

UNIVERSIDAD EMPRESARIAL SIGLO 21  
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES



Trabajo Final de Graduación

El derecho de acceso a la información pública: ¿Se lo puede considerar un derecho accesible para todos los ciudadanos?

Análisis de la sentencia:

---

“FUNDACIÓN PARA EL DESARROLLO DE POLÍTICAS  
SUSTENTABLES C/ SECRETARÍA DE ADMINISTRACIÓN  
FINANCIERA DEL MINISTERIO DE FINANZAS DEL GOBIERNO DE  
LA PROVINCIA DE CÓRDOBA. AMPARO POR MORA (LEY 8803)  
-RECURSO DE CASACIÓN-

Tutora: Dra. Mirna Lozano Bosch

Alumna: Julieta Chavero

Legajo: VABG73784

DNI: 34.059293

-2020-

Sumario: I. Introducción. – II. Plataforma Fáctica. – III. Historia procesal. – IV. Decisión del Tribunal. – V. Ratio Decidendi de la sentencia. – VI. La legitimación en el derecho de acceso a la información pública. – VII. Principios de presunción de publicidad y máxima divulgación. Limitaciones. – VIII. Denegatoria en la solicitud de información pública. – IX. Reflexiones finales. – X. Referencias.

## **I. Introducción**

Actualmente el acceso a la información pública se constituye como un derecho fundamental de todos aquellos ciudadanos que tengan interés en buscar y recibir datos que se encuentran en poder del Estado. Tal es así que en un sistema de gobierno representativo, republicano y federal, este derecho se vuelve imprescindible en pos del correcto funcionamiento de la democracia.

Tal como sostiene Basterra (2018) tanto la arquitectura constitucional de los sistemas democráticos contemporáneos, como la división de poderes, constituye uno de los pilares fundamentales para el ejercicio del control del poder. El otro cimiento está conformado por los derechos fundamentales que posibilitan el margen de acción propia de los ciudadanos que por medio del voto ejercerán el último control. (p.2)

Este derecho básico, permite a las personas tener un conocimiento amplio sobre las gestiones de los diversos órganos del Estado, dándole acceso a información relacionada con aspectos presupuestarios, el grado de avance en el cumplimiento de objetivos planteados y los planes del Estado para mejorar las condiciones de vida de la sociedad en su conjunto, entre otros. El control efectivo de los ciudadanos sobre las acciones públicas requiere del Estado no sólo que se abstenga de censurar información sino que, como acción positiva, proporcione información a los ciudadanos. (Bertoni, 2003, p. 15).

En este sentido, el derecho a la información pública es una herramienta disponible para los ciudadanos ya que permite alcanzar la transparencia de los actos del Estado. Por otro lado permite que la ciudadanía se constituya como fiscalizadora y que todos los sectores de la sociedad puedan participar de manera activa e informada en el diseño de políticas públicas que afectan directamente a la población. (Basterra, M. 2018, p. 3). En este sentido, no se

puede pensar un Estado democrático, donde la información pública no está disponible para la ciudadanía.

En el presente trabajo se procederá, a analizar la sentencia dictada por el Tribunal Superior de Justicia de Córdoba, en los autos “Fundación para el Desarrollo de Políticas Sustentables (FUNDEPS) C/ Secretaría de Administración Financiera del Ministerio de Finanzas del Gobierno de la Pcia. De Córdoba. –Amparo por mora- (Ley Nro. 8803) – Recurso de casación”. En el mismo, se pueden dilucidar tres ejes fundamentales en las cuales gira la controversia planteada. En primer lugar, el Tribunal debió determinar quiénes son los sujetos que gozan de legitimidad para acceder a la información pública; en segundo lugar, determinar si la solicitud de información debe o no estar relacionada a un acto administrativo; y por último, resolver el alcance de los límites legales respecto al acceso a la información pública.

