

Universidad Siglo 21



Trabajo final de grado. Manuscrito científico

ABOGACÍA

El acceso a la información pública en Córdoba, ¿restricciones o derecho ilusorio?

Access to public information in Córdoba, restrictions or illusory right?

Autora: Mónica E. Gutierrez

Legajo: VABG68242

Tutora: Prof. Vanesa Descalzo

Córdoba, noviembre de 2020.

## ÍNDICE

Resumen y palabras clave / Abstrac and keywords.....	2
Introducción .....	4
Método.....	18
Diseño.....	18
Unidades de análisis y Materiales.....	18
Análisis de datos.....	20
Resultados.....	21
De qué hablamos cuando hablamos de información pública.....	21
La excepción y la regla.....	22
Los remedios previstos en las normas.....	24
Llenando lagunas: el rol jurisprudencial en Córdoba.....	25
Del dicho al hecho: un elemento empírico.....	29
Discusión.....	33
Referencias .....	47

## RESUMEN

El presente trabajo indagó en las limitaciones del derecho de acceso a la información pública según se presentan en el ordenamiento jurídico de la provincia de Córdoba, analizadas en relación con los estándares interamericanos vigentes, con el marco jurídico nacional y con la doctrina de los derechos fundamentales y sus restricciones. Con un enfoque cualitativo y bajo un análisis crítico-valorativo de normas vigentes, fallos judiciales y resultados de la contrastación empírica, se examinaron tres elementos del derecho de acceso y cómo éstos operan como restricción: el concepto de información pública, las excepciones y las herramientas procesales de apelación, dando cuenta de que la naturaleza de las restricciones es múltiple, al incluir limitaciones jurídicas y fácticas, a la vez que explícitas e implícitas, materiales y formales. En Córdoba la normativa resulta incompatible con los más modernos estándares en la materia y también con la ley nacional vigente, y aún cuando la jurisdicción ha desplazado sus criterios en ese sentido en el último año, se plantea la necesidad de una actualización integral de la ley o bien del control de constitucionalidad que permita hacer operativo un derecho colectivo que se inscribe en los derechos de libertad de expresión y de información.

Palabras clave: información pública, restricciones, derechos fundamentales, apelación.

## ABSTRACT

*This paper examines the limitations of the right of open access to public information as presented in the legal order of the province of Córdoba, analyzed in relation to the current inter-american standards, the national legal framework and the doctrine of fundamental rights and their restrictions. With a qualitative approach and under a critical-valuative analysis of existing rules, court rulings and results of empirical contrast, three elements of the right of open access were examined and how they operate as a restriction: the concept of public information, exceptions and procedural appeal tools, realizing that the nature of the restrictions is multiple, by including legal and factual limitations, as well as explicit and implicit, material and formal limitations. In*

*Cordoba the regulations are incompatible with the most modern standards in this field and also with the current national law, and even though the jurisdiction has shifted its criteria in this regard in the last year, there is a need for a comprehensive update of the law or the control of constitutionality that allows to make operational a collective right that is part of the rights of freedom of expression and information.*

*Keywords: public information, restrictions, fundamental rights, appeal.*

## INTRODUCCIÓN

El derecho de saber y conocer por parte de los titulares del poder constituyente originario se conoce en las democracias modernas como el derecho de acceso a la información pública. La evolución del concepto y su cada vez más extendida normativización en los estados da cuenta de la prevalencia de un paradigma donde el contralor de los ciudadanos al poder público constituye uno de los pilares de la participación democrática.

Así, el acceso a la información pública “es un derecho fundado en una de las características principales del gobierno republicano, que es el de la publicidad de los actos de gobierno y transparencia de la administración” (Abramovich y Curtis, 2000, parr.11) La información en poder del Estado es un bien social; su disponibilidad permite a los ciudadanos conocer la administración de la res pública, condición necesaria para el ejercicio del control y con ello la prosecución del desarrollo social, económico y cultural que la sociedad demanda. Profusa doctrina en ese sentido declara la doble condición del acceso a la información pública, como un derecho en sí mismo y como un derecho instrumental para ejercer otros derechos o bien precondition para su goce: presupuesto de fiscalización de la autoridad pública, presupuesto de participación pública o como presupuesto de exigibilidad o ejercicio de un derecho (Basterra, 2006).

El sistema interamericano “fue el primero de los sistemas regionales en reconocer el acceso a la información como un derecho fundamental que comprende una obligación positiva que recae sobre el Estado” (OEA, 2013). En las dos últimas décadas ha anclado con fuerza en la jurisprudencia y en ordenamientos jurídicos supranacionales, estableciéndose un marco de estándares mínimos para su cumplimiento en los países de la región. La sentencia dictada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en setiembre de 2006 en el caso “Claude Reyes y otros vs. Chile”<sup>1</sup> constituyó un hito jurisprudencial en ese sentido. La controversia llegó a la Corte IDH en 2005 a raíz de la negativa del estado chileno a brindar información al ciudadano Claude Reyes sobre un proyecto de industrialización forestal. En el fallo condenatorio contra Chile la Corte IDH

---

<sup>1</sup> Corte IDH, Claude Reyes y otros vs. Chile, Serie C, N° 151 (2006).

dictaminó que el Estado había violado el derecho a la libertad de pensamiento y expresión consagrado en el artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH)<sup>2</sup>, el derecho a las garantías judiciales consagrado en el artículo 8.1 con respecto a la decisión de no entregar información y con ello los derechos y libertades del artículo 1.1 del tratado (Corte IDH, 2020). En el fallo, la Corte IDH señaló:

(...) El acceso a la información bajo el control del Estado, que sea de interés público, puede permitir la participación en la gestión pública a través del control social que se puede ejercer con dicho acceso. (...) Por ello, para que las personas puedan ejercer el control democrático es esencial que el Estado garantice el acceso a la información de interés público bajo su control.

Así, el tribunal interamericano reafirmó que, según la protección que otorga la CADH<sup>3</sup>, el derecho a la libertad de pensamiento y de expresión comprende “no sólo el derecho y la libertad de expresar su propio pensamiento, sino también el derecho y la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole” y tal derecho incluye el de solicitar el acceso a la información bajo el control del Estado, con las salvedades permitidas bajo el régimen de restricciones de la Convención. La importancia del fallo radica en sus múltiples directrices (Corte IDH, 2020):

- La doble dimensión que otorga al acceso a la información pública: como derecho de las personas a recibir dicha información y como obligación positiva del Estado de suministrarla o de brindar una respuesta fundamentada cuando por algún motivo -permitido por la Convención- el Estado pueda limitar el acceso a la misma para el caso concreto.
- La información debe ser entregada sin necesidad de acreditar un interés directo para su obtención o una afectación personal.
- Su entrega a una persona permite a su vez que ésta circule en la sociedad de manera que pueda conocerla, acceder a ella y valorarla, con lo cual el derecho de acceso adquiere un doble carácter: individual y colectivo.

Poco tiempo después, la Organización de Estados Americanos (OEA) encomendó a sus órganos dependientes la elaboración de una Ley Modelo, cuyo plexo normativo y Guía de Implementación fueron aprobados por la Asamblea General en 2010<sup>4</sup>. El 21 de octubre de 2020 la Asamblea General de la OEA aprobó la Ley Modelo 2.0<sup>5</sup>, que a diez

<sup>2</sup> Convención Americana de Derechos Humanos, Pacto de San José de Costa Rica (1969).

<sup>3</sup> Convención Americana de Derechos Humanos, *supra* nota 2.

<sup>4</sup> Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información de la OEA, aprobada por AG/Res. 2607 (2010).

<sup>5</sup> Ley Modelo 2.0 de la OEA (2020).

años de la vigencia de la anterior actualiza algunos tópicos en materia de acceso a la información pública. El texto oficial de la resolución aún no se encuentra disponible, pero sí el texto de la propuesta aprobada, elevado en marzo de este año por el Comité Jurídico Interamericano (CJI).

Argentina fue uno de los últimos países de la región en sancionar una ley nacional en la materia, ya que hasta 2016 sólo se regía por un decreto presidencial<sup>6</sup>: la ley 27275<sup>7</sup> de Acceso a la Información Pública, aprobada por el Congreso de la Nación en setiembre de ese año, que entró en vigencia recién un año después. La norma recepta los más altos estándares regionales en el derecho de acceso. Varias provincias ya contaban con ordenamientos normativos de acceso a la información pública, entre ellas Córdoba, desde 1999, cuya Ley de Acceso al conocimiento de los actos del Estado (Ley 8803)<sup>8</sup> fue sancionada en el marco de un paquete de leyes impulsadas por el gobierno de turno conocidas como leyes de modernización del Estado provincial.

¿De qué naturaleza son las restricciones al derecho de acceso a la información pública en los sistemas normativos argentino en general y de la provincia de Córdoba en particular en el marco de los estándares interamericanos en la materia y qué derechos tutelan? ¿Qué aspectos de esas limitaciones ha subsanado la jurisdicción en Córdoba desde la vigencia de la ley nacional? ¿Cómo inciden los remedios procesales previstos por la norma en las limitaciones al derecho de acceso?

Las respuestas a estas preguntas serán el eje de exploración de nuestro trabajo, como una posibilidad de brindar herramientas en el ámbito local para la actualización de un sistema que garantice el ejercicio de un derecho esencial en democracia.

Resulta relevante destacar la nómina de principios rectores en cuanto al derecho de acceso a la información que el Comité Jurídico Interamericano de la OEA aprobó en agosto de 2008, los que han resultado tanto cimientos para fundar o modificar las normativas de los estados como doctrina para las resoluciones jurisdiccionales en la última década (CJI, Resolución 147, 2008):

1. Máxima divulgación. Toda información es accesible en principio. El acceso a la información es un derecho humano fundamental que establece que toda persona puede acceder a la información

---

<sup>6</sup> Decreto 1172/2003, publicado en el B. O. del 4-12-2003.

<sup>7</sup> Ley N° 27275, sancionada el 14-9-2016, publicada en el B. O. del 29-9-2016.

<sup>8</sup> Ley N° 8803, sancionada el 6-10-1999, publicada en el B.O. de la provincia de Córdoba el 15-11-1999.

en posesión de órganos públicos, sujeto solo a un régimen limitado de excepciones, acordes con una sociedad democrática y proporcionales al interés que los justifica.

2. Sujetos obligados. El derecho de acceso a la información se extiende a todos los órganos públicos en todos los niveles de gobierno, incluyendo a los pertenecientes al poder ejecutivo, al legislativo y al poder judicial, a los órganos creados por las constituciones o por otras leyes, órganos de propiedad o controlados por el gobierno, y organizaciones que operan con fondos públicos o que desarrollan funciones públicas.

3. Concepto. El derecho de acceso a la información se refiere a toda información significativa, cuya definición debe ser amplia, incluyendo toda la que es controlada y archivada en cualquier formato o medio.

4. Transparencia activa. Los órganos públicos deben difundir información sobre sus funciones y actividades (...) de forma rutinaria y proactiva, aún en la ausencia de una petición específica, y de manera que asegure que la información sea accesible y comprensible.

5. Implementación administrativa. Deben implementarse reglas claras, justas, no discriminatorias y simples respecto al manejo de solicitudes de información. Estas reglas deben incluir plazos claros y razonables, la provisión de asistencia para aquél que solicite la información, el acceso gratuito o de bajo costo y que, en ese caso, no exceda el costo de copiado o envío de la información. Las reglas deben disponer que cuando el acceso sea negado, deben darse las razones específicas sobre la negativa en un tiempo razonable.

6. Excepciones. Las excepciones al derecho de acceso a la información deben ser establecidas por la ley, ser claras y limitadas.

7. La carga de la prueba para justificar cualquier negativa de acceso a la información debe recaer en el órgano al cual la información fue solicitada.

8. Apelaciones. Todo individuo debe tener el derecho de recurrir cualquier negativa u obstrucción de acceso a la información ante una instancia administrativa. También debe existir el derecho de apelar las decisiones de este órgano administrativo ante los tribunales de justicia.

9. Sanciones. Toda persona que intencionadamente niegue u obstruya el acceso a la información violando las reglas que garantizan ese derecho deben ser sujetos a sanción.

10. Promoción. Deben adoptarse medidas para promover, implementar y asegurar el derecho de acceso a la información, incluyendo la creación y mantenimiento de archivos públicos (...), el mejoramiento de los sistemas de administración y manejo de información, y la divulgación de las medidas que han tomado los órganos públicos para implementar el derecho de acceso a la información (...).

Nuestro trabajo se centrará en tres de esos principios rectores (sin perjuicio de que el análisis atraviese a otras categorías), los que servirán de base para el análisis del ordenamiento jurídico local y para el cumplimiento de los objetivos general y específicos del presente trabajo:

1. El concepto de información pública en las normas, en tanto actúa como el “filtro” de lo que se considerará pasible de ser divulgado.
2. Las limitaciones y excepciones al derecho de acceso a la información.
3. El sistema de apelaciones que contempla.

La concepción de información pública determina el cumplimiento de uno de los principios que rigen el derecho de acceso en los estándares internacionales, que es el de máxima divulgación, por el cual toda información en manos del Estado se presume pública. Este precepto ordena diseñar un régimen jurídico en el cual la transparencia y el derecho de acceso a la información sean la regla general sometida a estrictas y limitadas excepciones (Documento Relatoría para la Libertad de Expresión de la CIDH, 2010).

En palabras de López Rubí Calderón (2007) el acceso a la información pública puede ser víctima de un “sabotaje” endógeno: que la propia regulación contenga restricciones fuertes y excepciones amplias que empañen la transparencia de los sujetos obligados y, por consiguiente, la visibilidad de ciudadanos, medios de comunicación y sociedad civil.

