



UNIVERSIDAD EMPRESARIAL SIGLO 21

CARRERA ABOGACÍA

SEMINARIO FINAL DE ABOGACÍA

*Derecho de acceso a la información pública: claridad lingüística e interpretación,
límites a la potestad jurisdiccional estatal, y garantía de ejercicio.*

ALUMNO: Rubén Osvaldo SALTO BRAJCICH.

DNI: 28.545.673

LEGAJO: VABG36741

Tutora: Vanesa Natalia DESCALZO.

Carrera: Abogacía.

Autos caratulados: "FUNDACIÓN PARA EL DESARROLLO DE POLÍTICAS SUSTENTABLES C/ SECRETARÍA DE ADMINISTRACIÓN FINANCIERA DEL MINISTERIO DE FINANZAS DEL GOBIERNO DE LA PCIA. DE CBA. - AMPARO POR MORA (LEY 8803) - RECURSO DE CASACIÓN" (Expte. N° 2026535).

Tribunal: Tribunal Superior de Justicia de la Provincia de Córdoba.

Sumario: I. Introducción. II. Información Pública, aproximaciones. III. Recepción legislativa. IV. Identificación del problema jurídico. Objeto. V. Reconstrucción de la plataforma fáctica, historia procesal y descripción de la solución del tribunal. VI. Análisis de la *ratio decidendi* en la sentencia. VII. Antecedentes doctrinarios y jurisprudenciales. VIII. Conclusión. IX. Referencias.

I. Introducción

Resulta indiscutible que actualmente, dentro de los diferentes valores de los que se encuentra nutrido del sistema político democrático argentino, uno de los más preponderantes y sumamente valioso es el de participación ciudadana, no solo porque el electorado en cada acto eleccionario determina quiénes conducirán el destino del país sino porque también cuenta con herramientas que posibilitan controlar el ejercicio del poder público, delegado en manos de las y los representantes elegidos.

Esa factibilidad de participación por parte de la ciudadanía en la conducción estatal se ve materializada en distintos institutos tales como la formación e intervención activa en Partidos Políticos, la Consulta Popular, el Referéndum, la Iniciativa Legislativa, por mencionar algunos de los institutos de participación. A éstos y a otros tantos existentes se suma el Derecho de Acceso a la Información Pública, por un lado, como facultad de la ciudadanía, y por el otro, como una consecuente imposición a los depositarios del poder público respecto de la máxima transparencia en sus actos.

Principios tales como el de publicidad en los actos de gobierno, transparencia en la administración y libertad de expresión fundamentan la existencia de este instituto.

En la presente Nota se abordará el contenido de la Sentencia N° 36, del 17 de abril de 2019, dictada por el Tribunal Superior de Justicia de la Provincia de Córdoba en los autos "FUNDACIÓN PARA EL DESARROLLO DE POLÍTICAS SUSTENTABLES C/ SECRETARÍA DE ADMINISTRACIÓN FINANCIERA DEL MINISTERIO DE FINANZAS DEL GOBIERNO DE LA PCIA. DE CBA. - AMPARO POR MORA (LEY 8803) - RECURSO DE CASACIÓN" (Expte. N° 2026535).

II. Información Pública, aproximaciones.

A efectos definitivos, es posible citar a la Agencia de Acceso a la Información Pública de Presidencia de la Nación, quien define a la **información pública** como “todo tipo de información, en cualquier formato (texto, imagen, etc.) en poder del Estado o generado, obtenido o financiado con fondos públicos”. (1)

La Ley Provincial 8.803 por su parte, en su artículo 2, establece que “Se considera como información a los efectos de esta Ley, cualquier tipo de documentación que sirva de base a un acto administrativo, así como las actas de reuniones oficiales.”

