



**EL ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y LA FALTA DE
NECESIDAD DE UN ACTO ADMINISTRATIVO EN CONCRETO PARA SU
EJERCICIO**

Nota a fallo

Autor: Adrián López

DNI: 27.806.239

Legajo: VABG78451

Prof. Director: César Baena

Córdoba, 2020

Tema: Acceso a la información pública

Fallo: “Fundación para el Desarrollo de Políticas Sustentables c/ Secretaría de Administración Financiera del Ministerio de Finanzas del Gobierno de la Pcia. de Cba. - Amparo por Mora (Ley 8803)”. Tribunal Superior de Justicia de Córdoba. Sentencia de fecha 17 de abril de 2019

Sumario: I. Introducción. II. Reconstrucción de la premisa fáctica, historia procesal y descripción de la decisión del Tribunal. III. Análisis de la *ratio decidendi* de la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Provincia de Córdoba. IV. Análisis del autor: a) La descripción del análisis conceptual, antecedentes doctrinarios y jurisprudenciales. b) Postura del autor. V. Conclusión VI. Bibliografía: a) Doctrina. b) Legislación. c) Jurisprudencia. VII. Anexo del fallo

I.- Introducción

La presente nota a fallo versará sobre el análisis de los autos “Fundación para el Desarrollo de Políticas Sustentables c/ Secretaría de Administración Financiera del Ministerio de Finanzas del Gobierno de la Pcia. de Cba. - Amparo por Mora (Ley 8803)”. Aquí el Tribunal Superior de Justicia de la Provincia de Córdoba, revocando la sentencia dictada en instancia anterior, otorga el acceso a la información pública solicitada por la demandante. La actora pretendía que se le brindara información relativa a contratistas y proveedores del Estado, lo cual fue requerido a la Secretaría incurriendo ésta en una inactividad que llevó la cuestión a los estrados judiciales. Ante dicha situación la Cámara Contencioso Administrativa niega la pretensión esgrimida, por lo cual, mediante recurso de casación es el TSJ Cordobés quien resuelve el fondo de la contienda, obligando a la Secretaría a que suministre la información.

El fallo se torna relevante para su análisis máxime si se tiene en cuenta que la ley provincial 8.803 es del año 1999, por lo tanto, de muy antigua data. Esta ley, busca garantizar el acceso a la información pública estableciendo que toda persona tiene derecho a buscar y recibir la información que se encuentre en manos del Estado y sociedades con participación estatal, entendiéndose como información “cualquier tipo de documentación que sirva de base de un acto administrativo” (ley 8.803, 1999 art., 2). Es de destacar que el derecho a acceder a la información pública es un derecho humano, lo cual a través de la

participación ciudadana genera una transparencia en la gestión pública que a su vez conlleva en una confianza en el manejo de las instituciones (Palacio de Caeiro, 2019).

Remarcada la importancia que tiene el derecho mencionado, es necesario destacar la importancia del análisis del presente fallo. Ésta radica en la correcta interpretación que realiza el TSJ de Córdoba, que revoca la sentencia anterior, donde se había negado el acceso a la información requerida ya que a entender de ese Tribunal, la misma no se encontraba legitimada para realizar dicha solicitud. No debe perderse de vista la fecha en que dicha ley fue sancionada, ya que a nivel nacional recién se cuenta con una ley específica en la materia desde el año 2016.

En cuanto al problema jurídico que encierra el caso, el mismo es de tipo axiológico. Explican Alchourrón y Bulygin (2012) que este problema ocurre cuando debe determinarse si una propiedad debe o no ser relevante para el universo de acciones determinado. Cuando de dichas propiedades derivan soluciones justas el sistema es axiológicamente adecuado, de lo contrario hay que proceder a considerar otras propiedades relevantes que aporten la solución y que determinarán que el sistema sea correcto y ajustado a derecho.

El problema se plasma en el hecho de determinar si efectivamente es necesaria y resulta relevante la individualización de un acto administrativo en concreto para poder acceder a la información solicitada, pues de ser así el sistema no sería justo ya que entraría en oposición con el derecho de acceso a la información pública. En concreto con el art. 51 de la Constitución Provincial, como así también contra los principios de publicidad de los actos de gobierno receptado en el art. 1 de la ley 8.803.

La relevancia académica para analizar el presente fallo radica en la importancia que tiene el acceso a la información pública, derecho que si bien encuentra su resguardo en la Provincia de Córdoba desde el año 1.999, a nivel nacional se ha promulgado la ley de acceso a la información pública en el año 2016. La efectivización de este derecho es relativamente actual, por eso es que académicamente es necesario el análisis no sólo de él sino también de la manera en que los jueces lo hacen valer. Este derecho, de raigambre constitucional, receptado implícitamente en diversos artículos de la Carta Magna, es de suma importancia debido que se trata de la base para la transparencia de los actos de gobierno, lo cual constituye la herramienta para la lucha contra la corrupción.

II.- Reconstrucción de la premisa fáctica, historia procesal y descripción de la decisión del Tribunal

La contienda se inicia ya que la Fundación para el desarrollo de políticas sustentables, solicita por la vía administrativa a la Secretaría de Administración Financiera de la Provincia de Córdoba información pública sobre el registro de proveedores del Estado. La Administración incurre en mora para brindar la información.

Frente a esta situación la actora interpone acción de amparo por mora. La Cámara Contencioso Administrativa -tribunal que conoció inicialmente de la misma- rechazó la acción pues entendió que no se individualizaba el acto administrativo sobre el cual se requería información, siendo en consecuencia la misma de carácter general.

Ante este rechazo, la Fundación interpone recurso de casación, el cual es resuelto por el Tribunal Superior de Justicia de Córdoba. En el resolutorio de la sentencia se hace lugar a la pretensión esgrimida por la parte actora, garantizando de dicha manera el acceso a la información pública en manos del Estado.

III.- Análisis de la *ratio decidendi* de la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Provincia de Córdoba

El TSJ Cordobés entiende que la Cámara ha realizado un pronunciamiento contrario a derecho al rechazar la acción de la amparista. Esto es así pues ha restringido los alcances del significado del término “información” contenido en el art. 2 de la ley 8.803, ya que ésta nada dice sobre el hecho de que deba identificarse el acto administrativo concreto. Muy por el contrario, habilita el pedido de información que pueda servir de base para actos administrativos, no siendo necesario la existencia de uno en concreto. Solucionando así el problema jurídico axiológico, haciendo prevalecer el principio de publicidad de los actos de gobierno y el acceso a la información pública ante interpretación restrictiva de la necesidad de un acto administrativo en concreto a los fines de poder acceder a la información.

Los jueces hacen hincapié en el principio de máxima divulgación de la información pública, la cual sólo puede ser denegada ante las excepciones taxativamente enumeradas por ley. A su vez, indican que la restricción al acceso debe ser verdaderamente excepcional y debe justificarse en el hecho de que se afecte un interés público.

A los fines de que el principio de máxima divulgación no se torne ficticio, las excepciones deben haber sido previstas por el legislador al momento de sancionar la ley, y si la misma no se encuentra contemplada, como el hecho de exigir un acto administrativo en concreto, regirá plenamente aquel.

IV.- Análisis del autor

a)- La descripción del análisis conceptual, antecedentes doctrinarios y jurisprudenciales

A nivel nacional el derecho de acceso a la información pública fue consagrado y reafirmado expresamente en la ley 27.275 la que tiene un alcance amplio, reconociendo como legitimados activos a toda persona física o jurídica que tenga un interés en conocer dicha información, no siendo necesario que la solicitud sea motivada (Ley 27.275, 2016, art., 4).

Entiende la Corte en el fallo “Savoia, Claudio c/ EN s/ Amparo Ley 16.986” (CSJN, S. 315. XLIX, 2019) que la posibilidad de ejercer el derecho de acceso a la información pública es amplia, y que toda restricción debe estar fundada de manera suficiente para que los intereses de quien la solicita no se vean perjudicados de manera arbitraria y sin razón. Esto tiene su correlación con uno de los principios más importantes que consagra la mencionada ley, que es el principio de transparencia y máxima divulgación. Conforme a él toda información en manos del Estado o sujeto obligado debe ser accesible para todas las personas y solo puede ser limitada cuando encuadre en algunas de las excepciones señaladas por ella. Como dice Hirschmann (2019) toda información que se encuentre en poder, en custodia o bajo el control del Estado debe ser accesible para todos los ciudadanos, más allá de las excepciones, y con eso lograr la máxima divulgación, para que todos puedan conocerla. En concordancia con esto, se suma también el principio de presunción de publicidad, en el art. 1 de la ley nacional, el cual nos dice que toda la información que conste en manos del Estado se presume pública, salvo que dicha información encuadre en las excepciones aludidas en su art 8.

La ley 27.275 lo que busca es garantizar el acceso a la información pública y consigo promover la participación ciudadana y la transparencia de la gestión de los asuntos

oficiales. Así, el derecho de acceso a la información contribuye a mejorar la visión que los ciudadanos tienen del desempeño de sus gobernantes, mientras más transparente sean sus gestiones, mayor confianza les genera a los ciudadanos (Basterra, 2016).