En ese sentido, sostenemos como hipótesis que las limitaciones al derecho de acceso a la información pública tienen una naturaleza múltiple y no están reducidas a la enumeración taxativa contenida en las leyes, sino que se encuentran amparadas en razones conceptuales, axiológicas y fácticas que particularmente en la provincia de Córdoba restringen su goce y ejercicio.

A nivel jurisprudencial y normativo, el sistema interamericano ha puesto énfasis en el carácter de las excepciones o restricciones que debe imponerse al derecho de acceso a la información pública. El sistema normativo argentino, cuyo bloque constitucional incluye el Pacto de San José de Costa Rica, instituye un requisito general a las limitaciones a los derechos fundamentales<sup>9</sup>:

Las restricciones permitidas, de acuerdo con esta Convención, al goce y ejercicio de los derechos y libertades reconocidas en la misma, no pueden ser aplicadas sino conforme a leyes que se dictaren por razones de interés general y con el propósito para el cual han sido establecidas (Art. 30 CADH).

Y establece uno específico en protección al derecho de libertad de expresión: su ejercicio “no puede estar sujeto a previa censura sino a responsabilidades ulteriores” que deberán estar fijadas por ley y ser necesarias para asegurar el respeto a derechos o reputación de terceros o a “la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas”<sup>10</sup>. Así, el marco jurídico interamericano define tres

---

<sup>9</sup> Art. 30 de la Convención Americana de Derechos Humanos, *supra* nota 2.

<sup>10</sup> Art. 13 inc. 2 de la Convención Americana de Derechos Humanos, *supra* nota 2.

condiciones para la proporcionalidad de la restricción: a) relacionarse con uno de los objetivos legítimos que la justifican; b) demostrarse que la divulgación causaría un perjuicio sustancial a ese objetivo y c) demostrarse que el perjuicio es mayor que el interés público en contar con la información (Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la CIDH, 2012).

En la Constitución Nacional<sup>11</sup> las limitaciones están habilitadas por el artículo 14: “Todos los habitantes de la Nación gozan de los siguientes derechos conforme a las leyes que reglamenten su ejercicio” y esa misma habilitación se restringe en el 28: “Los principios, garantías y derechos reconocidos en los anteriores artículos no podrán ser alterados por las leyes que reglamenten su ejercicio”.

En materia de apelaciones, el Principio 8 del marco jurídico interamericano es reafirmado por la Relatoría de la Libertad de Expresión (CIDH, 2012), que establece la necesidad de que la respuesta negativa del Estado ante el requerimiento de información “pueda ser impugnada ante un órgano superior o autónomo” y luego “cuestionada en la vía judicial” (p.10) y resulta más precisa aún al señalar:

Los Estados deben consagrar el derecho a la revisión judicial de la decisión administrativa a través de un recurso que resulte sencillo, efectivo, expedito y no oneroso, y que permita controvertir las decisiones de los funcionarios públicos que niegan el derecho de acceso a una determinada información o que simplemente omiten dar respuesta a la solicitud. Dicho recurso debe: (a) resolver el fondo de la controversia para determinar si se produjo una vulneración del derecho de acceso, y (b) en caso de encontrar tal vulneración, ordenar al órgano correspondiente la entrega de la información (...) (p.11).

Establecido como correlato de la libertad de expresión (Abramovich y Courtis, 2000), resulta valioso considerar en el marco teórico del análisis del derecho al acceso a la información a la doctrina de los derechos fundamentales.

Según Alexy (1993), la base de la dogmática de esos derechos radica en la diferenciación entre principios y reglas. En la mirada de Atienza (1994):

Los principios son normas que ordenan que algo sea realizado en la mayor medida posible, dentro de las posibilidades jurídicas y reales existentes. Los principios serían, pues, “mandatos de optimización” que pueden ser cumplidos en diferente grado y cuyo cumplimiento no sólo depende de las posibilidades reales (materiales) sino también de las posibilidades jurídicas, determinadas estas últimas por los principios y reglas que juegan en sentido opuesto (al principio en cuestión). Por el contrario, las reglas son normas que exigen un cumplimiento pleno y sólo pueden ser cumplidas o incumplidas, “por lo tanto, las reglas contienen determinaciones en el ámbito de lo fáctica y jurídicamente posible (p.242).

---

<sup>11</sup> Constitución de la Nación Argentina (1994).

Así, cuando dos reglas colisionan se instaura una excepción o bien una de ambas debe desaparecer del orden jurídico. En cambio cuando dos principios entran en colisión —si según un principio algo está prohibido y, según otro, está permitido— uno de los dos principios debe ceder ante el otro, lo que no significa declarar inválido al principio desplazado ni que en el principio desplazado haya que introducir una cláusula de excepción. Lo que sucede es que, bajo ciertas circunstancias, uno de los principios precede al otro (Alexy, 1993). En consecuencia, lo que entra en cuestión aquí no es la dimensión de la validez sino la dimensión del peso (Atienza, 1994).

Para Alexy (1993), las restricciones de derechos fundamentales son normas, que pueden ser tanto reglas como principios. Para llegar a restricciones definitivas, se requiere una ponderación entre el respectivo principio de derecho fundamental y el principio que lo restringe, pero “una norma puede ser una restricción de derecho fundamental sólo si es constitucional” (p.272).

Su teoría distingue entre restricciones directamente constitucionales y restricciones indirectamente constitucionales. En el primer caso se trata de normas con rango constitucional y en el segundo de normas de rango inferior, que la Constitución autoriza dictar. Una distinción no menor a los fines de nuestro estudio radica en la diferencia entre restricción y cláusula restrictiva: la primera definición corresponde a la perspectiva del derecho mientras que la segunda a la perspectiva de la norma. Para Alexy, “una cláusula restrictiva es la parte de la norma completa (...) que dice cómo está restringido (...) lo que el supuesto de hecho de derecho fundamental garantiza prima facie” y puede ser tácita o expresa (Alexy, 1993).

Señala el autor que en algunas normas escritas es dudoso si se trata de cláusulas restrictivas o formulación de una parte del supuesto de hecho. En este sentido podremos discutir -como parte de nuestro análisis crítico- si las restricciones al derecho de acceso a la información están sólo en sus cláusulas restrictivas explícitas o las hay en la formulación del mismo derecho.

Dentro de lo que Alexy (1993) define como “derecho a algo” (p.186), el derecho a la información sería clasificable como un derecho de acción positiva fáctica donde el Estado está obligado a una prestación al ciudadano, en una acepción amplia del concepto “prestaciones”. Como derechos subjetivos, todos los derechos a prestaciones son

relaciones trivalentes entre un titular de un derecho fundamental, el Estado y una acción positiva de éste. Así “si un titular de un derecho fundamental A tiene un derecho frente al Estado E a que éste realice la acción positiva H, entonces el Estado tiene frente a A el deber de realizar H” (p.194). Cada vez que existe una relación de este tipo, el titular de derecho fundamental tiene competencia para imponer judicialmente el derecho.

En nuestro objeto de estudio, una y otra vez toma relevancia lo que los dogmáticos llaman “ley de ponderación”. Optimizar en relación con un principio colisionante no consiste en otra cosa que ponderar: “como alto sea el grado de incumplimiento o perjuicio de un principio, tanto tiene que ser la importancia de la realización del otro” (Alexy, 2010, p.9). De tal modo, el autor sostiene que una intervención en un derecho fundamental es desproporcionada si no está justificada por la igualmente intensa intervención hipotética en el principio colisionante que se produciría de omitirse la primera. Tal es el caso, por ejemplo, de la protección de los datos personales como principio restrictivo del derecho de acceso a la información pública.

Con algunas diferencias en su modelo analítico, Aharon Barak (2017) define que una restricción a un derecho fundamental será constitucional si:

- Está diseñada con el objeto de lograr un fin adecuado.
- Las medidas adoptadas para llevar a cabo la restricción se conectan de forma racional al cumplimiento de dicho fin.
- No existen medidas alternativas por medio de las cuales se pueda alcanzar de manera similar el mismo fin con un menor grado de restricción.
- Es necesario que exista una relación adecuada (proporcionalidad en sentido estricto o ponderación) entre la importancia de alcanzar el fin adecuado y la importancia social de evitar la restricción al derecho fundamental.

Un derecho fundamental no es un derecho a prima facie sino un derecho definitivo, y sus restricciones no operan sobre el supuesto de hecho del derecho fundamental sino que lo hacen a un nivel infraconstitucional. El autor distingue entre supuesto de hecho del derecho fundamental y el ámbito de su protección: la primera definición determina los límites del derecho y define su contenido mientras que la segunda regula las restricciones a su ejercicio dentro del supuesto de hecho (Barak, 2017).

La mayoría de los derechos fundamentales gozan de una protección parcial y no pueden ser realizados en toda la extensión de su supuesto de hecho si su restricción puede ser justificada. El ámbito de su protección es más estrecho que su supuesto de hecho. Estos derechos se denominarán relativos (Barak, 2017)

Para el jurista argentino Juan Cianciardo (2001) los derechos tienen dos clases de límites: los directos que surgen de la propia ley fundamental y los indirectos, que crea el legislador en uso de la atribución que le da el texto constitucional. También los clasifica en límites internos o intrínsecos (aquellos cuyas fronteras delimitan su mismo contenido, es decir, provienen de la conceptualización del contenido de los derechos) y en límites externos o extrínsecos (se originan en la necesidad de armonizar los conflictos con otros derechos y otros bienes jurídicos). Al analizar posiciones del Tribunal Constitucional español, Cianciardo sostiene que la facultad de limitar un derecho fundamental está limitada por el respeto de su contenido esencial y por el principio de proporcionalidad.

De las clasificaciones propuestas por Hugo Tórtora Aravena (2010), catedrático de Chile, nos interesa subrayar la que desarrolla las limitaciones fácticas a los derechos fundamentales, a las que define como todas aquellas que sin cumplir con las condiciones que deben revestir para su validez, “igualmente son establecidas o aceptadas como formalmente legítimas por los órganos de un Estado”.

¿Cuáles son esas condiciones según Aravena?

1. Condición de carácter competencial: el legislador, la autoridad administrativa y los jueces, según el caso, revisten la competencia para fijar límites al ejercicio de derechos siempre que sean constitucionalmente habilitados para ejercerla.
2. Condición de carácter internacional: está dado por el bloque de constitucionalidad de derechos fundamentales. El derecho internacional restringe la potestad normativa de los estados.
3. Condición de carácter material: se refiere al respeto del contenido esencial del derecho. En nuestra CN esa condición está expresada en el artículo 28. Al decir de Aravena, esta garantía funge como norma de clausura frente al propio legislador, “que viene a restringir notablemente el campo de acción de la ley”.
4. Condiciones de carácter lógico: las limitaciones efectuadas a los derechos esenciales deberán ser justificadas (dar protección a otros derechos o a intereses

y valores comunes a la sociedad) y proporcionales (el menoscabo al ejercicio del derecho será el mínimo en consideración al fin buscado).

En cuanto a las limitaciones fácticas, no tienen su origen directa ni indirectamente en la Constitución, su existencia se da en la órbita de los hechos y no del derecho (Aravena, 2010).

Retomando el concepto de nuestro objeto principal de estudio, definimos el acceso como la “entrada” o la “posibilidad” (Diccionario panhispánico RAE, 2020) y permítaseme agregar la “disponibilidad” y a la información como “cualquier tipo de dato en custodia y control de una autoridad pública” (Ley Modelo OEA, 2010). Veremos más adelante las definiciones amplias y restrictivas que las distintas normativas han hecho propias.

Los estados sueco y norteamericano fueron los pioneros en legislar sobre el acceso a la información pública: la primera ley se sancionó en Suecia en 1766 como “Ley de libertad de prensa y derecho de acceso a los registros públicos” y en 1966 se promulgó en Estados Unidos la Ley de Libertad de Información, que obliga a todas las autoridades administrativas a proporcionar información a los ciudadanos (Blanke y Perlingeiro, 2018). La irrupción de la normativización en la materia en los últimos años fue promovida tanto por el desarrollo de la jurisprudencia como por organizaciones de la sociedad civil en procura de instalar los ejes de transparencia y control de la gestión pública en el debate público.

La tutela del derecho en el ordenamiento jurídico argentino encuentra su estadio más alto en la legislación supranacional que conforma el bloque constitucional según el Art. 75 inc.22 de la Constitución Nacional<sup>12</sup> y que incluye:

- la Convención Americana de Derechos Humanos establece en su art. 13<sup>13</sup> primer párrafo: “Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras”.

---

<sup>12</sup> Constitución de la Nación Argentina (1994).

<sup>13</sup> Convención Americana de Derechos Humanos, *supra* nota 2.

- la Declaración Universal de Derechos Humanos<sup>14</sup> que en su art. 19 expresa: “todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión”.
- la Convención Interamericana contra la Corrupción<sup>15</sup> que entre sus medidas preventivas desarrolladas en el art. 3.11 obliga a los estados firmantes a establecer “mecanismos para estimular la participación de la sociedad civil y de las organizaciones no gubernamentales en los esfuerzos destinados a prevenir la corrupción”.

La Constitución Nacional<sup>16</sup> protege implícitamente el derecho a la información: en el artículo 1 establece la forma republicana de gobierno siendo uno de sus principios la publicidad de los actos de gobierno, mientras que el artículo 14 reconoce entre los derechos de primera generación el de “peticionar a las autoridades”. Por su parte, el art. 33 establece que los derechos no enumerados tienen igual validez que los consagrados explícitamente, siempre que se deriven de “la soberanía del pueblo y de la forma republicana de gobierno” (Basterra 2010).

