



Evelina Haydeé Anderson.

Legajo Nro. VABG38634

D.N.I: 30.194.898.

2019

Fallo: Sentencia A. 72.274 09/03/2016. Albaytero, Juan Anibal c/Municipalidad de Quilmes s/Amparo. Recurso extraordinario de inaplicabilidad de la ley. Suprema Corte de la Provincia de Buenos Aires.

Acceso a la información pública.

Mirna Lozano Bosch.

**SUMARIO: I. Introducción – II. Legislación sobre el derecho de acceso a la información pública – III. Antecedentes doctrinarios y jurisprudenciales – IV. Derecho de Acceso a la Información Pública y Transparencia de los actos de Gobierno.- V. Conclusiones.**

**I. Introducción.**

El acceso a la información pública se encuentra en permanente evolución, es un derecho de aplicación relativamente reciente, y de gran crecimiento, en donde los ciudadanos pueden ejercer sus derechos de contralor a fin de garantizar la publicidad y transparencia de los actos de gobierno. En tal sentido, el Sr. Albaytero Juan Aníbal solicitó cierta información a la Municipalidad de Quilmes relativa al Impuesto denominado “Contribución Especial para el Fondo de Inversión en Infraestructura e Intervenciones Urbanas”, requerimiento que no fue respondido por el requerido. En razón de ello, y ante la negativa del municipio, el actor promovió acción de amparo ante el Tribunal Oral Criminal N° 4 de la Ciudad de Quilmes a fin de obtener de la Municipalidad de Quilmes información completa con relación a la Contribución Especial para el Fondo de Inversión en Infraestructura e Intervenciones Urbanas, demanda que fue declarada abstracta por este Tribunal, alegando que la Municipalidad había hecho entrega de la información solicitada. Por la decisión del Tribunal, el actor interpuso recurso de apelación ante la Cámara en lo Contencioso Administrativo, que rechazó el recurso por considerar que la información suministrada por el municipio era suficiente y que el recurrente no presentaba un interés legítimo que justifique tal pedido. El actor al considerar vulnerado su legítimo derecho interpone Recurso Extraordinario ante la Suprema Corte de la Provincia de Buenos Aires por inaplicabilidad de la ley, al cual hace lugar y resuelve con sentencia favorable al actor, ordenando a la demandada a entregar la información solicitada e imponiéndole costas por ser la vencida en la disputa.

Entre las principales premisas fácticas que dan sustento al conflicto expuesto por el demandante podemos destacar (i) la negatoria por parte del municipio en proveer la información solicitada; (ii) la consideración del a quo al pronunciar la abstracción de la demanda por haberse satisfecho el aporte de información solicitada por el denunciante y (iii) la legitimación del actor.

El actor, antes de interponer el Recurso Extraordinario ante la Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires, pasó por las siguientes instancias (i) promovió acción de amparo, conforme lo establece el artículo 43 de la Constitución Nacional y 20 de la Constitución de la provincia de Buenos Aires, ante el Tribunal Oral Criminal N° 4 de la Ciudad de Quilmes a fin de obtener de la Municipalidad de Quilmes información completa con relación a la Contribución Especial para el Fondo de Inversión en Infraestructura e Intervenciones Urbanas, puesto que este municipio no había dado respuesta al requerimiento efectuado por el accionante. El Tribunal declaró abstracto el caso debido a que la Municipalidad entregó parte de la información solicitada, luego de introducida la demanda, y expresó los motivos por cuales no contestó el requerimiento en su totalidad, considerando el Tribunal satisfecho la solicitud del accionante y dando por finalizado el pleito cursado. Nótese que el voto de la Dra. Milanta destaca que la información fue brindada en forma parcial, mientras que el Dr. Spacatorel afirma la respuesta satisfactoria por parte del municipio; (ii) Por la decisión del Tribunal el actor interpuso recurso de apelación ante la Cámara en lo Contencioso Administrativo con asiento en la Ciudad de La Plata, que rechazó el recurso argumentando que la información solicitada ya había sido suministrada por el municipio y que el recurrente no presentaba un interés legítimo que justifique tal pedido. El Sr. Albaytero al considerar vulnerado su derecho interpuso el Recurso Extraordinario antes mencionado por inaplicabilidad de la ley, al cual la Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires hizo lugar y resolvió con sentencia favorable al actor, revocando la sentencia de la Cámara, ordenando a la demandada a entregar la información solicitada e imponiéndole costas por ser la vencida en la disputa.

La sentencia fue por el voto afirmativo de los cinco miembros de la Suprema Corte. Por su parte, el Dr. Pettigiani, sostuvo que *“el planteo del recurrente constituye un desvío notorio de las leyes de la lógica que lleva a conclusiones contradictorias o incongruentes con las constancias de la causa”*, esto tienen significación en la valoración de los hechos relatados por el acusante efectuada erróneamente por la Cámara. Entre los principales fundamentos de su voto afirmativo, el Dr. Pettigiani señaló que (i) *la tendencia jurisprudencial en la materia, contrariamente a lo sostenido por la Cámara, indica que para ejercer el derecho en cuestión el titular no debe acreditar un interés directo o una afectación personal, ni siquiera expresar*

*los motivos*, citando jurisprudencia tal como CIPPEC c/ EN - M O Desarrollo Social - dto. 1172/03 s/ amparo ley 16.986, apartándose asimismo esta Cámara de lo dispuesto en la legislación nacional, provincial e internacional; (ii) *“la existencia de una cuestión abstracta, con posterioridad al inicio de la demanda, no deja de ser una típica cuestión de hecho, excluida de esta instancia casatoria, salvo demostración de absurdo”*, en este sentido, la Cámara debió verificar el cumplimiento cierto por parte del municipio y si los argumentos expuestos por el demandado en la negativa de suministrar información se adecúa a las excepciones previstas en la normativa o bien si se trata de una acción omisiva e ilegítima de éste.

Respecto al voto del Dr. Soria, al que adhirieron los Dres. Genoud, Kogan y Lázzari, sus fundamentos se esgrimen en lo que respecta a la legitimidad del actor en peticionar información al municipio, por lo expresado oportunamente por él mismo en los autos "Asociación por los derechos civiles c/ Dirección General de Cultura y Educación s/ Amparo", sent. de 29-XII-2014 donde destaca que tanto en la Constitución Nacional como en la Provincial, en el artículo primero de ambas, se establece el principio republicano de gobierno, cuya manifestación principal radica en la exigencia de publicidad de los actos de gobierno. En igual sentido, los Tratados Internacionales de Derechos Humanos consagrados con jerarquía constitucional conforme el artículo 75, inc. 22 de la carta magna, consagran el derecho de acceso a la información, a la libertad de expresión y de pensamiento. En lo que concierne al vicio de absurdo expuesto por el demandante, el Dr. Soria sostiene que *“la Cámara ha valorado erróneamente la información otorgada por la Municipalidad de Quilmes, incurriendo en vicio de absurdo”*. La Suprema Corte ha pronunciado en diversas oportunidades que *“la configuración del absurdo requiere la acreditación de un error grave, grosero y fundamental, plasmado en una conclusión incoherente y contradictoria en el orden lógico formal o incompatible con las constancias objetivas que resultan de la causa”* (Giannini, 2016, pág.4),

En el pleito en cuestión, se observan contradicciones entre los artículos 1° y 5° de la ley 12.475 con el principio republicano y el principio de libertad de expresión, ambos reconocidos en la Constitución Nacional y la Constitución de la Provincia de Buenos Aires, y el segundo también reconocido en los tratados internacionales con jerarquía constitucional.

El primer artículo dispone que el derecho de requerir información lo puede ejercer una persona física o jurídica que tenga un **interés legítimo** (lo resaltado me pertenece), mientras que el artículo quinto sostiene que la solicitud de acceso a los documentos debe ser **fundada** (lo resaltado me pertenece). Estas contradicciones conllevan a diferentes interpretaciones a la hora de juzgar una disputa.

## **II. Legislación sobre el derecho de acceso a la información pública.**

El derecho de acceso a la información pública se encuentra inicialmente amparado en los artículos 1, 14 y 33 de la Constitución Nacional. Luego, con la reforma de 1994 se reconoce este derecho en los artículos 38, 41, 42 y el 75, inc. 22, este último que otorga jerarquía constitucional a los tratados internacionales de derechos humanos que allí se nombran, aportan a nuestro ordenamiento jurídico un gran valor, ya que sus artículos han sido – y seguirán siendo - incorporados en análisis doctrinales y jurisprudenciales de este país. Cabe reiterar las palabras de la Dra. Basterra, “toda la normativa infraconstitucional a partir de este momento tiene el deber de adecuar su contenido no solo al texto de la Constitución sino también al de los Instrumentos Internacionales con igual jerarquía” (Adrián Pérez. 2017. Pág. 15). La Declaración Universal de Derechos Humanos y la Convención sobre los derechos del niño en sus artículos 19 y 1, inc. 1 respectivamente, consideran el acceso a la información; por su parte el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Convención sobre los Derechos del Niño, Convención Americana sobre Derechos Humanos y la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad consagran el derecho a la libertad de expresión y pensamiento en forma más generalizada.

Posteriormente, la reciente ley nacional 27.275 sancionada con fecha 14 de septiembre de 2016 y reglamentada por el decreto 206/2017 de fecha 27 de marzo de 2017 llegó para dar mayor claridad a este instrumento, “además, se trata de una obligación del estado argentino incumplido hasta ahora, frente al Sistema Interamericano de Derechos Humanos” (Adrián Pérez. 2017. Pág. 15). En su artículo 7 detalla los sujetos obligados a brindar información pública. En el ámbito de la Provincia de Buenos Aires, el derecho de acceso a la información pública es regulado por la ley 12.475 y su decreto reglamentario N° 2.549/2004.

## **III. Antecedentes doctrinarios y jurisprudenciales**

No hay muchos precedentes históricos sobre la materia ya que se trata de un tema actual y el cual aún no es reconocido de forma clara y completa por los ciudadanos para que se animen a hacer uso de él, No obstante, existe material para analizar.

### **III.a) Doctrina**

El jurista Carlos Vallefín (2017) hace un análisis pormenorizado de los artículos de la Ley 27.275 y las acciones que se desprenden de esta normativa, como lo es la acción de amparo ante la negativa de entregar información al accionante, cerrando su trabajo con una evaluación de las mejoras introducidas por esta ley a la normativa vigente hasta entonces.

Por su parte, Pablo Toledo (2019) enfoca su análisis en los comentarios de la Corte Suprema de Justicia en el fallo “Savoia”, sobre la información que puede ser considerada con carácter de “reservada” por razones de defensa nacional y respecto de la transparencia activa, que aspira que toda información sea suministrada por el propio Estado, sin necesidad de ser requerida por algún integrante de la sociedad.

El análisis de Piana y Amosa (2018) hace una gran contribución en lo que refiere a acceso a la información pública en la provincia de Buenos Aires, tanto de la normativa como de la jurisprudencia, destacando en su conclusión la necesidad de una pronta actualización de la norma a fin de unificarla con los preceptos constitucionales y los Tratados Internacionales.

Las observaciones de Selwood y Filipini (2019) apuntan a la denegatoria de información y su fundamentación, cuando existe duda sobre la correspondencia o no de suministrar determinada información se debe interpretar siempre a favor del peticionante (in dubio propetitor), no obstante debe protegerse la información de datos personales, sin que esto entorpezca cualquier pedido de información de un ciudadano ejerciendo su derecho. Concluye sosteniendo la necesidad de tener organismos de control y revisión para que sea efectiva la publicidad de información de los órganos de gobierno obligados.

Por último, pero no menos importante, Basterra (2018) centra su opinión en la posición del Poder Judicial de la Nación como sujeto obligado conforme el artículo 7 de la Ley 27.275 según la acordada 42/2017 de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Destaca que la acordada obtuvo el dictamen de mayoría con el voto disidente del Dr. Rosatti por considerar que lo dispuesto en la Ley 27.745 aplica para la Corte Suprema de Justicia de la Nación y lo

que no es reglamentado por esta acordada deberán aplicarse al resto de tribunales y dependencias.

### **III.b) Jurisprudencia**

La jurisprudencia tiende a inclinarse en favor de aquellas personas que requieren información a organismos del estado, tal como sucede en el caso que se estudia en el presente Albaytero Juan Anibal contra Municipalidad de Quilmes. En sintonía con este fallo, en autos caratulados “Asociación por los Derechos Civiles contra Dirección General de Cultura y Educación. Amparo. Recursos extraordinarios de nulidad e inaplicabilidad de ley” se dio lugar al recurso interpuesto por el demandado, con disidencia en los votos de los miembros de la Suprema Corte de Justicia de Buenos Aires.

En la sentencia de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal, Sala II “Alonso, Laura c/ EN-M RREE s/s/ amparo ley 16.986” se revocó la sentencia del a quo que consideró abstracto el amparo impuesto por el accionante debido a que el Memorandum de Entendimiento firmado entre el Gobierno de la República Argentina y el Gobierno de la República Islámica de Irán en el marco del ataque a la sede de la Asociación Mutual Israelita Argentina (AMIA) que fuera petitionado por el demandante fue declarado inconstitucional, así como la ley que lo aprobó. El tribunal argumentó que tal declaración de inconstitucionalidad no priva el interés público que motivó el pedido de información.

Un reciente fallo “Codianni Eduardo Julio c/EN s/Amparo Ley 16.986” se aparta de las sentencias desarrolladas ut supra, con justa razón, en virtud de que el amparista sostiene que su pretensión de información solicitada sobre los empréstitos públicos con el Fondo Monetario Internacional no fue entregada en su totalidad y que las respuestas del Poder Ejecutivo fueron vagas y evasivas. El Juez Federal, adhirió a la ratio del Fiscal Federal, sentenciando que el accionado dio acaba respuesta al requisito del accionante, por lo que no se observa una denegatoria por parte del demandado.

### **IV. Derecho de Acceso a la Información Pública y Transparencia de los actos de Gobierno.**

Este punto tiene por finalidad desarrollar y esclarecer el objeto que tienen el derecho de acceso a la información pública y la transparencia de los actos de gobierno. Tal como ha sido

expresado ut supra, la forma republicana de gobierno dispuesta en la Constitución Nacional y que las Constituciones Provinciales adhieren, basa su principio en la publicidad de los actos de gobierno. De esta manera, tal como lo ha sostenido la mayoría de las sentencias en esta materia, la legitimidad para petitionar información corresponde a todos los ciudadanos de la nación a fin de realizar un control de lo actuado por sus representantes. Por su parte la Transparencia de los actos de gobierno buscan que los organismos públicos, por su propia motivación publiquen los actos que son de interés de los ciudadanos para que estos no tengan que ser solicitados y se encuentren al alcance de todos. La creación de la Agencia de Acceso a la información pública permite hacer un seguimiento de los pedidos de información que se encuentran abiertos, establece una guía de ayuda para explicar cómo se puede solicitar información y en caso de denegatoria de la misma pueden iniciar un reclamo administrativo en la agencia para que pueda intimar al organismo público a cumplir con tal requerimiento. Son trámites gratuitos que permiten que cualquier ciudadano que quiera ejercer su derecho de acceso a la información lo pueda hacer, por supuesto que también tiene la posibilidad de recurrir a la justicia por vía de amparo. A nivel nacional y en la provincia de Buenos Aires se creó el portal de “Datos Argentinos” y “Datos Abiertos”, respectivamente, que dan comienzo al desarrollo de la Transparencia de los actos públicos. Asimismo, la Transparencia logra que cualquier ciudadano pueda participar en la lucha contra los actos de corrupción, y conocer las actividades públicas. Del mismo modo, la Transparencia le permitirá a la Argentina demostrar a otros países del mundo que tiene buenas prácticas de gobierno.

## **V. Conclusiones.**

Luego de haber analizado el fallo “Albaytero” y los antecedentes jurisprudenciales y doctrinales del derecho de acceso a la información, se destaca el importante rol que puede cumplir cualquier ciudadano de esta Nación, teniendo a su disposición un abanico de oportunidades y diversas herramientas para conocer y/o petitionar a las autoridades correspondientes cualquier información que sea de carácter público, siempre y cuando no afecte derechos de terceros. Por su parte, los tribunales de grado deberán mantener coherencia con las estipulaciones legales y jurisprudenciales, siendo inadmisibles argüir el rechazo de una demanda por falta de acreditación de un interés legítimo de quien solicite información a un organismo del Estado. Reconocida doctrina y fallos del máximo tribunal han sostenido



esta postura. Cabe destacar que la información obtenida por el peticionante no es de carácter individual, por el contrario, esta puede ser difundida por el requirente al resto de la comunidad, tal lo expresado por Piana y Amosa (2018). En lo que respecta a la denegatoria de información, ésta debe ser razonable y fundada en algunas de las excepciones previstas expresamente por la ley, y no solo eso, sino que también debe ser resuelto por un funcionario de jerarquía superior, ya que de lo contrario el obligado estaría evadiendo arbitrariamente el deber de proveer información de carácter público que le pertenece a toda la comunidad. Asimismo, es de suma importancia la valoración de la prueba que efectúen los jueces de grado ad litem, puesto que tal apreciación errónea puede caer en un vicio de absurdo, así como fue expuesto por los jueces del Tribunal Superior de Justicia en el fallo estudiado, acertadamente ya que al realizar una evaluación pormenorizada de cada ítem del requerimiento efectuado por el accionante, se puede observar prima facie las respuestas ambiguas e incompletas cursadas por el obligado.