A nivel internacional, uno de los fallos más emblemáticos está representado por “Claude Reyes vs Chile” (CIDH, S. Serie C, N° 151, 2006) en el que se hace mención que para que las personas puedan ejercer un control democrático, tanto de los gobernantes como de los actos de gobierno que estos realizan, es necesario que el Estado garantice el acceso a la información pública que tiene en su poder, fomentando así una mayor participación de la sociedad en los intereses de la comunidad. El control democrático por parte de la sociedad por medio del acceso a la información conduce a la transparencia de las actividades estatales y de los actos de gobierno, logrando así que los gobernantes sean más responsables al momento de tomar ciertas decisiones. De acuerdo con eso Ferreyra (2019) menciona que el control democrático es una garantía de la cual gozan todos los miembros de una sociedad para indagar y cuestionar el efectivo cumplimiento de las funciones públicas. Siguiendo en el plano internacional, la CIDH afirma que una sociedad que no está bien informada no es una sociedad libre.

A nivel provincial, y trayendo a colación el problema jurídico que importa, es decir, si efectivamente es necesaria la individualización de un acto administrativo para que se pueda brindar la información solicitada, la misma ley es quien determina que no es necesario ese requisito. La ley provincial N° 8.803 responde a esto en su art. 6, al disponer que la solicitud debe ser hecha por escrito, sin ninguna otra formalidad que la identificación de quien solicita la información. Además establece que no puede exigirse manifestación del motivo por el cual la persona solicita la misma. En el mismo sentido, Palacio de Caeiro, (2019) nos dice que quien ejerza su derecho a solicitar información pública, no debe acreditar un interés directo o una afectación personal, incluso tampoco tiene el deber de expresar los motivos por los cuales requiere dicha información. Del análisis del problema, se entiende que no se puede negar la información pública requerida porque la solicitud de la misma no explique ni fundamente el porqué de dicho requerimiento. Solo podrá negarse a brindar la información solicitada cuando la solicitud verse sobre alguno de los incisos mencionados en el art 3. En concordancia con esto, Basterra (2016), aclara que las

excepciones no pueden ni deben transformarse en una regla general, porque provocaría que siempre que se solicite información, ésta sea denegada en primera instancia, atentando así contra el principio de transparencia y máxima divulgación.

La regla es que la información es pública, y esta debe ser suministrada y no pueden incorporarse otras excepciones que las indicadas por el legislador, tampoco pueden ampliarse las excepciones. Esto también lo vemos reflejado en el principio “alcance limitado de las excepciones”, que nos dice que las excepciones deben ser formuladas en términos claros y precisos, de manera que el Estado no pueda alegar ninguna otra excepción que las establecidas en la ley.

El fallo en cuestión alega que para exista una buena participación ciudadana es necesario que a la sociedad se le brinde la posibilidad de participar en la cosa pública, conociendo en qué y cómo se gasta el dinero del Estado provincial, y que si se niega dicha información resultaría incompatible con la idea participación ciudadana y con el principio de publicidad consagrado en el art 1 de la ley 8.803. Esto mismo se desprende también del conocido fallo “Giustiniani, Rubén Héctor c/ YPF S.A” (CSJN, S. CAF 37747/2013/CA1-CSI, 2015), donde la Corte sabiamente remarco que la libertad de información es un derecho humano fundamental, y con ello da a entender que todo ciudadano tiene el derecho de solicitar cualquier tipo de información que se encuentre en manos del Estado, siempre y cuando no viole intereses personales de aquellas personas que contratan con el Estado. Esto lleva a que todos los representados puedan conocer la manera en que sus gobernantes y los funcionarios públicos que los acompañan se desempeñan. Justamente, como estipula Echeverría (2018), el mayor desafío sería lograr un equilibrio entre dos derechos: el derecho de acceder a la información pública y el derecho a la privacidad e intimidad, esto se debe a que el Estado en ejercicio de sus competencias obtiene, colecta y registra permanentemente datos que están relacionados directa o indirectamente con personas físicas y jurídicas.

b)- Postura del autor

En base a la lectura del fallo y de lo expuesto hasta el momento, se puede observar cómo claramente la resolución que dicto la Cámara Contencioso Administrativa de

Segunda Nominación rechazando la acción de amparo interpuesta por la actora, es contraria a la Ley Nacional 27.275 y a la Ley Provincial 8.803.

La actora le solicitó a la Secretaria de Administración Financiera de la Provincia de Córdoba información que constaba en el Registro Oficial de Proveedores y Contratistas del Estado. La información que requería tenía el propósito de conocer quiénes eran los proveedores del Estado provincial, y si dichas personas físicas o jurídicas habían sufrido algún tipo de sanción. Dicha información fue denegada, por ser general e indeterminada y porque no se vinculaba a un acto ya dictado. Lo que resulta llamativo, es que la Cámara haya resuelto de tal manera, sabiendo que el único requisito exigible por la Ley Provincial 8.803 en su art 6, es la identificación de quien solicita la información y que sea por escrito. Incluso, en dicho artículo se hace mención a que no puede exigirse la manifestación del propósito por el cual la persona solicite información.

También parece importante recordar en este punto que el Estado debe obrar de acuerdo al principio de buena fe, de máxima divulgación y transparencia, entre otros de los mencionados en el art 1 de la ley 27.275. A sabiendas de lo que establecen dichos principios, el Estado cuando tenga información en su poder, esta debería estar al alcance de cualquier persona que la solicite, sin ningún tipo de discriminación. El Estado solo va a poder limitar dicho acceso, si la información solicitada esta exceptuada por alguno de los incisos del art. 8 de la mencionada ley. No menos importante, se entiende que los organismos públicos deben actuar de buena fe y brindando la información pública requerida cuando sea solicitada, logrando así, dotar a todos los actos de gobierno de transparencia para generar confianza en la sociedad.

Frente al problema axiológico planteado, el TSJ enfrentó la tarea de resolver si era necesario o no que haya un acto administrativo ya dictado y concreto, y si además, la actora debía o no especificar el motivo por el cual requería dicha información. Frente a esto, le dio prevalencia al art. 51 de la Constitución Provincial y el art 1 de la ley 8.803 - Ley de acceso al conocimiento de los actos del Estado – de la Provincia de Córdoba, resolviendo que iba a hacer lugar al reclamo de la actora de manera parcial, justamente porque le garantizaba el acceso a la información pública cuando esta no estuviera relacionada con alguno de los puntos o excepciones previstas en el art. 3 de la mencionada ley. En caso de que la

información requerida, en parte, estuviera relacionada con alguno de los incisos del mencionado art. la información iba a ser brindada solo por la parte que no se encontrara exceptuada. En coincidencia con lo resuelto por el TSJ provincial, parece acertado que la actora pueda acceder a la información solicitada en la medida en que esta no afecte datos sensibles de las empresas o personas contratantes con el Estado provincial. También hubiese sido interesante que se pudiera conocer si dichas personas contratantes habían logrado los contratos con la Provincia por medio de licitaciones públicas. Esto, a los fines de conocer si fue un proceso de selección justo y no por tener determinados contactos o cierta trayectoria.

No debemos perder de vista, que la información pública es un derecho fundamental de toda sociedad democrática, y el poder conocer de qué manera los gobernantes y funcionarios públicos realizan sus actividades y gastan el dinero del pueblo es lo que a la sociedad le brinda confianza. Que los actos de gobierno gocen de publicidad, transparencia y buena fe, no hace más que afianzar la confianza que ciertas personas tienen sobre sus gobernantes, entonces es lógico que frente a la denegatoria que recibió la actora, de poder conocer quiénes eran los proveedores del Estado provincial, a esta le genere desconfianza. Se entiende y es lógico que no se brinde información de la que se encuentre enumerada en el art. 3 de la ley, pero todo aquel dato que pueda ser brindado y no se encuentre protegido debe ser proporcionado, si no iría no solo en contra de la ley nacional y provincial, si no en contra de los mismos ciudadanos que confían en que sus gobernantes hagan las cosas bien.

V.- Conclusión

Los magistrados del Tribunal Superior de Córdoba se encontraron, como se mencionara, ante un problema axiológico el cual fue resuelto de manera tal que se hizo prevalecer el acceso a la información pública en manos del Estado. A su vez en el resolutorio se hace hincapié en el principio de máxima divulgación, principio rector en la materia.

Se realizó el análisis doctrinario y jurisprudencial pertinente, en el cual se pudo apreciar la importancia que tiene el principio mencionado *ut supra*, el cual ha sido recogido tanto a nivel nacional como internacional por los tribunales. Así mismo se remarca la

importancia del hecho de que los ciudadanos efectivamente puedan acceder a la información pública. Esto es necesario para un correcto funcionamiento de la administración pública y para la transparencia de las gestiones.

