



**PRINCIPIO DE PUBLICIDAD Y DE MAXIMA DIVULGACIÓN QUE  
DEBE IMPERAR EN EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACION  
PÚBLICA**

**NOTA A FALLO**

**NOMBRE Y APELLIDO: ERIKA FABIANA CALDERAZZI**

**DNI: 30.207.387**

**Legajo: VABG18225**

**Profesor Director: CÉSAR DANIEL BAENA.**

**Córdoba, 05 de julio de 2020.**

**Tribunal:** Corte de Justicia de la Provincia de Catamarca. Fallo: “Colombo, María Teresita del Valle y Otros (Diputados Provinciales FCS) c/ Presidente del Directorio de La Empresa Catamarca Minera y Energética Sociedad del Estado s/ Acción de Amparo por Mora en la Administración”. 20/04/2016.

**Sumario.** **I.** Introducción. **II.** Premisa Fáctica e Historia Procesal. **III.** Ratio Decidendi. **IV.** Descripción del Análisis Conceptual, Doctrinario y Jurisprudencial. **IV. a)** Contenidos constitucionales del derecho de acceso a la información. **IV b)** El principio de máxima divulgación en el sistema interamericano. **IV c)** El principio de máxima divulgación en la jurisprudencia argentina. **V.** Postura del Autor. **VI.** Conclusiones. **VII** Listado de Referencias Bibliográficas.

#### **I- Introducción de la nota a fallo.**

La Convención Americana sobre Derechos Humanos dispone en el art. 13 que toda persona tiene el derecho a la libertad de pensamiento y de expresión, que abarca la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole. Por su parte, el art. IV de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre establece que toda persona tiene derecho a la libertad de investigación, de opinión y de expresión y difusión del pensamiento por cualquier medio. En la interpretación de la norma internacional, nuestra Corte Suprema de Justicia sostuvo que el artículo 13 de la Convención, al mencionar expresamente los derechos a buscar y a recibir informaciones, trata de proteger el derecho que tiene toda persona a solicitar el acceso a la información bajo la órbita y control del estado, con las salvedades permitidas bajo el régimen de restricciones de la Convención. Es decir, que dicho artículo, favorece el derecho de las personas a recibir dicha información y al mismo tiempo obliga al estado de suministrarla, de forma tal que la persona pueda tener acceso a conocer esa información o reciba una respuesta fundamentada cuando por algún motivo permitido por la Convención el estado pueda limitar el acceso a la misma para el caso concreto. La información deberá ser entregada sin

la necesidad de acreditar un interés directo para su otorgamiento o una afectación personal, salvo en los casos en que se aplique una legítima restricción. (Hirschmann, 2019).

Por otra parte el principio 10 de la Declaración de Río de Janeiro del año 1992 abordó el concepto del acceso desde la perspectiva de un nuevo derecho, que se refiere a tres tipos de acceso: derecho de acceso a la información, como garantía de los ciudadanos y obligación del estado; derecho de acceso como forma de facilitar la participación ciudadana para la toma de decisiones; y, finalmente, como derecho de acceso a procedimientos judiciales y administrativos. En la Argentina, a nivel nacional, el derecho de acceso a la información pública en general está regulado por el Reglamento General de Acceso a la Información Pública decreto. 1172/2003 (BO 4/12/2003), que obliga a los órganos que dependan del poder ejecutivo nacional, que brinden la información solicitada. Asimismo mediante el dec. 117/2016 (BO 13/1/2016) se estableció el plan de apertura de datos, que se inserta entre las políticas públicas a implementarse en el marco de la modernización del estado, referidas al Gobierno Abierto, cuya realización requiere de la adopción de medidas que favorezcan la gestión de los conjuntos sistematizados de datos preservados digitalmente por los distintos Ministerios, Secretarías y organismos descentralizados del poder ejecutivo nacional, como un activo cívico y gubernamental de carácter estratégico. (Pastor de Peiroti, 2.017).

