



Universidad Siglo 21

Abogacía

Año: 2.020

Alumno: Juan Manuel Orozco

DNI: 31.338.880

Legajo: VABG93582

Tema: Acceso a la Información Pública

Título: Aplicación, interpretación y reglamentación del derecho de acceso a la información pública: Conflicto del régimen normativo provincial con el orden de prelación normativa federal.

Nota a fallo sobre los Autos “Lozano, Ricardo Federico Vs. Unidad Central de Contrataciones Provincia de Salta – Amparo – Recurso de Apelación”. Corte de Justicia de Salta. Provincia de Salta. Año: 2018.

Nombre de la Tutora: Ab. Romina Vittar

Sumario: I. Introducción. Problemática Jurídica. Relevancia del análisis. - II. Problemática Fáctica. Historia procesal. Decisión del Tribunal. – III. Análisis de la Ratio Decidendi. – IV. Análisis Conceptual. – V. Análisis del Fallo. Postura Crítica. – VI. Conclusión. – VII. Listado de referencias.

I. Introducción. Problemática Jurídica. Relevancia del análisis.

El derecho de acceso a la información pública es un derecho fundamental que forma parte de los instrumentos de participación ciudadana, instrumentos que se constituyen en garantías para la República.

Como sostiene Peyrano (2005), su principal fundamento reside en el principio de la publicidad de los actos de gobierno, principio que se desprende de la forma republicana de gobierno consagrada en el art. 1º de la Constitución Nacional ⁽¹⁾. De lo expuesto, podemos afirmar dos cosas: primero, que este derecho es una condición “sine qua non” de la república; y segundo, que en armonía con los instrumentos internacionales debe entenderse que la regla general siempre deberá ser la “publicidad de los actos estatales y privacidad de la información de los individuos” (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2012, p. 1), y no a la inversa.

El carácter “fundamental” de este derecho no agota su fundamento en el art. 1º de la Constitución Nacional ⁽²⁾, sino que, además encuentra sustento en los derechos enumerados en el art. 14 ⁽³⁾, que requieren para su pleno ejercicio, el reconocimiento del mismo; el art. 33 ⁽⁴⁾, por su parte, reconoce derechos y garantías no enumerados por la Constitución Nacional que se desprenden del principio de soberanía del pueblo y de la forma republicana de gobierno; el art. 41 ⁽⁵⁾ y art. 42 ⁽⁶⁾ lo reconocen en materia de derechos de 3º generación -medio ambiente y relaciones de consumo-.

Existen también dos instrumentos importantes a tener en cuenta, uno de carácter nacional y el otro internacional; el primero, que corresponde a la Ley Nacional 27.275 ⁽⁷⁾

⁽¹⁾ Art. 1. Constitución de la Nación Argentina (C.N.). 3 de enero de 1995 (Argentina). Recuperado el 1/10/2020 de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/804/norma.htm>

⁽²⁾ Art. 1. Constitución de la Nación Argentina (op. cit.).

⁽³⁾ Art. 14. Constitución de la Nación Argentina (C.N.). 3 de enero de 1995 (Argentina). Recuperado el 1/10/2020 de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/804/norma.htm>

⁽⁴⁾ Art. 33. Constitución de la Nación Argentina (C.N.). 3 de enero de 1995 (Argentina). Recuperado el 1/10/2020 de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/804/norma.htm>

⁽⁵⁾ Art. 41. Constitución de la Nación Argentina (C.N.). 3 de enero de 1995 (Argentina). Recuperado el 1/10/2020 de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/804/norma.htm>

⁽⁶⁾ Art. 42. Constitución de la Nación Argentina (C.N.). 3 de enero de 1995 (Argentina). Recuperado el 1/10/2020 de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/804/norma.htm>

⁽⁷⁾ Ley 27.275 (2016) Derecho de Acceso a la Información Pública. Honorable Congreso de la Nación Argentina. Recuperado el 1/10/2020 de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=265949>

de Derecho de Acceso a la Información Pública, donde entre otras cuestiones se establecen los principios rectores en el tema: presunción de publicidad, transparencia y máxima divulgación, informalismo, máximo acceso, apertura, disociación, no discriminación, máxima premura, gratuidad, control, responsabilidad, *alcance limitado de las excepciones*, in dubio pro petitor, facilitación y buena fe; y el segundo, que corresponde a la Convención Americana de Derechos Humanos (Pacto San José de Costa Rica)⁽⁸⁾, que en virtud del art. 75 inc. 22 de la Constitución Nacional⁽⁹⁾ se encuentra investido de jerarquía constitucional, y establece en su art. 13.1 que: “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”⁽¹⁰⁾.

El fallo “Lozano, Ricardo Federico Vs. Unidad Central de Contrataciones Provincia de Salta – Amparo – Recurso de Apelación”⁽¹¹⁾, presenta un problema jurídico lógico, cuyo eje central es el conflicto entre el decreto 1574/02⁽¹²⁾ y la resolución 118/03⁽¹³⁾ de carácter provincial contra el principio republicano constitucional de la publicidad de los actos de gobierno, sobrepasando, a su vez, el marco límite de excepción-confidencialidad impuesto al derecho de acceso a la información pública por la Convención Americana sobre Derechos Humanos⁽¹⁴⁾. De todo esto, podemos afirmar que el conflicto se resume en una tensión entre la regla y la excepción, con una clara violación al régimen de prelación normativa.

La supremacía constitucional federal se encuentra por sobre el derecho provincial (Bidart Campos, 2008) con todos los derechos que la integran, aun así “los derechos no son absolutos sino relativos; ello significa que son susceptibles de reglamentación”

⁽⁸⁾ Art. 13.2. Organización de los Estados Americanos (OEA). *Convención Americana sobre Derechos Humanos "Pacto de San José de Costa Rica"*. 22 de noviembre de 1969. Recuperado el 1/10/2020 de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/25000-29999/28152/norma.htm>

⁽⁹⁾ Art. 75 inc.22. Constitución de la Nación Argentina (C.N.). 3 de enero de 1995 (Argentina). Recuperado el 1/10/2020 de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/804/norma.htm>

⁽¹⁰⁾ Art. 13.1. Organización de los Estados Americanos (OEA). *Convención Americana sobre Derechos Humanos "Pacto de San José de Costa Rica"*. 22 de noviembre de 1969. Recuperado el 1/10/2020 de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/25000-29999/28152/norma.htm>

⁽¹¹⁾ Corte de Justicia de Salta [CJS]. Lozano, Ricardo Federico Vs. Unidad Central de Contrataciones Provincia de Salta –Amparo– Recurso de Apelación. Tomo 224:313/326. Expediente CJS 39.446/18. 20 de diciembre de 2018. Recuperado el 18/09/2020 de <http://sistemasx01.justiciasalta.gov.ar:8080/juriscorte/servlet/com.juriscor.busqueda>

⁽¹²⁾ Decreto 1574 (2002) Estándar Mínimo de Acceso a la Información de la Administración Provincial. Poder Ejecutivo de la Provincia de Salta. Recuperado el 1/10/2020 de <http://boletinoficialsalta.gob.ar/pdfs/2002/16475.pdf>

⁽¹³⁾ Resolución 118 (2003) Reglamento del Registro de Contratistas de Obras Públicas. Ministerio de Finanzas y Obras Públicas de la Provincia de Salta. Recuperado el 1/10/2020 de <http://boletinoficialsalta.gob.ar/NewResoluciones.php>

⁽¹⁴⁾ Convención Americana sobre Derechos Humanos (op. cit.).

(Bidart Campos, 2008, p.66). En virtud del art. 28 de la C.N. ⁽¹⁵⁾, dicha reglamentación debe ser razonable, no pudiendo alterarse estos derechos por las leyes que reglamenten su ejercicio ni dejados a la arbitrariedad. Por su parte, la Convención Americana de Derechos Humanos establece, únicamente, como límite al derecho de acceso a la información pública, en su art. 13.2 ⁽¹⁶⁾, el carácter confidencial de los documentos donde la limitación tenga por finalidad el respeto de los derechos o reputación de los demás, o la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o moral pública; pero dicho carácter no opera “ipso iure”, sino que requiere que sea fijado por ley. Se aplica a esto la definición de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) en la Opinión Consultiva OC-6/86⁽¹⁷⁾, según la cual la expresión “leyes” no significa cualquier norma jurídica, sino actos normativos generales adoptados por el órgano legislativo constitucionalmente previsto y democráticamente elegido, según los procedimientos establecidos en la Constitución. Además, las limitaciones deben ser lo suficientemente claras y precisas como para no conferir un nivel excesivo de discrecionalidad a los funcionarios, contando a su vez con un plazo razonable, vencido el cual la información debe poder ser consultada por el público (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2012).