Se pudo apreciar, como la negatoria de brindar la información solicitada, sólo puede operar ante las situaciones excepcionales previstas taxativamente por la ley, y es inviable la creación de nuevas excepciones para el caso particular. Tal como sucedió en el caso analizado, al estipularse que se debía contar con un acto administrativo en concreto.

El derecho de acceso a la información pública, los principios de máxima divulgación y transparencia, deben ser respetados, no sólo por el Estado al momento de brindar la información, sino también por los tribunales intervinientes en los casos controvertidos.

VI.- Referencias bibliográficas

a) Doctrina

- Alchourrón, C. y Bulygin, E. (2012). *Introducción a la Metodología de las Ciencias Jurídicas y Sociales*. Buenos Aires, AR: Ed. Astrea.
- Bastera, M (2016). *Ley de Acceso a la Información Pública – Comentada*. Recuperado el 17/10/2020 de <https://observatorioplanificacion.cepal.org/sites/default/files/instrument/files/ley-27275-comentada.pdf>
- Echeverría, G (2018). *El acceso a la información Pública. El Derecho y sus límites*. Recuperado el 15/10/2020 de <http://www.saij.gob.ar/guillermo-echeverria-acceso-informacion-publica-derecho-sus-limites-dacf120209-2012-11-30/123456789-0abc-defg9020-21fcanirtcod?&o=18&f=Total%7CFecha/2012%5B20%2C1%5D%7CEstado%20de%20Vigencia%5B5%2C1%5D%7CTema%7COrganismo%5B5%2C1%5D%7CAutor%5B5%2C1%5D%7CJurisdicci%F3n%5B5%2C1%5D%7CTribunal%5B5%2C1%5D%7CPublicaci%F3n%5B5%2C1%5D%7CColecci%F3n%20tem%E1tica%5B5%2C1%5D%7CTipo%20de%20Documento/Doctrina&t=244>

- Ferreyra, L. (2019) Derecho de Acceso a la Información Pública en el marco de la emergencia sanitaria. Recuperado el 16/10/2020. Publicado en: RDA 2020-131, 54. Cita Online: AR/DOC/2810/2020
- Hirschmann, P (2019) El Derecho de Acceso a la información Pública, la regulación legal de sus aspectos sustantivos. Recuperado el 16/10/2020. Publicado en: Sup. Esp. Const. 2019 (noviembre), 117. Cita Online: AR/DOC/3771/2019
- Palacio de Caeiro, S. (2019) Acceso a la información judicial. Derecho a comprender y lenguaje claro. Recuperado el 29/08/2020. Publicado en: LA LEY 24/05/2019, 1-LA LEY 2019-C, 767. Cita Online: AR/DOC/1557/2019

b) Jurisprudencia

- CIDDHH - Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile. Serie C, N° 151 (Sentencia del 19 de septiembre de 2009.)
- CSJN – “Giustiniani, Rubén Héctor c/ YPF S.A (2015)” – Amparo por Mora. Recurso Extraordinario - S. CAF 37747/2013/CA1-CSJ, (Sentencia 10 de noviembre de 2015)
- CSJN. “Savoia, Claudio Martín c/ EN - Secretaría Legal y Técnica (dto. 1172/03) s/ amparo ley 16.986” – Recurso Extraordinario. S. 315. XLIX. (Sentencia 7 de Marzo del 2019).
- TSJ Córdoba. “Fundación para el Desarrollo de Políticas Sustentables C/ Secretaría de Administración Financiera del Ministerio de Finanzas del Gobierno de la Pcia. de Cba. - Amparo por Mora (Ley 8803) - Recurso de Casación” (17 de abril de 2019). Sentencia número treinta y seis.

c) Legislación

- Congreso de la Nación Argentina (14 de septiembre de 2016). Ley 27275 – Derecho de Acceso a la información Pública.
- Legislatura de la Provincia de Córdoba. (15 de noviembre de 1999). Ley 8.033- Ley de acceso al conocimiento de los actos del estado.

VII. Anexo del fallo

<p>TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA SECRETARÍA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA</p> <p>PROTOCOLO DE RESOLUCIÓN N°:</p> <p>AÑO TOMO</p> <p>FOLIOS</p>
--

ESTEBAN JOSÉ PERACCA MARTINEZ

SECRETARIO DEL T.S.J.

SALA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA

SENTENCIA NÚMERO: TREINTA Y SEIS

En la ciudad de Córdoba, a los diecisiete días del mes de abril de dos mil diecinueve, siendo las doce y cuarenta y cinco horas, se reúnen en Acuerdo Público los Señores Vocales integrantes de la Sala Contencioso Administrativa del Tribunal Superior de Justicia, Doctores Domingo Juan Sesin, Aída Lucía Teresa Tarditti y Luis Enrique Rubio, bajo la Presidencia del primero, a fin de dictar sentencia en estos autos caratulados: “FUNDACIÓN PARA EL DESARROLLO DE POLITICAS SUSTENTABLES C/ SECRETARÍA DE ADMINISTRACIÓN FINANCIERA DEL MINISTERIO DE FINANZAS DEL GOBIERNO DE LA PCIA. DE CBA. - AMPARO POR MORA (LEY 8803) - RECURSO DE CASACIÓN” (Expte. N° 2026535), con motivo del recurso de casación interpuesto por la parte actora (fs. 35/45).

PRIMERA CUESTIÓN: ¿Es procedente el recurso de casación?

SEGUNDA CUESTIÓN: ¿Qué pronunciamiento corresponde dictar?

Conforme al sorteo que en este acto se realiza los Señores Vocales votan en el siguiente orden: Doctores Domingo Juan Sesin, Aída Lucía Teresa Tarditti y Luis Enrique Rubio.

A LA PRIMERA CUESTIÓN PLANTEADA EL SEÑOR VOCAL DOCTOR DOMINGO JUAN SESIN, DIJO:

1.- A fs. 35/45 la parte actora interpuso recurso de casación en contra de la Sentencia

Número Doscientos cincuenta y cinco, dictada por la Cámara Contencioso Administrativa de Segunda Nominación el veinte de octubre de dos mil diez que resolvió: “I.- Rechazar la acción de amparo por mora (Ley 8803) interpuesta por la Fundación para el Desarrollo de Políticas Sustentables en contra de la Secretaría de Administración Financiera del Ministerio de Finanzas del Gobierno de la Provincia de Córdoba. II.- Imponer las costas, por el orden causado...” (fs. 27/34).

2.- La expresión de agravios admite el siguiente compendio.

2.1.- Con base en el motivo sustancial de casación (art. 45 inciso a) de la Ley 7182) denuncia que el fallo se basa en una errónea interpretación de las normas sustantivas que se invocan -Constitución Provincial y Ley 8803-.

Acusa que el fallo recurrido recepta la concepción acotada y menguada de la democracia al afirmar que “...*la forma deliberativa de gobierno donde el pueblo no delibera ni gobierna sino por sus representantes y autoridades (...), resultan postulados que descalifican cualquier pretensión de democracia asamblearia y con ello toda acción popular, e imponen a quién reclama el cumplimiento de la garantía de información, ajustarse al cumplimiento de los requisitos expresos impuestos por el legislador provincial en el artículo 2 de la normativa*”.

Añade que se evidencia desde el Preámbulo de la Constitución Provincial que ésta trasunta una concepción robusta y participativa de la democracia, lo que debe interpretarse en conjunción con las normas de los artículos 9 y 15 de la misma Constitución, que establecen los principios de participación ciudadana y de publicidad de los actos de gobierno.

Esgrime que en esa misma línea favorable a la participación de los ciudadanos se inscribe la Ley 8803.

Alega que una concepción participativa de democracia como la que enuncia el Preámbulo referido, solo puede ser satisfecha dando a la ciudadanía reales oportunidades (arts. 37 y 75, inc. 23, CN) de participar en la cosa pública y de conocer en qué y de qué manera gasta el Estado Provincial. Agrega que una concepción secretista que impide o dificulta el acceso a la información pública resulta incompatible con la idea de participación ciudadana e incluso con la idea de república.

Cuestiona el argumento citado del fallo porque implica que la información pretendida se encuentra reservada y/o es propia de un control para el que no estaría constitucional y legalmente habilitada. Indica que es erróneo y no puede admitirse la falta de obligación de las reparticiones demandadas de dar la información requerida.

Entiende que tal argumento se basa en una concepción acotada y pobre de democracia que no se compadece con lo dispuesto en las normas constitucionales transcritas.

Observa que la mera existencia de representantes y autoridades que impiden que el pueblo delibere y gobierne y que acotan el acceso a la información y el control ciudadano respecto de aquellas personas que contrata el Estado, contraría la concepción participativa de la democracia de la que habla el preámbulo constitucional.

Asegura que el hecho de que los ciudadanos no pueden conocer con quien contrata el Estado, reduce el papel de los ciudadanos al de meros espectadores que deciden cada cuatro años, sin mayores posibilidades de control ni conocimiento de los actos estatales.

