

## El deber de información pública de los órganos de control externo. El caso del Tribunal de Cuentas de la Provincia de Tierra del Fuego\*.

Romina Valeria Pereyra\*\*

SUMARIO: Introducción. Capítulo I. El principio de transparencia y su impacto en las prácticas administrativas. 1. El Estado Constitucional de Derecho como presupuesto de la transparencia pública. 2. ¿Qué es la transparencia pública? 3. Contenido de la transparencia pública. A. Transparencia y buena fe. B. Transparencia e igualdad. 4. La participación ciudadana como presupuesto de la transparencia. El control social. A. Concepto e importancia de la participación ciudadana. B. Control social. 5. Conclusión. Capítulo II. Derecho de acceso a la información pública en el Estado Constitucional de Derecho. 1. Introducción. 2. Importancia del acceso a la información pública para el ciudadano. A. Información pública pasiva e información activa: gobierno abierto. B. El derecho de acceso a la información pública como herramienta fundamental del control ciudadano. C. La naturaleza dual del acceso a la información pública. 3. Regulación normativa del derecho de acceso a la información pública. A. Normas convencionales y constitucionales. B. Antecedentes a nivel nacional. C. Legislación de la Provincia de Tierra del Fuego. 4. El derecho de acceso a la información pública en la jurisprudencia. 5. Conclusión. Capítulo III. El Tribunal de Cuentas de la Provincia y su carácter de órgano constitucional de contralor externo de los fondos públicos. 1. Importancia del control público en la estructura provincial. Tribunal de Cuentas de la Provincia. 2. Normativas que lo regulan. Composición. Sus autoridades y forma de elección. 3. Competencia del Tribunal

\* El presente artículo de Romina V. Pereyra corresponde al trabajo final de maestría. Tesis de derecho aplicado para optar al título de Magister de Derecho Administrativo, Facultad de Derecho, Universidad Austral. Calificación obtenida: 9 (nueve). Tribunal examinador: Ana Carina Larocca, Ernesto Bustelo y Pablo E. Perrino. Fecha de defensa: 12-3-2021. Directora: Dra. Mirian Mabel Ivanega.

\*\* Agradecimientos: A mi marido David, mi complemento, mi compañero, el que está siempre apuntalándome y apoyándome en mis decisiones; a mis hijos David, Lourdes y Guadalupe, por el tiempo cedido para que pueda finalizar esta etapa; a mi amigo Sebastián Osado, con el que compartimos la cursada, el estudio y los viajes en la Ciudad de Río Grande; a Yesica Locker, por su predisposición y asistencia tecnológica; al Tribunal de Cuentas, especialmente al Vocal Hugo Pani, que me anima a superarme día a día; a la Universidad Austral y sus profesores, y a Ella..., la incansable Mirian Ivanega, que, con mucha paciencia, docencia y sobre todo gran generosidad, pudo hacer que este trabajo dé sus frutos. A todos ellos, mi agradecimiento.

de Cuentas. A. Tipo de control. I. Funciones de control. II. Funciones jurisdiccionales. III. Funciones como autoridad de aplicación de las declaraciones juradas patrimoniales. B. Control integral e integrado. La finalidad pública del control. 4. Conclusión del capítulo. Capítulo IV. Acceso a la información en el Tribunal de Cuentas de la Provincia de Tierra del Fuego. 1. El régimen legal provincial. A. Proyecto ley de transparencia activa del sector público provincial. 2. El derecho de acceso a la información pública en su dimensión pasiva. A. El acceso a la información y la vista de las actuaciones. Diferencias y alcances según los distintos tipos de actividad del órgano de control. B. Actuaciones reservadas en las diferentes funciones que lleva adelante el Tribunal de Cuentas de la Provincia de Tierra del Fuego. Alcance y límites. 3. El derecho de acceso a la información pública en su dimensión activa. 4. Necesidad de una reglamentación específica. A. Potestad del Tribunal de Cuentas para dictarla. B. Contenido de la reglamentación. 5. Conclusión. Conclusión y propuesta. 1. Conclusión general. Bibliografía citada. Jurisprudencia citada. A. Bibliografía citada. B. Jurisprudencia citada. B.1. Corte Interamericana de Derechos Humanos. B.2. Corte Suprema de Justicia de la Nación. B.3. Cámara Nacional de Apelaciones en lo contencioso administrativo. B.4. Superior Tribunal de Justicia de la Provincia de Tierra del Fuego.

## **Introducción.**

En el marco del Estado Constitucional de Derecho, el rol del Tribunal de Cuentas, como el de todos los organismos de control, debe ser visto desde una nueva perspectiva, de cara al derecho de acceso a la información pública, en su doble vertiente activa y pasiva, como así también en su órbita interna y externa.

Los organismos de control interno y externo constituyen eslabones fundamentales en la lucha contra la corrupción, en tanto se trata de entes especializados que en el ámbito de sus competencias evalúan los circuitos administrativos en los cuales se utilizan los fondos públicos.

A estos controles se suma la participación del ciudadano, coadyuvando de ese modo a la transparencia pública.

La lucha contra la corrupción como fenómeno arraigado culturalmente<sup>1</sup> es fundamental por cuanto los sistemas corrompidos que se producen por estas prácticas no sólo son descartables ontológicamente por lo reprochables de las conductas, sino que alteran los circuitos administrativos al generar sistemas paralelos, encarecen las contrataciones, desalientan al contratista o usuario honesto, que se ven en el dilema de acudir o no a estos sistemas para lograr su objetivo, y también desconcierta a los funcionarios honrados que, como bien dice Mairal, quedan muy limitados en su actuar por cuanto cualquier ventaja que otorgue al particular, aún legítima, puede quedar teñida de un manto de sospecha<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Albertsen, Jorge, “El principio de transparencia en el procedimiento administrativo”, en AA. VV., *El Procedimiento Administrativo a 20 años de la reforma constitucional*, Jornadas organizadas por la Universidad Austral, Facultad de Derecho, 1ª Edición, Buenos Aires, Astrea-Rap, 2015, pp. 335/342.

<sup>2</sup> Mairal, Héctor A., *Las raíces legales de la corrupción*, 1ª edición, Buenos Aires, Ediciones Rap, 2007, pp. 42-46.

Por tal motivo, es necesario aprovechar la especialidad del Tribunal de Cuentas en el cumplimiento de su función. De esta forma, a los objetivos propios del control se adiciona una finalidad trascendental: poner a disposición de la sociedad, tanto la información recolectada por dicho ente como los resultados de las verificaciones que sobre ella realizó.

Sin duda alguna, que sea el propio organismo de control el que obtenga y genere esta información es fundamental, en tanto se trata de un sujeto con particular idoneidad en la materia –y con equipos interdisciplinarios que colaboran en ello–, que podrá clasificarla y diagramarla de manera que resulte más útil a los fines de una mejor publicidad de cara al control social.

Estos fundamentos permitirán demostrar, a lo largo de esta investigación, que la inserción del Tribunal de Cuentas de la Provincia de Tierra del Fuego en el marco del Estado Constitucional de Derecho exige que su actividad de control deba ser puesta a disposición de la sociedad, por constituir información pública.

Con ese objeto, propondremos el dictado de una resolución por parte de ese organismo de control a través de la cual disponga la constitución de la autoridad de aplicación conforme los términos de la Ley Provincial N° 653, establezca el procedimiento interno que facilite a la ciudadanía el acceso a la información que aquel elabora, produce y obtiene y cree un “Registro de Solicitudes de Acceso a la Información”.

En el Capítulo I analizaremos el principio de transparencia, y más específicamente el de transparencia pública como corolario necesario del Estado Constitucional de Derecho, vinculándola con el modelo de la gobernanza o buena administración y con los principios sustanciales que lo conforman (publicidad, acceso a la información pública), así como con la participación ciudadana, la igualdad y la buena fe.

En el Capítulo II desarrollaremos el derecho de acceso a la información pública a la luz de la doctrina y la jurisprudencia, en su doble vertiente de información activa y pasiva.

En el Capítulo III evaluaremos el rol del Tribunal de Cuentas de la Provincia de Tierra del Fuego según el marco establecido en la Constitución Provincial, la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas y la jurisprudencia atinente al tema.

Este proceso permitirá reconocer y visualizar cómo se ejecutan sus competencias en la actualidad y, a partir de allí, establecer las modificaciones que resultarán necesarias para resignificar las atribuciones de este organismo de control.

Por último, en el Capítulo IV incluiremos el impacto de los principios repasados, en las atribuciones del organismo de control y la necesidad de revisar su rol tradicional de cara a la sociedad. Esta mirada se centra específicamente en el procesamiento de su propia información interna, como así también de aquella que obtiene en cumplimiento de su deber institucional, con el fin de visibilizar la misma de un modo útil y comprensible para la sociedad.

Las conclusiones permitirán confirmar el objetivo de esta investigación, las que se complementarán con recomendaciones vinculadas a los criterios y las pautas que deberían seguir el organismo de control, a los fines de adecuar su rol, en los términos que se propone el presente trabajo.

## **Capítulo I. El principio de transparencia y su impacto en las prácticas administrativas.**

### ***1. El Estado Constitucional de Derecho como presupuesto de la transparencia pública.***

El cambio de paradigma que implicó la culminación de las monarquías y el advenimiento de las repúblicas significó una modificación trascendental en cuanto a la consideración del Estado y el vínculo con los ciudadanos.

El concepto de república supone la realización de ciertos principios que la definen en su contenido, poniendo, además, en evidencia un cambio radical en la manera en la cual el poder se autodefine y el modo en el que se relaciona con la sociedad.

Los principios tradicionales que inspiraron a la república: periodicidad en los cargos públicos, publicidad de los actos de gobierno, responsabilidad de los funcionarios públicos, igualdad ante la ley y división de poderes<sup>3</sup>, han mutado su contenido tradicional, adaptándose a los cambios que imponen las sociedades modernas y los problemas que las aquejan. Algunos autores realizan una pequeña variación en este contenido, incorporando la elección popular de los representantes, en sustitución del principio de igualdad ante la ley<sup>4</sup>.

En efecto, la lenta conformación del Estado Constitucional de Derecho, acelerada con la reforma constitucional de 1994, con una estructura interna y externa superadora del Estado tradicional, no suprimió los principios clásicos; por el contrario, los vigorizó y amplió.

La verdadera conciencia de que el Estado es de todos los ciudadanos, y que los fondos públicos no pertenecen a los Gobernantes, quienes sólo los administran, exige fortalecer los mecanismos de participación y control, poniendo la información al alcance de todos y facilitando su acceso, para que aquellos principios no sean meras utopías.

Asimismo, este nuevo estado de cosas impone un manejo transparente y responsable de los fondos públicos, que permiten desempolvar y fortalecer los principios esenciales de la república.

<sup>3</sup> Gelli, María Angélica, *Constitución de la Nación Argentina – Comentada y Concordada*, 4ª edición actualizada y ampliada, Buenos Aires, La Ley, 2008, pp. 22-31.

<sup>4</sup> Rosatti, Horacio, *Tratado de Derecho Constitucional*, 1ª edición, T. I, Santa Fe, Rubinzal- Culzoni Editores, 2011, pp. 186-198; Ekmekdjian, Miguel Ángel, *Manual de la Constitución Argentina*, 6ª edición, Buenos Aires, Lexis Nexis, 2007, pp. 307-313.

Esta suerte de nuevo vínculo generado entre el Estado que se rediseña a partir de los principios precedentes y un lazo más franco que se genera con la sociedad civil, es lo que se ha denominado gobernanza o buena administración, cuya sola denominación ya es ejemplificativa de esta nueva relación<sup>5</sup>, que implica una serie de derechos y obligaciones de mutua correspondencia entre los ciudadanos y los funcionarios.

En efecto, esta mutación produjo una fisura en el esquema tradicional que equilibraba armónicamente potestades, derechos y garantías, que debe reordenarse nuevamente, instaurando al hombre en el centro de la escena.

En este esquema el principio de publicidad de los actos de gobierno al que hicieramos referencia ha variado sensiblemente en la época de los gobiernos digitales, bajo el principio informador de la transparencia, imponiendo un fuerte componente de información activa, en el marco de la buena administración.

También el principio de responsabilidad de los funcionarios públicos sufrió cambios significativos, en tanto ya no sólo se prevé una valoración posterior de su conducta, sino que se han dictados sendas normas de ética pública en distintos órdenes<sup>6</sup>, que tienden a establecer una base regulatoria preventiva.

Ahora bien, el derecho fundamental a la buena administración, regulado en la Carta Europea de los Derechos Fundamentales de diciembre de 2000, supone un cambio trascendental en la perspectiva ética de la gestión pública<sup>7</sup>.

Los ciudadanos son titulares del derecho fundamental a la buena administración pública, que consiste en que los asuntos de naturaleza pública sean tratados con equidad, justicia, objetividad, imparcialidad, siendo resueltos en plazo razonable al servicio de la dignidad humana<sup>8</sup>.

La buena administración, entonces, conceptualmente, nos está indicando ya un Estado que ha decidido vincularse de una manera más frontal con sus ciudadanos, y a partir de allí, la transparencia como principio informador y los principios que se entrelazan con la misma (publicidad, acceso a la información, participación, ética, rendición de cuentas, responsabilidad, control, igualdad –que bajo el paradigma de la buena administración implica y supone la igualdad de oportunidades– y buena fe) no sólo constituyen un deber para la Administración, sino también un derecho para los ciudadanos que pueden exigirla. Estos derechos, a su vez, implican una serie de obligaciones a los ciudadanos, vinculados esencialmente con el ejercicio responsable de los derechos mencionados.

<sup>5</sup> Ivanega, Mirian M., *Control Público*, 1ª edición, Buenos Aires, Astrea-Rap, 2016, p. 203.

<sup>6</sup> Ver Código Iberoamericano de Ética Judicial y Ley N° 25.188, de Ética de la Función Pública, entre otras.

<sup>7</sup> Rodríguez-Arana Muñoz, Jaime, *Derecho Administrativo y Administración Pública en tiempos de crisis*, Caracas, editorial Jurídica Venezolana, 2014, p. 41.

<sup>8</sup> “Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en relación con la Administración Pública”. Aprobada por el Consejo Directivo del CLAD en reunión presencial-virtual celebrada desde Caracas el 10 de octubre de 2013.

A partir de lo expuesto podemos considerar a los principios de transparencia pública y buena fe como informadores de los restantes<sup>9</sup>.

De este modo, la transparencia cumple un rol unificador de varios principios que constituyen pilares de la actividad del Estado y la buena fe su condimento necesario, pero no desde un rol de supremacía, sino de coordinación y retroalimentación, en tanto permite integrarlos, coordinarlos a fin de legitimar y revitalizar la actividad estatal, tal como veremos en los párrafos que siguen a continuación.

## 2. *¿Qué es la transparencia pública?*

La transparencia es el presupuesto *sine qua non* de la democracia participativa. Es el eslabón necesario a los fines de una adecuada rendición de cuentas como derecho y obligación y que va a dar el impulso definitivo a la consecución de un buen gobierno y la cohesión social.

Es que, sin duda alguna, es claro que un gobierno no transparente genera fractura social, desde esta perspectiva se comparte plenamente la afirmación de que la transparencia gusta, la transparencia es apertura, verdad, tranquilidad ciudadana, es claridad, es ideal, es positiva, y se predica y se pretende del derecho, de la política, de la economía, de los medios de comunicación, etcétera<sup>10</sup>.

Afirmar que la transparencia es un principio connatural a la Administración Pública puede parecer baladí o innecesario. En efecto, la Administración Pública debe ser transparente. Al realizar su tarea, el aparato público ha de mostrar al pueblo cómo trabaja, porque adopta determinadas decisiones, cuáles son sus derechos y, también, cuáles son sus deberes y obligaciones para con la cosa pública.

En realidad, la razón de fondo que explica hasta qué punto la transparencia ha de ser una de las características más relevantes del funcionamiento administrativo reside en que, como sabemos, en democracia, el titular de todos los poderes es el pueblo soberano. Por tal motivo, los ciudadanos son, legítimamente, los dueños del aparato administrativo, y tienen legítimo derecho a conocer las razones de su actuación y la forma en que se producen sus declaraciones de voluntad o juicio sobre las más diversas cuestiones<sup>11</sup>.

En mérito a lo expuesto y a los fines de analizar el principio de transparencia a la luz de los parámetros esbozados, resulta adecuado analizar cada una de las cuestiones que se plantean, pero desde la óptica de los principios jurídicos involucrados en el caso.

<sup>9</sup> Ivanega, *Control...*, *op. cit.*, p. 203.

<sup>10</sup> Urb - All, “Transparencia, rendición de cuentas y participación: una agenda común para la cohesión social y la gobernanza en América Latina”, Colección de Estudios sobre Políticas Públicas Locales y Regionales 06 de Cohesión Social, pp. 39 a 46, <https://www1.diba.cat/l1breria/pdf/52249.pdf>. (disponible al 27-11-2020).

<sup>11</sup> Rodríguez-Arana Muñoz, Jaime, “Sobre la transparencia en la Administración pública”, en *Revista Argentina del Régimen de la Administración Pública –Rap*: 349, Buenos Aires, Ediciones Rap, 2014, p. 21.

### **3. Contenido de la transparencia pública.**

La transparencia supone y exige en un Estado la publicidad de los actos de gobierno, el acceso a la información pública, la facilitación por parte del Estado de la participación ciudadana, la igualdad en el acceso a los bienes públicos, la ética en el accionar de empleados y funcionarios públicos, rendición de cuentas, responsabilidad y control. Por su parte, la buena fe de todos los involucrados es imprescindible para preservar la interacción armónica y dinámica de principios<sup>12</sup>.

La transparencia y los principios que se coordinan a través de la misma, modificaron sustancialmente el paradigma del Estado y la república, fortaleciendo, tal como se mencionó, el vínculo con la sociedad, a la cual le pone a disposición la información, abriéndole las puertas para que se involucre en sus asuntos.

Puede advertirse, entonces, que se encuentra íntimamente vinculado con el sistema democrático, en el rol informador que se ha señalado precedentemente y contribuye innegablemente a legitimar el accionar de los entes públicos, que se encuentran severamente cuestionados en la actualidad<sup>13</sup>.

Retomando lo expuesto al inicio, se advierte que las políticas implementadas por los estados, con el objeto de instituir mecanismos idóneos para su detección, prevención y corrección, suelen partir del dictado de normas jurídicas de diversos contenidos (códigos de ética, regulación legal de los juicios de cuentas y de responsabilidad, incorporación de figuras penales, etc.).

Sin embargo, esta primaria vía de solución ha sido cuestionada, entendiéndose que las previsiones legales no son suficientes, pues resulta necesario implementar sistemas de control y responsabilidad que permitan lograr, con efectividad, los fines perseguidos por el legislador.

Hay quienes consideran, incluso, que las regulaciones normativas pueden incidir en forma negativa en la lucha contra este flagelo, y convertirse en un instrumento que lo fomenta e incluso provoca. Es decir, que lejos de combatirlo se convierte en su aliado<sup>14</sup>.

La publicidad de los actos de gobierno, conforme lo hemos explicado en el apartado 1, consiste en uno de los principios fundamentales de la forma republicana de gobierno<sup>15</sup>, siendo ínsita por lógica derivación al Estado Constitucional de Derecho.