Dentro del marco constitucional, hay materias específicas donde el derecho a la información pública está consagrado de manera explícita, en la mayoría de los casos a partir de la reforma de 1994:

- El art. 38 que garantiza el acceso a la información pública a los partidos políticos;
- el art. 41 que obliga a las autoridades a proveer información en materia ambiental;
- el art. 42 que consagra el derecho de usuarios y consumidores a obtener “información adecuada y veraz”;
- el art. 43 que protege el derecho de conocer los datos personales “que consten en registros o bancos de datos públicos”.

Si bien Basterra (2010) pone en un plano de igualdad a tres normas reglamentarias de los preceptos constitucionales como son la Ley de Protección de Datos Personales

---

<sup>14</sup> Declaración Universal de Derechos Humanos (1948), aprobada por Res. 217 A de la Asamblea General de Naciones Unidas.

<sup>15</sup> Convención Interamericana contra la Corrupción, aprobada por sesión plenaria de la OEA (1996).

<sup>16</sup> Constitución de la Nación Argentina, 1994.

25326<sup>17</sup>, la de Libre Acceso a la Información Ambiental 25831<sup>18</sup> y el Decreto N° 1172 de 2003<sup>19</sup>, a nuestro juicio este último plexo normativo resulta específicamente relevante en el proceso de normativización del derecho acceso a la información en poder del Estado, aún con sus limitantes -se restringe al Poder Ejecutivo- y constituye el principal precedente de la Ley Nacional de Acceso a la Información Pública 27275<sup>20</sup> finalmente sancionada en 2016 y vigente desde fines de 2017.

Al momento de la sanción de la ley nacional, ya la jurisprudencia había dado pasos significativos en el reconocimiento del derecho de acceso a la información y perfilado sus atributos más importantes, que luego se plasmaron en la letra de la norma. Según Pérez (2017):

La Corte Suprema de Justicia de la Nación en los autos “Asociación por los Derechos Civiles c/ PAMI”, reconoció la importancia del derecho de acceso a la información pública y en la causa “CIPPEC c/ Estado Nacional – Ministerio Desarrollo Social - Decreto 1172/03 s/ amparo ley 16.986” explicitó la necesidad de contar con una Ley que regule el acceso a la información a nivel nacional e instó a los legisladores a sancionarla (p.22).

La ley crea la Agencia de Acceso a la Información Pública (AAIP) como organismo de aplicación en el ámbito del Poder Ejecutivo y ordena además la creación de entidades similares en los ámbitos del Poder Legislativo, el Poder Judicial, el Ministerio Público Fiscal de la Nación, el Ministerio Público de la Defensa y el Consejo de la Magistratura, todos ellos sujetos obligados. A la fecha sólo algunos de esos órganos y poderes han cumplido con el mandato legal de institucionalizar el acceso a la información pública.

En su artículo 36 la ley 27275<sup>21</sup> invita a las provincias y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires a adherir a sus disposiciones, pero lo cierto es que los diferentes distritos han optado por dictar sus propias legislaciones. La mayor parte de las provincias argentinas cuenta con leyes o decretos, a excepción de cuatro: Tucumán, Formosa, La Pampa y San Juan. La última en legislar fue la provincia de La Rioja, quien a fines de 2019 sancionó la ley provincial 10119<sup>22</sup>. Las disparidades entre las legislaciones son numerosas y en no pocos aspectos de las normas, lo que determina que el derecho de

---

<sup>17</sup> Ley 25326 de Protección de Datos Personales (2000)

<sup>18</sup> Ley 25831 de Régimen de Libre Acceso a la Información pública ambiental (2004).

<sup>19</sup> Decreto 1172/2003, *supra* nota 6.

<sup>20</sup> Ley 27275, *supra* nota 7.

<sup>21</sup> Ley 27275, *supra* nota 7.

<sup>22</sup> Ley 10119 de Derecho de Acceso a la Información Pública de la provincia de La Rioja (2019).

acceso a la información pública no es igual para todos los ciudadanos del país. A modo de ejemplo, una de las diferencias más ostensibles es la de los sujetos obligados en una y otra jurisdicción, quedando el Poder Judicial fuera de la obligación de brindar información en la mayoría de ellas.

Como mencionamos más arriba, Córdoba sancionó el 6 de octubre de 1999 la Ley 8803<sup>23</sup> -Ley de Acceso al Conocimiento de los Actos del Estado- que continúa vigente hasta hoy en los mismos términos de su sanción. En la actualidad Córdoba es la provincia con la legislación más antigua de todo el país, no en sentido de fecha de sanción sino de falta de actualización, ya que la primera jurisdicción en sancionar una norma de derecho al acceso fue Río Negro, que posteriormente modificó. Así lo hizo también la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, que habiendo dictado la Ley 104 en 1998, la actualizó en 2016 con la sanción de la Ley 5784<sup>24</sup> bajo estándares similares al sistema nacional.

En 2018 el Banco Mundial publicó un informe de investigación que llamó “Índice de Acceso a la información pública en las provincias argentinas: un análisis de la calidad normativa”. Este trabajo estableció criterios cuantitativos que permitieron “medir de forma objetiva, cuantificable y estandarizada la calidad del marco regulatorio provincial en materia de acceso a la información pública”. Para la investigación, se seleccionaron 13 indicadores distribuidos en 7 áreas: derecho de acceso, alcance del derecho, procedimientos de petición, excepciones, apelaciones, medidas de promoción y transparencia activa. Así, se adjudicó un índice de satisfacción a cada uno de los indicadores en cada jurisdicción y con ello se estableció un índice numérico de calidad de la norma en cada provincia, similar al Right to Information Rating (RTI) que utiliza la organización internacional Centre of Law and Democracy para medir la calidad de las normas de los países.

En el informe (Banco Mundial, 2018) Córdoba resultó con un índice de 6,33 sobre un total de 13 posible, siendo el más alto el adjudicado a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires con un índice de 11,66.

La investigación concluyó en que la calidad normativa subnacional en Argentina (incluyendo a las 24 jurisdicciones) en materia de acceso a la información pública oscila

---

<sup>23</sup> Ley 8803, *supra* nota 8.

<sup>24</sup> Ley 104 sancionada el 29-12-1998, modificada por Ley N° 5784 sancionada el 15-12-2016 en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

entre 11,66 y 3,6 puntos, de un total de 13 posibles, lo que muestra, según sus conclusiones, una gran disparidad. El promedio de la calidad normativa en las provincias según el estudio es de 6,4 puntos, con lo cual en conjunto y según la conclusión de la investigación cumplirían con los indicadores mínimos de acceso a la información del índice preestablecido.

Se tomará como referencia el estudio del Banco Mundial por cuanto se trata de un estudio cuantitativo que midió la calidad de la normativa de la provincia de Córdoba. Nuestro trabajo pretende, en cambio, realizar un análisis cualitativo de esa materia y dar razones de ello, en función de los objetivos que se plantearán oportunamente.

En la provincia de Córdoba, las fundaciones Ciudadanos 365 y Fundación para el Desarrollo de Políticas Sustentables (FUNDEPS) llevan a cabo desde hace más de diez años un persistente trabajo en la materia. En 2010 ambas organizaciones realizaron una investigación en el marco del Programa Córdoba Transparente que tuvo como eje la verificación fáctica de la implementación de la ley provincial, primero con la presentación de pedidos de información pública a la administración y posteriormente -en base a las denegatorias y silencios que obtuvieron como respuesta- la presentación de apelaciones ante el Poder Judicial bajo la forma de amparos. Ese trabajo empírico dio como resultado la elaboración de un análisis crítico firmado por Juan Martín Camusso al que tomaremos como antecedente, al igual que la más reciente propuesta de FUNDEPS en el documento “Córdoba, una propuesta de actualización de la ley de acceso a la información pública” (2010).

Nuestro trabajo tiene por objetivo general determinar de qué formas el sistema jurídico vigente limita el derecho de acceso a la información pública en Argentina y en la provincia de Córdoba en particular y si esos límites derivan en una deficiencia normativa de esta última en relación a los estándares interamericanos en la materia. En ese marco, los objetivos específicos son:

- Comparar las definiciones de información pública que contienen los ordenamientos jurídicos interamericano, nacional y de la provincia de Córdoba en tanto delimitan el objeto del derecho de acceso.

- Analizar las excepciones al derecho de acceso a la información pública en los sistemas normativos nacional y provincial a la luz de la doctrina de los derechos fundamentales.
- Valorar los mecanismos de apelación establecidos en las normas nacional y provincial y particularmente el amparo como remedio procesal en la apelación de las denegatorias o el silencio de la administración en la provincia de Córdoba.
- Establecer los criterios comunes en materia de excepciones en la jurisprudencia de la provincia de Córdoba y los aspectos del derecho de acceso a la información pública han debido ser subsanados por la intervención judicial.
- Conocer las excepciones aplicadas por las administraciones nacional y provincial bajo las cuales se han denegado solicitudes de acceso a la información desde la vigencia de la ley 27275 con el fin de ponderar de manera fáctica las restricciones al ejercicio del derecho.
- Proponer las bases teóricas para una actualización, reformulación o reemplazo de la ley de acceso a la información pública en la provincia de Córdoba.

## **MÉTODO**

### **Diseño:**

Nuestra investigación, de alcance tanto descriptivo como crítico-valorativo, tiene un enfoque cualitativo y un diseño no experimental de tipo transversal, en tanto no se trata de un análisis diacrónico, si bien se han realizado distinciones históricas en el estudio. La particularidad del objeto de estudio -el fenómeno jurídico- hace necesario apelar a las categorías específicas de la investigación dogmática para el desarrollo metodológico.

### **Unidades de Análisis y Materiales:**

Se utilizaron fuentes doctrinarias; sistemas normativos del orden supranacional, nacional y local en materia de acceso a la información pública y en materia procesal vigentes a la fecha de la investigación y sentencias judiciales del fuero contencioso administrativo y el Tribunal Superior de Justicia de la provincia de Córdoba. La jurisprudencia escogida constituye una muestra no probabilística, cuya elección tuvo en cuenta parámetros temporales y cualitativos en función de la temática en análisis. Los fallos se seleccionaron con los siguientes criterios en orden sucesivo: sentencias con aplicación de la ley 8803<sup>25</sup> de la provincia de Córdoba; sentencias dictadas en función de la procedencia de los amparos y en función de la interpretación del contenido de la ley; con un límite temporal entre los años 2007 y 2019, con el propósito de incluir una muestra representativa de la jurisprudencia antes y después de la sanción de la ley nacional de Acceso a la Información Pública en 2016<sup>26</sup>; fallos con diferentes ratio decidendi y *leading cases* de los últimos tres años.

Los materiales utilizados, en su mayoría documentales, incluyeron sendos cuestionarios remitidos al Estado Nacional y al Estado provincial bajo la forma de solicitudes de Acceso a la Información Pública a fin de recabar datos sobre la implementación de la ley respectiva en lo que refiere específicamente a la aplicación de las excepciones. Por cuestiones de escala, la solicitud de información ante el Estado nacional fue remitida a la Agencia de Acceso a la Información Pública (en adelante AAIP), organismo de aplicación en el ámbito del Poder Ejecutivo, cuya vigencia y funcionamiento data de fines de 2017. Por otra parte, la particularidad de la consulta (precisamente datos relativos a la aplicación de la ley de acceso a la información) determinó que, de los sujetos obligados del Ejecutivo Nacional el organismo competente fuera la Agencia.

Los pedidos fueron realizados en ambos casos por medio de las plataformas *on line* de cada administración: Trámites a Distancia (TAD) en el caso del Poder Ejecutivo Nacional y Ciudadano Digital (CIDI) del Gobierno de Córdoba.

La solicitud de información a ambas administraciones fue la misma:

---

<sup>25</sup> Ley 8803, *supra* nota 8.

<sup>26</sup> Ley 27275, *supra* nota 7.

- Cantidad de solicitudes de información recibidas durante 2018, 2019 y 2020 hasta la fecha del pedido (24/09/2020).
- Cantidad de reclamos efectuados por los requirentes y receptados por la Administración en los mismos períodos.
- Cantidad de reclamos fundados en denegatorias a suministrar la información.
- Detalle cualitativo de las razones en que se fundaron esas denegatorias.

El criterio temporal está fundado en la fecha de vigencia de la ley 27275<sup>27</sup>. En el caso del gobierno de Córdoba se preguntó además por el organismo o repartición que funge como autoridad de aplicación de la Ley 8803<sup>28</sup>.

Cabe señalar que si bien los cuestionarios mencionan cantidades, la inclusión del material no tuvo un fin cuantitativo ni estadístico, sino el aporte de un elemento fáctico que complementara el análisis del problema en su faz empírica en el sentido de lo que Courtis (2006) considera “alguna forma de consideración del contexto empírico y de las condiciones institucionales en las que se llevará a cabo la aplicación del derecho” (p.150).

### **Análisis de Datos:**

El esquema de trabajo fue basado en un análisis de tipo cualitativo; en lo estrictamente jurídico se analizaron los aspectos lingüístico lógico, sistemático y empírico con el fin de realizar una tarea de investigación tanto interpretativa como crítico-propositiva o de *lege ferenda* (Courtis, 2006). Para ello se llevaron a cabo:

- Estudio de la doctrina para la elaboración del marco teórico.
- Sistematización de las normas vigentes a la fecha de la investigación en los planos supranacional, nacional y local. Recolección y sistematización del material jurisprudencial.
- Tratamiento de las normas en el plano sintáctico-semántico y en el nivel de la compatibilidad formal y sustancial.
- Análisis crítico y valoración de los fallos judiciales a la luz de los cambios normativos operados en los últimos tres años.

---

<sup>27</sup> Ley 27275, *supra* nota 7.

<sup>28</sup> Ley 8803, *supra* nota 8.

- Análisis de las respuestas de los estados nacional y provincial a las solicitudes de información públicas realizadas en el transcurso de la investigación.
- Elaboración del informe de investigación.

