



Trabajo Final de Graduación

Carrera de abogacía

“Derecho de acceso a la información pública: La provincia de Córdoba, fortaleciendo y avanzando hacia una cultura de transparencia”.

Nombre: Víctor Daniel Faunde

Legajo: VABG59214

DNI: 22.725.271

Tutora: María Laura Foradori

Año: 2020

Sumario: I. Introducción. II. Breve descripción del problema jurídico del caso. III. Reconstrucción de la premisa fáctica, historia procesal y decisión del Tribunal. IV. Fundamentos del Tribunal: la Ratio Decidendi. V. Descripción de análisis conceptual, antecedentes doctrinarios y jurisprudenciales. VI. Postura del autor. VII. Conclusión. VIII. Referentes bibliográficos.

I. Introducción

El acceso a la información pública es un derecho en manos de los ciudadanos que se sostiene en nuestro sistema republicano de gobierno y que se encuentra estipulado en la Constitución Nacional. A lo largo de estos últimos años, este derecho se ha ido fortaleciendo participando e incorporándose en varios instrumentos jurídicos, dando lugar a una mayor transparencia y credibilidad en los actos que realiza el Estado.

La provincia de Córdoba, cuenta desde el año 1999 con la Ley 8803 de acceso al conocimiento de los actos del Estado.

La Nación sanciona su ley en el año 2016, Ley Nacional 27.275 de Acceso a la información pública. Ley que quiere garantizarle a toda persona el derecho de poder acceder a la información en manos de organismos del Estado sin tener que brindar explicaciones de por qué se la solicita.

Este derecho de acceso a la información pública se vislumbra en el fallo trabajado, “Fundación para el desarrollo de políticas sustentables c/Secretaria de Administración Financiera del Ministerio de Finanzas del Gobierno de la provincia de Córdoba. – Amparo por mora - Ley 8803 – Recurso de Casación”. (2019).

En el fallo, podemos ver que cuando la parte actora solicita cierta información de contenido público a un organismo del Estado amparándose bajo este derecho de acceso a la información pública, esta solicitud se le es denegada. Y al presentar una acción de amparo por mora a consecuencia de ello a la instancia superior, también se rechaza la petición.

La actora cuestiona el fallo de la Cámara manifestando una restringida interpretación de la ley provincial 8.803, manifestando que se le está dando lugar al secretismo de la

información que debería ser pública, contradiciendo la esencia de la ley, y llevando la situación a interpretación de una instancia superior.

Es por eso, la importancia de este fallo, pues podemos ver que cuando el fallo llega al Tribunal Superior de Justicia de la provincia, los jueces a partir de sus fundamentos, pueden adoptar una interpretación amplia de la ley y de este derecho, sosteniéndose en la doctrina y jurisprudencia nacional e internacional acumulada a lo largo de los años, también en los Tratados Internacionales de Derechos Humanos que están presentes en nuestra Constitución pudiendo desestimar de esta manera lo establecido en instancias anteriores, haciendo lugar, y dando apertura, aunque parcialmente, a la petición de la actora, respaldando de esta manera, este derecho fundamental.

A continuación, nos vamos a introducir con mayor profundidad en el fallo, para desarrollar en una primera instancia su plataforma fáctica, el historial procesal, la fundamentación que realizaron los jueces para resolver el caso y finalizar con un análisis crítico del fallo.

Las diferentes maneras de interpretación de la norma que nos muestra este fallo nos estarían mostrando un problema jurídico del lenguaje.

Problema lingüístico desencadenado por los primeros artículos de la ley 8803, sus artículos 1° y 2°, y la ambigüedad que presentaría la lectura de su texto, dando lugar a diferentes interpretaciones de parte de los jueces.

Vemos como ejemplo de ello, como la Cámara a quo interpreta limitadamente el art. 2 confundiendo el sentido de la norma, exigiendo una individualización del acto administrativo respecto del cual la documentación requerida había servido de base y teniendo en consideración que este requisito no surge de la letra ni del espíritu de la ley 8.803.

Por otro lado, el Tribunal Superior de Justicia de la provincia, puede dar una interpretación amplia de la norma, pudiendo de esta manera darle lugar a este derecho de acceso a la información pública.

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

Los hechos centrales del fallo son, por un lado, la parte actora, FUNDEPS (Fundación para el Desarrollo de Políticas Sustentables), quien amparándose bajo la ley provincial 8.803 le solicita información de contenido público a la secretaria de Administración Financiera de la Provincia de Córdoba. Información relacionada y contenida en el Registro Oficial de Proveedores y Contratistas del Estado.

Por otro lado, la parte demandada, la Secretaría de Administración Financiera de la provincia, quien no hizo lugar al pedido por considerar que la fundación no estaba comprendida dentro de las entidades habilitadas para requerir antecedentes de las firmas inscriptas en el registro y que la solicitud podría afectar la confidencialidad de los datos resguardados.

Por ello y ante tal negativa, la fundación presentó una acción de amparo por mora, la cual fue acogida en primera instancia, por lo cual la justicia intimó a las reparticiones para que emitieran los informes correspondientes.

La demandada dentro del plazo del artículo 7 de la Ley 8508, 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 y que dicha información se encontraba dentro de las excepciones del artículo 3 de la Ley 8803, pudiéndose afectar la confidencialidad de los datos resguardados.

La Cámara a quo rechazó la petición de la accionante con fundamento en los alcances del artículo 2 de la Ley 8.803 estableciendo que los ciudadanos sólo podrían realizar un control sobre el manejo de los fondos públicos a través de la Legislatura y el Tribunal de Cuentas.

Para impugnar esta sentencia, FUNDEPS y Fundación Ciudadanos 365 interpusieron un recurso de casación.

El Tribunal Superior de Justicia de la provincia de Córdoba resolvió que correspondía hacer lugar parcialmente al pedido de información de la fundación actora y garantizarle su derecho de acceder a la información pública solicitada, basándose en una noción amplia sobre este derecho, ya que el mismo corresponde a toda persona sin necesidad de acreditar interés alguno bajo un límite de excepciones restrictivas.

III. Fundamento del Tribunal: la Ratio Decidendi

El Tribunal Superior de Justicia de la provincia de Córdoba da lugar de manera parcial a la petición de la parte actora.

En sus fundamentos se vislumbra una amplia interpretación de la ley local 8.803. Además, se tuvo en cuenta a lo establecido en los Tratados Internacionales sobre Derechos Humanos con jerarquía constitucional, entre ellos, la Declaración Universal de Derechos Humanos, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

Esto lo vemos en sus argumentos cuando manifiestan que: “el derecho humano de acceso a la información pública ha de analizarse desde una óptica amplia y holística.” “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”.

También estableció que no es necesaria la individualización de un acto administrativo vinculado con la información que se solicita, ya que no surge como requisito ni de la letra ni del espíritu de la Ley 8803 y que, según la Corte Interamericana, un presupuesto básico de una sociedad democrática es que toda la información en poder del Estado se presume pública, accesible y sujeta a un régimen limitado de excepciones. El tribunal también explicó que la información negada por la administración es excepcionalísima y taxativas, de modo que sólo pueden admitirse las expresamente previstas por el Legislador.

Otro de sus argumentos manifestó que, cuando se encuentre información requerida en las limitaciones tendientes a evitar que se brinde información sensible sobre personas públicas y privadas en poder del Estado aún en esos casos, la administración debe informar

sobre todos los puntos que no estén vedados, es decir, debe brindar la información requerida en forma parcial.

V. Descripción de análisis conceptual, antecedentes doctrinarios y jurisprudenciales

Para comenzar, me parece relevante hacer mención a la esencia de este trabajo, que es el derecho de acceso a la información pública. Cuando hacemos mención a este derecho, nos referimos a la facultad que tiene todo ciudadano, como consecuencia del sistema republicano de gobierno, de acceder a todo tipo de información en poder de entidades públicas con la consecuente obligación de instrumentar un sistema administrativo que facilite a cualquiera la identificación y el acceso a la información solicitada (Díaz Cafferata, 2009).

Partiendo de ello, vemos en la sentencia trabajada, como oportunamente se aboca al estudio del derecho involucrado en el caso concreto, cual es el de buscar y recibir información, y en primer lugar se refiere al marco normativo internacional que lo consagra, teniendo en consideración la interpretación que sobre tales preceptos ha efectuado la Corte Interamericana de Derechos Humanos: "En este contexto, el principio de máxima divulgación incorporado por la Corte Internacional 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 presupuesto indispensable de una sociedad democrática", "Claude Reyes y otros v. Chile" (2006) . Este fallo fue y es fundamental, pues estableció que el derecho de acceso a la información pública es un derecho humano fundamental. Este fue el primer organismo internacional en reconocer este derecho en una sentencia (Camusso, 2010).