Precisa que el argumento refutado es contrario a la forma republicana de gobierno que adopta la Provincia (arts. 2, Const. Pcial. y 5, CN). Cuestiona que pueda hablarse al mismo tiempo de régimen republicano y de información del Estado vedada a los ciudadanos, por lo que el argumento en crisis no satisface siquiera una concepción mínima de república, que lleva implícita necesariamente la idea de publicidad de los actos de gobierno.

Sostiene que el argumento del fallo es contrario a la propia Ley 8803, por cuanto pone el eje de la controversia en un aspecto vedado expresamente por el artículo 6 de la ley citada que dispone que no puede exigirse a los solicitantes de información, la manifestación del propósito de la requisitoria.

Amplía que esta prohibición de exigir la finalidad implica una fortísima limitación de los argumentos por los cuales puede negarse el acceso a la información porque el ciudadano tiene este derecho sin importar para qué.

Critica que se niegue el acceso a la información en base al porqué del requerimiento este o no explicitado allí- y que la desestimación de un pedido de información pueda

fundarse en la finalidad con la que haya sido solicitada, por contrariar el artículo 6 de la Ley 8803.

Insiste en que la aplicación de dichas normas la habilita para requerir información pública y relacionada con los gastos del Estado Provincial, y que el control que pretende efectuar está permitido a ciudadano que puede realizarlo personalmente.

2.2.- Arguye la existencia de errores en la aplicación de la ley sustantiva que regula el caso.

Observa tres errores en los argumentos de la sentencia: a) la idea de que la información requerida no encuadra en los términos de la Ley 8803 por ser general e indeterminada; b) la doctrina de que la información debe estar vinculada a un acto administrativo ya dictado y concreto y c) la tesis de que el artículo 2 de la ley exige como requisito para el suministro de la información, individualizar el acto administrativo al que la documentación solicitada ha servido de base.

2.2.a.- Puntualiza que las características de generalidad e indeterminación de la que se sirve la sentencia para afirmar que corresponde el rechazo de la acción, no están contempladas en la Ley 8803 como excepciones o límites al derecho de acceso a la información pública.

Propone una interpretación que incluya cualquier información no excluida taxativamente por el artículo 3 de la Ley 8803 sin que importe su generalidad ni su indeterminación.

Asevera que el artículo 3 de la referida ley enumera los siete supuestos en los cuales no se suministrará información. Señala que la regla es que la información es pública, debe ser suministrada y no pueden incorporarse otras excepciones que las indicadas por el Legislador.

Agrega que la redacción del artículo 3 trasunta claramente que se pretendió agotar los supuestos en que no se suministrará información al explicitarse taxativamente los supuestos en que se restringe el conocimiento público.

Reitera que dada dicha enumeración, mal puede considerarse la existencia de otras excepciones.

Estima que el decisorio recurrido habilita la creación de excepciones, desdibuja el sentido de las normas citadas y constituye una interpretación que menoscaba y limita irrazonablemente el derecho de acceso a la información pública garantizado constitucional y legalmente.

Propugna que las características de indeterminación y generalidad en nada afectan al pedido de información y, por ende, la información debe igualmente ser satisfecha.

2.2.b.- Cuestiona que la sentencia exija que la información petitionada esté vinculada a un acto administrativo ya dictado y concreto, estimando que este argumento se opone a la letra de la ley e incluso a sentencias anteriores dictadas por el mismo Tribunal.

Afirma que la Administración Pública no produce información que no esté destinada a servir de base a un acto administrativo, por lo que el criterio seleccionado por el Legislador para enmarcar la información requerible por los ciudadanos es muy amplio. Cita la segunda parte de la cláusula referida a las actas de reuniones oficiales a fin de incluir la información relacionada con proyectos que aunque no se concreten, pueden y deben ser conocidos por los ciudadanos.

Esgrime que la Cámara *a quo* yerra al considerar información a la que se vincula con actos administrativos concretos y ya dictados, por cuanto omite a las actas de reuniones oficiales, efectuando una interpretación *contra legem* y restrictiva del concepto contenido en el artículo 2 de la Ley 8803, que trastoca dicha norma exigiendo requisitos que no surgen de la letra ni del espíritu de la ley y que achican la extensión del derecho de acceso a la información.

Denuncia que la Sentenciante al exigir que el acto administrativo sea “concreto” y esté “producido y emitido” limita los derechos disponibles para los ciudadanos, pese a que la ley habilita el requerimiento de información que sirva potencialmente como base para actos administrativos, realizando una interpretación pretoriana al efectuar una distinción donde el Legislador no ha distinguido y cercenando irrazonablemente el derecho en juego.

Aduce que hay sentencias contradictorias sobre el tema, que incluso han sido dictadas por el mismo Tribunal. Cita jurisprudencia.

Cuestiona que la parte débil de la relación administrados/Administración tenga que probar la vinculación de la información con un acto administrativo, porque ello viola la

letra de ley (art. 6, Ley 8803) que dispone que la solicitud solo debe contener el nombre del solicitante y ser escrita sin estar sujeta a ninguna otra formalidad.

Critica el resolutorio dictado en función de la aplicación de la teoría de las cargas probatorias dinámicas, por cuanto es el Estado quien se encuentra en mejores condiciones para acreditar la existencia o no de la mentada vinculación.

2.2.c) Postula que la Cámara *a quo* se equivoca al entender incumplido el requisito contemplado en el punto VIII respecto de la individualización del acto administrativo al que la documentación requerida ha servido de base.

Insiste en que esta exigencia es nueva y no surge del texto de la Ley 8803 ni de su espíritu, que además torna el secreto en regla y el acceso a la información en excepción, desnaturalizando por completo el sistema de la ley y la facilidad prevista legalmente (arts. 5 y 6, Ley 8803).

2.2.d) Reitera que las exigencias cuestionadas e incorporadas pretorianamente en la resolución son contrarias a la intención del Legislador y a la letra de las normas que regulan el derecho de acceso a la información pública (arts. 2, 15 y 51, Const. Pcial. y 1, 2 y ss., Ley 8803).

Entiende que una interpretación correcta de la sentencia sería la que importe un derecho de acceso a la información pública robusto y amplio tal como surge de la letra de la ley, sin sujeción a otros límites que los establecidos en los artículos 2 y 6 de la norma citada.

Invoca que la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha establecido que el Estado tiene la carga de demostrar que las limitaciones al acceso a la información son compatibles con las reglas interamericanas sobre libertad de expresión.

2.3) Con sustento en el motivo formal de casación (art. 45 inciso b) de la Ley 7182) la parte recurrente denuncia el quebrantamiento de las formas sustanciales establecidas para el dictado de la sentencia al incurrir en falta de fundamentación lógica y legal respecto de la distribución de costas impuestas.

Critica el fundamento de la novedad y particularidad de la cuestión para asignar las costas por el orden causado, lo que entiende violatorio del principio contenido en los

artículos 130 del Código Procesal Civil y Comercial, 10 de la Ley 8508 y 6 de la Ley 8803. Cita jurisprudencia y doctrina.

Explica que no dio causa alguna para litigar, habiéndose la Administración colocado en situación de mora objetiva y activado las atribuciones que le confiere el artículo 7 de la Ley 8803.

Propicia que el principio de gratuidad en el acceso a la información (art. 5, Ley 8803) no debe limitarse al momento de su petición sino que debe extenderse al proceso judicial incoado por el ciudadano que ve insatisfecho su pedido en el plazo estipulado legalmente.

Concluye que deben extremarse las razones para que las costas no se impongan a la Administración cuando ha incumplido objetivamente su deber, máxime cuando podía prorrogar los plazos (art. 7, Ley 8803).

Refiere que las costas debieron haber sido soportadas en su totalidad por la Administración.

Considera correcta y justa la escala propuesta por el Doctor Domingo Juan Sesin en el caso “Landriel” aunque considera que esta escala debe ser modificada ante los escuetos plazos que fija la Ley 8803.

Especifica que las solicitudes fueron presentadas con fecha doce de abril de dos mil diez y respondidas por la Administración el diecisiete de mayo de dos mil diez, es decir, veinticuatro días hábiles después de la presentación de tales pedidos, fecha en la que no solo estaba vencido el plazo del artículo 7 de la Ley 8508 sino incluso habría vencido la auto prórroga del plazo que la Administración podría haberse conferido.

Concluye que debería cargar a la Administración con el ochenta por ciento (80%) de las costas, al haber respondido entre la presentación de los amparos y el vencimiento del plazo del artículo 7 de la Ley 8508, interpretación justa si las acciones de amparo por mora devinieron abstractas por sustracción de la materia justiciable.

Hace reserva del caso federal (arts. 14, CN, 2, 15 y 51, Const. Pcial., 13, CADH y 14, Ley 48) y de recurrir ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

3.- Impreso el trámite de ley (fs. 46), la parte demandada evacuó el traslado del recurso de casación interpuesto (fs. 48/52).

4.- A fs. 53/54vta. el Tribunal *a quo* concedió el recurso mediante Auto Número Trescientos cincuenta y uno del veinticinco de julio de dos mil once.