La Ley Nacional 27.275, en su artículo 3° establece que se entiende por “a) Información pública: todo tipo de dato contenido en documentos de cualquier formato que los sujetos obligados enumerados en el artículo 7° de la presente ley generen, obtengan, transformen, controlen o custodien;”

III. Recepción legislativa.

El **Derecho de acceso a la Información Pública** posee recepción legislativa en la órbita internacional (en la Declaración Universal de Derechos Humanos de la Organización de Naciones Unidas; Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de la Organización de Naciones Unidas; Convención Americana sobre Derechos Humanos de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la OEA; Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la OEA; Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la OEA; y Ley Modelo de Acceso a la Información Pública de la OEA), en nuestra Constitución Nacional (en el art. 33), a nivel Nacional (en la Ley Nacional de Derecho de Acceso a la Información Pública N° 27.275), en la Constitución de la Provincia de Córdoba (arts. 2, 15 y 51), y en la órbita provincial en la Ley N° 8.803 de “Acceso al Conocimiento de los Actos del Estado”, sancionada por la Legislatura de la Provincia de Córdoba el 06 de octubre de 1.999.

IV. Identificación del problema jurídico. Objeto.

El fallo anotado refleja un problema lingüístico y, por consecuencia, un error de aplicación cometido por la Cámara en lo Contencioso Administrativo de Segunda Nominación, en cuanto a que la decisión del máximo Tribunal provincial asigna razón a la recurrente (FUNDACIÓN PARA EL DESARROLLO DE POLÍTICAS SUSTENTABLES) quien mediante el Recurso de Casación cuestiona la interpretación efectuada por la Cámara en cuanto a que ésta, asignó una extensión y contenido no comprendido en las formulaciones normativas de la legislación sustantiva aplicable al caso (Constitución Provincial y Ley Provincial 8.803).

La presente Nota tiene por objeto resaltar la importancia del Derecho de Acceso a la Información Pública como herramienta de participación y control por parte de la ciudadanía, titular del Poder público estatal, en la gestión, conducción y funcionamiento del Estado, y además remarcar que los Tribunales, en su tarea interpretativa de la ley sustantiva, deben aplicar el verdadero sentido y alcance que tuvo en miras el legislador en oportunidad de sancionar la ley, respetando la literalidad del texto normativo.

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

El 12 de abril de 2010, la Fundación para el Desarrollo de Políticas Sustentables solicitó información pública a la Secretaría de Administración Financiera del Ministerio de Finanzas del Gobierno de la Provincia de Córdoba. Puntualmente información contenida en el Registro Oficial de Proveedores y Contratistas del Estado (ROPyCE).

El organismo requerido no solo respondió extemporáneamente (el 17 de mayo de 2010) en los términos consignados por el art. 7 que establece un plazo de diez días hábiles sino que lo hizo negándose a brindar la información solicitada, arguyendo que la Fundación requirente no estaba comprendida dentro de las entidades habilitadas para solicitar antecedentes de las firmas inscriptas en el ROPyCE ya que dicha información se encontraba dentro de las previsiones del artículo 3 de la Ley 8.803, pudiéndose afectar la confidencialidad de los datos resguardados.

Ante la negativa a brindar la información requerida, la Fundación inició Acción de Amparo por mora ante la Cámara en lo Contencioso Administrativo de Segunda Nominación con resultado adverso, mediante Sentencia N° 255, del 20 de octubre de 2010, formando parte de sus argumentos lo siguiente:

a) la idea de que la información requerida no encuadra en los términos de la Ley 8803 por ser general e indeterminada; b) la doctrina de que la información debe estar vinculada a un acto administrativo ya dictado y concreto y c) la tesis de que el artículo 2 de la ley exige como requisito para el suministro de la información, individualizar el acto administrativo al que la documentación solicitada ha servido de base. (Expresión de agravios punto 2.2 del fallo analizado).

Concretamente, la Cámara sostuvo que

...no se reunían en la causa las condiciones exigidas en la normativa legal para la procedencia de la acción intentada, al no haberse individualizado el acto administrativo respecto del cual la documentación requerida hubiera servido de base, antecedente y causa. Asimismo, agregó que la pretensión -atento a su amplitud, generalidad y falta de vinculación con un "acto administrativo" concreto- importa una solicitud de información general e indeterminada cuyo control externo corresponde que lo efectúe el Tribunal de Cuentas y la Legislatura en su calidad de representante del pueblo y de sus departamentos... (Expresión de agravios, punto 8 del fallo analizado).