Nos muestra Fucito (2013) en su obra, que en un trabajo investigativo es necesario contestar el siguiente interrogante, ¿por qué es necesaria la investigación sobre un determinado fenómeno?, ¿para qué se la realiza?. Podemos afirmar que es menester el trabajo investigativo que nos ocupa, con el fin de comprender con claridad en que consiste y que utilidad tiene en un estado de derecho, el acceso a la información pública ambiental.

Podríamos colegir que la importancia del fallo tiene su base en la necesidad que tenían los diputados provinciales en acceder a la información en poder de la empresa demandada y con el fin de conocer los términos y alcances que se plasmaron en los contratos celebrados para la exploración y explotación de áreas mineras dentro de la Provincia de Catamarca. También resulta destacar la interpretación que dio el máximo tribunal de dicha provincia sobre la legitimación activa con que contaron los actores al momento de peticionar, es decir, que por el hecho de ostentar el cargo de diputados provinciales, no gozaban de esa legitimación, ya que el art. 16° de la ley 25.675 y su

similar nro. 3° de la ley 25.831 otorgan dicha legitimación activa a toda persona física o jurídica sin necesidad de acreditar razones o interés determinado.

Lo relevante aquí, resulta que el máximo órgano judicial catamarqueño, con la decisión del fallo, ha dejado un precedente jurisprudencial de gran valor para el universo jurídico local, es decir, que para casos análogos o similares, se podrá acudir como jurisprudencia a la solución planteada en el presente fallo. (Corte de Justicia de la Provincia de Catamarca).

(Achourrón y Bulygin, 2012) nos enseña los cinco problemas teóricos jurídicos existentes dentro de nuestro sistema jurídico. El problema teórico jurídico que presenta el fallo bajo estudio es de prueba, este tipo afecta a la premisa fáctica del silogismo y corresponden a la indeterminación que surge de lo que denominaron laguna de conocimiento. El problema surge cuando se conoce cuál es la norma aplicable y las propiedades relevantes de ella, pero, por ausencia de pruebas en la causa aportadas por las partes, no se sabe si existe o no dicha propiedad relevante. Los legitimados pasivos no han demostrado con certeza sus pretensiones, en especial a las vagas e imprecisas manifestaciones vertidas al momento de presentar los respectivos informes exigidos por el código de rito, como así también la prueba acompañada en tal oportunidad.

## **II- Premisa fáctica, historia procesal y decisión del Tribunal.**

Los diputados de la provincia de Catamarca introdujeron en la esfera judicial una acción de amparo por mora en contra de la Empresa Catamarca Minera y Energética Sociedad del Estado solicitando que las mismas brinden la información pública relacionada a los contratos celebrados para explotar y explorar las áreas mineras de dicha provincia, esgrimiendo los actores que han transcurrido en exceso el plazo otorgado por el artículo 6 de la ley N° 5336 sin haber obtenido respuesta alguna y tomando en consideración que el derecho de acceder a la información que se trata se encuentra fundado en la afectación de recursos naturales y económicos de la provincia.

La demanda fue interpuesta directamente ante la Corte de Justicia de la Provincia de Catamarca, dado a que los accionantes hicieron uso de la acción de amparo por mora prevista en el artículo 28 de la ley nacional nro. 19.549 y modificatorias, ya que el artículo

14 del anexo VII prevé que si una vez vencido el plazo establecido en el artículo 12 de este último cuerpo normativo, la demanda de información no se hubiera suministrado o si la respuesta a la requisitoria hubiere sido ambigua, parcial o inexacta, se considera que existe negativa en brindarla, por lo que quedó expedita la vía acogida. La pretensión de los demandantes fue recepcionada por la máxima autoridad judicial provincial, quienes imprimieron el trámite procesal pertinente, a los fines de resolver la cuestión.

Llegada la etapa procesal oportuna y cumplidos todos los presupuestos sentenciales para una sentencia válida, la Corte provincial hizo lugar en todos sus términos a la acción de amparo por mora en la administración interpuesta, ordenando librar pronto despacho judicial para que dentro del plazo de diez días hábiles de la notificación, la empresa CAMYEN S.E. coloque a disposición de los accionantes la documentación solicitada a su oportunidad, con el apercibimiento previsto en el art. 13 inc. e) de la ley N° 4795, condenando en costas a la parte vencida. (Corte de Justicia de la Provincia de Catamarca, Fallo.)

