



“El Derecho de Acceso a la Información Pública:

Una garantía fundamental en un Sistema Republicano de Gobierno”

Carrera: Abogacía

Alumno: MANSILLA ASIS, Agustina Ruth

Legajo: ABG09020

DNI: 39935203

Tutor: Carlos Isidro Bustos

Opción de trabajo: Comentario a fallo

Tema elegido: Acceso a la Información Pública

Agradecimientos:

A Dios y a mi familia, mis fieles pilares.

SUMARIO: 1. *Introducción.* 2. *Cuestiones Procesales.* 2.1. *Premisa fáctica.* 2.2. *Historia procesal.* 2.3. *Descripción de la decisión del Tribunal.* 2. 4. *Ratio Decidendi.* 3. *Descripción del Análisis conceptual, antecedentes doctrinarios y jurisprudenciales.* 3.1. *Concepto de Derecho de Acceso a la Información Pública, elementos y delimitaciones.* 3.2. *El acceso a la Información Pública como pilar del Sistema Republicano.* 3.3. *La información como bien jurídico valioso.* 4. *Opinión de la autora.* 4.1. *¿Información “pública” de carácter reservado?* 4.2. *Legitimación del Actor.* 4.3. *Postura de la Cámara Contencioso Administrativa de Primera Nominación.* 4.4. *Necesidad de reforma de la Ley Provincial N° 8803.* 5. *Bibliografía.*

1. INTRODUCCIÓN

A lo largo de los años hemos visto cómo la información juega un rol sumamente importante en la sociedad. Antes, en las sociedades antiguas por ejemplo, la información que existía solo era aprovechada por “unos pocos”, es decir: no llegaba a la población en su conjunto, sino sólo a la cúspide de la sociedad.

Hoy en día, en la sociedad en la que vivimos y en el marco de un sistema republicano de gobierno, podemos decir que como ciudadanos somos parte de la gran mayoría de las decisiones que se toman, tenemos un rol activo en la sociedad y por ello es que durante muchos años reclamamos tener garantizado un derecho tan importante como lo es el Derecho de Acceso a la Información Pública.

Finalmente, y luego de tantas luchas, en el año 2016 se aprueba en nuestro país la Ley de Acceso a la Información Pública N° 27.275, que abre un nuevo camino en materia institucional: la posibilidad de implementar la participación ciudadana en el proceso de toma de decisiones por parte del Estado, reafirmando el compromiso con la verdad y la transparencia hacia nosotros, los ciudadanos.

A nivel provincial, nuestra Ley de Acceso a la Información Pública N° 8803 fue sancionada en el año 1999 teniendo la dicha de poder gozar de este derecho mucho antes que a nivel nacional, pero vemos que hoy en día y con el avance de la tecnología y la información, ha quedado desactualizada.

La importancia de analizar este fallo contribuye a la necesidad del Estado provincial de actualizar la Ley de Acceso a la Información Pública N° 8803 en pos de cumplir con las exigencias necesarias (conseguidas jurisprudencialmente) que aseguren que el ciudadano logre el pleno ejercicio de este derecho, sin impedimentos ni restricciones arbitrarias, encontrando solución a todas las hipótesis fácticas que puedan presentarse y logrando una armonización legislativa en la temática con respecto al orden nacional e internacional.

El presente trabajo tiene como objetivo analizar la existencia de un problema axiológico dado que el juzgador le otorga mayor entidad a la confidencialidad de la información estatal prevista normativamente, por sobre el derecho de peticionar y obtener información pública que pesa sobre cualquier ciudadano por su condición de tal. Asimismo, se advierte una postura restringida sobre los alcances y contenido de la Ley provincial N° 8803 respecto de la hipótesis fáctica, dejándola excluida de dicha normativa, y otorgando mayor preeminencia a reglamentos administrativos como solución al pedido de información por parte del ciudadano interesado hacia el Estado.

