



SEMINARIO FINAL

Módulo 4

**“PUBLICIDAD DE LAS CUENTAS PUBLICAS Y EL DERECHO DE LOS  
CIUDADANOS DE EXIGIRLA”**

Alumna: Mirtha Cecilia Cancinos Díaz

Legajo: VABG73183

DNI: 26.485.253

Carrera: Abogacía

Línea Temática Estratégica: Nota a Fallo

Profesor Director TFG: Nicolás Cocca

### Sumario:

I. Introducción. II. Reconstrucción de la premisa fáctica, historia procesal y decisión del Tribunal. III. Análisis de la Ratio Decidendi. IV. Descripción del análisis conceptual y antecedentes doctrinarios y jurisprudenciales. V. Análisis y Comentarios del autor. VI. Conclusión VII. Referencias.

### I - Introducción.

La elección del fallo objeto del presente trabajo radica en la singular importancia que reviste para una sociedad que sus habitantes, personas humanas o jurídicas, en el marco de un estado de derecho, puedan ejercer plenamente sus derechos civiles y en ejercicio de los mismos solicitar o requerir información pública, sin que el acceso a esta información se encuentre impedida, restringida, limitada o reglamentada.

A tal fin, se dictó la ley 22.175 que exime de mayores formalidades a los pedidos de información pública, establece quienes son los entes, organismos o dependencias obligadas a brindar tal información, fija un plazo a tal fin que puede prorrogarse por motivos fundados y, lo que resulta esencial, establece la acción procedente para el supuesto de incumplimiento o reticencia por parte del requerido.

En este sentido, advertimos que en el fallo **“COGNO, CARLOS ALBERTO VS. MUNICIPALIDAD DE LA CIUDAD DE TARTAGAL – AMPARO - RECURSO DE APELACIÓN”** (Expte. N° CJS 38.564/16), se pronuncia la Corte de Justicia de Salta reconociendo el derecho al acceso a la información pública de un ciudadano de la ciudad de Tartagal, Provincia de Salta.

### II - Reconstrucción de la premisa fáctica – Historia Procesal – Decisión del Tribunal.-

La información pública es un derecho individual, y como tal se encuentra consagrado en nuestra Constitución Nacional. A su vez, mereció recepción legislativa al sancionarse la Ley N° 22.275, de Derecho de acceso a la Información Pública.

La Municipalidad de Tartagal es un sujeto comprendido en la Ley mencionada. La Publicidad de los actos de gobierno está establecida en el art. 178 de la Constitución de la Provincia de Salta y en su art. 1 que organiza el Estado provincial bajo el sistema republicano y representativo de gobierno; el 23 que consagra la libertad de buscar, recibir y transmitir información. La Constitución Nacional Argentina también tutela este derecho entre otros, por los arts. 14, 16, 31, 33, 42 y 75 inc. 22, de la Carta Magna.

El reclamo, concretado mediante la interposición de un amparo, se dedujo luego de que el Sr. Carlos Alberto Cogno, habitante de Tartagal, solicitara por escrito copias de la Cuenta General de los ejercicios fiscales correspondientes a los años 2007 a 2013, sin obtener respuesta alguna por parte de la comuna, lo que motivó la promoción de la acción en pleno ejercicio de sus derechos constitucionales y convencionales. Cogno acreditó haber solicitado la documentación mediante nota el 23 de junio de 2014, reiterándola el 4 de julio de ese año.

La acción promovida consistió en un amparo, siendo ésta la vía procesal contemplada por la ley 22.275, norma especial aplicable en la materia y a su vez esta acción se encuentra receptada en el art. 87 de la Constitución de la Provincia de Salta, resultando procedente frente a cualquier decisión, acto u omisión arbitrarios o ilegales de la autoridad, o de particulares, restrictivos o negatorios de las garantías y derechos subjetivos explícitos o implícitos. El amparo es un proceso breve, brindándose al actor la posibilidad de elegir al juez que entenderá en su tramitación, de limitado marco probatorio y caracterizado por un plazo breve, de cinco días para el dictado de la sentencia.

