

Accion De Amparo Acceso A La Informacion Publica Municipios Rendicion De Cuentas Cuentas Generales

JURISPRUDENCIA

Acción de amparo. Acceso a la información pública. Municipios.

Rendición de cuentas. Cuentas generales Se revoca el pronunciamiento apelado, y se hace lugar a la acción de amparo incoada por un ciudadano contra la Municipalidad de la Ciudad de Tartagal, a efectos de que le entregue copia de la Cuenta General correspondiente a los ejercicios fiscales solicitados. Ello así, al advertirse la conducta dilatoria y esquivas por parte de la Administración, renuente a brindar la información pública requerida. Salta, 21 de julio de 2017. Y

VISTOS: Estos autos caratulados "COGNO, CARLOS ALBERTO VS. MUNICIPALIDAD DE LA CIUDAD DE TARTAGAL - AMPARO - RECURSO DE APELACIÓN" (Expte. N° CJS 38.564/16), y CONSIDERANDO: Los Dres. Guillermo Félix Díaz, Susana Graciela Kauffman, Guillermo Alberto Posadas, Sergio Fabián Vittar y Abel Cornejo, dijeron: 1°) Que contra la sentencia de fs. 414/420 vta. que rechazó la acción de amparo deducida por el actor tendiente a que se ordene a la demandada a entregar la rendición de la Cuenta General de los ejercicios fiscales vencidos correspondientes a los años 2007- 2013 en un plazo breve que no excediera de cinco días en virtud de lo previsto por el art. 45 inc. 23 y 29 inc. 7 de la Carta Orgánica Municipal, éste interpuso recurso de apelación a fs. 421. Para resolver como lo hizo, la jueza "a quo" consideró, en lo esencial, que no se encontraba agotada la vía administrativa en relación a la materia objeto del presente amparo. En este sentido, señaló que la mentada documentación fue requerida por el actor mediante dos notas transcurriendo entre una y otra 13 días corridos, y precisando también que luego de pasados 30 días de la presentación de la última misiva, el amparista instó esta vía judicial. Asimismo, puntualizó que tampoco acreditó la eventual inexistencia o insuficiencia de las otras vías. Por otro lado y con cita de un precedente de este Tribunal, indicó que el Concejo Deliberante resulta aquel órgano pluripersonal que cumple no sólo funciones legislativas sino también fiscalizadoras y de control, pudiendo en ejercicio de sus facultades solicitar informes, prestar acuerdos o desechar contratos (art. 39 de la Ley 6555). En este orden de ideas estimó que de las pruebas aportadas en autos surge que el Concejo Deliberante de la Ciudad de Tartagal rechazó el proyecto de resolución referido al pedido de informe de cuentas de los años 2007-2013 (cfr. fs. 382/390). De igual modo, refirió que en la audiencia llevada a cabo en las presentes actuaciones, el amparista aportó cinco carpetas de ejercicios fiscales publicados por la Auditoría General de la Provincia, lo que demuestra que tuvo conocimiento sobre parte de la información solicitada. Asimismo, entendió la magistrada que a la luz de las pruebas rendidas no se evidenciaban con nitidez los derechos lesionados, cuestión que se adunaba a los cuestionamientos formulados en lo atinente a la improcedencia de la vía intentada. Al expresar agravios (fs. 423/427 vta.), el recurrente señaló que la jueza "a quo" partió de una premisa legal errónea en torno al agotamiento de la vía administrativa al sostener que los planteos realizados en sede administrativa no tuvieron pronunciamiento alguno. Sostuvo que el caso gira en torno a la publicidad que debe tener la rendición de la Cuenta General de los diversos ejercicios fiscales debiendo ser ésta la premisa a la luz de la cual debió ventilarse el debate. Añadió que el daño grave e irreparable está dado por la restricción al derecho a la información pública, lo que -dice- fue señalado por la Auditoría General de la Provincia. A fs. 434/435 contestó agravios la Municipalidad de Tartagal y solicitó la deserción del recurso por insuficiencia de agravios. A todo evento, postuló el rechazo del recurso de apelación, en virtud de los argumentos que allí expone. A fs. 460/461 vta. dictaminó el Sr. Fiscal ante la Corte N° 1 y a fs. 462 se llaman autos para resolver. 2°) Que se impone en primer lugar analizar el planteo referido a la deserción del recurso de apelación. Al respecto, cabe precisar que al efectuarse el mérito de la suficiencia o no de la expresión de agravios, debe seguirse un criterio amplio sobre su admisibilidad, ya que es éste el que mejor armoniza con el respeto del derecho de defensa en juicio tutelado por la Constitución Nacional, a fin de no limitar la más amplia y completa controversia de los derechos de los litigantes (CSJN, Fallos, 306:474; esta Corte, Tomo 44:1109). Así, si el apelante individualiza, aun en mínima medida como acontece en el "sub iudice", los motivos de su disconformidad con la sentencia impugnada, no procede declarar la deserción del recurso, por cuanto la gravedad de los efectos con que la ley sanciona la insuficiencia de la expresión de agravios, torna aconsejable aplicarla con criterio amplio favorable al recurrente (esta Corte, Tomo 198:281; 204:97, entre tantos otros). En el caso, y en virtud del criterio analizado corresponde considerar el memorial presentado por la recurrente, sin perjuicio que en su análisis posterior se determine su idoneidad o no para desvirtuar la resolución impugnada. 3°) Que el presente amparo ha sido interpuesto por un vecino de la ciudad de Tartagal a fin de obtener la debida tutela del derecho a acceder a la información pública, en particular la Cuenta General del Municipio correspondiente a los ejercicios fiscales vencidos de los años 2007-2013 (v. fs. 5/6). El referido derecho aparece incorporado a nuestro ordenamiento con la máxima jerarquía normativa. En efecto, la Constitución Nacional lo regula en su art. 1°, cuando se refiere a la forma republicana de gobierno, que