2. CUESTIONES PROCESALES

2. 1. La premisa fáctica:

En los autos caratulados “**VALLES, DARÍO SERGIO C/ PROVINCIA DE CORDOBA - AMPARO POR MORA - LEY N° 8803**” (Expte. n° 2388578), el actor Darío Sergio Valles, en su condición de ex Policía de la Provincia de Córdoba y ciudadano, interpone un amparo por mora en contra de la Provincia de Córdoba solicitando que se le brinde acceso a información pública que él había requerido anteriormente. Ante la negativa de la Provincia, y por haberse vencido los plazos que tenía para expedirse, es que acude a la acción de amparo para obtener una respuesta. La demandada comparece y rechaza dicha acción argumentando que es improcedente

por no darse los extremos procesales pertinentes, a saber: a) legitimación activa por parte del actor, por haber tenido relación de dependencia con la repartición pública a la que solicita la información, b) porque se trata de una dependencia pública que se rige por reglamentos y leyes administrativas, las que deberían brindarle los datos requeridos y c) por que no cumple con el objetivo legal de la acción que intenta interponer, dado que la información solicitada no es base de un acto administrativo y se encuentra protegida confidencialmente.

2. 2. Historia procesal:

Previo a interponer amparo por mora, el actor Darío Sergio Valles solicita a través de una presentación administrativa (Sticker N° 418723026515) a la Provincia, información detallada, veraz y fehaciente sobre una jornada laboral en la cual él se desempeñaba –vinculada a la defensa de otro derecho-. Al no expedirse la Administración para resolver dicha petición, es que entabla la demanda de amparo por mora en la Cámara Contencioso Administrativa de Primera Nominación de la ciudad de Córdoba.

2.3. Descripción de la decisión de la Cámara Contencioso Administrativa de 1° Nominación:

En estos autos se resuelve: “1.- Rechazar la demanda de amparo por mora promovida por Darío Sergio Valles en contra de la Provincia de Córdoba”.

2. 4. Ratio Decidendi en la sentencia:

La Cámara Contencioso Administrativa de Primera Nominación vota en disidencia parcial, argumentando la mayoría que el motivo del rechazo de la demanda es la inaplicabilidad de la Ley N° 8803 en el caso concreto. Fundamentan, respecto de los requisitos de procedencia del amparo por mora, que el actor no tiene legitimación procesal activa, ya que lo que pide no está vinculado al funcionamiento de la Administración, sino específicamente a su relación laboral y consideran que el accionante tiene mecanismos regulados administrativamente para procurar la información que solicita, como lo es la Ley N° 9728 del Personal Policial.

Por otro lado, el voto en disidencia plantea dos argumentos: primero, que el actor posee legitimación activa en un doble carácter (ex agente de la Policía y

ciudadano) de lo que deriva el interés concreto acerca de la información solicitada; y segundo, que las prohibiciones de la Administración de brindar la información requerida por ser considerada confidencial, provienen de reglamentos que no han sido publicados para su entrada en vigencia, por lo que carecen de eficacia y no le son oponibles al actor.

3. DESCRIPCIÓN DEL ANÁLISIS CONCEPTUAL, ANTECEDENTES DOCTRINARIOS JURISPRUDENCIALES:

Para comenzar a hablar del tema elegido, es necesario identificar qué es el Derecho de Acceso a la Información Pública y qué valor tiene en nuestro ordenamiento jurídico como medio para obtener otros derechos fundamentales.

3.1. Concepto de Derecho de Acceso a la Información Pública elementos y delimitaciones.

El Derecho de Acceso a la Información Pública es el derecho que goza toda persona de recibir información completa, veraz, adecuada y oportuna por parte del Estado, en cualquiera de sus órbitas. Es un derecho novedoso, que todavía sigue en desarrollo por parte nuestra doctrina.

Siguiendo los conceptos de grandes juristas, decimos que se trata de “un derecho subjetivo; esto es, una facultad de las personas que pueden hacer valer jurídicamente frente a terceros” (Martinez Paz F. , 2006). Se debe abordar el estudio de este derecho como un derecho-deber, que deriva de la libertad de expresión; es decir, que “el derecho a la información aparece como una precondition, para el ejercicio en plenitud del derecho a la libertad expresiva (Basterra, 2010)”. Es una facultad de la que gozan los ciudadanos, inherente a ellos, por lo que “no es necesario poseer ninguna otra condición para poder exigir este derecho” (Cafferata Diaz, 2009), más que el de ser persona y querer conocer dicha información. Entonces, el ciudadano como titular de este derecho, está facultado por nuestro ordenamiento jurídico para hacerlo exigible y obtener la información que solicita, y en caso de denegarse el acceso a este derecho fundamental, está legitimado para solicitarlo a los jueces, quienes evaluarán la situación en cada caso concreto.

Tomando los conceptos de Ley de Acceso a la Información Pública N° 8803 de la Provincia de Córdoba, y en consonancia con la Ley Nacional de Acceso a la Información Pública N° 27275, el objeto de este derecho es cualquier tipo de documentación que sirva de base a un acto administrativo, en cualquier tipo de soporte (Art. 2 – Ley N° 8803), lo cual brinda un amplio espectro de posibilidades al ciudadano para requerir información, sea cual sea el soporte en el que esté la misma. En cuanto al sujeto pasivo, no sólo consideraremos al Estado sino también “a cualquier órgano perteneciente a la administración pública provincial, municipal y comunal, centralizada y descentralizada, de entes autárquicos...” (Art. 1 – Ley N° 8803). Según Bazán, este derecho tiene una doble dimensión: individual, es decir, como derecho de cada persona...; y social, esto es, un derecho colectivo a recibir cualquier información... ambas dimensiones poseen importancia equivalente y deben ser garantizadas plenamente de manera simultánea para dar efectividad total al derecho a la libertad de expresión...” (Bazán, 2011).

3.2. El acceso a la Información Pública como pilar del Sistema Republicano:

Nuestra Nación adopta en el Art. 1 de la Constitución Nacional el Sistema Republicano de Gobierno y como consecuencia del mismo, se deben dar a publicidad los actos de gobierno y de todas las actuaciones que lleven a cabo. Esto otorga un “efecto dominó” en esta temática, dado que como consecuencia del sistema de gobierno que adoptamos, es que necesariamente se deben dar a publicidad ciertas decisiones del gobierno, y por ende, debe respetarse el derecho de acceder a dicha información por parte de los ciudadanos.

En este sentido, podemos afirmar que la publicidad de las decisiones que toma el Estado es una forma de control que tenemos los ciudadanos, ya que no sólo nos corresponde participar en la elección de los titulares del poder político, sino también conocer, en concordancia con el principio de máxima divulgación, todas las decisiones que los mismos lleven a cabo, “esto representa ni más ni menos la posibilidad de que el pueblo sepa de qué se trata” (Bastons, 2014).

Reconocer este derecho como un derecho constitucional, no significa que le demos el carácter de absoluto, ya que todo derecho necesita ser reglamentado

para no abordarlo de forma abusiva y que no entre en conflicto con otro tipo de derechos, pero siempre debemos tener en cuenta que se deben establecer en forma taxativa las restricciones que el Estado nos presente a los ciudadanos para acceder a dicha información, y que las mismas deben fundamentarse legalmente.

El derecho de acceso a la información pública es un elemento sumamente esencial en nuestro sistema de gobierno, pero no tenemos que identificarlo con el mismo. Siguiendo las palabras de Cafferata Díaz, podemos tener acceso a información pública sin la necesidad de vivir en un país que adopta el sistema republicano de gobierno, como es el caso de Inglaterra por ejemplo, **“pero no un sistema republicano de gobierno sin derecho de acceso a la información pública”** (Cafferata Díaz, 2009, p. 159).

3.3. La información como bien jurídico valioso:

En la actualidad, podemos afirmar con certeza que la información es un bien jurídico valioso, ya que “quien posea más y mejor información tendrá más poder” (Cafferata Diaz, 2009). En este caso, la información resulta valiosa para el ciudadano dado que, en un sistema republicano de gobierno, le permite participar activamente en el buen manejo de “la cosa pública” y controlar a sus representantes. La información en si misma tiene una característica fundamental en esta temática: “su carácter de medio o instrumento para el ejercicio de otros derechos” (Abramovich & Courtis, 2000).

El derecho de acceso a la información pública se vincula también con el derecho a la libertad de información consagrado en la Convención Americana de Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica) en el Art. 13 de dicho instrumento, cuando hace referencia que las personas tienen derecho a buscar, recibir y difundir información de toda índole, y que el mismo no puede estar sujeto a ninguna censura ni limitación. Por este motivo, y siguiendo la normativa internacional, el acceso a la información se relaciona estrechamente con la libertad de expresión, porque “cumple la función de maximizar el campo de la autonomía personal, posibilitando el ejercicio de la libertad de expresión” (Abramovich & Courtis, 2000).

Con el mismo criterio de la Convención Americana de Derechos Humanos, la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el Caso “*Claude Reyes y*

otros vs. Chile” confirmó la protección de un concepto amplio de libertad de expresión, sosteniendo que “el derecho de acceso a la información pública es un derecho humano fundamental, protegido por tratados de derechos humanos que obligan a los países a respetarlo” (CIDH, 2015).

4. Opinión de la Autora:

Respecto a la SENTENCIA N° 65, no comparto los fundamentos de la resolución dictada por la Cámara Contencioso Administrativa de Primera Nominación rechazando el pedido por parte del actor de conocer información pública de su interés, es por este motivo que encuentro un problema axiológico en el mismo. Considero que hay puntos controversiales que deben ser tratados en apartados distintos, los cuales desarrollaré seguidamente. Asimismo, adhiero al voto en minoría del fallo, dado que refuta los argumentos con los cuales se le deniega la petición al actor.

4.1. ¿Información “pública” de carácter reservado?

Si bien, como expresé anteriormente, el derecho de acceso a la información no es absoluto y debe someterse a reglamentación para evitar el mal uso de la misma, no podemos hacer lugar al fundamento que otorga el carácter de reservado a la información que solicita el actor, ya que “reservado no significa en modo alguno secreto” (“VALLES, Darío Sergio C/ Provincia de Córdoba - Amparo por Mora - Ley N° 8803”, 2016). Además, si la información que el actor solicita tiene carácter de “reservada” según el Reglamento de Correspondencia Policial, tal como lo alega la demandada, dicho argumento queda sin sustento cuando la información que el actor solicita no se encuentra como excepción en dicho reglamento, por lo que se trata de información que es “absolutamente pública”, como lo expresa el Vocal Antonio Gutiez.

En relación a la información secreta, es necesario hacer mención a las citas del Caso Ganora relativas al debate constituyente de 1994, donde se dice que “cuanto más amplia es la zona del secreto, tanto más reducida es la zona de transparencia ligada a la construcción de la democracia en la sociedad”. Asimismo, “se refirió a la necesidad de dejar atrás la cultura del secreto” (Álvarez Ugarte, 2011). Dichos votos son significativos en esta materia, y sobre todo en este caso, dado que ayudan a que el ordenamiento jurídico los tome como ejemplo para futuras ocasiones, y para valorar otras hipótesis fácticas que quedan sin respuesta.

En este sentido, las leyes que regulan el secreto deberían definir, y especificar claramente, qué criterios utilizarán para definir qué información tiene el carácter de secreto y cual no, “a fin de prevenir que se abuse de la clasificación “secreta” para evitar la divulgación que es de interés público”, (ONU, OEA, & OSCE, 2004).

4.2. Legitimación del Actor:

Respecto a este punto, la demandada alega que el actor no tiene legitimación activa para solicitar la información por su relación laboral con la misma por ser un ex agente policial, quitándole el derecho de acceder a información pública de su interés.

En base a esto, podemos aplicar por analogía los criterios utilizados en los fallos “FONSECA, Ricardo Oscar c/ Córdoba Bursatil S.A. – Amparo por Mora – Ley N° 8803” (Sentencia N° 154/14) y “FONSECA, Ricardo Oscar c/ Provincia de Córdoba – Amparo por Mora – Ley N° 8803” (Sentencia N° 209/14), donde se ha analizado si corresponde el acceso a la información o no en el caso concreto. En dichos fallos, se reconce la legitimación activa del actor en un doble carácter: cómo Legislador Provincial y como ciudadano. Respecto del primer carácter, no hay legitimación activa ya que dicha requisitoria se inclinaba más para ser resuelta entre poderes, y no solicitando judicialmente información. Pero, el hecho de tener investidura (en este caso política) no le quita el derecho de acceder a información como ciudadano.

Este mismo criterio podemos aplicar en el caso de Valles, ya que el hecho de ser ex agente policial, no le quita la prerrogativa de ciudadano, y si la ley N° 8803 le otorga legitimación a cualquier ciudadano, sin necesidad de ostentar un interés específico, “es lógico sostener que, con más razón, se ampare a quien manifiesta y acredita tener un interés concreto y personal en el acceso a tal información” (“VALLES, Darío Sergio C/ Provincia de Córdoba - Amparo por Mora - Ley N° 8803”, 2016).

Al tratarse de un derecho constitucional, que está inspirado y que es pilar del sistema republicano, y siendo un derecho que es necesario para la consecución de otros derechos, “la legitimación, sin duda debe ser amplísima” (Basterra, 2007). Por “amplísima”, debe entenderse como cualquier persona, por el solo hecho de ser persona y ciudadano de una comunidad, lo cual “es determinante para ejercer el control sobre el

gobierno de turno y dotar al sistema del mayor grado de transparencia que sea posible” (Basterra, 2007). “La amplia legitimación... a favor de quien solicite información pública, se relaciona con la pertenencia de la misma, al pueblo..., por lo que basta la sola condición de integrante de la comunidad para fundar la solicitud” (Drucaroff Aguiar, 2014).

4.3. Postura de la Cámara Contencioso Administrativa de Primera Nominación:

Respecto a este punto, disiento totalmente con la postura mayoritaria de los vocales de dicha Cámara en jurisprudencia precedente, por considerarla totalmente restringida y sólo aplicable a la literalidad de la norma. Consideran que la acción de amparo por mora referida a la Ley N° 8803 es un instrumento que se utiliza cuando la Administración está, exclusivamente, en ejercicio de la función administrativa, y por ello se torna inaplicable este mecanismo para el caso concreto de Valles. Esgrimen que no se está ante un ciudadano común interesado en “la cosa pública”, sino ante un ex agente de Policía, quien debería haberse canalizado por la vía interna para lograr su cometido.

Con esta postura, considero que no sólo le restringen el derecho a un ciudadano común de acceder a información pública, ostentando imposibilidad en la relación laboral que él tenía con la Administración, sino también que se atienen a una literalidad absurda de la norma, ya que “información pública”, no es sólo aquella que sirve de base a un acto administrativo, sino la que el Estado tiene en su poder, y los ciudadanos tenemos el derecho de conocer. “El ciudadano tiene un innegable derecho de acceder a toda la información que almacena el Estado, salvo unas pocas excepciones destinadas a salvaguardar otros derechos” (Scheibler, 2011).

Como dice Scheibler, aplicando este criterio, se excluye la posibilidad de que el ciudadano acceda a información que indudablemente tiene el carácter de pública, y “limitar el concepto de información contemplando en la ley sólo a aquellos supuestos que han sido base o fundamento de un acto administrativo, implica, en los hechos, consagrar un valladar en el libre acceso...” a dicha información y esto resulta perjudicial para una sociedad democrática y republicana (Scheibler, 2011).

4.4. Necesidad de reforma de la Ley Provincial N° 8803:

Es necesario tener en cuenta que nuestra Ley N° 8803 (del año 1999) está desactualizada por varios motivos: primero porque el paso del tiempo ha creado nuevas hipótesis fácticas que se deben estudiar con detenimiento; también porque define limitadamente el concepto de “información pública”, el cual como hemos visto debiera ser más amplio; además debería contemplar los principios que ya rigen en esta materia en la Ley Nacional N° 27275 como por ejemplo el de máxima divulgación, transparencia, informalismo, máxima apertura, entre otros; también ampliar el espectro de sujetos obligados a brindar información, como también facilitar que el sujeto activo que procure la misma pueda acceder sin dilaciones ni trabas en el proceso, y lograr que se establezca una cultura que procure la transparencia de la información estatal y la participación ciudadana.

Considerar una reforma de nuestra ley provincial de acceso a la información pública, contemplando los más altos estándares en la materia y garantizando mecanismos de control eficientes, es la clave para lograr el verdadero y correcto ejercicio del derecho de acceso a la información pública en nuestra provincia.

5. CONCLUSION

Para concluir este abordaje y en virtud del análisis precedente, considero que el Derecho de Acceso a la Información Pública es de vital importancia para que un sistema republicano de gobierno funcione de forma transparente y eficaz, y para que cada ciudadano cumpla un rol activo en la sociedad promoviendo una cultura de publicidad de la información pública.