5.- Elevados los autos a este Tribunal (fs. 57) se da intervención al Señor Fiscal General de la Provincia (fs. 58), expidiéndose el Señor Fiscal Adjunto en sentido desfavorable a la procedencia del recurso intentado (Dictamen CA Nro: 142 del 2 de marzo de 2012, fs. 59/61).

6.- A fs. 62 se dicta el decreto de autos, el que firme (fs. 67/68vta.) deja la causa en estado de ser resuelta.

7.- Que la instancia extraordinaria local ha sido interpuesta en tiempo propio, en contra de una sentencia definitiva y por quien se encuentra procesalmente legitimada a tal efecto (arts. 45 del CPCA y 385 y 386 del CPCC, por remisión del art. 13 de la Ley 7182).

Por ello, corresponde analizar si la vía impugnativa intentada satisface las demás exigencias legales atinentes a su procedencia formal y sustancial.

8.- Mediante el pronunciamiento recaído en autos, la Cámara rechazó la demanda de amparo por mora promovida por la Fundación para el Desarrollo de Políticas Sustentables en contra de la Provincia de Córdoba, con costas por el orden causado.

Como fundamento de su decisión, el Tribunal sostuvo que no se reunían en la causa las condiciones exigidas en la normativa legal para la procedencia de la acción intentada, al no haberse individualizado el acto administrativo respecto del cual la documentación requerida hubiera servido de base, antecedente y causa. Asimismo, agregó que la pretensión atento a su amplitud, generalidad y falta de vinculación con un “acto administrativo” concreto- importa una solicitud de información general e indeterminada cuyo control externo corresponde que lo efectuó el Tribunal de Cuentas y la Legislatura en su calidad de representante del pueblo y de sus departamentos (cfr. fs. 31vta./32).

Contra dicho resolutorio alza su embate recursivo la parte actora.

9.- Cabe analizar, en primer lugar, los agravios formulados por la recurrente con apoyo en el motivo sustancial de casación (artículo 45 inciso a) de la Ley 7182), a través de los cuales denuncia que la resolución impugnada presenta deficiencias en orden a la interpretación de la Ley 8803 y de la Constitución Provincial.

En particular, la parte actora cuestiona que la Cámara fundamente su sentencia en que no se probó que la documentación sea determinada y esté vinculada a un acto administrativo concreto -dictado previamente- al que haya servido de base, argumentando que tales exigencias no surgen de los artículos 2 y 3 de la Ley 8803.

10.- A los fines de una mejor comprensión de la cuestión debatida resulta de utilidad efectuar un repaso previo de la normativa aplicable y de las circunstancias objetivas acreditadas en autos.

11.- En primer lugar, la Constitución Nacional ha receptado el derecho de acceso a la información con relación a los partidos políticos (art. 38), a la materia ambiental (art. 41) y a los derechos de los consumidores y usuarios (art. 42). Asimismo, la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha señalado que la libertad de prensa contemplada en el artículo 14 de la Constitución Nacional “...*confiere al derecho de dar y recibir información una especial relevancia que se hace aún más evidente para con la difusión de asuntos atinentes a la cosa pública o que tengan trascendencia para el interés general*” (C.S.J.N., “Pérez Arriaga, Antonio c/Arte Gráfica Editorial Argentina S.A.”, Resolución del 2 de julio de 1993, Fallos 316:1623 y “Asociación Derechos Civiles c/ EN PAMI Dto 1172/03 s/ Amparo Ley 16986”, Resolución del 4 de diciembre de 2012, Fallos 335:2393).

La protección de este derecho a buscar y recibir información se desprende también del artículo 33 de la Carta Magna en tanto nace del principio de la soberanía del pueblo y de la forma republicana de gobierno. Asimismo, ha sido consagrada expresamente en los artículos 19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, IV de la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre, 19.1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, 13 de la Convención sobre los Derechos del Niño y 13.1 de la Convención Americana de Derechos Humanos, que gozan de jerarquía constitucional en virtud de lo establecido en el artículo 75 inciso 22 de la Constitución Nacional.

En segundo lugar, la Constitución de la Provincia de Córdoba consagra el derecho a la información en su artículo 51: “*El ejercicio de los derechos a la información y a la libertad de expresión no está sujeto a censura previa sino sólo a responsabilidades ulteriores expresamente establecidas por ley y destinadas exclusivamente a garantizar el respeto de los derechos, la reputación de las personas y la protección de la seguridad, la*

moral y el orden público. (...) La información y la comunicación constituyen un bien social”.

En tercer lugar, a través de la Ley 8835 el Estado Provincial se compromete a trazar políticas en miras a la información permanente a las personas sobre la gestión estatal y los gastos públicos a través de un sistema informatizado amplio, preciso, transparente, actualizado y de fácil acceso (conf. art. 2, inc. e). A su vez, prescribe que es deber del Estado Provincial suministrar toda la información disponible en lenguaje simple, preciso y de fácil acceso sobre la gestión y servicios existentes, criterios de admisión, trámites que deben realizarse, estándares de calidad, desempeño, plazos, costos y funcionario responsable (conf. art. 10, inc. b).

En cuarto lugar, mediante la Ley 8803 se reconoce en la jurisdicción provincial el derecho de *“TODA persona 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 anónimas con participación estatal mayoritaria, sociedades de economía mixta y todas aquellas otras organizaciones empresariales donde el Estado provincial, las municipalidades o las comunas tengan participación en el capital o en la formación de las decisiones societarias, del Poder Legislativo y del Judicial, en cuanto a su actividad administrativa, y del Defensor del Pueblo, Tribunal de Cuentas, Consejo Económico y Social y Ministerio Público Fiscal”* (art. 1).

El artículo 2 de dicha ley establece que se considera información a tal fin, cualquier tipo de documento que sirva de base a un acto administrativo, así como las actas de reuniones oficiales.

El artículo 3 ib. establece excepciones al deber de brindar información refiriéndose a aquella: *“a) Que afecte la intimidad de las personas, bases de datos de domicilios o teléfonos; b) De terceros que la administración hubiera obtenido en carácter confidencial y la protegida por el secreto bancario; c) Cuya publicidad pudiera revelar la estrategia a adoptarse en la defensa o tramitación de una causa judicial, o de cualquier tipo que resulte protegida por el secreto profesional; d) Contenida en notas internas con recomendaciones*

u opiniones producidas como parte del proceso previo a la toma de una decisión de autoridad pública que no formen parte de los expedientes; e) Cuya difusión comprometa la seguridad de la Provincia, la paz y el orden público; f) Cuya publicidad pudiera revelar estrategias empresariales; g) Sobre materias exceptuadas por leyes específicas”.

Por su parte, el artículo 4 ib. contempla el supuesto de información parcialmente limitada en los términos del artículo 3 descripto, donde deberá suministrarse el resto de la información solicitada.

En cuanto a la forma de presentación del requerimiento de información, el artículo 6 ib. dispone que “...debe ser realizada por escrito, con la identificación del requirente, sin estar sujeta a ninguna otra formalidad. No puede exigirse la manifestación del propósito de la requisitoria. Debe entregarse al solicitante de la información una constancia del requerimiento”.

Luego, el artículo 7 ib. establece los plazos en que la Administración Provincial debe suministrar información y le otorga la facultad de solicitar una prórroga ante circunstancias que hagan difícil reunir dicha información.

El artículo 8 de la ley citada prevé la posibilidad de interponer una acción por mora administrativa ante la falta de cumplimiento al deber de brindar la información y el amparo en caso de que la resolución denegatoria se hubiere resuelto en exceso de las previsiones del referido artículo 3 o la fundamentación fuere arbitraria, insuficiente o aparente.

Por su parte, a nivel federal, la Ley 25.152 -Regulación de la Administración de los Recursos Públicos- establece en su artículo 8, cuál es la documentación que tendrá el carácter de información pública y será de libre acceso para cualquier institución o persona interesada en conocerla y, de manera específica, la Ley 27.275 y su reglamentario el Decreto Número

206/2017 han regulado el derecho de acceso a la información pública.

12.- La lectura de las constancias obrantes en la causa permiten derivar que:

a) Con fecha doce de abril dos mil diez la amparista, en su carácter de fundación y apoyándose en lo regulado en la Ley 8803, solicitó a la Secretaría de Administración

Financiera de la Provincia de Córdoba la siguiente información contenida en el Registro Oficial de Proveedores y Contratistas del Estado -ROPyCE-: 1. Nómina actualizada de las personas físicas y jurídicas proveedores del Estado; 2. En caso de personas jurídicas, nombre de la institución, número de personería, autoridades, último balance aprobado, rubro y/o tipo de bienes y servicios provistos al Estado; 3. En caso de personas físicas, nombre, profesión, matrícula habilitante, rubro y/o tipo de bienes y servicios provistos al Estado; 4. Especificaciones sobre si el Proveedor ha recibido sanción, sus motivos y si se ha cumplimentado; 5. Informes sobre si existe una nómina de personas o instituciones inhabilitadas para actuar como proveedores del Estado y los motivos de la inhabilitación (cfr. fs. 4 y vta.).

b) La Fundación para el Desarrollo de Políticas Sustentables inició acción de amparo por mora en los términos de Ley 8803 de Acceso al Conocimiento de los Actos del Estado el veintiocho de abril de dos mil diez por no haber obtenido hasta ese momento la información en cuestión (fs. 1/2vta.).

c) Dentro del plazo del artículo 7 de la Ley 8508, la demandada presentó su informe y acompañó una nota de la Secretaria de Administración Financiera donde fundamentó las razones de la denegatoria al pedido de información cursada. Allí dijo que la fundación requirente no estaba comprendida dentro de las entidades habilitadas para requerir antecedentes de las firmas inscriptas en el ROPyCE (conf. Punto 1.3.27 del Decreto 1882/80) y que dicha información se encontraba dentro de las previsiones del artículo 3 de la Ley 8803, pudiéndose afectar la confidencialidad de los datos resguardados (cfr. fs. 20/21).