## RESULTADOS

### De qué hablamos cuando hablamos de información pública

En la Introducción definimos a la información pública como todo contenido que obra en poder de la autoridad estatal. En nuestros materiales específicos encontramos:

1. Que el marco jurídico interamericano (MJI) la define en el acápite 21 como “objeto del derecho” del siguiente modo:

(...) recae sobre la información que está bajo custodia, administración o tenencia del Estado; la información que el Estado produce o que está obligado a producir; la información que está bajo poder de quienes administran los servicios y los fondos públicos, únicamente respecto de dichos servicios o fondos; y la información que el Estado capta, y la que está obligado a recolectar en cumplimiento de sus funciones.

2. Que la Ley Modelo de la OEA de 2010<sup>29</sup> define a la información como “cualquier tipo de dato en custodia o control de una autoridad pública” mientras la propuesta de actualización de 2020 la amplía a “partido político, gremio y organización sin fines de lucro”, avanzando sobre otros sujetos obligados a brindarla.
3. Que la ley argentina (Ley 27275)<sup>30</sup> en su artículo 3 dice que información pública es “todo tipo de dato contenido en documentos de cualquier formato que los sujetos obligados (...) generen, obtengan, transformen, controlen o custodien”.
4. Que la normativa vigente en la provincia de Córdoba<sup>31</sup> la define en su artículo 2 como “cualquier tipo de documentación que sirva de base a un acto administrativo, así como las actas de reuniones oficiales”.

Con un fin comparativo en este punto, si bien no forma parte de nuestro objeto de estudio, mencionaremos la ley 104 de la Ciudad Autónoma de Buenos

<sup>29</sup> Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información de la OEA, *supra* nota 4.

<sup>30</sup> Art. 3 Ley N° 27275, *supra* nota 7.

<sup>31</sup> Art. 2 Ley N° 8803, *supra* nota 8.

Aires<sup>32</sup> -en su texto actualizado en 2016- que establece en el artículo 4 el alcance del concepto:

(...) la información contenida en documentos escritos, fotográficos, grabaciones, soporte magnético, digital o en cualquier otro formato, incluyendo bases de datos, acuerdos, directivas, reportes, estudios, oficios, proyectos de ley, disposiciones, resoluciones, providencias, expedientes, informes, actas, circulares, contratos, convenios, estadísticas, instructivos, dictámenes, boletines o cualquier otra información registrada en cualquier fecha, forma y soporte; que haya sido creada u obtenida por el órgano requerido, y que se encuentre en su posesión y bajo su control.

### **La excepción y la regla**

La normativa nacional (Ley 27275)<sup>33</sup> hace una enumeración taxativa en su capítulo II artículo 8 de los supuestos en que el Estado puede denegar la entrega de información. Los más importantes son:

- Reservada, confidencial o secreta por razones de defensa o política exterior.
- Que pueda poner en riesgo el funcionamiento del sistema financiero.
- Secretos industriales, comerciales, financieros, científicos o tecnológicos.
- Que comprometa derechos o intereses de un tercero obtenida en carácter confidencial.
- En poder de la Unidad de Información Financiera (UIF) con relación al lavado de activos y elaborada por autoridades que regulan o supervisan instituciones financieras.
- Elaborada por abogados del Estado que pudiera revelar estrategia de defensa o tramitación de una causa judicial (garantía del debido proceso). También aquella de carácter judicial cuya divulgación esté prohibida por otras leyes o por compromisos del país en tratados internacionales.
- Que contenga datos personales.

---

<sup>32</sup> Art. 4 Ley N° 104, *supra* nota 24.

<sup>33</sup> Art. 8 Ley 27275, *supra* nota 7.

- Que pueda ocasionar peligro a la vida o seguridad de una persona.

No serán aplicables estas excepciones en caso de violaciones a los derechos humanos, genocidio, crímenes de guerra o delitos de lesa humanidad.

En la provincia de Córdoba, la ley 8803<sup>34</sup> en su artículo 3 determina como límites a la divulgación de información:

- Que afecte a la intimidad de las personas, bases de datos de domicilios o teléfonos.
- De terceros que el Estado hubiera obtenido de manera confidencial y la protegida por secreto bancario.
- Que pudiera revelar estrategia en una causa judicial o de cualquier tipo protegida por el secreto profesional.
- Contenida en notas internas producidas como parte del proceso previo a la toma de una decisión de autoridad pública que no formen parte de los expedientes.
- Cuya difusión comprometa la seguridad, la paz y el orden público.
- Cuya publicidad pudiera revelar estrategias empresariales.

La Ley Modelo Interamericana<sup>35</sup> distingue las situaciones en que el Estado puede denegar el acceso a la información con menor precisión a la ley nacional: en protección al derecho de privacidad (relacionada a la vida, la salud o la seguridad) y de los intereses comerciales y económicos (patentes, derechos de autor y secretos comerciales). También contempla el riesgo de daño a intereses públicos tales como seguridad pública, defensa nacional, asesoramiento entre autoridades, elaboración de políticas públicas mientras no se hayan aprobado, relaciones internacionales, prevención, investigación y persecución de delitos, entre otros. Expresamente, se descartó la protección del orden público como categoría de excepción por considerar que el concepto es vago y que podría dar lugar a abusos en la limitación del acceso.

---

<sup>34</sup> Art. 3 Ley 8803 *supra* nota 8.

<sup>35</sup> Ley Modelo OEA, *supra* nota 4.

## Los remedios previstos en las normas

En el documento aprobado por Resolución 147 de 2008, el Comité Jurídico Interamericano (CJI) precisa en su principio 7 que “todo individuo debe tener el derecho de recurrir cualquier negativa u obstrucción de acceso a la información ante una instancia administrativa. También debe existir el derecho de apelar las decisiones de este órgano administrativo ante los tribunales de justicia”.

La Ley Modelo Interamericana<sup>36</sup> crea tres instancias de apelación:

1. Una interna, como recurso opcional, ante el mismo organismo que denegó el acceso a la información requerida o no brindó respuesta.
2. Una externa, ante un organismo específico -autoridad de aplicación- que tiene por función intervenir ante el órgano estatal cuando éste no da respuesta satisfactoria.
3. La revisión judicial, última instancia del solicitante y sólo para recurrir la decisión del organismo de información pública, es decir, la apelación externa es condición previa para apelar judicialmente.

La ley argentina<sup>37</sup> establece que la denegatoria en cualquiera de sus casos dejará habilitadas las vías de reclamo previstas en el artículo 14. Esas vías son básicamente dos, aunque están desarrolladas en sentido inverso a la acción potencial del reclamante: en el artículo 14 prevé la opción del Poder Judicial y en el 15 el reclamo por incumplimiento ante la Agencia de Acceso a la Información Pública (AAIP), la autoridad de aplicación en el Poder Ejecutivo Nacional. A diferencia de la ley interamericana, la normativa nacional no exige como requisito para apelar ante la justicia el reclamo previo en la instancia administrativa. Las decisiones en la materia, dice la Ley, son recurribles directamente ante los tribunales de primera instancia en lo contencioso administrativo federal por la vía del amparo, con lo cual remite a las disposiciones de la ley 16986. En cuanto al reclamo ante la AAIP, la ley determina los plazos y requisitos formales de su interposición, así como las obligaciones de la Agencia en cuanto a su tramitación.

---

<sup>36</sup> Ley Modelo OEA, *supra* nota 4.

<sup>37</sup> Arts. 14 y 15 Ley 27275, *supra* nota 7.

La ley de Córdoba estipula las herramientas de apelación en el artículo 8 de la ley 8803<sup>38</sup> en términos que adolecen de precisión, al señalar que cumplido el plazo si la demanda no se hubiera satisfecha queda habilitada la acción de amparo por mora de la Administración. Pero también plantea que en caso de una resolución denegatoria “procederá la acción de amparo cuando se hubiere resuelto en exceso de las previsiones del Artículo 3 o la fundamentación fuere arbitraria, insuficiente o aparente”. Así, prevé dos acciones judiciales posibles: la de amparo por mora prevista en la ley 8508<sup>39</sup> y la de amparo general normada en la ley provincial 4915<sup>40</sup> y no contempla ninguna instancia administrativa de apelación previa a la judicial como tampoco autoridad de aplicación de la ley ante la cual el requirente pueda reclamar el silencio, la negativa o la insuficiencia de las respuestas.

### **Llenando lagunas: el rol jurisprudencial en Córdoba**

En Córdoba encontramos acción jurisdiccional en la materia en los últimos 20 años. Para el tratamiento de los hallazgos en la jurisprudencia haremos la siguiente distinción: los del ámbito formal o procesal y los del aspecto material o de fondo. De la jurisprudencia analizada, hemos decantado lo relativo a la cuestión procesal según los siguientes fallos:

1. En “Sez Gustavo c/Municipalidad de Capilla del Monte – Recurso Directo” (2007)<sup>41</sup>. El Tribunal Superior de Justicia, en adelante TSJ, denegó el recurso del actor contra el fallo de primera instancia al sostener que cuando la Administración resuelve inadecuadamente un pedido de información pública el instrumento para remediarlo no es el amparo por mora de la ley 8508<sup>42</sup> sino el amparo genérico previsto en ley 4915<sup>43</sup>.
2. En “Asociación Amigos del Río San Antonio (Adarsa) c/ Gobierno de la Provincia de Córdoba, Secretaría Córdoba Ambiente, Amparo por Mora - Recurso de

---

<sup>38</sup> Art. 8 Ley 8803, *supra* nota 8.

<sup>39</sup> Ley 8508 sancionada el 31-10-1995, publicada en el B.O. de la provincia de Córdoba el 17-11-1995.

<sup>40</sup> Ley 4915, sancionada el 9-1-1967, publicada en el B.O. de la provincia de Córdoba el 20-1-1967.

<sup>41</sup> TSJ, Recurso Directo, Sez Gustavo c/Municipalidad de Capilla del Monte – Recurso Directo (2007).

<sup>42</sup> Ley 8508, *supra* nota 39.

<sup>43</sup> Ley 4915, *supra* nota 40.

Casación" (2013)<sup>44</sup> el TSJ rechazó el recurso de casación interpuesto por el gobierno provincial contra la sentencia del tribunal inferior -que había hecho lugar a la acción de amparo por mora- y dispuso que aquél contestara los pedidos de información, en virtud de que tal obligación había sido satisfecha en forma parcial. El TSJ determinó aquí que la situación de mora se configura cuando se brinda información en forma parcial o insuficiente.

3. En “Molina Dana c/ Ministerio de Desarrollo Social de la provincia de Córdoba – Amparo por Mora” (2017)<sup>45</sup> la actora interpuso acción de amparo por mora por falta de respuesta a su pedido de información. La Cámara Contencioso Administrativa, en adelante CCA, de 1º Nominación de Río Cuarto rechazó el recurso porque, tras notificar la demanda al ministerio, éste respondió el pedido de información pública en el plazo del art. 7 de la ley 8508<sup>46</sup>, aunque lo hizo negándose a brindar la información. En tal sentido el tribunal argumentó:

(...) lo hace en el término para evacuar el informe y por lo tanto, y con prescindencia de la vía que ha utilizado para ello, corresponde tener por pronunciada a la Administración (...), con lo cual y dado el acotado margen de conocimiento de este tipo de procesos, el planteo mismo ha devenido en abstracto.

4. En “Agro Aceitera Córdoba SA c/ Municipalidad de Santa Catalina-Holmberg – Apelación en Amparo” (2019)<sup>47</sup> el TSJ revocó el fallo de la CCA de 1º Nominación de Río Cuarto de 2018, hizo lugar al amparo y ordenó al municipio a brindar la información solicitada por la demandante. En su análisis, el TSJ cuestionó que el tribunal inferior dio “por cumplido el objeto (...) con documentación que no responde íntegramente a la que procuraba el actor en su pretensión, de modo que aquel queda insatisfecho”. El tribunal inferior había declarado abstracta la cuestión por considerar que el demandado respondió al requerimiento del tribunal en los plazos de la ley de amparo 4915<sup>48</sup>, aún cuando no lo hubiera realizado en el plazo de la ley de acceso al conocimiento de los actos del Estado.

---

<sup>44</sup> TSJ, Recurso de casación, Asociación Amigos del Río San Antonio (Adarsa) c/ Gobierno de la Provincia de Córdoba, Secretaría Córdoba Ambiente (2013).

<sup>45</sup> CCA 1º Nom. Río Cuarto, Amparo por mora, Molina Dana c/ Ministerio de Desarrollo Social de la provincia de Córdoba (2017).

<sup>46</sup> Ley 8508 *supra* nota 39.

<sup>47</sup> TSJ, Apelación en amparo, Agro Aceitera Córdoba SA c/ Municipalidad de Santa Catalina-Holmberg (2019).

<sup>48</sup> Ley 4915, *supra* nota 40.

En cuanto al aspecto material en los fallos, y ponderando especialmente lo relativo al alcance del concepto información pública y las excepciones, encontramos:

5. En “Cámara Mario c/Comuna de San Antonio de Arredondo – amparo por mora ley 8803” (2008)<sup>49</sup> la CCA de 2º Nominación rechazó el recurso por entender que la información requerida (actividades del Juzgado de Faltas intercomunal, destino y nombre de los beneficiarios de los bolsones que la comuna entrega a los vecinos) excedía los alcances de la ley, considerando que “el amparista no ha suministrado dato alguno que permita sostener que la información hubiera servido de base a un acto administrativo ya dictado” ni tampoco invocado razón suficiente alguna de la cual pudiera inferirse que ello ocurriría en un futuro inmediato.
6. En “López Néstor Daniel c/ provincia de Córdoba – Amparo Ley 8803” (2016)<sup>50</sup> la CCA de 2º Nominación hizo lugar a la acción y ordenó al Estado (Ministerio de Gobierno de Córdoba) a brindar la información en el plazo de 10 días de ley. Argumentó para ello que “se constituye la situación objetiva de mora de la Administración” ya que el requirente ha individualizado la información solicitada -un decreto determinado- y que el resto de la información “debe ser circunscripta a los antecedentes que sirvieron de base al dictado del citado decreto o a los antecedentes que hubieran servido de base a los actos dictados en su consecuencia”.
7. En “Machado Nora Marisel c/ Provincia de Córdoba – Amparo Ley 8803” (2016)<sup>51</sup> la demandante recurrió el silencio de la Administración ante la solicitud de información a la Junta de Clasificaciones del Ministerio de Educación sobre su propia persona. La CCA de 2º Nominación resolvió en voto dividido: la mayoría argumentó, en relación al concepto del artículo 2 de la ley 8803<sup>52</sup>, que al término “acto administrativo” no puede darse “un significado técnico estrecho, sino que debe entenderse la ley en consonancia con el principio general en todo su valor y significado (...) la Constitución Provincial garantiza la publicidad de los actos o

---

<sup>49</sup> CCA de 2º Nom, de Córdoba, Amparo por mora Ley 8803, Cámara Mario c/Comuna de San Antonio de Arredondo (2008).

<sup>50</sup> CCA de 2º Nom. de Córdoba, Amparo ley 8803, López Néstor Daniel c/ provincia de Córdoba (2016).

<sup>51</sup> CCA de 2º Nom. de Córdoba, Amparo ley 8803, Machado Nora Marisel c/ Provincia de Córdoba (2016).

<sup>52</sup> Art. 2 Ley 8803, *supra* nota 8

normas como producto final de los distintos procedimientos que se gestan en la órbita estatal”. El voto en disidencia fundamenta que la situación planteada no implica el requerimiento de conocer situaciones vinculadas a la “cosa pública” y abunda en la interpretación del artículo 2 de la ley 8803:

(...) cualquiera fuere el alcance que le demos a la expresión `que sirva de base a un acto administrativo´ ya fuere el de carácter técnico estrecho del acto, como manifestación de voluntad destinada a crear, modificar o suprimir situaciones jurídico subjetivas administrativas de carácter definitivo; o el de mayor amplitud, como producto final de los procedimientos que se gestan en la órbita estatal, sobre los cuales se quiere garantizar la publicidad necesaria- a mi criterio queda excluida la pretensión actora.

8. En “Bolea, Miguel Angel c/Municipalidad de Laguna Larga – Amparo ley 8803” (2016)<sup>53</sup> la CCA de 1º Nominación hizo lugar al amparo y sostuvo que el derecho enunciado en la ley no se extiende a cualquier tipo de información, sino a aquella que la norma considera tal, es decir, documentación que sirva de base a un acto administrativo. Para la Cámara, “la ley es clara y no requiere interpretación que amplíe el significado del término” y se trata de “documentación que debe servir de base a un acto administrativo (...) debe haber existido una manifestación de voluntad dirigida a crear, modificar o extinguir situaciones jurídico subjetivas legalmente protegidas”.
  
9. En “Jacho, Silvia Cristina c/Ente Regulador de Servicios Públicos de Córdoba (ERSEP) – Amparo Ley 8803 – Recurso de Casación” (2019)<sup>54</sup> el TSJ declaró abstracta la pretensión porque si bien la mora existió al momento de plantearse el amparo, el Estado presentó respuesta ante el tribunal inferior en el plazo de la intimación que se le cursara. En contrario al fallo recurrido, fundamentó:
 

el argumento para declarar improcedente la demanda por no haber cumplido con los requerimientos del artículo 2 de la Ley 8803 soslaya la evolución jurisprudencial de la garantía democrática en cuestión y propicia una hermenéutica de dicha cláusula que omite considerar de modo acabado el derecho de la actora a conocer (...) el dictado de actos administrativos que pudieran afectar a la interesada.
  
10. En “Fundación para el Desarrollo de Políticas sustentables (FUNDEPS) c/ Secretaría de Administración Financiera de la provincia de Córdoba – Amparo por mora ley 8803 – Recurso de Casación” (2019)<sup>55</sup>. La sentencia, una de las más

---

<sup>53</sup> CCA de 1º Nom. de Córdoba, amparo ley 8803, Bolea, Miguel Angel c/Municipalidad de Laguna Larga (2016).

<sup>54</sup> TSJ, Recurso de Casación, Jacho, Silvia Cristina c/Ente Regulador de Servicios Públicos de Córdoba (2019).

<sup>55</sup> TSJ, Recurso de Casación, Fundación para el Desarrollo de Políticas sustentables (FUNDEPS) c/ Secretaría de Administración Financiera de la provincia de Córdoba (2019).

recientes del máximo tribunal de Córdoba, ofrece valiosos tópicos de análisis y se constituye en una bisagra en la materia, por el profuso material doctrinal y jurisprudencial que involucra en sus considerandos y por la amplitud con que consagra al derecho de acceso a la información pública. En aras de la brevedad, diremos que lo central está dado porque:

- a) Establece 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 provincial;
- b) entiende que “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”. De otro modo, rige “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”;
- c) la falta de precisiones al momento de solicitar la información no justifica la denegatoria a proveer la que se dispone. Si parte de la información requerida encuentra limitaciones en relación a datos sensibles sobre personas privadas y públicas, el Estado debe informar sobre todos los puntos que no están vedados, brindando la información requerida en forma parcial.

Del material jurisprudencial analizado surge que desde la vigencia de la ley provincial los tribunales de primera instancia abonaron el criterio de que cuando el órgano estatal da respuesta al pedido de información en el proceso judicial en los términos y plazos de las leyes de amparo -sea el amparo por mora o el general-, sin considerar el tipo de respuesta, han dado por rechazado o declarado abstractos los recursos.

### **Del dicho al hecho: un elemento empírico**

La solicitud de información pública fue remitida en el caso del Poder Ejecutivo Nacional a la Agencia de Acceso a la Información Pública (AAIP) a través de la plataforma Trámites a Distancia (TAD) que tiene más de una vía posible de acceso: mediante registro con clave de la Administración Nacional de Seguridad Social (ANSES),

por medio de la clave de la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) o simplemente con número de Documento Nacional de Identidad (DNI).

Como la ley 8803<sup>56</sup> de la provincia de Córdoba no designa autoridad de aplicación, el pedido de información se realizó ante la Secretaría General de la Gobernación por ser el organismo político del Poder Ejecutivo, mediante la plataforma *on line* Ciudadano Digital. La aplicación es la misma que los ciudadanos de la provincia pueden utilizar para gestiones corrientes como pago de impuestos o reclamos de servicios públicos y dispone de dos niveles de acceso según el grado de verificación de identidad. Para efectuar un pedido de información la plataforma exige nivel 2, lo cual implica una convalidación de la identidad con tres alternativas: mediante la cuenta bancaria en el Banco de Córdoba (banco oficial de la Provincia), mediante el sitio de la Agencia Federal de Ingresos Públicos (AFIP) o bien a través de una aplicación que exige foto personal y foto del documento de identidad. Una vez obtenido el Nivel 2, el sitio ofrece un máximo de 500 caracteres para la solicitud de información y en el caso de adjuntar archivo debe hacerse bajo firma digital.

El pedido fue respondido por la administración nacional en el plazo estipulado por la ley 27275<sup>57</sup>, de 15 días hábiles y la respuesta notificada por correo electrónico. Hasta la fecha de cierre de este trabajo el Gobierno de Córdoba no dio respuesta al pedido de información realizado, habiendo transcurrido más de 10 días corridos, el plazo que fija la ley 8803<sup>58</sup>. El sistema electrónico muestra como único movimiento y dato del expediente una derivación de la solicitud desde la Secretaría General de la Gobernación hacia el Poder Ejecutivo.

De las respuestas remitidas por la AAIP, resumimos los resultados cuantitativos:

---

<sup>56</sup> Ley 8803 *supra* nota 8.

<sup>57</sup> Art. 11 Ley 27275, *supra* nota 7.

<sup>58</sup> Art. 7 Ley 8803, *supra* nota 8.

*Solicitudes de Acceso a la información pública procesadas por el Poder Ejecutivo*

Año	Solicitudes	Reclamos	Reclamos por denegación
2018	4421	269	119
2019	4468	296	156
2020*	3080	226	88
Total	11.969	791	363

Fuente: Agencia de Acceso a la Información Pública (AAIP) - Jefatura de Gabinete de la Nación.

\*Hasta 24/09/2020

Del total de reclamos, 44,23% fueron por denegatoria de la información en 2018; 52,70% en 2019 y 38,93% en 2020. Los reclamos restantes tuvieron causas diversas: silencio del sujeto obligado, información parcial, información inexistente sin obligación de producirla, por no corresponder al organismo, entre otras.

El detalle cualitativo respecto de las solicitudes denegadas fue remitido por la AAIP en un archivo Excel con un listado donde el motivo de la denegatoria está expresado bajo numerosas y diferentes modalidades o variables de detalle: el artículo de la ley que contiene la excepción, el artículo e inciso, el concepto por el cual se deniega sin mención de la norma, entre otras. Al respecto la Agencia aclaró que no dispone de la información procesada bajo un formato determinado y que la obtiene del tablero del Sistema de Gestión Documental Electrónica donde los distintos sujetos obligados (ministerios, subsecretaría, entes descentralizados) ingresan los expedientes.

La falta de uniformidad en el registro generó no poca dificultad para el procesamiento de los datos. No obstante, el siguiente es un listado de las razones esgrimidas por los sujetos obligados del Poder Ejecutivo Nacional al denegar solicitudes de acceso a la información pública en los últimos tres años, tal como figuran expresadas en la respuesta recibida, por orden de mayor a menor utilización:

1. No especifica motivo.

2. Artículo 8 inc. A: refiere a información reservada, confidencial o secreta por razones de defensa o política exterior.<sup>59</sup>
3. Afectación de datos personales, Ley 25326.<sup>60</sup>
4. Artículo 8 en general, sin especificar el inciso ni el motivo.<sup>61</sup>
5. Errores formales en la solicitud o insuficiente precisión.
6. Objeto judicializado (en algunos casos se precisa el tribunal interviniente).
7. No acredita interés legítimo, legitimación activa o personería.
8. Art. 8 inc. G: refiere a causa judicial en trámite o a tramitarse. En algunos casos este motivo acumula otro/s inciso/s.<sup>62</sup>
9. Secreto Estadístico.
10. Art. 8 inc. C: secretos industriales, comerciales, financieros, científicos, tecnológicos.<sup>63</sup>
11. Art. 8 inc. D: información que afecte derechos o intereses de un tercero obtenida en carácter confidencial.<sup>64</sup>
12. Art. 3 inc. A: refiere al concepto de información pública.<sup>65</sup>
13. Art. 5: refiere a información que el estado no está obligado a procesar.<sup>66</sup>
14. Secreto fiscal o aduanero.

---

<sup>59</sup> Art. 8 inc. A Ley 27275 *supra* nota 7.

<sup>60</sup> Ley 25326, *supra* nota 17.

<sup>61</sup> Art. 8 Ley 27275 *supra* nota 7.

<sup>62</sup> Art. 8 inc. G Ley 27275 *supra* nota 7.

<sup>63</sup> Art. 8 inc. C Ley 27275 *supra* nota 7.

<sup>64</sup> Art. 8 inc. D Ley 27275 *supra* nota 7.

<sup>65</sup> Art. 3 inc. A Ley 27275 *supra* nota 7.

<sup>66</sup> Art. 5 Ley 27275 *supra* nota 7.

## DISCUSIÓN

En este estudio nos propusimos analizar de qué manera el sistema jurídico restringe el derecho de acceso a la información pública en Argentina en general y en la provincia de Córdoba en particular, con relación con los estándares internacionales. Con esa finalidad, nuestro trabajo ha focalizado su objeto de análisis en tres de las categorías del derecho de acceso: el objeto del derecho, el régimen de excepciones y los instrumentos de apelación, si bien en su desarrollo se atraviesan todas las variables o principios que rigen la materia en estudio.

Al comparar los conceptos de información pública en los ordenamientos normativos estudiados, encontramos relaciones divergentes entre la extensión de la definición y una concepción amplia o restrictiva del objeto “información pública”. Así, tenemos enunciados donde:

1. A mayor especificidad, mayor amplitud: ejemplo de ello son la Ley Modelo de la OEA<sup>67</sup> y la Ley 104 de la Ciudad de Buenos Aires<sup>68</sup>, cuyos conceptos abarcan una extensión considerable de elementos para configurar el objeto y con ello permite que el alcance del derecho sea más amplio.
2. A menor especificidad, mayor amplitud: la ley 27275<sup>69</sup> contiene una definición de este tipo. Enunciados como “cualquier tipo de dato”, “cualquier formato” y la enumeración de acciones que ligan a los sujetos obligados con la información despejan dudas semánticas acerca de la amplitud del concepto. “Generen, obtengan, transformen, controlen o custodien” equivale a decir en poder del Estado en cualquier caso.
3. A mayor especificidad, menor amplitud: la ley 8803 de la provincia de Córdoba<sup>70</sup> contiene una definición restrictiva y vaga de información pública, al remitirla a aquella que “sirva de base a un acto administrativo”, enunciado que funge de condición a los efectos de su interpretación, condición que no encontramos en

---

<sup>67</sup> Ley Modelo OEA, *supra* nota 4.

<sup>68</sup> Ley 104 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, *supra* nota 24.

<sup>69</sup> Art. 3 de la Ley 27275, *supra* nota 7.

<sup>70</sup> Art. 2 de la Ley 8803, *supra* nota 8.

ninguno de los otros ordenamientos vigentes estudiados y que adolece de claridad y precisión, una calidad requerida por el marco jurídico interamericano.

Del análisis conceptual surgen elementos comunes en las definiciones: qué (es información pública), quién (dispone la información), cómo (se encuentra disponible). La condición contenida en el concepto legal de la provincia de Córdoba “que sirva de base a un acto administrativo”, nos remite a una inmediata y necesaria interpretación: ¿todos los datos en poder de los órganos estatales sirven de base a actos administrativos? ¿qué se entiende por acto administrativo? ¿qué acciones de gobierno o resoluciones de políticas públicas lo son?

Existe profusa información en poder de los estados que no necesariamente cumplen esa función. La confección de un proyecto de ley por parte del Poder Ejecutivo, por citar un ejemplo, no constituye un acto administrativo en sentido estricto y sin embargo puede tener su origen en información que los funcionarios públicos dispongan en su carácter de tales. Por contrapartida, hay multiplicidad de documentos en poder de los organismos estatales como por ejemplo ofertas de privados en licitaciones públicas suspendidas que no necesariamente servirán para la concreción de actos administrativos y son de interés público. La mención a “actas de reuniones oficiales” resulta a todas luces un concepto obsoleto dado el desarrollo de la dinámica de la gestión pública y los medios de comunicación.

Nos encontramos así ante un caso de vaguedad indeterminada (Mendonca, 2000) en el enunciado de la norma, por falta de especificación de lo que debe considerarse en este caso el acto administrativo.

La utilización de este enunciado como argumento para las denegatorias por parte de la Administración se han verificado en no pocos casos (advertidos en la etapa jurisdiccional de apelación), mientras que el artículo de la ley que lo contiene ha sido eje del criterio interpretativo de numerosas resoluciones judiciales.

Sobre la definición cabe preguntarse, en los términos de la teoría de las restricciones desarrollada por Alexy: a) si el concepto de información pública en la ley 8803 constituye una restricción o el contorno del supuesto de hecho del derecho. Nos inclinamos por la primera opción, ya que de aceptar la segunda estaríamos afirmando que la normativa provincial ha creado un nuevo derecho fundamental, y no es el caso, no sólo

porque la ley reglamenta un principio constitucional provincial sino porque el derecho está consagrado en el ordenamiento de rango constitucional que tiene supremacía sobre la legislación provincial. En este sentido, la condición incluida en el concepto constituye una restricción implícita. b) si esa restricción es proporcional, por ende constitucional. Respondemos que no lo es, en tanto incursiona en un exceso normativo no protegido por la Constitución Nacional ni por los ordenamientos supranacionales de rango constitucional.

Aquí resaltamos el problema de compatibilidad de la norma provincial en relación al sistema jurídico nacional e interamericano. La ponderación del control de constitucionalidad del artículo 2 de la ley 8803 que aquí postulamos es una derivación no prevista en nuestra hipótesis, surgida del análisis de la ley a la luz de la teoría de las restricciones a los derechos fundamentales y en el marco de las normas supranacionales con rango constitucional.

En tal sentido, la CN en su artículo 75 inciso 22 establece que los plexos normativos internacionales de Derechos Humanos rigen “en las condiciones de su vigencia”, es decir, con el alcance interpretativo que les otorgan los organismos internacionales encargados de su control. Ya nos hemos explayado en la Introducción respecto a la “evolución jurisprudencial y doctrinaria que en los últimos años ha ido enriqueciendo y precisando el alcance y contenido del Derecho de Acceso a la Información Pública” (Camusso, 2010).

Estas consideraciones van en línea con lo planteado por la Fundación para el Desarrollo de Políticas Sustentables (FUNDEPS) en sus numerosos trabajos en la materia en los que plantea la necesaria modificación de la ley provincial en general y en particular en lo que refiere al concepto de información pública del artículo 2 por considerarlo restrictivo. Sin embargo, a diferencia de lo que señala el Documento de trabajo 5/2010 de FUNDEPS en el cual critica los fallos de la Cámara Contencioso Administrativa de aquel momento y considera que es posible con una interpretación dinámica del artículo no restringirlo a acto administrativo consumado y compatibilizarlo con el principio de máxima divulgación (Camusso, 2010), consideramos que tal concepto configura el supuesto de hecho del derecho de una manera distinta al ordenamiento en el cual debe inscribirse y limita el derecho de acceso de manera tal -y particularmente en lo que hace a su interpretación judicial- que no resiste su sostenimiento en el sistema normativo.

Cabe aquí la comparación con la ley 104 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires<sup>71</sup>, que al momento de su sanción en 1998 y hasta su reforma en 2016 sostenía que la información pública era “cualquier tipo de documento que sirva de base a un acto administrativo”, similares términos que la ley de Córdoba (Díaz Cafferata, 2009). Cuando en 2016 la ley 5784 reformó aquella, la reemplazó por una nueva definición, más extensiva en su enunciación y más amplia en su semántica, en concordancia con los avances del sistema interamericano. Además, definió en su nuevo artículo 2 que el derecho de acceso deberá interpretarse en base a la Constitución Nacional y de la ciudad de Buenos Aires y también a todos los ordenamientos supranacionales que Argentina ha suscripto y que forman parte del bloque constitucional, reproduciendo incluso los principios que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha definido como estándares regionales para la materia.

Adentrando nuestra discusión en las excepciones al derecho de acceso a la información pública, tomaremos por un lado la concepción de Alexy (1993) en el sentido de que se trata de restricciones de índole infraconstitucional, avaladas por la Constitución, y por otro, la clasificación de las limitaciones de Tórtora Aravena (2010), bajo la cual dichas excepciones recaerían en el tipo de las previstas por el ordenamiento jurídico positivo: “Estas limitaciones no se entienden implícitamente incorporadas (...) sino que su origen se encuentra en el ordenamiento jurídico mismo, el cual de forma explícita las nombra y reconoce” (p. 175).

Nuestra Constitución Nacional habilita la imposición de esas restricciones en el artículo 14<sup>72</sup> (“conforme a las leyes que reglamenten su ejercicio”) que a su vez tiene su contrapartida en el 28, en procura de garantizar que no se altere el núcleo de los principios, derechos y garantías reconocidos. Recordemos que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) refiere expresamente el carácter excepcional de las limitaciones al derecho de acceso a la información pública al señalar que no deben convertirse en la práctica en la regla general y que el régimen de excepciones deberá interpretarse de manera restrictiva, donde toda duda debe resolverse a favor de la transparencia y el acceso (Basterra, 2017).

---

<sup>71</sup> Ley 104 de la Ciudad de Buenos Aires, *supra* nota 24.

<sup>72</sup> Art. 14 de la Constitución de la Nación Argentina (1994).

La enumeración explícita de excepciones que la ley nacional 27275<sup>73</sup> contiene va en consonancia con los estándares del sistema interamericano en general y la Ley Modelo OEA en particular. Los supuestos enumerados bajo los cuales las autoridades estatales podrán denegar información resguardan un abanico diverso de derechos y garantías: el derecho a la intimidad y al honor, el derecho a la privacidad, la defensa en juicio y garantía del debido proceso, el secreto profesional, el derecho a la vida y seguridad de las personas, el derecho de propiedad intelectual, entre otros.

Al decir de Basterra (2017), se trata de excepciones “que contienen la mayoría de las leyes de buenos estándares en el derecho comparado” y cita como ejemplos a la ley de Chile en el artículo 21, a la de España (ley 19/2013) en sus artículos 14 y 15 y a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública de México, artículo 113.

En cuanto a las limitaciones externas, normativas y explícitas estipuladas, la Ley de la provincia de Córdoba tiene una enumeración más acotada de supuestos que la ley nacional y, una vez más, no por ello resulta menos restrictiva sino por el contrario. Salvo los tres primeros incisos que establecen que el Estado no proveerá información que afecte la intimidad, la confidencialidad y el secreto bancario, así como la protección del derecho de defensa y debido proceso, el resto adolece de claridad y precisión en su formulación.

La alusión a “notas internas” que formen parte del “proceso previo” a decisiones de autoridades va en la misma línea de la vaguedad que contiene el concepto de información pública al no especificar qué derecho o bien jurídico estaría protegiendo la excepción. Los conceptos “paz” y “orden público” como bienes jurídicos a resguardar tampoco son precisos y taxativos como exige el ordenamiento interamericano para el régimen de las excepciones. El Comité Jurídico de la OEA excluye de manera explícita el término, al considerar que orden público es una categoría suficientemente ambigua como para permitir la discrecionalidad de la autoridad que en su nombre pueda vedar el acceso a la información requerida. Asimismo, se torna abstracto el supuesto bajo el cual no se brindará información “cuya publicidad pudiera revelar estrategias empresariales”. Finalmente, la enunciación del inciso G admite que otras leyes además de la 8803 regulan en la provincia el acceso al conocimiento de los actos del Estado, ofrece un campo

---

<sup>73</sup> Art. 8 de la Ley 27275, supra nota 7.

semántico abierto y deja abierta la posibilidad de mayor regulación en la materia en otras normas.

En función de los resultados y a los fines de analizar lo propuesto en el tercer objetivo de este trabajo, puede señalarse que el sistema de apelaciones establecido en la normativa de la provincia de Córdoba resulta el más limitado con relación al ordenamiento nacional y regional.

La ley nacional 27275<sup>74</sup> contempla, en consonancia con las recomendaciones internacionales, la interposición de reclamo administrativo ante el silencio, denegatoria o insuficiencia en la respuesta del órgano estatal y la acción de amparo judicial como apelación ante el fuero contencioso administrativo federal, sin que sea exigible la primera para interponer esta instancia. El establecimiento de plazos y formalidades, tanto para la instancia administrativa -ante la autoridad de aplicación o ante el órgano al cual se requirió la información- como para la acción judicial por la vía del amparo cumplen así con los tratados internacionales en la materia.

La normativa provincial no prevé autoridad de aplicación en la ley 8803, con lo cual no existe órgano garante alguno de su cumplimiento. Tampoco establece un sistema de apelación previo a la instancia judicial, que podría permitir al ciudadano recurrir el silencio o la negativa ya sea ante el mismo organismo o bien ante el órgano específico.

La disposición de la apelación en la norma provincial se encuentra en el artículo 8, que habilita dos institutos jurídicos diferentes para el reclamo ante el Poder Judicial, el amparo por mora de la Administración y el amparo general, normados en las leyes provinciales 8508<sup>75</sup> y 4915<sup>76</sup> respectivamente, sin especificar suficientemente en qué casos corresponde uno u otro y dejando a la interpretación judicial su procedencia. Sin perjuicio que el establecimiento de dos recursos diferentes no es consecuente con las recomendaciones internacionales respecto de la necesidad de garantizar el derecho de acceso a la información pública, el enunciado de la norma es un ejemplo de lo que Mendonca (2000) llama ambigüedad sintáctica.

---

<sup>74</sup> Ley 27275, *supra* nota 7.

<sup>75</sup> Ley 8508, *supra* nota 39.

<sup>76</sup> Ley 4915, *supra* nota 40.

La Corte IDH ha establecido que los recursos judiciales son compatibles con las exigencias de la Convención Americana en tanto sean adecuados y efectivos y sean idóneos para proteger la situación jurídica infringida, así como capaces de producir el resultado para el cual han sido concebidos. Según la Corte, la inexistencia de efectividad en el recurso constituye una transgresión a la Convención Americana (CIDH, 2012).

Debemos señalar que la onerosidad que demanda la utilización del recurso judicial no es un dato menor a la hora de mensurar las restricciones al derecho. La Fundación para el Desarrollo de Políticas Sustentables (Fundeps) realizó un análisis crítico en su trabajo investigativo en 2010, tras un fallo adverso por parte de la Cámara Contencioso Administrativa sobre esta cuestión, al señalar:

(...) La Cámara impone las costas a los solicitantes de información, argumentando simplemente que (...) corresponde imponerlas en todas las causas por el orden causado (...) remitiéndose al art. 130 del Código Procesal Civil y Comercial de la Provincia de Córdoba. En razón de ello ordena pagar a los amparistas. Dicha imposición importa un peligroso mensaje contrario al fortalecimiento de una ciudadanía activa en materia de control de la gestión de recursos públicos. Sin dudas el riesgo económico de encontrar una respuesta desfavorable por parte de la Justicia influirá de modo negativo en la utilización del Derecho de Acceso a la Información Pública como herramienta de la ciudadanía para controlar el desempeño de la Administración.

En este punto nos valemos de una definición de Aravena (2010) que a su vez cita al Tribunal Constitucional Español para señalar que “un derecho es afectado en su esencia cuando se le priva de aquello que le es consustancial, de manera tal que deja de ser reconocible” para reafirmar que en el sistema jurídico de la provincia hasta 2019 el derecho de acceso a la información pública era claramente un ejemplo de ello.

La intervención jurisdiccional es probablemente el rasgo más limitadamente abordado por nuestro trabajo, en virtud de la selección aleatoria de la muestra de fallos estudiados. Un análisis del universo completo de sentencias en los últimos diez años permitiría trazar un panorama más acabado de la jurisprudencia y arribar a conclusiones definitivas respecto del cambio de paradigma en el plano judicial así como el paulatino -aunque lento- desplazamiento de criterios de los tribunales provinciales, detrás de las evoluciones doctrinaria interamericana y normativa nacional. Por cuestiones de escala y siendo la digitalización de los expedientes de archivo un trabajo en desarrollo en el sistema judicial cordobés, el estudio se ha concentrado en diez fallos, dictados antes y después de la sanción de la ley de Información Pública a nivel nacional.

En el capítulo Resultados diferenciamos las sentencias sobre la cuestión procesal por un lado y aquellas sobre la cuestión material por otro. En el primer caso, advertimos nuevamente las debilidades que el sistema de apelaciones contenido en la norma provincial imprime al derecho de acceso a la información pública. De los fallos analizados surgió un criterio común en los tribunales de primera instancia, por el cual los jueces dan por cumplida la obligación de la Administración cuando ésta responde en la instancia jurisdiccional y, en consecuencia, determinan abstracto el planteo del requirente.

En los autos “Agro Aceitera Córdoba SA c/ Municipalidad de Santa Catalina-Holmberg, Apelación en Amparo” (2019)<sup>77</sup>, por ejemplo, el Tribunal Superior de Justicia revocó un fallo del tribunal inferior. Éste había declarado abstracta la cuestión por considerar que el demandado respondió al requerimiento del tribunal en los plazos de la ley de amparo. El TSJ criticó esta postura al referir que el tribunal inferior dio “por cumplido el objeto de la acción (...) con documentación que no responde íntegramente a la que procuraba el actor en su pretensión”. Resulta pertinente reparar en el argumento esgrimido por la actora al recurrir el fallo de la Cámara:

(...) Si se siguiera el criterio del fallo apelado, la Administración sólo cumpliría con la ley una vez que le llegue la cédula de notificación judicial; e imponer las costas por su orden implica que el ciudadano debe abonar los gastos de justicia y honorarios de su letrado, de tal modo que sólo quien puede afrontar esas sumas, puede acceder a la información pública.

El argumento, por claro y preciso, nos exime de mayores análisis. Sólo cabe agregar que, verificado en más de un expediente fallado por los tribunales de primera instancia, convierte al derecho en ilusorio y a su ejercicio en impracticable.

Por otra parte, la ambigüedad del artículo 8 de la ley provincial<sup>78</sup> para establecer la procedencia de uno y otro recurso procesal ha dado lugar a sentencias como la de “Sez Gustavo c/Municipalidad de Capilla del Monte – Recurso Directo” (2007)<sup>79</sup>, en la que el Tribunal Superior de Justicia interpreta que correspondía el amparo general y no el amparo por mora por tratarse de información insuficiente a criterio del requirente y no de información denegada por la Administración. Pero en 2013, en los autos, “Asociación Amigos del Río San Antonio (Adarsa) c/ Gobierno de la Provincia de Córdoba -

---

<sup>77</sup> TSJ, Apelación en amparo, *supra* nota 47.

<sup>78</sup> Ley 8803, *supra* nota 8.

<sup>79</sup> TSJ, Recurso directo, *supra* nota 41.

Secretaría Córdoba Ambiente - Amparo por Mora - Recurso de Casación" (2013)<sup>80</sup> el TSJ cambió su criterio al rechazar el recurso de apelación interpuesto por el demandado y señaló que la información parcialmente brindada configura la situación de mora por parte de la Administración. Sentencias más recientes aún, como la de 2019 en “Agro Aceitera Córdoba SA c/ Municipalidad de Santa Catalina-Holmberg, Apelación en Amparo”<sup>81</sup> permiten advertir un desplazamiento de los criterios del máximo tribunal en favor de una configuración más amplia y actualizada del derecho de acceso a la información en general y la función del amparo como instrumento de su reclamo en particular, acorde a los estándares actuales en la materia.

Nos encontramos con que el Poder Judicial de Córdoba ha terminado subsanando una de las mayores deficiencias normativas que tiene la ley en Córdoba que es la ausencia de autoridad de aplicación, de un órgano específico que garantice el cumplimiento de la obligación del estado y el ejercicio del derecho de acceso, así como la inexistencia de un mecanismo de reclamo propio dentro de la Administración. La jurisdicción -al menos en los que respecta a los tribunales de primera instancia y en particular en los fallos de hace más de tres años- se convirtió así en la oficina receptora de las respuestas del Poder Ejecutivo, dando por cumplida la obligación estatal que emana de la ley sin acceder siquiera al análisis de su contenido y sin verificar el cumplimiento de la ley, con lo cual se infringe el artículo 1 estipula que “toda persona tiene derecho (...) a solicitar y recibir información completa, veraz, adecuada y oportuna” y torna ineficaz el instrumento de apelación, que no resulta idóneo ni efectivo como exige el ordenamiento supranacional.

En el análisis de la jurisprudencia sobre la cuestión de fondo, el estudio nos retrotrae a la disquisición respecto al concepto de información pública, ya que verificamos que ha sido éste el criterio principal en prácticamente todos los fallos revisados: la interpretación del artículo 2 de la ley 8803<sup>82</sup> con un carácter preeminente restrictivo hasta al menos los últimos tres años, que establece que la información requerida debe tratarse de “documentación que sirva de base a un acto administrativo”. Algunos jueces han entendido por ejemplo por acto administrativo la “manifestación de voluntad dirigida

---

<sup>80</sup> TSJ, Recurso de casación, *supra* nota 44.

<sup>81</sup> TSJ, Apelación en amparo, *supra* nota 47.

<sup>82</sup> Ley 8803, *supra* nota 8.

a crear, modificar o extinguir situaciones jurídico subjetivas legalmente protegidas” en el fallo “Bolea, Miguel Angel c/Municipalidad de Laguna Larga, Amparo ley 8803”<sup>83</sup>.

En la sentencia “Cámara Mario c/Comuna de San Antonio de Arredondo – amparo por mora ley 8803” de 2008<sup>84</sup> el tribunal agrega requisitos a la disposición legal, al señalar que el amparista no ha suministrado información para demostrar que la información hubiera servido de base a un acto administrativo ya dictado ni invocado razón para inferirse que eso ocurriría en un futuro inmediato. La ley no prevé tal requisito para solicitar información pública ni para reclamar su denegatoria, más aún, el ordenamiento nacional y supranacional sostiene que la carga de la prueba para justificar cualquier negativa de acceso a la información recae sobre la autoridad estatal. Basta recordar para ello lo establecido en el artículo 1 de la ley nacional 27275<sup>85</sup> que determina “la responsabilidad de demostrar la validez de cualquier restricción al acceso a la información a cargo del sujeto al que se le requiere la información” y la Resolución 147 de la CJI (Comité Jurídico Interamericano, 2008) que en el principio 7 enuncia “la carga de la prueba para justificar cualquier negativa de acceso a la información debe recaer en el órgano al cual la información fue solicitada”.

Recién en 2019 el Tribunal Superior de Justicia de Córdoba (TSJ) emite un pronunciamiento que cambia el paradigma jurisprudencial de los tribunales provinciales hasta entonces.

En “Fundación para el Desarrollo de Políticas sustentables (FUNDEPS) c/ Secretaría de Administración Financiera de la provincia de Córdoba, Amparo por mora ley 8803 – Recurso de Casación”<sup>86</sup> el máximo tribunal provincial describe al acceso a la información pública como un “derecho humano (...) que ha de analizarse desde una óptica amplia y holística” y reconoce una legitimación activa amplia que “corresponde a toda persona sin que deba acreditarse algún interés o situación jurídica especial” (Considerando 14). Asimismo, define que no es necesaria la individualización de un acto administrativo vinculado con la información que se solicita al señalar que “según la Corte IDH, 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

---

<sup>83</sup> CCA de 1º Nom, amparo ley 8803, *supra* nota 53.

<sup>84</sup> CCA de 2º Nom, amparo por mora ley 8803, *supra* nota 49.

<sup>85</sup> Ley 27275, *supra* nota 7.

<sup>86</sup> TSJ, Recurso de casación, *supra* nota 55.

excepciones” (Considerando 15). El tribunal también se pronuncia sobre las restricciones del derecho de acceso al afirmar que “las causales que puede evocar la Administración para negarse a proveer información son verdaderamente excepcionadísimas y taxativas, de modo que sólo pueden admitirse las expresamente previstas por el legislador”. Por lo tanto, si no existe un supuesto de excepción explícitamente estipulado en la legislación, “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” (Considerando 16).

De la jurisprudencia revisada se puede inferir que desde la ley nacional 27275, vigente desde finales de 2017, se ha producido en los criterios judiciales una progresión cierta hacia una concepción más amplia de los términos información pública y de las limitaciones al acceso. Si la ley no se ha actualizado en 20 años, sí lo viene haciendo la jurisprudencia, en particular la del máximo tribunal provincial, incorporando la creciente doctrina y normativa interamericana y nacional en la materia. Apenas hace poco más de un año el Poder Judicial ha venido a subsanar la deficiencia normativa en lo que se refiere al contenido del derecho de acceso a la información pública y su supuesto de hecho.

Nuestra verificación empírica consistió en la solicitud de información pública al Poder Ejecutivo Nacional y al Gobierno de Córdoba, justamente sobre la implementación de las leyes objeto de estudio. Los resultados permiten inferir que en el ejercicio del derecho se encuentran restricciones fácticas (Aravena, 2010) diversas:

1. Al fijar los criterios para llevar a cabo la solicitud, las autoridades estatales remiten a procedimientos digitales que implican según el caso más que la revelación de la identidad del sujeto requirente. Ejemplo de ello son la registración a través de la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) o la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) en el caso de la Nación; ambos organismos contienen informaciones sensibles de los ciudadanos como su situación fiscal, entre otras, si bien también puede utilizarse simplemente el número de documento. En el caso de Córdoba no hay mecanismo implementado explícitamente, aunque la nota de requerimiento exige atravesar los procesos de identificación descriptos en el apartado Resultados, los que evidencian que el sujeto de derecho debe exponer más información personal - fiscal, bancaria, etc.- que su identidad. Según la doctrina, esto puede configurar

una intervención en el goce del derecho (Alexy, 1993) o directamente una restricción fáctica (Aravena, 2010).

2. Mientras la administración nacional contestó en tiempo y forma la solicitud, el gobierno provincial no dio respuesta alguna. El silencio de la administración en este caso nos deja como única alternativa de reclamo la contemplada en el artículo 8 de la ley provincial, el amparo por mora ante el Poder Judicial.
3. Por último, las características del registro enviado por la Agencia de Acceso a la Información Pública (AAIP) permiten señalar que la autoridad de aplicación aún no controla con celo suficiente el accionar de los sujetos obligados en el cumplimiento de la ley. Ello porque cada ministerio o secretaría de Estado responde los requerimientos a su manera, sin un formato consistente ni unas directivas preestablecidas y además porque la prevalencia del silencio o falta de fundamentación de la denegación de las solicitudes de información pública -que en pocos casos deriva en reclamo por parte del requirente- da cuenta también de la necesidad de instruir a los funcionarios en la obligación normativa.

Una nueva legislación en la provincia de Córdoba deberá permitir la realización de los principios vigentes en los sistemas supranacional y nacional para garantizar el ejercicio y goce de un derecho que la doctrina y la jurisprudencia ha reconocido como fundamental. En este sentido arribamos a conclusiones coincidentes con el documento de la Fundación para el Desarrollo de Políticas Sustentables, que prescribe los elementos para la redacción de una nueva ley provincial que garantice el acceso a los datos, el control ciudadano y la participación democrática (FUNDEPS, 2019). Entendemos que “las necesidades de sistematización vertical se han agudizado con la integración en los ordenamientos jurídicos locales de normas de fuente internacional” como los tratados de derechos humanos que nuestra Constitución Nacional incorporó en 1994 (Courtis, 2006).

Recordemos que la investigación realizada por el Banco Mundial que referimos en la Introducción realiza un abordaje cuantitativo en base a una categorización de variables a las que aplica un índice de cumplimiento según su inclusión en la normativa de cada provincia. Si bien para el estudio del derecho no ofrece mayores hallazgos dado que sólo mensura la existencia de los principios en las leyes provinciales y no su calidad, en el resultado de la investigación le fue adjudicado un puntaje a la provincia de Córdoba en materia de cumplimiento del derecho de acceso a la información pública. Con esa

calificación, los autores estimaron que Córdoba alcanza un cumplimiento mínimo del derecho de acceso, cuestión con la que disentimos al analizar cualitativamente la ley vigente, la inadecuación normativa tras 20 años de vigencia de la ley, los criterios utilizados por el Poder Judicial y su deficiente protección al derecho ante la inacción del Estado en la materia. Sostenemos, en cambio, que en acceso a la información pública la provincia de Córdoba no cumple con estándares mínimos en ninguna de las variables que suponen la aplicación de los principios básicos de la regulación de la materia, axiomas que han sido refrendados por organismos internacionales, por tratados constitucionales y por la ley nacional vigente desde 2017.

Mayores elementos fácticos del funcionamiento del instituto jurídico acceso a la información pública tanto a nivel nacional como provincial, incluyendo a otros poderes del Estado que son sujetos obligados, podrán enriquecer a futuro una investigación similar. Por otra parte, la hipótesis surgida de la discusión de los materiales en cuanto al necesario control de constitucionalidad de la ley de la provincia de Córdoba resulta valioso punto de partida para la continuidad de su análisis.

Cabe recordar aquí que este trabajo ha focalizado su objeto en sólo tres de las categorías del derecho de acceso: objeto del derecho, régimen de excepciones e instrumentos de apelación, aunque bien se podría a esta altura enunciar su materia de estudio en una sola de esas categorías: las excepciones o restricciones al derecho de acceso a la información pública. Ello porque consideramos que, en el caso del sistema normativo provincial el concepto de información pública constituye la primera y principal restricción al derecho de acceso; da cuenta de esto el hecho de que en los fallos judiciales ha sido criterio central la definición de lo que se considera información pública y casi nunca el régimen de excepciones explícitas contemplado en la ley y que en esas mismas sentencias se puede advertir cómo la respuesta de la Administración -cuando la ha dado- generaliza su negativa con el mismo argumento. Con el régimen de apelaciones previsto en la normativa sucede algo similar; se supone previsto para garantizar el derecho de reclamo y con ello el acceso que la Administración hubiere denegado, pero se advierte como un achicamiento de la posibilidad de acceso, ante la inexistencia de autoridad de aplicación de la ley ante la cual recurrir una respuesta negativa o el silencio y con las limitaciones propias del acceso a la instancia jurisdiccional que incluye el patrocinio letrado y la imposición de costas por parte de los tribunales en las sentencias.

