



**EL BLOQUE DE CONSTITUCIONALIDAD Y EL
DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA.
UNA MIRADA AL CASO “LOZANO”.**

David Ricardo Galván

DNI. : 17108297

Legajo : VABG66656

Tema seleccionado: Acceso a la Información Pública

Tutor : María Belén Gulli

Abogacía

2020

Autos caratulados “Lozano, Ricardo Federico vs Unidad Central de Contrataciones Provincia de Salta - Amparo - Recurso de apelación” (Expte. CJS 39446/18) (Tomo 224: 313/326- 20/diciembre/2018).

Tribunal: Corte de Justicia

Provincia: Salta

Fecha de resolución: 20/diciembre/2018.

SUMARIO: I. Introducción. II. Plataforma fáctica, historia procesal y resolución. III. Ratio Decidendi. IV. Descripción del análisis conceptual y antecedentes. V. Conclusión. VI. Referencias.

I. Introducción.

El derecho a acceder a la información pública aparece incorporado a nuestro ordenamiento con la máxima jerarquía normativa. La Constitución Nacional lo regula en su art.1º, al referirse a la forma republicana de gobierno, que entre otros principios establece el de publicidad de los actos gubernamentales; por su parte el art.14 reconoce el derecho a peticionar a las autoridades y el art. 28 expresa que los principios, garantías y derechos reconocidos no podrán ser alterados por leyes que reglamenten su ejercicio.

El derecho a la información pública es un derecho fundamental, no sólo protegido por la Constitución Nacional, sino también por la ley 27275, sancionada en setiembre de 2016 por el Congreso de la Nación y que entró en vigencia el 29 de Setiembre de 2017, y por la Convención Americana de Derechos Humanos, que en su art. 13 consagra este derecho particularmente importante para la consolidación, el funcionamiento y la preservación de los sistemas democráticos.

De acuerdo con la Dra. Basterra, Marcela I.: "...los principios generales que rigen la materia, se encuentran consagrados en el artículo 5° de la ley y son : 1) apertura informativa máxima, 2) transparencia activa, 3) promoción de un gobierno abierto, 4) alcance limitado de las excepciones, 5) informalidad, 6) eficiencia en la respuesta, 7) gratuidad, y 8) in dubio pro petitor" (Basterra, 2010).

En el fallo de marras se encuentra presente un conflicto de constitucionalidad, donde colisionan las reglas con los principios, en el caso particular, el conflicto entre el decreto provincial 1574/02 y el principio constitucional de publicidad de los actos de gobierno.

En este sentido, señala Bidart Campos: "...la Constitución formal, por estar revestida de superlegalidad y supremacía, impone como "deber ser" que todo el mundo jurídico inferior a ella sea congruente y compatible, no la viole ni reste efectividad funcional y aplicativa. Cuando esto no sucede entra en colisión el orden jurídico". (Bidart Campos, 2008, p. 22).

Reviste importancia el análisis del fallo de la Corte de Justicia en cuanto consideró que la sentencia objeto de comentario exige indagar en normas subordinantes y subordinadas que lleva a analizarla a la luz de la supremacía constitucional y el bloque de constitucionalidad federal. Por ello, es menester analizar si se condicionó la pretensión del interesado a los requerimientos de normas reglamentarias menoscabando sus derechos fundamentales.

El acceso a la información se vincula directamente con la publicidad de los actos de gobierno y el principio de transparencia de la administración. Es un instrumento indispensable del sistema republicano y democrático de gobierno.

Es impensable hablar de publicidad y control de la actividad administrativa y de los actos de los gobernantes, si como contrapartida no se garantiza el acceso al público para tomar conocimiento de los mismos.

II. Plataforma fáctica, historia procesal y decisión del tribunal.

En este proceso, el accionante interpuso acción de amparo en contra de la Provincia de Salta -Unidad Central de Contrataciones- solicitando se obligue al mencionado organismo a proporcionar información vinculada a Vicente Moncho Construcciones S.R.L. y J.M.G. Construcciones S.R.L.. Dicha pretensión resulta amplia,

pues comprende: 1) La información relativa a la capacidad de ejecución anual desde 1998, de Vicente Moncho Construcciones S.R.L. y J.M.G. Construcciones S.R.L.; 2) Se especifiquen los pagos realizados en el período mencionado por la Provincia y el origen de los fondos con que se hicieron; 3) Detalles de los elementos materiales técnicos y propios de la actividad de construcción (balances, inventarios, bienes muebles e inmuebles, depósitos e inversiones); 4) Informes sobre las licitaciones en que se hubieran presentado las dos sociedades desde que J.M.G. Construcciones S.R.L. es proveedora y contratista del Estado.

En primera instancia, el Juez rechazó a fs. 66/69 la acción de amparo promovida en autos, por lo que el actor interpuso recurso de apelación, el cuál fue concedido. Para resolver como lo hizo, el juez “a quo” consideró, citando al alto tribunal federal, que el instituto del amparo constituye un procedimiento excepcional, utilizable en las delicadas y extremas situaciones en las que, por carencia de otras vías legales aptas, peligra la salvaguarda de derechos fundamentales y exige para su apertura circunstancias muy particulares caracterizadas por la presencia de ilegalidad y arbitrariedad manifiesta.