Sintetizados los antecedentes de la causa, la Cámara *a quo* rechazó la petición de la accionante con fundamento en los alcances del artículo 2 de la Ley 8803, no obstante entender errónea la respuesta brindada por la demandada el trece de mayo de dos mil diez en virtud de que el artículo que citó refiere otra situación subjetiva (cfr. fs. 31). El Tribunal de Mérito entendió que el pedido de información “...no reúne las condiciones exigidas para la procedencia de la actuación que pretende; en tanto no cita ni individualiza, acto administrativo alguno que se hubiere emitido en relación a la documentación requerida”,

no habiendo cumplimentado la actora con "...el requisito para exigir a la Administración la entrega de documentación que hubiere servido de base a un supuesto acto...", ni

"...suministrado dato alguno que permita sostener que la información requerida hubiera servido de base a un acto administrativo dictado" (fs. 32 y vta.). Para arribar a tal conclusión precisó que "...la información que se pretende, atento su amplitud, generalidad y falta de vinculación con un "acto administrativo" concreto, importa no ya la de acceder a la que pueda constituir la "base" o "antecedentes integrantes de su causa o motivo", sino aquella de tipo general e indeterminada, cuyo control externo atento la forma de Gobierno adoptada por la Provincia y modo de ejercer la Soberanía popular (...), corresponde efectuar al Tribunal de Cuentas (...) y a la Legislatura Provincial en su calidad de representante del pueblo y de sus departamentos (...)" (fs. 32).

13.- Frente a los argumentos del decisorio recurrido y a la denegatoria expresa de la autoridad encargada de suministrar la información requerida -quien cumplió con la obligación de realizarla en una decisión escrita donde explicó las razones y los fundamentos legales para negarse a brindar el acceso a la información en poder del Registro Oficial de Proveedores y Contratistas del Estado (ROPyCE), conf. fs. 20 y vta.-, cabe dilucidar si la acción de amparo por mora fue correctamente rechazada.

14.- En lo que hace a la legitimación activa de la amparista, del análisis de la normativa reseñada *ut supra* se desprende que ella está en condiciones de requerir la información en cuestión ya que dentro de su objeto social se encuentra el de "...aportar a la construcción de una sociedad más justa, equitativa e inclusiva, en la que los actores sociales trabajen colectivamente en la promoción de procesos sustentables de ampliación de oportunidades y fortalecimiento de las instituciones democráticas que garanticen la vigencia de los Derechos Humanos...", "Elaborar o ejecutar políticas, programas y proyectos que persigan facilitar el Acceso a la Justicia y a la Información pública..." y "...fortalecer y transparentar el accionar del Estado y las Instituciones públicas y privadas...", entre otros (ver fs. 6 y vta.).

En efecto, la Ley 8803 en su artículo 1 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...*", por lo que la Fundación

actora se encuentra legitimada para requerir la documentación solicitada frente a la amplitud con la que la legislación local ha amparado este derecho, en consonancia con lo establecido en los tratados internacionales sobre derechos humanos con jerarquía constitucional (cfr. arts. 19,

Declaración Universal de Derechos Humanos; 13.1, Convención Americana sobre Derechos Humanos; 19.1, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y 13.1, Convención sobre los Derechos del Niño).

El artículo 13.1 de la Convención citada *ut supra* (aprobada por nuestro país mediante la Ley 23.054 (B.O.N. 27-03-1984) dispone que “1. *Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección*”.

Con relación a la interpretación internacional del artículo 13, la Corte Interamericana de Derechos Humanos reconoce que existe un consenso creciente en torno a que los Estados tienen la obligación positiva de brindar la información que obre en su poder a sus ciudadanos y que dicho artículo incluye un derecho al acceso a la información en poder del Estado (Corte I.D.H. "Claude Reyes y otros v. Chile", Sentencia del 19/09/2006, párr. 58).

Por su parte, la Convención Interamericana contra la Corrupción aprobada por la Ley

24.759 dispone en su artículo III que “...*los Estados Partes convienen en considerar la aplicabilidad de medidas, dentro de sus propios sistemas institucionales, destinadas a crear, mantener y fortalecer: “...6. Sistemas adecuados para la recaudación y el control de los ingresos del Estado, que impidan la corrupción” “...11. Mecanismos para estimular la participación de la sociedad civil y de las organizaciones no gubernamentales en los esfuerzos destinados a prevenir la corrupción*”.

En definitiva, rige un sistema jurídico con principios económicos, legales y éticos, deberes y derechos que marcan la tendencia del control y la transparencia, de modo que a la

luz de las normas invocadas en autos, el derecho humano de acceso a la información pública ha de analizarse desde una óptica amplia y holística.

La actora fundó especialmente su solicitud en la Ley 8803 (fs. 1vta.), norma que regula en el ámbito provincial las condiciones del acceso a la información pública. En este marco normativo, el derecho a solicitar información pública y la posibilidad de su ejercicio, sólo deriva de la simple condición de persona (cfr. Sala C.A. TSJ, Auto Nro. 178/13 “Pereyra...”, legitimación a “toda persona”).

El alcance asignado a la norma local armoniza con la calificación del derecho de acceso a la información pública como un derecho humano, receptado tanto por la Corte Suprema de Justicia de la Nación, como por la Ley 27.275 (B.O. 29/09/2016 y entrada en vigencia 29/09/2017), su Decreto reglamentario Número 206/2017 y el Decreto 1172-PEN2003, entre otros textos normativos. Se entiende que 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 (Fallos: 335:2393 “Asociación Derechos Civiles c/ EN-PAMI s/ amparo ley 16.986” del 12 de abril de 2012).

Tal como lo trajo a colación la parte recurrente (cfr. fs. 41vta.), la Corte Interamericana de Derechos Humanos sienta las directrices interpretativas en la materia y se refiere también a toda persona considerando que no se exige acreditar un interés directo o una afectación personal -salvo en los casos en que se aplique una legítima restricción- (Corte I.D.H. “Caso Claude Reyes y otros v. Chile - Fondo, reparaciones y costas”, Sentencia del 19/09/2006 - Serie C, N° 151, parr. 77), postulado esencial que en la práctica se manifiesta mediante una inversión de la carga de la prueba y el principio *in dubio pro petitor*.

En este punto, son los últimos precedentes de la Corte Suprema de Justicia de la Nación los que marcan claramente el camino, pues, tras examinar tanto la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos como distintos instrumentos internacionales atinentes a la cuestión, han señalado 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” ya que “...se trata de información de carácter público, que no pertenece al Estado sino que es del pueblo de la Nación Argentina y, en consecuencia, la sola condición de integrante de la comunidad resulta suficiente para justificar la solicitud. De poco serviría el establecimiento de políticas de transparencia y garantías en materia de información pública si luego se dificulta el acceso a ella mediante la implementación de trabas de índole meramente formal” (Fallos 337:256 “Cippec c/ EN Ministerio de Desarrollo Social – dto. 1172 s// amparo - Ley 16.986” y 339:827 “Garrido, Carlos Manuel c. EN - AFIP s/ amparo - Ley 16.986”).

En consecuencia, en virtud de la legislación, jurisprudencia e interpretaciones citadas, la fundación actora se encuentra comprendida dentro los sujetos legitimados para reclamar el acceso a la información pública.

15.- Respecto del objeto del amparo por mora para acceder a la información pública aspecto en el que se basa la Cámara *a quo* para desestimar la acción incoada- es preciso adelantar que el repaso normativo y las cuestiones fácticas del caso permiten afirmar que le asiste razón a la impugnante al objetar el pronunciamiento dictado que rechaza su pretensión con sustento en la falta de individualización del acto administrativo respecto del cual la documentación requerida sirviera de base, toda vez que tal exigencia no aparece como una derivación razonada de la legislación local vigente ni del sentido, alcance y finalidad del instituto consagrado en el artículo 1 de la Ley 8803.