entre otros principios, establece el de publicidad de los actos gubernamentales; por su parte, el art. 14 reconoce el derecho de peticionar a las autoridades y el art. 33 asegura los derechos implícitos. Asimismo, desde la reforma constitucional del año 1994, este derecho se robustece por doble vía: mediante la incorporación del art. 42, que expresamente consagra el derecho de los consumidores y usuarios de bienes y servicios a acceder a información adecuada y veraz que posibilite el ejercicio de la libertad de elección, y a través del art. 75 inc. 22, que jerarquizó con rango constitucional diversos tratados internacionales de derechos humanos que entre sus preceptos reconocen el derecho de buscar, recibir, y difundir información de toda índole y, en este marco, reclamar frente a la afectación de ese derecho. Por su parte, el cimero Tribunal Federal ha precisado que el derecho de buscar y recibir información ha sido consagrado expresamente por la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre (art. IV) y por el art. 13.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH)(Fallos, 338:1258). En el derecho constitucional local encontramos fundamentos normativos equivalentes. Tal el caso de los arts. 1º de la Constitución de la Provincia que organiza el Estado provincial bajo el sistema republicano y representativo de gobierno; el 23 que consagra la libertad de buscar, recibir y transmitir información; y el 178 que obliga a los municipios a publicitar todos sus actos de gobierno. 4º) Que el derecho de acceder a la información ha sido reconocido por la Corte Suprema de Justicia de la Nación en cabeza de cualquier ciudadano(a) con fundamento en lo dispuesto, entre otros, por los arts. 14, 16, 31, 33, 42 y 75 inc. 22, de la Constitución Nacional (especialmente, Fallos, 330:3908; 335:2393). En el ámbito local, el reconocimiento también provino de la máxima instancia jurisdiccional (esta Corte, Tomo 120:449; 152:267). En el plano regional, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos dijo que "En una democracia el Estado es un vehículo para garantizar el bien común, derivando sus poderes del consentimiento de los gobernados. En este contexto, el propietario de la información es el individuo que ha delegado la gestión de la cosa pública a sus representantes. El principio de transparencia requiere un enfoque orientado al servicio en la administración, suministrando toda información que haya sido previa, debida y explícitamente solicitada" (Informe sobre Terrorismo y Derechos Humanos, 22/10/02, párr. 282). Y la Corte Interamericana en el caso "M. Claude Reyes vs. Chile", señaló que "El actuar del Estado debe encontrarse regido por los principios de publicidad y transparencia en la gestión pública, lo que hace posible que las personas que se encuentran bajo su jurisdicción ejerzan el control democrático de las gestiones estatales, de forma tal que puedan cuestionar, indagar y considerar si se está dando un adecuado cumplimiento de las funciones públicas" (sentencia del 19 de septiembre de 2006, Serie C, Nº 151, párr. 86). 5º) Que a su vez, el derecho a acceder a la información pública se proyecta en dos dimensiones: individual y colectiva. Abramovich y Courtis señalan que uno de los ejes de definición del acceso a la información en tanto derecho ha tendido a presentarlo como correlato de la libertad de expresión. En este sentido, el abordaje que se hace del acceso a la información se sitúa en el plano de justificación de los derechos individuales, y más específicamente, en el marco de los llamados derechos de libertad o derechos-autonomía, dirigidos a sustentar el espacio de autonomía personal de los individuos y a permitirles la realización de un plan de vida que se ajuste a su libre decisión. En este marco, el derecho de acceso a la información cumple la función de maximizar el campo de autonomía personal, posibilitando el ejercicio de la libertad de expresión en un contexto de mayor diversidad de datos, voces y opiniones (Abramovich, Víctor y Courtis, Christian, "El acceso a la información como derecho", Anuario de Derecho a la Comunicación, Año 1, vol. 1, Siglo XXI, Buenos Aires, 2000, versión electrónica disponible en el sitio oficial de Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación, http://www.jgm.gov.ar/archivos/AccesoInfoPub/docs_de_interes/cont_institucionales/texto_abramovich_courtis.pdf). Pensada, en cambio, como un bien público, social o colectivo, la información se erige como un mecanismo o andamiaje de control institucional, tanto frente a autoridades públicas como frente a particulares cuya situación de poder de injerencia o inducción permite la determinación de conductas de otros particulares o su misma subordinación. Como afirman los autores citados, existen evidentes vínculos entre esta concepción colectiva del bien inmaterial en análisis, una noción participativa de la democracia y la consideración del respeto de los derechos fundamentales como fuente de legitimación del ejercicio del poder. En este sentido, 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, Víctor y Courtis, Christian, op. cit.). En análogo sentido, Basterra refiere al carácter bifronte del "derecho a recibir información" (cfr. Basterra, Marcela, "El Derecho Fundamental de acceso a la Información Pública", Lexis Nexis, Bs. As., 2006, Cap. 1). Por un lado, la potestad de acceder a la información pública es un derecho individual en cuyo contenido resaltan factores que apuntan a la autorrealización personal. Desde esta perspectiva el derecho de acceso a la información pública se ensambla y conforma uno de los contenidos de la libertad de expresión reconocida por el art. 14 de la Constitución Nacional de 1853-60, entre los derechos humanos fundamentales. Con idéntico rango, los tratados internacionales que integran el ordenamiento jurídico constitucional nacional desde la reforma de 1994, efectúan análoga recepción; por ejemplo, los arts. 13.2 del Pacto Interamericano de Derechos Humanos y el 33 del Pacto de San José de Costa Rica. Desde un enfoque diverso, el derecho de acceso a la información pública puede ser considerado como un derecho

colectivo, dado que la información de tal carácter ha sido calificada como un bien no distributivo ni excluyente, titularizado por la sociedad en su conjunto. En este sentido, se enraíza con la publicidad de los actos de gobierno y la transparencia del obrar estatal, caracteres propios del régimen republicano. 6°) Que el máximo Tribunal Federal ha precisado que la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas ha determinado el concepto de libertad de información y en su Resolución 59 afirmó que "la libertad de información es un derecho humano fundamental y piedra de toque de todas las libertades a las cuales están consagradas las Naciones Unidas" y que abarca el "derecho de recopilar, transmitir y publicar noticias" (en idéntico sentido, el art. 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de Naciones Unidas adoptado en su Resolución 2200A (XXI), del 16 de diciembre de 1966; párrs. 32, 33, 34, 35, 36 y 37 del cap. 2, Sistema de la Organización de Naciones Unidas, del Estudio Especial sobre el Derecho de Acceso a la Información, Organización de los Estados Americanos, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, agosto de 2007). A su vez, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha interpretado consistentemente que el art. 13 de la Convención incluye un derecho al acceso a la información en poder del Estado y ha resaltado que "las personas tienen el derecho de solicitar ...documentación e información mantenida en los archivos públicos o procesada por el Estado" y, en general, cualquier tipo de "información que se considera es de fuente pública o...de documentación gubernamental oficial" (CIDH, Informe sobre Terrorismo y Derechos Humanos de 2002, párr. 281, cita del párrafo 27, del "Estudio" citado) (Considerando 7°, Fallos, 338:1258). 7°) Que aclarada la dimensión y alcances que cabe asignar al derecho invocado por el amparista, corresponde entonces dilucidar si se encuentran cumplidos los requisitos que la norma constitucional exige para su ejercicio. En primer lugar, corresponde precisar que el art. 45 de la Carta Orgánica Municipal establece, en el inc. 23, la obligación del Intendente de elevar para la aprobación del Concejo Deliberante, hasta el 30 de mayo de cada año, la Cuenta General del Ejercicio Fiscal vencido. Por su parte, en el art. 29 inc. 7° de ese ordenamiento se prevé el deber del Concejo Deliberante de aprobarla o no, hasta el 30 de junio también de cada año. A su vez, el art. 88 de la Ley 1349 prescribe que corresponde a los concejos deliberantes la aprobación de las cuentas de la administración municipal que deberán rendir anualmente los intendentes en el mes de mayo y, el art. 89 establece que corresponde al poder ejecutivo la aprobación de las cuentas de la administración municipal que deberán rendir anualmente las comisiones municipales en el mes de mayo. Es decir, a la luz de las citadas normas, se tiene que la Cuenta General, conformada por diversos estados demostrativos (50 de la Ley de Contabilidad Dec. Ley N° 705/57 y sus modif.) tal como lo reconoce la propia Municipalidad (v. fs 397), resulta documentación cuya obligación de producir se encuentra en cabeza del Intendente y que ostenta el carácter de información pública a la que es dable su acceso. 8°) Que por otro lado, resulta valioso señalar, que el actor en su carácter de ciudadano se encuentra facultado a solicitar ante el órgano ejecutivo el informe pertinente sobre los actos de gobierno, en particular la Cuenta General, debiendo efectuar las peticiones correspondientes respetando las normas de procedimiento aplicables, lo que se verifica en el ?sub examine?. Al respecto, el Sr. Carlos Alberto Cogno solicitó la aludida documentación mediante nota el 23 de junio de 2014, reiterada el 04 de julio de 2014, sin obtener respuesta alguna por parte de la comuna, lo que motivó la interposición de la presente acción de amparo el 23 de julio de ese año. Es decir que el amparista ha instado de diferentes formas sus peticiones de informes y las mismas no fueron atendidas por el municipio. En tal sentido, cabe ponderar que en el orden provincial, el Decreto N° 1574/02, de ?Estándar mínimo de acceso a la información de la Administración Pública?, fija un plazo diferente a los establecidos en la Ley de Procedimientos Administrativos. En efecto, en virtud del art. 7° del mencionado decreto, la administración pública local se autolimita, restringiendo a 30 días el plazo con que cuenta para brindar la información pública que se le requiera, en ejercicio del derecho constitucional a peticionar ante las autoridades y a exigir la publicidad de los actos de gobierno. Así, se advierte una conducta dilatoria y esquiva por parte del DEM, renuente a brindar la información requerida. Mal puede pretenderse que la ilegitimidad o arbitrariedad de su accionar no se encuentre debidamente acreditada, en tanto en sede administrativa y durante el transcurso de más de tres años, no ha dado muestra de un solo acto que manifieste su voluntad de cumplir con su deber de obrar, lo que da cuenta de su inacción, tardanza o desidia frente al deber de acción constituido, en el caso, por la obligación de evacuar los pedidos de informes solicitados por el amparista, o de brindar, en su defecto, una negativa que resulte jurídicamente justificada. Al respecto, la Corte Suprema de Justicia de la Nación dijo que la negativa a brindar la información requerida constituye un acto arbitrario e ilegítimo en el marco de los principios de una sociedad democrática e implica, en consecuencia, una acción que recorta en forma severa derechos que son reservados (...) a cualquier ciudadano(a), en tanto se trate de datos de indudable interés público y que hagan a la transparencia y a la publicidad de gestión de gobierno, pilares fundamentales de una sociedad que se precie de ser democrática (?Asociación Derechos Civiles c/PAMI - Dto. N° 1172/03 s/amparo Ley 16986?, sentencia del 04/12/12, considerando 7°, Fallos, 335:2393). 9°) Que en ese horizonte, está claro que el hecho de haber planteado previamente la cuestión en el ámbito administrativo, en nada obsta a la procedencia del amparo, cuando -como ocurre en el caso- ha quedado demostrada la inidoneidad de la vía administrativa, ya que celebradas dos audiencias en sede judicial -cuando el amparo fue impetrado en el año 2014- la Municipalidad no ha atendido el pedido formulado por el accionante en lo

tocante a la Cuenta General de los periodos fiscales solicitados (2007-2013). En materia de protección judicial del derecho al acceso a la información en poder del Estado, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el caso ?M. Claude Reyes vs. Chile?, ha enfatizado ?la necesidad de que exista un recurso sencillo, rápido y efectivo para determinar si se produjo una violación al derecho de quien solicita información y, en su caso, ordene al órgano correspondiente la entrega de la información?. Sobre la cuestión, asimismo señaló que ?se debe tomar en cuenta que es práctica corriente la negativa a suministrar la información que se solicita a las instituciones o el silencio ante un pedido y que la celeridad en la entrega de la información es indispensable en esta materia? (Sentencia del 19 de septiembre de 2006, Serie C, N° 151, párrs. 162 y 163). 10) Que por ello, corresponde ordenar a la Municipalidad de Tartagal, que en el plazo de 120 días hábiles judiciales, dada la extensión y complejidad de la tarea, entregue al actor copia de la Cuenta General correspondiente a los ejercicios fiscales solicitados. 11) Que en consecuencia, corresponde hacer lugar al recurso de apelación interpuesto a fs. 421 y en su mérito, revocar el pronunciamiento de fs. 414/420 vta. y acoger la acción de amparo instaurada, con costas en ambas instancias a la demandada vencida (art. 67 del C.P.C.C.). Los Dres. Ernesto R. Samsón y Guillermo Alberto Catalano, dijeron: Que por sus fundamentos y solución jurídica adherimos al voto que abre el presente acuerdo, salvo los párrafos segundo del considerando 3°, y tercero del considerando 7°. Por lo que resulta de la votación que antecede, LA CORTE DE JUSTICIA, RESUELVE: I. HACER LUGAR al recurso de apelación de fs. 421 y, en su mérito, revocar el pronunciamiento de fs. 414/420 vta., y acoger la demanda de amparo en los términos del considerando 10. Con costas en ambas instancias. II. MANDAR que se registre y notifique. (Fdo.: Dres. Guillermo Félix Díaz, Susana Graciela Kauffman, Guillermo Alberto Posadas, Sergio Fabián Vittar, Abel Cornejo, Ernesto R. Samsón -Jueces de Corte-y Guillermo Alberto Catalano - Presidente-. Ante mí: Dra. María Jimena Loutayf -Secretaria de Corte de Actuación-).

Correlaciones: Mihura Estrada, Ricardo y otros c/Colegio Público de Abogados de la Capital Federal s/amparo Ley 16986 -Cám. Nac. Cont. Adm. Fed. - Sala III - 14/07/2016 - Cita digital IUSJU010146E 019242E