Se trata, asimismo, de una manifestación concreta de la transparencia, pues a través de ella se facilita el conocimiento por parte de los ciudadanos de los efectos de las decisiones que los afectan y del destino de los recursos públicos.

<sup>12</sup> Ivanega, *Control...*, *op. cit.*, p. 203.

<sup>13</sup> Basterra, Marcela I., *Acceso a la información pública y transparencia*, 1ª ed., Buenos Aires, Astrea, 2017, p. 3.

<sup>14</sup> Mairal, *Las raíces legales...*, *op. cit.*, p.18.

<sup>15</sup> Basterra, *Acceso a la información pública...*, *op. cit.*, p. 5.

Pero ello no es suficiente, pues los ciudadanos deben contar con herramientas educativas para comprender la necesidad de disponer de la publicidad, acceder a la información, interpretarla y evaluarla por sí mismos<sup>16</sup>.

Esta exigencia marca la interrelación entre la corrupción y la falta de publicidad, donde lo oculto es el denominador común del que se valen aquellos que ejercen las funciones del Estado, en todas sus facetas.

En consecuencia, sin publicidad la corrupción encuentra terreno fértil para expandirse y arraigarse.

Con el transcurrir del tiempo, y tomando en cuenta que la publicidad de los actos de Gobierno no había logrado vencer la resistencia del Estado para hacer pública parte de información que generaba, fue necesario buscar nuevas herramientas que permitan combatir ese estado de opacidad; fue gestándose, así, el derecho de acceso a la información pública.

Es que naturalmente, si existe un deber en cabeza del Estado de dar publicidad a los actos de gobierno, era necesario dotar a la sociedad de una herramienta eficaz a fin de que pueda exigir el cumplimiento del principio aludido, obteniendo información completa, adecuada, oportuna y veraz de los asuntos públicos.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos consideró<sup>17</sup> que la Convención Interamericana de Derechos Humanos, en su Artículo 13, protege el derecho que tiene toda persona a solicitar el acceso a la información con el control estatal, dando con ello un impulso sustancial al derecho de acceso a la información pública<sup>18</sup>, que fue transcurriendo varias etapas de fortalecimiento y reconocimiento jurisprudencial, hasta culminar con su consagración normativa en la Ley N° 27.275.

A instancias de este derecho, y máxime con su recepción normativa, el rol del funcionario público mutó, razón por cual quien asume una responsabilidad funcional en la actualidad, debe tener conciencia de que ello supone un cúmulo de obligaciones que implican, entre otras cosas, ser proactivo en la difusión y divulgación de la información, en tanto es fundamental para el control público, como así también para el control social, a través de la participación ciudadana.

A la luz de lo expuesto, es claro que la vigencia plena de este derecho es el soporte necesario para la participación ciudadana, y como lógica derivación para el control que ésta debe ejercer sobre los actos de gobierno y sus funcionarios<sup>19</sup>.

<sup>16</sup> Gelli, María Angélica, “Acceso a la información en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires: derecho fundamental y sostén político de la República”, en *Acceso a la información pública en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires- Ley N° 104 comentada y concordada*, Buenos Aires, Ad-Hoc, 2012, pp. 200-201.

<sup>17</sup> CIDH, “Claude Reyes y otros vs. Chile”, Serie C, núm. 151 (2006).

<sup>18</sup> En el Capítulo II se desarrollará en extenso el derecho de acceso a la información pública, acercando por ahora sólo estas breves nociones.

<sup>19</sup> Ivanega, Mirian M., “La participación y el control ciudadano en los procesos de formación y ejecución contractual”, en AA. VV., *Cuestiones de Contratos Administrativos*, Jornadas organizadas por la Universidad Austral, Facultad de Derecho, 1ª edición, Buenos Aires, Ediciones Rap, 2007, pp. 919-940.



También es una herramienta positiva para los funcionarios políticos que quieren rescatar el honor de su vapuleada profesión y establecer nuevas reglas de convivencia y respeto para legitimar su función, pues estos derechos fomentan la transparencia en tanto no hacen más que poner en una vidriera la actuación del Estado.

Sin lugar a dudas, todas estas cuestiones implican nuevos paradigmas y cosmovisiones del derecho, con nuevas reglas, nuevos principios, donde podremos ver jueces más activos, funcionarios sujetos a nuevas formas de conducta, participación social más activa y un control dinámico de la cosa pública<sup>20</sup>.

#### *A. Transparencia y buena fe.*

Al igual que la transparencia, el principio de buena fe informa a todos los principios y constituye una vara fundamental para la interpretación de las conductas<sup>21</sup>. En tanto cada uno de los institutos que analizaremos supone su ejercicio, que alcanza tanto a la administración en su desempeño cotidiano, como a los particulares que efectúan el ejercicio de los derechos en procura del control social.

Este principio refleja el cumplimiento de las obligaciones pactadas y la valoración de la conducta que se espera de una persona normal que actúa con lealtad<sup>22</sup>, cuya trascendencia también se advierte en el Código Civil y Comercial al ser incorporado en su Artículo 9° como regla general.

En consonancia, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha destacado que resulta esencial que, para garantizar el derecho a la información, los poderes públicos actúen de buena fe y realicen diligentemente las acciones necesarias para asegurar la efectividad de ese derecho<sup>23</sup>.

En suma, la buena fe, al igual que la transparencia, es un principio transversal a los otros que desarrollaremos<sup>24</sup>, el accionar de buena fe es esperable tanto en el Estado que debe poner a disposición información, como en el ciudadano que debe recibirla, participar y ejercer el control social, como así también, y finalmente, en los organismos encargados del control institucional, en tanto deben accionar con buena fe tanto de cara a los controlados, como a la ciudadanía que aguarda sus conclusiones.

<sup>20</sup> Pachtman, David, “Derechos de incidencia colectiva. Regulación en la Provincia de Tierra del Fuego”, en *Revista de la Asociación Argentina de Derecho Administrativo* N° 2, 2007, pp. 58-64.

<sup>21</sup> Ivanega, *Control...*, *op. cit.*, pp. 187-189.

<sup>22</sup> *Ibidem*.

<sup>23</sup> CIDH, Casos “Gomes Lund y otros (Guerrilha do Araguaia) vs. Brasil”, Serie C, N° 219, párr. 211, (2010).

<sup>24</sup> Ivanega, *Control...*, *op. cit.*, pp. 187-189.

## B. Transparencia e igualdad.

La igualdad, como otros de los pilares del sistema republicano, tuvo también importantes transformaciones.

En su génesis tuvo en miras eliminar los privilegios de algunos grupos sociales basados en prerrogativas de sangre o de nacimiento –en los términos expresos de la redacción originaria del Artículo 16 de la Carta Magna–, para establecer un sistema con pretensiones de neutralidad; en la actual, otorgar un paraguas de protección para los grupos más desfavorecidos. Ya no alcanza, en consecuencia, con no actuar para respetar la dignidad humana –esquema tradicional del Art. 19 de la Constitución Nacional–; en tanto los mandatos constitucionales imponen adoptar medidas de acción positiva –el respeto por la dignidad humana, en el marco del Art. 75, inc. 23 de la Carta Magna, y la nueva dimensión que corresponde otorgar al principio de igualdad ante la ley<sup>25</sup>.

La reforma constitucional introducida en 1994 dio un nuevo impulso al desarrollo del principio de igualdad sustancial para el logro de una tutela efectiva de colectivos de personas incluidas en grupos vulnerables, estableciendo “medidas de acción positiva” –traducidas tanto en “discriminaciones inversas” cuanto en la asignación de “cuotas benignas”– en beneficio de ellas. Es que, como se ha dicho, “en determinadas circunstancias, que con suficiencia aprueben el test de razonabilidad, resulta constitucional favorecer a determinadas personas de ciertos grupos sociales en mayor proporción que a otras, si mediante esa ‘discriminación’ se procura compensar y equilibrar la marginación o el relegamiento desigualitario que recaen sobre aquellas [...] se denomina precisamente discriminación inversa porque tiende a superar la desigualdad discriminatoria del sector perjudicado [...] (Bidart Campos, Germán, *Tratado elemental de derecho constitucional argentino*, Tomo I B, Buenos Aires, Editorial Ediar, 2000-2001, p. 80)”<sup>26</sup>.

La verdadera conciencia de que el Estado es de todos los ciudadanos, y que los fondos públicos no pertenecen a los Gobernantes, quienes sólo los administran, exigen fortalecer los mecanismos de participación y control, poniendo la información al alcance de todos y facilitando su acceso, para que aquellos principios no sean meras utopías.

Ahora bien, en estas nuevas perspectivas, el solicitante de información no debe ser mirado como contradictor, sino, como bien lo decía el maestro Julio Rodolfo Comadira, un coadyuvante al logro del bien común, a través de su participación en la gestión de los intereses públicos, como parte del procedimiento previo a la toma de decisiones<sup>27</sup>,

<sup>25</sup> Gelli, *Constitución...*, *op. cit.*, pp. 231-260.

<sup>26</sup> CSJN, “García, María Isabel c/ AFIP s/ acción meramente declarativa de inconstitucionalidad”, *Fallos*: 342:41 (2019).

<sup>27</sup> Comadira, Julio R., *Derecho Administrativo – Acto Administrativo – Procedimiento Administrativo – Otros Estudios*, 2ª edición, Buenos Aires, Lexis Nexis - Abeledo Perrot, 2003, pp. 16-17. En relación al punto refiere expresamente el autor: “[...] La realidad evidencia que el administrado no sólo se defiende frente a la autoridad administrativa, supuesto en el cual el debido proceso es garantía formal de justicia. El particular también aspira, por ejemplo, a acceder en condiciones igualitarias a la distribución de los fondos públicos involucrada en la contratación administrativa, a la participación útil en el control de la gestión de servicios que lo tienen por usuario [...]. En un Estado de Derecho, el debido procedimiento

pues esto refuerza el control sobre la Administración por parte de la sociedad<sup>28</sup>, a fin de lograr el cumplimiento del bien común.

Es que, como bien lo recordaba el distinguido profesor, la transparencia es fundamental para que la sociedad pueda controlar debidamente cómo se efectúa el reparto de los fondos públicos. Nótese, que el particular también aspira, por ejemplo, a acceder en condiciones igualitarias a la distribución de los fondos públicos involucrados en la contratación administrativa, a la participación útil en el control de la gestión de servicios que lo tienen por usuario<sup>29</sup>, como así también a un reparto equitativo de las ayudas públicas.

La igualdad de oportunidades no debe limitarse sólo a los contratos, sino también para acceder a los cargos públicos, exigiendo un escrutinio objetivo de la idoneidad<sup>30</sup>.

#### ***4. La participación ciudadana como presupuesto de la transparencia. El control social.***

##### *A. Concepto e importancia de la participación ciudadana.*

La participación forma parte del proceso denominado “gobernanza”, que marcó cambios en las sociedades y en los poderes públicos.

Con este término se identifica un modelo de gobierno que, en sus fines y relaciones políticas, sociales y económicas, se articula con la sociedad civil y el mercado. Tal como expresa el Preámbulo de la Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública –en adelante, CIPCGP–, la gestión pública participativa contribuye al desarrollo de los países, favoreciendo la inclusión y la cohesión social.

El protagonismo de los poderes públicos cede frente a la integración de la sociedad a los asuntos estatales, por eso se trata de un proceso a través del cual los particulares, los grupos sociales y las instituciones están coordinados para participar en la formulación de la acción política.

La actuación política se engarza con los múltiples actores públicos y privados en una dinámica de interacción e interdependencia. Se supera el viejo paradigma que establecía el monopolio de la gestión de los asuntos públicos y se reconoce la pluralidad de agentes sociales que participan y cooperan en la toma de decisiones, en la gestión, en la evaluación y en las responsabilidades<sup>31</sup>.

---

previo comprende, entonces, no sólo el debido proceso adjetivo, como garantía de protección frente al reproche, sino, además, la participación privada en la gestión pública”.

<sup>28</sup> Ivanega, *Control...*, *op. cit.*, p. 202.

<sup>29</sup> Comadira, Julio R., *Derecho Administrativo...*, *op. cit.*, pp. 16-17.

<sup>30</sup> Ivanega, *Control...*, *op. cit.*, p. 208.

<sup>31</sup> Cerillo Martínez, Agustín, “La participación de la sociedad civil en los órganos colegiados de la Administración (comentario de la Sentencia del Tribunal Supremo de 5 de marzo de 2003)”, en *Revista española Derecho Administrativo N° 126*, 2005, pp. 323-334.

La participación es uno de los principios de la buena gobernanza, que debe cohesionarse con los restantes –publicidad de los actos de gobierno, acceso a la información pública, control de los asuntos públicos, rendición de cuentas, responsabilidad de los funcionarios públicos, etc.–, a los fines de ejercer un debido control sobre los asuntos de interés público. Al reconocerse la multiplicidad de actores y la necesidad de hacerlos partícipes en los procesos de decisión, ejecución y control, se renueva la democracia y se otorga mayor legitimidad a la acción pública<sup>32</sup>.

Como bien explica Ivanega, seis son los sectores en los que se concreta el principio de participación<sup>33</sup>, involucrando específicamente los ámbitos: social, económico, defensa de derechos humanos frente al Estado y a entidades privadas, planificación local –que comprende la municipal, el desarrollo urbano, ordenamiento urbanístico, el presupuesto participativo–, la elección de representantes comunitarios y la posibilidad de elegir a miembros e integrantes de los Poderes del Estado (presidentes, gobernadores, alcaldes) incluyendo aquí la oportunidad de presentar iniciativas legislativas<sup>34</sup>.

La participación en cualquiera de sus manifestaciones requiere, tanto de los gobiernos como de los ciudadanos, determinadas condiciones y esfuerzos.

Los gobiernos deben tener un fuerte compromiso político para tratar de que la sociedad civil se organice y capacite, poniendo a su disposición los recursos adecuados. En tal sentido se han establecido diversas regulaciones en la CIPCGP, que tienden a establecer obligaciones a cargo del Estado, que no se agotan en crear políticas con espacios de participación<sup>35</sup>, ni destinando recursos para ello, sino, también, creando y potenciando las condiciones favorables para el ejercicio efectivo de este derecho<sup>36</sup> y llevando adelante iniciativas de educación, formación y sensibilización dirigidas a los servidores públicos<sup>37</sup>.

La doble cara que refleja este derecho se manifiesta en forma clara en el Artículo 6° de la CIPCGP, en tanto establece que la participación ciudadana constituye en forma simultánea un derecho activo exigible a los poderes públicos, como así también una responsabilidad pública para los miembros de la sociedad.

Los ciudadanos, a su vez, en forma individual o conformando organizaciones, deben propender a una actuación responsable, en un marco de solidaridad y tolerancia, aceptando la crítica libre y plural.

<sup>32</sup> CSJN, “Centros de estudios para la promoción de la igualdad y la solidaridad y otros c/ Ministerio de Energía y Minería s/ amparo colectivo”, *Fallos*: 339:1077 (2016).

<sup>33</sup> Ivanega, *Control...*, *op. cit.*, pp. 234-235.

<sup>34</sup> *Ibidem*. Señala la autora que un supuesto de participación en el ámbito del Poder Judicial es la institución del *amicus curiae* (amigos del tribunal), que se introduce para los procesos en los que el interés público trasciende el de las partes, con el objeto de que una persona física o jurídica ilustre a los jueces sobre los puntos de contienda.

<sup>35</sup> Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública, Artículo 11.

<sup>36</sup> Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública, Artículo 7°.

<sup>37</sup> Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública, Artículo 9°.

La complejidad de un sistema participativo está dada por la amplitud de las actividades y modalidades que puede involucrar tanto respecto a la organización de la Administración, como a los procedimientos y consecuencias.

Julio R. Comadira ha explicado que el administrado puede tomar parte en el ejercicio de la función administrativa actuando de diversos modos, durante el procedimiento administrativo que conduce a la emisión del acto, pero sin incorporarse a la estructura administrativa, o bien puede hacerlo insertándose en ésta de forma circunstancial o permanente. Se habla así de participación procedimental y de participación orgánica<sup>38</sup>.

Por otro lado, si se atiende a la protección concedida por el ordenamiento jurídico, se pueden distinguir otras dos especies: la participación tutelada –o participación propiamente dicha– y la del otorgamiento discrecional.

La primera se configura cuando el ordenamiento jurídico “otorga al administrado el derecho, exigible en sede administrativa y judicial, de tomar parte como colaborador en el ejercicio de la función administrativa, sea en el procedimiento previo a la emisión del acto, sea a través de su inserción, ocasional o permanente, en dicha estructura”.

La segunda especie se presenta cuando la colaboración del administrado en el ejercicio de la función administrativa se presenta como una posibilidad, es decir, como alternativa de decisión discrecional para la autoridad administrativa, sin que ésta “tenga más obligación que la de fundar su negativa cuando mediere una petición del particular”.

Fuera de estos supuestos existen otros que se vinculan con procedimientos de defensa o simple colaboración: en los procedimientos de selección de contratistas de la contratación pública, las audiencias públicas y otros modos de consulta en el marco de los servicios públicos y la intervención en sistemas de control del actuar de la Administración participando en el procedimiento administrativo<sup>39</sup>.

La publicidad de los actos de gobierno como principio constitutivo de la república es central para consolidar un Estado transparente, sin embargo, no es suficiente; en la actualidad, dicho principio ha sufrido una profunda transformación dando lugar a un sistema de información que busca llegar al ciudadano, ponerse a disposición de él; por tal motivo, el derecho de acceso a la información, en sus dos vertientes, activa y pasiva, es considerado como una herramienta fundamental.

Un ejemplo de lo que sostenemos es el Decreto N° 1.172/2003, aplicable en el ámbito nacional. En esta norma se fija expresamente que acceder a la información implica los derechos a requerir, consultar y recibir información pública<sup>40</sup>. La finalidad

<sup>38</sup> Comadira, Julio Rodolfo, “Procedimiento Administrativo y Participación ciudadana”, archivo PDF obtenido en <http://alumnosmdag.blogspot.com.ar/2010/11/procedimientoadministrativo-.html> (disponible el 18-9-2020).

<sup>39</sup> *Ibidem*.

<sup>40</sup> El Decreto N° 1.172/2003 definió al acceso a la información pública como una instancia de participación ciudadana, por la cual toda persona ejercita su derecho a requerir, consultar y recibir información.

de este principio es la de permitir y promover la participación ciudadana a través de la provisión de información completa, adecuada, oportuna y veraz. La limitación a ello conlleva al ocultamiento no solo de los datos que se pretenden conocer sino también de las formas en que los funcionarios ejecutan sus obligaciones legales y constitucionales; además de impedir la crítica de la opinión pública, conforme lo ha sostenido la doctrina<sup>41</sup> y la PTN<sup>42</sup>.

Sin embargo, si bien la participación supone acceso a la información, no se agota en él.

En efecto, ponemos como ejemplo el rol de las nuevas tecnologías como medios de comunicación e información, pues si sostuviéramos que poner a disposición del público la información a través de esos mecanismos satisface el principio de participación, alcanzaría con que los organismos públicos contaran con una página de *Internet*. Ello no es suficiente en términos constitucionales<sup>43</sup>.

### *B. Control social.*

“Tomar parte” se relaciona con el control. Al participar, opinar y criticar también se está controlando, con diversas modalidades.

En este punto, es importante remitirse al fallo de la CSJN<sup>44</sup> en el que se reconoce a la participación ciudadana, en la toma de decisiones públicas, con un contenido amplio, traduciendo una faceta del control social que puede manifestarse de maneras distintas y cuya ponderación ha sido dejada en manos del legislador. Allí se enfatiza también el carácter operativo de este derecho y la necesidad de garantizar su concreción práctica.

En síntesis, se evidencia la trascendencia que posee este derecho, como así también el rol que tiene reservado a los fines del control social; ello así, en tanto que, conforme se adelantó, parafraseando a la CIPCGP, una buena democracia fomenta y garantiza la participación, lo que se vincula directamente con una mejora en la gestión de los asuntos públicos.

<sup>41</sup> Ivanega, “La participación y el control ciudadano...”, *op. cit.*, pp. 919-940.

<sup>42</sup> PTN, *Dictámenes*: 247:564.

<sup>43</sup> Ivanega, Mirian M. “Instrumentos de Participación Ciudadana en la Formación de los Contratos Administrativos”, Publicado en la *Revista de Derecho Público. Contratos Administrativos II*, Ed. Rubinzal Culzoni, 2007- 2.

<sup>44</sup> CSJN, “CIPPEC c/ EN – M. Desarrollo Social (Decreto N° 1.172/2003) s/ amparo Ley N° 16.986”, *Fallos*: 337:256 (2014).

## **5. Conclusión.**

En este capítulo hicimos un análisis fundamentalmente doctrinario de la transparencia pública, la cual se impone como un principio general, resultando sustancial en el objeto del presente trabajo.

Como hemos anticipado, referirse a un Estado transparente supone que ha aceptado vincularse en forma diferente con los ciudadanos, en el marco de la buena administración.

En tal sentido, es necesario indagar, a los fines de este trabajo, la naturaleza, contenido y el alcance del derecho de acceso a la información pública.

## **Capítulo II. Derecho de acceso a la información pública en el Estado Constitucional de Derecho.**

### **1. Introducción.**

Conforme señala la doctrina, “el derecho de acceso a la información pública” se encuentra hermanado con otros. Esto es así en tanto el avance de las comunicaciones fue generando tantos derechos como permite la división en etapas del “proceso de comunicación”<sup>45</sup>. En función de ello puede decirse que existen tantos desprendimientos de este derecho como etapas tiene el proceso al que venimos aludiendo (a saber, el de no ser molestado por las opiniones, de poder expresarlas, recibir información, a investigar, difundir esa investigación, etc.).

Si bien los principios que inspiran a cada una de estas etapas son similares, cada uno de los derechos que contiene el proceso de comunicación puede ser ejercido en forma independiente. Así, por ejemplo, puedo defender en forma indistinta mi derecho de expresión, el de difundir información, o el de recibirla.

En este marco general de “derecho a la información”, debemos situar al “derecho de acceso a la información pública”, en virtud del cual se puede solicitar información en poder del Estado, contenida en soportes diversos, salvo que exista un acto previo que la declare reservada o secreta, siempre y cuando el fundamento responda a una causal legítima<sup>46</sup>.

La noción conceptual señalada, esto es la ubicación del derecho de acceso a la información pública en el marco general del proceso de comunicación, si bien permite advertir su importancia e interacción con los otros derechos emparentados bajo el mismo proceso, no desmerece su origen autónomo, cuyas raíces fundamentales se afincan en los principios del Estado Republicano –con sustento en el Artículo 1º de la Constitución Nacional–, específicamente en la publicidad de los actos de gobierno.

<sup>45</sup> Basterra, Marcela I., *El derecho fundamental de acceso a la información pública*, 1ª edición, Buenos Aires, Lexis Nexis, 2006, pp. 10-11.

<sup>46</sup> *Ibidem*.

Amén de ello, y amparado en esa publicidad, el derecho de acceso a la información pública se convierte en un instrumento fundamental para hacer efectivos otros principios derivados del mismo Estado Republicano, como son el control y la responsabilidad de los funcionarios públicos.

La participación ciudadana requiere un conocimiento previo sobre la marcha de los asuntos del Estado, que es fundamental garantizar a instancias de este derecho, conforme se ha destacado en los numerosos precedentes que en la parte pertinente del presente capítulo abordaremos.

## ***2. Importancia del acceso a la información pública para el ciudadano.***

Como lo venimos explicando, el derecho de acceso a la información pública es un requisito esencial a los fines del control social y una herramienta fundamental para el ejercicio de otros derechos mencionados a lo largo de este trabajo.

Lo expuesto contribuye sin lugar a dudas a una mejor evaluación por parte de los ciudadanos respecto del desempeño de los gobernantes. Por ende, si se amplía la garantía y el fundamento del derecho a la información, la democracia se fortalece y se otorga una herramienta concreta para la transparencia y publicidad de los actos de gobierno<sup>47</sup>.

La calidad democrática no puede quedarse en los procesos legislativos, sino que tiene que alcanzar también a la elaboración de los planes, los programas o los proyectos que concretan las intenciones legislativas en políticas públicas específicas. La ciudadanía está hoy preparada para entender las complejidades de los diversos ámbitos sectoriales en los que actúa la Administración Pública y, en realidad, en la medida que se sienten afectados y/o interesados en estos ámbitos, exigen ser involucrados en la toma de decisiones y en la implementación de las políticas públicas<sup>48</sup>.

Como lo sostiene Buteler<sup>49</sup>, actualmente la presencia del ciudadano permite que este pueda fiscalizar las decisiones públicas y conocerlas evitando, así, el oscurantismo estatal, posibilitando controlar la corrupción del Estado y el desempeño de los funcionarios dentro de los márgenes previstos en la Ley de Ética Pública<sup>50</sup>.

Lo expuesto evidencia que el derecho de acceso a la información pública desempeña un rol fundamental en la democracia actual, no sólo por su intrínseco valor, sino también por su carácter instrumental para el ejercicio de otros derechos.

<sup>47</sup> Ídem, p. 207.

<sup>48</sup> Brugué, Quim, “Un marco para desarrollar el Gobierno Abierto”, en *Revista Deliberación*, núm. 3, Dirección General de Participación Ciudadana, Acción Exterior y Cooperación del Gobierno de Aragón, 2013, pp. 22 a 38.

<sup>49</sup> Buteler, Alfonso, “Transparencia, legitimidad pública y acceso a la información pública”, en AA. VV., *Cuestiones Estructurales de Derecho Administrativo: Instituciones, buena administración y derechos individuales*, Jornadas organizadas por la Universidad Austral, Facultad de Derecho, 1ª edición, Buenos Aires, Ediciones Rap, 2018, pp. 119-153.

<sup>50</sup> Ley N° 25.188, BO 1-11-1999.



### *A. Información pública pasiva e información activa: gobierno abierto.*

El derecho al acceso a la información en su dimensión pasiva, tal como lo venimos diciendo, es la factibilidad del Estado de suministrar información ante el pedido del administrado, lo que significa que el Estado favorece el acceso ante el requerimiento de los particulares.

Es decir que, en su fórmula pasiva, el protagonista es el administrado que solicita la información, teniendo luego una conducta expectante, ya que el Estado es quien tiene la obligación de suministrar la información ante el requerimiento del particular.

La información pública activa, por el contrario, es la obligación estatal de poner en conocimiento de la ciudadanía cierta información relevante, precisa y actualizada, cumplimentando lo requerido en la Ley N° 27.275.

Esto constituye un pilar básico para que se haga efectivo el derecho de acceso a la información pública, permitiendo que las personas tengan a su disposición los indicadores más importantes de la gestión pública, lo que redundará en beneficio de principios como los de economía y celeridad<sup>51</sup>.

Por ende, el gobierno abierto introduce nuevas aristas al concepto de buen gobierno, como así también al rol que juegan los gobiernos, las organizaciones intermedias y los ciudadanos en la gestión pública. En los últimos años, ha servido para potenciar y generar sinergias entre iniciativas de gobierno antes aisladas, permitir el monitoreo y evaluación de la gestión, abrir nuevos canales de comunicación con la ciudadanía, generando espacios de diálogo y colaboración.

El uso de nuevas tecnologías, el fomento de la participación ciudadana, y el uso de datos con fines de gestión son los signos de identidad de estas nuevas iniciativas, que modifican la forma en que los gobiernos ven a los ciudadanos y buscan potenciar las relaciones de confianza entre ambos.

La transparencia es uno de los pilares del Gobierno Abierto, y constituye una herramienta clave de la política pública para: i. establecer una barrera contra la corrupción y los abusos de poder, ii. promover una mayor eficiencia en el uso y distribución de los recursos públicos, y iii. mejorar la calidad de los servicios que brinda el Estado. En definitiva, en nuestro país está establecido el acceso a la información pública como un derecho de los ciudadanos y la ciudad<sup>52</sup>.

Cuando nos referimos a una política de información activa significa el deber de proporcionar activamente información sobre la política y las acciones del gobierno y de la Administración Pública, ya sea por imperativo legal o deliberadamente. Es una información proactiva, cuya delimitación resulta difícil.

<sup>51</sup> Basterra, *Acceso a la Información...*, *op. cit.*, p. 308.

<sup>52</sup> Vila, Juan Martín, Ficha técnica de la clase 1 de gobierno abierto y transparencia de la Maestría de Políticas públicas de la Universidad Austral, 2020.

Partiendo de la premisa de que la publicidad ha de ser la norma y el secreto la excepción, adoptar una política de información activa lleva aparejada la creación de registros accesibles donde conste referenciada toda la información que baraja la institución, con discriminación de aquella que es pública respecto de la que es confidencial, por cuestiones relacionadas con la protección de datos, por causas de secreto de Estado.

La cuestión de la creación de registros no es secundaria: si el destinatario de la información no sabe cuál es la información puesta a disposición y qué tipo de información tiene derecho a consultar o a solicitar, es como si dicha información no existiera, porque no se va a hacer uso de ella. Por otra parte, se tiene que tener presente que una política de información activa no significa proceder a la publicación indiscriminada de todas y cada una de las acciones que se lleven a cabo en sede política o administrativa. Esa situación puede provocar el efecto inverso: un exceso de información implica desinformación.

Se debe realizar una gestión integral de la información que se publica, de lo contrario, en vez de transparencia se genera opacidad y confusión y, además, inseguridad jurídica<sup>53</sup>.

### *B. El derecho de acceso a la información pública como herramienta fundamental del control ciudadano.*

Un gobierno es transparente en la medida en que abre, facilita, provee información sobre sus acciones, todas ellas de carácter público, además de aportar sus fuentes de datos.

Ello fomenta y promueve la rendición de cuentas de la Administración ante la ciudadanía y un permanente adecuado control social. Para que la rendición de cuentas sea efectiva, los ciudadanos deben contar con información que les permita conocer y evaluar el desempeño del gobierno, además de poder tomar decisiones particulares en función de la misma. Por ello, se debe garantizar el derecho de acceso a la información pública a través de diferentes instrumentos que generen valor agregado.

Son desafíos centrales del Gobierno y su Administración: ampliar la información pública disponible para la ciudadanía y garantizar y mejorar su ejercicio.

En definitiva, tal como venimos reiterando a lo largo de este trabajo, son objetivos esenciales de la transparencia, por un lado, facilitar el control de la Administración Pública y, por otro, constituir una herramienta efectiva para la participación ciudadana. Podemos afirmar que la transparencia como elemento instrumental (información activa y derecho de acceso) es la base a partir de la cual se posibilita el control de la Administración por parte de los ciudadanos y la participación de estos en la toma de decisiones sobre la gestión pública (pilares fundamentales de las relaciones individuo-Administración)<sup>54</sup>.

<sup>53</sup> Urb - All, "Transparencia, rendición de cuentas...", cit., pp. 39-46.

<sup>54</sup> *Ibidem*.

### *C. La naturaleza dual del acceso a la información pública.*

Este derecho, amén de ser una herramienta fundamental para el ejercicio de otros derechos, presenta una naturaleza dual, como derecho o bien individual (como se vería claramente en el caso de que un administrado requiera información sobre la situación escalafonaria de otros agentes para interponer un reclamo), pero a la vez, y fundamentalmente, se trata de un bien social, constituyendo un instrumento imprescindible para la realización de derechos de incidencia colectiva y la participación ciudadana en los asuntos de gobierno.

Así lo ha destacado desde antiguo la Corte Suprema de Justicia de la Nación en diversos fallos<sup>55</sup> y con más precisión y desarrollo en los más recientes precedentes<sup>56</sup>.

En estos parámetros éste no debe ser analizado con los criterios tradicionales, sino con el prisma de los litigios de derecho público, que presentan acciones dirigidas a la protección del interés público, que presenten caracteres muy particulares, difíciles de analizar e interpretar a la luz de las posiciones de antigua data.

Es un bien social, no sólo es una herramienta necesaria para el ejercicio de otros derechos (ver en materia ambiental<sup>57</sup>, o en defensa de los usuarios de servicios públicos), sino que es fundamental para intervenir adecuadamente en los procesos políticos, como una exigencia ineludible de la democracia moderna.

El derecho de acceso a la información pública presenta características particulares, a saber:

- Tiende a concretar y efectivizar la transparencia dentro del ámbito de la Administración, conforme lo hemos analizado en el capítulo anterior.

- Permite que se haga efectivo el control de los actos de gobierno y la responsabilidad de los funcionarios.

- Toda la información es accesible, salvo las excepciones dispuestas por razones de reserva o secreto, que deben estar inspiradas en razones legítimas debidamente fundadas y acreditadas –derechos a la intimidad y el honor, seguridad exterior e interior, relaciones exteriores, etc.<sup>58</sup>.

<sup>55</sup> CSJN, “Costa, Héctor Rubén c/ MCBA y otros”, *Fallos*: 310:508 (1987); CSJN, “Campillay, Julio C. c/ La Razón y otros”, *Fallos*: 308:789 (1986); CSJN, “Vago, Jorge Antonio c/ Ediciones de La Urraca S.A.”, *Fallos*: 314:1517 (1991).

<sup>56</sup> CSJN, “Asociación Derechos Civiles c/ EN PAMI (Decreto N° 1.172/2003) s/ amparo Ley N° 16.986”, *Fallos*: 335:2393 (2012); CSJN, “CIPPEC c/ EN – M. Desarrollo Social (Decreto N° 1.172/2003) s/ amparo Ley N° 16.986”, *Fallos*: 337:256 (2014) y CSJN, “Giustiniani, Rubén Héctor c/ YPF S.A. s/ amparo por mora”, *Fallos*: 338:1258 (2015).

<sup>57</sup> Es que, sin duda alguna, para ejercer debidamente mis derechos en una audiencia pública, es imprescindible que cuente con la información necesaria de lo que se tratará en la misma.

<sup>58</sup> Este principio surge claramente en la jurisprudencia citada de la Corte Suprema de Justicia, inspirada a su vez en la Convención Americana de Derechos Humanos, y en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos –v. precedente “Claude Reyes vs. República de Chile”, Serie C n° 151 (2006).

- Las excepciones son interpretadas restrictivamente y deben ser debidamente fundadas y probadas por el organismo que las invoca.

- La legitimación para realizar los pedidos es sumamente amplia, alcanza sólo el carácter de miembro de la comunidad.

- También existe un concepto amplio de la legitimación pasiva, pues no sólo se dirige a organismos públicos, sino también a organismos privados, que ejerzan funciones públicas o gestionen intereses públicos<sup>59</sup>.

- Promueve e incentiva la adecuada organización, sistematización y disponibilidad de la información, asegurando un amplio y fácil acceso por parte del Estado.

- Es un medio importante para la concreción y protección de otros derechos.

- Fortalece el vínculo entre los gobernantes y los ciudadanos para reforzar la legitimidad, dado que permite una democracia legítima, transparente y eficiente.

- Su finalidad histórica –tener una historia y documentos veraces sobre la realidad de lo que ocurre todos los días– es una manera de reconciliar la realidad con la información que se guarda o documenta sobre ella.

- Es nuestro derecho a una historia común veraz.

A estos principios que surgen de diversos criterios jurisprudenciales, deben adicionarse los que fueron consagrados expresamente en el Artículo 1º de la Ley Nº 27.275: presunción de publicidad, transparencia y máxima divulgación, informalismo, máximo acceso, apertura, disociación, no discriminación, máxima premura, control, responsabilidad, *in dubio pro petitor*, facilitación y buena fe.

### ***3. Regulación normativa del derecho de acceso a la información pública.***

#### *A. Normas convencionales y constitucionales.*

La red normativa de contención de este derecho conjuga normas convencionales y constitucionales, a saber:

- Declaración de Derechos del Hombre y el Ciudadano de 1789, Artículo 15;

- Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948, Artículo 19;

- Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre de 1948, Artículo IV;

- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966 (Pacto de San José de Costa Rica), Artículo 19, inc. 2º;

- Convención Americana de Derechos Humanos de 1969, Artículo 13, inc. 1º;

<sup>59</sup> La Corte desarrolló medulosamente estos conceptos en los precedentes con “PAMI” e “YPF”, pues justamente en ellos encontraba cuestionada la legitimación pasiva de esos organismos para entregar la información.

- Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea del año 2000, Artículo 11;
- Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión del año 2000, aprobada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos;
- Carta Democrática Interamericana de 2001, Artículo 4°;
- Convenio del Consejo de Europa sobre el acceso a los documentos públicos de 2009.

Y en nuestra Constitución Nacional se encuentra consagrados en:

- Como principio general derivado del Artículo 1° de la Constitución Nacional, del cual surge el deber del Estado de dar publicidad a los actos de gobierno, como pilar fundamental del sistema republicano;
- Como principio general derivado del Artículo 33 de la Constitución Nacional, derechos implícitos, en el cual se funda el derecho de la sociedad a exigir información, como contracara del deber del Estado de dar publicidad –conforme se precisó en el punto anterior.

Como principios específicos:

- Partidos Políticos, Artículo 38;
- Medio ambiente, Artículo 41;
- Usuarios y consumidores, Artículo 42.

### *B. Antecedentes a nivel nacional.*

La normativa nacional ha seguido un derrotero similar. Se inició con una serie de leyes que fueron tratando asuntos de acceso a la información en temas puntuales: Ley de Residuos Peligrosos<sup>60</sup>, Ley de Defensa del Consumidor<sup>61</sup>, Ley Nacional de Administración Federal de los Recursos Públicos. Régimen de Convertibilidad<sup>62</sup>, Ley Nacional de Ética Pública<sup>63</sup>, Ley General de Ambiente<sup>64</sup>, Régimen de Libre Acceso a la Información Pública<sup>65</sup>, hasta la reciente y esperada sanción de la Ley de Acceso a la Información Pública<sup>66</sup>.

<sup>60</sup> Ley Nacional N° 24.051.

<sup>61</sup> Ley Nacional N° 24.240.

<sup>62</sup> Ley Nacional N° 25.152, Art. 8°.

<sup>63</sup> Ley Nacional N° 25.188. En lo vinculado específicamente con la publicidad de las declaraciones juradas de los funcionarios públicos. En tanto establece que toda persona podrá consultar y obtener copia de las mismas, con la salvedad de que se debe aclarar el objeto que motiva el pedido y finalidad que se le dará al informe.

<sup>64</sup> Ley Nacional N° 25.675.

<sup>65</sup> Ley Nacional N° 25.831.

<sup>66</sup> Ley Nacional N° 27.275.

Esto nos permite afirmar que, en la actualidad, ya no existen disputas legales en cuanto al reconocimiento e importancia del derecho a la información pública como un elemento sustancial imprescindible de nuestro desarrollo democrático, cristalizado en la transparencia de la función pública, permitiendo, a su vez, la participación y el control ciudadano.

En materia de reglamentación del derecho de acceso a la información recién en el año 2003 la Administración Pública Nacional contó con una norma que reglamenta el acceso a la información como medida para contribuir a la transparencia y a la lucha contra la corrupción. Esta norma tiene el rango de decreto presidencial<sup>67</sup> que, como tal, no tiene el ámbito de aplicación de una ley. Obviamente, un sistema de división de poderes no admite que las normas dictadas por uno de esos poderes puedan aplicarse en los demás, queda en este caso limitado al Poder Ejecutivo.

El Decreto N° 1172/2003 tiene por objeto la aprobación de los Reglamentos Generales de (I) Audiencias Públicas para el Poder Ejecutivo Nacional, (II) Publicidad de la Gestión de Intereses en el ámbito del Poder Ejecutivo Nacional, (III) Elaboración Participativa de Normas, (IV) Acceso a la Información Pública para el Poder Ejecutivo Nacional y (V) Reuniones Abiertas de los Entes Reguladores de los Servicios Públicos.

Como puede apreciarse, el citado Decreto N° 1.172/2003 aprueba cuatro reglamentos que claramente tienen por finalidad lograr la transparencia en la gestión pública.

Nuestra Ley de Procedimiento Administrativo N° 19.549 tiene la particularidad de que, además de reglamentar un procedimiento para la formación del acto administrativo y para su impugnación, a través de su título III enumera sus elementos esenciales y su contenido, así como las causales de nulidad, anulabilidad y saneamiento.

En el Artículo 3°, que concretamente enumera estos elementos esenciales, en su inciso d) consagra al procedimiento como tal; en esa línea, textualmente señala: “[...] antes de su emisión deben cumplirse los procedimientos esenciales y sustanciales previstos y los que resulten implícitos del ordenamiento jurídico [...]”.

Del texto transcrito cabe resaltar la referencia que el mismo hace a los procedimientos que resulten implícitos, pues justamente de este concepto se desprende que la transparencia resulta ser un elemento esencial del acto administrativo, en tanto constituye, más que un elemento, un principio que razonablemente debe regir en todo procedimiento legítimo<sup>68</sup>.

Con la sanción de la Ley N° 27.275, el Congreso Nacional saldó una importante deuda institucional que mantenía con la sociedad en materia de transparencia y derechos humanos. Allí se establecieron los principios y el procedimiento legal tendientes a garantizar el efectivo ejercicio del derecho de acceso a la información pública, promover la participación ciudadana y la transparencia en la gestión pública.

<sup>67</sup> Decreto N° 1.172/2003, de fecha 3 de diciembre de 2003.

<sup>68</sup> Albertsen, *El principio de transparencia...*, op. cit., pp. 335-342.

Es decir que, recién en el año 2016 fue cuando, luego de varios intentos fallidos, se dictó la Ley N° 27.275 de “Acceso a la Información Pública”, donde finalmente pudo lograrse el encuadre jurídico.

Tal como lo ilustra Basterra, la importancia del dictado de esta norma radica, entre otras razones, en que la misma contribuye a garantizar el ejercicio pleno de todos los habitantes a controlar las políticas públicas a través del acceso a la información, insta a la participación ciudadana y a la transparencia en la gestión pública<sup>69</sup>.

Entre los múltiples cambios que presenta, se destaca el que indica que se encuentra legitimado cualquier ciudadano para solicitar la información deseada a los tres Poderes del Estado –Ejecutivo, Legislativo y Judicial–, obteniendo una respuesta en un plazo máximo de quince días prorrogables y, ante el caso de una negativa, podrá optar por vía administrativa y/o judicial.

El 28 de marzo de 2017, se publicó el Decreto Reglamentario N° 206/2017 de la Ley N° 27.275. El decreto plantea que la Agencia de Acceso a la Información Pública actuará en el ámbito de la Jefatura de Gabinete de Ministros e indica que el Jefe de Gabinete es quien va a dictar las normas aclaratorias y complementarias que resultaren pertinentes.

Posteriormente, se dictó el Decreto N° 746/2017, mediante el cual se modificó la Ley de Ministerios y se estableció la sustitución de los Artículos 19 y 24 de la Ley N° 27.275 y el Artículo 9° de la Ley N° 26.951, por los Artículos 11 a 14 del presente decreto.

En los mismos radica que la autoridad de aplicación de la Agencia de Acceso a la Información Pública es un órgano descentralizado de la Jefatura de Gabinete de Ministros<sup>70</sup>.

### *C. Legislación de la Provincia de Tierra del Fuego.*

La Constitución de la Provincia de Tierra del Fuego declara a la información como un bien social e indica que la ley garantizará el libre acceso a las fuentes públicas de información<sup>71</sup>.

En concordancia, la Ley Provincial N° 653<sup>72</sup> regula el derecho de acceso a la información, en cuyo Artículo 1° se reconoce a toda persona física o jurídica el derecho a solicitar y recibir información pública –considerada como “bien social”– en forma completa, veraz, adecuada y oportuna, previendo en tal sentido un concepción amplia de los sujetos alcanzados.

<sup>69</sup> Basterra, *Acceso a la Información Pública...*, *op. cit.*, p. 1.

<sup>70</sup> Berardi, Carla J., “El acceso a la información pública. Alcances limitados de un derecho fundamental”, en *Revista Argentina del Régimen de la Administración Pública –Rap*: 470, Buenos Aires, Ediciones Rap, 2018, p. 109.

<sup>71</sup> Artículo 46, Constitución de la Provincia de Tierra del Fuego

<sup>72</sup> Publicada en el Boletín Oficial Provincial el 3 de enero de 2005 y reglamentada por Decreto provincial N° 2.150/2017.

Asimismo, por el Decreto Reglamentario N° 2.150/2017<sup>73</sup>, para el ámbito del Poder Ejecutivo provincial, se creó el Registro de Solicitudes de Acceso a la Información Pública y se instituyó al Ministro Jefe de Gabinete como Autoridad de Aplicación de la Ley Provincial N° 653 y su reglamentación, facultándolo para dictar la normativa complementaria necesaria.

En ejercicio de tal atribución, se emitió la Resolución MJG N° 636/2017, de fecha 12 de septiembre de 2017, por cuyo Artículo 4<sup>o</sup><sup>74</sup> se obliga a toda la Administración Pública, sea desconcentrada o descentralizada –en un sentido muy amplio<sup>75</sup>–, órganos de control y Poderes Legislativo y Judicial –en lo atinente a su actuar administrativo–, llevar sus propios registros, remitiendo cada seis meses al Ministerio Jefatura de Gabinete, como autoridad de aplicación, un informe pormenorizado sobre los trámites que se hubieran realizado en virtud de la Ley Provincial N° 653, con la finalidad de que desde esa jefatura se lleve adelante un registro integral.

Conforme puede apreciarse de lo expuesto, existe un cuantioso derrotero de normas que fueron consolidando el derecho de acceso a la información pública.

#### ***4. El derecho de acceso a la información pública en la jurisprudencia.***

La indiscutible consagración desde el plano legal, analizada en los puntos precedentes, nos obliga entonces a realizar ahora una reflexión y evaluación de cómo ha evolucionado este derecho en la esfera jurisprudencial, hasta la sanción definitiva de la Ley N° 27.275.

Desde sus inicios, este derecho mereció reconocimiento en los célebres casos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, “Claude Reyes y otros vs. Chile”<sup>76</sup>, “Olmedo Bustos vs. Chile” –más conocido como la última tentación de Cristo<sup>77</sup>–, “Ricardo Canese vs. Paraguay”<sup>78</sup>, entre otros.

En lo que respecta a los fallos de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, podemos distinguir dos etapas bien diferenciadas. La primera, previa al dictado del Decreto N° 1.172/2003, y la segunda, con esta norma ya en vigencia.

<sup>73</sup> Mediante Decreto provincial N° 2.150, publicado en el Boletín Oficial del día 14 de agosto de 2017, se aprobó la reglamentación de la Ley provincial N° 653, que establece los mecanismos y procedimientos que permitan la adecuada tramitación de las solicitudes de información, tendientes a garantizar los fines y objetivos de la Ley provincial.

<sup>74</sup> Artículo 4°, Resolución MJG N° 636/2017

<sup>75</sup> Véase que se incluyen en forma expresa: los entes autárquicos; empresas y sociedades del Estado, sociedades anónimas con participación estatal mayoritaria, sociedades de economía mixta y todas aquellas otras organizaciones empresariales donde el Gobierno provincial tenga participación en el capital o en la formación de las decisiones societarias; concesionarios de servicios públicos.

<sup>76</sup> CIDH, “Claude Reyes y otros v. Chile”, Serie C n° 151 (2006).

<sup>77</sup> CIDH, “La Última Tentación de Cristo (Olmedo Bustos y otros) vs. Chile”, Serie C No. 73 (2001).

<sup>78</sup> CIDH, “Ricardo Canese vs. Paraguay”, Serie C No. 111 (2004).



En la primera etapa, previa a los precedentes de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y de la emisión del Decreto N° 1.172/2003, el Alto Tribunal Nacional había dictado sendos fallos que si bien hacían referencia a la libertad de expresión, y no específicamente al derecho de acceso a la información pública, se destaca en todos ellos el Artículo 13.1 de la Convención Americana de Derechos Humanos, en cuanto afirma que el derecho a la información comprende la facultad de “buscar, recibir y difundir información”: “Campillay, Julio v. La Razón y otros”<sup>79</sup>, “Costa, Héctor R. v. Municipalidad de la Capital y otros”<sup>80</sup>, “Vago, Jorge v. Ediciones La Urraca S.A. y otros”<sup>81</sup>.

También resulta importante mencionar el fallo “Urteaga, Facundo Raúl v. Estado Nacional – Estado Mayor conjunto de las FF. AA. s/ amparo Ley N° 19.686”<sup>82</sup>, en tanto en el voto del Juez Fayt se invoca como fundamento a favor de la petición el derecho de acceso a la información.

Finalmente, en el precedente “Ganora, Fernando y otra s/ hábeas corpus”<sup>83</sup>, es importante el voto del Juez Vázquez en cuanto habla del acceso a la información y de que no basta una alegación genérica de que la información sea secreta, sino que hay que probarlo, más aún cuando esta se refiere a la misma persona que la solicita.

Conforme puede apreciarse de antecedentes jurisprudenciales repasados, la Corte había hecho referencia de un modo tangencial al derecho de acceso a la información pública. En esta etapa fue la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal –en sus diversas Salas– la que empezó a perfilar los contornos definitivos de este derecho, conforme lo analizamos en la actualidad<sup>84</sup>.

Luego de esta etapa y merced al amplio reconocimiento que había obtenido este derecho en los numerosos fallos de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal, la Corte Suprema de Justicia de la Nación dicta una serie de fallos, que le otorgan la estructura definitiva a este derecho.

Estos precedentes se ubican en la segunda etapa que hemos propuesto, es decir, en forma posterior al dictado del Decreto N° 1.172/2003, a instancias del cual el Poder Ejecutivo reconoce –al menos en el ámbito del sector público que abarca la onda expansiva del Decreto–, entre uno de sus anexos, al derecho de acceso a la información pública.

<sup>79</sup> CSJN, “Campillay, Julio C. c/ La Razón y otros”, *Fallos*: 308:789 (1986).

<sup>80</sup> CSJN, “Costa, Héctor Rubén c/ MCBA y otros”, *Fallos*: 310:508 (1987).

<sup>81</sup> CSJN, “Vago, Jorge Antonio c/ Ediciones de La Urraca S.A.”, *Fallos*: 314:1517 (1991).

<sup>82</sup> CSJN, “Urteaga, Facundo c/ Estado Mayor Conjunto”, *Fallos*: 321:2767 (1998).

<sup>83</sup> CSJN, “Ganora, Mario Fernando y otra s/ hábeas corpus”, *Fallos*: 322:2139 (1999).

<sup>84</sup> Entre varios precedentes, merecen destacarse, “Tiscornia, Sofía y otro c/ Ejecutivo Nacional (M° del Interior) y otro s/ amparo Ley N° 16.986”, CNA en lo Contencioso Administrativo Federal, Sala 3°, (1997) –citado por Marcela Basterra y el dial; “Finmeccanica Spa Aérea Alenia Difesa v. EN – Ministerio de Defensa - Licitación 12/97 s/medida cautelar autónoma”, CNA en lo Contencioso Administrativo Federal, Sala 1° (1998) –citado por Marcela Basterra y el dial; “Fundación Accionar Preservación Ambiente Sustentable y Otros v. Comité Ejecutor Plan Gaym Cuenca Matanza – Riachuelo y otros”, CNA en lo Contencioso Administrativo Federal, Sala 1° (2002) –citado por Marcela Basterra y el dial; entre otros. Cuyo valor radica en que han sido dictados en forma previa a la sanción del Decreto N° 1.172/2003.

Estos casos se destacan por cuanto realizan un análisis minucioso de los tratados internacionales y la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, a los fines de determinar la justa interpretación de las reglas contenidas en el Decreto N° 1.172/2003.

El primero de ellos fue dictado en el marco de los autos caratulados: “Asociación Derechos Civiles c/ EN - PAMI - (Decreto N° 1.172/2003 s/ amparo Ley N° 16.986)”<sup>85</sup>; el segundo, en la causa: “CIPPEC c/ EN – M° Desarrollo Social Decreto N° 1.172/2003 s/ amparo Ley N° 16.986”<sup>86</sup> y el tercero, “Giustiniani, Rubén Héctor c/ YPF S.A. s/ amparo por mora”<sup>87</sup>, y en estos se culminaron las pinceladas maestras que le otorgaron la fisonomía propia al derecho de acceso a la información pública.

Es indudable su vinculación con los procesos democráticos y la transparencia del Estado, la legitimación amplia de cualquier miembro de la comunidad para solicitarla, como así también el amplio criterio para definir los obligados a otorgarla, que no se limitan a las personas públicas, sino también a las personas privadas, que tienen funciones públicas a su cargo o gestionan intereses públicos. También en este rubro pueden incluirse las personas privadas que reciben fondos públicos, conforme lo sugiere la Corte en “CIPPEC”<sup>88</sup>.

Por otro lado, se consagra expresamente el principio de máxima divulgación, lo que implica establecer una presunción a favor de un gobierno abierto a los ciudadanos, que apareja una doble consecuencia. Primero, que toda información en poder del Estado se presume objeto de concesión mediante este derecho, y, en segundo lugar, que las excepciones que obstaculizan su ejercicio efectivo deben ser interpretadas restrictivamente, mediante la invocación de una causa legítima, probada en la causa por la persona que la alega. No alcanza, entonces, con alegar una excepción, sino que, por el contrario, la misma debe ser objeto de una prueba específica por parte del sujeto que la invoca.

Estas consideraciones, minuciosamente analizadas, dieron lugar al dictado de la Ley N° 27.275.

## **5. Conclusión.**

Es indudable que el acceso a la información es un derecho fundamental de la persona humana que obliga a todos los órganos estatales a arbitrar los mecanismos necesarios para que aquel pueda concretarse sin obstáculos.

<sup>85</sup> CSJN, “Asociación Derechos Civiles c/ EN PAMI (Decreto N° 1.172/2003) s/ amparo Ley N° 16.986”, *Fallos*: 335:2393 (2012).

<sup>86</sup> CSJN, “CIPPEC c/ EN – M. Desarrollo Social (Decreto N° 1.172/2003) s/ amparo Ley N° 16.986”, *Fallos*: 337:256 (2014).

<sup>87</sup> CSJN, “Giustiniani, Rubén Héctor c/ YPF S.A. s/ amparo por mora”, *Fallos*: 338:1258 (2015).

<sup>88</sup> CSJN, “CIPPEC c/ EN – M. Desarrollo Social (Decreto N° 1.172/2003) s/ amparo Ley N° 16.986”, *Fallos*: 337:256 (2014).

### **Capítulo III. El Tribunal de Cuentas de la Provincia y su carácter de órgano constitucional de contralor externo de los fondos públicos.**

#### ***1. Importancia del control público en la estructura provincial. Tribunal de Cuentas de la Provincia.***

Tal como se viene mencionando a lo largo de este trabajo, entendemos que el Tribunal de Cuentas de la Provincia de Tierra del Fuego (en adelante, el TCP) es el órgano que se encuentra en mejores condiciones para obtener, procesar y generar información, que puede ser de verdadera utilidad para un efectivo control social.

Varias circunstancias nos permiten sostener lo expresado.

1- El rol constitucional de control que tiene asignado y las atribuciones que se le han otorgado para cumplir con esa función –conforme lo veremos a lo largo del presente– lo sitúan como un sujeto con particular idoneidad y especialidad en la tarea.

2- La especialidad a la que aludimos en el punto 1 se encuentra enriquecida a través de la mirada interdisciplinaria de los equipos de auditores que colaboran con la ardua tarea del control. Esta mirada multifacética desde las distintas profesiones –contadores, abogados, arquitectos, ingenieros, médicos y legos idóneos– constituye un aporte fundamental desde el origen, pues permite buscar de forma eficaz la información, reconocerla luego como útil, y contar con herramientas necesarias para clasificarla, diagramando su difusión de un modo asequible para la sociedad, de cara al control social.

3- Su diaria y constante labor de control lo ubica en una situación de privilegio para obtener información. Nótese que controla a todos los organismos públicos e incluso a los privados, en tanto administren fondos públicos, en los cuales se sitúa particularmente la mirada del control social, en tanto poseen un fin público, o bien utilizan fondos y bienes de ese carácter<sup>89</sup>.

4- La independencia funcional con la que cuenta el ente de contralor es una aliada fundamental a los fines de llevar adelante este rol, que se traslada desde el origen –búsqueda de la información– hasta su posterior difusión, logrando sacar a la luz aquella información que otros se esfuerzan en ocultar.

Los puntos repasados evidencian el rol trascendente que está llamado a cumplir en el marco de un Estado servicial al ciudadano, ya que sus atribuciones deben coadyuvar al logro de las necesidades y derechos de aquel.

En síntesis, se trata de sólidos fundamentos que justifican la revisión del rol asumido por el Tribunal de Cuentas provincial, cuyo fortalecimiento se consolida como herramienta contra la corrupción.

<sup>89</sup> CSJN, “Giustiniani, Rubén H. c/ YPF S.A. s/ amparo por mora”, *Fallos*: 338:1258 (2015).

## ***2. Normativas que lo regulan. Composición. Sus autoridades y forma de elección.***

Ahora bien, en este capítulo me adentraré a mencionar las características relevantes del TCP, organismo en el cual trabajo hace más de quince años.

Es un órgano autónomo de contralor externo de la función económico-financiera de la hacienda pública provincial; concretamente, ejerce el control sobre los tres poderes del Estado, sus entes autárquicos y jurídicamente descentralizados y de las empresas o sociedades de propiedad total o mayoritaria del Estado Provincial. Actualmente, controla también los actos económico financieros de la Municipalidad de Tolhuin<sup>90</sup>.

Se encuentra prevista su integración, designación de miembros, incompatibilidades, inhabilidades, prerrogativas, garantía de inamovilidad y atribuciones en la Constitución de Tierra del Fuego<sup>91</sup>, la que le otorga también el carácter de órgano de control externo, su autonomía financiera y funcional, y cuyo alcance está determinado por ley dictada por la Legislatura de la Provincia<sup>92</sup>.

En tal contexto, conforme lo ha señalado el Superior Tribunal de Justicia Local, el Tribunal de Cuentas fue concebido por el constituyente como el órgano de control por excelencia de la actividad económico financiera del Estado<sup>93</sup>.

El texto constitucional prevé la figura del Tribunal de Cuentas, junto a la de la Fiscalía de Estado, en la sección IV que se denomina “Organismos de Control”. Este posicionamiento no es menor pues sin duda existió en el espíritu del convencional preservar a los órganos de contralor de la interferencia de los restantes poderes del Estado, en resguardo de la delicada función que se le atribuyó, como es la de fiscalizar la actividad económico financiera del Estado<sup>94</sup>.

El Tribunal de Cuentas posee una particular conformación señalada en el propio texto constitucional, destacada por un origen variado de sus miembros, dado que, de los dos profesionales de las ciencias económicas que lo componen, uno es designado por el Poder Ejecutivo por su propia iniciativa, mientras que otro debe serlo a propuesta del Poder Legislativo. El vocal abogado, por otro lado, es propuesto por el Consejo de la Magistratura transitando a tal fin un proceso público de selección<sup>95</sup>.

<sup>90</sup> Ley Orgánica N° 50, Artículo 1°.

<sup>91</sup> Constitución Provincia de Tierra del Fuego, Artículos 163 a 166.

<sup>92</sup> Ley Orgánica N° 50.

<sup>93</sup> STJ TDF, “García Casanovas, Ángel Gustavo c/ Tribunal de Cuentas de la Provincia s/ contencioso administrativo”, Expte. N° 1936/07 STJ-SDO, sentencia del 29 de septiembre de 2010, registrada al T° LXX, F° 90/110; “Tribunal de Cuentas de la Provincia c/ Provincia de Tierra del Fuego AeIAS s/ Acción Declarativa de Certeza – Medida Cautelar”, Expte. N° 2689/12 STJ-SDO, sentencia del 3 de diciembre de 2013, registrada al T° LXXXV, F° 22/33.

<sup>94</sup> CPTDF, Artículo 166.

<sup>95</sup> CPTDF, Artículo 164.

El órgano de control puede ser calificado como extra poder constitucionalizado<sup>96</sup>, dado que no tiene dependencia funcional directa con ninguno de ellos, y sus miembros gozan de independencia, la cual se encuentra garantizada por la propia Carta Magna local que les confiere inamovilidad mientras dure su buena conducta<sup>97</sup>. Esta garantía constituye un rasgo sobresaliente de la independencia de este órgano, lo cual lo hermana con la Fiscalía de Estado –cuyo titular también goza de inamovilidad<sup>98</sup> y lo identifica con los integrantes del Poder Judicial.

En efecto, el Superior Tribunal de Justicia de la Provincia ha destacado la inmunidad funcional que poseen los miembros del Tribunal de Cuentas, expresamente concedida por el Artículo 165 de la Constitución Provincial. Así, en el marco de una acción iniciada por los Vocales como consecuencia del dictado de una ley que pretendía reducirles sus remuneraciones a través de la aplicación de un tope a las mismas, el Alto Tribunal precisó que la subordinación económica plasmada en el acatamiento que se pretende por parte de los integrantes del ente de control a un parámetro remunerativo fijado por el controlado, poco contribuye a preservar la preciada independencia funcional que el sistema republicano de gobierno propugna y la Carta Magna provincial intenta garantizar al establecer para ellos las mismas prerrogativas que los miembros del Poder Judicial<sup>99</sup>.

Conforme a lo expuesto, la inmunidad funcional reconocida y desarrollada en el precedente citado, al que debe adicionarse la perdurabilidad en el cargo mientras dure su buena conducta, como así también la potestad de elaborar y presentar su propio presupuesto, son notas que definen un rasgo notorio de independencia de este órgano –en conjunto con la Fiscalía de Estado–, respecto de los otros que menciona el capítulo IV del texto constitucional local –en tanto no tienen autonomía presupuestaria, ni tienen sus titulares garantizada constitucionalmente la inamovilidad.

Cabe destacar que los Auditores Fiscales y demás cargos de planta permanente son cubiertos mediante concurso de antecedentes y oposición, lo que refuerza la independencia, idoneidad y objetividad de criterio.

Es preciso señalar que además de las disposiciones precedentemente mencionadas en la Constitución Provincial, el Tribunal de Cuentas de la Provincia se rige como también ya se sostuvo por su norma específica, que es la Ley Provincial N° 50 y por Acuerdos Plenarios y Resoluciones Plenarias, que son normativas que dicta el propio organismo para regular su funcionamiento y el adecuado ejercicio del control de los actos públicos que signifiquen erogación de fondos públicos.

<sup>96</sup> STJ TDF, “Tribunal de Cuentas de la Provincia c/ Provincia de Tierra del Fuego AeIAS s/ Acción Declarativa de Certeza – Medida Cautelar”, Expte. N° 2689/12 STJ-SDO, sentencia del 3 de diciembre de 2013, registrada al T° LXXXV, F° 22/33.

<sup>97</sup> CPTDF, Artículo 165.

<sup>98</sup> CPTDF, Artículo 167.

<sup>99</sup> STJ TDF, “Tribunal de Cuentas de la Provincia c/ Provincia de Tierra del Fuego AeIAS s/ Acción Declarativa de Certeza – Medida Cautelar”, Expte. N° 2689/12 STJ-SDO, sentencia del 3 de diciembre de 2013, registrada al T° LXXXV, F° 22/33.

### 3. Competencia del Tribunal de Cuentas.

En cuanto a las competencias del TCP, tal como se mencionó precedentemente, se encuentran expresamente contempladas en el Artículo 166 de la Constitución Provincial y reseñadas en la Ley Provincial N° 50 y vinculadas sucintamente con el propósito de fiscalizar las cuentas públicas, como así también aquellas operaciones que involucren fondos del Estado provincial<sup>100</sup>.

#### A. Tipo de control.

El tipo de control que ejerce es externo, previo, preventivo y posterior de los actos del Estado donde se encuentren involucrados fondos públicos, haciendo un análisis sobre ellos de sus aspectos contables, legales, económicos y financieros<sup>101</sup>.

Su caracterización como órgano de control externo surge de la circunstancia de que no pertenece a la organización de las Instituciones que deben ser controladas<sup>102</sup>, por oposición a las de control interno, cuyas funciones se ejercen desde adentro de la entidad que es sometida a fiscalización<sup>103</sup>.

En lo que respecta al control previo, conforme ilustra la profesora Ivanega, es el realizado cuando el acto administrativo que es considerado como definitivo aún no está emitido, inclusive antes del pago debido por la Administración<sup>104</sup>. Preventivo es el que se realiza respecto a los actos administrativos que ya fueron dictados pero aún no adquirieron eficacia<sup>105</sup>, y posterior se practica cuando ya fueron ejecutados los actos administrativos, las órdenes de pago, contratos, etc.<sup>106</sup>.

En dicho marco, corresponde precisar que una de las funciones del TCP es ejercer el control preventivo de legalidad y financiero respecto de los actos administrativos que dispusieran fondos públicos, así como en aquellos relativos a inversiones de fondos, percepción de caudales públicos u operaciones financiero patrimoniales del Estado provincial.

Sin perjuicio de ello, la mencionada Ley N° 50 destaca que en ningún caso la inexistencia de control preventivo obstará el control posterior<sup>107</sup>. El espíritu del legislador en este caso fue otorgar celeridad a la operatoria de la Administración cuando realmente hubiese urgencias, de modo que el Tribunal de Cuentas con criterios de au-

<sup>100</sup> STJ TDF, “Mansilla Vargas, Viviana Graciela c/ Tribunal de Cuentas de la Provincia s/ contencioso administrativo”, Expte. N° 2237/09 STJ SDO, sentencia del 8 de febrero del 2012, registrada al T° LXXVI, F° 27/35; “Tribunal de Cuentas de la Provincia c/ Provincia de Tierra del Fuego AeIAS s/ Acción Declarativa de Certeza – Medida Cautelar”, Expte. N° 2689/12 STJ-SDO, sentencia del 3 de diciembre de 2013, registrada al T° LXXXV, F° 22/33.

<sup>101</sup> Ver <http://www.tcptdf.gob.ar>.

<sup>102</sup> Ivanega, *Control...*, *op. cit.*, pp. 153-154.

<sup>103</sup> Ídem, p. 132.

<sup>104</sup> Ídem, p. 101.

<sup>105</sup> Ídem, p. 102.

<sup>106</sup> Ídem, p. 102-103.

<sup>107</sup> Ley Provincial N° 50, Art. 2°, inc. b.

ditoría pueda dejar para un control posterior el examen y el análisis de esas actuaciones administrativas, sin tener que mover el andamiaje de auditores, con la carga legal de tener que realizar imperativamente el control preventivo, para no perder luego la atribución de realizar el posterior.

Por ello, a través de la reforma del Artículo 2º, inciso a)<sup>108</sup>, se trató de eliminar este obstáculo para que justamente se amplíen aún más los controles, otorgando al TCP un verdadero espíritu de control externo; nótese que para el control interno la Administración tiene organizado un sistema de auditorías, pero el rol del TCP es realmente gravitante en la democracia<sup>109</sup>.

De esta manera, a instancias de la modificación de la Ley Provincial N° 50, el TCP pondera en casos puntuales la necesidad de exceptuar el trámite del control preventivo, siempre teniendo en cuenta la urgencia del tema sujeto a control, todo ello remitiéndonos a la experiencia que demostró que existen situaciones que ameritan que se haga lugar a tal excepción<sup>110</sup>.

El control preventivo, de acuerdo a los términos de lo prescripto en la normativa específica del Tribunal de Cuentas<sup>111</sup>, se efectúa *a posteriori* de la emisión del acto administrativo que dispone la afectación de fondos y al informe de auditoría interna, pero en forma previa a la emisión de la orden de pago; los mismos deberán ser comunicados al Auditor Fiscal responsable del ente, antes de entrar en la etapa de ejecución.

El control posterior se lleva a cabo de acuerdo a las normas de auditoría dictadas por el TCP. El Auditor Fiscal realizará el control por muestreo selectivo, el que se definirá en cada Planificación Anual; el mismo está estrechamente relacionado con el ejercicio de la acción de responsabilidad patrimonial y el de la potestad sancionatoria, respecto de los apartamientos normativos que se verifiquen, cuando el expediente no haya sido analizado en el marco del control preventivo, o que habiendo sido analizado no se hubieran concretado al momento del primer análisis, o que habiéndose concretado, no se encontraban subsanados en instancias del control preventivo (seguimiento). Asimismo, será aplicable en los casos en que el cuentadante haya solicitado la excepción al control preventivo en los términos de la Resolución Plenaria N° 123/2016<sup>112</sup>.

Que, respecto a dicha técnica de selección, resulta imposible efectuar un control minucioso sobre toda la actividad económica, financiera, jurídica de los cuentadantes. Por ende, la muestra que se seleccione tiene que ser lo suficientemente significativa para que de la misma se forme un juicio el auditor en relación a la calidad y regularidad de las operaciones<sup>113</sup>.

<sup>108</sup> Ley Provincial N° 871.

<sup>109</sup> Diario de Sesiones XXIX, Período Legislativo Año 2012, Legislador Fabio Marinello.

<sup>110</sup> Resolución Plenaria N° 123/2016, que aprueba procedimiento de excepción al control preventivo.

<sup>111</sup> Ley N° 50, Artículo 2º, inc. b).

<sup>112</sup> Procedimiento aprobado por Resolución Plenaria N° 122/2018.

<sup>113</sup> Ivanega, Mirian M., “Los actos emanados de los organismos de control y la afectación a terceros”, en AA. VV., *Cuestiones de Acto Administrativo, Reglamento y otras fuentes del Derecho Administrativo*, Jornadas Organizadas por la Universidad Austral, Facultad de Derecho, 1ª edición, Buenos Aires, Ediciones Rap, 2009, pp. 803-811.

En la Ley Provincial N° 50, como se anticipó, se encuentran detalladas las funciones que el TCP se encuentra facultado a realizar para cumplir con su objeto –en lo que respecta específicamente a su labor de control– y ejercer sus atribuciones, entre las que se destacan las que se mencionan a continuación.

### I. Funciones de control.

Las funciones de control son las que hacen a la labor diaria y fundamental del organismo en su tarea de verificación y fiscalización, y consisten en: aprobar o desaprobar la recaudación y la inversión (ingresos y egresos) de los fondos públicos, efectuadas por los funcionarios que integran los organismos controlados; intervenir preventivamente en los actos que disponen gastos y en realizar auditorías externas y/o investigaciones<sup>114</sup> en todos aquellos organismos sujetos de control, en los casos que lo ameriten.

Asimismo, el Tribunal de Cuentas analiza e informa a la Legislatura acerca de la cuenta de inversión<sup>115</sup>, es decir, acerca de la ejecución de los presupuestos de los organismos controlados correspondientes al ejercicio anterior al momento de elaborar el informe respectivo. La cuenta de inversión es un instrumento fundamental para un adecuado control de los actos del Estado donde se involucren fondos públicos y es básico en un sistema republicano de gobierno ya que permite el equilibrio entre los Poderes del Estado. Por ello, el TCP ha elaborado una serie de normas de estilo para la confección de los informes de la cuenta de inversión que debe remitir a la Legislatura de la Provincia para que los mismos resulten claros, explicativos y fácilmente comprensibles para un cumplimiento más acabado de su finalidad<sup>116</sup>.

En el marco de esta competencia –técnica de control–, es relevante destacar, asimismo, aquella que le permite realizar observaciones legales que tienen por virtualidad suspender en forma total o parcial –según el alcance de la misma– la ejecución del acto; es decir, se trata de una atribución que constituye una de las herramientas más eficaces con las que cuenta el organismo de control, pues la suspensión que produce la observación impide la ejecución del acto puesto en tela de juicio, ello sin perjuicio de la potestad que tiene el funcionario de insistir con el mismo, con su exclusiva responsabilidad<sup>117</sup>.

<sup>114</sup> Artículo 166, inciso 3°, de la Constitución Provincial. Resolución Plenaria N° 71/2002, modificada por su similar N° 363/2015.

<sup>115</sup> Artículos 105, inciso 17 y 166, inciso 4°, de la Constitución Provincial, Artículos 2°, inciso d) y 26, inciso f), de la Ley y Artículo 92, inciso b), punto 1 y concordantes de la Ley provincial N° 495. Resolución Plenaria N° 15/2002.

<sup>116</sup> Normas de auditoría previstas en la Resolución Plenaria N° 243/2005, la Resolución Técnica N° 37 y recomendaciones Técnicas N° 1 a N° 3 de la Federación Argentina de Consejos Profesionales de Ciencias Económicas.

<sup>117</sup> Ley Provincial N° 50, Art. 30.



## II. Funciones jurisdiccionales.

A instancias de las competencias detalladas y tomando en cuenta los resultados obtenidos con su ejercicio, el TCP posee también facultades administrativas- jurisdiccionales<sup>118</sup>, las que se traducen en los juicios de Cuentas<sup>119</sup> y de Responsabilidad<sup>120</sup> que conllevan la posibilidad de aplicar sanciones, o de disponer cargos administrativos ante la configuración de un perjuicio fiscal.

El ejercicio de potestades jurisdiccionales en el seno del TCP ha sido convalidado por el Alto Tribunal Provincial, el cual, siguiendo la línea argumental trazada por la Corte Suprema de Justicia de la Nación<sup>121</sup>, ha marcado un senda clara en tal sentido, destacando el origen constitucional del órgano, su independencia e imparcialidad –que intentan garantizar sus prerrogativas funcionales–, la especialidad de la cuestión sometida a su competencia, como así también la existencia de un control judicial posterior amplio y suficiente, que no sólo admite un amplio espectro probatorio sino también la posibilidad de proponer al debate cuestiones técnico jurídicas, que exceden el marco del procedimiento administrativo, que no exige patrocinio jurídico<sup>122</sup>.

Una de las debilidades en el ejercicio de esta atribución por parte del TCP es el breve lapso con el que cuenta para el ejercicio de la misma –un año, según lo indica el Art. 75 de la Ley Provincial N° 50, modificada por la N° 495<sup>123</sup>–, que ha sido convalidado por el Superior Tribunal provincial, estableciendo como *dies a quo* el de la publicación del acto en el Boletín Oficial<sup>124</sup>, o la remisión del expediente al organismo

<sup>118</sup> Para arribar a tal conclusión, partimos de la premisa de que el Tribunal de Cuentas sólo ejerce función administrativa. Esta afirmación presupone adherir a la teoría mixta en la consideración de las funciones del Estado (Comadira, Julio R.; Escola, Héctor Jorge y Comadira, Julio P., *Curso de Derecho Administrativo*, 1ª edición, T. I, Buenos Aires, Abeledo Perrot, 2012, pp. 3-5). Esto no impide el ejercicio de potestades jurisdiccionales en cabeza de los órganos administrativos, pero sujeta a la misma a los estrictos cánones que ha delineado la Corte Suprema de Justicia de la Nación.

<sup>119</sup> Artículo 166, inciso 5º, de la Constitución Provincial y Artículo 2º, inciso h), de la Ley N° 50, en mérito al procedimiento establecido en los Artículos 37 a 42 de dicha ley y reglamentado por la Resolución Plenaria N° 14/1995.

<sup>120</sup> Artículo 166, inciso 5º, de la Constitución Provincial y Artículos 2º, incisos e) y f), 26 inciso i), 43 a 46, regulando esta última el procedimiento en los Artículos 43 a 66, 72 a 75, 77 y 78 (este último indica que el Código Procesal Civil y Comercial será aplicado supletoriamente en el procedimiento jurisdiccional administrativo).

<sup>121</sup> CSJN, “Fernández Arias, Elena y otros c/ Poggio José suc.”, *Fallos*: 247:646 (1960) y CSJN, “Ángel Estrada y Cía. S.A. c/ Resol. N° 71/1996 - Sec. Ener. y Puertos (Expte. N° 750-002119/96) s/ recurso extraordinario”, *Fallos*: 328:651 (2005).

<sup>122</sup> STJ TDF, “Santamaría, Félix Alberto y otro c/ Tribunal de Cuentas de la Provincia s/ Contencioso Administrativo”, Expte. N° 1912/06 STJ-SDO, sentencia del 26 de marzo de 2010, registrada al T° LXVIII, F° 111/120.

<sup>123</sup> Posteriormente a la aprobación de la presente tesina se modificó el 29 de diciembre de 2020 por Ley Provincial N° 1.333, Artículo 45, el plazo de prescripción de la Ley Provincial N° 50, ampliado a dos años.

<sup>124</sup> STJ TDF, “Zamora, Gustavo Oscar c/ Tribunal de Cuentas de la Provincia s/ Contencioso Administrativo”, Expte. N° 2395/10 STJ SDO, sentencia del 31 de octubre de 2012, registrada al T° LXXIX, F° 118/127; “Sciurano, Federico c/ Tribunal de Cuentas de la Pcia. s/ Contencioso Administrativo”, Expte. N° 2394/10 STJ SDO, sentencia del 2 de noviembre de 2012, T° LXXIX, F° 141/152; “Blázquez, Daniel c/ Tribunal de Cuentas de la Provincia s/ contencioso administrativo”, Expte. N° 2226/14 STJ, sentencia del 23 de agosto de 2015, registrada al T° LXXVI, F° 27/35.

–lo que preceda en el tiempo. Esto sin perjuicio de la responsabilidad en la que podría incurrir el funcionario como consecuencia de la omisión en la remisión del expediente, que podrá ser mensurada tomando en cuenta, inclusive, el monto del perjuicio fiscal cuya acción se encontraría prescripta.

La potestad jurisdiccional –cuyo ejercicio se sitúa en el campo de la función administrativa, técnicamente considerada– se vincula estrechamente con las potestades procesales del ente de control, en tanto este puede optar por desarrollar el juicio de responsabilidad de los estipendarios del Estado –por los daños o perjuicios ocasionados a éste con dolo, culpa o negligencia–, en su propia sede, o bien, de acreditarse los extremos para ello, iniciar la acción civil directamente en sede judicial, constituyéndose como actor civil –facultades procesales<sup>125</sup>; usualmente, esta potestad ha sido ejercida por el TCP en el marco de los juicios penales, en los cuales ha optado por constituirse como actor civil a fin de perseguir la reparación de los daños causados al Estado, con independencia pero en directa vinculación con la causa penal.

Es de destacar también que, atento a su carácter de órgano descentralizado con autonomía financiera y funcional, tiene la atribución de elaborar y proponer su propio presupuesto, designar y remover a su personal<sup>126</sup>, como así también de dictar aquella normativa que se vincula con su organización interna, pero que resulta netamente vinculada a las atribuciones que lleva adelante –facultades de organización interna.

III. Funciones como autoridad de aplicación de las declaraciones juradas patrimoniales.

Es importante destacar el rol del TCP como custodio de las declaraciones juradas patrimoniales de los funcionarios públicos, en tanto este caso particular funciona como órgano rector del sector público, que tienden a fortalecer herramientas de ética pública y de lucha contra la corrupción, que se vinculan a la prevención del enriquecimiento ilícito de los funcionarios públicos.

<sup>125</sup> STJ TDF, “Santamaría, Félix Alberto y otro c/ Tribunal de Cuentas de la Provincia s/ Contencioso Administrativo”, Expte. N° 1912/06 STJ-SDO, sentencia del 26 de marzo de 2010, registrada al T° LXVIII, F° 111/120. En dicho precedente, el Alto Tribunal precisó: “El Tribunal de Cuentas para ejercer el contralor administrativo de naturaleza contable, tiene establecido por la Ley Provincial N° 50 en su Artículo 2°, una doble vía tendiente a fiscalizar la responsabilidad de los agentes y estipendiarios del Estado cuando medien daños o perjuicios causados a este; una externa a la administración, que le permite directamente iniciar la acción civil sin previo juicio administrativo; y la otra de orden interno y concebida en su propio seno, que le confiere competencia y jurisdicción para juzgar y determinar la responsabilidad civil por los daños que le causen al Estado sus estipendiarios. Esta última vía es la que se sustancia a través del denominado ‘juicio administrativo de responsabilidad’, previsto en el capítulo XIII de la ley, y es el que hoy nos convoca específicamente en el *sub lite* [...] De tal modo la ley de creación del organismo, en lo que concierne al juicio administrativo de responsabilidad estipuló un marco procedimental específico que difiere del juicio de cuentas, disponiendo sobre el primero que en forma supletoria será de aplicación el Código Procesal Civil, Comercial Laboral Rural y Mínero”.

<sup>126</sup> Ver [www.tcptdf.gob.ar](http://www.tcptdf.gob.ar).

Este rol de custodia le impone también al ente de control el ejercicio de atribuciones adicionales con la finalidad de prever mecanismos idóneos y el acceso de la información a tales declaraciones, derecho del ciudadano cuyo ejercicio se traduce en la efectividad del Estado Constitucional de Derecho.

En general, las declaraciones contienen un parte de libre acceso y otra reservada, en la que se incluyen datos que están exentos de publicidad.

Las Leyes Nros. 25.188 y 4.895, aplicables en la República Argentina en el ámbito nacional y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, incluyen la obligación de presentar estas declaraciones juradas al asumir y cesar en los cargos, además de una actualización anual<sup>127</sup>.

En la Provincia de Tierra del Fuego rige la Ley Provincial N° 352 modificada por la Ley Provincial N° 758 –Régimen de Declaraciones Juradas Patrimoniales y Requerimientos de Justificación de Incrementos Patrimoniales– y su Decreto Reglamentario - Decreto Provincial N° 2.166/2010 y como complemento el Decreto provincial N° 1.634/2017, mediante el cual todos los funcionarios dependientes del Poder Ejecutivo Provincial con cargo de: Gobernador, Vicegobernador, Ministro, Secretario de Estado, Secretario, Subsecretario y los Presidentes o titulares y Vicepresidentes de entes autárquicos o descentralizados, presenten ante la Secretaría de Calidad de la Gestión Pública, un formulario de Declaración Jurada Patrimonial Web, a los efectos de su correspondiente publicación en el Portal de Gestión Transparente del Sitio Oficial Web de la Provincia.

En los considerandos de la última normativa mencionada se destaca que el Gobierno Provincial ha asumido el firme compromiso de promover las acciones tendientes a incrementar el grado de transparencia en la Administración Pública, y en tal sentido, la publicidad de la Declaración Jurada Patrimonial es una de las herramientas esenciales para transparentar el accionar de las personas que ejercen una función pública como fuente de autoridad y ejemplaridad social<sup>128</sup>.

Mencionando además que, entre las medidas preventivas enumeradas en el Artículo III de la Convención Interamericana contra la Corrupción, aplicable en todo el territorio de la República Argentina en virtud de lo dispuesto por el Artículo 75, inc. 22, de la Constitución Nacional, e incorporada a nuestro derecho interno nacional mediante Ley Nacional N° 24.759, los Estados Partes se comprometen a crear, mantener y fortalecer sistemas para la declaración de los ingresos, activos y pasivos por parte de las personas que desempeñan funciones públicas y para la publicación de tales declaraciones cuando corresponda. Se tomaron como antecedentes la Ley Nacional N°

<sup>127</sup> Ivanega, Mirian M., “Los entes de ética pública y de lucha contra la corrupción. La importancia de su diseño, organización y sus competencias”, Trabajo presentado para el Congreso Internacional de Derecho Administrativo – Foro Iberoamericano D.A. San Juan de Puerto Rico, 2015, *Revista Argentina del Régimen de la Administración Pública – Rap*: 447, Buenos Aires, Ediciones Rap, p. 39.

<sup>128</sup> Decreto Provincial N° 1.634/2017 TDF.

24.759 –ratificatoria de la Convención Interamericana contra la Corrupción–, la Ley Nacional N° 25.188 de Ética Pública y sus modificatorias y el Decreto Nacional N° 41/1999 Código de Ética de la Función Pública.

### *B. Control integral e integrado. La finalidad pública del control.*

Si bien los organismos de control deben asesorar, su función prioritaria es controlar con un enfoque integral, integrado e interdisciplinario las arcas del Estado, erigiéndose en este sentido como un guardián de las mismas.

Integral, entendido como un control total y global que se efectúa de la hacienda pública con un sentido amplio, sin recortes ni parcializaciones.

Integral, al abarcar los aspectos presupuestarios, económico financieros, patrimoniales normativos y de gestión, e integrado, porque forma parte de los procedimientos que se establecen para la toma de decisiones<sup>129</sup>. Interdisciplinario, lo que significa que, para cumplir con el mandato legal, se deben formar equipos de auditorías integrados por personas especializadas en las distintas disciplinas. Es así como corresponderá que se conforme equipos de profesionales en diferentes materias<sup>130</sup>.

El Tribunal de Cuentas, como mencioné precedentemente, está conformado por abogados, licenciados en administración de empresas, contadores, ingenieros, arquitectos y médicos, por lo que dicha composición lo convierte en un organismo interdisciplinario.

Cuando el control se convierte en asesoramiento, se limitan los productos de los órganos específicos de control externo –Auditorías Generales, Tribunal de Cuentas o Contraloría– y de control interno –Sindicatura General de la Nación o Contadurías Generales– a la emisión de normas y de dictámenes con observaciones y recomendaciones, restringiendo sensiblemente la acción de esas entidades que ya no pueden responder con igual precisión sobre la idoneidad del sistema de control, no obstante su calidad de órganos rectores de los subsistemas de control interno y externo.

El circuito de control deja de ser integrado en ese caso: existe el riesgo de que dictámenes de auditorías excelentes, con importantes hallazgos, que reflejan jerarquía y solvencia técnica, puedan naufragar en escritorios de funcionarios y legisladores, a la espera de que, advertidos los medios de comunicación, los difundan entre la ciudadanía que, de esa manera, pasa a ser la destinataria real del producto del control. El verdadero control se efectúa extra-institucionalmente y en forma eventual.

Ahora bien, es de destacar que el interés de establecer la naturaleza del control de la hacienda pública no es una cuestión circunscripta a lo especulativo, toda vez que de

<sup>129</sup> Ivanega, Mirian M., *Mecanismos de control público y argumentaciones de responsabilidad*, Buenos Aires, Ábaco, 2003, p. 127.

<sup>130</sup> Charry, Héctor P. O., “Administración pública y auditoría”, en *Revista Argentina del Régimen de la Administración Pública –Rap: 325*, Buenos Aires, Ediciones Rap, 2005, p. 79.

ellos se derivan repercusiones concretas en la vida política, jurídica e institucional de un país<sup>131</sup>.

La finalidad fundamental que éste persigue no es tanto descubrir irregularidades, como contribuir a la formación y mantenimiento de ese clima de corrección y acatamiento –siendo nuestro pensamiento que tal criterio puede ser extensivo a todas las formas y etapas del contralor–, lo que resulta fácil advertir ante la experiencia demostrativa de la sujeción creciente de los órganos administrativos a las normas de control establecidas, entre ellas, la presentación de arqueos de fondos y valores, las comunicaciones referentes al movimiento de bienes patrimoniales, la representación de rendiciones de cuentas, el suministro de informaciones, la colaboración en las actuaciones sumariales, la observación de las instrucciones impartidas relativas a diversos aspectos de su gestión vinculadas a la gestión hacendal, en la solicitud constante de asesoramiento a que se someten cuestiones que habrían de derivar en actos administrativos; en suma, en la sujeción y aceptación de observaciones y la formulación de medidas que tiendan a ampliar el ámbito del contralor y hacerlo más estricto y efectivo.

Carecería de lógica pretender argumentar que la sola existencia de los órganos de contralor haría desaparecer el error, la irregularidad o la incorrección; pero es indudable que el conocimiento por parte del agente de la vigilancia que en las diversas etapas de su gestión se ejerce por aquél, le hace actuar con mayor diligencia, celo, eficacia, idoneidad y rectitud.

La actuación del organismo de fiscalización, por otra parte, no es sólo de presencia, sino de vigilancia activa, actuando en la esfera previa, concomitante y posterior a la gestión de todos los actos que afectan a la hacienda pública, no queda prácticamente momento alguno en la dinámica del ingreso y del gasto público sin fiscalizar, de donde su accionar se torna pleno y altamente eficaz<sup>132</sup>.

Ante ello, es fundamental la existencia de un eficaz sistema de control que brinde garantías que suplan la ausencia de interés particular, haga materialmente comprobables los desvíos entre el plan de gobierno y su ejecución, señale las transgresiones, asigne responsabilidades personales concretas y en el cual los organismos rectores respondan por la efectividad de aquel. De allí la importancia de ponderar adecuadamente en tiempo y lugar concreto aspectos relativos a las competencias del órgano de control externo, o sea, si debe contar además de con las facultades de control y auditoría, con las jurisdiccionales, sancionatorias, de difusión de sus fallos y dictámenes, de coordinar su labor con los otros poderes y órganos de control del Estado en un sistema integrado que abarque todo el sector público<sup>133</sup>.

<sup>131</sup> Cortés de Trejo, Lea Cristina, *Tribunales de Cuentas, Auditorías Generales y algo más...*, Salta, Facultad de Ciencias Económicas, Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional de Salta, 1997, p. 60.

<sup>132</sup> Cardón, Rubén C. A., “Los Tribunales de Cuentas en el control de los gastos públicos”, en *Estudios sobre Tribunales de Cuentas y de Control Público*, Salta, Comisión Bicameral Examinadora de Obras de Autores Salteños, Ed. Cooperativa de Trabajo Gráfico “6 de febrero” Ltda., 1996, pp. 29-43.

<sup>133</sup> Cortés de Trejo, *op. cit.*, p. 572.

Por lo que sería de suma importancia ir tomando conciencia del verdadero rol del Tribunal de Cuentas para satisfacer las exigencias de la ciudadanía por una mayor transparencia en el uso de los recursos del Estado, que es consecuencia de las exigencias de una vida en democracia.

#### ***4. Conclusión del capítulo.***

El sistema público de la Provincia ha puesto en un lugar de privilegio los fondos públicos, estableciendo un intenso sistema de control para ellos, ejercido por el Tribunal de Cuentas de la Provincia, que goza de rango constitucional, adoptando en consecuencia un sistema de control externo, que es desempeñado de modo preventivo, previo o posterior –según el caso–, siendo además integral e integrado.

Entre estas funciones se encuentra la delicada tarea de ser el custodio de las declaraciones juradas patrimoniales de los funcionarios públicos, establecida como herramienta destinada a fortalecer la transparencia y la lucha contra la corrupción.

### **Capítulo IV. Acceso a la información en el Tribunal de Cuentas de la Provincia de Tierra del Fuego.**

#### ***1. El régimen legal provincial.***

Tal como venimos sosteniendo, el acceso a la información es un presupuesto para el logro de la transparencia pública.

En tal sentido, siguiendo las pautas esbozadas en el capítulo 2, punto 3.C., es oportuno recordar que la Constitución de la Provincia de Tierra del Fuego declara a la información como un bien social e indica que la ley garantizará el libre acceso a las fuentes públicas de información<sup>134</sup>. Siguiendo tales lineamientos, se ha dictado la Ley Provincial N° 653<sup>135</sup>, reglamentada por el Decreto N° 2.150/2017.

Recordamos también que, en virtud de la delegación efectuada por tal normativa, el jefe de gabinete de Ministros emitió la Resolución MJG N° 636/2017, a instancias de la cual se ordena a toda la Administración Pública, en sentido amplio, a llevar su propio registro, remitiendo cada seis meses al Ministerio Jefatura de Gabinete un informe pormenorizado sobre los trámites que se hubieran realizado en el marco de la ley de acceso a la información.

Es decir, el citado decreto respetó el diagrama de cada organismo en orden a actuar como autoridad de aplicación, pero exigió la elaboración de un informe semestral pormenorizado a distintos órganos, entre los cuales se incluye a este organismo, que no se compadece con el alto rol que está llamado a cumplir en el esquema constitucio-

<sup>134</sup> Artículo 46, Constitución de la Provincia de Tierra del Fuego.

<sup>135</sup> Publicada en el Boletín Oficial Provincial el 3 de enero de 2005 y reglamentada por Decreto Provincial N° 2.150/2017.

nal, ni con la independencia y autonomía funcional que se garantiza, conforme se ha explicado en el capítulo anterior.

Con apoyo en estas consideraciones, el Asesoría Letrada del TCP desconoció la calidad de autoridad de aplicación establecida en la citada resolución<sup>136</sup>.

En los términos expuestos, el Ministerio Jefatura de Gabinete carecería de competencia para imponer la obligación a este Órgano de Control Externo de que tenga que remitir cada seis meses un informe de los pedidos de información que hubiera tramitado en el ámbito de su jurisdicción, no obstante lo cual podría realizarlo a modo de colaboración, sin que ello suponga aceptar su imperatividad.

Finalmente, corresponde precisar que, si bien en el ámbito del Tribunal de Cuentas existe un criterio amplio en torno a la viabilidad de este derecho en su órbita, no se instrumentó aún, a instancias de un acto de alcance general, el trámite de los pedidos de acceso de modo general, ni se ha creado una autoridad especial, u otorgado tal carácter a una ya creada, a los fines de establecerla como autoridad de aplicación.

Independientemente de que compartimos la no remisión de la información de modo imperativo, entendemos que es importante establecer una regulación general que permita conocer de modo previo por parte de la ciudadanía, cómo se canalizarán en el ámbito del ente de control los diferentes pedidos de acceso a la información.

La importancia del Tribunal de Cuentas, en su calidad de organismo constitucional independiente, autónomo e interdisciplinario, que ejerce el control por excelencia de los otros poderes, les impone el deber, no escrito, por cierto, de obrar a la vanguardia de las regulaciones que impliquen situarlo como un órgano de excelencia en lo que a su actividad administrativa respecta, razón por lo cual en el capítulo final se efectuará una propuesta concreta en tal sentido.

#### *A. Proyecto ley de transparencia activa del sector público provincial.*

En el año 2020, junto a la elevación a la Legislatura Provincial del Informe de la Cuenta de Inversión correspondiente al período anterior, el Tribunal de Cuentas presentó un proyecto de ley<sup>137</sup>, en el que luego de definir el sistema presupuestario haciendo un recorrido por un complejo sistema normativo<sup>138</sup> y destacar la importancia

<sup>136</sup> Ver, en tal sentido, el Dictamen Legal N° 24/2017 - Letra: TCP-AL.

<sup>137</sup> Resolución Plenaria N° 76/2020. Antes de la presente publicación se presentó nuevamente el citado Proyecto ante la Legislatura Provincial junto a la elevación de la Cuenta de Inversión 2020. Resolución Plenaria N° 141/2021.

<sup>138</sup> Desde la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción aprobada por la Ley Nacional N° 26.097; la Convención Interamericana contra la Corrupción aprobada por la Ley Nacional N° 24.759; Ley Provincial N° 495, Artículo 92 y ccdtes.; Ley Provincial N° 1.015, que establece el Régimen de Contrataciones del sector público provincial; Ley Provincial N° 1.149, de Emisión de Títulos de Deuda, juntamente con las N° 505, N° 1.180, N° 1.235 y N° 1.306; y las Leyes Provinciales N° 487, N° 694, N° 1.195, N° 1.209 y por último la N° 1.230, de adhesión a la Ley Nacional N° 27.428 de Responsabilidad Fiscal y Buenas Prácticas de Gobierno. Todo este plexo jurídico se complementa con los decretos

de la rendición de cuentas y su intervención como auxiliar técnico de la Legislatura provincial, pone de manifiesto cómo la consolidación de información y análisis de las cuentas de inversión se encuentra obstaculizada.

Explica, en tal sentido, que ello se debe a la gran multiplicidad de normas –muchas de ellas dispersas–, los procedimientos diferenciados que cada una de ellas posee, que hacen complejo obtener la información, a los que se suman factores humanos, técnicos de los organismos requeridos, como situaciones sociales y sanitarias, como la que estamos atravesando actualmente<sup>139</sup>.

En el proyecto de ley mencionado se expresa, además, que en la actualidad se requiere implementar un proceso de modernización en la difusión, análisis y gestión de los datos de la Administración, a fin de dotar de más transparencia a los actos de gobierno, como así también proporcionar mejores herramientas para la sanción de las leyes y toma de decisiones.

En la fundamentación del proyecto de ley se sostiene que el mismo viene a coadyuvar a la unificación normativa, consolidación de criterios, simplificación en el intercambio y optimización en el análisis de los datos, con el propósito de garantizar que la información que conforma la cuenta de inversión del presupuesto provincial, esté a disposición del Legislador provincial, de los organismos de control y de la sociedad, sin que sea necesario requerirla previamente.

Pone énfasis en que la cuenta del ejercicio anterior es la mejor herramienta que tiene la legislatura provincial para controlar los gastos de los recursos estatales, exigiendo la rendición de cuentas a los organismos, solicitando que se fundamente en que se utilizó el patrimonio provincial, o con el sustento de los informes técnicos del Tribunal de Cuentas, resolver una reducción presupuestaria a determinada repartición.

En resumidas cuentas, el proyecto de ley tiene como objetivo ampliar y reforzar la transparencia de la actividad pública en general y el derecho de acceso a la información relativa a aquella actividad, estableciendo obligaciones de buen gobierno que deben cumplir los responsables públicos, sin esperar una solicitud concreta de los administrados. El Tribunal de Cuentas se posiciona como autoridad de aplicación, tanto para reglamentar, como para controlar que la ley se cumpla y/o, eventualmente, aplicar sanciones en caso de incumplimiento.

En consonancia con lo que se viene analizando en este trabajo respecto a la información activa, este proyecto de ley establece una serie de obligaciones para los sujetos alcanzados, que incluyen datos sobre información institucional, organizativa y de planificación de relevancia jurídica, de naturaleza económica, presupuestaria y estadística. Consagrando de forma amplia el derecho de acceso a la información pú-

---

reglamentarios de tales normas, con las Resoluciones Plenarias del Tribunal de Cuentas N° 15/2002 y N° 243/2005 y las Resoluciones de Contaduría General N° 25/2010, N° 33/2012, N° 1/2015, N° 16/2015 y N° 33/2017.

<sup>139</sup> El presente trabajo se realiza en el marco de la Pandemia de COVID-19.



blica, limitado en aquellos casos en que así sea necesario por la propia naturaleza de la información<sup>140</sup>.

Si bien es positivo el proyecto de ley considerándolo una normativa de avanzada ya que el espíritu del mismo estaría en sintonía con todo el repertorio de leyes, jurisprudencia y normativa sobre esta temática tan trascendente, entendemos que la misma se concentra específicamente en la información económica, financiera y presupuestaria, y que además no impone una clara obligación de publicar esos datos en forma accesible a los fines de favorecer el control social, que es justamente lo que proponemos en cabeza del órgano de control, debido a sus particulares características –independencia, autonomía funcional, especialidad y multidisciplina.

## ***2. El derecho de acceso a la información pública en su dimensión pasiva.***

Como vimos en el capítulo II, una de las caras del derecho de acceso a la información pública se vincula con el deber del Estado de brindar información ante el pedido del administrado. Es decir que, en este caso, es el Tribunal de Cuentas quien tiene la obligación de suministrar la información ante el requerimiento de los particulares.

En tal sentido, según las distintas actividades del organismo de control, la información con la que cuenta y los pedidos que se realizan –y quiénes lo hacen–, podemos diferenciar distintos supuestos.

### *A. El acceso a la información y la vista de las actuaciones. Diferencias y alcances según los distintos tipos de actividad del órgano de control.*

Una primera aproximación al asunto vinculado con la “vista” en el procedimiento administrativo podría llevar a pensar que dicho instituto ha perdido vigencia, como consecuencia de la consolidación jurídica del derecho de acceso a la información pública, que lo comprende y mejora.

Sin embargo, superada esta primera aproximación, se advierte que pese a su similitud parcial<sup>141</sup> de fundamentos –ambas tienen su origen en la publicidad de los actos de Gobierno, como principio cardinal de la república–, lo cierto es que la vista constituye además un eslabón esencial del debido proceso adjetivo<sup>142</sup> –en la medida que pretende facilitar al interesado el conocimiento de la totalidad del expediente y permitirle

<sup>140</sup> Derivado de lo dispuesto en el Artículo 3º de la Ley Provincial N° 653, o por su entrada en conflicto con otros intereses protegidos. En todo caso, los límites previstos se aplicarán atendiendo a un test de daño y de interés público en la divulgación y de forma proporcionada y limitada por su objeto y finalidad.

<sup>141</sup> Montí, Laura, “Limitaciones a la vista de las actuaciones administrativas”, en AA. VV., *Cuestiones de Procedimiento Administrativo*, Jornadas Organizadas por la Universidad Austral, Facultad de Derecho, 1ª edición, Buenos Aires, Ediciones Rap, 2006, pp. 131-145.

<sup>142</sup> Véase a modo de ejemplo que la Ley de Procedimiento Administrativo de Tierra del Fuego lo incluye en su Artículo 26, inc. D, como un pilar fundamental del debido proceso adjetivo.

realizar una defensa eficaz<sup>143</sup>–, todo ello demanda un nivel más incisivo de acceso a la información, exigiendo, en contrapartida, una legitimación más severa.

Encontramos, entonces, algunas diferencias:

- la vista es un componente esencial del debido procedimiento previo<sup>144</sup>;
- permite un acceso más amplio que el derecho de acceso a la información pública, justamente tomando en cuenta la vinculación con el debido procedimiento previo;
- se exige acreditar una legitimación más severa, es decir, contar con un interés jurídicamente protegido, siendo insuficiente la calidad de mero habitante, como en el caso del derecho de acceso a la información pública;
- su mera presentación implica la suspensión de los plazos que estuvieran corriendo para recurrir, en tanto se vincula directamente con el debido proceso adjetivo.

Conforme lo destacó la Corte Suprema de Justicia, siguiendo en el punto el dictamen de Gauna<sup>145</sup>, el derecho a la vista de las actuaciones, encuentra su cauce en los principios del debido proceso adjetivo (Art. 1º, inciso f, de la Ley Nº 19.549), en especial el derecho a ser oído (idem, ap. 1º), que reglamentan el principio de mayor rango contenido en el Artículo 18 de la Constitución Nacional, y que se concretan en disposiciones tales como los Artículos 38 y 76 de la Reglamentación aprobada por el Decreto Nº 1.759/1972 (reformado por Decreto Nº 3.700/1977), que prescriben el acceso de la parte a las actuaciones que no hayan sido declaradas reservadas o secretas.

A la luz de lo expuesto, fácil es comprobar que, amén de su hermandad, la vista de las actuaciones y el derecho de acceso a la información pública no se confunden. Uno se encuentra vinculado en forma estrecha con el derecho de defensa<sup>146</sup>, contando con herramientas sólidas para ello –suspensión de plazos y acceso a mayores documentos–<sup>147</sup>, mientras que el derecho de acceso a la información pública, se proyecta a todos los habitantes, en cuanto a su derecho a conocer y saber sobre los asuntos de la cosa pública, pero sin la inminencia, al menos no necesariamente, que afecte su órbita de intereses de modo directo.

Asimismo, entendemos que la consolidación del derecho de acceso a la información pública permite circunscribir el concepto de la “vista” a las cuestiones vinculadas con el derecho de defensa o asuntos vinculados con la esfera directa de la persona que

<sup>143</sup> Hutchinson, Tomás, *Ley Nacional de Procedimientos Administrativos - Reglamento de la Ley Nº 19.549*, 1ª edición, T. 2, Buenos Aires, Astrea, 1988, pp. 126-127.

<sup>144</sup> Ibidem.

<sup>145</sup> CSJN, “La Buenos Aires Compañía de Seguros S.A. v. Petroquímica Bahía Blanca S.A.”, *Fallos*: 311:750 (1988).

<sup>146</sup> Comadira, Julio R., *Procedimientos Administrativos – Ley Nacional de Procedimientos Administrativos, Anotada y Comentada*, 1ª edición - segunda reimposición, Buenos Aires, La Ley, 2007, p. 113.

<sup>147</sup> CSJN, “César Oscar Oxley c/ Provincia de Santa Fe”, *Fallos*: 306:370 (1984). Señala con precisión el fallo: “El agente público –el ciudadano en general– debe estar siempre salvaguardado de arbitrariedad alguna y nunca puede ver frustrado su legítimo derecho por acusaciones o declaraciones abstractas y mucho menos, secretas, respecto de las cuales no puede defenderse, pues ello implicaría exponerlo a posibles abusos de la autoridad pública que quedarían al margen de todo control”.

solicita, resguardando para el resto la protección jurídica, cada vez más amplia, el derecho de acceso a la información.

Sin duda alguna, entonces, la evolución del derecho en este aspecto ha permitido precisar dichos institutos jurídicos, encontrando una órbita de actuación diferenciada, sin perjuicio de su hermandad de base.

### *B. Actuaciones reservadas en las diferentes funciones que lleva adelante el Tribunal de Cuentas de la Provincia de Tierra del Fuego. Alcance y límites.*

Primeramente, de modo general en el ámbito de la Administración Pública, hay que tener en cuenta que para que unas actuaciones tengan el carácter de reservadas, el acto que las dicte debe estar motivado, y debe contar con la previa intervención del servicio jurídico<sup>148</sup>, ya que el uso abusivo de tal facultad violaría la garantía del debido proceso<sup>149</sup>.

Al respecto, la Procuración del Tesoro Nacional sostiene que de manera excepcional podrán declararse reservadas ciertas actuaciones administrativas que por estar en juego razones superiores de interés público, así lo decidiera como excepción, con carácter restrictivo y sujetas a condiciones de admisibilidad, la autoridad competente<sup>150</sup>.

En el caso de que así se declaren, el expediente deberá quedar reservado y en caso de que deba darse vista, se desglosa la parte de las actuaciones que posean tal carácter<sup>151</sup>.

Si bien se ha puesto de relevancia la contradicción de las actuaciones secretas con el principio republicano de “publicidad de los actos de gobierno”, lo cierto es que su validez<sup>152</sup> ha sido admitida<sup>153</sup> siempre con carácter restrictivo y sujeta a severas condiciones, y de conformidad a su finalidad, en tanto el secreto o la reserva de las actuaciones por razones de interés público, en modo alguno significa instituir un ámbito de la actividad administrativa al margen de la legalidad<sup>154</sup>.

Conforme lo hemos explicado en el apartado precedente, la intensidad en el acceso se encuentra directamente relacionada con el vínculo de la persona con el derecho

<sup>148</sup> Hutchinson, *Ley Nacional de Procedimientos...*, *op. cit.*, p. 132.

<sup>149</sup> *Dictámenes*: 114:77 y 166, y 192:24 (como se citó en Monti, Laura, *op. cit.*, p. 140).

<sup>150</sup> *Dictámenes*: 192:24 (como se citó en Monti, Laura, *op. cit.*, p. 140).

<sup>151</sup> Fernández Vázquez, Emilio y Sendin, Emilio, *Procedimiento administrativo nacional*, Buenos Aires, Astrea, 1974, p. 22 (como se citó en Monti, Laura, *op. cit.*, p. 141).

<sup>152</sup> CSJN, “S.A. Organización Coordinadora Argentina c/ Secretaría de Inteligencia del Estado”, *Fallos*: 321:174 (1998).

<sup>153</sup> Sotelo de Andreu, Mirta, “Las contrataciones reservadas”, en AA. VV., *Cuestiones de Contratos Administrativos*, Jornadas Organizadas por la Universidad Austral, Facultad de Derecho, 1ª edición, Buenos Aires, Ediciones Rap, 2007, pp. 79-101.

<sup>154</sup> Comadira, Julio R., “La observancia de la causa y el fin en la contratación administrativa reservada. La revocación por ilegitimidad del contrato administrativo en cumplimiento, comentario al caso ‘OCA’”, *ED* (serie especial de Derecho Administrativo, del 13 de abril de 1998).

en juego, más incisivo en el instituto de la vista, justamente en tanto se encuentra involucrado el derecho de defensa<sup>155</sup>.

En tal sentido, y a los fines de precisar ese vínculo con la información, es preciso diferenciar las distintas funciones del órgano de control y las actividades allí obtenidas:

- Función de control. Aquí es donde apunta el eje central de esta tesis, justamente por cuanto en este punto se encuentra el mayor caudal informativo.

Es la información que se obtiene en cumplimiento del proceso de control.

1- En principio, la información que se obtiene es de libre acceso. El principio es de mayor divulgación<sup>156</sup>.

2- Ello es así, salvo que por alguna razón de interés superior, se hubiera declarado reservada esa información, ese carácter de secreto no le alcanzaría al Tribunal de Cuentas, pero sí para los terceros que quisieran obtenerla como consecuencia de la misma<sup>157</sup>.

3- Luego está la información derivada de la anterior, que como consecuencia de su propio rol genera el propio Tribunal, por ejemplo, informes técnicos o dictámenes jurídicos, resoluciones plenarias, que seguirán en este aspecto los mismos postulados enunciados; se presume la posibilidad de acceso a la información pública, salvo que, por razones fundadas, en forma previa, se dispusiera su reserva, y sólo durante el plazo que duraran las mismas.

- Función jurisdiccional. En este aspecto cobra primacía fundamental, más allá del acceso a la información pública que pueden tener todos, el derecho a la vista en forma directa para los involucrados en esos procesos administrativos jurisdiccionales: juicios de cuentas, juicios administrativos de responsabilidad, juicios de residencia, a fin de garantizar el efectivo derecho de defensa.

Por lo tanto, en principio, rige el derecho de acceso a la información pública en general, salvo que pudiera afectar la estrategia en el procedimiento jurisdiccional, lo que así deberá estimarse previamente por dictamen fundado.

- Rol de custodio de las declaraciones juradas. Se trata de información de terceros que no ha generado el Tribunal, sino que por el contrario, como vimos en el capítulo anterior, el órgano de control por atribución legal ejerce el rol de custodia<sup>158</sup>.

<sup>155</sup> Comadira, Julio R., *Procedimientos Administrativos...*, op. cit., p. 113. Ponen resalto los autores en la restricción del secreto o reserva frente al derecho de defensa, haciendo referencia al precedente "Oxley" de la Corte Suprema de Justicia de la Nación.

<sup>156</sup> Ver <http://www.tcptdf.gob.ar/>.

<sup>157</sup> Contrataciones reservadas de la Secretaría de Seguridad para la contratación de equipamiento en el marco del Artículo 18, inciso h) de la Ley Provincial N° 1015; la reserva mantenida al respecto obedece a resguardar la eficacia de la tecnología involucrada en la prevención del delito, donde se los exceptúa del control previo del Tribunal de Cuentas.

<sup>158</sup> Ley N° 352, Artículo 2°.

Las declaraciones contienen una parte de libre acceso y otra reservada, en la que se incluyen datos que están exentos de publicidad. Se ha exigido en este aspecto acreditación de un interés.

### ***3. El derecho de acceso a la información pública en su dimensión activa.***

El interrogante que nos realizamos en este aspecto es: ¿qué tipo de información es necesario poner a disposición del ciudadano y qué principios debe respetar la publicación a los fines de garantizar el control social y aún más de favorecerlo?

En el marco del acceso a la información pública en su dimensión activa, el órgano de control diagramó una página web institucional, con el dominio: <http://www.tcptdf.gob.ar/>, en la cual se publica información vinculada con las distintas actividades e intervenciones que realiza el Tribunal.

En tal sentido, y a modo de ejemplo, en una pestaña titulada justamente “Institucional”, se encuentra otra que con el nombre de “Transparencia activa” contiene diversas carpetas: compras y contrataciones, contratos y convenios, ejecuciones presupuestarias, evolución de la deuda, fondo permanente, inventario, modificaciones presupuestarias, órdenes mensuales, presupuesto y modificaciones presupuestarias, recursos y finalmente situación del tesoro.

En dicha página se traslucen también aspectos vinculados con la Cuenta de Inversión, desde 1995 a 2019. Es importante destacar este documento, en tanto en el mismo puede apreciarse el rol que pretendemos asignarle al Tribunal de Cuentas, o que esperamos de él, pues la información de la ejecución presupuestaria es un modelo de nuestra aspiración, dado que pudo ser presentada en forma sencilla y accesible, a través de gráficos, que permiten apreciar no sólo cómo se ha desarrollado la ejecución presupuestaria, sino también conocer, desde un punto de vista macro-económico, cómo se distribuyen los gastos del Estado.

No obstante, el derecho de acceso a la información en su faz activa no se satisface solamente con los datos que se plasmen en la página web. No desconozco que es importante contar con esa información genérica, volcada de modo universal para facilitar el acceso por toda la sociedad; sin embargo, es fundamental, asimismo, contar con un mecanismo preciso y específico de acceso a la información en su faz pasiva, que debe ser regulado internamente con el propósito de garantizar un procedimiento sencillo, claro y concreto.

De esta manera, se pueden satisfacer los requerimientos particulares de los ciudadanos respecto de cuestiones precisas, que no figuren en la página web institucional.

Es que, sin lugar a dudas, garantizar el derecho de acceso a la información pública implica respetar y reguardar ambas caras de ese derecho, en tanto la plenitud de su satisfacción supone una justa combinación del acceso a la información pública en su vertiente activa y pasiva.

#### ***4. Necesidad de una reglamentación específica.***

##### *A. Potestad del Tribunal de Cuentas para dictarla.*

Conforme se detalló precedentemente, veo como un gran avance la presentación de un proyecto de ley que fomente, organice, diagrame y tienda a hacer efectiva la transparencia activa en el ámbito del sector público provincial.

Sin lugar a dudas, tanto el año 2020 como el presente son una muestra palpable de la necesidad que genera en el propio ámbito de lo público contar con cierta información relevante de cara al cumplimiento de sus propias competencias, como en el caso, la elaboración de la Cuenta de Inversión.

Nótese que en muchas ocasiones se piensa en la transparencia activa con la mirada puesta con exclusividad en el ciudadano, y, sin embargo, en el caso, es clara muestra de cómo la misma puede constituir una herramienta fundamental para el cumplimiento de metas constitucionales por parte de algunos organismos. Máxime cuando dicho proyecto supone asignarle el rol de autoridad de aplicación.