A tenor de lo expresado, es de recibo la crítica recursiva que cuestiona el pronunciamiento judicial por haber perpetrado “...una interpretación *contra legem* y restrictiva del concepto de información contenida en el art. 2 L. 8803...” que “...trastoca esta norma, exigiendo una vinculación de una intensidad que no surge de la letra ni del espíritu de la ley” (fs. 39vta.), ya que se advierte que el argumento para declarar improcedente la demanda por no haber individualizado el acto administrativo al que la documentación solicitada hubiera servido de antecedente, soslaya la evolución jurisprudencial de este instituto democrático.

Consecuentemente, como argumenta la Fundación, “...la interpretación de la sentencia cuestionada, al exigir que el acto administrativo sea ‘concreto’ y esté ‘producido y emitido’ limita el campo de la información disponible para los ciudadanos, cuando la ley

habilita perfectamente al requerimiento de información que pueda servir potencialmente como base para actos administrativo” (fs. 39vta.), porque no surge de manera incuestionable de la letra ni del espíritu del artículo 2 de la Ley 8803 los requisitos en el fallo atacado.

En este contexto, el principio de máxima divulgación incorporado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos implica que toda la información en poder del Estado se presume pública, accesible y sujeta a un régimen limitado de excepciones, como un presupuesto indispensable de una sociedad democrática (Corte I.D.H. “Claude Reyes y otros v. Chile”, Sentencia del 19/09/2006, parr. 92 y “Caso Gomes Lund y otros (Corte I.D.H., Caso “Guerrilha Do Araguaia”) vs. Brasil, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Serie C Nro. 219”, Sent. del 24 de noviembre de 2010, párr. 199; entre otros).

Tal tesis se apoya en que la información estatal o en poder del Estado tiene una especial relevancia puesto que de su buen conocimiento por parte de la ciudadanía dependen las posibilidades de participar y controlar de manera positiva y adecuada las acciones del gobierno y el real cumplimiento de los fines de esa organización.

En este sentido, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos también regula el derecho de acceso a la información y en su artículo 19.2 dice que *“Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión; este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección”*.

Por su parte, el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas ha aclarado que el artículo 19.2 transcrito *ut supra* enuncia un derecho de acceso a la información en poder de los organismos públicos y que ésta comprende los registros de que disponga el organismo público, independientemente de la forma en que esté almacenada, su fuente y la fecha de producción. A su vez, observó que para dar efecto al derecho de acceso a la información, los Estados partes deberían proceder activamente a la incorporación al dominio público de los datos del gobierno que sean de interés público y hacer todo lo

posible para garantizar un acceso fácil, rápido, efectivo y práctico a ellos (CCPR/C/GC/34 Observación General N° 34, Ginebra, 12 de septiembre de 2011).

16.- En cuanto a la existencia de límites legales respecto el derecho a la información, la Corte Suprema entiende que si bien el ordenamiento jurídico puede establecer ciertas restricciones, éstas deben ser verdaderamente excepcionales, perseguir objetivos legítimos y ser necesarias para alcanzar la finalidad procurada (cfr. Fallos 338:1258 “Giustiniani, Rubén Héctor...” cit.).

Dicha doctrina es receptada por la Ley 27.275, en cuyo texto se dispone que toda la información en poder del Estado es pública, estableciéndose en el artículo 8 ib. que es posible exceptuarse de brindar aquella que resulte expresamente clasificada como reservada, confidencial o secreta, por razones de defensa o política exterior; la que se refiera a secretos industriales, comerciales, financieros, científicos, técnicos o tecnológicos cuya revelación pudiera perjudicar el nivel de competitividad o lesionar los intereses del sujeto obligado y la que comprometa los derechos o intereses legítimos de un tercero obtenida en carácter confidencial o que contenga datos personales, entre otras.

A mayor abundamiento es dable destacar que si bien no se aplica al *sub examine* por la fecha de su vigencia, el Decreto Reglamentario Número 204/2017 establece una excepción a la excepción de proveer información contenida en el artículo 8, inciso i) citado, convirtiendo la exclusión allí contenida inaplicable cuando: “...*el titular del dato haya prestado consentimiento para su divulgación; o cuando de las circunstancias del caso pueda presumirse que la información fue entregada por su titular al sujeto obligado con conocimiento de que la misma estaría sujeta al régimen de publicidad de la gestión estatal; o cuando los datos estén relacionados con las funciones de los funcionarios públicos*”. A su vez, el decreto aclaró que “...*los sujetos obligados no podrán invocar esta excepción si el daño causado al interés protegido es menor al interés público de obtener la información*”.

Finalmente y tal como se anticipó, la norma local específica -Ley 8803- establece en su artículo 3 los supuestos en que no se suministra información pública, previendo en el artículo 4 ib. que cuando “...*exista un documento que contenga en forma parcial*

información cuyo acceso esté limitado en los términos del artículo anterior, debe suministrarse el resto de la información solicitada...”.

El secreto se justifica en la pretensión de proteger un interés igualmente público, resultando admisible la reserva solo si se asegura el respeto a los derechos o la reputación de los demás o la protección de la seguridad nacional, el orden público, la salud o la moral pública.

Por ello, se ha concluido que para no tornar ilusorio el principio de máxima divulgación imperante en materia de información pública, los sujetos obligados solo pueden rechazar un requerimiento si exponen, describen y demuestran de manera detallada los elementos y las razones por las cuales su entrega resulta susceptible de ocasionar un daño al fin legítimamente protegido (cfr. Fallos 338:1258 “Giustiniani, Rubén Héctor...” cit.).

En definitiva, 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.

Si no estuviere comprendido el supuesto de excepción dentro de los enumerados normativamente, 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.

17.- En los presentes autos, la Fundación actora solicitó determinada información que se encuentra bajo custodia del Registro Oficial de Proveedores y Contratistas del Estado Provincial. En función de ello, cabe destacar que en materia de Contratación Pública la Convención Interamericana contra la Corrupción aprobada por la Ley 24.759 dispone en su artículo III que “...*los Estados Partes convienen en considerar la aplicabilidad de medidas, dentro de sus propios sistemas institucionales, destinadas a crear, mantener y fortalecer: ...5. Sistemas para la contratación de funcionarios públicos y para la adquisición de bienes y servicios por parte del Estado que aseguren la publicidad, equidad y eficiencia de tales sistema*”. De allí la necesidad de promover el respeto de los principios básicos de los procedimientos públicos de selección como la licitación y el concurso “...*en especial, los de libre concurrencia e igualdad, que no sólo tienden a resguardar el derecho de los oferentes o participantes en procedimientos de ese tipo, sino también el interés*

público comprometido en la debida elección de quienes resultarán adjudicatarios...” (conf. Resolución del 14/10/2004 en autos “A. 937. XXXVI. Astorga Bracht, Sergio y otro c/ COMFER C dto. 310/98 s/ amparo Ley 16.986”).

En la convención se consagran requisitos como el de adoptar las medidas necesarias para establecer sistemas apropiados de contratación pública, basados en la transparencia, la competencia, en criterios objetivos de adopción de decisiones, que sean eficaces, entre otras cosas, para prevenir la corrupción.

La legislación de Córdoba estipuló dentro de los principios generales a los que deben ajustarse todos los procedimientos de las contrataciones la *“transparencia basada en la publicidad y difusión de las actuaciones relativas a las contrataciones y en la utilización de las tecnologías informáticas”* (cfr. art. 3, inc. c), Ley 10.155).

En materia de obra pública, la Ley 8614, con el fin de promover la participación y colaboración de la ciudadanía, prevé que *“...se publicará, en los términos, alcances y condiciones que establezca la reglamentación, información relativa a: a) La normativa aplicable en materia de obra pública, y b) Los procesos de contratación que permita analizar su trazabilidad, detallando como mínimo información vinculada a: 1) Convocatorias a procesos de contratación, sus aclaraciones, respuestas y modificaciones a las bases de las contrataciones y adjudicaciones; 2) Valor de las ofertas presentadas y nombre de los oferentes; 3) Informe de la comisión de evaluación de ofertas -si correspondiera-, y 4) Acto administrativo de adjudicación y contrato -incluyendo plazos y curva de inversión-. Asimismo se publicará el estado de avance físico y financiero de cada una de las obras”* (art. 4 ter, Ley 8614). Entendemos que si la ciudadanía tiene acceso a esta información, podría conocer también el certificado de inscripción y capacidad que obra en el Registro de Constructores de Obra Pública y todo lo relativo a la capacidad técnica de los oferentes que allí se encuentran inscriptos.

El Registro de Constructores de Obra Pública fue reglamentado a través del Decreto 1419/17 -reglamentario de la Ley 8614- y en su Anexo I, artículo 2 indicó que: *“El Registro de Constructores de Obra Pública tiene las funciones de otorgar habilitación, verificar y calificar la capacidad económica financiera y registrar los antecedentes técnicos de aquellos interesados en realizar obras o trabajos públicos en la Provincia de Córdoba. La*

información de cada solicitante constará en un legajo individual electrónico o en su defecto, físico en el que obrará la documentación relacionada a su solicitud y demás antecedentes legales, técnicos y económico-financieros, así como a los referidos a obras o trabajos públicos o privados y todo otro antecedente que requiera al efecto la Dirección General de Compras y Contrataciones los que serán de libre acceso y se pondrán a disposición de los organismos contratantes” (el subrayado es propio).