La relevancia del análisis de este fallo gira alrededor de la necesidad de definir correctamente las bases y condiciones de la reglamentación de este derecho, con sus reglas y excepciones, a fin de evitar las indebidas restricciones que pueden observarse en la aplicación del mismo a nivel provincial, centrándonos a su vez, en una facultad, poco usada, que posee la Corte de Justicia en virtud del art. 87 de la Constitución Provincial de Salta ⁽¹⁸⁾, que es la declaración de inconstitucionalidad de oficio.

II. Problemática Fáctica. Historia procesal. Decisión del Tribunal.

El Sr. Ricardo Federico Lozano solicita informe de estado patrimonial y contable a las empresas Vicente Moncho Construcciones S.R.L. y J.M.G. Construcciones S.R.L., invocando la calidad de heredero del Sr. Vicente Moncho, pese a que el vínculo filiatorio -hijo extramatrimonial- todavía no se encuentre probado ni reconocido en juicio. Frente a la excesiva dilación del trámite, por parte de los socios, decide realizar la petición de

⁽¹⁵⁾ Art. 28. Constitución de la Nación Argentina (C.N.). 3 de enero de 1995 (Argentina). Recuperado el 1/10/2020 de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/804/norma.htm>

⁽¹⁶⁾ Art. 13.2. Convención Americana sobre Derechos Humanos (op. cit.).

⁽¹⁷⁾ CIDH. Opinión Consultiva OC6/86. 9 de mayo de 1986. Recuperado el 01/10/2020 de https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_06_esp.pdf

⁽¹⁸⁾ Art. 87. Constitución de la Provincia de Salta [C.Prov.]. 22 de abril de 1998 (Salta). Recuperado el 1/10/2020 de <https://www.argentina.gob.ar/normativa/provincial/ley-0-123456789-0abc-defg-000-0000avorpyel>

informe ante la Unidad Central de Contrataciones de la Provincia de Salta, la cual niega el suministro de información, fundando dicha negativa en el carácter “confidencial” de la documentación en virtud del Decreto 1574/02⁽¹⁹⁾, que regula el Estándar Mínimo de Acceso a la Información de la Administración Provincial y la Resolución 118/03⁽²⁰⁾ - Reglamento de Contratistas de Obras Públicas- del ex Ministerio de Obras Públicas. Por todo lo expuesto el Sr. Lozano interpone acción de amparo, en calidad de ciudadano común y de heredero, en contra de la Provincia de Salta -Unidad Central de Contrataciones-, solicitando que se obligue al mencionado organismo a proporcionar información vinculada a empresas en las cuales el señor Vicente Moncho tendría o habría tenido participación.

El Juez de primera instancia rechaza la acción de amparo, por lo cual el actor decide interponer recurso de apelación, el cual es concedido. El fundamento del rechazo por el juez “a quo” es la carencia del requisito de ilegalidad o arbitrariedad manifiesta para la procedencia de la figura del amparo, debido a que la conducta de la Unidad Central de Contratación haya sustento en la normativa provincial aplicable, previamente mencionada.

El actor formula la expresión de agravios sosteniendo que el fallo recurrido no respeta la pirámide jurídica al ponderar decretos provinciales por sobre normas constitucionales y tratados internacionales que protegen el derecho a la información como un derecho humano. Fundamenta su pretensión, de pedido de informe, ante la presencia de todos los requisitos para la procedencia del amparo: verosimilitud del derecho, peligro en la demora, excesiva dilación y actitud obstruccionista de los demandados.

La Provincia de Salta contesta el memorial de agravios y solicita que se declare desierto el recurso de apelación por falta de fundamentación, solicitando su rechazo, con costas.

La Corte de Justicia de la Provincia de Salta resuelve, por unanimidad, rechazar el recurso de apelación y, en su mérito, confirmar la sentencia de grado, con costas.

III. Análisis de la Ratio Decidendi.

La Corte de Justicia no adhiere a las pretensiones del actor. Primeramente, la Corte, expresa que ha reiterado en distintos fallos su posición respecto a la viabilidad del amparo, siendo necesario para su procedencia, no solo los requisitos de invocación de un derecho indiscutible, cierto, preciso, de jerarquía constitucional, sino también, que la

⁽¹⁹⁾ Decreto 1574/02 (op. cit.).

⁽²⁰⁾ Resolución 118/03 (op. cit.).

conducta impugnada sea manifiestamente arbitraria o ilegítima y que el daño no pueda evitarse o repararse adecuadamente por medio de otras vías (Tomo 61:917; 64:137; 67:481; 83:835; 91:603; 95:711; 119:495, entre otros).

Se determina que, si bien, el accionante interpuso una demanda de amparo en calidad de heredero y de ciudadano común, al no encontrarse probada su calidad de heredero, corresponde solo establecer si se ha violado el derecho de acceso a la información pública que posee en su calidad de ciudadano común y si se encuentran cumplidos los requisitos del art. 87 de la Constitución Provincial⁽²¹⁾ para la procedencia de este excepcional remedio.

Esta Corte menciona al precedente “Cornejo”⁽²²⁾, ya que allí sostuvo que la difusión de la información pública define la relación entre los ciudadanos y el Estado. Cita y adhiere a la doctrina especializada de Marcela Basterra: “El derecho fundamental de acceso a la información pública”, que refiere al carácter bifronte del “derecho de acceso a la información”, por el cual se constituye en un derecho individual, como así también, colectivo. Es un derecho individual porque apunta a la autorrealización personal. Desde esta perspectiva el derecho de acceso a la información pública integra el contenido de la libertad de expresión reconocida como derecho humano fundamental por el art. 14 de la Constitución Nacional⁽²³⁾, los arts. 13.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos⁽²⁴⁾ y 19.2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos⁽²⁵⁾, entre otros (Basterra, 2006).

Desde un enfoque diverso, el derecho de acceso a la información pública puede ser considerado un derecho colectivo, dado que la información de tal carácter -pública- ha sido calificada como un bien no distributivo ni excluyente, titularizado por la sociedad en su conjunto, enraizado en la publicidad de los actos de gobierno y la transparencia del obrar estatal, que son caracteres del régimen republicano. Es, en este sentido, que el Decreto 1574/02 consagra en su art. 1º⁽²⁶⁾ el derecho colectivo a la información, el cual se encuentra protegido por el bloque de constitucionalidad referido a los derechos

(21) Art. 87. Constitución de la Provincia de Salta (op. cit.).

(22) CJS. Cornejo, Virginia Vs. Secretaría General de la Gobernación de la Provincia de Salta – Amparo – Recurso de Apelación. Tomo 152:267/292. 20 de diciembre de 2010. Recuperado el 19/09/2020 de <http://sistemasx01.justiciasalta.gov.ar:8080/juriscorte/servlet/com.juriscor.busqueda>

(23) Art. 14. Constitución Nacional (op. cit.).

(24) Art. 13.2. Convención Americana sobre Derechos Humanos (op. cit.).

(25) Art. 19.2. Asamblea General de las Naciones Unidas (ONU). *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*. 16 de diciembre de 1966. Recuperado el 1/10/2020 de <https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/ccpr.aspx>

(26) Art. 1. Decreto 1574 (2002) Estándar Mínimo de Acceso a la Información de la Administración Provincial. Poder Ejecutivo de la Provincia de Salta. Recuperado el 1/10/2020 de <http://boletinoficialsalta.gob.ar/pdfs/2002/16475.pdf>

humanos, particularmente como contracara del derecho a la libertad de expresión (Basterra, 2006).

Ahora bien, el derecho mencionado no es un derecho absoluto pues, tal como lo prevén los arts. 28 de la Constitución Nacional⁽²⁷⁾ y 16 de la Constitución Provincial⁽²⁸⁾, y al igual que todos los derechos allí consagrados, deben ser ejercidos conforme a las leyes que reglamentan su ejercicio. Condicionar la pretensión del interesado a los requerimientos de las normas reglamentarias (en este caso, el Decreto 1574/02⁽²⁹⁾) no implica el menoscabo de sus derechos fundamentales sino su necesaria reglamentación. Se trata de preservar y garantizar que el ejercicio de ese derecho se realice conforme a los mecanismos legales previstos.