Sin perjuicio de ello, y de que el proyecto referido es conteste con los objetivos planteados en el presente trabajo, la finalidad del presente es diferente, en tanto tiene como propósito diagramar y organizar el procedimiento de acceso a la información pública en el propio Tribunal de Cuentas, adoptar herramientas para que la información recolectada pueda ser procesada, clasificada y presentada de modo sencillo por éste, a los fines de facilitar el control social.

Entendemos que esta regulación puede ser dictada por el propio Tribunal de Cuentas, de conformidad a las atribuciones con las que cuenta a los fines de la fiscalización de las cuentas del Estado<sup>159</sup> que, en función de los principios desarrollados a lo largo del presente trabajo, deben ser puestos a disposición de los administrados.

##### *B. Contenido de la reglamentación.*

A los fines del cumplimiento de los estándares que en este trabajo se analizaron, el Tribunal de Cuentas debe dictar un acto de alcance general que reglamente un procedimiento interno ágil y sencillo que se confeccionará acorde a los parámetros de la Ley Provincial N° 653, entre los cuales cabe destacar que:

- Se instrumente un “Registro de Solicitudes de Acceso a la Información Pública”.
- La autoridad de aplicación sea ejercida por el Plenario de Miembros tomando en cuenta el carácter de autoridad superior del organismo.
- La autoridad de aplicación concentrará y coordinará (a través de la Secretaría Legal) en el ámbito interno del TCP los mecanismos necesarios a los fines de dar respuesta sin importar el área en la que se encuentre o la especificidad de la información.

<sup>159</sup> Ley Provincial N° 50, Artículo 26, incs. a) y h).

- Las solicitudes ingresarán por mesa de entrada del Tribunal de Cuentas o vía mail al correo electrónico que se cree a sus efectos y que deberá darse a conocer en la página web del TCP.

- Tanto la admisión o el rechazo de la petición deberá ser emitido por el plenario de miembros, previo dictamen fundado de la secretaría legal.

- En caso de que la solicitud sea rechazada, el peticionante podrá interponer los remedios previstos en la normativa vigente.

## ***5. Conclusión.***

Pudimos apreciar que el Tribunal de Cuentas de la Provincia es un núcleo receptor de diferentes tipos de información, que debe ser accesible para todos, por el principio de máxima divulgación.

El TCP tiene el deber y la competencia para suministrar la información que obtiene, elabora y procesa a los ciudadanos.

Por ello, se estima pertinente instaurar en el ámbito del TCP un procedimiento interno que facilite a la ciudadanía el acceso a la información que elabora, produce y obtiene, y dentro de éste crear el “Registro de Solicitudes de Acceso a la Información”, estableciendo en virtud de las funciones que tiene a su cargo que sea el plenario de miembros el que obre como autoridad de aplicación.

## **Conclusión y propuesta.**

### ***1. Conclusión general.***

En el desarrollo de esta investigación, hemos insistido en que, en el marco del Estado Constitucional de Derecho, hablar de transparencia supone que el Estado ha aceptado vincularse en forma diferente con los ciudadanos, en el manto de la Buena Administración, la cual implica un compromiso de la organización con la publicidad de los actos, la facilitación del acceso a la información y la distribución de los fondos públicos con parámetros de igualdad y equidad, sujeto a mecanismos que faciliten el libre acceso.

Estamos ante un principio que impacta de manera transversal a la actuación administrativa, partiendo de la decisión, pasando por la confección y hasta que se da público conocimiento de los actos y resoluciones administrativas.

La transparencia supone, asimismo, que los ciudadanos tengan la posibilidad de conocer y evaluar la estructura y el funcionamiento de la Administración Pública. Se trata de un reto que obligará a desplazar la cultura administrativa basada en el monopolio del poder.

La premisa de que el acceso a la información pública, como presupuesto del control social, constituye un derecho para los ciudadanos y un deber inescindible para el Estado, sujeto al principio de máxima divulgación, quedó confirmada por el análisis de la normativa, la doctrina y la jurisprudencia incluido a lo largo de este trabajo.

En esa línea argumental, sostuvimos que para ejercer control social poner a disposición la información pública no es suficiente, pues es necesario que se facilite el acceso y esté disponible en forma clara y precisa.

Es a partir de estas exigencias que pudimos demostrar lo siguiente:

1. Respecto a la información pública, el Tribunal de Cuentas es un núcleo receptor de diferentes tipos de información: la que recolecta en aras del cumplimiento de su finalidad institucional, la que genera por sí en mérito al cumplimiento de sus roles, juicios de responsabilidad o de cuentas, y las de tercero que tiene bajo su custodia.

2. La obtención y administración de información, sumado a sus particularidades institucionales (idoneidad, independencia funcional, interdisciplinarietà) nos permitieron confirmar que el TCP constituye un eslabón fundamental en la lucha contra la corrupción.

3. Se trata, en definitiva, de justificar el cambio de su rol tradicional, sin que ello implique un giro copernicano en su organización. Por el contrario, involucra un compromiso de responsabilidad en el ejercicio del control, con una óptica diferente, priorizando el valor social.

4. El Proyecto de Ley de Transparencia Activa presentado ante la legislatura por el TCP, si bien es visto como un avance, resulta insuficiente, ya que debe ser completado con normativa del propio organismo de control, que regule y diagrame en su propio ámbito los pedidos de acceso a la información que se formulen.

5. El TCP tiene el deber de suministrar a los ciudadanos la información que obtiene, elabora y procesa y, por lo tanto, de fijar un procedimiento interno para tramitar las solicitudes de acceso a la información. La competencia para dictar dicha regulación surge de las atribuciones vinculadas a la fiscalización previstas en el Artículo 26, incs. a) y h), de la Ley Provincial N° 50.

6. El dictado de una norma, en ese sentido, deberá prever una Autoridad de Aplicación, con las funciones fijadas en la ley, el trámite interno de los pedidos de información y la creación de un registro especial de las solicitudes que se formulen.

Transformar el rol del Tribunal de Cuentas a los fines de que sea un intermediador calificado entre la información y los administrados es un desafío que merece ser concretado. Como en el ajedrez, un casillero que se avanza es una esperanza de camino a la victoria, y las grandes leyes y políticas de nuestro sufrido país no han demostrado que no alcanza con consagrar derechos que nadie niega sino de fomentar hechos que nadie practica.



## **Bibliografía citada. Jurisprudencia citada.**

### **A. Bibliografía citada**

Albertsen, Jorge, “El principio de transparencia en el procedimiento administrativo”, en AA. VV., *El Procedimiento Administrativo a 20 años de la reforma constitucional*, Jornadas organizadas por la Universidad Austral, Facultad de Derecho, 1ª ed., Buenos Aires, Astrea-Rap, 2015.

Basterra, Marcela I., *Acceso a la información pública y transparencia*, 1ª ed., Buenos Aires, Astrea, 2017.

---, *El derecho fundamental de acceso a la información pública*, 1ª ed., Buenos Aires, Lexis Nexis, 2006.

Berardi, Carla J., “El acceso a la información pública. Alcances limitados de un derecho fundamental”, en *Revista Argentina del Régimen de la Administración Pública –Rap*: 470, Buenos Aires, Ediciones Rap, 2018.

Brugué, Quim, “Un marco para desarrollar el Gobierno Abierto”, en *Revista Deliberación*, núm. 3, Dirección General de Participación Ciudadana, Acción Exterior y Cooperación del Gobierno de Aragón, 2013.

Buteler, Alfonso, “Transparencia, legitimidad pública y acceso a la información pública”, en AA. VV., *Cuestiones Estructurales de Derecho Administrativo: Instituciones, buena administración y derechos individuales*, Jornadas organizadas por la Universidad Austral, Facultad de Derecho, 1ª ed., Buenos Aires, Ediciones Rap, 2018.

Cardón, Rubén C. A., “Los Tribunales de Cuentas en el control de los gastos públicos”, en *Estudios sobre Tribunales de Cuentas y de Control Público*, Salta, Comisión Bicameral Examinadora de Obras de Autores Salteños, Ed. Cooperativa de Trabajo Gráfico “6 de febrero” Ltda., 1996.

Cerillo Martínez, Agustín, “La participación de la sociedad civil en los órganos colegiados de la Administración (comentario de la Sentencia del Tribunal Supremo de 5 de marzo de 2003)”, en *Revista española Derecho Administrativo* N° 126, 2005.

Charry, Héctor P.O., “Administración pública y auditoría”, *Revista Argentina del Régimen de la Administración Pública –Rap*: 325, Buenos Aires, Ediciones Rap, 2005.

Comadira, Julio R., “La observancia de la causa y el fin en la contratación administrativa reservada. La revocación por ilegitimidad del contrato administrativo en cumplimiento, comentario al caso ‘OCA’”, *ED* (serie especial de Derecho Administrativo, del 13 de abril de 1998).

---, *Derecho Administrativo – Acto Administrativo – Procedimiento Administrativo – Otros Estudios*, 2ª ed., Buenos Aires, Lexis Nexis-Abeledo Perrot, 2003.

Cortés de Trejo, Lea Cristina, *Tribunales de Cuentas, Auditorías Generales y algo más...*, Salta, Facultad de Ciencias Económicas, Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional de Salta, 1997.

Ekmekdjian, Miguel Ángel, *Manual de la Constitución Argentina*, 6ª edición, Buenos Aires, Lexis Nexis, 2007.

Escola, Héctor Jorge y Comadira, Julio P., *Curso de Derecho Administrativo*, 1ª ed., T. I, Buenos Aires, Abeledo Perrot, 2012.

---, *Procedimientos Administrativos – Ley Nacional de Procedimientos Administrativos, Anotada y Comentada*, 1ª ed., segunda reimpression, Buenos Aires, La Ley, 2007.

---, “Procedimiento Administrativo y Participación ciudadana”, archivo PDF obtenido en <http://alumnosmdag.blogspot.com.ar/2010/11/procedimientoadministrativo.html> (disponible el 18-9-2020).

Fernández Vázquez, Emilio y Sendin, Emilio, *Procedimiento administrativo nacional*, Buenos Aires, Astrea, 1974.

Gelli, María Angélica, “Acceso a la información en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires: derecho fundamental y sostén político de la República”, en *Acceso a la información pública en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires- Ley N° 104 comentada y concordada*, Buenos Aires, Ad-Hoc, 2012.

---, *Constitución de la Nación Argentina – Comentada y Concordada*, 4ª ed., actualizada y ampliada, Buenos Aires, La Ley, 2008.

Hutchinson, Tomás, *Ley Nacional de Procedimientos Administrativos -Reglamento de la Ley N° 19.549*, 1ª ed., T. 2, Buenos Aires, Astrea, 1988.

Ivanega, Mirian M., “Instrumentos de Participación Ciudadana en la Formación de los Contratos Administrativos”, en la *Revista de Derecho Público. Contratos Administrativos II*, Ed. Rubinzal Culzoni, 2007-2.

---, “La participación y el control ciudadano en los procesos de formación y ejecución contractual”, en AA. VV., *Cuestiones de Contratos Administrativos*, 1ª ed., Jornadas Organizadas por la Universidad Austral, Facultad de Derecho, Buenos Aires, Ediciones Rap, 2007.

---, “Los actos emanados de los organismos de control y la afectación a terceros”, en AA. VV., *Cuestiones de Acto Administrativo, Reglamento y otras fuentes del Derecho Administrativo*, 1ª ed., Jornadas Organizadas por la Universidad Austral, Facultad de Derecho, Buenos Aires, Ediciones Rap, 2009.

---, “Los entes de ética pública y de lucha contra la corrupción. La importancia de su diseño, organización y sus competencias”, trabajo presentado para el Congreso Internacional de Derecho Administrativo – Foro Iberoamericano D.A. San Juan de Puerto Rico, 2015, *Revista Argentina del Régimen de la Administración Pública –Rap*: 447, Buenos Aires, Ediciones Rap.

---, *Control Público*, 1ª ed., Buenos Aires, Astrea-Rap, 2016.

---, *Mecanismos de control público y argumentaciones de responsabilidad*, Buenos Aires, Ábaco 2003.

Mairal, Héctor A., *Las raíces legales de la corrupción*, 1ª edición, Buenos Aires, Ediciones Rap, 2007.

Monti, Laura, “Limitaciones a la vista de las actuaciones administrativas”, en AA. VV., *Cuestiones de Procedimiento Administrativo*, 1ª ed., Jornadas Organizadas por la Universidad Austral, Facultad de Derecho, Buenos Aires, Ediciones Rap, 2006.

Pachtman, David, “Derechos de incidencia colectiva. Regulación en la Provincia de Tierra del Fuego”, en *Revista de la Asociación Argentina de Derecho Administrativo* N° 2 (2007).

Rodríguez-Arana Muñoz, Jaime, “Sobre la transparencia en la Administración pública”, en *Revista Argentina del Régimen de la Administración Pública –Rap*: 349, Buenos Aires, Ediciones Rap, 2014.

---, *Derecho Administrativo y Administración Pública en tiempos de crisis*, Caracas, editorial Jurídica Venezolana, 2014.

Rosatti, Horacio, *Tratado de Derecho Constitucional*, 1ª ed., T. I, Santa Fe, Rubinzal- Culzoni Editores, 2011, pp. 186-198.

Sotelo de Andreu, Mirta, “Las contrataciones reservadas”, en AA. VV., *Cuestiones de Contratos Administrativos*, 1ª ed., Jornadas Organizadas por la Universidad Austral, Buenos Aires, Ediciones Rap, 2007.

Urb - All, “Transparencia, rendición de cuentas y participación: una agenda común para la cohesión social y la gobernanza en América Latina”, Colección de Estudios sobre Políticas Públicas Locales y Regionales 06 de Cohesión Social, <https://www1.diba.cat/libreria/pdf/52249.pdf>. (disponible al 27-11-2020).

Vila, Juan Martín, Ficha técnica de la clase 1 de gobierno abierto y transparencia de la Maestría de Políticas Públicas de la Universidad Austral, 2020.

## ***B. Jurisprudencia citada.***

### *B.1. Corte Interamericana de Derechos Humanos.*

“Claude Reyes y otros vs. Chile”, Serie C, N° 151 (2006).

“Gomes Lund y otros (Guerrilha do Araguaia) vs. Brasil”, Serie C, N° 219 (2010).

“La Última Tentación de Cristo (Olmedo Bustos y otros) vs. Chile”, Serie C, N° 73 (2001).

“Ricardo Canese vs. Paraguay”, Serie C, N° 111 (2004).

### *B.2. Corte Suprema de Justicia de la Nación.*

“Ángel Estrada y Cía. S.A. c/ Resol. N° 71/1996 - Sec. Ener. y Puertos (Expte. N° 750-002119/96) s/ recurso extraordinario”, *Fallos*: 328:651 (2005).

“Asociación Derechos Civiles c/ EN PAMI (Decreto N° 1.172/2003) s/ amparo Ley N° 16.986”, *Fallos*: 335:2393 (2012).

“Campillay, Julio C. c/ La Razón y otros”, *Fallos*: 308:789 (1986).

“Centros de Estudios para la Promoción de la Igualdad y la Solidaridad y Otros c/ Ministerio de Energía y Minería s/ amparo colectivo”, *Fallos*: 339:1077 (2016).

“CIPPEC c/ EN – M. Desarrollo Social (Decreto N° 1.172/2003) s/ amparo Ley N° 16.986”, *Fallos*: 337:256 (2014).

“Costa, Héctor Rubén c/ MCBA y otros”, *Fallos* 310:508 (1987).

“Fernández Arias, Elena y otros c/ Poggio, José suc.”, *Fallos*: 247:646 (1960).

“Ganora, Mario Fernando y otra s/ hábeas corpus”, *Fallos*: 322:2139 (1999).

“García, María Isabel c/ AFIP s/ acción meramente declarativa de inconstitucionalidad”, *Fallos*: 342:41 (2019).

“Giustiniani, Rubén Héctor c/ YPF S.A. s/ amparo por mora”, *Fallos*: 338:1258 (2015).

“La Buenos Aires Compañía de Seguros S.A. v. Petroquímica Bahía Blanca S.A.”, *Fallos*: 311:750 (1988).

“Organización Coordinadora Argentina S.A. c/ Secretaría de Inteligencia del Estado”, *Fallos*: 321:174 (1998).

“Oxley, César Oscar c/ Provincia de Santa Fe”, *Fallos*: 306:370 (1984).

“Urteaga, Facundo c/ Estado Mayor Conjunto”, *Fallos*: 321:2767 (1998).

“Vago, Jorge Antonio c/ Ediciones de La Urraca S.A.”, *Fallos*: 314:1517 (1991).

### *B.3. Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo.*

“Finmeccanica Spa Aérea Alenia Difesa v. EN - Ministerio de Defensa - Licitación 12/97 s/ medida cautelar autónoma”, CNA en lo Contencioso Administrativo Federal, Sala 1° (1998).

“Fundación Accionar Preservación Ambiente Sustentable y Otros v. Comité Ejecutor”. “Plan Gaym Cuenca Matanza - Riachuelo y otros”, CNA en lo Contencioso Administrativo Federal, Sala 1° (2002).

“Tiscornia, Sofía y otro c/ Ejecutivo Nacional (M° del Interior) y otro s/ amparo Ley N° 16.986”, CNA en lo Contencioso Administrativo Federal, Sala 3° (1997).

### *B.4. Superior Tribunal de Justicia de la Provincia de Tierra del Fuego.*

“Blázquez, Daniel c/ Tribunal de Cuentas de la Provincia s/ contencioso administrativo”, Expte. N° 2226/14 STJ, sentencia del 23 de agosto de 2015, registrada al T° LXXVI, F° 27/35.

“García Casanovas, Ángel Gustavo c/ Tribunal de Cuentas de la Provincia s/ contencioso administrativo”, Expte. N° 1936/07 STJ-SDO, sentencia del 29 de septiembre de 2010, registrada al T° LXX, F° 90/110.

“Mansilla Vargas, Viviana Graciela c/ Tribunal de Cuentas de la Provincia s/ contencioso administrativo”, Expte. N° 2237/09 STJ SDO, sentencia del 8 de febrero del 2012, registrada al T° LXXVI, F° 27/35.

“Santamaría, Félix Alberto y otro c/ Tribunal de Cuentas de la Provincia s/ Contencioso Administrativo”, Expte. N° 1912/06 STJ-SDO, sentencia del 26 de marzo de 2010, registrada al T° LXVIII, F° 111/120.

“Sciurano, Federico c/ Tribunal de Cuentas de la Pcia. s/ Contencioso Administrativo”, Expte. N° 2394/10 STJ SDO, sentencia del 2 de noviembre de 2012, T° LXXIX, F° 141/152.

“Tribunal de Cuentas de la Provincia c/ Provincia de Tierra del Fuego AeIAS s/ Acción Declarativa de Certeza – Medida Cautelar”, Expte. N° 2689/12 STJ-SDO, sentencia del 3 de diciembre de 2013, registrada al T° LXXXV, F° 22/33.

“Zamora, Gustavo Oscar c/ Tribunal de Cuentas de la Provincia s/ Contencioso Administrativo”, Expte. N° 2395/10 STJ SDO, sentencia del 31 de octubre de 2012, registrada al T° LXXIX, F° 118/127.