Sin perjuicio de lo expuesto, es posible que existan documentos que contengan información cuyo acceso esté limitado, sólo en forma parcial (art. 4, Ley 8803). En dichos casos, la Administración debe informar sobre todos aquellos puntos que no están vedados.

Por ello, si bien existen datos sensibles obrantes en el Registro Oficial de Proveedores y Contratistas del Estado que no pueden hacerse públicos porque están amparados a tenor del principio de reserva, hay otros sobre los que se debe informar.

De lo expuesto se infiere que, si la Provincia considera que los datos solicitados encuadran en alguno de los supuestos de excepción contenidos en el artículo 3 de la Ley 8803, podrá -en mérito de lo previsto en el artículo 4 ib.- brindar la información requerida en forma parcial, suministrando aquélla que no fuera reservada en los términos legalmente establecidos.

En definitiva, corresponde hacer lugar parcialmente al planteo de la parte recurrente, garantizándole su derecho a acceder a información pública solicitada, en todo lo que no se encuentra alcanzado por los supuestos del artículo 3 de la Ley 8803, teniendo en cuenta como directriz interpretativa la normativa federal e internacional referida.

18.- Con relación a los agravios planteados en contra de la forma en que se impusieron las costas fundada en el motivo formal de casación (art. 45 inc. b) de la Ley 7182) corresponde señalar que, por regla general, la potestad de distribuir los gastos causídicos es una facultad privativa del Tribunal de Juicio, que sólo puede ser controlada en los supuestos de arbitrariedad (cfr. Sala Cont. Adm., Sent. Nro. 78 del 04/08/1998, “Arcidiácono, Clotilde N. s/ Amparo por Mora - Recurso de Casación”, entre muchas).

En atención a las singulares circunstancias que caracterizan la causa bajo examen, la Cámara *a quo* calificó de novedosa la cuestión planteada e impuso las costas de la instancia anterior por su orden, decisión que por dichos motivos se exhibe suficientemente fundada.

La conclusión sentencial sustentada en lo previsto por el artículo 10 de la Ley 8508 que establece la facultad judicial de disponer una manera de atribución de las costas que atienda a las particularidades del caso, no es susceptible de ser descalificada por arbitraria y subsiste indemne a la crítica recurrente según la cual “...frente a una situación en la que existe una parte vencida, como así lo dispone el punto I del resolutorio, en virtud de que se había resuelto la cuestión con fecha anterior a la interposición de la demanda, solo resta la posibilidad de que el Tribunal disponga un criterio diferente de distribución siempre y cuando se encuentre debidamente fundado...”, supuesto que a criterio de la actora, no se observa en el *sub examine* (fs. 42).

Sin embargo, el decisorio de la Cámara *a quo* que impuso las costas por su orden, resulta conforme al ejercicio razonable de la potestad otorgada por la ley aplicable y fundado en las circunstancias del caso, deviniendo inconvencible.

Para que no se configure un supuesto de ejercicio arbitrario de la potestad, ésta debe ejercerse dentro del marco normativo constituido por disposiciones cuya naturaleza no es exclusivamente adjetiva, aunque estén ubicadas dentro de ordenamientos procesales (T.S.J., Sala Penal, “Magri, Carlos Julio p.s.a. homicidio culposo y lesiones culposas - Rec. de casación”, Sent. Nro. 3/1998).

En consecuencia, no resulta de recibo el planteo de la casacionista a través del cual pretende que se modifique el criterio de imposición de costas en la instancia anterior, no siendo susceptible de ser descalificado por arbitrario.

Tal solución se impone aunque en el caso se admita -con los límites del presente pronunciamiento- la pretensión actuada, ya que la complejidad y entidad de los datos contenidos en el Registro Oficial de Proveedores y Contratistas del Estado justifican que la Administración haya considerado que correspondía denegar el acceso a la información pública solicitada (cfr. fs. 20/20vta.), de modo que el principio general del vencimiento cede frente a las particularidades que cualifican el *sub examine*.

19.- En cuanto a las costas generadas en esta instancia, también resulta justo y equitativo imponerlas por su orden atento a la peculiaridad de la presente causa y la novedad de la materia debatida (art. 10, Ley 8508).

Así voto.

A LA PRIMERA CUESTIÓN PLANTEADA LA SEÑORA VOCAL DOCTORA AÍDA LUCÍA TERESA TARDITTI, DIJO:

Considero que las razones dadas por el Señor Vocal preopinante deciden acertadamente la presente cuestión y, para evitar inútiles repeticiones, voto en igual forma.

A LA PRIMERA CUESTIÓN PLANTEADA EL SEÑOR VOCAL DOCTOR LUIS ENRIQUE RUBIO, DIJO:

Comparto los fundamentos y conclusiones vertidos por el Señor Vocal de primer voto, por lo que haciéndolos míos, me expido en idéntico sentido.

A LA SEGUNDA CUESTIÓN PLANTEADA EL SEÑOR VOCAL DOCTOR DOMINGO

JUAN SESIN, DIJO:

Corresponde: I) Hacer lugar parcialmente al recurso de casación interpuesto por la parte actora (fs. 35/45) en contra de la Sentencia Número Doscientos cincuenta y cinco, dictada por la Cámara Contencioso Administrativa de Segunda Nominación el veinte de octubre de dos mil diez (fs. 27/34) y, consecuentemente, casar el pronunciamiento impugnado sólo en cuanto rechazó la acción interpuesta.

II) Hacer lugar parcialmente a la acción de amparo de acceso a la información de los actos del Estado, con los alcances y límites establecidos en el presente resolutorio.

III) Imponer las costas de esta instancia por su orden (art. 10, Ley 8508).

IV) Disponer que los honorarios profesionales de los Doctores Pablo I. Bollati y Martín Juárez Ferrer -parte actora- por los trabajos realizados en la instancia extraordinaria local, sean regulados por el Tribunal *a quo*, si correspondiere (arts. 1 y 26, Ley 9459), en conjunto y proporción de ley, previo emplazamiento en los términos del artículo 27 ib., en el treinta y tres por ciento (33%) del mínimo de la escala del artículo 36 de la Ley Arancelaria (arts. 40 y 41 ib.), teniendo en cuenta asimismo las pautas del artículo 31 ib.

Así voto.

A LA SEGUNDA CUESTIÓN PLANTEADA LA SEÑORA VOCAL DOCTORA AÍDA LUCÍA TERESA TARDITTI, DIJO:

Estimo correcta la solución que da el Señor Vocal preopinante, por lo que adhiero a la misma en un todo, votando en consecuencia, de igual forma.

A LA SEGUNDA CUESTIÓN PLANTEADA EL SEÑOR VOCAL DOCTOR
LUIS ENRIQUE RUBIO, DIJO:

Voto en igual sentido que el Señor Vocal Doctor Domingo Juan Sesin, por haber expresado la conclusión que se desprende lógicamente de los fundamentos vertidos en la respuesta a la primera cuestión planteada, compartiéndola plenamente.

Por el resultado de los votos emitidos, previo acuerdo, el Tribunal Superior de Justicia, por intermedio de su Sala Contencioso Administrativa,

RESUELVE:

I) Hacer lugar parcialmente al recurso de casación interpuesto por la parte actora (fs. 35/45) en contra de la Sentencia Número Doscientos cincuenta y cinco, dictada por la Cámara Contencioso Administrativa de Segunda Nominación el veinte de octubre de dos mil diez (fs. 27/34) y, consecuentemente, casar el pronunciamiento impugnado sólo en cuanto rechazó la acción interpuesta.

II) Hacer lugar parcialmente a la acción de amparo de acceso a la información de los actos del Estado, con los alcances y límites establecidos en el presente resolutorio.

III) Imponer las costas de esta instancia por su orden (art. 10, Ley 8508).

IV) Disponer que los honorarios profesionales de los Doctores Pablo I. Bollati y Martín Juárez Ferrer -parte actora- por los trabajos realizados en la instancia extraordinaria local, sean regulados por el Tribunal a quo, si correspondiere (arts. 1 y 26, Ley 9459), en conjunto y proporción de ley, previo emplazamiento en los términos del artículo 27 ib., en el treinta y tres por ciento (33%) del mínimo de la escala del artículo 36 de la Ley Arancelaria

(arts. 40 y 41 ib.), teniendo en cuenta asimismo las pautas del artículo 31 ib. Protocolizar, hacer saber, dar copia y bajar.-

DR. DOMINGO JUAN SESIN

PRESIDENTE SALA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVATRIBUNAL
SUPERIOR DE JUSTICIA

Dra. AIDA TARDITTI, DR. LUIS ENRIQUE RUBIO

VOCAL DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA VOCAL DEL TRIBUNAL
SUPERIOR DE JUSTICIA

ESTEBAN JOSÉ PERACCA MARTINEZ
SECRETARIO DEL T.S.J.
SALA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA