

UNIVERSIDAD EMPRESARIAL SIGLO XXI

ABOGACIA



ACCESO A LA INFORMACION PUBLICA: Conflicto entre el principio de reserva y el principio de publicidad de los actos del Estado.

AUTOR: Ramos, Gonzalo Daniel

LEGAJO: VABG69783

D.N.I: 41.438.666

AÑO: 2020

TRIBUNAL- PROVINCIA- AÑO: Sala Contencioso Administrativa del Tribunal Superior de Justicia, Córdoba, Año 2019.

PROFESORA: Lozano Bosch, Mirna

Sumario: I. Introducción. – II. Premisa fáctica e historia procesal. – III. Ratio decidendi. – IV. Descripción del análisis conceptual. – V. Antecedentes doctrinarios y jurisprudenciales. –VI. Posición del autor – VII. Conclusión – VIII. Referencias

Bibliográficas

I. Introducción

En la presente nota a fallo se abordará la temática de acceso a la información pública y más precisamente la Sentencia N° 36 de fecha diez de abril del año dos mil diecinueve, dictada por la Sala Contencioso Administrativa del Tribunal Superior de Justicia de la Prov. De Córdoba. El derecho al acceso a la información pública constituye uno de los derechos fundamentales si hablamos de participación ciudadana en la forma Republicana de gobierno. Es un derecho consagrado tanto de forma internacional (Art. 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 del Niño y 13.1 de la Convención Americana de Derechos Humanos) como nacional. A partir de la reforma del año 1994 nuestra Constitución Nacional reconoció a través del Art. 75 inc.22 la supremacía de los Instrumentos Internacionales mencionados supra. Es la facultad que tiene todo ciudadano de acceder a todo tipo de información en poder tanto de entidades públicas como de personas privadas que ejerzan funciones públicas o reciban fondos del Estado, con la consecuente obligación estatal de instrumentar un sistema que facilite a cualquiera la identificación y el acceso a la información solicitada (Santiago, 2009). A través de esta acción los ciudadanos pueden

participar activamente de la vida de la Republica controlando y participando de los actos del Estado.

Se considera de gran relevancia e importancia la resolución anteriormente descripta ya que marcara un importante precedente jurisprudencial dentro del acceso a los conocimientos de los actos del Estado en la Provincia de Córdoba y más precisamente a la hora de determinar la legitimidad activa y pasiva, requisitos y disponibilidad de la información pública para que sea suministrada ante el pedido de los ciudadanos.

Adentrándonos en el fallo “Fundación para el Desarrollo de Políticas Sustentables C/ Secretaria 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, el conflicto surge debido al retardo injustificado por parte de la mencionada administración pública, motivo por el cual se interpuso un amparo por mora ante la Cámara Cont. Adm. De Seg. Nom. De la Ciudad de Córdoba, la cual fue desestimada en la Sentencia N° 255, atento lo cual se interpuso recurso de casación en contra de la antes citada resolución judicial.

Dicho recurso prosperaría en la Sala Cont. Adm. De la ciudad de Córdoba, la cual hizo lugar parcialmente al recurso deducido por la parte actora en cuanto al suministro de la información solicitada y a la imposición de costas, y marcaría un gran precedente actual en cuanto al acceso, requisitos y disponibilidad de la información pública.

Luego de un análisis minucioso del derecho de fondo y de la resolución judicial objeto de esta nota a fallo, se logró identificar una **problemática axiológica** atento a que hay una colisión de dos principios fundamentales constitucionalmente consagrado, tales como son el

principio de publicidad y el principio de reserva. Ambos derechos y principios, tanto como el conocimiento de los actos del Estado y el derecho a la intimidad y confidencialidad, son de gran importancia para la persona y ciudadano de un Estado, por ende, la Excma. Sala Cont. Adm. Del TSJ tiene el deber de expedirse respecto de la problemática planteada, debiendo expedirse por uno de estos principios por sobre otro, lo que significa la lesión de un derecho para la parte contraria; si se hace lugar al suministro de la información podría lesionarse el derecho a la intimidad o confidencialidad, si se deniega el acceso a la información solicitada producirá el menoscabo de lo consagrado por el principio de publicidad.

II. Premisa fáctica e historia procesal.

El problema que se va a analizar se suscita cuando la entidad Fundación para el Desarrollo de Políticas Sustentables con fecha 12 de abril de 2010, solicito a la Secretaria de Administración Financiera de la Pcia. De Córdoba información contenida en el Registro Oficial de Proveedores y Contratistas del Estado (ROPyCE), petición que no fue contestada en los plazos que estipula la ley. Sucedido esto, el 28 de abril de 2010 interpuso acción de amparo por mora en los términos de la Ley N° 8803 ante la Cámara Cont. Adm. De 2° Nom. De la ciudad de Córdoba. En esta oportunidad, la Cámara Cont. Adm. De 2° Nom. rechazo la petición de la accionante, sosteniendo el fundamento de que no se reunían 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 información suministrada por el Estado hubiera servido de base, antecedente o causa.

En segunda instancia, la Sala Cont. Adm. Del TSJ resolvió mediante sentencia N° 36 de fecha 17 de abril de 2019 hacer lugar parcialmente al recurso interpuesto por la actora en contra de la sentencia N° 255 dictada por la Cámara Cont. Adm., bajo el fundamento de que las causales que puede evocar la Administración para negarse a proveer la información son verdaderamente excepcionalistas y taxativas, de modo que solo pueden admitirse las expresamente previstas en la Ley N° 8803.

III. Ratio decidendi.

Antes de adentrarnos en los fundamentos esgrimidos por la Excma. Sala Contencioso Administrativa del TSJ de la Pcia. De Córdoba, hay que tener en cuenta que el eje central del fallo analizado no es estrictamente el derecho invocado por la actora, sino más bien cuales son los requisitos y la disponibilidad de la misma a los ciudadanos, enunciados en la Ley N° 8803. En este punto, teniendo en cuenta la problemática axiológica por la colisión de principios fundamentales del derecho, en uno de los considerando el Tribunal hace alusión a la Corte Suprema y entiende que las restricciones deber ser verdaderamente excepcionales, perseguir objetivos legítimos y ser necesarias para alcanzar la finalidad procurada (cfr. Fallos 338:1258 “Giustiniani, Ruben Hectro...” cit.). El principio de máxima divulgación señala que toda información en poder del Estado se presume publica, accesible y sujeta a un régimen limitado de excepciones, las cuales pueden ser clasificadas como reservada, confidencial o secreta, de modo que las causales para negarse al suministro de la información deber ser las expresamente previstas por el Legislador. Además, expresa que es posible que exista información cuyo acceso sea limitado, amparados por el “principio de reserva” (art. 4 Ley 8803), pero hay otros datos sobre los que debe informar. Siguiendo el lineamiento de las

excepciones, en otro considerando, la Sala menciona las restricciones previstas en el art. 3 inc. f de la Ley 8803 y art. 8 de la Ley 27275 casos en los cuales el Estado esta exceptuado de brindar la información allí descripta. Asimismo, el art. 4 ter.de la Ley 8614, en materia de obra pública, enuncia que se publicara cierta información vinculada a las convocatorias de contratación, valor y nombre de los oferentes, acto administrativo de adjudicación, etc. En consecuencia de los fundamentos descriptos anteriormente, el Tribunal decide hacer lugar parcialmente al planteo de la recurrente, garantizando de manera parcial el acceso a la información solicitada y que esté disponible a ser suministrada, pero a la hora de resolver la Sala Cont. Adm., debió haber considerado mucho más el principio de reserva y las excepciones previstas legalmente, analizar mejor las restricciones del art. 3 inc. f de la Ley 8803, las restricciones previstas en el art. 8 de la Ley 27275, ya que no fue tenido en cuenta en su totalidad a la hora de resolver e hizo lugar de manera parcial al acceso a la información pública, y fundamentando esto, vulnera el principio de reserva de la Administración, y no solo eso, sino que además produce un potencial menoscabo en los derechos de las personas físicas y jurídicas que son prestadoras del Estado y atenta contra la seguridad, la defensa y política exterior del Estado provincial. La información requerida por la actora bien podría haber sido obtenida por otro medio, tal como se enumera en el art. 4 de la ley 8614. Además, el Tribunal puede encuadrar dicha información solicitada en la exceptuada por el art. 3 inc. F de la ley 8803 o, en su defecto, en el art. 8 de la Ley 27275, que hace referencia a la información que pueda ser utilizada para estrategias empresariales y, en este caso concreto, la información solicitada por la fundación es de índole comercial y corresponde a un mundode empresarial y económico.

IV.- Descripción del análisis conceptual.

Cuando hablamos del instituto analizado en el fallo que es el derecho de acceso a la información pública, se puede decir que dicho derecho tiene como función ser un mecanismo que contribuye a la participación ciudadana y a la construcción de un Estado Constitucional de Derecho, es la facultad de todas las personas a buscar y recibir información que se encuentra en poder del Estado y reviste el carácter de pública, es de carácter universal porque no limita la legitimación activa a periodistas, o personas que revisten algún carácter especial, sino que lo confiere a cualquier persona con independencia de su nacionalidad, sexo, creencia, etc. (Alfaro, 2013). Teniendo en cuenta el presente fallo específicamente, es de gran importancia determinar con gran precisión cuales con las excepciones en las cuales la información no debe ser proporcionada, porque esto va a ser lo que permitirá garantizar el derecho de acceso a la información pública a la Fundación y a su vez garantizar los demás derechos del Estado provincial que entren en colisión con el derecho de acceso a la información pública sin que los mismos se vulneren, como por ejemplo el principio de reserva consagrado constitucionalmente.

V.- Antecedentes doctrinarios y jurisprudenciales.

Teniendo en cuenta la normativa existente al momento del fallo, podemos decir que el derecho de acceso a la información pública está consagrado constitucionalmente en los arts. 38 (información relacionada a partidos políticos), 41 (en materia ambiental), 42 (respecto a consumidores y usuarios), 33 (principio de soberanía del pueblo) y 75 inc 22 que otorga jerarquía constitucional a instrumentos internacionales tales como Art. 19 de la Declaración Universal de DDHH, Art. IV de la Declaración Americana de Derechos y

Deberes del Hombre, Art. 19.1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Art. 13.1 de la Convención sobre Derechos del Niño y Art. 13.1 de la Convención Americana de DDHH. Asimismo, la Constitución de la Provincia de Córdoba en su art. 51 enuncia el derecho de información y libertad de expresión. Además, a través de la Ley N° 8835 establece políticas en miras a la información permanente a personas sobre la gestión estatal, y la Ley N° 8803 de acceso al conocimiento de los actos del Estado.

Adentrándonos en la problemática planteada, colisión entre principio de reserva y principio de publicidad de los actos del Estado, el art. 3 de la Ley 8803 establece las excepciones al deber de brindar información por parte del Estado, y más precisamente en inc. “f” el cual enuncia: “*Cuya publicidad pudiera revelar estrategias empresariales*”. Es en este punto donde se puede observar que no se hizo aplicación de este inc. ya que la información requerida por la Fundación bien encuadraría en el artículo 3 inciso “f” antes mencionado. Asimismo, la información requerida por la Fundación actora en autos bien encuadra dentro del Principio de Reserva constitucionalmente consagrado a través de su art. 19, lo cual a los fines de salvaguardar y evitar el menoscabo de los derechos de las empresas prestadoras del Estado dicha información no debe ser brindada. En cuanto a jurisprudencia, la Corte Suprema en el Fallo 338:1258 “Giustiniani, Rubén Héctor...” establece que las restricciones al deber de dar información deber ser verdaderamente excepcionales, perseguir objetivos legítimos y ser necesarias para alcanzar la finalidad procurada. Además, el art. 8 de la Ley 27.275 de acceso a la información publica establece las excepciones en las que se debe de brindar la información, por lo que perfectamente lo requerido por la parte actora encuadraría en este artículo. Por último, la Ley 8614 en materia de obra pública, establece que publicara

información concerniente a las contrataciones por parte del Estado, convocatorias, valor de las ofertas efectuadas y nombre de los oferentes, etc; lo cual torna innecesaria la petición efectuada por parte de la Fundación, siendo que la información que requiere bien puede ser obtenida por otra vía, según lo establece la Ley 8614.

VI.- Posición del autor.

Luego de un exhaustivo análisis del fallo seleccionado y teniendo en cuenta la doctrina existente al momento del mismo, legislación y jurisprudencia citados, la presente nota a fallo concluye que la resolución emitida por la Sala Cont. Adm. Del TSJ de Córdoba no ha sido correcta, teniendo en cuenta que los fundamentos esgrimidos en la sentencia y legislación citada no fueron tenidos en cuenta en su totalidad a la hora de resolver, perdiendo totalmente de vista la lesión no solo de la confidencialidad de las personas jurídicas o físicas y el Estado provincial sino también posibles futuras lesiones económicas a los mismos. Considerando la problemática axiológica planteada y la confrontación de dos principios tan importantes como son el principio de reserva y el principio de publicidad de los actos del Estado, se estima que el principio de reserva prima por sobre el principio de publicidad, lo que hace que el fallo analizado menoscabe la privacidad la la información el poder del Estado y de las empresas contratistas del mismo, ordenando dicho fallo que se brinde aquella información que este disponible y considerando la presente nota a fallo que al tratarse de información exceptuada de brindar como prescribe el art. 3 inc. “f” de la Ley 8803 y art. 8 inc. “c” e “i” de la Ley 27.275 la misma no debe ser brindada de ninguna manera, ya que se lesionarían varios derechos no siendo así si se deniega el acceso a la información solicitada por parte de la Fundación. Como se mencionó en puntos anteriores de la presente obra, la

Fundación solicita al Estado provincial información que corresponde a un entorno comercial y económico, pudiendo ser la misma utilizada para futuras estrategias comerciales ya sea en contra de las empresas contratistas o contra del mismo Estado. Si bien la Sala Cont. Adm. Expuso en los considerandos muy buenos fundamentos, se estima que la resolución no tuvo tanto en cuenta la totalidad de la fundamentación expuesta.

VII.- Conclusión.

Como desenlace final se puede concluir que el derecho de acceso a la información publica es uno de los derechos fundamentales de cualquier ciudadano y que hacen a la participación activa en la vida de la república. Asimismo, la Sala en los considerando plasmó fundamentos tendientes a ambos principios en colisión, tal como se expresara al identificar la existencia de una problemática axiológica, pero al momento de la resolución optó por sobreponer el derecho de acceso a la información publica por sobre el derecho a la confidencialidad, intimidad o reserva.

En el caso concreto, existía legislación que podría haber sido mayormente considerada aun por la Sala a la hora de resolver, ya que la información requerida por la Fundación casadora podría haber sido obtenida por otra vía tal como lo señala la Ley 8614 y sumado a ello, brindar dato alguno por parte del Estado produciría un potencial menoscabo de los derechos de las empresas prestadoras de servicios del gobierno provincial.

Por último se puede mencionar que la Sala Cont. Adm., teniendo en cuenta la problemática axiológica de colisión de principios fundamentales del derecho como lo son el principio de reserva y el principio de publicidad, optó erróneamente por anteponer el

principio de publicidad por ante el principio de reserva, siendo este ultimo considerado por la doctrina mayoritaria mas importante que el principio de publicidad, haciendo que el fallo analizado, al ordenar que se brinde parcialmente la información solicitada, ponga en potencial riesgo varios derechos consagrados dentro del principio de reserva, tal como es el derecho a la confidencialidad, derecho a la intimidad, etc. Y concluyendo la presente nota a fallo con la discrepancia en la resolución de la Sentencia N°36.

VIII.- Referencias Bibliográficas.

Doctrina.

- Santiago, D. C. (2009). El derecho de acceso a la información pública: Situación actual y propuestas para una ley.
- Alfaro, G. (2013). Situación sobre el derecho de acceso a la información pública en Argentina. Revista Académica de la Federación Latinoamericana de Facultades de Comunicación Social, 3.

Jurisprudencia.

- (cfr. Fallos 338:1258 “Giustiniani, Rubén Héctor...”cit.)

Legislación.

- Ley N° 8803. Derecho de acceso al conocimiento de los actos del estado (Arts. 1°, 2°, 3° inc. F 4° y 6°). (6 de octubre de 1999).
- Ley 8614. Ley de obras públicas (Art. 4 ter). (3 de julio de 1997).

- Ley 27.275. Ley de acceso a la información pública (Art. 8). (14 de septiembre de 2017)

TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA
SECRETARÍA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA

PROTOCOLO DE RESOLUCIÓN N°:

AÑO TOMO

FOLIOS

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 transcriptas.

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 peticionada 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 efectúe 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 Secretaria 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-PEN-2003, 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 administrativos*" (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 sistemas*". 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 inconnmovible.

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: D) 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 ADMINISTRATIVA
TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA

Dra. AIDA TARDITTI
VOCAL DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA

DR. LUIS ENRIQUE RUBIO
VOCAL DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA

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