En virtud de lo expuesto, la Corte manifiesta, que al no haber sido impugnado por el accionante el Decreto 1574/02⁽³⁰⁾, no puede prosperar el agravio relativo a una supuesta transgresión del principio de supremacía constitucional.

Acto seguido, la Corte de Justicia analiza la negativa de la Unidad Central de Contratación para determinar si su conducta resultó ilegítima o arbitraria.

Para fundar la negativa, la administración invocó el carácter “confidencial” de la información en virtud del Decreto 1574/02. En el art. 3º⁽³¹⁾, de dicha norma, se dispone que “No se suministrará información: De terceros que la Administración hubiera obtenido en carácter confidencial”. Complementa el marco normativo la Resolución 118/03 - Reglamento de Contratistas de Obras Públicas- del ex Ministerio de Hacienda y Obras Públicas, cuyo art. 38⁽³²⁾ dispone que “los datos que los interesados consignen, tendrán carácter de declaración jurada y la documentación que se presente será confidencial y de uso reservado”.

Tal circunstancia excluye uno de los presupuestos de admisibilidad de la acción de amparo, que es la actuación ilegítima o arbitraria por parte de la Administración, ya que su conducta encuentra sustento en las normas mencionadas.

Por todo lo expuesto, la Corte expresa que al faltar uno de los presupuestos que tornan admisible la acción de amparo, corresponde su rechazo.

⁽²⁷⁾ Art. 28. Constitución Nacional (op. cit.).

⁽²⁸⁾ Art. 16. Constitución de la Provincia de Salta (op. cit.).

⁽²⁹⁾ Decreto 1574/02 (op. cit.).

⁽³⁰⁾ Decreto 1574/02 (op. cit.).

⁽³¹⁾ Art. 3. Decreto 1574 (2002) Estándar Mínimo de Acceso a la Información de la Administración Provincial. Poder Ejecutivo de la Provincia de Salta. Recuperado el 1/10/2020 de <http://boletinoficialsalta.gob.ar/pdfs/2002/16475.pdf>

⁽³²⁾ Art. 38. Resolución 118 (2003) Reglamento del Registro de Contratistas de Obras Públicas. Ministerio de Finanzas y Obras Públicas de la Provincia de Salta. Recuperado el 1/10/2020 de <http://boletinoficialsalta.gob.ar/NewResoluciones.php>

IV. Análisis Conceptual.

El derecho de acceso a la información pública, en síntesis y de acuerdo a lo señalado -ut supra-, puede definirse como un derecho humano fundamental que guarda una profunda conexión con la idea de República y Democracia. El mismo posee dos dimensiones de proyección, como lo señalan Abramovich y Courtis, una dimensión individual y otra colectiva. La primera dimensión lo presenta como un "correlato de la libertad de expresión", cuya función es la de maximizar el campo de la autonomía personal. La segunda dimensión parte del carácter de bien público, social o colectivo de este derecho, erigiéndolo como un mecanismo de control institucional, donde el respeto a los derechos fundamentales constituye la fuente de legitimación del ejercicio del poder; es en este sentido donde hallamos su vínculo con la publicidad de los actos de gobierno y transparencia de la administración (Abramovich y Courtis, 2000). Todo ello, en sentido análogo y reafirmante a lo expuesto en la Doctrina del carácter Bifronte de Basterra.

En cuanto al marco normativo, este derecho se encuentra principalmente fundado en la Constitución Nacional (art. 1, 14, 33, 41 y 42)⁽³³⁾, y, como sostiene la CSJN en el fallo "Giustiniani"⁽³⁴⁾, el mismo se encuentra consagrado expresamente en la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre (art. 4)⁽³⁵⁾ y en la Convención Americana sobre Derechos Humanos (art. 13.1)⁽³⁶⁾. La Constitución de la Provincia de Salta, por su parte, ha contemplado fundamentos normativos equivalentes a la C.N. en su art. 1º⁽³⁷⁾, al organizar el Estado Provincial bajo el sistema republicano y representativo de gobierno, y en su art. 23º⁽³⁸⁾ que consagra la libertad de buscar, recibir y transmitir información.

Podemos observar desde los análisis comparativos de Luciana Falcone, que la mayoría de las Constituciones Provinciales han hecho referencia a este derecho desde diversos ángulos, y mientras que algunas provincias han optado por dictar leyes para regularlo, otras han procedido a su reglamentación mediante decretos u ordenanzas, como el Decreto 1574/02⁽³⁹⁾ en la provincia de Salta (Falcone, 2016). En base a los

⁽³³⁾ Constitución Nacional (op. cit.).

⁽³⁴⁾ Corte Suprema de Justicia de la Nación [CSJN]. Giustiniani, Rubén Héctor c/ Y.P.F. S.A. s/ amparo por mora. Fallos: 338:1258. 10 de noviembre de 2015. Recuperado el 20/10/2020 de https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/documentos/verDocumentoByIdLinksJSP.html?idDocumento=7264503&cac_he=1534079974561

⁽³⁵⁾ Art. 4. Organización de los Estados Americanos (OEA). *Declaración Americana de los derechos y deberes del hombre*. 30 de abril de 1948. Recuperado el 1/10/2020 de http://www.infoleg.gov.ar/?page_id=1000

⁽³⁶⁾ Art. 13.1. Convención Americana sobre Derechos Humanos (op. cit.).

⁽³⁷⁾ Art. 1. Constitución Nacional (op. cit.).

⁽³⁸⁾ Art. 23. Constitución de la Provincia de Salta [C.Prov.]. 22 de abril de 1998 (Salta). Recuperado el 1/10/2020 de <https://www.argentina.gob.ar/normativa/provincial/ley-0-123456789-0abc-defg-000-0000avorpyel>

⁽³⁹⁾ Decreto 1574/02 (op. cit.).

considerandos del mencionado Decreto, podemos advertir que la Legislatura Provincial sancionó previamente un proyecto de ley que regulaba el suministro de información por parte de la Administración Pública, pero el cual fue observado por Decreto 1475/02⁽⁴⁰⁾, bajo el fundamento de materia ajena a la competencia de la Legislatura, resaltando que las potestades de tipo administrativas solo corresponden al gobernador en virtud de “Jefe de la Administración” según el art. 140 2º párrafo de la Constitución Provincial⁽⁴¹⁾.

Mas allá de esto, es necesario completar el marco normativo con la Ley Nacional 27.275⁽⁴²⁾ (año 2016) de Derecho de Acceso a la Información Pública, la cual es posterior al Decreto 1574⁽⁴³⁾ (año 2002) y anterior al Fallo en cuestión (año 2018). En ella se establecen una serie de principios, que fueron mencionados en la Introducción de este trabajo, y que dentro de los cuales, el “Alcance limitado de las excepciones” es uno de los más relevantes. Como sostienen los autores de La Ley 27.275 Comentada (Araujo y Schreiber, 2019), este principio sienta la regla del libre acceso a la información pública, siendo sus restricciones de carácter excepcional, con los requisitos de “claridad y precisión” determinados por “ley”. Todo esto, se encuentra en armonía con lo expuesto en la Introducción sobre el “carácter confidencial” de los documentos según la Comisión Interamericana (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2012); a lo cual, solo restaría agregar el requisito de “provisoriedad o plazo razonable” sobre las excepciones.

La legitimación activa de este derecho, según la jurisprudencia, recae en cabeza de “cualquier ciudadano”, tal y como lo establece, a nivel nacional, la Corte Suprema de Justicia de la Nación en fallos como "Asociación Derechos Civiles c/ en PAMI"⁽⁴⁴⁾; y a nivel provincial, la Corte de Justicia de Salta en fallos como “Cogno, Carlos Alberto Vs. Municipalidad de la Ciudad de Tartagal”⁽⁴⁵⁾ donde sostuvo que cualquier persona en su carácter de ciudadano se encuentra facultado para solicitar ante el órgano ejecutivo o administrativo correspondiente, la información pertinente sobre los actos de gobierno, debiendo respetar las normas de procedimiento aplicables. La ley 27.275, por su parte,

⁽⁴⁰⁾ Decreto 1475 (2002) Observación del Proyecto de Ley de Acceso a la Información Pública. Poder Ejecutivo de la Provincia de Salta. Recuperado el 1/10/2020 de <http://boletinoficialsalta.gob.ar/pdfs/2002/16467.pdf>

⁽⁴¹⁾ Art. 140. Constitución de la Provincia de Salta [C.Prov.]. 22 de abril de 1998 (Salta). Recuperado el 1/10/2020 de <https://www.argentina.gob.ar/normativa/provincial/ley-0-123456789-0abc-defg-000-0000avorpyel>

⁽⁴²⁾ Ley 27.275 (op. cit.).

⁽⁴³⁾ Decreto 1574/02 (op. cit.).

⁽⁴⁴⁾ CSJN. Asociación Derechos Civiles c/ en PAMI (dto. 1172/03) s/ amparo ley 16.986. Fallos: 335:2393. 4 de diciembre de 2012. Recuperado el 20/10/2020 de <http://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/documentos/verDocumentoByIdLinksJSP.html?idDocumento=6974432&cache=1507221686775>

⁽⁴⁵⁾ CJS. Cogno, Carlos Alberto Vs. Municipalidad de la Ciudad de Tartagal – Amparo – Recurso de Apelación. Tomo 212:985/998. 21 de Julio de 2017. Recuperado el 1/10/2020 de <http://sistemasx01.justiciasalta.gov.ar:8080/juriscorte/servlet/com.juriscor.busqueda>

establece en su art. 4º⁽⁴⁶⁾, en un sentido más amplio, que este derecho puede ser ejercido por: Toda persona humana o jurídica, pública o privada, sin necesidad de acreditar derecho subjetivo o interés legítimo.

Ahora bien, “La vulneración del derecho de acceso a la información pública”, que se presenta como contracara al ejercicio de este derecho, es definida por la CSJN en el fallo “Urteaga”⁽⁴⁷⁾ como el cercenamiento del conocimiento y la participación en los procesos políticos, gubernamentales y administrativos, constituyéndose en una forma más de lesión de derechos y garantías constitucionales. Es aquí donde aparece la “Acción de Amparo” como el medio, por excelencia, para garantizar el ejercicio efectivo de estos derechos; tal y como lo expresa la Corte de Justicia en el fallo “Luis”⁽⁴⁸⁾. La Corte Interamericana de Derechos Humanos, por su parte, en el caso “Marcel Claude Reyes vs. Chile”⁽⁴⁹⁾, sostiene que “la celeridad en la entrega de la información es indispensable”, siendo necesario, para ello, la existencia de un recurso sencillo, rápido y efectivo, como presupuesto para determinar si se produjo una violación al derecho de quien solicita información, recordando, que “es práctica corriente la negativa o el silencio de los organismos”. En el ámbito provincial, el precedente “Cornejo”⁽⁵⁰⁾ establece, en armonía al art. 43 de la C.N.⁽⁵¹⁾ y art. 87 de la C.Prov.⁽⁵²⁾, los requisitos de procedencia que hacen a la viabilidad de este remedio, los cuales son: la invocación de un derecho indiscutible, cierto y preciso, de jerarquía constitucional, además de que la conducta impugnada sea manifiestamente arbitraria o ilegítima, y que el daño no pueda evitarse o repararse adecuadamente por medio de otras vías (idoneidad).

Luego de la reforma de la Constitución Provincial en 1998, se agrega un precepto en el penúltimo párrafo del art. 87⁽⁵³⁾ (Amparo), que otorga al juez del amparo la facultad de declarar la inconstitucionalidad de la norma en la que se funda el acto u omisión lesiva.

⁽⁴⁶⁾ Art. 4. Ley 27.275 (2016) Derecho de Acceso a la Información Pública. Honorable Congreso de la Nación Argentina. Recuperado el 1/10/2020 de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=265949>

⁽⁴⁷⁾ CSJN. Urteaga, Facundo Raúl c/ Estado Nacional - Estado Mayor Conjunto de las FF.AA.- s/ amparo ley 16.986. Fallos: 321:2767. 15 de octubre de 1998. Recuperado el 01/20/2020 de <http://www.sajj.gob.ar/corte-suprema-justicia-nacion-federal-ciudad-autonoma-buenos-aires-urteaga-facundo-raul-estado-nacional-estado-mayor-conjunto-ffaa-amparo-ley-16986-fa98001242-1998-10-15/123456789-242-1008-9ots-eupmocsollaf>

⁽⁴⁸⁾ CJS. Luis, Lucio Ángel Vs. Provincia de Salta – Dirección General de Aviación Civil de la Provincia – Competencia. Tomo 130:383/392. 19 de febrero de 2009. Recuperado el 01/10/2020 de <http://sistemasx01.justiciasalta.gov.ar:8080/juriscorte/servlet/com.juriscor.busqueda>

⁽⁴⁹⁾ CIDH. Marcel Claude Reyes Vs. Chile. Serie C Nº151. 19 de septiembre de 2006. Recuperado el 01/10/2020 de <https://www.corteidh.or.cr/tablas/fichas/claudereyes.pdf>

⁽⁵⁰⁾ CJS. Cornejo, Virginia Vs. Secretaría General de la Gobernación de la Provincia de Salta (op. cit.).

⁽⁵¹⁾ Art. 43. Constitución Nacional (op. cit.).

⁽⁵²⁾ Art. 87. Constitución de la Provincia de Salta (op. cit.).

⁽⁵³⁾ Art. 87. Constitución de la Provincia de Salta (op. cit.).

Al respecto la Corte de Justicia de Salta en el fallo “Contenedores y Servicios S.R.L.”⁽⁵⁴⁾, señaló que esta facultad debe ser considerada como “ultima ratio” del ordenamiento jurídico, debiendo analizarse cada situación con suma prudencia.

V. Análisis del Fallo. Postura Crítica.

A modo de expresar una opinión fundada en la materia, es menester, que centremos nuestra atención en las distintas partes del fallo en cuestión.

En la expresión de agravios, podemos encontrar que la pretensión del actor se funda en la existencia, por un lado, de un derecho cierto, con peligro en la demora y un actuar arbitrario, y por otro, de una violación a la pirámide jurídica. En respuesta a esto, la Corte de Justicia, procede primeramente a analizar los requisitos del amparo para determinar su viabilidad, remitiéndose al precedente “Cornejo”⁽⁵⁵⁾. Si bien podríamos oponernos a este análisis, en base al art. 14 de la ley 27.275⁽⁵⁶⁾, que establece que: “No serán de aplicación los supuestos de inadmisibilidad formal previstos en el artículo 2º de la ley 16.986⁽⁵⁷⁾” -como la existencia de otras vías-, reduciendo así, el número de requisitos que determinan su viabilidad; debemos recordar que, si bien en virtud del art. 31 de la C.N.⁽⁵⁸⁾ la Constitución y las leyes que dicte el Congreso tienen el carácter de leyes supremas de la Nación, el ámbito de aplicación de la presente ley, en materia de administración pública, está solo reservada al “nivel nacional” en virtud de su art. 7º⁽⁵⁹⁾; razón por la cual, solo resta esperar la adecuación de la provincia a la normativa nacional. Aunque no sea de aplicación directa esta ley al caso, ha sido traída a colación, dentro del marco normativo de este trabajo, debido a su importancia y analogía con lo dispuesto por la Convención Americana de Derechos Humanos⁽⁶⁰⁾ y su consecuente interpretación por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

Acto seguido, la Corte, con una postura acertada, rechaza la procedencia del amparo en calidad de heredero, al no encontrarse probada la misma, razón por la cual, procede al análisis de su viabilidad en la calidad de ciudadano común solamente.

⁽⁵⁴⁾ CJS. Contenedores y Servicios S.R.L. – Acción de Inconstitucionalidad. Tomo 77:627/638. 26 de febrero de 2002. Recuperado el 01/10/2020 de <http://sistemasx01.justiciasalta.gov.ar:8080/juriscorte/servlet/com.juriscor.busqueda>

⁽⁵⁵⁾ CJS. Cornejo, Virginia Vs. Secretaría General de la Gobernación de la Provincia de Salta (op. cit.).

⁽⁵⁶⁾ Art. 14. Ley 27.275 (2016) Derecho de Acceso a la Información Pública. Honorable Congreso de la Nación Argentina. Recuperado el 01/10/2020 de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=265949>

⁽⁵⁷⁾ Art. 2. Ley 16.986 (1966) Acción de Amparo. Honorable Congreso de la Nación Argentina. Recuperado el 01/10/2020 de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/45000-49999/46871/norma.htm>

⁽⁵⁸⁾ Art. 31. Constitución de la Nación Argentina (C.N.). 3 de enero de 1995 (Argentina). Recuperado el 01/10/2020 de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/804/norma.htm>

⁽⁵⁹⁾ Art. 7. Ley 27.275 (2016) Derecho de Acceso a la Información Pública. Honorable Congreso de la Nación Argentina. Recuperado el 01/10/2020 de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=265949>

⁽⁶⁰⁾ Convención Americana sobre Derechos Humanos (op. cit.).

Como primer punto, se decide establecer si la negativa de la Unidad Central de Contrataciones resultó ilegítima o arbitraria, centrándose primero, en la negativa fundada por dicho organismo sobre la base de la necesaria manifestación de “interés legítimo” por parte del actor para acceder a la información de carácter confidencial. Frente a esta situación, debemos recordar que, la Comisión Interamericana (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2012) estableció que el contenido y alcance de este derecho no puede estar sujeto a manifestación de interés alguno. Por esta razón, podemos considerar que la negativa no se encuentra debidamente fundada, al menos en este punto.

Seguidamente, la Corte expresa que no existe arbitrariedad o ilegitimidad en el actuar del organismo, ya que su accionar se encuentra fundado en una norma. El Decreto 1574/02, al reglamentar las excepciones del derecho en cuestión, establece en su art. 3 – 2º párrafo⁽⁶¹⁾ que “la información con carácter confidencial no debe ser suministrada a terceros”, extendiendo el carácter de excepción, en virtud del último párrafo, a materias exceptuadas por leyes especiales. Es aquí donde está la fuente del art. 38 de la Resolución 118/03 del Ministerio de Hacienda y Obras Públicas ⁽⁶²⁾, que establece el carácter confidencial de los documentos presentados ante la Unidad Central de Contrataciones.

Por nuestra parte, no adherimos a esta postura de la Corte, la cual sirvió de fundamento para determinar la inviabilidad del recurso. En primer lugar, recordemos que, si bien ningún derecho es absoluto, en virtud del art. 28 C.N. ⁽⁶³⁾, las leyes que reglamentan su ejercicio no pueden alterar su espíritu (Bidart Campos, 2008). La reglamentación, del derecho en cuestión, debe ser solo hecha por “ley” como expresa la Comisión Interamericana, y el sentido de la palabra “ley”, debe ser entendida en base a la Opinión Consultiva OC-6/86⁽⁶⁴⁾ de la Corte Interamericana, la cual expusimos en la Introducción del presente trabajo. Segundo, aun haciendo caso omiso de este punto, el Decreto mencionado no cumple los requisitos de claridad, precisión y provisoriedad de las excepciones, sobre todo en su último párrafo, donde deja una puerta abierta a la discrecionalidad que tanto rechaza la Comisión Interamericana en esta materia, y que puede llegar a constituirse en un recurso para la arbitrariedad (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2012).

⁽⁶¹⁾ Art. 3. Decreto 1574/02 (op. cit.).

⁽⁶²⁾ Art. 38. Resolución 118/03 (op. cit.).

⁽⁶³⁾ Art. 28. Constitución Nacional (op. cit.).

⁽⁶⁴⁾ CIDH. Opinión Consultiva OC6/86 (op. cit.).

De lo dicho, concluimos que, tal vez no haya conducta arbitraria o ilegítima por estar fundada en una norma provincial, pero si la hay por actuar “sine iure” al no cumplir los lineamientos establecidos en materia de acceso a la información pública por la Convención Americana de Derechos Humanos⁽⁶⁵⁾, que posee jerarquía constitucional y no requiere reconocimiento posterior para tener plena operatividad, tal y como se sostiene, en sentido análogo, en el fallo “Ekmekdjian”⁽⁶⁶⁾.

Ahora bien, nos centremos en la contradicción que surge, según todo lo expuesto, entre el Decreto 1574/02⁽⁶⁷⁾ y la Convención Americana de Derechos Humanos⁽⁶⁸⁾, lo cual importa una violación al orden de prelación normativo o pirámide jurídica (en palabras del accionante), al no cumplir el Decreto con lo dispuesto por la Convención en cuanto a forma y requisitos de las excepciones. Nuestra constitución provincial, como vimos, prevé en su art. 87⁽⁶⁹⁾ la facultad de dictar la inconstitucionalidad de la norma en la que se funda el acto u omisión lesiva. Sobre esta cuestión, nos es indispensable hacer referencia al precedente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos “Almonacid Arellano y otros vs. Chile”⁽⁷⁰⁾ donde se establece que la ratificación de un tratado internacional como el Pacto de San José de Costa Rica⁽⁷¹⁾ por un Estado, también obliga a los jueces, quienes deberán velar para que sus disposiciones no sean menoscabadas por leyes contrarias a su objeto-fin; y a tal efecto, deberán tener en cuenta no solamente el tratado, sino también la interpretación que del mismo haga la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en su carácter de intérprete final de la Convención.

VI. Conclusión.

En síntesis, en la presente nota al fallo, hemos definido “el derecho de acceso a la información pública” como un derecho humano fundamental, el cual es reconocido de forma expresa en el “Pacto de San José de Costa Rica”⁽⁷²⁾ con jerarquía constitucional. Por su parte, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, será la que establecerá los lineamientos a seguir para su aplicación, interpretación y reglamentación, en su carácter

⁽⁶⁵⁾ Convención Americana sobre Derechos Humanos (op. cit.).

⁽⁶⁶⁾ CSJN. Ekmekdjian. Miguel Ángel c/ Sofovich y otros s/ Recurso de hecho. Fallos: 315:1492. 7 de Julio de 1992. Recuperado el 01/02/2020 de <http://www.sajj.gob.ar/corte-suprema-justicia-nacion-federal-ciudad-autonoma-buenos-aires-ekmekdjian-miguel-angel-sofovich-gerardo-otros-recurso-hecho-fa92000322-1992-07-07/123456789-223-0002-9ots-eupmocsollaf>

⁽⁶⁷⁾ Decreto 1574/02 (op. cit.).

⁽⁶⁸⁾ Convención Americana sobre Derechos Humanos (op. cit.).

⁽⁶⁹⁾ Art. 87. Constitución de la Provincia de Salta (op. cit.).

⁽⁷⁰⁾ CIDH. Almonacid, Arellano y Otros Vs. Chile. 26 de septiembre de 2006. Recuperado el 01/10/2020 de https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_154_esp.pdf

⁽⁷¹⁾ Convención Americana sobre Derechos Humanos (op. cit.).

⁽⁷²⁾ Convención Americana sobre Derechos Humanos (op. cit.).

de intérprete final de la Convención, imponiendo a los jueces la carga de velar por sus disposiciones.

La Corte de Justicia de Salta, en este fallo, ha desconocido dichos lineamientos al rechazar la procedencia de la acción de amparo, por ausencia del requisito de “conducta arbitraria o ilegítima” de la administración, al encuadrar su accionar dentro del marco de excepciones al “derecho de acceso a la información pública”, que prevé el ordenamiento jurídico local (art. 3 – Decreto 1574/02⁽⁷³⁾; art. 38 – Resolución 118/03 del Ministerio de Obras Públicas de Salta⁽⁷⁴⁾), ya que, omitió verificar previamente, si el decreto que le servía de fundamento, cumplía o no con lo establecido por la Corte Interamericana. Por nuestra parte, podemos advertir, según todo lo expuesto, que el mismo no cumple con los lineamientos, tanto con el carácter de claridad, precisión y provisoriedad de las excepciones, como con el requisito de “ley” como única forma instrumental para la reglamentación de este derecho. El concepto de “Ley”, según la Corte Interamericana de Derechos Humanos, debe ser entendido como acto normativo emanado del órgano legislativo constitucional y democrático, según los procedimientos establecidos.

Habiendo transitado todo este análisis, podemos concluir que, la Corte de Justicia de Salta debería de haber dictado la inconstitucionalidad del Decreto, haciendo uso de las facultades conferidas por el art. 87 de la C. Prov⁽⁷⁵⁾. O en su defecto, por lo menos haberse pronunciado por la procedencia del amparo con respecto a la información solicitada por el accionante, que no hace al aspecto interno privado de la empresa, como datos generales de licitación, erogaciones y gastos de la provincia para con la misma, que como regla escapan del carácter confidencial, y tienen que ver más con el acceso a la información pública de gastos de la provincia, que del manejo de fondos internos de las empresas.

⁽⁷³⁾ Art. 3. Decreto 1574/02 (op. cit.).

⁽⁷⁴⁾ Art. 38. Resolución 118/03 (op. cit.).

⁽⁷⁵⁾ Art. 87. Constitución de la Provincia de Salta (op. cit.).

VII. Listado de referencias.

Doctrina

Abramovich, V. y Courtis, C. (2000). El acceso a la información como derecho. *Anuario de Derecho a la Comunicación*, 1, recuperado de https://www.cels.org.ar/common/documentos/acceso_informacion_como_derecho.pdf

Araujo, M., Pérez, A. y Schreiber, B. (2019). *Ley de Acceso a la Información Pública Comentada*. Buenos Aires: Eudeba.

Basterra, M. (2006). *Derecho Fundamental de Acceso a la Información Pública*. Buenos Aires: Lexis Nexis.

Bidart Campos, G. (2008). *Compendio de Derecho Constitucional (1ªed.)*. Buenos Aires: Ediar.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2012). El Derecho de Acceso a la Información Pública en las Américas “Estándares Interamericanos y comparación de marcos legales”. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. CIDH/RELE/INF.7/12. Recuperado de <https://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/publicaciones/El%20acceso%20a%20la%20informacion%20en%20las%20Americas%202012%2005%2015.pdf>

Falcone, L. (2016). Una mirada al derecho al acceso a la información pública en las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. *Revista Rap*, 448, 29-36. Recuperado de <http://www.saij.gob.ar/lmnoprst-uvwd-octr-inac-fl170351f1pdf%20name:CF170351F1.PDF>

Peyrano, G. (2005). *El acceso a la información pública y las restricciones emergentes del carácter de los datos archivados*. Buenos Aires. Universitas S.R.L.

Legislación

Asamblea General de las Naciones Unidas (ONU). *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*. 16 de diciembre de 1966. Recuperado el 1/10/2020 de <https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/ccpr.aspx>

Constitución de la Nación Argentina [C.N.]. 3 de enero de 1995 (Argentina). Recuperado el 1/10/2020 de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/804/norma.htm>

Constitución de la Provincia de Salta [C.Prov.]. 22 de abril de 1998 (Salta). Recuperado el 1/10/2020 de <https://www.argentina.gob.ar/normativa/provincial/ley-0-123456789-0abc-defg-000-0000avorpyel>

Decreto 1475 (2002) Observación del Proyecto de Ley de Acceso a la Información Pública. Poder Ejecutivo de la Provincia de Salta. Recuperado el 1/10/2020 de <http://boletinoficialsalta.gob.ar/pdfs/2002/16467.pdf>

Decreto 1574 (2002) Estándar Mínimo de Acceso a la Información de la Administración Provincial. Poder Ejecutivo de la Provincia de Salta. Recuperado el 1/10/2020 de <http://boletinoficialsalta.gob.ar/pdfs/2002/16475.pdf>

Ley 27.275 (2016) Derecho de Acceso a la Información Pública. Honorable Congreso de la Nación Argentina. Recuperado el 1/10/2020 de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=265949>

Organización de los Estados Americanos (OEA). *Declaración Americana de los derechos y deberes del hombre*. 30 de abril de 1948. Recuperado el 1/10/2020 de http://www.infoleg.gob.ar/?page_id=1000

Organización de los Estados Americanos (OEA). *Convención Americana sobre Derechos Humanos "Pacto de San José de Costa Rica"*. 22 de noviembre de 1969. Recuperado el 1/10/2020 de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/25000-29999/28152/norma.htm>

Resolución 118 (2003) Reglamento del Registro de Contratistas de Obras Públicas. Ministerio de Finanzas y Obras Públicas de la Provincia de Salta. Recuperado el 1/10/2020 de <http://boletinoficialsalta.gob.ar/NewResoluciones.php>

Jurisprudencia

CIDH. Almonacid, Arellano y Otros Vs. Chile. 26 de septiembre de 2006. Recuperado el 01/10/2020 de https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_154_esp.pdf

CIDH. Marcel Claude Reyes Vs. Chile. Serie C N°151. 19 de septiembre de 2006. Recuperado el 01/10/2020 de <https://www.corteidh.or.cr/tablas/fichas/claudereyes.pdf>

CIDH. Opinión Consultiva OC6/86. 9 de mayo de 1986. Recuperado el 01/10/2020 de https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_06_esp.pdf

CJS. Cagno, Carlos Alberto Vs. Municipalidad de la Ciudad de Tartagal – Amparo – Recurso de Apelación. Tomo 212:985/998. Expediente 38.564/16. 21 de julio de 2017. Recuperado el 1/10/2020 de <http://sistemasx01.justiciasalta.gov.ar:8080/juriscorte/servlet/com.juriscor.busqueda>

CJS. Contenedores y Servicios S.R.L. – Acción de Inconstitucionalidad. Tomo 77:627/638. Expediente 22.114/01. 26 de febrero de 2002. Recuperado el 01/10/2020 de <http://sistemasx01.justiciasalta.gov.ar:8080/juriscorte/servlet/com.juriscor.busqueda>

CJS. Cornejo, Virginia Vs. Secretaría General de la Gobernación de la Provincia de Salta – Amparo – Recurso de Apelación. Tomo 152:267/292. Expediente 33.636/10. 20 de diciembre de 2010. Recuperado el 19/09/2020 de <http://sistemasx01.justiciasalta.gov.ar:8080/juriscorte/servlet/com.juriscor.busqueda>

CJS. Lozano, Ricardo Federico Vs. Unidad Central de Contrataciones Provincia de Salta –Amparo– Recurso de Apelación. Tomo 224:313/326. Expediente CJS 39.446/18. 20 de diciembre de 2018. Recuperado el 18/09/2020 de <http://sistemasx01.justiciasalta.gov.ar:8080/juriscorte/servlet/com.juriscor.busqueda>

CJS. Luis, Lucio Ángel Vs. Provincia de Salta – D.G.A.C. de la Provincia – Competencia. Tomo 130:383/392. Expediente 31.980/08. 19 de febrero de 2009. Recuperado el 01/10/2020 de <http://sistemasx01.justiciasalta.gov.ar:8080/juriscorte/servlet/com.juriscor.busqueda>

CSJN. Asociación Derechos Civiles c/ EN PAMI (dto. 1172/03) s/ amparo ley 16.986. Fallos: 335:2393. 4 de diciembre de 2012. Recuperado el 20/10/2020 de <http://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/documentos/verDocumentoByIdLinksJSP.html?idDocumento=6974432&cache=1507221686775>

CSJN. Ekmekdjian. Miguel Ángel c/ Sofovich y otros s/ Recurso de hecho. Fallos: 315:1492. 7 de Julio de 1992. Recuperado el 01/02/2020 de <http://www.saij.gob.ar/corte-suprema-justicia-nacion-federal-ciudad-autonoma-buenos-aires-ekmekdjian-miguel-angel-sofovich-gerardo-otros-recurso-hecho-fa92000322-1992-07-07/123456789-223-0002-9ots-eupmocsollaf>

CSJN. Giustiniani, Rubén Héctor c/ Y.P.F. S.A. s/ amparo por mora. Fallos: 338:1258. 10 de noviembre de 2015. Recuperado el 20/10/2020 de <https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/documentos/verDocumentoByIdLinksJSP.html?idDocumento=7264503&cache=1534079974561>

CSJN. Urteaga, Facundo Raúl c/ Estado Nacional - Estado Mayor Conjunto de las FF.AA.- s/ amparo ley 16.986. Fallos: 321:2767. 15 de octubre de 1998. Recuperado el 01/20/2020 de <http://www.saij.gob.ar/corte-suprema-justicia-nacion-federal-ciudad-autonoma-buenos-aires-urteaga-facundo-raul-estado-nacional-estado-mayor-conjunto-ffaa-amparo-ley-16986-fa98001242-1998-10-15/123456789-242-1008-9ots-eupmocsollaf>

FALLO

(Tomo 224:313/326)

Salta, 20 de diciembre de 2018.

Y VISTOS: Estos autos caratulados **“LOZANO, RICARDO FEDERICO VS. UNIDAD CENTRAL DE CONTRATACIONES PROVINCIA DE SALTA – AMPARO - RECURSO DE APELACIÓN”** (Expte. N° CJS 39.446/18), y

CONSIDERANDO:

____ 1º) Que contra la sentencia de fs. 66/69 que rechazó la acción de amparo promovida en autos, interpuso recurso de apelación el actor, el que fue concedido a fs. 71. ____ Para resolver como lo hizo, el juez “a quo” consideró con cita del Alto Tribunal Federal, que el instituto del amparo constituye un procedimiento excepcional, utilizable en las delicadas y extremas situaciones en las que, por carencia de otras vías legales aptas, peligra la salvaguarda de derechos fundamentales y exige para su apertura circunstancias muy particulares caracterizadas por la presencia de ilegalidad o arbitrariedad manifiesta que, ante la ineficacia de los procedimientos ordinarios, origina en el amparista un daño concreto y grave, sólo eventualmente reparable por éste camino urgente y expeditivo. ____

____ Expresó que la pretensión del accionante resulta amplia, pues comprende: i) la información relativa a la capacidad de ejecución anual -desde 1998- de Vicente Moncho Construcciones S.R.L. y J.M.G. Construcciones S.R.L.; ii) se especifiquen los pagos realizados en el período mencionado por la Provincia y el origen de los fondos con que se hicieron; iii) detalle de los elementos materiales (balances, inventarios, bienes muebles e inmuebles, depósitos e inversiones), técnicos y propios de la actividad de construcción; iv) informe sobre las licitaciones en que se hubieran presentado las dos sociedades desde que J.M.G. Construcciones S.R.L. es proveedora o contratista del Estado. ____

____ En lo esencial, luego de reseñar la normativa aplicable a la solución del caso (arts. 3º del Anexo I del Decreto 1574/02 y 28 del Reglamento de Inscripción en el Registro de Contratistas de Obras Públicas de la Provincia, aprobado por Resolución N° 118/03 del Ministerio de Hacienda y Obras Públicas), concluyó que, de las pruebas aportadas, no surge que se haya configurado un actuar ilegal o arbitrario de parte de la administración demandada, al sustentar ésta su posición en la normativa vigente que reglamenta el derecho al acceso a la información pública, y que limita el suministro de ella a quienes revisten –como el actor en autos- la condición de terceros. Señaló, además, que no se advierte la presencia de un daño grave e irreparable, dado que la información de carácter confidencial solicitada, podrá ser ordenada en el marco del juicio caratulado “Lozano,

Ricardo Federico c/Moncho Vicente y/o sus herederos s/ordinario – nulidad e inexistencia de actos jurídicos”.

Finalmente sostuvo que aun reconociendo que existen elementos para considerar que el actor podría ser hijo del señor Vicente Moncho -en virtud de otras actuaciones tramitadas ante ese juzgado-, de ello no se sigue que tenga un derecho evidente a formular los pedidos objeto del presente amparo, en tanto la información solicitada no se refiere a quien habría sido su padre, sino a la sociedad Vicente Moncho Construcciones –que aquél creó pero que ya no integraba al momento de su muerte- y J.M.G. Construcciones S.R.L. respecto a la cual no probó que aquél fuera socio.

2º) Que a fs. 72/81 formula memorial el actor. Sostiene que le causa agravio la conclusión del juez “a quo” en tanto el fallo recurrido no respeta la pirámide jurídica al ponderar decretos provinciales por sobre normas constitucionales y tratados internacionales que protegen el derecho a la información como un derecho humano.

Manifiesta que el daño grave e irreparable ya se produjo con la demora y negativa a proporcionar la información solicitada y que ello permitirá la desaparición de prueba importante. Cita pronunciamientos dictados en los Exptes. N^{os}. 365.901/11 y 399.492/12 en los cuales –según sostiene- la verosimilitud del derecho de su parte fue admitida.

Afirma que el actuar ilegal y arbitrario de los socios de la S.R.L. se prueba con la excesiva dilación del trámite, la actitud de oposición permanente de los hermanos del causante -Vicente Moncho- al sometimiento a la prueba de A.D.N. en orden a la indagación de la realidad del vínculo filiatorio del actor -hijo extramatrimonial- y que todo ello provocó que los demandados tomaran los bienes del sucesorio, excluyendo a su parte, vulnerando así su porción legítima.

Solicita que se haga lugar al pedido de informe, por cuanto existe verosimilitud del derecho, peligro en la demora, excesiva dilación y actitud obstruccionista de los demandados.

A fs. 85/88 la Provincia de Salta contesta el memorial de agravios y solicita que se declare desierto el recurso de apelación por falta de fundamentación, al no cumplir con lo normado en el art. 255 del C.P.C.C.; subsidiariamente lo responde y solicita su rechazo, con costas.

A fs. 104/105 vta. dictamina la señora Fiscal ante la Corte N^o 2, quien se pronuncia por el rechazo del recurso de apelación.

3º) Que esta Corte ha dicho reiteradamente que la viabilidad del amparo requiere no sólo la invocación de un derecho indiscutible, cierto, preciso, de jerarquía

constitucional, sino también que la conducta impugnada sea manifiestamente arbitraria o ilegítima y que el daño no pueda evitarse o repararse adecuadamente por medio de otras vías (Tomo 61:917; 64:137; 67:481; 83:835; 91:603; 95:711; 119:495, entre otros)._____

_____Es que el amparo constituye un proceso excepcional que exige para su apertura circunstancias muy particulares caracterizadas por la presencia de arbitrariedad o ilegitimidad notorias, que ante la ineficacia de los procedimientos ordinarios origina un daño grave sólo eventualmente reparable por este procedimiento urgente y expeditivo. Debe tratarse de una vulneración ostensible de garantías constitucionales, pues la razón de ser de la acción de amparo no es someter a vigilancia judicial el desempeño de los funcionarios y organismos administrativos, ni el contralor del acierto o error con que ellos cumplen las funciones que la ley encomienda, sino proveer el remedio adecuado contra la arbitraria violación de los derechos y garantías reconocidos por la Constitución (cfr. CSJN, Fallos, 305:2237; 306:788, entre muchos otros). Es por tal motivo que los jueces deben extremar la ponderación y la prudencia a fin de no decidir, por el sumarísimo trámite del amparo, cuestiones susceptibles de mayor debate y que corresponda resolver de acuerdo a procedimientos ordinarios (cfr. esta Corte, Tomo 55:13; 73:121; 83:835, entre otros), en tanto un ensanchamiento indebido de su cauce provocaría sin dudas su deformación, con el consecuente menoscabo -por la cognición limitada de su trámite- del principio del debido proceso y el descalabro de todo el mecanismo jurisdiccional (cfr. esta Corte, Tomo 45:821; 55:89; 65:257; 93:587, entre muchos otros)._____

_____4º) Que se impone liminalmente analizar el planteo introducido por la Provincia de Salta atinente a la falta de idoneidad técnica del memorial de agravios del recurrente. Al respecto, cabe precisar que al efectuarse el mérito de la suficiencia o no de la expresión de agravios, debe seguirse un criterio amplio sobre su admisibilidad, ya que es éste el que mejor armoniza con el respeto del derecho de defensa en juicio tutelado por la Constitución Nacional, a fin de no limitar la más amplia y completa controversia de los derechos de los litigantes (CSJN, Fallos, 306:474; esta Corte, Tomo 44:1109). Así, si como en el caso sucede, el apelante individualiza, aún en mínima medida, los motivos de su disconformidad con la sentencia impugnada, no procede declarar la deserción del recurso, por cuanto la gravedad de los efectos con que la ley sanciona la insuficiencia de la expresión de agravios, torna aconsejable aplicarla con criterio amplio favorable al recurrente (cfr. esta Corte, Tomo 198:281, entre otros)._____

_____Siendo ello así, corresponde examinar los agravios invocados por el impugnante.

_____5º) Que, en el caso, el accionante interpuso demanda de amparo en contra de la Provincia de Salta -Unidad Central de Contrataciones- solicitando que se obligue al mencionado organismo a proporcionar información vinculada a empresas en las cuales el señor Vicente Moncho tendría o habría tenido participación. Señaló que dicho pedido es realizado como heredero de aquél y, además, en su calidad de ciudadano común. _____

_____Circunscrito de esta manera el objeto de la acción, y al no encontrarse probado en el presente proceso la calidad de heredero del accionante, corresponde establecer si, en el “sub lite”, se ha violado el derecho de acceso a la información pública que posee como ciudadano y, en su caso, si se encuentran cumplidos los requisitos que la norma constitucional exige para la procedencia de este excepcional remedio. _____