Deseo que este trabajo sea el puntapié inicial para que futuros colegas, juristas y magistrados puedan realizar una correcta interpretación de los alcances de este derecho, considerando diversas hipótesis fácticas que hoy en día quedan al margen de las reglamentaciones vigentes, y que este derecho tan importante para una sociedad, pueda encontrar una plena consecución del mismo en todos los órdenes estatales.

BIBLIOGRAFIA:

•LEGISLACION:

Ley Nacional de Acceso a la Información Pública N° 27275.

Ley Provincial de Acceso a la Información Pública N° 8803 (Provincia de Córdoba).

•DOCTRINA:

Abramovich, V., & Courtis, C. (2000). El Acceso a la Información como Derecho. *Anuario de Derecho a la Comunicación: Año 1, Vol 1*, 1. (Recuperado el: 1/06/2020. https://www.cels.org.ar/common/documentos/acceso_informacion_como_derecho.pdf)

Álvarez Ugarte, R. (2011). Inteligencia, democracia y acceso a la información. *La Ley*, 1. Cita Online: AR/DOC/2727/2011. (Recuperado el: 1/06/2020).

Basterra, M. (2007). Alcance de la legitimación -pasiva y activa- en un caso de acceso a la información pública en el ámbito municipal. *La Ley*, 3. Cita Online: AR/DOC/3904/2006. (Recuperado el: 1/06/2020).

Basterra, M. (2010). El Derecho de Acceso a la Información Pública: Análisis del Proyecto de Ley Federal. *Disertación pública del Instituto de Política Constitucional*, (pág. 3). Buenos Aires. (Recuperado el: 1/06/2020. <https://www.ancmyp.org.ar/user/files/01-Basterra.pdf>).

Bastons, J. (2014). La Corte Interamericana de Derechos Humanos y su tratamiento del derecho de acceso a la información pública. *La Ley*, 1. Cita Online: AR/DOC/3694/2014. (Recuperado el: 1/06/2020).

Bazán, V. (2011). Breves reflexiones sobre la libertad de expresión y el derecho de acceso a la información pública. *La Ley*, 1. Cita Online: AR/DOC/3628/2011. (Recuperado el: 1/06/2020).

Cafferata Diaz, S. (2009). El derecho de acceso a la información pública. Situación actual y propuestas para una Ley. *Revista de la Fac. de Derecho de la U.B.A N° 86*, 155. Cita Online: SAIJ DACF110106. (Recuperado el: 1/06/2020).

Cafferata Diaz, S. (2009). El derecho actual de acceso a la información pública. Situación actual y propuestas para una Ley. *Revista de la Fac. de Derecho de la U.B.A.* N° 86, 152. Cita Online: SAIJ DACF110106. (Recuperado el: 1/06/2020).

Drucaroff Aguiar, A. (2014). Derecho de acceso a la información en poder del Estado. *La Ley*, 2. Cita Online: AR/DOC/1610/2014. (Recuperado el: 1/06/2020).

Martinez Paz, F. (2006). *Introducción al derecho*. Buenos Aires: Lexis Nexis.

Scheibler, G. (2011). Un concepto amplio de información pública. *La Ley*, 1. Cita Online: AR/DOC/1850/2011. (Recuperado el: 1/06/2020).

• JURISPRUDENCIA

“VALLES, Darío Sergio C/ Provincia de Córdoba - Amparo por Mora - Ley N° 8803”, Expte N° 2388578 (Cámara Contencioso Administrativa de Primera Nominación 2 de Mayo de 2016).

“FONSECA, Ricardo Oscar c/ Córdoba Bursatil S.A. – Amparo por Mora – Ley N° 8803” (Sentencia N° 154/14).

“FONSECA, Ricardo Oscar c/ Provincia de Córdoba – Amparo por Mora – Ley N° 8803” (Sentencia N° 209/14).

• CITAS VARIAS:

C.I.D.H. (27 de Marzo de 2015). *Organización de los Estados Americanos*. (Recuperado el día 1/06/2020. <https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/Acceso-informacion.pdf>).

ONU, OEA, & OSCE. (2004). Declaración Conjunta 2004 de los relatores para la libertad de expresión de la ONU, OEA, y OSCE. (Recuperado el día 1/06/2020. http://www.oas.org/es/cidh/expresion/documentos_basicos/declaraciones.asp).