En primera instancia se rechazó la acción entablada. Para resolver como lo hizo, la jueza “a quo” consideró, en lo esencial, que no se encontraba agotada la vía administrativa en relación a la materia objeto de la acción. En este sentido, señaló que la mentada documentación fue requerida por el actor mediante dos notas transcurriendo entre una y otra trece días de la presentación de la última misiva, el amparista instó esta vía judicial.

En este sentido, entendió la magistrada que a la luz de las pruebas rendidas no se evidenciaban con nitidez los derechos lesionados, cuestión que se adunaba a los cuestionamientos formulados en lo atinente a la improcedencia de la vía intentada.

### III - Análisis de la Ratio Decidendi.

Interpuesto el recurso de apelación, la demandada planteó su insuficiencia, entendiendo la CJS que al efectuarse el mérito de la suficiencia o no de la expresión de agravios, debe seguirse un criterio amplio sobre su admisibilidad, ya que es éste el que mejor armoniza con el respeto del derecho de defensa en juicio tutelado por la Constitución Nacional, a fin de no limitar la más amplia y completa controversia de los derechos de los litigantes.

La Corte hizo lugar al recurso de apelación deducido contra la sentencia que rechazó la acción de amparo y, en consecuencia, ordenó a la Municipalidad de Tartagal entregar en el plazo de ciento veinte días hábiles judiciales, dada la extensión y complejidad de la tarea, copia de la Cuenta General correspondiente a los ejercicios fiscales solicitados en la acción. En cuanto al fondo de la cuestión, la CJS destacó que el derecho de acceder a la información ha sido reconocido por la Corte Suprema de Justicia de la Nación en cabeza de cualquier ciudadano (a) con fundamento en lo dispuesto, entre otros, por los arts. 14, 16, 31, 33, 42 y 75 inc. 22 CN – citando decisorios dictados por al

Máximo Tribunal, especialmente Fallos 330:3908; 335:2393). En el ámbito provincial (Salta), el reconocimiento también provino de la máxima instancia jurisdiccional<sup>1</sup>.

El fallo bajo consideración también destaca que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha interpretado consistentemente que el art. 13 de la Convención incluye un derecho al acceso a la información en poder del Estado y ha resaltado que “...las personas tienen el derecho de solicitar ... documentación e información mantenida en los archivos públicos o procesada por el Estado y, en general, cualquier tipo de información que se considera es de fuente pública o ... de documentación gubernamental oficial ...” (CIDH, Informe sobre Terrorismo y Derechos Humanos de 2002, párr.. 281, cita del párrafo 27, del Estudio citado y considerando 7º Fallos, 338:1258).

Luego, aclarada la dimensión y alcances que cabe asignar al derecho invocado por el amparista, pasa a dilucidar si se encuentran cumplidos los requisitos que la norma constitucional exige para su ejercicio. En primer lugar, precisa que el art. 45 de la Carta Orgánica Municipal establece, en el inc. 23, la obligación del Intendente de elevar para la aprobación del Concejo Deliberante, hasta el 30 de mayo de cada año, la Cuenta General del Ejercicio Fiscal vencido. Por su parte, en el art. 29 inc. 7º de ese ordenamiento se prevé el deber del Concejo Deliberante de aprobarla o no, hasta el 30 de junio también de cada año. Que, a su vez, el art. 88 de la Ley 1349 prescribe que corresponde a los concejos deliberantes la aprobación de las cuentas de la administración municipal que deberán rendir anualmente los intendentes en el mes de mayo y, el art. 89 establece que corresponde al poder ejecutivo la aprobación de las cuentas de la administración municipal que deberán rendir anualmente las comisiones municipales en el mes de mayo.

---

<sup>1</sup> CJS – Tomo 120:449; 152:267

Es decir que a la luz de las citadas normas, se tiene que la Cuenta General resulta documentación cuya obligación de producir se encuentra en cabeza del intendente y que ostenta el carácter de información pública a la que es dable su acceso.