El actor a fs.72/81 formula memorial y sostiene que le causa agravio la conclusión del juez “a quo” en tanto el fallo recurrido no respeta la pirámide jurídica al ponderar decretos provinciales por sobre normas constitucionales. Añadió que el daño grave e irreparable ya se produjo con la negativa y la demora a proporcionar la información solicitada. Por ello el actor solicita que se haga lugar al pedido de informe, por cuanto existe verosimilitud del derecho, peligro en la demora, excesiva dilación y actitud obstruccionista de los demandados.

A su turno la Provincia de Salta contesta el memorial de agravios solicitando que se declare desierto el recurso de apelación por falta de fundamentación; subsidiariamente lo responde y solicita su rechazo, con costas.

A fs. 104/105 vta. dictamina la señora fiscal ante la Corte N° 2, quien se pronuncia por el rechazo del recurso de apelación.

Ante lo expuesto, la Corte de Justicia resuelve por decisión unánime, rechazar el recurso de apelación de fs. 70 y, en su mérito, confirmar la sentencia de fs. 66/69, con costas.

III. Ratio Decidendi.

La Corte de Justicia, decide de forma unánime, adhiriendo a la sentencia de grado. En primer lugar lo que hizo el alto tribunal fue examinar los agravios invocados por el impugnante y establecer si se ha violado el derecho de acceso a la información pública que posee como ciudadano y en su caso, si se encuentran cumplidos los requisitos que la norma constitucional exige.

Al respecto la Corte hace mención al precedente “Cornejo” (Tomo 152:267) que sostiene que la difusión de la información pública define el perfil de la relación entre los ciudadanos y el Estado y, consecuentemente, el grado de democracia imperante en una sociedad y en un momento específico.

El alto tribunal se apoya en la doctrina especializada y cita a Basterra, Marcela, “El derecho fundamental de acceso a la información pública”, Lexis Nexis, Bs. As., 2006, Cap.1., que refiere al carácter bifronte del “derecho a recibir información”. Por un lado, la potestad de acceder a la información pública es un derecho individual en cuyo contenido resaltan factores que apuntan a la autorrealización personal. Desde esta perspectiva el derecho de acceso a la información pública se ensambla y conforma uno de los contenidos de la libertad de expresión reconocida por el art. 14 de la Constitución Nacional, entre los derechos humanos fundamentales. Con idéntico rango, los tratados internacionales que integran el ordenamiento jurídico constitucional nacional desde la reforma de 1994, efectúan análoga recepción; por ejemplo, los arts. 13.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 19.2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

Desde un enfoque diverso, el derecho de acceso a la información pública puede ser considerado como un derecho colectivo, dado que la información de tal carácter ha sido calificada como un bien no distributivo ni excluyente, titularizado por la sociedad en su conjunto. En este sentido, se enraíza con la publicidad de los actos de gobierno y la transparencia del obrar estatal, caracteres propios del régimen republicano.

Ahora bien, esta Corte afirma que el derecho a la información pública no es absoluto, ya que sostiene que este derecho debe ser ejercido conforme a las leyes que reglamenten su ejercicio. En el orden provincial ese decreto reglamentario es el 1574/02, que sostiene en su art. 1º que el derecho colectivo a la información se encuentra

protegido por el bloque de constitucionalidad referido a los derechos humanos. La Corte entiende, que condicionar la pretensión del interesado a los requerimientos de las normas reglamentarias, no implica violentas prescripciones constitucionales o de derecho internacional, sino, su necesaria reglamentación.

En virtud de lo expuesto, y al no haber sido impugnado por el amparista el decreto mencionado, no puede prosperar el agravio relativo a una supuesta transgresión del principio de supremacía constitucional. Asimismo sostiene que en el art. 3° del referido decreto se fijan los límites al acceso, y dispone que no se suministrará información de terceros que la administración hubiera obtenido en carácter confidencial.

De esta manera, a criterio de esta Corte no surge acreditada en autos una omisión ilegítima o arbitraria por parte de la administración y ha señalado que la ilegalidad o arbitrariedad manifiesta se debe observar en forma diáfana, a través de un proceder contrario a derecho, que contradiga las normas positivas.

Por lo tanto, la Corte entiende que el actor debió al menos mencionar cuál es la normativa infringida por la administración y no limitarse a referencias genéricas de preceptos constitucionales, pero sin mencionar en concreto qué norma le imponía otorgar la información solicitada. En consecuencia, al faltar uno de los presupuestos que tornan admisible la acción de amparo, corresponde su rechazo.

IV. Descripción del análisis conceptual y antecedentes.

El derecho de acceso a la información pública es un requisito fundamental para garantizar la transparencia y la gestión del gobierno. En efecto, la Constitución Nacional lo regula en su artículo 1°, cuando se refiere a la foma republicana de gobierno, que entre otros principios, establece el de publicidad de los actos gubernamentales. Asimismo, desde la reforma del año 1994, este derecho se robustece por doble vía: por un lado el art. 42, que expresamente consagra el derecho de los consumidores y usuarios de bienes y servicios a acceder a información adecuada y veraz que posibilite el ejercicio de libertad de elección, y por otro lado a través del art.75 inc. 22, que jerarquizó con rango constitucional diversos tratados internacionales de derechos humanos, que entre otros preceptos reconocen el derecho de buscar, recibir y difundir información de toda índole. Este derecho de buscar y recibir información ha sido consagrado expresamente en el art. 4 de la Declaración Americana de Derechos y

