



Poder Judicial de la Nación

CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL
SALA III

Causa N° 63.523/2017: “CENTRO DE ESTUDIOS LEGALES Y SOCIALES Y OTROS c/ EN- AFI s/ AMPARO LEY 16.986”

Buenos Aires, 27 de junio de 2019. SMM

Y VISTOS; CONSIDERANDO:

I- Que, por sentencia del 12 de diciembre de 2018, el Sr. Juez de Primera Instancia rechazó la presente acción de amparo, con costas.

Para así decidir, señaló que el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), la Asociación por los Derechos Civiles (ADC), la Fundación Vía Libre, el Instituto Latinoamericano de Seguridad y Democracia (ILSD) y el Sr. Marcelo Saín, integrantes de la Iniciativa Ciudadana para el Control del Sistema Inteligencia (ICCSI), promovieron la presente acción de amparo contra la Agencia Federal de Inteligencia (AFI), a fin de que se le ordenara dar debida respuesta al pedido de información pública presentado el 13/06/2017, en tanto la brindada el 28/08/2017 “lesiona y restringe arbitrariamente el derecho a acceder a información pública”. Destacó que los actores sostuvieron que: a) gozaban de sobrada legitimidad para requerir la información que consideraban de carácter público y un elemento central para ejercer un adecuado y responsable control ciudadano del funcionamiento de la AFI y de su transparencia, así como para monitorear si la política pública en materia de inteligencia nacional cumplía con los estándares democráticos consagrados por la ley 25.520; b) el 13/06/2017 presentaron un pedido de información Pública a fin de conocer sobre: 1) acuerdos de intercambio de información de inteligencia con terceros países; 2) el régimen de administración de fondos reservados de la AFI; 3) los procesos de desclasificación de información y 4) el sistema de interceptaciones o captaciones telefónicas; c) el 28/08/2017 la AFI denegó el pedido de información por considerar que la información tenía carácter



reservado; d) la denegatoria configuraba una violación a los principios esenciales del sistema republicano y democrático del gobierno y transgredía el deber de informar y el principio de publicidad de los actos de gobierno; e) no se hallaba involucrada información sensible para el desempeño de las tareas de inteligencia ni que comprometiese la seguridad de la Nación ni sus capacidades operativas; f) se requería un estricto control sobre el uso del presupuesto del Sistema Nacional de Inteligencia a fin de prevenir sus usos ilegales; g) la información referida al régimen de control y administración de fondos debía ser pública, independientemente de que éstos sean reservados, tal como lo regulaba el derogado dec. 1311/15; h) cuándo era posible requerir la desclasificación de la información, cuáles eran las vías administrativas de reclamo, de qué forma se desclasificaba debía ser pública en tanto en nada afectaban las labores de inteligencia, la identidad de agentes o los intereses estratégicos u objetivos vitales de la Nación; i) el pedido de información referida a la interceptación de comunicaciones era meramente estadística; j) no existían razones de seguridad para restringir la difusión de la existencia de acuerdos y con qué países, pues no se solicitaba información clasificada como de seguridad ni conocer el contenido de los acuerdos.

Con posterioridad a pronunciarse sobre la admisibilidad formal de la vía del amparo (conf. artículo 14 de la ley 27.275), hizo referencia a los fundamentos expuestos por el Sr. Fiscal Federal, acerca del acceso a la información pública como derecho fundamental de una sociedad democrática. Sentado ello, destacó que tal derecho de acceso a la información no era un derecho absoluto sino que podía estar sujeto a limitaciones y que resultaba admisible que el ordenamiento jurídico estableciera ciertas restricciones; las que debían ser verdaderamente excepcionales, perseguir objetivos legítimos y ser necesarias para alcanzar





Poder Judicial de la Nación

CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL
SALA III

Causa N° 63.523/2017: “CENTRO DE ESTUDIOS LEGALES Y SOCIALES Y OTROS c/ EN- AFI s/ AMPARO LEY 16.986”

la finalidad perseguida.

En ese orden de ideas, puso de resalto que el alcance de dicha garantía encontraba su límite en ciertas circunstancias específicas, tales como el carácter de las funciones que desarrollaba el organismo requerido o cuando estuviese en juego la protección de la defensa nacional, de la seguridad pública o la represión de los delitos. Asimismo, destacó lo establecido en el art. 13 de la ley 27.275: “El sujeto requerido solo podrá negarse a brindar la información objeto de la solicitud por acto fundado, si se verificara que la misma no existe y que no está obligado legalmente a producirla o que está incluida en alguna de las excepciones previstas en el art. 8° de la presente ley”; así como -según esta última norma- “Los sujetos obligados sólo podrán exceptuarse de proveer la información cuando se configure alguno de los siguientes supuestos: inc. A) Información expresamente clasificada como reservada o confidencial o secreta, por razones de defensa o política exterior. La reserva en ningún caso podrá alcanzar a la información necesaria para evaluar la definición de las políticas de seguridad, defensa y de relaciones exteriores de la Nación; ni aquella otra cuya divulgación no represente un riesgo real e identificable de perjuicio significativo para un interés legítimo vinculado a tales políticas.”. Indicó que, a su vez, el decreto reglamentario 206/2017, prevé: “a) el carácter reservado, confidencial o secreto de la información clasificada por razones de defensa, política exterior o seguridad interior debe ser dispuesto por normas que reglamenten el ejercicio de la actividad y por acto fundado de las respectivas autoridades competentes, de forma previa a la solicitud de información. En caso de no existir previsión en contrario, la información clasificada como reservada, confidencial o secreta mantendrá ese estado durante diez



(10) años desde su producción, transcurridos los cuales, el sujeto obligado deberá formular un nuevo análisis respecto de la viabilidad de desclasificar la información a fin de que alcance estado público”.

En ese contexto, el Sr. Juez de la instancia anterior procedió a examinar si la información requerida debía ser proporcionada por la AFI, o si por el contrario, se encontraba incluida en alguno de los supuestos de excepción que el ordenamiento contemplaba para negar el acceso, o si su relevamiento podía comprometer los intereses públicos que se encontraba legalmente obligada a preservar.

A tales efectos, destacó que las cuestiones vinculadas al acceso a la información y documentación de la AFI (organismo superior del Sistema de Inteligencia Nacional) se hallaban específicamente reguladas en la Ley de Inteligencia Nacional (25.520), que prescribe -en su art. 16- que: “Las actividades de inteligencia, el personal afectado a las mismas, la documentación y los bancos de datos de los organismos de inteligencia llevarán la clasificación de seguridad que corresponda en interés de la seguridad interior, la defensa nacional y las relaciones exteriores de la Nación. El acceso a dicha información será autorizado en cada caso por el Presidente de la Nación o el funcionario en quien se delegue expresamente tal facultad, con las excepciones previstas por la ley.”.

Ponderó que de la normativa transcripta surgía que: “a) La información requerida se encuentra **bajo la órbita de la Ley Nacional de Inteligencia y excluida del conocimiento público**. Adviértase que, aún en el caso de que la información haya sido clasificada con el grado menos restrictivo, tendrá carácter público **sólo dentro del ámbito del organismo, no pudiendo trascenderlo** y b) se requiere **un acto previo de desclasificación.**” (conf. art. 16 bis de la ley 25.520). Concluyó, así, que el objeto del reclamo de la actora versaba sobre información que no era pública, pues





Poder Judicial de la Nación

CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL
SALA III

Causa N° 63.523/2017: “CENTRO DE ESTUDIOS LEGALES Y SOCIALES Y OTROS c/ EN- AFI s/ AMPARO LEY 16.986”

le cabía una restricción legal; lo que descartaba la ilegalidad o arbitrariedad manifiesta del acto denegatorio.

Asimismo, puso de relieve que **el control parlamentario de las actividades de inteligencia**, el funcionamiento y organización de los organismos de inteligencia, así como el control presupuestario y de los gastos asignados, se halla a cargo de la **Comisión Bicameral de Fiscalización de los Organismos y Actividades de Inteligencia** (conf. arts. 31 y 33 de la ley 25.520).

Consideró que “...atendiendo a la naturaleza de la información que producen y administran los organismos que integran el sistema de inteligencia (clasificada) y la regulación legal aplicable a ésta...el motivo invocado por el Estado Nacional encuadra dentro de los supuestos legalmente previstos para justificar la negativa a la solicitud de información. Máxime, cuando el control ciudadano (ejercido a través de sus representantes: Diputados y Senadores elegidos mediante sufragio) aparece como adecuado y suficiente para asegurar y garantizar el sistema democrático.” (fs. 292/7).

II- Que, contra la sentencia de primera instancia, interpuso recurso de apelación la parte actora a fs. 299/312, que ha sido concedido a fs. 313.

La recurrente aduce que la decisión judicial afecta un derecho constitucional fundamental de los ciudadanos, como es el derecho de acceso a la información pública. Afirma que la resolución impugnada ha omitido realizar un mínimo control de legalidad, constitucionalidad y convencionalidad de las acciones de la demandada, recurriendo -por el contrario- a un análisis formalista, dogmático e incompleto de las normas aplicables, lo que deriva en una ilegítima e inaceptable restricción del derecho de acceso a la información pública. Considera que la sentencia convalida



una excepción absoluta y sin limitación alguna al derecho de acceso a la información pública, en el sentido que toda información en poder de los órganos del sistema de inteligencia será necesariamente secreta en función de su clasificación legal, apartándose de los criterios de la CSJN en la materia (conf. “R.P., R.D. c/ Estado Nacional-Secretaría de Inteligencia del Estado”, del 19/4/2011). Indica que la decisión recurrida también soslaya totalmente los principios de máxima divulgación, alcance limitado de las excepciones e *in dubio pro petitor*, en tanto admite sin más la procedencia de una excepción sin que la demandada haya demostrado la existencia de un riesgo real e identificable en los términos del art. 8, inc. “a” de la ley 27.275; lo que se ve agravado -en su opinión- por la circunstancia de que se trata de información sobre regulaciones y datos de actividades no sensibles, y a información necesaria para evaluar políticas públicas. También apunta que en la sentencia se ha omitido efectuar un control judicial adecuado del accionar de la Administración, en desconocimiento del principio republicano de control de los actos de gobierno y división de poderes.

Como primer agravio, sostiene que se ha incurrido en una irrazonable interpretación del art. 16 bis de la Ley Nacional de Inteligencia. Afirma que la sentencia convalida el régimen de secreto absoluto de los organismos de inteligencia y exime a la Administración de justificar la denegatoria de información (es decir, probar la procedencia de la excepción). Refiere que según la sentencia, toda información en poder de los órganos del sistema de inteligencia será necesariamente secreta. Indica que para arribar a esa conclusión, se sostuvo que la clasificación de información “pública” introducida en el art. 16 bis inc. 3 de la ley 25.520 opera únicamente hacia adentro del ámbito oficial, aunque cuente con autorización del Presidente o quien él designe; de modo que -en ese criterio, que considera inadmisibles- para dar a publicidad cualquier





Poder Judicial de la Nación

CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL
SALA III

Causa N° 63.523/2017: “CENTRO DE ESTUDIOS LEGALES Y SOCIALES Y OTROS c/ EN- AFI s/ AMPARO LEY 16.986”

información (incluso aquella del supuesto del art. 16 bis inc. c) se requeriría siempre el proceso de desclasificación (del art. 16 ter).

Señala que si bien es cierto que la ley exige autorización de la autoridad competente para divulgar cualquier información de inteligencia (aún la pública), se desprende del art. 16 bis de la ley 25.520, que -como su nombre lo indica- existe información de carácter público en poder de los órganos de inteligencia y que en caso de corresponder (que no sea perjudicial para los organismos del Sistema de Inteligencia y, por ende, permita prescindir de restricciones a su conocimiento), la autoridad responsable deberá autorizar su divulgación por fuera del ámbito oficial, justificando en caso contrario por qué no lo hace. Afirma que el principio general de ese artículo es que toda la información que disponga la AFI puede ser divulgada si cumple con los requisitos del art. 16 bis inc. c); siendo ello lo que la diferencia de la información secreta o confidencial, para la que existe un procedimiento especial de desclasificación (art. 16 ter); procedimiento que, en cualquiera de los casos, se puede suplir con una solicitud judicial.

Destaca que, por el contrario, el Sr. Juez de primera instancia sostiene dogmáticamente que toda la información en poder de la AFI es clasificada y que aún la pública puede ser denegada discrecionalmente por ésta. Entiende que incurre, así en una interpretación inadmisibles del art. 16 bis: respecto de sus propios términos (“lo público no es público”) y respecto del resto del articulado de la ley; así como que ello se contrapone no sólo con la legislación vigente sino también con los estándares constitucionales y convencionales en la materia.

Refiere que se pretende asimilar la autorización que requiere la información “pública” en los términos del



art. 16 bis a una desclasificación, cuando en realidad se trata de procesos opuestos. Mientras que la desclasificación tiene una serie de requisitos particulares, la autorización para la difusión de información “pública” implica -en el sentido que postula, según dice- simplemente la verificación de cumplimiento de los requisitos que el inciso establece, o una denegatoria justificada que demuestre que no es información pública. Puntualiza que la información que motiva este litigio recae justamente en este último supuesto (contemplado en el art. 16 bis inc. c), por lo que resulta absolutamente irrazonable exigir que la autorización.

Señala que de partir de una interpretación irrazonable del artículo 16 bis de la ley de inteligencia, el carácter confidencial/secreto/reservado de la información tampoco fue evaluado en función del derecho constitucional en juego, cuando resultaba necesario realizar el test de razonabilidad de la restricción, ponderando la violación al derecho que les asiste frente a la finalidad que la norma en abstracto busca proteger. Resalta que, en cualquier caso, se trate de información pública, secreta o confidencial, la eventual denegatoria por parte de la AFI debe estar motivada.

Insiste respecto a que no toda la información que obra en poder de la AFI es secreta por estar clasificada. Dice que hay información que debe considerarse pública porque no encuadra en los motivos legales para ser clasificada como secreta o confidencial; así como que ello no se contradice con la necesidad de que para acceder a esa información pública se requiera autorización.

Critica la sentencia porque considera que convalida la interpretación de la AFI, en el sentido de que ni siquiera es necesario justificar la denegatoria (en ningún caso), amparándose en el decreto 950/02 que reglamentaba la ley 25.520 en su versión anterior, previo a la incorporación del art. 16 bis. Reitera que, con la ley actual, la regla para la información que encuadra en el art. 16bis





Poder Judicial de la Nación

CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL
SALA III

Causa N° 63.523/2017: “CENTRO DE ESTUDIOS LEGALES Y SOCIALES Y OTROS c/ EN- AFI s/ AMPARO LEY 16.986”

inc. c) es la publicidad y requiere una mera autorización expresa de la autoridad para divulgarla; por lo que de no corresponder, se requiere denegatoria justificada que explique por qué se aparta de la regla y, por lo tanto, la información no es pública y se corresponde con alguna de las otras dos clasificaciones que propone la ley. Estima que resulta paradójico que uno de los pedidos de información realizado es justamente para conocer el sistema y procedimiento de clasificación de información de la AFI (que debe ser estandarizado y previo a los pedidos de acceso).