_____Al respecto esta Corte en el precedente “Cornejo” (Tomo 152:267) sostuvo que la difusión de la información pública define el perfil de la relación entre los ciudadanos y el Estado y, consecuentemente, el grado de democracia imperante en una sociedad y en un momento específico. _____

_____La doctrina especializada (cfr. Basterra, Marcela, “El derecho fundamental de acceso a la información pública”, Lexis Nexis, Bs. As., 2006, Cáp. 1) refiere al carácter bifronte del “derecho a recibir información”. _____

_____Por un lado, la potestad de acceder a la información pública es un derecho individual en cuyo contenido resaltan factores que apuntan a la autorrealización personal. Desde esta perspectiva el derecho de acceso a la información pública se ensambla y conforma uno de los contenidos de la libertad de expresión reconocida por el art. 14 de la Constitución Nacional, entre los derechos humanos fundamentales. Con idéntico rango, los tratados internacionales que integran el ordenamiento jurídico constitucional nacional desde la reforma de 1994, efectúan análoga recepción; por ejemplo, los arts. 13.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 19.2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. _____

_____Desde un enfoque diverso, el derecho de acceso a la información pública puede ser considerado como un derecho colectivo, dado que la información de tal carácter ha sido calificada como un bien no distributivo ni excluyente, titularizado por la sociedad en su conjunto. En este sentido, se enraíza con la publicidad de los actos de gobierno y la transparencia del obrar estatal, caracteres propios del régimen republicano. _____

_____Los aspectos centrales de la referida publicidad hacen a la publicación oficial de los reglamentos, normas legislativas y otros actos, con las consecuencias jurídicas que ello apareja. Mas, también, desde una perspectiva amplia, refieren a la información puesta

en conocimiento de la comunidad y, fundamentalmente, al ámbito de lo perteneciente al erario y a la cosa pública._____

_____Ahora bien, el mentado derecho de acceso a la información pública no es absoluto pues, tal como lo prevén los arts. 28 y 16 de la Constitución Nacional y Provincial, respectivamente, al igual que todos los derechos allí consagrados, deben ser ejercidos conforme a las leyes que reglamentan su ejercicio._____

_____En el orden provincial, el Decreto 1574/02 aprobó el “Estándar mínimo de acceso a la Información de la Administración Pública” y, tal como lo sostuvo esta Corte en el precedente mencionado “el derecho colectivo a la información que el decreto N° 1574/02 consagra en su artículo 1° se encuentra protegido por el bloque de constitucionalidad referido a los derechos humanos, particularmente como contracara del derecho a la libertad de expresión (art. 13 de la Convención Americana sobre DD.HH.; art. XXIV de la Decl. Americana D. y D. del H°; art. 19 de la Decl. Univ. DD.HH.; art. 19 P.I.D.C. y P.; C.I.D.H., OC 5-85; Basterra, Marcela I.; op. cit. págs. 10 y sgtes.); y que no por ello, resulta insusceptible de una regulación que posibilite no sólo su efectiva vigencia sino el ejercicio de sus derechos y obligaciones por cada uno de los sujetos involucrados, como en el caso sucede con la Administración Pública”._____

_____Señaló, además, que “... condicionar la pretensión del interesado a los requerimientos de las normas reglamentarias (en el caso, el decreto citado) no implica el menoscabo de sus derechos fundamentales ni su conversión a meras expresiones de deseo, ni violentas prescripciones constitucionales o de derecho internacional, como lo entiende el recurrente, sino su necesaria reglamentación (arts. 19 de la C.N., 16 del C.P., 30 del Pacto de S. J. de Costa Rica, 19.3 del P.I.D.C. y P.)”._____

_____No se trata, en consecuencia, de desconocer el derecho de acceso a la información de la gestión gubernamental, sino de preservar y garantizar que el ejercicio de ese derecho se realice conforme a los mecanismos predeterminados en las disposiciones normativas vigentes._____

_____En virtud de lo expuesto, y al no haber sido impugnado por el amparista el Decreto 1574/02 que como se dijo, reglamenta el derecho de acceso a la información pública, no puede prosperar el agravio relativo a una supuesta transgresión del principio de supremacía constitucional._____

_____6°) Que corresponde ahora analizar si la negativa exteriorizada por la Unidad Central de Contrataciones al suministro de la información resultó ilegítima o arbitraria._____

_____ Para fundar la negativa, la administración invocó el Decreto 1574/02 y, en base la distinción entre interés simple, interés legítimo y derecho subjetivo, señaló que al poseer la información requerida el carácter de “confidencial” por pertenecer a un tercero, no se acreditó de parte del accionante un interés legítimo para acceder a su contenido. _____

_____ En el referido decreto, el art. 1º de su anexo 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, de cualquier órgano perteneciente a la Administración Central, Descentralizada, de Entes Autárquicos, Empresas, Sociedades del Estado y Sociedades Anónimas con participación estatal mayoritaria”. El art. 3º fija los límites al acceso, y dispone que “No se suministrará información: De terceros que la Administración hubiera obtenido en carácter confidencial ...”. Complementa el marco normativo, la Resolución N° 118/03 del ex Ministerio de Hacienda y Obras Públicas, cuyo art. 38 dispone que “los datos que los interesados consignen, tendrán carácter de declaración jurada y la documentación que se presente será confidencial y de uso reservado respecto de terceros que no fuesen Organismo Públicos o que afecten de alguna manera sus derechos fundamentales”. _____

_____ De esta manera, analizadas las constancias del expediente, no surge acreditada en autos una omisión ilegítima o arbitraria por parte de la Administración, en tanto su conducta se sustentó en las normas mencionadas, las que –además- no lucen irrazonables.

_____ Tal circunstancia excluye uno de los presupuestos de admisibilidad de la acción de amparo, en tanto al haber ajustado la administración su accionar a lo expresamente estipulado por las normas que rigen su actividad, debe ser descartada una actuación ilegítima o arbitraria. _____

_____ Ha señalado esta Corte que “la ilegalidad o arbitrariedad manifiesta, como presupuesto de admisibilidad de la acción de amparo, se debe observar en forma diáfana, a través de un proceder contrario al derecho, que contradiga las normas positivas, o bien, en hipótesis de arbitrariedad, como apóstrofe subjetivo caracterizado por el mero voluntarismo enderezado a la violación del derecho. Su carácter manifiesto, implica que el juez debe advertir, sin asomo de duda, que se encuentra frente a una situación palmariamente anómala o resultante de una voluntad irrazonable desplegada por el demandado” (Tomo 129:969), lo cual, por cierto, no ocurre en la especie. _____

_____ Por lo tanto y a fin de demostrar el presupuesto en análisis, el actor debió acreditar o, al menos, mencionar cuál es la normativa infringida por la administración, exigencia que ha sido incumplida por el amparista, al limitar su exposición a efectuar referencias

genéricas a preceptos constitucionales, pero sin mencionar en concreto qué norma, infringida por la U.C.C., le imponía otorgar la información solicitada. _____

_____En consecuencia, al faltar uno de los presupuestos que tornan admisible la acción de amparo, corresponde su rechazo. _____

_____Sin perjuicio de que lo expuesto es suficiente para rechazar el recurso de apelación articulado, cabe agregar que en el memorial en examen no se refutó el argumento relativo a la existencia de otras vías aptas para la salvaguarda del derecho del actor. _____

_____7º) Que de acuerdo a las premisas expuestas y al no configurarse una extrema y delicada situación en la que, por carencia de otras vías legales aptas, peligre la salvaguarda de derechos fundamentales, que ante la ineficacia de los procedimientos ordinarios, origine un daño concreto y grave, solo eventualmente reparable por esta vía urgente y expeditiva, corresponde rechazar el recurso de apelación del actor y, confirmar la sentencia de grado. Con costas (art. 67 del C.P.C.C.). _____

_____Por ello, _____

_____ **LA CORTE DE JUSTICIA,** _____

_____ **RESUELVE:** _____

I. **RECHAZAR** el recurso de apelación de fs. 70 y, en su mérito, **confirmar** la sentencia de fs. 66/69. Con costas. _____

II. **MANDAR** que se registre y se notifique. _____

(Fdo.: Dres. Guillermo Alberto Catalano -Presidente-, Sergio Fabián Vittar, Guillermo Alberto Posadas, Dras. Sandra Bonari y Teresa Ovejero Cornejo -Jueces de Corte y Juezas de Corte-. Ante mí: Dra. María Jimena Loutayf –Secretaria de Corte de Actuación-).