### **III- Identificación y reconstrucción de la *ratio decidendi* en el fallo.**

Los magistrados al arribar a una resolución sobre la litis, tuvieron que fundar sus decisiones con argumentos jurídicos, lo que se conoce en latín como “*ratio decidendi*” y traducido al español como “las razones suficientes o la razón de decidir”. Se debe entonces volcar solo y exclusivamente todo lo que provenga de la faz jurídica, debiendo dejarse de lado cualquier otro tipo de argumentos que puedan provenir de la sociología, la criminología, la política, la economía, entre otras disciplinas. Dichas razones están vinculadas estrechamente con el problema teórico jurídico de prueba, el cual fuera analizado anteriormente, es decir, que los ministros de la Corte provincial sopesaron las vagas e imprecisas manifestaciones de los demandados cuando presentaron el informe que exige el artículo 10 de la ley N° 4.795, reglamentaria del art. 40 de la Constitución de Catamarca el cual se refiere al amparo. Asimismo los demandados no aportaron las pruebas suficientes y necesarias para acreditar lo vertido en el libelo de contestación, evidenciándose que en las actuaciones realizadas no acreditaron, como así tampoco demostraron haber cumplido con la requisitoria de la parte actora. La parte accionada pretendió cumplimentar el requerimiento del Máximo Tribunal provincial con unas copias

simples de una nota periodística y de una supuesta nota enviada a la diputada Colombo. Por otro lado, con respecto a la vía procesal elegida por los demandantes, los Jueces mencionaron la ley nacional 25.831 y su par provincial nro., 5336 que otorgan ambas normas amplias libertades, a los fines de elegir la acción en el caso que la información sea denegada, sumado a ello que el art. 6 de la ley 5336 no se encuentra reglamentada, el peticionante tomó como antecedente el decreto 1172/2.003 del P.E.N. y la jurisprudencia de nuestra Corte Suprema de Justicia de la Nación en el fallo Giustiniani vs. YPF S.A. s/ amparo por mora.

La decisión del Tribunal no estuvo dividida, por contrario la misma fue dictada en unanimidad y coincidieron en todos los aspectos de los considerando del Ministro que inauguró el acuerdo, votando todos en igual sentido. (Corte de Justicia de la Provincia de Catamarca.)

#### **IV- Análisis conceptual, antecedentes doctrinarios y jurisprudenciales.**

La problemática en el fallo versó sobre el derecho de acceder a la información contenida por los demandados y por otra parte el máximo Tribunal provincial se encontró en la resolución del litigio con un problema de prueba, a los cuales debieron afrontar para llegar al dictado del fallo analizado. Con la finalidad de poder ejercer un control democrático de la gestión pública el ciudadano participa de sus decisiones con el objetivo de que sean eficientes y de la mejor excelencia calidad institucional. En una participación ciudadana no solo tiene un efecto de transparencia en los actos de gobierno, también se evita uno de los hechos que más comenten los gobernantes en nuestros tiempos, estamos refiriéndonos a la corrupción en el ámbito público. Esa información se proyecta hoy a la sociedad como un derecho de incidencia colectiva cuya transparencia permite que podamos controlar la gestión pública y cumplir simultáneamente con los preceptos incorporados en la Convención Americana contra la Corrupción que exige nuestro ordenamiento cuente con mecanismos modernos del estado para prevenir, detectar, sancionar y erradicar prácticas de índole corruptas.

#### **IV. a) Contenidos constitucionales del derecho de acceso a la información.**

Ahora, la reglamentación del contenido de un derecho fundamental a través de un dec. 1172/2003 que no es otra cosa que un reglamento supera por su naturaleza jurídica la exigencia que nos impone el principio de legalidad y la razonabilidad que nos exige la Constitución Nacional.