Deberes del Hombre y por el art. 13.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Con la sanción de la ley 27.275 en Setiembre de 2016, que regula el derecho de acceso a la información pública, nuestro país se pone a la par de otros países del continente. Esta ley consagra el principio de transparencia y el de máxima divulgación, por el cual toda información en poder del sujeto obligado debe estar disponible para todas las personas, enumera a los sujetos obligados a brindar información pública (art. 7) y se detallan las excepciones por las cuales se habilita a denegar la información requerida (art. 8) - (Gelli, 2016). La reforma de nuestra Constitución en el año 1994, coloca los tratados internacionales de Derechos Humanos, con rango de jerarquía constitucional. Como lo asevera Bidart Campos: “Los instrumentos internacionales de derechos humanos con jerarquía constitucional no forman parte del texto de la constitución; pero se sitúan a su mismo nivel, y en común con la constitución encabezan el vértice del ordenamiento jurídico argentino; esto significa que, también en paridad con la constitución, forman parte de lo que cabe denominar el “bloque de constitucionalidad federal”. (Bidart Campos, 2008, p. 25).

La ley efectúa una remisión a la legislación sobre la acción de amparo y dispone que: "...no serán de aplicación los supuestos de inadmisibilidad formal previstos en el art. 2º de la ley 16.986". Es conveniente tener presente esta última disposición. Dice que el amparo no será admisible cuando: 1) existan recursos o remedios judiciales o administrativos que permitan obtener la protección del derecho o garantía constitucional de que se trate; 2) el acto impugnado emanara de un órgano del Poder Judicial o haya sido adoptado por expresa aplicación de la ley 16.970; 3) la intervención judicial comprometiera directa o indirectamente la regularidad, continuidad y eficacia de la prestación de un servicio público, o el desenvolvimiento de actividades esenciales del Estado; 4) la determinación de la eventual invalidez del acto requiriese una mayor amplitud de debate o de prueba o la declaración de inconstitucionalidad de leyes, decretos u ordenanzas; 5) la demanda no hubiese sido presentada dentro de los quince días hábiles a partir de la fecha en que el acto fue ejecutado o debió producirse. La disposición evitará algunos planteos que, de otro modo, se habrían introducido obligando a los

tribunales a resolverlos. En una visión sumaria debería tenerse en cuenta: 1) El requisito de la existencia de otras vías administrativas o judiciales tal como aparece enunciado en la Ley de Amparo, fue superado por la reforma constitucional de 1994 que, al consagrar el art. 43, limita este supuesto de inadmisibilidad a los casos en los que no exista otro medio judicial más idóneo. Ahora el Congreso no solo excluye este motivo de inadmisibilidad, sino que consagra que la vía judicial idónea para obtener el acceso judicial a la información pública es la acción de amparo. Esto traduce una voluntad expresa de que los debates judiciales sobre la materia encuentren una rápida solución, propia de la celeridad que se le reconoce al amparo. La ley, además, hace explícita su voluntad de consagrar el principio *pro actione* y establece que “no podrá ser exigido el agotamiento de la vía administrativa”. (Vallefn, Carlos A., 2018, p, 5) En el fallo en estudio, la Corte de Justicia de Salta toma el precedente “Cornejo” (Tomo 152:267), donde sostuvo que la difusión de la información pública define el perfil de la relación entre los ciudadanos y el Estado y, consecuentemente, el grado de democracia imperante en una sociedad y en un momento específico.

Señala, además, el alto Tribunal en el fallo Aráoz que “la ilegalidad o arbitrariedad manifiesta, como presupuesto de admisibilidad de la acción de amparo, se debe observar en forma diáfana, a través de un proceder contrario al derecho, que contradiga las normas positivas, o bien, en hipótesis de arbitrariedad, como apóstrofe subjetivo caracterizado por el mero voluntarismo enderezado a la violación del derecho. Su carácter manifiesto, implica que el juez debe advertir, sin asomo de duda, que se encuentra frente a una situación palmariamente anómala o resultante de una voluntad irrazonable desplegada por el demandado” (Tomo 129:969).

Asimismo, esta misma Corte de Justicia en el fallo *Cogno, Carlos Alberto vs. Municipalidad de Tartagal* (Tomo 212:985/998), sostuvo que el daño grave e irreparable está dado por la restricción al derecho de acceso a la información pública.

Como un gran antecedente, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el caso *Claude Reyes y otros vs. Chile*, sentencia del 19 de setiembre de 2006, serie C N° 151, parr. 58 a y b, establece que el artículo 13 de la Convención Americana, comprende la obligación positiva en cabeza del Estado de permitir a los ciudadanos acceder a la información que está en su poder. En este sentido la Declaración de

Principios sobre Libertad de Expresión, establece en el principio N° 2 que “toda persona tiene derecho a buscar, recibir y difundir información y opiniones libremente en los términos que estipula el artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos”. El principio N° 4 señala que “el acceso a la información es un derecho fundamental de los individuos. Los Estados están obligados a garantizar el ejercicio de este derecho”.

A su vez, la Corte Suprema de Justicia de la Nación sostiene en el fallo Savoia, Claudio Martín c/ EN-Secretaria Legal y Técnica (CSJ 315:2013 - 49-S) “...los sujetos obligados solo pueden rechazar un requerimiento de información si exponen, describen y demuestran de manera detallada los elementos y las razones por los cuales su entrega resulta susceptible de ocasionar un daño al fin legítimamente protegido. De esta forma se evita que por vía de genéricas e imprecisas afirmaciones, pueda afectarse el ejercicio del derecho y se obstaculice la divulgación de información de interés público”.

La doctrina especializada refiere al carácter bifronte del “derecho a recibir información”(Basterra, 2006). Por un lado, la potestad de acceder a la información pública es un derecho individual en cuyo contenido resaltan factores que apuntan a la autorrealización personal. Desde esta perspectiva el derecho de acceso a la información pública se ensambla y conforma uno de los contenidos de la libertad de expresión reconocida por el art. 14 de la Constitución Nacional de 1853/60, entre los derechos humanos fundamentales. Con idéntico rango, los tratados internacionales que integran el ordenamiento jurídico constitucional nacional desde la reforma de 1994, efectúan análoga recepción; por ejemplo, el art. 13.2 del Pacto Interamericano de Derechos Humanos y el art. 33 del Pacto de San José de Costa Rica. Desde un enfoque diverso, el derecho de acceso a la información pública puede ser considerado como un derecho colectivo, dado que la información de tal carácter ha sido calificada como un bien no distributivo ni excluyente, titularizado por la sociedad en su conjunto. En este sentido, se enraíza con la publicidad de los actos de gobierno y la transparencia del obrar estatal, caracteres propios del régimen republicano. Los aspectos centrales de la referida publicidad hacen a la publicación oficial de los reglamentos, normas legislativas y otros actos, con las consecuencias jurídicas que ello apareja. Mas, también, desde una

perspectiva amplia, refieren a la información puesta en conocimiento de la comunidad y, fundamentalmente, al ámbito de lo perteneciente al erario y a la cosa pública.

V. Conclusión.

De la lectura de las pretensiones del Sr. Lozano surgen los siguientes interrogantes: Es confidencial la información solicitada por pertenecer a un tercero? La Corte de Justicia de Salta hace incapié en el decreto Provincial 1574/02 “Estándar mínimo de acceso a información de la Administración Provincial” que en su artículo 1° establece: “Toda persona tiene derecho, de conformidad con el principio de publicidad de los actos de gobierno, a solicitar y a recibir información completa, veraz, adecuada y oportuna, de cualquier órgano perteneciente a la Administración Central, Descentralizada, de Entes Autárquicos, Empresas, Sociedades del Estado y Sociedades Anónimas con participación estatal mayoritaria”, mientras que su artículo 3° fija los límites al acceso y dispone que “No se suministrará información: De terceros que la Administración hubiera obtenido en carácter confidencial...”. La respuesta a ese interrogante la encontramos en la misma ley 27275 (Derecho de acceso a la información pública) que en su artículo 7° expresa con claridad quienes son los sujetos obligados a brindar información pública, y en su inciso i) expresa que alguno de esos sujetos obligados son: “contratistas, prestadores y prestatarios bajo cualquier otra forma o modalidad contractual”. Asimismo, en el Título II de la ley 27.275 en su artículo 32 - Transparencia Activa - nos dice en el inciso g), que: “...el Estado como sujeto obligado debe publicar entre otras cosas el listado de las contrataciones públicas, licitaciones, concursos, obras públicas y adquisiciones de bienes y servicios, especificando objetivos, características, montos y proveedores, así como los socios y accionistas principales de las sociedades o empresas proveedoras”.

Por último, el Alto Tribunal Provincial, en una suerte de clase magistral, alecciona al accionante en cuanto a la ilegalidad o arbitrariedad manifiesta como presupuestos de admisibilidad de la acción de amparo y que el daño no pueda evitarse o repararse adecuadamente por medio de otras vías. Es importante señalar en este punto que la ley de derecho de acceso a la información pública N° 27.275 en su artículo 14 expresa claramente que: “El reclamo promovido mediante acción judicial tramitará por

la vía del amparo...” y además que: “No serán de aplicación los supuestos de inadmisibilidad formal previstos en el artículo 2° de la ley 16.986”.

A lo largo de este trabajo hemos visto que desde la reforma constitucional de 1994 nuestro país a jerarquizado los tratados internacionales de Derechos Humanos que se encuentran en el artículo 75 inc. 22 de la Carta Magna y los ha colocado en el vértice de la pirámide jurídica en un plano de igualdad con la Constitución Nacional. Esta ubicación de la Constitución no es antojadiza ni constituye una construcción doctrinaria, en tanto su propio artículo 31 le otorga esa jerarquía, al determinar que: “La Constitución, las leyes de la Nación que en su consecuencia se dicten por el Congreso y los tratados con las potencias extranjeras son la ley suprema de la Nación; y las autoridades de cada provincia están obligadas a conformarse a ella (...)”. Al respecto nos dice Bidart Campos que: “Desde la supremacía de la constitución, el orden jurídico se escalona en planos de gradación jerárquica: los hay subordinantes y subordinados, de modo que cuando se disloca esa gradación se produce una inconstitucionalidad en los planos inferiores que no compatibilizan con los superiores”. (Compendio de Derecho Constitucional, Bidart Campos, Germán J, 2008, p. 22).

Esta obligatoriedad de la adecuación de las normas inferiores a las normas superiores surge a partir del artículo 28 de la Constitución Nacional, en tanto establece que: “Los principios, garantías y derechos reconocidos en los anteriores artículos, no podrán ser alterados por las leyes que reglamenten su ejercicio”.

A modo de síntesis, podemos decir que la supremacía constitucional representa la necesidad de resguardar la vigencia de la Constitución Nacional y a partir de la reforma de 1994 se ubicaron con la misma jerarquía los Tratados Internacionales de Derechos Humanos.

Así, con todo lo anteriormente expresado vemos en conflicto, una colisión entre normas inferiores y normas superiores. El decreto reglamentario provincial no puede, a mi entender, bloquear el acceso a la información pública amparándose en una supuesta confidencialidad de terceros, cuando la ley misma nos dice quiénes son los sujetos obligados y que información deben publicar.

Como corolario, la Corte Suprema de Justicia de la Nación recoge las demandas de la doctrina constitucional de avanzada que pregona un amplio control de constitucionalidad para defender los derechos individuales ante el avasallamiento del

Estado. En efecto, en el fallo Rodríguez Pereyra, Jorge Luis y otra c/ Ejército Argentino s/ daños y perjuicios del 27 de Noviembre de 2012, la Corte Suprema de Justicia de la Nación admite la posibilidad de que los jueces puedan declarar de oficio la inconstitucionalidad de una ley. En el mismo fallo, la Corte Suprema de Justicia de la Nación cita el célebre precedente “Marbury vs Madison” para establecer que cuando la constitución y una ley del congreso están en conflicto, debe regir la constitución. Tal como lo expresaba Carlos Sanchez Viamonte “no existe ningún argumento válido para que un juez deje de aplicar en primer término la Constitución Nacional” (Sanchez Viamonte, 1963, pag. 197).

A partir de este fallo, el Máximo Tribunal de la Nación y los tribunales inferiores podrán -en el marco de su jurisdicción- declarar la inconstitucionalidad de leyes federales, nacionales o locales, decretos de necesidad y urgencia, decretos delegados, reglamentarios y autónomos, así como de resoluciones administrativas y actos jurídicos aunque no existiera petición de las partes.

Por todo lo antedicho es menester afirmar la no concordancia con el fallo de la Corte de Justicia de Salta, por lo que considero que esta Corte al menos debería haber hecho lugar parcialmente a la pretencion del amparista, tal como lo expresa el art. 12 de la ley 27.275 “Información parcial. Los sujetos obligados deben brindar la información solicitada en forma completa. Cuando exista un documento que contenga en forma parcial información cuyo acceso esté limitado en los términos del artículo 8° de la presente ley, deberá suministrarse el resto de la información solicitada, utilizando sistema de tachas”.

VI. Referencias.

- Ley 27.275, Derecho de acceso a la Información Pública, Honorable Congreso de la Nación Argentina, 2016.
- Ley 16.986, Ley de Amparo, Honorable Congreso de la Nación Argentina, 1966.
- Ley 16.970, Defensa Nacional, Honorable Congreso de la Nación Argentina, 1966.
- Convención Americana de Derechos Humanos, art.13.1.
- Decreto Provincial de Salta, N°1574, Estandar Mínimo de Acceso a Información de la Administración Provincial, 2002.
- Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre.
- El derecho de acceso a la información pública -Análisis del proyecto de ley federal-
Disertación en sesión pública del instituto de Política Constitucional, Dra, Basterra
Marcela I, p. 22.
- Basterra, Marcela “El Derecho Fundamental de acceso a la Información Pública”,
(Lexis Nexis, Bs. As. 2006, Cap. 1).
- Bidart Campos, German J, 2008, “Compendio de derecho constitucional” p. 22, 25.
- Constitución Nacional, art. 1, 28, 42, 75 inc. 22.
- Gelli, María A., “Ley de acceso a la información pública, los principios, los sujetos
obligados y la excepciones”, LA LEY 2016-E-1040.
- Carlos Sanchez Viamonte, “Juicio de Amparo”, Enciclopedia Jurídica Omeba, (t. XVII,
pag.197).
- Vallefin, Carlos A., 2018, “La acción de amparo y el acceso a la información pública”.
- C.J.S. “Cornejo c/ Secretaría General de la Gobernación de la Provincia de Salta”,
Tomo 152:267, (2010).
- C.J.S “Aráoz”, Tomo 129:969 (2009).
- C.J.S “Cogno, Carlos Alberto vs. Municipalidad de Tartagal”, Tomo 212:985/998
(2017).
- CIDH, “Claude Reyes y otros vs. Chile”, (2006), serie C N° 151, parr. 58 a y b.
- Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión.
- C.S.J.N., “Savoia, Claudio Martín c/ EN-Secretaria Legal y Técnica” fallos 315:2013 -
49-S, (2019).

C.S.J.N “Rodríguez Pereyra, Jorge Luis y otra c/ Ejército Argentino s/ daños y perjuicios, R. 401. XLIII, (2012).

(Tomo 224:313/326)

Salta, 20 de diciembre de 2018.

Y VISTOS: Estos autos caratulados **“LOZANO, RICARDO FEDERICO VS. UNIDAD CENTRAL DE CONTRATACIONES PROVINCIA DE SALTA – AMPARO - RECURSO DE APELACIÓN”** (Expte. N° CJS 39.446/18), y

CONSIDERANDO:

____ 1º) Que contra la sentencia de fs. 66/69 que rechazó la acción de amparo promovida en autos, interpuso recurso de apelación el actor, el que fue concedido a fs. 71. ____ Para resolver como lo hizo, el juez “a quo” consideró con cita del Alto Tribunal Federal, que el instituto del amparo constituye un procedimiento excepcional, utilizable en las delicadas y extremas situaciones en las que, por carencia de otras vías legales aptas, peligra la salvaguarda de derechos fundamentales y exige para su apertura circunstancias muy particulares caracterizadas por la presencia de ilegalidad o arbitrariedad manifiesta que, ante la ineficacia de los procedimientos ordinarios, origina en el amparista un daño concreto y grave, sólo eventualmente reparable por éste camino urgente y expeditivo.