Contra dicha Sentencia N° 255 la Fundación interpuso Recurso de Casación, admitido mediante Auto N° 351, de fecha 25 de julio de 2011, siendo tratado por la Sala Contencioso Administrativa del máximo Tribunal provincial que resolvió,

mediante **Sentencia N° 36 del 17 de abril de 2019**, declarar procedente el Recurso de Casación, y en la misma sentencia se pronunció a favor de casar parcialmente el pronunciamiento impugnado, garantizando con esto el derecho de acceder a la información pública solicitada, en todo lo que no se encuentre alcanzado por las limitaciones contempladas en el art. 3 de la Ley 8.803. (Considerando 17 último párrafo).

III. Análisis de la *ratio decidendi* en la sentencia.

La Sala estuvo integrada por los Doctores Domingo Juan SESIN, Aída Lucía Teresa TARDITTI y Luis Enrique RUBIO, quienes votaron de manera coincidente, en idéntico sentido y con iguales fundamentos conforme al orden en que fueron nombrados precedentemente.

El T.S.J. acogió los fundamentos de la recurrente en cuanto observó que la Cámara, dentro de sus argumentos, incurrió en errores de interpretación y por ello de aplicación de las normas sustantivas invocadas (Constitución Provincial y Ley Provincial 8.803) asignándole alcances y limitaciones no establecidos por éstas.

Los fundamentos de la Resolución del T.S.J. fueron los siguientes:

- a) En lo que hace a la legitimación activa el Tribunal sostuvo, en su considerando 14, que la amparista estaba en condiciones de requerir la información en cuestión en todo de acuerdo a la normativa vigente (art. 51 Constitución Provincial, art. 1 ley 8.803). (Considerando 14 último párrafo).
- b) El “derecho a solicitar información pública y la posibilidad de su ejercicio solo deriva de la simple condición de persona” (Considerando 14 párrafo 7°). A la vez que reconoció que “este derecho corresponde a toda persona sin que deba acreditarse algún interés o situación jurídica especial” receptando de esta manera la legitimación amplia (Considerando 14 párrafo 8°).
- c) Recordó también que:

...la Corte Interamericana de Derechos Humanos sienta las directrices interpretativas en la materia y se refiere también a toda persona considerando que no se exige acreditar un interés directo o una afectación personal -salvo en los casos en que se aplique una legítima restricción- (Corte I.D.H. "Caso Claude Reyes y otros v. Chile - Fondo, reparaciones y costas", Sentencia del 19/09/2006 - Serie C, N° 151, parr. 77). (Considerando 14 párrafo 9°).

- d) "...el principio de máxima divulgación incorporado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos implica que toda la información en poder del Estado se presume pública, accesible y sujeta a un régimen limitado de excepciones..." (Considerando 15 párrafo 4°).
- e) Dejó en claro que, en cuanto a la existencia de límites legales respecto al derecho de información, la Corte Suprema entendió, en el caso cfr. Fallos 338:1258 "Giustiniani, Rubén Héctor c/ Y.P.F. S.A. s/ amparo por mora", que si bien el ordenamiento jurídico puede establecer ciertas limitaciones, las mismas deben ser verdaderamente excepcionales. Doctrina receptada por Ley 27.275. (Considerando 16 párrafo 1°).
- f) Sostuvo también que para no tornar ilusorio el principio de máxima divulgación vigente en materia de información pública,

...los sujetos obligados solo pueden rechazar un requerimiento si exponen, describen y demuestran de manera detallada los elementos y las razones por las cuales su entrega resulta susceptible de ocasionar un daño al fin legítimamente protegido (cfr. Fallos 338:1258 "Giustiniani, Rubén Héctor..." cit.). (Considerando 16 párrafo 6°).

- g) Dejó en claro que las causales que puede invocar la Administración para negarse a proveer información son verdaderamente excepcionalísimas y

taxativas, de manera que sólo pueden admitirse las expresamente previstas por el Legislador, haciendo referencia claro está, a las expresadas en el art. 3 de la Ley 8803.(Considerando 16 párrafo 7°).