De esta forma aparece la cuestión acerca de cuáles son los contenidos constitucionales del derecho de acceso a la información pública cuando el reglamento autónomo solo comprende el acceso a los datos del Poder Ejecutivo Nacional. Nuestra primera constitución, y lo que fue en el periodo comprendido entre los años 1853 a 1860, la misma contempló de un modo implícito el derecho de acceso a la información pública con tres disposiciones concretas. Una de las primeras se evidenció en la forma representativa y republicana de gobierno, la segunda al conceder la libertad de imprenta y por último se desprende como un derecho no enumerado cuya recepción implícita hace necesario su reconocimiento sin necesidad de acudir a una incorporación expresa a través de reforma constitucional (art. 33 actual). En la reforma constitucional de 1994 ya hubo una evolución importante, se incorporaron los instrumentos de protección de Derechos Humanos y aceptamos expresamente el acceso a la información pública. Es decir, el art. 13 del Pacto de San José de Costa Rica como en el Capítulo V de la Declaración de los Derechos del Hombre receptaron este derecho. (Salgan Ruiz, 2019).

#### **IV. b) El principio de máxima divulgación en el sistema interamericano.**

Como se mencionara anteriormente, se ha tratado un problema teórico jurídico de prueba, en donde la parte demandada no aportó las pruebas suficientes y necesarias para acreditar lo vertido en el escrito de contestación, quedando en evidencia que en las actuaciones realizadas no acreditaron, como así tampoco demostraron haber cumplido con la requisitoria de la parte actora. En la faz administrativa no se consideró ni respeto el principio de máxima divulgación, el cual podemos decir que: El principio de máxima divulgación ha sido reconocido en el sistema interamericano como un principio rector del derecho a buscar, recibir y difundir informaciones, contenido en el artículo 13 de la Convención Americana. En este sentido, la Corte Interamericana ha establecido en su jurisprudencia que, “en una sociedad democrática es indispensable que las autoridades estatales se rijan por el principio de máxima divulgación” de modo que “toda la información en poder del Estado se presuma pública y accesible, sometida a un régimen

limitado de excepciones”<sup>1</sup>. En idéntico sentido, la CIDH ha explicado que, en virtud del artículo 13 de la Convención Americana, el derecho de acceso a la información se debe regir por el principio de la máxima divulgación. Asimismo, el numeral 1 de la Resolución CJI/RES.147 (LXXIII-O/08) (“Principios sobre el Derecho de Acceso a la Información”) del Comité Jurídico Interamericano ha establecido que, “[t]oda información es accesible en principio. El acceso a la información es un derecho humano fundamental que establece que toda persona puede acceder a la información en posesión de órganos públicos, sujeto sólo a un régimen limitado de excepciones. (C.I.D.H. 2012, p. 5).

#### **IV. c) El principio de máxima divulgación en la jurisprudencia argentina.**

En tanto que en el fallo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación “Giustiniani” dejó en claro que para no tornar ilusorio el principio de máxima divulgación imperante en la materia, los sujetos obligados solo pueden rechazar un requerimiento de información si exponen, describen y demuestran de manera detallada los elementos y las razones por las cuales la entregaría resultaría o se tornaría susceptible de ocasionar un daño al fin legítimamente protegido. Es así, que se evita que por vías genéricas e imprecisas afirmaciones, pueda afectarse el ejercicio del derecho y se obstaculice la divulgación de información de interés público. (Giustiniani, Rubén Héctor c/ Y.P.F. S.A. s/ Amparo por Mora, 2015).

#### **V- Postura de la autora.**

Si bien los fallos pueden ser analizados desde otras perspectivas muchas veces, en lo que respecta este trabajo, mi postura estará basada en argumentos técnico jurídico, y por ello que me inclino a favor de los Magistrados en su decisión.

Como primer corolario el Tribunal Provincial hace una diferencia en la legitimación activa de los actores, ya que la regla general refiere que la sola invocación del carácter de legislador no les otorga esta legitimación procesal, siendo el deber de ellos una acreditación y la afectación concreta de un derecho subjetivo o interés legítimo. Ahora bien, esta excepción se da cuando se trata el tema elegido, es decir, el derecho de acceder a

---



la información pública. Entonces como primera medida el Tribunal les da una legitimación a los diputados para peticionar tal información, por otro lado realiza una interpretación del art. 6 de la ley nacional 20.705, la cual dispone la inaplicabilidad de las leyes de contabilidad, obra públicas y de procedimiento administrativo a las sociedades del estado, concluyendo que estas son sociedades privadas y no personas publicas, a lo que los Magistrados entendieron y así lo consideraron en el fallo que la calificación como pública o privada de estos entes resulta estéril para justificar el ocultamiento de dicha información. También señaló la judicatura que el citado artículo 6 solo se refiere a la inaplicabilidad, de las sociedades del estado, de las leyes de contabilidad, obra pública y de procedimiento administrativo pero ello no implica que las deba excluir del ámbito del derecho a ala información publica, de raigambre constitucional e inscripto en cánones diferentes a los controles administrativos a los que alude aquel artículo. Quedando en claro que el hecho de que se sustraiga de la legislación o normativa administrativa a este tipo de sociedades, para no someterla a procedimientos rígidos o inadecuados, no puede entenderse como una inmunidad en dar a conocer al público.

Deja en claro la Corte de Justicia de la Provincia de Catamarca la interpretación del art. 9 de la ley 25.831, reconociendo que la vía intentada era la acertada y la más óptima, por entender que ante la obstrucción, falsedad, ocultamiento, falta de respuesta en el plazo establecido de 30 días hábiles contados desde la presentación de la solicitud, o la denegatoria injustificada a brindar la información solicitada, y todo acto u omisión que, sin causa justificada, afecte el regular ejercicio del derecho e acceso a la información, quedará habilitada una vía judicial directa, de carácter sumarísima ante los tribunales competentes.

Es por toda esta argumentación jurídica que mi postura se encuentra a favor del fallo, sin llegar a encontrar normativas alternativas que pudieran ser aplicadas al caso concreto y así desvirtuar la resolución analizada.

## **V- Conclusiones finales.**

En la inteligencia del trabajo elegido, se ha analizado el derecho de acceso a la información pública, como un derecho humano fundamental con el que cuentan los ciudadanos comunes para que puedan hacer valer y ejercer un control de los actos de gobierno en cualquier de sus niveles, ya se Nacional, Provincial o Municipal,

encontrándose en nuestro ordenamiento jurídico argentino en los conocidos tratados internacionales de derecho humanos que fueran incorporados en nuestra constitución nacional, el cual fuera dado el nombre bloque de constitucionalidad argentino plasmado en el art. 75 inc. 22. El fallo tratado, ha demostrado que la Corte de Justicia de la Provincia de Catamarca vino a brindar un plus de valor jurídico a la legitimación activa con la que cuentan una persona común en la temática elegida, ya que en los fundamentos de los magistrados, sostuvieron que la sola invocación del carácter de legislador, no otorga legitimación para actuar en cualquier tipo de proceso ya que debe acreditarse la afectación concreta a un derecho subjetivo o interés legítimo, siendo la excepción a la regla nombrada *ut supra*, es el derecho de acceso a la información pública.

En la decisión final, el Máximo Tribunal de la provincia de Catamarca aplica en forma correcta la norma que resuelve el conflicto, es decir, la ley general de medio ambiente 25675, ley de régimen de libre acceso a la información pública ambiental 25831, asimismo sumando a su *corpus legis* el decreto nacional 1172/2003 y la ley provincial 5336. Para afianzar su decisión los ministros se apoyaron en la ley provincial catamarqueña 4795 en su art. 10, ya que los demandados no aportaron la prueba suficiente y necesaria para dilucidar la cuestión y demostrar sus dichos. Asimismo el Tribunal utilizó para sustentar su decisión fallos de los tribunales nacionales e internacional, dejando sentado una jurisprudencia provincial muy rica para casos análogos.

## **VI- Listado de Referencias Bibliográficas.**

### **Doctrina.**

**Achourrón, C.E y Bulygin, E., (2012)** *Introducción a la Metodología de las Ciencias Jurídicas y Sociales*, Buenos Aires. Recuperado de: <https://login.ebook.21.edu.ar/>

*De Jesús G. y De Adrogué M. (2014), publicado en la revista Derecho Comercial y del Consumidor y de la Empresa. Buenos Aires. Revista La Ley. Recuperado de: https://login.ebook.21.edu.ar/*

Fucito, F. (2013) Tesis, Tesinas y Otros Trabajos Jurídicos – Sugerencias para su planteo, sugerencias y desarrollo (E-BOOK). Recuperado de: <https://login.ebook.21.edu.ar/>

**Hirschmann, Pablo G. (2019).** *El Derecho de Acceso a la Información Pública, la Regulación Legal de su Aspectos Sustantivos. La Ley, Cita Online: AR/DOC/3771/2019. Recuperado de: <https://login.ebook.21.edu.ar/>*

**Pastor de Peirotti, I. (2017).** *Los principios de Publicidad e Información Ambiental y la Nueva Institucionalidad en la Argentina: La Agencia de Acceso a la Información Pública, Los Organismos de Acceso a la Información Pública, El Consejo Federal para la Transparencia y sus Relaciones con la Información Ambiental. La Ley, Cita Online: AR/DOC/3415/2017. Recuperado de: <https://login.ebook.21.edu.ar/>*

**Salgan Ruiz, L. G. (2019).** *Alcance y Contenido del Principio de Máxima Divulgación. La Ley, Cita Online: AR/DOC/1873/2019. Recuperado de: <https://login.ebook.21.edu.ar/>*

## **Legislación.**

Constitución de la Nación Argentina. (15 de diciembre de 1.994) [Reformada] Nueva Edición. Recuperada de: <http://servicios.infoleg.gob.ar/>

Congreso de la Nación Argentina. (14 de septiembre del 2.016) Derecho de Acceso a la Información Pública [Ley 27.275 de 2.016]. B.O. 33.472 p. 1. Recuperado de: <http://servicios.infoleg.gob.ar/>

**Congreso de la Nación Argentina.** (26 de Noviembre del 2.003) *Régimen de Libre Acceso a Información Pública Ambiental [Ley 25.831 de 2.003]. B.O. 30.312 p. 1. Recuperado de: <http://servicios.infoleg.gob.ar/>*

Poder Ejecutivo Nacional. (03 de diciembre del 2.003). Acceso a la Información Pública. [Decreto 1172/2.003]. B.O. 30.291 p. 1. Recuperado de: <http://servicios.infoleg.gob.ar/>

**Constitución de la Provincia de Catamarca.** (3 de septiembre de 1.988) [Reformada]. Recuperada de: <http://www.saij.gob.ar/>

**Congreso de la Provincia de Catamarca.** (11 de agosto del 2.011). *Libre Acceso a las Fuentes de Información Pública. Reglamentación del Artículo 11. [Ley 5336 del 2.011]. B.O. 20/09/2.011. Recuperado de: <http://servicios.infoleg.gob.ar/>*

**Congreso de la Provincia de Catamarca.** (8 de junio de 1.994). Reglamenta el Artículo 40 de la Constitución de la Pcia., de Catamarca. [Ley 4795 de 1.994]. B.O. 16/09/1.994. Recuperado de: <http://servicios.infoleg.gob.ar/>

### **Jurisprudencias.**

**Corte Suprema de Justicia de la Nación.** (10 de noviembre del 2.015) Fallo 338:1258. *Giustiniani, Rubén Héctor c/ Y.P.F. S.A. s/ Amparo por Mora.* CSJN. Recuperado el 19 de abril de 2020 de: <http://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/fallos/buscar.html>.

Corte Interamericana de Derechos Humanos. (19 de septiembre del 2.006) Fallo 335:2393. *Claude Reyes y Otros vs. Chile.* Recuperado de: <http://www.corteidh.or.cr/cf/jurisprudencia>.

**Corte de Justicia de la Provincia de Catamarca.** (20 de abril de 2.016). Fallo Colombo, *M. T. V. y Otros c/ Presidente del Directorio de la Empresa Catamarca Minera y Energética S.E. s/ acción de amparo por mora en la administración.* Recuperado de: <https://login.ebook.21.edu.ar/>