A raíz de lo mencionado, al Máximo Tribunal, se le plantearon dos problemas, uno de tipo lingüístico, específicamente de interpretación, ya que debió determinar los alcances de la normativa que regulan el acceso a la información pública y luego determinar las consecuencias normativas de un conjunto de enunciados de derecho para un problema o una materia específica. (Alchourrón y Bulygin, 2012, pp. 62-63). Por otro lado, se presenta un problema de tipo axiológico, en el sentido de determinar si los datos que solicitó la amparista están reservados a tenor del principio de reserva o están amparados en el principio de máxima divulgación. Este tipo de problema, requiere la emisión de un juicio de valor, el cual no debe ser arbitrario, sino que debe ser respetuoso de todo el ordenamiento jurídico (Alchourrón y Bulygin, 2012).

La finalidad de esta nota de fallo, es describir la manera en que el Tribunal resolvió el presente caso, siendo de gran importancia para la jurisprudencia local y que viene a sentar un importante precedente respecto a la concepción sobre el derecho de acceso a la información pública.

## **II. Plataforma Fáctica**

En el año 2010, la Fundación para el Desarrollo de Políticas Sustentables – (de ahora en adelante FUNDEPS o parte actora) solicito a la Secretaría de Administración Financiera

de la Provincia de Córdoba – (de ahora en adelante la Secretaría) información contenida en el Registro Oficial de Proveedores y Contratista del Estado –ROPyCE-. Dicho requerimiento se concentró en los siguientes puntos: 1) Nómina de personas físicas y jurídicas proveedores del Estado. 2) En el caso de personas jurídicas, nombre de institución, número de personería, autoridades, último balance aprobado, rubro y/o tipo de bienes y servicios prestados al Estado. 3) En el caso de personas físicas, nombre, profesión, matrícula, rubro y/o tipo de bienes y servicios prestados al Estado 4) Especificaciones de sanciones sobre proveedores. 5) Informes respecto a la nómina de personas e instituciones inhabilitadas para actuar como proveedores del Estado, y si las hay motivo de dicha inhabilitación.

### **III. Historia procesal**

Vencidos los plazos establecidos según Ley provincial Nro. 8803 “Derecho al Acceso al Conocimiento de los Actos del Estado”, la parte actora interpone acción de amparo por mora ante la Cámara Contencioso Administrativa de Segunda Nominación.

La Secretaría, en los plazos establecidos según la ley Nro. 8508, que legisla sobre acción de amparo por mora de la Administración, denegó la solicitud de información, argumentando que FUNDEPS, no estaba comprendida dentro de las entidades habilitadas para requerir antecedentes de las firmas inscriptas en el ROPyCE y, además, dicha información se encontraba dentro de las previsiones del artículo 3 de la ley Nro. 8803, pudiendo afectar la confidencialidad de los datos resguardados.

La Cámara Contenciosa Administrativa de Segunda Nominación, mediante sentencia N° 255 del año 2010, rechazó la acción de amparo con costas a la actora, argumentando que la pretensión inicial, no reunía las condiciones exigidas por la ley para su procedencia. Es decir, la actora no especifica ni individualiza ningún “acto administrativo” ya dictado y concreto como fundamento de la solicitud, ni acompaña la documental respaldatoria correspondiente. Así mismo la Cámara entiende que la información requerida es general e indeterminada, y que dicho control externo corresponde que lo efectúe el Tribunal de Cuentas y la Legislatura en su calidad de representante del pueblo.

Esta decisión motiva, a la parte actora a impugnar dicha sentencia e interponer, previa admisión por el tribunal a quo mediante Auto Nro. 351, recurso de casación ante el Tribunal Superior de Justicia de la Provincia de Córdoba (TSJ).

#### **IV. Decisión del Tribunal**

Finalmente, el Máximo Tribunal de la provincia de Córdoba, por medio de la Sala Contencioso Administrativa, decide por unanimidad revocar la sentencia del a quo y hacer lugar parcialmente tanto al recurso de casación interpuesto, como así también a la acción de amparo de acceso a la información de los actos del Estado.

#### **V. Ratio Decidendi de la sentencia.**

La decisión adoptada por el Tribunal Superior de Justicia de Córdoba, se basó, en primer término en reconocer una noción amplia del derecho a la información pública, usando como base la legislación local mediante la ley Nro. 8803, y ampliando dicho argumento con normativa internacional con jerarquía constitucional, como es la Declaración Universal de Derechos Humanos, Convención Americana sobre Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. A raíz de esto, afirmó *“el derecho humano de acceso a la información pública ha de analizarse desde una óptica amplia y holística”* y *“este derecho corresponde a toda persona sin que deba acreditarse algún interés o situación jurídica especial, receptándose una legitimación amplia que comprende tanto la actuación en sede administrativa como en sede judicial”*. En consecuencia, la parte actora se encuentra dentro de los sujetos legitimados para reclamar el acceso a la información pública. (consid. 14°).

Por otra parte, la Cámara Contencioso Administrativa en sus fundamentos hacía hincapié en la vinculación que debía existir entre la información solicitada y la individualización de un acto administrativo, hecho desestimado de lleno por el TSJ debido a que no lo considera un argumento razonable teniendo en cuenta el alcance, sentido y finalidad derivado de los establecido en la propia Ley Nro. 8803.

Teniendo en cuenta a libertad de expresión y pensamiento que debe asistirle a toda persona que viva en un sistema de gobierno democrático, el TSJ recoge la postura que en este sentido tiene la Corte Interamericana de Derechos Humanos, reflejada en sentencias de los casos “Claude Reyes y otros vs Chile, de fecha 19/09/2006 y, el caso “Gomes Lund y otros (Guerrilha Do Araguaia) vs. Brasil, de fecha 24/11/2010. La Corte fija como principio vector de la materia, el principio de máxima divulgación, el cual presume que la información es pública, accesible y sujeta a un régimen limitado de excepciones, cuando se encuentra bajo la órbita del poder del Estado. (consid. 15°). En este sentido, y teniendo en cuenta la existencia de límites legales para acceder a la información solicitada el Máximo Tribunal entiende que *“las causales que puede evocar la Administración para negarse a proveer información son verdaderamente excepcionalísimas y taxativas, de modo que sólo pueden admitirse las expresamente previstas por el Legislador”*. Por lo tanto, si no existe un supuesto de excepción explícitamente estipulado en la legislación, *“rige en forma operativa el principio según el cual toda la información en poder del Estado se presume pública, a fin de garantizar el acceso a los datos, el control ciudadano y la participación democrática.”* (consid. 16°).

Finalmente, el fallo establece que la falta de precisiones de la presentación formulada al momento de pedir la información no justifica la denegatoria de la Administración de no proveer la información de la que dispone. Además agrega, que en el caso de que la información requerida contenga limitaciones, ya sea porque contiene datos sensibles sobre personas privadas y/o públicas en poder el Estado, la Administración debe informar sobre todos los puntos que no están vedados, es decir, debe brindar la información requerida en forma parcial, suministrando aquella que no fuera reservada en los términos legalmente establecidos. (consid. 17°).

Siguiendo los lineamientos expresados ut supra, se puede entender que el TSJ, adopta una postura de interpretación amplia respecto al acceso a la información pública y a la determinación de los sujetos legitimados para acceder a ella. Para fundamentar su posición, y poder arribar a lo comentado evoca en primer lugar normativa de carácter local, pero amplía y profundiza su argumento con jurisprudencia de carácter internacional.

Con relación, al problema axiológico el Máximo Tribunal armoniza las disposiciones de máxima divulgación, presentes en la normativa de acceso a la información pública, con el principio de reserva que busca resguardar datos sensibles de las personas.

## **VI. La legitimación amplia del derecho de acceso a la información pública**

El derecho de acceso a la información pública se puede vislumbrar desde dos perspectivas: por un lado, la individual, la cual hace hincapié en el concepto de autorrealización personal, es decir los ciudadanos tienen el objetivo de buscar información para tomar decisiones. Se maximiza el campo de la autonomía personal, posibilitando la libertad de expresión en base a la información que tienen disponible. (Abramovich- Courtis p.2).

Por el otro lado, se encuentra la perspectiva pública y/o colectiva. En este caso, la información ya no solo sirve como factor de autorrealización personal sino es un mecanismo para lograr la fiscalización institucional. Esto, se vincula directamente con una concepción participativa de la democracia. (Abramovich- Courtis p.3).

En un sistema republicano y democrático, la regla debería ser la publicidad de los actos de gobierno, en pos de garantizar una ciudadanía informada, que pueda ejercer su derecho de participación en la cosa pública. En este sentido, según ha afirmado Basterra, M (2020) este derecho de raigambre constitucional, basada en el principio de publicidad de los actos de gobierno, transparencia y control en el ejercicio de la función pública y siendo además pre condición para el ejercicio de otros derechos, la legitimación sin duda debe ser amplísima. (p. 12).

Siguiendo la misma línea argumentativa, en el año 2012, la Corte Suprema de Justicia confirma que el acceso a la información en poder del Estado es un derecho que tienen todas las personas, debido a que la información pertenece a la ciudadanía, y no al Estado, pero es el Estado quien debe garantizar el acceso a la información. (CSJ, “Asociación Derechos Civiles c/ En Pami. 2012). Cabe destacar, que la citada jurisprudencia sentó las bases para que años después y en otros fallos, la CSJ confirmara nuevamente este principio, a través de sentencias como; “CIPPEC c/Estado Nacional –M°. De Desarrollo Social” y “Savoia, Claudio Martin c. EN-Secretaria Legal y Técnica”.

## **VII. Principio de publicidad y máxima divulgación. Limitaciones**

Considerando que para el desarrollo de una democracia es esencial que los ciudadanos puedan tener participación en el espacio público, se torna imprescindible la publicidad y la máxima divulgación de los actos de gobierno. Tal es así, que a nivel local, mediante la ley Nro. 8803, en su artículo 1 expresa: “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 pública provincial, municipal y comunal, centralizada y descentralizada, de entes autárquicos, empresas y sociedades del Estado, sociedades anónima(..)”. Se puede decir, que la regla general es la publicidad, mientras que la denegatoria o el secreto es la excepción, ya que toda información se presume pública y debe estar a disposición de quien la solicita, salvo las excepciones taxativamente establecidas por la ley. (Basterra, 2020, p. 9).

En materia internacional, el principio de máxima divulgación y su corolario (el de presunción de publicidad) fue consagrado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el fallo Claude, Reyes (2006) en el que señaló 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 a un sistema restringido de excepciones.

Así mismo, esto se refleja en el texto de la Ley de Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información Pública de la Organización de Estados Americanos (2010) ya que la misma promueve una amplia aplicación del derecho de acceso a la información que esté en posesión, custodia o control de cualquier autoridad pública, remarcando fuertemente el principio de máxima publicidad. (Art. 2).

En sentido opuesto a la máxima divulgación de la información pública, existe un régimen de excepciones, que limitan su acceso. Estas limitaciones taxativamente deben estar establecidas por la ley, y deben ser formuladas en términos precisos y claros. La CSJN sostuvo este argumento en la causa CIPPEC, c/ En Ministerio de Desarrollo Social 26/03/2014, donde afirma que las causales por las que se puede negar la información son taxativas, configurando la publicidad como regla y el secreto la excepción.



En este supuesto, se plantea la controversia entre la máxima divulgación y la protección de datos personales. Siguiendo el fallo mencionado *ut supra*, este antecedente es un aporte valioso a la ponderación democrática entre el derecho de acceso a la información pública y el derecho a la protección de datos personales. En este aspecto la CSJN concluyó que la excepción contemplada en la Ley de Protección de Datos Personales (Ley Nro. 25.326) “debe entenderse como un límite a la circulación de datos personales entre personas públicas o privadas que se dedican a su tratamiento” pero que “no se puede extender (...) a supuestos de interés público” (Griffero, 2017, p. 7).

### **VIII. Denegatoria en la solicitud de información pública**

Como se mencionó anteriormente, hay limitaciones establecidas taxativamente por la ley que restringen el acceso a la información pública, generando que el sujeto obligado tenga la potestad de denegar información. La normativa local, mediante Ley Nro. 8803, establece en su art. 8 “Si una vez cumplido el plazo previsto en el artículo anterior, la demanda de información no se hubiera satisfecho se considera que existe negativa en brindarla, quedando habilitada la acción de amparo por mora de la Administración. Si la resolución fuere denegatoria, procederá la acción de amparo cuando se hubiere resuelto en exceso de las previsiones del Artículo 3 o la fundamentación fuere arbitraria, insuficiente o aparente” Así mismo, el art. 9 especifica “La denegatoria debe estar fundada explicitando la norma que ampara la negativa”.

Las respuestas incompletas, incorrectas o ambiguas lesionan el derecho de acceso, ya que reducen el valor de la información proporcionada como insumo para concretar otro fin; ya sea controlar al Estado o simplemente conocer los motivos que fundan las decisiones de las autoridades públicas. Las respuestas y/o publicaciones incompletas, demuestran discrecionalidad por parte de los funcionarios o agentes públicos. (Oyhanarte, M. 2014 pp. 260-261).

Recientemente, la CSJN se ha expedido en el caso “Savoia” estableciendo en primer lugar que las limitaciones deben estar fijadas por ley. En segundo lugar, deben responder a algunos de los objetivos de la Convención, es decir, el respeto a los derechos o a la reputación de los demás o a la protección de la seguridad nacional, el orden público, la salud o la moral

pública. Por último señala que las excepciones son necesarias pero depende de que estén orientadas a satisfacer un interés público imperativo. El máximo órgano judicial declaró que la denegación de información se debe hacer mediante una decisión escrita, debidamente fundada, que permita al interesado conocer los motivos y las normas en los que se basó el rechazo. (CSJ, “Savoia, Claudio Martin c. EN- Secretaria Legal y Técnica. 07/03/2019).

En este sentido, recientemente la Organización de los Estados Americanos, avanzó con una nueva propuesta, denominada “Ley Modelo Interamericana 2.0 sobre Acceso a la información Pública” (2020), donde establece que tanto la información confidencial como la información reservada, son las únicas dos excepciones por las cuales se puede negar la información y agrega que cuando dicha información sea negada por considerarla reservada se deberá probar por escrito el daño real que causa. Por otro lado, cuando se niega una información por considerarla confidencial, el sujeto obligado deberá aplicar la prueba del interés público, basándose en la idoneidad, necesidad, y proporcionalidad, cuando exista una colisión de derechos.

## **IX. Reflexiones finales**

El decisorio objeto de estudio, es de gran importancia en la jurisprudencia local, ya que replica la tesis de la legitimación amplia que debe regir en materia de acceso a la información pública y consolida la afirmación de que toda persona física, jurídica, pública o privada tiene derecho a solicitar y recibir información, no pudiendo exigir que el solicitante motive la solicitud, o que acredite algún interés legítimo.

El Tribunal Superior de Justicia, establece que si bien pueden existir documentos que contengan información cuyo acceso pueda estar limitado, solo en forma parcial, eso no es obstáculo para que se brinde aquella información que no está vedada. Esta decisión, demuestra que la información no debe estar sujeta al arbitrio discrecional del órgano requerido.

Efectivamente, este fallo evidencia la aplicación de algunos de los principios de la materia establecidos a nivel internacional y receptado por la normativa nacional, garantizando de esta forma un mayor acceso de la ciudadanía a la información pública.

De lo expuesto, se puede agregar, que el Máximo Tribunal de Justicia realiza una interpretación amplia del derecho de acceso a la información pública, afirmando que el Estado, al momento de denegar información a la ciudadanía no se puede amparar en el secreto. Por otra parte, expresa que en caso de que haya información vedada, se debe informar sobre todo lo que no esté alcanzado por las limitaciones taxativamente establecidas por ley. En vista a que el derecho de Acceso a la Información Pública, pueda ser considerado como un derecho humano fundamental, en la cual todos los ciudadanos tengan un efectivo acceso, se considera que la actual Ley Nro. 8803, sancionada en 1999, se encuentra desactualizada, en función de los avances que se vienen desarrollando a nivel internacional. Debido a esto, no todos los ciudadanos pueden acceder a tener la información pública solicitada e incluso cuando acceden generalmente esta se encuentra reservada por los organismos que debieran proporcionarla.

Por consiguiente, es necesario pensar a nivel local, en una nueva una normativa de acceso a la información pública que propugne lo más altos estándares en esta materia, garantizando mecanismos de control y supervisión para su cumplimiento. Esto será clave a la hora de garantizar el derecho de acceso a la información pública en la provincia de Córdoba.

El camino es largo y todavía queda mucho por fortalecer en esta relación entre Estado y sociedad civil, en pos de lograr una democracia transparente, legítima y con altos niveles de participación ciudadana.

## X. Referencias

### Doctrina

Alchouron, C. y Bulygin E. (2012). Introducción a la metodología de las ciencias jurídicas y sociales. Buenos Aires, AR: Astrea.

Basterra, M. (2016). Más información pública, más democracia. A propósito de la sanción de la ley 27.275 de Acceso a la Información Pública. ABELEDO PERROT N°: AP/DOC/1062/2016

Basterra, M (2017). La ley 27.275 de acceso a la información pública. Una deuda saldada. Revista de derecho público N°1. Rubinzal Culz Biboni.

Basterra, M. (2018). Acceso a la información pública y transparencia. Buenos Aires. Ed. Astrea.

Basterra, M (2020). La CSJN consolida los estándares de la ley 27.275 de acceso a la información pública. El caso Savoia. Revista de Derecho Administrativo. Thomson Reuters.

Bertoni, E. (2003). Más información es más democracia, “La Nación”. .Recuperado de: <https://n9.cl/2x4p>

Grillo, I.M. (2013). El derecho de acceso a la información para oxigenar la democracia. La ley.

Griffero, A (2017). El derecho de acceso a la información pública en Argentina y el derecho de protección de datos personales. A propósito de la Ley Nro. 27.275.

Oyhanarte, M y Kantor, M. (2014). El derecho de acceso a la información Pública en Argentina. Un análisis de su situación normativa y su efectividad. Poder Ciudadano, corrupción y transparencia. Informe 2014, 2014.

### Legislación

Constitución Nacional de la Nación Argentina.

Constitución Provincial de Córdoba.

Declaración Universal de Derechos Humanos. ONU. 10 de Diciembre de 1948.

Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre. OEA. 1948

Ley N° 8803. Ley de Acceso a la información Pública. Córdoba. 6 de Octubre de 1999.

Publicación B.O.: 15.11.99

Ley N° 8614. Ley de Obra Pública. Córdoba. 3 de Julio de 1997. Publicación B.O.: 15.11.99

Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información Pública de la OEA, aprobada por AG/RES. 2607. 08.06.2010.

Ley 27.275. Derecho de acceso a la información Pública. Buenos Aires. 14 de Septiembre de 2016. Publicación B.O.:29.9.2016.

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. ONU. 19 de Septiembre de 1966.

Propuesta de Ley Modelo Interamericana 2.0 sobre Acceso a la Información Pública.26 de Marzo de 2020. Rio de Janeiro. Brasil.

### Jurisprudencia

CSJN. “Asociación Derechos Civiles c. En Pami. (2012)

CSJN. CIPPEC c/Estado Nacional - Ministerio de Desarrollo Social s/Amparo Ley N° 16.986. (2014)

CSJN, “Savoia, Claudio Martin c. EN- Secretaria Legal y Técnica (2019)

CIDH. Claude Reyes c. Chile. (2006)

CIDH. Gomes Lund y otros (Guerrilha do Araguaia) c. Brasil (2010)