Lo que antecede responde a nuestra pregunta central de investigación, dando cuenta que las principales restricciones al derecho de acceso a la información pública tienen una naturaleza múltiple: limitaciones internas en el supuesto de hecho y dentro de éstas las encontramos de índole lingüística y axiológica, limitaciones externas en forma de disposiciones infraconstitucionales (régimen de excepciones) y limitaciones fácticas. En el caso del ordenamiento jurídico de Córdoba esas restricciones no se encuentran en la descripción específica de las excepciones sino en la concepción misma del derecho fundamental, que la enumeración de esas excepciones son vagas, no establecen el bien jurídico protegido en todos sus supuestos y con ello se da lugar a la arbitrariedad estatal y que si bien la instancia judicial ha subsanado en algunos casos recientes -no así antes de la sanción de la ley nacional- esa concepción estricta y limitada del derecho de acceso en sus fallos, el mismo remedio procesal previsto constituye una restricción más, al quedar limitado el ejercicio del derecho a la posibilidad de acceso al órgano judicial. Podemos así corroborar la hipótesis planteada al afirmar que razones normativas, conceptuales y fácticas restringen en la provincia de Córdoba el ejercicio del derecho de acceso a la información pública.

La provincia de Córdoba está lejos de cumplir con los estándares mínimos en lo que se refiere a garantizar el derecho de acceso a la información pública y ello es responsabilidad conjunta de los tres poderes del Estado: del Ejecutivo en su faz administrativa que se vale de una ley obsoleta para perpetuar el secretismo en el Estado, del Legislativo que tiene pendiente abordar la responsabilidad de actualizar la normativa a la altura del desarrollo que ha tenido a nivel nacional e internacional y del Judicial, al que le corresponde la función de instar la actualización e implementar en su propio seno el acceso al derecho, como órgano del Estado que es. Nuestro trabajo podrá resultar un aporte más, junto a otras investigaciones que profundicen en el resto de las variables que componen el derecho humano fundamental, para que el instituto jurídico de acceso a la información pública sea refundado en el sistema provincial con una perspectiva tal que cumpla con los principios constitucionales que incluyen los de la Convención Americana de Derechos Humanos y garantice la participación democrática en su doble faz de derecho ciudadano y obligación del Estado.

## REFERENCIAS

### Bibliografía:

Abramovich V. y Curtis C. (2000). El acceso a la información como derecho. Anuario de Derecho a la Comunicación. Año 1 Vol. 1. Editorial Siglo 21, Buenos Aires.

Alexy R. (1993). Teoría de los derechos fundamentales. Centro de Estudios Constitucionales. Madrid.

Alexy R. (2010). Derechos fundamentales, ponderación y racionalidad. Revista Iberoamericana de Derecho Procesal Constitucional. Núm. 11.

Atienza, M. (1994). Robert Alexy, Teoría de los derechos fundamentales. Libros del CEC (Centro de Estudios Constitucionales).

Banco Mundial (2019), Índice de Acceso a la Información Pública en las Provincias Argentinas: un análisis de la calidad normativa. Washington DC, Banco Mundial. Recuperado de:

[https://www.academia.edu/41240338/%C3%8Dndice\\_de\\_Acceso\\_a\\_la\\_Informaci%C3%B3n\\_P%C3%BAblica\\_en\\_las\\_Provincias\\_Argentinas](https://www.academia.edu/41240338/%C3%8Dndice_de_Acceso_a_la_Informaci%C3%B3n_P%C3%BAblica_en_las_Provincias_Argentinas)

Barak Aharon (2017). Proporcionalidad: los derechos fundamentales y sus restricciones. Palestra Editores. Perú.

Basterra, M. (2006). El derecho fundamental de acceso a la información pública. La Ley, Buenos Aires.

Basterra, M. (2010). El derecho de acceso a la información pública, análisis del proyecto de ley federal. Disertación en sesión pública del Instituto de Política Constitucional del 5-5-2010.

Basterra, M. (2016). Más información pública, más democracia: A propósito de la sanción de la Ley 27.275 de Acceso a la Información Pública, Abeledo Perrot N° AP/DOC/1062/2016. Recuperado de: [http://marcelabasterra.com.ar/wp-content/uploads/2016/10/MAS\\_INFORMACION\\_PUBLICA\\_MAS\\_DEMOCRACIA\\_A\\_PROPOSITO\\_DE\\_LA\\_SANCION\\_DE\\_LA\\_LEY\\_27.275\\_DE\\_ACCESO\\_A\\_LA\\_INFORMACION\\_PUBLICA.pdf](http://marcelabasterra.com.ar/wp-content/uploads/2016/10/MAS_INFORMACION_PUBLICA_MAS_DEMOCRACIA_A_PROPOSITO_DE_LA_SANCION_DE_LA_LEY_27.275_DE_ACCESO_A_LA_INFORMACION_PUBLICA.pdf)

Blanke H. y Perlingeiro R. (2018) Fundamentos del derecho de acceso a la información pública: Introducción. Springer, Berlín. Recuperado de: [https://link.springer.com/chapter/10.1007/978-3-662-55554-5\\_1](https://link.springer.com/chapter/10.1007/978-3-662-55554-5_1)

Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2012). Relatoría de la Libertad de Expresión. El derecho de acceso a la información en el marco jurídico interamericano. Segunda edición. OEA/Ser.L/V/II. CIDH/RELE/INF. 9/12.

Courtis C. (2006) ed. Observar la ley. Ensayos sobre metodología de la investigación Jurídica. Editorial Trotta. Madrid.

Cianciardo, J. (2001). Los límites de los derechos constitucionales. Bogotá. Revista Dikaion – Revista de Fundamentación Jurídica 10. Recuperado de: <https://dikaion.unisabana.edu.co/index.php/dikaion/article/view/310>

Comité Jurídico Interamericano (2008). Principios sobre el derecho de acceso a la información. CJI/Res. 147 (LXXIII-O/08).

Corte Interamericana de Derechos Humanos (2020). Ficha técnica Fallo Claude Reyes y otros vs. Chile. Recuperado de: <https://www.corteidh.or.cr/tablas/fichas/claudereyes.pdf>

Diccionario Panhispánico del español jurídico. Real Academia Española (2020). Recuperado de: <https://dpej.rae.es/lema/acceso>

Fundación para el Desarrollo de Políticas Sustentables (FUNDEPS) (2010). La justicia cordobesa y su rol como garante del derecho de acceso a la información pública. Recuperado de: <https://www.fundeps.org/wp-content/uploads/2017/09/La-Justicia-cordobesa-y-su-rol-como-del-derecho-de-Acceso-a-la-Informaci%C3%B3n-Publica.pdf>

Fundación para el Desarrollo de Políticas Sustentables (FUNDEPS) (2019). Córdoba, una propuesta de actualización de la ley de acceso a la información pública. Recuperado de: <http://www.fundeps.org/cordoba-actualizacion-ley-acceso-informacion/>

López Rubí Calderón J.R. (2007). Una incógnita para especialistas en rendición de cuentas en las democracias. Recuperado de: <https://journals.iai.spk-berlin.de/index.php/iberoamericana/article/view/882>

Mendonça, D. (2000). Las claves del derecho. Ed. Gedisa, Barcelona.

OEA (2013), Departamento para la Gestión Pública Efectiva. El acceso a la información pública: un derecho para ejercer otros derechos. Recuperado de:

<https://www.oas.org/es/sap/dgpe/concursoinformate/docs/CortosP8.pdf>

Pérez, A. (2016). Ley de Acceso a la información pública comentada. Publicación del Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda de la Nación. Recuperado de:

<https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/ley-27275-comentada.pdf>

Tórtora Aravena (2010). Las limitaciones a los derechos fundamentales. Revista Estudios Constitucionales Año 8 N° 2. Recuperado de:

[https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci\\_abstract&pid=S0718-52002010000200007&lng=es&nrm=iso](https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S0718-52002010000200007&lng=es&nrm=iso)

### **Legislación:**

Declaración Universal de Derechos Humanos (1948), adoptada por Resolución 217 A de la Asamblea General de Naciones Unidas.

Constitución de la Nación Argentina (1994). Sancionada por el Congreso General Constituyente el 1° de mayo de 1853, reformada y concordada por la Convención Nacional Ad Hoc el 25 de septiembre de 1860 y con las reformas de las Convenciones de 1866, 1898, 1957 y 1994.

Convención Americana de Derechos Humanos (1969). San José, Costa Rica. Recuperado

de: [https://www.oas.org/dil/esp/tratados\\_b32\\_convencion\\_americana\\_sobre\\_derechos\\_humanos.htm](https://www.oas.org/dil/esp/tratados_b32_convencion_americana_sobre_derechos_humanos.htm)

Convención Interamericana contra la Corrupción (1996), aprobada por sesión plenaria de la OEA el 4-12-1996. Recuperada de:

[http://www.oas.org/es/sla/ddi/tratados\\_multilaterales\\_interamericanos\\_B-58\\_contra\\_Corrupcion.asp](http://www.oas.org/es/sla/ddi/tratados_multilaterales_interamericanos_B-58_contra_Corrupcion.asp)

Ley 25326 (2004). Protección de Datos Personales, sancionada el 4-11-2000, publicada en el B.O. el 2-11-2000.

Ley 8508 (1995), publicada en el B.O. de la provincia de Córdoba el 17-11-1995.  
Recuperada de: <http://www.saij.gob.ar/8508-local-cordoba-accion-amparo-mora-administracion-lpo0008508-1995-10-31/123456789-0abc-defg-805-8000ovorpyel>

Ley 4915 (1967), publicada en el B.O. de la provincia de Córdoba el 20-1-1967.  
Recuperada de: [http://www.saij.gob.ar/legislacion/ley-cordoba-4915-ley\\_amparo.htm](http://www.saij.gob.ar/legislacion/ley-cordoba-4915-ley_amparo.htm)

Ley 27.275 (2016). Ley de Acceso a la Información Pública. Honorable Congreso de la República Argentina. Recuperada de: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/265000-269999/265949/norma.htm>

Ley 8803 de Acceso al conocimiento de los actos del Estado de la provincia de Córdoba (1999). Boletín Oficial 15 de octubre de 1999. Recuperada de: [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/acceso\\_a\\_la\\_informacion\\_publica\\_-\\_provincia\\_de\\_cordoba.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/acceso_a_la_informacion_publica_-_provincia_de_cordoba.pdf)

Ley 104 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (2016). Recuperado de: [https://www.buenosaires.gob.ar/sites/gcaba/files/ley\\_5784\\_-\\_reforma\\_ley\\_104.pdf](https://www.buenosaires.gob.ar/sites/gcaba/files/ley_5784_-_reforma_ley_104.pdf)

Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información pública de la OEA (2010) aprobada por AG/Res. 2607 (XL-O/10), recuperada de: [http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/AG-RES\\_2607\\_XL-O-10.pdf](http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/AG-RES_2607_XL-O-10.pdf)

Ley Modelo 2.0 de la OEA (2020) aprobada el 21-10-2020 por Asamblea General. Recuperada de: [http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/acceso\\_informacion\\_propuesta\\_ley\\_modelo\\_2.0.pdf](http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/acceso_informacion_propuesta_ley_modelo_2.0.pdf)

### **Jurisprudencia:**

Corte IDH, caso Claude Reyes y otros vs. Chile (2006) sentencia del 19 de septiembre de 2006, Serie C, Nro.151. Recuperada de: [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_151\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_151_esp.pdf)

TSJ de la provincia de Córdoba, Recurso directo, Sez Gustavo c/Municipalidad de Capilla del Monte (2007).

TSJ de la provincia de Córdoba, Recurso de casación, Sent. 58. Asociación Amigos del Río San Antonio (Adarsa) c/ Gobierno de la Provincia de Córdoba, Secretaría Córdoba Ambiente (2013).

TSJ de la provincia de Córdoba, Apelación en amparo, Sent. 25, Agro Aceitera Córdoba SA c/ Municipalidad de Santa Catalina-Holmberg (2019).

TSJ de la provincia de Córdoba, Recurso de Casación, Sent. 58, Jacho, Silvia Cristina c/Ente Regulador de Servicios Públicos de Córdoba (ERSEP) (2019).

TSJ de la provincia de Córdoba, Recurso de Casación, Sent. 35, Fundación para el Desarrollo de Políticas sustentables (FUNDEPS) c/ Secretaría de Administración Financiera de la provincia de Córdoba (2019).

Cam. Contencioso Adm. 1º Nom. Río Cuarto, Amparo por mora, Sent. 22, Molina Dana c/ Ministerio de Desarrollo Social de la provincia de Córdoba (2017).

Cam. Contencioso Adm. 2º Nom. de Córdoba, Amparo por mora Ley 8803, Cámara Mario c/Comuna de San Antonio de Arredondo (2008).

Cam. Contencioso Adm. 2º Nom. de Córdoba, Amparo ley 8803, López Néstor Daniel c/ provincia de Córdoba (2016).

Cam. Contencioso Adm de 2º Nom. de Córdoba, Amparo ley 8803, Sent. 113, Machado Nora Marisel c/ Provincia de Córdoba (2016).

Cam. Contencioso Adm. de 1º Nom. de Córdoba, Amparo ley 8803, Sent. 68, Bolea, Miguel Angel c/Municipalidad de Laguna Larga (2016).