Por otro lado, resulta valioso señalar que el actor en su carácter de ciudadano se encuentra facultado a solicitar ante el órgano ejecutivo el informe pertinente sobre los actos de gobierno, en particular la Cuenta General. En tal sentido, cabe ponderar que en el orden provincial, el Decreto N° 1547/02, de Estándar mínimo de acceso a la información de la Administración pública, fija un plazo diferente a los establecidos en la Ley de Procedimientos Administrativos. En efecto, en virtud del art. 7° del mencionado decreto, la administración pública local se auto limita, restringiendo a 30 días el plazo con que cuenta para brindar la información pública que se le requiera, en ejercicio del derecho constitucional a peticionar ante las autoridades y a exigir la publicidad de los actos de gobierno.

Así, se advierte una conducta dilatoria y esquiva por parte del DEM, renuente a brindar la información requerida. Mal puede pretenderse que la ilegitimidad o arbitrariedad de su accionar no se encuentre debidamente acreditada, en tanto en sede administrativa y durante el transcurso de más de tres años, no ha dado muestra de un solo acto que manifieste su voluntad de tardanza o desidia frente al deber de acción constituido, en el caso, por la obligación de evacuar los pedidos de informes solicitados por el amparista, o de brindar, una negativa que resulte jurídicamente justificada.

Es entonces que dada la inacción de la demandada y la manifiesta lesión de derechos reclamados el Tribunal falla a la Municipalidad de Tartagal ordenando entregar en el plazo de ciento veinte días hábiles judiciales la información requerida otorgando tal plazo en razón del volumen de la misma.

#### IV- Descripción del análisis conceptual y antecedentes doctrinarios y jurisprudenciales

En el plano regional, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos dijo que “En una democracia el Estado es un vehículo para garantizar el bien común, derivando sus poderes del consentimiento de los gobernados...”<sup>2</sup> También señaló que el derecho a acceder a la información pública se proyecta en dos dimensiones: individual y colectiva; en tanto destacó que pensada como un bien público, social o colectivo, la información se erige como un mecanismo o andamiaje de control institucional<sup>3</sup>.

Al decir de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura: “...El libre acceso de las personas a las fuentes de información pública es un **derecho humano** universal y un principio democrático inherente al derecho a la información, a la libertad de expresión y de prensa...”. El acceso a la información pública constituye a: la transparencia de la gestión pública; el combate a la corrupción y la cultura del secreto como práctica; la eficiencia en el manejo de la labor pública y la participación ciudadana en la forma de decisiones de interés público;

Al respecto, la Corte Suprema de Justicia de la Nación dijo que 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 (a), 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

---

<sup>2</sup> Informe sobre Terrorismo y Derechos Humanos, 22/10/02, párr.. 282).).

<sup>3</sup> Abramovich, Víctor y Courtis, Christian, “El acceso a la información como derecho”, Anuario de Derecho a la Comunicación, Año 1, vol. 1, Siglo XXI, Buenos Aires, 2000.

de ser democrática (“Asociación Derechos Civiles c/ PAMI – Dto. N° 1172/03 s/ Amparo Ley 16986”, sentencia del 04/12/12, considerando 7º, Fallos, 335:2393).

Que en ese horizonte, está claro que el hecho de haber planteado previamente la cuestión en el ámbito administrativo, en nada obsta a la procedencia del amparo, cuando –como ocurre en el caso- ha quedado demostrada la inidoneidad de la vía administrativa, ya que celebradas dos audiencias en sede judicial la Municipalidad no ha atendido el pedido formulado por el accionante en lo tocante a la Cuenta General de los períodos fiscales solicitados. En ese razonamiento advierte que ese derecho tutelado por nuestra legislación ha sido lesionado al negar la información solicitada en dos oportunidades a la Municipalidad, sin comunicar lo solicitado en todo el tiempo transcurrido.

En materia de protección judicial del derecho al acceso a la información en poder del Estado, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el caso “M. Claude Reyes vs. Chile”, ha enfatizado la necesidad de que exista un recurso sencillo, rápido y efectivo para determinar si se produjo una violación al derecho de quien solicita información y, en su caso, ordene al órgano correspondiente la entrega de la información.