Sostiene que la interpretación consistente en convalidar que toda la información de la AFI es secreta (aún la pública) hasta que el Presidente o el Director habiliten su acceso discrecionalmente y, en ese caso, sólo para la órbita oficial por lo que igual haría falta un proceso de desclasificación en los términos del art. 16ter, es contraria a la normativa mencionada de jerarquía superior a los decretos, pero también a los estándares constitucionales y del derecho internacional de los derechos humanos en materia de acceso a la información pública. Al respecto, indica que la propia CSJN tiene dicho que no toda documentación o información existente en los organismos que componen el sistema nacional de inteligencia se encuentra necesariamente alcanzada por las categorías de “secreta, confidencial o reservada (cfr. “R.P., R.D. c/ Estado Nacional - Secretaría de Inteligencia del Estado”, sentencia del 19/04/2011).

En segundo lugar, pone de resalto la restricción irrazonable del derecho a la información pública que lleva a su desnaturalización. Refiere que mediante en la sentencia se termina por invertir el principio constitucional de publicidad con una interpretación irrazonable e inconstitucional de la normativa vigente; y que ello conduce a una restricción excesiva del derecho a



la información. Sostiene que la información solicitada resulta pública en los términos del art. 16 bis de la ley 25.520, en tanto cumple con el requisito de no comprometer de forma alguna cuestiones de defensa o seguridad nacional; que, además, son los supuestos previstos como excepciones en el art. 8 de la ley 27.275. Reitera que una interpretación constitucional del derecho de acceso a la información pública de acuerdo a los mejores estándares jurisprudenciales y convencionales conduce a que la regla debe ser siempre la publicidad y que ello impone que se justifique mediante acto fundado la denegatoria basado en alguna de las excepciones taxativamente reconocidas al derecho de acceso. Destaca que desconocer estas cuestiones resulta especialmente grave cuando es, justamente, la autoridad judicial quien debe evaluar la procedencia de las excepciones alegadas por la Administración al principio de acceso. Afirma que no basta con mencionar la clasificación de la información para colocarse en el ámbito de aplicación de la excepción y denegar el acceso. Por el contrario, es necesario, tal como surge del art. 8, inc. “a” de la ley 27.275, que se analice la existencia o no de un “perjuicio significativo para un interés legítimo” vinculado a las políticas de seguridad, defensa y relaciones exteriores de la Nación; de modo que si no existe tal perjuicio, rige el principio de acceso. Pone de resalto que -para ampararse en la excepción invocada- corresponde a la demandada demostrar que existe un riesgo real e identificable en los términos del art. 8, inc. “a” de la ley 27.275, resultando insuficiente la mera alegación genérica de que estamos ante un caso incluido en la excepción; lo que no ha ocurrido en autos.

Por otra parte, critica la sentencia indicando que el Sr. Juez de primera instancia ha incurrido en la inexplicable omisión de controlar la actividad del Poder Ejecutivo (en el caso la AFI), sin cumplir con la tarea judicial de ponderar la legalidad y razonabilidad de la actuación de la Administración, a la luz de las normas y





Poder Judicial de la Nación

CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL
SALA III

Causa N° 63.523/2017: “CENTRO DE ESTUDIOS LEGALES Y SOCIALES Y OTROS c/ EN- AFI s/ AMPARO LEY 16.986”

estándares vigentes. Precisa que con una interpretación de este tenor, la actuación de la AFI queda librada sólo a su propio control; lo cual es a todas luces inadmisibles en un Estado de derecho.

Apunta que la decisión aquí recurrida vulnera los derechos y garantías en materia de acceso a la justicia y tutela judicial efectiva en condiciones de igualdad y sin discriminación, contenidos en tratados internacionales de derechos humanos con jerarquía constitucional.

Por último, afirma que el control parlamentario no es excluyente de otros y no absorbe al control ciudadano. Al respecto, considera que realizar una interpretación que elimine el control civil de la actividad de inteligencia -en tanto no se trate de cuestiones que fundadamente recaigan en las excepciones de seguridad o defensa nacional- resulta inconstitucional, en tanto implica contrariar el principio de publicidad y control de los actos de gobierno. Destaca que las leyes pueden regular de qué modo se accede a la información y se materializa el control, pero nunca sustraer una actividad estatal ni instituciones de ese control republicano

A fs. 317/26, obra el escrito de contestación de agravios que ha sido presentado por la Agencia Federal de Inteligencia (AFI) y, a fs. 328/33, el dictamen del Sr. Fiscal General, quien opina que corresponde admitir parcialmente el recurso de apelación.

III- Que, inicialmente, a fin de entrar a considerar las cuestiones recursivas planteadas por ambas partes, corresponde recordar que -por regla- este Tribunal no se encuentra obligado a seguir a los apelantes en todas y cada una de las cuestiones y argumentaciones que proponen a consideración de la Alzada, sino tan



sólo aquéllas que son conducentes para decidir el caso y que bastan para dar sustento a un pronunciamiento válido (conf. C.S., Fallos: 258:304; 262:222; 265:301; 291:390; 297:140; 301:970; esta Sala, “TRANSBA SA c/ ENRE- Acuerdo Nota 99868 102539 y 102731 s/ amparo ley 16.986”, del 2/10/12; “FRADECO SRL c/ EN- M° Desarrollo Social y otro s/ proceso de conocimiento”, del 10/3/16; “Cuba Ramos, Carlos c/ EN -M° Interior OP y V- DNM s/ recurso directo DNM”, del 7/12/17, entre otros).

IV- Que, ello sentado, inicialmente, cabe remitir a la doctrina sentada por la Corte Suprema Justicia de la Nación, en el precedente “Asociación Derechos Civiles c/ EN- PAMI (Dto. 1172/03) s/ amparo ley 16.986”, del 4 de diciembre de 2012 (Fallos 335:2393), y en la causa: “CIPPEC c/ EN- M° Desarrollo Social - Dto 1172/03 s/ amparo ley 16.986”, del 26 de marzo de 2014 (luego reiterada en autos: “Gil Lavedra, Ricardo Rodolfo c/ Estado Nacional -Ministerio de Justicia y Derechos Humanos- Inspección General de Justicia s/ amparo ley 16.986”, del 14 de octubre de 2014).

En efecto, en este punto, es dable poner de relieve que en el primero de los precedentes citados, ha quedado admitida la vía procesal de la acción de amparo para supuestos como el que nos ocupa (C.S., “Asociación de Derechos Civiles”, Cons. 10 -quinto párrafo- y Cons. 15; confr. dictamen fiscal, a fs. 95 vta., in fine; en igual sentido, Sala IV, “Asociación Derechos Civiles c/ EN -JGM - Dto 1172/03 s/ amparo ley 16.986”, del 10/5/11; “Fitz Patrick, Mariel c/ EN- JGM s/ amparo ley 16.986”, del 31/10/13; esta Sala, “Stolbizer Margarita c/ EN- M° JUSTICIA DDHH s/ amparo ley 16.986”, del 20/2/15; “Martínez Silvina Alejandra c/ EN- M° Justicia- DDHH s/ amparo ley 16.986”, del 18/11/15, entre otros).

Así, en lo concerniente a la admisibilidad sustancial de la acción de amparo intentada, corresponde destacar que en el fallo “CIPPEC” (antes citado), el Alto Tribunal ha señalado que





Poder Judicial de la Nación

CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL
SALA III

Causa N° 63.523/2017: “CENTRO DE ESTUDIOS LEGALES Y SOCIALES Y OTROS c/ EN- AFI s/ AMPARO LEY 16.986”

el “fundamento central del acceso a la información en poder del Estado consiste en el derecho que tiene toda persona de conocer la manera en que sus gobernantes y funcionarios públicos se desempeñan”. En tal sentido, indicó que “...la Corte Interamericana de Derechos Humanos impuso la obligación de suministrar la información solicitada y de dar respuesta fundamentada a la solicitud en caso de negativa de conformidad con las excepciones dispuestas; toda vez que la información pertenece a las personas, la información no es propiedad del Estado y el acceso a ella no se debe a una gracia o favor del gobierno. Este tiene la información solo en cuanto representante de los individuos. El Estado y las instituciones públicas están comprometidos a respetar y garantizar el acceso a la información a todas las personas. ...”.

En este orden de ideas, también resulta pertinente recordar que el Alto Tribunal ha señalado que en una sociedad democrática es indispensable que las autoridades estatales se rijan por el principio de máxima divulgación, el cual establece la presunción de que toda información es accesible, sujeto un sistema restringido de excepciones, pues " ... El actuar del Estado debe encontrarse regido por los principios de publicidad transparencia en la gestión pública, lo que hace posible que las personas que se encuentran bajo su jurisdicción ejerzan el control democrático de las gestiones estatales, de forma tal que puedan cuestionar, indagar considerar si se está dando un adecuado cumplimiento de las funciones públicas. El acceso la información bajo el control del Estado, que sea de interés público, puede permitir la participación de la gestión pública través del control social que se puede ejercer con dicho acceso" “... la negativa a brindar la información requerida constituye un acto



arbitrario e ilegítimo en el marco de los principios de una sociedad democrática e implica, en consecuencia, una acción que recorta en forma severa derechos que son reservados... a cualquier ciudadano, en tanto se trate de datos de indudable interés público y que hagan a la transparencia y a la publicidad de gestión de gobierno, pilares fundamentales de una sociedad que se precie de ser democrática (CSJN, Cons. 10º, in re: “Asociación Derechos Civiles c/ EN- PAMI (Dto. 1172/03) s/ amparo ley 16.986”, del 4/12/12; esta Sala, “Mihura Estrada Ricardo y otros c/ Colegio Público de Abogados de la Capital Federal s/ amparo ley 16.986”, del 14/7/16; “Asociación de Empleados y Funcionarios del Poder Judicial de la Nación c/ EN- PJN- CSJN s/amparo”, del 14/9/17).

Asimismo, en ese precedente, la Corte Suprema expresó en cuanto a la legitimación pasiva “...que para que los Estados cumplan con su obligación general de adecuar su ordenamiento interno con la Convención Americana en ese sentido, no solo deben garantizar ese derecho en el ámbito puramente administrativo o de instituciones ligadas al Poder Ejecutivo, sino a todos los órganos del poder público. En este sentido, la jurisprudencia de la Corte permitiría afirmar que, al regular y fiscalizar las instituciones que ejercen funciones públicas, los Estados deben tener en cuenta tanto a las entidades públicas como privadas que ejercen dichas funciones... Lo importante es que se centre en el servicio que dichos sujetos proveen o las funciones que ejercen. Dicha amplitud supone incluir como sujetos obligados... a los órganos públicos estatales, en todas sus ramas y niveles...” (Fallos: 335:2393).

V- Que, en la especie, la parte actora ha efectuado -con fecha 13 de junio de 2017- un pedido de acceso a la información pública dirigido a la Agencia Federal de Inteligencia (AFI), a fin de que le informara sobre:





Poder Judicial de la Nación

CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL
SALA III

Causa N° 63.523/2017: “CENTRO DE ESTUDIOS LEGALES Y SOCIALES Y OTROS c/ EN- AFI s/ AMPARO LEY 16.986”

1) si existen acuerdos con otro países relativos al intercambio de datos de inteligencia y que, en caso de existir, cuándo fueron firmados y con qué países; como así también en qué circunstancias se habilitaba a Argentina a compartir datos producidos en el país con otros países y/o información sobre personas extranjeras, qué tipos de datos se podrían intercambiar y si existían restricciones al intercambio de dicha información, en qué circunstancias se habilitaba compartir datos producidos en Argentina sobre ciudadanos extranjeros y en qué circunstancias permitía que Argentina pudiese obtener datos de vigilancia proveniente de otro país y los requisitos para hacerlo;

2) el régimen de administración de fondos reservados, que se implementa en cumplimiento de los arts. 18 y 19 de la ley 27.126;

3) la regulación existente para cumplir con las categorías de clasificación de seguridad y sus respectivos plazos y estándares de desclasificación, según lo establecido por la ley 27.126 (con entrega de copia de la normativa: disposición, reglamento y/o cualquier otro acto administrativo que lo regule);

4) el total de solicitudes de interceptación de comunicaciones requeridas por la AFI, en el marco de la ley 25.520, desde el 01/01/2016 hasta el 31/12/2016 (con estadística mensual, indicando cantidad de solicitudes realizadas y su resultado según si fueron autorizadas para dicho período); como así también la cantidad de números de teléfono que fueron efectivamente interceptados a partir de las autorizaciones obtenidas, la cantidad de interceptaciones según su modalidad de ejecución y la de interceptaciones que derivaron en la apertura de una investigación judicial, con indicación de los mecanismos de resguardo de la



información producida y de la información que se remite a la Comisión Bicameral Permanente de Fiscalización de los Organismos y Actividades de Inteligencia para la fiscalización de las interceptaciones requeridas por la AFI.

En la oportunidad indicada, también solicitó que si alguna de la información requerida, a criterio del organismo, era de carácter reservado, se identificara claramente y se remitiera copia "... del acto fundado de autoridad competente que en forma previa dispuso el carácter reservado, confidencial o secreto..." (v. fs. 72/5).

Por su lado, la Agencia Federal de Inteligencia (AFI), con fecha 28/8/17, respondió a la actora que las cuestiones vinculadas al acceso a la información y documentación peticionada se hallaban específicamente reguladas por la Ley de Inteligencia Nacional y que "...las cuestiones relativas a acuerdos con organismos extranjeros en el marco de la propia incumbencia, cuenta con la clasificación de seguridad pertinente y se hayan enmarcados en las previsiones legales correspondientes.". Asimismo, indicó que "...en materia de control presupuestario y de gastos de la actividad de Inteligencia... es la Comisión Bicameral de Fiscalización de los Organismos y Actividades de Inteligencia quien cuenta con las más amplias facultades para ejercer la supervisión y control...". Respecto a los procesos de desclasificación de información, señaló que "...toda la información de esta Agencia es clasificada siendo necesaria, aun en los supuestos de menor grado de reserva, de la dispensa a la que hace referencia el art. 16 y c.c. de la referida Ley de Inteligencia...". Por otra parte, hizo saber que en lo atinente a la interceptación o captación de llamadas, el sistema había sido transferido a la Procuración General de la Nación y luego a la Corte Suprema de Justicia de la Nación (v. fs. 77/8).





Poder Judicial de la Nación

CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL
SALA III

Causa N° 63.523/2017: “CENTRO DE ESTUDIOS LEGALES Y SOCIALES Y OTROS c/ EN- AFI s/ AMPARO LEY 16.986”

VI- Que, en los términos del art. 1º, la ley 27.275 de Derecho de Acceso a la Información Pública, “...tiene por objeto garantizar el efectivo ejercicio del derecho de acceso a la información pública, promover la participación ciudadana y la transparencia de la gestión pública ...” y se funda en los principios de *presunción de publicidad, transparencia y máxima divulgación, informalismo, máximo acceso, disociación, no discriminación, máxima apertura, gratuidad, control por el órgano competente, responsabilidad, alcance limitado de las excepciones, in dubio pro petitor, facilitación y buena fe.*

Sin embargo, a pesar de la amplitud con la que ha sido regulado, el derecho de acceso a la información pública no es absoluto y se halla sujeto a las excepciones previstas en el artículo 8º de la ley 27.275. Entre esas excepciones, en lo que concierne al caso de autos, se encuentra el supuesto relativo a que la información requerida haya sido “...expresamente clasificada como reservada o confidencial o secreta, por razones de defensa o política exterior”, según lo consignado en el apartado a); en el cual también se indica que la reserva “... en ningún caso podrá alcanzar a la información necesaria para evaluar la definición de las políticas de seguridad, defensa y de relaciones exteriores de la Nación; ni aquella otra cuya divulgación no represente un riesgo real e identificable de perjuicio significativo para un interés legítimo vinculado a tales políticas” (conf. art. 8º, inc. a) de la ley 27.275).

Por otra parte, como ha sido puesto de resalto en la sentencia apelada, las cuestiones vinculadas al acceso a la información y documentación de la AFI (organismo superior del Sistema de Inteligencia Nacional) se hallan específicamente reguladas en la Ley de Inteligencia Nacional (25.520), que prescribe



-en su art. 16- que: “Las actividades de inteligencia, el personal afectado a las mismas, la documentación y los bancos de datos de los organismos de inteligencia llevarán la clasificación de seguridad que corresponda en interés de la seguridad interior, la defensa nacional y las relaciones exteriores de la Nación. El acceso a dicha información será autorizado en cada caso por el Presidente de la Nación o el funcionario en quien se delegue expresamente tal facultad, con las excepciones previstas por la ley.”.

Asimismo, cabe tener en cuenta que en el art. 16 bis se establecen las siguientes clasificaciones de seguridad, a ser observadas por los organismos integrantes del Sistema de Inteligencia Nacional:

a) Secreto: Aplicable a toda información, documento o material cuyo conocimiento por personal no autorizado pueda afectar gravemente los intereses fundamentales u objetivos vitales de la Nación, entre ellos, la soberanía e integridad territorial; el orden constitucional y la seguridad del Estado; el orden público y la vida de los ciudadanos; la capacidad de combate o la seguridad de las Fuerzas Armadas o de sus aliados; la efectividad o la seguridad de operaciones de las fuerzas de seguridad; las relaciones diplomáticas de la Nación; y las actividades de inteligencia específicamente determinadas y fundadas de los organismos del Sistema de Inteligencia Nacional.

b) Confidencial: Aplicable a toda información, documento o material cuyo conocimiento por personas no autorizadas pueda afectar parcialmente los intereses fundamentales de la Nación o vulnerar principios, planes y métodos funcionales de los poderes del Estado, entre ellos, la soberanía e integridad territorial, el orden constitucional y la seguridad del Estado; el orden público y la vida de los ciudadanos; la capacidad de combate o la seguridad de las Fuerzas Armadas o de sus aliados; la efectividad o la seguridad de operaciones de las fuerzas de seguridad; las relaciones diplomáticas de la Nación.

c) Público: Aplicable a toda documentación cuya divulgación no sea





Poder Judicial de la Nación

CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL
SALA III

Causa N° 63.523/2017: “CENTRO DE ESTUDIOS LEGALES Y SOCIALES Y OTROS c/ EN- AFI s/ AMPARO LEY 16.986”

perjudicial para los organismos del Sistema de Inteligencia Nacional y que por su índole permita prescindir de restricciones relativas a la limitación de su conocimiento, sin que ello implique que pueda trascender del ámbito oficial, a menos que la autoridad responsable así lo disponga.

Empero, en este punto, se impone recordar que la Excma. Corte Suprema de Justicia de la Nación ha sentado -como regla- que la clasificación de la información de los organismos de inteligencia (art. 16 de la ley 25.520), “...no es óbice para que los jueces, a pedido de parte, puedan verificar si está comprometido el interés público y hacer efectiva la garantía del hábeas data...” (in re: “R. P., R. D. c/ Estado Nacional - Secretaría de Inteligencia del Estado, del 19/4/11; Fallos: 334:445).

En estos términos, la circunstancia que la información requerida se encuentre bajo la órbita de la Ley Nacional de Inteligencia no habilita *per se* a desestimar un pedido de acceso a su conocimiento, sin evaluar y controlar judicialmente el procedimiento cumplido por el peticionante, así como el acto denegatorio de la Administración, en su caso.

VII- Que, partiendo de ello y a los fines del análisis de la cuestión materia de recurso, resulta pertinente destacar que en el artículo 16 ter de la ley 25.520, se establece que para “cada grado de clasificación de seguridad se dispondrá de un plazo para la desclasificación y acceso a la información.”; así como que las “...condiciones del acceso y de la desclasificación se fijarán en la reglamentación de la presente.”. Además, se prevé que toda persona u organización que acredite interés legítimo, podrá iniciar una petición de desclasificación ante el Poder Ejecutivo nacional, destinada “...a acceder a cualquier clase de información,



documentos, o material, que se encuentre en poder de uno de los organismos que componen el Sistema de Inteligencia Nacional. La forma, plazos y vías administrativas serán reglamentadas por el Poder Ejecutivo nacional.”.

En tales condiciones, en el ámbito normativo descripto, que se haya impuesto por las citadas disposiciones de las leyes 25.520 y 27.275, se advierte -en sentido coincidente con lo indicado por el Sr. Fiscal General (vide especialmente apartado 7º del dictamen, a fs. 332/vta.)- que no puede negársele el acceso a la parte actora a la reglamentación a la que se halla sometida el procedimiento de desclasificación de la información.

Es que, lo solicitado a esos efectos versa sobre un nivel previo de información, correspondiente a un plano formal, sobre requisitos y condiciones en la tramitación del pedido. De modo que si esos datos no son pasibles de ser conocidos, ningún procedimiento de desclasificación y de acceso a la información podría llevarse adelante, por desconocimiento del modo y de los plazos para efectuarlo. Siendo ello así, la respuesta brindada por la Agencia Federal de Inteligencia (AFI), con fecha 28/8/17, respecto a que su contenido se hallaba clasificado, importa anular el derecho reconocido por la ley 25.520 a instar dichos procedimientos, frente al desconocimiento y a la imposibilidad de acceso a la normativa que los reglamenta.

Por ello, se impone concluir que al tratarse de información que ha sido requerida sobre la regulación del trámite de desclasificación (disposición, reglamento y/o cualquier otro acto administrativo), la petición efectuada por la actora a fs. 74, *in fine*/vta. (ap. bajo título “Secreto y procesos de desclasificación”, inc. a y b), dada la propia naturaleza y finalidad que le reconoce la Ley de Inteligencia Nacional, resulta procedente.





Poder Judicial de la Nación

CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL
SALA III

Causa N° 63.523/2017: “CENTRO DE ESTUDIOS LEGALES Y SOCIALES Y OTROS c/ EN- AFI s/ AMPARO LEY 16.986”

En consecuencia, de conformidad con lo dictaminado por el Sr. Fiscal General, corresponde admitir -en este punto- el recurso de apelación y disponer que la demandada proceda a permitir el acceso a la información vinculada a la reglamentación del procedimiento correspondiente (identificada en el apartado 3 del Considerando V de la presente y consistente en la regulación implementada para cumplir con las categorías de clasificación de seguridad, los plazos y estándares de desclasificación).

VIII- Que, lo decidido en el Considerando que antecede condiciona la solución de las demás cuestiones planteadas por la apelante y determina su improcedencia.

En efecto, como bien ha sido puesto de resalto por el Sr. Fiscal General, en atención a los términos en los que ha sido interpuesta la presente acción y, particularmente, a que en la actualidad no se tiene conocimiento de los alcances del reglamento de clasificación y desclasificación de información en poder de la demandada, no resulta posible atribuir a ésta (respecto de los restantes requerimientos) un actuar manifiestamente arbitrario o ilegítimo, en tanto presupuesto de admisibilidad formal de la vía del amparo (conf. art. 43 de la Constitución Nacional y art. 1° de la ley 16.986). Es que arribar a tal conclusión, exige meritar si la accionada incumplió la normativa aplicable al caso, a la cual no se ha permitido acceder.

Por ello y de conformidad con lo dictaminado por el Sr. Fiscal General (a fs. 328/33), se RESUELVE: admitir el recurso de apelación, revocar la sentencia de primera instancia y hacer parcialmente lugar al amparo en los términos indicados en el Considerando VII de la presente.



Costas -de ambas instancias- en el orden causado, en atención a las particularidades de la cuestión que ha sido sometida a conocimiento de este Tribunal (conf. arts. 68, ap. 2do. y 279 del C.P.C.C.).

Regístrese, notifíquese a las partes y al Sr. Fiscal General en su público despacho y, cumplido que sea, devuélvase.

JORGE ESTEBAN ARGENTO

CARLOS MANUEL GRECCO

SERGIO GUSTAVO FERNÁNDEZ