____ Expresó que la pretensión del accionante resulta amplia, pues comprende: i) la información relativa a la capacidad de ejecución anual -desde 1998- de Vicente Moncho Construcciones S.R.L. y J.M.G. Construcciones S.R.L.; ii) se especifiquen los pagos realizados en el período mencionado por la Provincia y el origen de los fondos con que se hicieron; iii) detalle de los elementos materiales (balances, inventarios, bienes muebles e inmuebles, depósitos e inversiones), técnicos y propios de la actividad de construcción; iv) informe sobre las licitaciones en que se hubieran presentado las dos sociedades desde que J.M.G. Construcciones S.R.L. es proveedora o contratista del Estado.

____ En lo esencial, luego de reseñar la normativa aplicable a la solución del caso (arts. 3º del Anexo I del Decreto 1574/02 y 28 del Reglamento de Inscripción en el Registro de Contratistas de Obras Públicas de la Provincia, aprobado por Resolución N° 118/03 del Ministerio de Hacienda y Obras Públicas), concluyó que, de las pruebas aportadas, no surge que se haya configurado un actuar ilegal o arbitrario de parte de la administración demandada, al sustentar ésta su posición en la normativa vigente que reglamenta el derecho al acceso a la información pública, y que limita el suministro de ella a quienes revisten –como el actor en autos- la condición de terceros. Señaló, además, que no se advierte la presencia de un daño grave e irreparable, dado que la información de carácter confidencial solicitada, podrá ser ordenada en el marco del juicio caratulado “Lozano, Ricardo Federico c/Moncho Vicente y/o sus herederos s/ordinario – nulidad e inexistencia de actos jurídicos”.

____ Finalmente sostuvo que aún reconociendo que existen elementos para considerar que el actor podría ser hijo del señor Vicente Moncho -en virtud de otras actuaciones tramitadas ante ese juzgado-, de ello no se sigue que tenga un derecho evidente a formular los pedidos objeto del presente amparo, en tanto la información solicitada no se refiere a quien habría sido su padre, sino a la sociedad Vicente Moncho Construcciones –que aquél creó pero que ya no integraba al momento de su muerte- y J.M.G. Construcciones S.R.L. respecto a la cual no probó que aquél fuera socio.

____ 2º) Que a fs. 72/81 formula memorial el actor. Sostiene que le causa agravio la conclusión del juez “a quo” en tanto el fallo recurrido no respeta la pirámide jurídica al ponderar decretos provinciales por sobre normas constitucionales y tratados internacionales que protegen el derecho a la información como un derecho humano.

Manifiesta que el daño grave e irreparable ya se produjo con la demora y negativa a proporcionar la información solicitada y que ello permitirá la desaparición de prueba importante. Cita pronunciamientos dictados en los Exptes. N^{os}. 365.901/11 y 399.492/12 en los cuales –según sostiene- la verosimilitud del derecho de su parte fue admitida.

Afirma que el actuar ilegal y arbitrario de los socios de la S.R.L. se prueba con la excesiva dilación del trámite, la actitud de oposición permanente de los hermanos del causante -Vicente Moncho- al sometimiento a la prueba de A.D.N. en orden a la indagación de la realidad del vínculo filiatorio del actor -hijo extramatrimonial- y que todo ello provocó que los demandados tomaran los bienes del sucesorio, excluyendo a su parte, vulnerando así su porción legítima.

Solicita que se haga lugar al pedido de informe, por cuanto existe verosimilitud del derecho, peligro en la demora, excesiva dilación y actitud obstruccionista de los demandados.

A fs. 85/88 la Provincia de Salta contesta el memorial de agravios y solicita que se declare desierto el recurso de apelación por falta de fundamentación, al no cumplir con lo normado en el art. 255 del C.P.C.C.; subsidiariamente lo responde y solicita su rechazo, con costas.

A fs. 104/105 vta. dictamina la señora Fiscal ante la Corte N^o 2, quien se pronuncia por el rechazo del recurso de apelación.

3^o) Que esta Corte ha dicho reiteradamente que la viabilidad del amparo requiere no sólo la invocación de un derecho indiscutible, cierto, preciso, de jerarquía constitucional, sino también que la conducta impugnada sea manifiestamente arbitraria o ilegítima y que el daño no pueda evitarse o repararse adecuadamente por medio de otras vías (Tomo 61:917; 64:137; 67:481; 83:835; 91:603; 95:711; 119:495, entre otros).

Es que el amparo constituye un proceso excepcional que exige para su apertura circunstancias muy particulares caracterizadas por la presencia de arbitrariedad o ilegitimidad notorias, que ante la ineficacia de los procedimientos ordinarios origina un daño grave sólo eventualmente reparable por este procedimiento urgente y expeditivo. Debe tratarse de una vulneración ostensible de garantías constitucionales, pues la razón de ser de la acción de amparo no es someter a vigilancia judicial el desempeño de los funcionarios y organismos administrativos, ni el contralor del acierto o error con que ellos cumplen las funciones que la ley encomienda, sino proveer el remedio adecuado contra la arbitraria violación de los derechos y garantías reconocidos por la Constitución (cfr. CSJN, Fallos, 305:2237; 306:788, entre muchos otros). Es por tal motivo que los jueces deben extremar la ponderación y la prudencia a fin de no decidir, por el sumarísimo trámite del amparo, cuestiones susceptibles de mayor debate y que corresponda resolver de acuerdo a procedimientos ordinarios (cfr. esta Corte, Tomo 55:13; 73:121; 83:835, entre otros), en tanto un ensanchamiento indebido de su cauce provocaría sin dudas su deformación, con el consecuente menoscabo -por la cognición limitada de su trámite- del principio del debido proceso y el descalabro de todo el mecanismo jurisdiccional (cfr. esta Corte, Tomo 45:821; 55:89; 65:257; 93:587, entre muchos otros).

4^o) Que se impone liminarmente analizar el planteo introducido por la Provincia de Salta atinente a la falta de idoneidad técnica del memorial de agravios del recurrente. Al respecto, cabe precisar 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 (CSJN, Fallos, 306:474; esta Corte, Tomo 44:1109). Así, si como en el caso sucede, el apelante individualiza, aún en mínima medida, los motivos de su disconformidad con la sentencia impugnada, no procede declarar la deserción del recurso, por cuanto la gravedad de los efectos con que la ley sanciona la insuficiencia de la expresión de agravios, torna aconsejable aplicarla con criterio amplio favorable al recurrente (cfr. esta Corte, Tomo 198:281, entre otros).

Siendo ello así, corresponde examinar los agravios invocados por el impugnante.
5º) Que en el caso, el accionante interpuso demanda de amparo en contra de la Provincia de Salta -Unidad Central de Contrataciones- solicitando que se obligue al mencionado organismo a proporcionar información vinculada a empresas en las cuales el señor Vicente Moncho tendría o habría tenido participación. Señaló que dicho pedido es realizado como heredero de aquél y, además, en su calidad de ciudadano común.

Circunscrito de esta manera el objeto de la acción, y al no encontrarse probado en el presente proceso la calidad de heredero del accionante, corresponde establecer si, en el “sub lite”, se ha violado el derecho de acceso a la información pública que posee como ciudadano y, en su caso, si se encuentran cumplidos los requisitos que la norma constitucional exige para la procedencia de este excepcional remedio.

Al respecto esta Corte en el precedente “Cornejo” (Tomo 152:267) sostuvo que la difusión de la información pública define el perfil de la relación entre los ciudadanos y el Estado y, consecuentemente, el grado de democracia imperante en una sociedad y en un momento específico.

La doctrina especializada (cfr. Basterra, Marcela, “El derecho fundamental de acceso a la información pública”, Lexis Nexis, Bs. As., 2006, Cáp. 1) refiere al carácter bifronte del “derecho a recibir información”.

Por un lado, la potestad de acceder a la información pública es un derecho individual en cuyo contenido resaltan factores que apuntan a la autorrealización personal. Desde esta perspectiva el derecho de acceso a la información pública se ensambla y conforma uno de los contenidos de la libertad de expresión reconocida por el art. 14 de la Constitución Nacional, entre los derechos humanos fundamentales. Con idéntico rango, los tratados internacionales que integran el ordenamiento jurídico constitucional nacional desde la reforma de 1994, efectúan análoga recepción; por ejemplo, los arts. 13.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 19.2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

Desde un enfoque diverso, el derecho de acceso a la información pública puede ser considerado como un derecho colectivo, dado que la información de tal carácter ha sido calificada como un bien no distributivo ni excluyente, titularizado por la sociedad en su conjunto. En este sentido, se enraíza con la publicidad de los actos de gobierno y la transparencia del obrar estatal, caracteres propios del régimen republicano.

Los aspectos centrales de la referida publicidad hacen a la publicación oficial de los reglamentos, normas legislativas y otros actos, con las consecuencias jurídicas que ello apareja. Mas, también, desde una perspectiva amplia, refieren a la información puesta en conocimiento de la comunidad y, fundamentalmente, al ámbito de lo perteneciente al erario y a la cosa pública.

Ahora bien, el mentado derecho de acceso a la información pública no es absoluto pues, tal como lo prevén los arts. 28 y 16 de la Constitución Nacional y Provincial, respectivamente, al igual que todos los derechos allí consagrados, deben ser ejercidos conforme a las leyes que reglamentan su ejercicio.

En el orden provincial, el Decreto 1574/02 aprobó el “Estándar mínimo de acceso a la Información de la Administración Pública” y, tal como lo sostuvo esta Corte en el precedente mencionado “el derecho colectivo a la información que el decreto N° 1574/02 consagra en su artículo 1° se encuentra protegido por el bloque de constitucionalidad referido a los derechos humanos, particularmente como contracara del derecho a la libertad de expresión (art. 13 de la Convención Americana sobre DD.HH.; art. XXIV de la Decl. Americana D. y D. del H°; art. 19 de la Decl. Univ. DD.HH.; art. 19 P.I.D.C. y P.; C.I.D.H., OC 5-85; Basterra, Marcela I.; op. cit. págs. 10 y sgtes.); y que no por ello, resulta insusceptible de una regulación que posibilite no sólo su efectiva vigencia sino el ejercicio de sus derechos y obligaciones por cada uno de los sujetos involucrados, como en el caso sucede con la Administración Pública”.

Señaló, además, que “... condicionar la pretensión del interesado a los requerimientos de las normas reglamentarias (en el caso, el decreto citado) no implica el menoscabo de sus derechos fundamentales ni su conversión a meras expresiones de deseo, ni violentas prescripciones constitucionales o de derecho internacional, como lo entiende el recurrente, sino su necesaria reglamentación (arts. 19 de la C.N., 16 del C.P., 30 del Pacto de S. J. de Costa Rica, 19.3 del P.I.D.C. y P.)”.

No se trata, en consecuencia, de desconocer el derecho de acceso a la información de la gestión gubernamental, sino de preservar y garantizar que el ejercicio de ese derecho se realice conforme a los mecanismos predeterminados en las disposiciones normativas vigentes.

En virtud de lo expuesto, y al no haber sido impugnado por el amparista el Decreto 1574/02 que como se dijo, reglamenta el derecho de acceso a la información pública, no puede prosperar el agravio relativo a una supuesta transgresión del principio de supremacía constitucional.

6°) Que corresponde ahora analizar si la negativa exteriorizada por la Unidad Central de Contrataciones al suministro de la información resultó ilegítima o arbitraria.

Para fundar la negativa, la administración invocó el Decreto 1574/02 y, en base la distinción entre interés simple, interés legítimo y derecho subjetivo, señaló que al poseer la información requerida el carácter de “confidencial” por pertenecer a un tercero, no se acreditó de parte del accionante un interés legítimo para acceder a su contenido.

En el referido decreto, el art. 1° de su anexo establece que “Toda persona tiene derecho, de conformidad con el principio de publicidad de los actos de gobierno, a solicitar y a recibir información completa, veraz, adecuada y oportuna, de cualquier órgano perteneciente a la Administración Central, Descentralizada, de Entes Autárquicos, Empresas, Sociedades del Estado y Sociedades Anónimas con participación estatal mayoritaria”. El art. 3° fija los límites al acceso, y dispone que “No se suministrará información: De terceros que la Administración hubiera obtenido en carácter confidencial ...”. Complementa el marco normativo, la Resolución N° 118/03 del ex Ministerio de Hacienda y Obras Públicas, cuyo art. 38 dispone que “los datos que los interesados consignen, tendrán carácter de declaración jurada y la documentación que se presente será confidencial y de uso reservado respecto de terceros que no fuesen Organismo Públicos o que afecten de alguna manera sus derechos fundamentales”.

De esta manera, analizadas las constancias del expediente, no surge acreditada en autos una omisión ilegítima o arbitraria por parte de la Administración, en tanto su conducta se sustentó en las normas mencionadas, las que –además– no lucen irrazonables.

_____ Tal circunstancia excluye uno de los presupuestos de admisibilidad de la acción de amparo, en tanto al haber ajustado la administración su accionar a lo expresamente estipulado por las normas que rigen su actividad, debe ser descartada una actuación ilegítima o arbitraria.

_____ Ha señalado esta Corte que “la ilegalidad o arbitrariedad manifiesta, como presupuesto de admisibilidad de la acción de amparo, se debe observar en forma diáfana, a través de un proceder contrario al derecho, que contradiga las normas positivas, o bien, en hipótesis de arbitrariedad, como apóstrofe subjetivo caracterizado por el mero voluntarismo enderezado a la violación del derecho. Su carácter manifiesto, implica que el juez debe advertir, sin asomo de duda, que se encuentra frente a una situación palmariamente anómala o resultante de una voluntad irrazonable desplegada por el demandado” (Tomo 129:969), lo cual, por cierto, no ocurre en la especie.

_____ Por lo tanto y a fin de demostrar el presupuesto en análisis, el actor debió acreditar o, al menos, mencionar cuál es la normativa infringida por la administración, exigencia que ha sido incumplida por el amparista, al limitar su exposición a efectuar referencias genéricas a preceptos constitucionales, pero sin mencionar en concreto qué norma, infringida por la U.C.C., le imponía otorgar la información solicitada.

_____ En consecuencia, al faltar uno de los presupuestos que tornan admisible la acción de amparo, corresponde su rechazo.

_____ Sin perjuicio de que lo expuesto es suficiente para rechazar el recurso de apelación articulado, cabe agregar que en el memorial en examen no se refutó el argumento relativo a la existencia de otras vías aptas para la salvaguarda del derecho del actor.

_____ 7º) Que de acuerdo a las premisas expuestas y al no configurarse una extrema y delicada situación en la que, por carencia de otras vías legales aptas, peligre la salvaguarda de derechos fundamentales, que ante la ineficacia de los procedimientos ordinarios, origine un daño concreto y grave, solo eventualmente reparable por esta vía urgente y expeditiva, corresponde rechazar el recurso de apelación del actor y, confirmar la sentencia de grado. Con costas (art. 67 del C.P.C.C.).

_____ Por ello,

LA CORTE DE JUSTICIA,

RESUELVE:

I. **RECHAZAR** el recurso de apelación de fs. 70 y, en su mérito, **confirmar** la sentencia de fs. 66/69. Con costas.

II. II. **MANDAR** que se registre y se notifique.

(Fdo.: Dres. Guillermo Alberto Catalano -Presidente-, Sergio Fabián Vittar, Guillermo Alberto Posadas, Dras. Sandra Bonari y Teresa Ovejero Cornejo -Jueces de Corte y Juezas de Corte-. Ante mí: Dra. María Jimena Loutayf –Secretaria de Corte de Actuación-).