Sobre la cuestión, asimismo señaló que se debe tomar en cuenta que es práctica corriente la negativa a suministrar la información que se solicita a las instituciones o el silencio ante un pedido y que la celeridad en la entrega de la información es indispensable en esta materia (Sentencia del 19 de Septiembre de 2006, Serie C, N° 151, párrs. 162 y 163).

Si bien el fallo de la Corte de Justicia de Salta fue dictado por unanimidad de sus miembros, dos ministros suscribieron una disidencia parcial relativa a los alcances del art. 88 de la Ley 1349.

La información solicitada que tiene carácter público debe aportarse al solicitante. Esto fue dispuesto luego de que en este caso fuera negada por un sujeto del Estado, como es la Municipalidad de Tartagal. A través de este fallo se garantiza a un particular, que requiere acceso a información de carácter público la disposición de la misma cuando es solicitada. El derecho de acceso a la información pública es el que posibilita a los ciudadanos participar en la vida política del Estado, investigar los problemas de la comunidad, realizar un efectivo control sobre sus gobernantes y exigir a sus funcionarios una transparente rendición de cuentas. El acceso debería ser ágil y sencillo. La ley establece el derecho de acceso a la información pública y establece que toda persona tiene derecho a solicitar y recibir información generada, administrada o en poder de las instituciones públicas y demás entes obligados.

El acceso a la información pública prescinde del interés calificado del solicitante, dado su carácter de pública. En este sentido se puede mencionar el fallo del Juzgado Contencioso Administrativo Federal N° 10<sup>4</sup> cuando expresa que: “En materia de acceso a la información pública existe un importante consenso normativo y jurisprudencial en cuanto a que la legitimación para presentar solicitudes de acceso debe ser entendida en un sentido amplio, sin necesidad de exigir un interés calificado del requirente”. Este fallo fue ratificado por la Corte Suprema de Justicia de la Nación. De este razonamiento se deduce que sólo la calidad de ciudadano, miembro de la comunidad “legítima” a este, para pedir información de contenido público que debe ser aportada cuando sea requerida.

#### V- Análisis y comentarios del autor:

---

<sup>4</sup> “Fundación Poder Ciudadano y otros c/ EN – Honorable Cámara de Senadores de la Nación s/ Amparo Ley N° 16.986” (Expte. N° 2446/2015),

Al revocar el fallo de primera instancia, la CJS hizo primar el fondo sobre las formas, aplicando así la doctrina judicial sentada por el Máximo Tribunal en la causa Colalillo<sup>5</sup>, conforme al cual: *i*) "la obligación de los jueces de ponderar con mayor rigor la aplicación de los principios jurídicos pertinentes, a fin de no incurrir con daño para la justicia, en una aplicación sólo mecánica de esos principios", *ii*) "el proceso civil no puede ser conducido en términos estrictamente formales. No se trata ciertamente del cumplimiento de ritos caprichosos, sino del desarrollo de procedimientos destinados al establecimiento de la verdad jurídica objetiva, que es su norte y *iii*) si la ley procesal dispone que los jueces tienen la facultad de disponer las medidas necesarias para esclarecer los hechos debatidos, "tal facultad no puede ser renunciada, en circunstancias en que su eficacia para la determinación de la verdad sea indudable".

A su vez, la Corte de Justicia de Salta, respecto del pedido de deserción del recurso, efectuó el mérito de la suficiencia debe seguirse un criterio amplio sobre su admisibilidad, ya que es éste el que mejor armoniza con el respeto del derecho de defensa en juicio tutelado por la Constitución Nacional, a fin de no limitar la más amplia y completa controversia de los derechos de los litigantes (CSJN, Fallos, 306:474 y CJS, Tomo 44:1109). Cabe romper el silencio para aplaudir la decisión judicial bajo consideración, que reconoció sin limitaciones el derecho individual de un ciudadano a la información pública, en el caso la rendición de la Cuenta General de los ejercicios fiscales correspondientes a los años 2007-2013.

También se advierte que la sentencia revocada erró en el encuadre jurídico del caso, por cuanto se limitó al análisis y consideración de normas del municipio de Tartagal, cuando resultan aplicables la CN, tratados con jerarquía constitucional, la Constitución

---

<sup>5</sup> CSJN: in re "Colalillo" 18/9/1957 (Fallos 238:550).-

de la Provincia de Salta y la ley 22.275, que elimina las formalidades y reconoce el acceso a la información pública, además de la Carta Orgánica Municipal, Ley N° 1349 y el Decreto 1574/02.

#### VI- Conclusión:

Finalmente, es dable destacar que asegurar el acceso a la información pública a los ciudadanos de una nación garantiza y fortalece el sistema democrático. Esto, en países como el nuestro, que está seriamente dañado por el flagelo de la corrupción, contribuye a brindar transparencia en la gestión de la cosa pública, a generar más confianza en las instituciones y a llevar a la práctica una gran herramienta de control que está en manos de la ciudadanía toda. En este sentido, cuadra ponderar que en mayo de 2019 ingresó en la Legislatura de la Provincia de Salta un proyecto de ley de Estado abierto, que propende a mejorar y fortalecer la democracia a través de una relación más directa entre el gobierno y los ciudadanos. Uno de los grandes desafíos que asumen las democracias de la región es la implementación de políticas de Estado abierto, que amplíen los niveles de transparencia y rendición de cuentas, participación y colaboración a todos los poderes que conforman los Estados.

Para concluir, es del caso señalar que resulta indiscutible la obligación de publicitar los actos de gobierno y visibilizar la documentación respaldatoria, que hace a los mismos, siendo digno destacar que actualmente resulta de suma simpleza dar a conocer los actos de gobierno, balances, documentos, a través de la digitalización de documentos cargándolos en la página web de la dependencia de que se trate para su consulta y conocimiento, lo que antes se dificultaba y hoy en día no puede ser una excusa en virtud del avance de la tecnología y medios de comunicación, puestos al servicio de la comunidad, de los ciudadanos por una parte y de los gobernantes por otra.

## VII– Referencias

### Listado de Revisión Bibliográfica

- ✓ Abramovich, Víctor y Courtis, Christian, “El acceso a la información como derecho”, Anuario de Derecho a la Comunicación, Año 1, vol. 1, Siglo XXI, Buenos Aires, 2000, versión electrónica disponible en el sitio oficial de Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación, <http://www.jgm.gov.ar/>.-
- ✓ Armesto, Diego H. y María Clara Guida. "El derecho de acceso a la información pública en el ordenamiento jurídico argentino, en el marco de la Sociedad del Conocimiento". El Derecho Constitucional, serie especial, 2014, pp. 390-404. Signatura topográfica: H. 6950.-
- ✓ Basterra, Marcela, “El Derecho Fundamental de acceso a la Información Pública”, Lexis Nexis, Bs. As., 2006.-
- ✓ Bielli Gaston E. – Pittier Lautaro E. Expediente electrónico en la administración pública. La burocracia como factor negativo determinante en la implementación del gobierno abierto. Cita: eDial DC2446. 11/16/2017. Tema seleccionado por los autores como ponencia en el marco del Congreso Internacional “GOBERNANZA INTELIGENTE E INNOVACIÓN INCLUSIVA”. UBA. Noviembre de 2017.-
- ✓ Decreto N° 1172/03 - Reglamento General del Acceso a la Información Pública para el Poder Ejecutivo Nacional.
- ✓ Decreto N° 206/17 - Reglamentario de la Ley N° 27.275.

- ✓ El derecho de acceso a la información es un derecho fundamental. <http://www.comunidadbaratz.com/blog/el-derecho-de-acceso-a-la-informacion...>
- ✓ Ley N° 27.275 - Ley Derecho de Acceso a la Información Pública.
- ✓ Ley 27275 - Derecho de acceso a la información pública.
- ✓ Transparencia y función pública. Noemí Rojas Llanos. Revista española de control externo. <https://dialnet.unirioja.es/download/articulo/1217048.pdf>