VII. Antecedentes doctrinarios y jurisprudenciales.

El **derecho de acceso a la información pública** puede conceptualizarse de varias maneras, una de ellas es la que efectúa Guillermo ECHEVERRÍA quien en su publicación del 30 de noviembre de 2012, en el sitio SAIJ, lo define como:

...la facultad que tiene todo ciudadano, como consecuencia del sistema republicano de gobierno, de acceder a todo tipo de información en poder tanto de entidades públicas como de personas privadas que ejerzan funciones públicas o reciban fondos del Estado, con la consecuente obligación estatal de instrumentar un sistema administrativo que facilite a cualquiera la identificación y el acceso a la información solicitada. (ECHEVERRÍA Guillermo, 2012)

Porque por un lado contextualiza el concepto haciendo referencia a que es un instituto propio de un sistema republicano de gobierno, y por otro remarca la consecuente obligación por parte del Estado de instrumentar los mecanismos idóneos para brindarla. Esto es, que la obtención de la información no depende en modo alguno de actividades que deba desarrollar el ciudadano de manera específica más que el simple acto de solicitarla.

El derecho en análisis es un instituto esencial para el ejercicio de otros derechos, y se deriva de uno de los principios fundamentales plasmados en la Constitución Nacional, que es la libertad de expresión (arts. 1, 33 y 38), como acertadamente afirma Gastón LABONIA en su nota a fallo en autos caratulados "Fundación Poder Ciudadano c. EN-Ministerio de Producción y Trabajo de la Nación s/ amparo ley 16.986" (de fecha 31 de octubre de 2019).

En cuanto a la accesibilidad de la información pública es dable resaltar que, tal como lo sostuvo el máximo Tribunal del país en autos “GARRIDO CARLOS MANUEL C/ ESTADO NACIONAL - AFIP s/ amparo Ley 16.986”, es derecho de todo habitante poder acceder a la información pública por cuanto “...el otorgamiento de la información no puede depender de la acreditación de un interés legítimo en ésta ni de la exposición de los motivos por los que se la requiere”, reafirmando que la legitimación para el ejercicio pleno de este derecho no depende, en modo alguno, de calidades, atributos, condiciones, roles sociales, laborales, motivos, y/o cualquier otra circunstancia personal que pudiera mencionarse para negar el acceso a la información pública, salvo por aquellas limitaciones que surgen expresamente de la legislación en la materia.

En sentido similar falló la Corte Suprema al reconocer por primera vez, de manera explícita, amplia y contundente el derecho de la ciudadanía de acceder a la información pública en el caso “Asociación Derechos Civiles C/ EN - PAMI - (Dto. 1172/03) s/ amparo ley 16.986” (Considerando 10, párrafos primero y segundo).

Respecto a las limitaciones para brindar la información pública es importante resaltar el ya reconocido criterio de la Agencia de Acceso a la Información Pública, (creada por artículo 19 de la Ley N° 27.275 como ente autárquico con autonomía funcional en el ámbito de Jefatura de Gabinete de Ministros - Poder Ejecutivo Nacional), la que sostiene que las limitaciones previstas por la ley 27.275 deben ser interpretadas de manera restrictiva y, en el caso de que proceda la negativa a brindar información debe ser debidamente fundada. Esto se ve reflejado en el comentario al fallo efectuado por la Dra. Marcela I. BASTERRA (LA LEY, Julio 2020), en relación al dictado en autos “Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia c. AFIP s/ Amparo Ley 16.986” bajo el título “La tensión entre el derecho de acceso a la información pública cuando existe un beneficio económico estatal y la protección de los datos personales de los beneficiarios”.

VIII. Conclusión.

De la Sentencia anotada, N° 36, dictada el 17 de abril de 2.019 por el máximo Tribunal de la Provincia de Córdoba en autos "FUNDACIÓN PARA EL DESARROLLO DE POLÍTICAS SUSTENTABLES C/ SECRETARÍA DE ADMINISTRACIÓN FINANCIERA DEL MINISTERIO DE FINANZAS DEL GOBIERNO DE LA PCIA. DE CBA. - AMPARO POR MORA (LEY 8803) - RECURSO DE CASACIÓN" (Expte. N° 2026535), se puede observar que contiene importantes aportes a efectos de comprender el funcionamiento del Derecho de Acceso a la Información Pública, al fallar (aunque parcialmente) en favor de la accionante.

Surge de la misma que la Fundación para el Desarrollo de Políticas Sustentables solicitó, con fecha 12 de abril de 2010, determinada información pública a la Secretaría de Administración Financiera del Ministerio de Finanzas del Gobierno de la Provincia de Córdoba, puntualmente respecto a datos contenidos en el Registro Oficial de Proveedores y Contratistas del Estado (ROPyCE); obteniendo respuesta negativa por parte de la Secretaría, arguyendo ésta que la Fundación requirente no estaba comprendida dentro de las entidades habilitadas para solicitar la información respectiva ya que tal información se encontraba comprendida en las previsiones del artículo 3 de la Ley 8.803, pudiéndose afectar la confidencialidad de los datos resguardados en caso de ser brindados.

Ante dicha negativa la Fundación requirente interpuso Acción de amparo por mora, obteniendo respuesta adversa por parte de la Cámara en lo Contencioso Administrativo de Segunda Nominación mediante Sentencia N° 255, del 20 de octubre de 2010, quien rechazó la acción efectuando interpretaciones desacertadas en relación a las prescripciones normativas de la legislación sustantiva aplicable al caso (Constitución Provincial y Ley Provincial 8.803), ya que fundamentó su rechazo a la procedencia del amparo por mora basándose en exigencias, respecto de la información requerida, que no surgían de la letra del texto normativo tales como, que la información pública solicitada era “general e indeterminada”, que debía estar “vinculada a un acto administrativo ya dictado y concreto”, y que se debía “individualizar el acto administrativo al que la documentación solicitada ha servido de base.” (Expresión de agravios punto 2.2 del fallo analizado).

Contra dicha Sentencia N° 255 la Fundación interpuso Recurso de Casación, siendo admitido y tratado por la Sala Contencioso Administrativa del máximo Tribunal provincial quien resolvió, mediante **Sentencia N° 36 del 17 de abril de 2019**, declarar procedente el Recurso de Casación, pronunciándose en la misma sentencia a favor de casar parcialmente el pronunciamiento impugnado, garantizando con esto el derecho de acceder a la información pública solicitada en todo lo que no se encuentre alcanzado por las limitaciones contempladas en el art. 3 de la Ley 8.803.

En concordancia con el fallo analizado, entiendo que existen sobrados fundamentos para sostener que los criterios plasmados por el Tribunal Superior de Justicia de la Provincia son correctos y por lo tanto acordes a derecho, en cuanto a que específica, reconociendo con claridad suficiente, el libre ejercicio del derecho de acceso a la información pública por parte de cualquier persona sin necesidad de mayor requisito que la de vivir dentro de un sistema político de gobierno republicano y democrático; remarcando el principio de máxima divulgación incorporado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que impone la obligatoriedad, por parte del Estado, de poner a disposición de la ciudadanía toda información pública obrante en su poder.

Asimismo resalta que como todo derecho, el de acceso a la información pública, tiene limitaciones que se encuentran detalladas taxativamente en el artículo 3 de la Ley 8.803 de “Acceso al Conocimiento de los Actos del Estado”; aunque remarca que éstas deben interpretarse restrictivamente en favor de la ciudadanía, tendiendo a garantizar el acceso a dicho derecho.

No obstante reconoce que los organismos requeridos están facultados para negarse a dar la información aunque solo en la medida en que concurra alguno de los supuestos previstos en el mencionado art. 3, debiendo motivar acabadamente la negativa.

El contenido de la resolución analizada también es de suma relevancia como un mensaje por parte del máximo Tribunal Provincial hacia a los tribunales inferiores, en cuanto a que les marca directrices interpretativas tendientes a respetar no solo el contenido literal de los textos normativos (imponiendo la necesidad de omitir considerar

limitaciones que no surgen de la ley), sino también las intencionalidades que el legislador tuvo en la labor que le es propia.

Por lo expuesto hasta aquí el fallo anotado consagra al derecho de acceso a la información pública como una garantía fundamental en cuanto a que constituye una herramienta de control y participación en la gestión estatal, reconociendo a la ciudadanía como un actor esencial a efectos de controlar los actos de gobierno.-

IX. Referencias.

- BASTERRA Marcela I. (Julio 2020) “La tensión entre el derecho de acceso a la información pública cuando existe un beneficio económico estatal y la protección de los datos personales de los beneficiarios”. SUPLEMENTO CONSTITUCIONAL, N° 04 (páginas 7 - 12). LA LEY. Cita on line: AR/DOC/773/2020.
- BATCH María (2014), Libro Poder Ciudadano, Corrupción y Transparencia, Informe 2014. María BATCH, MP 30 de junio de 2015, disponible en <http://poderciudadano.org/poder-ciudadano-presenta-corrupcion-y-transparencia-informe-2014-descarga-gratuita/>
- Causa: "Fundación para el Desarrollo de Políticas Sustentables c/ Secretaría de Administración Financiera del Ministerio de Finanzas del Gobierno de la Pcia. de Cba. - Amparo Por Mora (Ley 8803) - Recurso de Casación" (Expte. N° 2026535).
https://www.justiciacordoba.gob.ar/JusticiaCordoba/Inicio/indexDetalle.aspx?co_dNovedad=11869 Extracción de fallo en: <https://www.justiciacordoba.gob.ar/JusticiaCordoba/Inicio/fileAdjunto.aspx?id=1442>
- Constitución de la Provincia de Córdoba.
- CSJN. “Asociación Derechos Civiles C/ EN - PAMI - (Dto. 1172/03) s/ amparo ley 16.986”. Cita SAIJ: <http://www.saij.gob.ar/corte-suprema-justicia-nacion-federal-ciudad-autonoma-buenos-aires-asociacion-derechos-civiles-pami-dto-1172-03-amparo-ley-16986-fa12000227-2012-12-04/123456789-722-0002-1ots-eupmocsollaf>

- ECHEVERRÍA Guillermo (30 de noviembre de 2012) www.infojus.gov.ar - Id SAIJ: DACF120209. Recuperado, el 21 de noviembre de 2020, de <http://www.saij.gob.ar/guillermo-echeverria-acceso-informacion-publica-derecho-sus-limites-dacf120209-2012-11-30/123456789-0abc-defg9020-21fcanirtcod?&o=18&f=Total%7CFecha/2012%5B20%2C1%5D%7CEstado%20de%20Vigencia%5B5%2C1%5D%7CTema%7COrganismo%5B5%2C1%5D%7CAutor%5B5%2C1%5D%7CJuridicci%F3n%5B5%2C1%5D%7CTribunal%5B5%2C1%5D%7CPublicaci%F3n%5B5%2C1%5D%7CColecci%F3n%20tem%5E1tica%5B5%2C1%5D%7CTipo%20de%20Documento/Doctrina&t=244>
- GARRIDO CARLOS MANUEL C/ ESTADO NACIONAL - AFIP s/ amparo Ley 16.986. (CSJ 591/2014 (50-G)/CS1).
- Presidencia de la Nación. Agencia de Acceso a la Información Pública. Recuperado, el 21 de noviembre de 2020, de <https://www.argentina.gob.ar/aaip/accesoalainformacion/derechos>
- LABONIA Gastón. Nota a fallo en autos caratulados "Fundación Poder Ciudadano c. EN-Ministerio de Producción y Trabajo de la Nación s/ amparo ley 16.986". <https://informacionlegal-com-ar.ebook.21.edu.ar/maf/app/document?&src=laley4&srguid=i0ad82d9b000001755fdb55bef55aeb26&docguid=i72EEA1C5D97B7B625E0115FD814DEDC1&hitguid=i72EEA1C5D97B7B625E0115FD814DEDC1&tocguid=&spos=5&epos=5&td=92&ao=i0ADFAB8AC74B1D1F81C755DFD042D199&searchFrom=&savedSearch=false&context=22&crumb-action=append&#FN1>
- Ley nacional 27.275.
- Ley provincial N° 8.803 (Córdoba).