La reforma constitucional de 1994, marco un avance significativo en relación a una concepción más amplia y completa del derecho de acceso a la información pública, en especial con la incorporación a través del art. 75 inc. 22, de diferentes tratados internacionales a los cuales se les atribuyó jerarquía constitucional (Saba, 2004). A partir de ello, la doctrina se manifiesta en la misma línea, cuando hace lugar a los Tratados de Derechos Humanos, pues pareciera sustentar esta idea, ya que vincula el acceso a la información con la libertad de pensamiento y expresión, como dos caras de una misma moneda. En el artículo 13.1

establece “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 (...). En términos similares se contempla en la Declaración Universal de Derechos Humanos, artículo 19; en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, artículo 19.2 y en el artículo 10 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (Basterra Marcela, 2010).

Ante los argumentos mencionados up supra, no cabe otro análisis en que la Cámara se equivoca en la interpretación restrictiva que le da a la ley 8803 y cuestiono dicha resolución al ser contraria a la intención del legislador y a la letra de las normas que regulan el Derecho al Acceso a la Información pública, art. 2, 15 y 51 de la Constitución Provincial, art. 1, 2 y ss. De la ley provincial N° 8803, al igual que los diversos tratados internacionales con jerarquía constitucional que son reconocidos por el art. 75 inc. 22 de nuestra Constitución Nacional. A tal fin me remito nuevamente a la jurisprudencia internacional, donde 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..."* “Claude Reyes Vs. Chile” (2006).

En cuanto a la normativa de la provincia, la ley local 8.803 de derecho de conocimiento a los actos del Estado (1999) nos muestra puntualmente en su artículo tercero cuando se refiere a una legítima restricción pues establece los supuestos en que no se suministrara información pública, de lo que se desprende que el pedido del actor no se refiere a ninguna de las siete excepciones que contiene el artículo. Por lo tanto, mal puede considerarse la existencia de otras excepciones que hacen del acceso a la información pública un derecho estrecho contrario a la letra de la ley. En este Sentido la doctrina interamericana ha precisado que en caso de que excitan excepciones, estas *"deben estar previamente fijadas por ley como medio para asegurar que no quede al arbitrio del poder público"* “Claude Reyes vs. Chile” (2006).

También, la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha concluido que: “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 “Giustiniano Rubén Héctor c/ Y.P.F S.A.” (2015).

Es por todo ello, entre varias otras cuestiones, que la apertura de la Justicia local va encontrando su camino. El valioso material jurisprudencial, doctrinario y normativo con el que contamos en este momento, va dando solides a este derecho. La sanción de la Ley Nacional 27.275 de acceso a la información pública (2015) viene a brindar unidad jurídica, consolidando un instrumento que venga a despejar oscuridades, evitando, en la medida de las posibilidades, caer en cualquier obstáculo que pudiera impedir la posibilidad de ampararse en este derecho, garantizando de esta manera su efectivo ejercicio, además de promover la participación ciudadana y la transparencia de la gestión pública. (Basterra, 2016).

IV. Postura del autor

Desde mi punto de vista, el fallo analizado deja en claro que el derecho de acceso a la información pública, es un derecho humano reconocido no solo en nuestro país, sino también en el ámbito internacional; demostrando así que la sociedad debe y tiene que ser informada de los actos de gobierno ya que no hay otra forma de ejercer control sobre ellos.

Así, en la Ley 27.275, sancionada el 14 de septiembre de 2016, se puede apreciar que resulta consistente con los principios de acceso a la información, publicidad y transparencia de la gestión pública que viene desarrollando este cimero Tribunal. Y un instrumento jurídico necesario para hacer operativo el derecho, marcar sus alcances y límites y reducir la discrecionalidad del Estado en el manejo de la información.

Como se ha sostenido en el desarrollo de este trabajo, puede resultar fuertemente gravoso para los derechos de los ciudadanos y para el sistema republicano en general que un organismo oficial pueda simplemente negarse a brindar información legítimamente solicitada, utilizando como argumento para su rechazo la mera invocación dogmática de normas sin fundamentación sustanciosa alguna.

Al momento de analizar los antecedentes doctrinarios y jurisprudenciales, quedó demostrado que universalmente se ha consolidado la regla de amplio acceso a la información pública, con la salvedad de aquellos casos en que de manera exclusiva, taxativa y

determinada este derecho se vea restringido en atención a un interés superior, situación ésta que el organismo solicitado siempre deberá explicitar por medio de acto fundado.

Siguiendo esta línea, el Tribunal Superior de la provincia de Córdoba, ha logrado sintetizar en su pronunciamiento las más avanzadas opiniones que se han vertido sobre el asunto tanto en el plano nacional como internacional, todas ellas en pos del desarrollo de este derecho, ya sea en su faz objetiva como subjetiva, ampliando tanto los supuestos de aplicación como los sujetos tutelados.

En este último sentido, ha quedado suficientemente claro que la legitimación activa es amplísima, no pudiéndose exigir al solicitante ningún tipo de condición especial al momento de hacer valer su derecho. La ley 27.275 en su artículo cuarto, es concluyente en este sentido cuando establece que: “Toda persona humana o jurídica, pública o privada, tiene derecho a solicitar y recibir información pública”.

En síntesis, y amén de ser reiterativo, el benemérito Tribunal Superior en su resolución final deja en claro que cuando se garantiza el acceso a información pública, se está promoviendo la participación ciudadana, y una ciudadanía suficientemente informada y políticamente madura es el camino a seguir para una democracia participativa y efectiva.

V. Conclusión.

Para terminar, en resumidas cuentas, debemos recalcar la importancia y necesidad de este derecho humano fundamental (Derecho de Acceso a la Información Pública) puesto que se está viviendo en un Estado Republicano, donde prima la división de poderes y la transparencia y publicidad de los actos públicos.

Cierto es que tanto nuestros magistrados nacionales como provinciales han otorgado tal relevancia al realizar una apertura de interpretación más amplia de la ley local, desarticulando la ambigüedad presente en los primeros artículos de la ley provincial 8.803.

Después de todo esta apertura conseguida se espera que se vaya consolidando día a día, avanzando hacia un futuro en donde este derecho de acceso a la información pública se

fortaleza, y que, en la conciencia ciudadana, tanto sea en las personas civiles como en nuestra justicia local y nacional, se naturalice su uso.

VI. Referentes bibliográficos

a. Doctrina

Basterra, M. (2016). *¿Una ley de acceso a la información pública para Argentina?* Revista La Ley. E, 1002.

Basterra, M. (2010). El derecho de Acceso a la Información Pública. *Análisis del Proyecto de Ley Federal* (pág. 10). Buenos Aires: Instituto de Políticas Constitucional.

Camusso, J.M. (2010). La justicia cordobesa y su rol como garante del derecho de acceso a la información pública... *¿Podemos confiar?* FUNDEPS. (5). Córdoba.

Díaz Cafferata, S. (2009). *El derecho de acceso a la información pública: situación actual y propuesta para una ley*. Lecciones y Ensayos (86). p. 151-185

Ciudadanos 365. FUNDEPS. Córdoba transparente. (2018). *Transparencia en el gasto público provincial 2010 con apoyo FONTRA – BID*.

Saba, R. (2004). El derecho de la persona a acceder a la información en poder del gobierno. UNAM. (3). Enero-Junio. México. 145-185.

b. Jurisprudencia

C.I.D.H, “Claude Reyes y otros v. Chile” del 19 de septiembre de 2006.

C.S.J.N., “CIPPEC c/ Estado Nacional” (2015).

C.S.J.N., “Giustiniani, Rubén Héctor c. Y.P.F. S.A. s/ amparo por mora” (2015) -

T.S.J. “FUNDEPS c/Sría. De Administración Financiera del Ministerio de Finanzas del Gobierno de la Pcia. De Córdoba – amparo por mora ley 8.803- recurso de Casación” (2019).

c. Legislación

Ley Nacional 27.275. Derecho de Acceso a la Información Pública, Congreso de la Nación Argentina (2016).

Ley 8.803 de Acceso al Conocimiento de los Actos del Estado de la Provincia de Córdoba. Sancionada el 6 de octubre de 1999. Boletín oficial, 15 de noviembre de 1999.