En síntesis, el derecho de acceso a la información pública es un derecho erga omnes, amplio y que conlleva el ejercicio de la democracia y la participación ciudadana, asentado en sus bases en el principio republicano de gobierno.

## REFERENCIAS

Acordada 42/2019. (27 de diciembre de 2017). Recuperado de <https://www.csjn.gov.ar/sentencias-acordadas-y-resoluciones/acordadas-de-la-corte-suprema>

Adrián Pérez. (2017). Ley de Acceso a la Información Pública (pag. 15). Recuperado de <https://www.mininterior.gov.ar/asuntospoliticos/pdf/LeyAccesoInfo.pdf>

Alonso, Laura contra Estado Nacional-Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto sobre amparo ley 16.986. (4 de mayo de 2017). Recuperado de <https://www.cij.gov.ar/nota-25803-Ordenan-brindar-informacion-vinculada-a-la-firma-del-memorandum-con-ir-n.html>

Asociación por los Derechos Civiles contra Dirección General de Cultura y Educación. Amparo. Recursos extraordinarios de nulidad e inaplicabilidad de ley (29 de diciembre de 2014). Recuperado de <http://www.scba.gov.ar/jurisprudencia/NovidadesSCBA.asp?expre=&date1=&date2=&id=1&cat=0&pg=13>

Basterra M. (2018). La Corte Suprema y la ley 27.275 de Acceso a la Información Pública. Acordada 42/2017. Recuperado de la Ley Online

Codianni Eduardo Julio con Estado Nacional sobre Amparo Ley 16.986 (mayo de 2019) <https://classactionsargentina.com/2019/05/14/informacion-publica-sobre-procedimientos-de-toma-de-los-creditos-con-el-fmi-por-la-suma-de-us-57-100-000-000-rechazo-de-la-demanda-por-falta-de-denegatoria-administrativa-fed/>

Constitución Nacional. (1994). Recuperado de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/804/norma.htm>

Constitución de la Provincia de Buenos Aires. (1994). Recuperado de [http://www.infoleg.gob.ar/?page\\_id=173](http://www.infoleg.gob.ar/?page_id=173)

Corte Suprema de Justicia de la Nación, (26/03/2014). "CIPPEC c/ EN - M O Desarrollo Social - dto. 1172/03 s/ amparo ley 16.986". Recuperado de <https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/documentos/verDocumentoByIdLinksJSP.html?idDocumento=7098041&cache=1518566440000>

Decreto Reglamentario. (2004). Acceso a la Información Pública. Recuperado de <http://www.gob.gba.gov.ar/legislacion/legislacion/04-2549.html>

Decreto Reglamentario. (2017). Acceso a la Información Pública. Recuperado de

<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=273023>

GIANNINI L. J. (2016). Revista Anales de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales.

UNLP. Año 13 / Nº 46 - 2016. ISSN 0075-7411 Recuperado de

<https://revistas.unlp.edu.ar/RevistaAnalesJursoc/article/download/4021/3840/>

Gobierno de la Provincia de Buenos Aires. Recuperado de

[https://www.gba.gob.ar/asuntos\\_parlamentarios\\_y\\_electorales/acceso\\_la\\_informacion\\_publica](https://www.gba.gob.ar/asuntos_parlamentarios_y_electorales/acceso_la_informacion_publica)

Ley 12.475. (2000). Acceso a la Información Pública. Recuperado de

<http://www.gob.gba.gov.ar/legislacion/legislacion/1-12475.html>

Ley 27.275. (2016). Derecho de Acceso a la Información Pública. Recuperado de

<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=265949>

Piana R. S. y Amosa F. (2018). Aspectos normativos y jurisprudenciales del derecho de acceso a la información pública en la provincia de Buenos Aires. Recuperado de la Ley online.

Savoia, Claudio Martín c/ EN – Secretaría Legal y Técnica (dto. 1172/03) s/ amparo ley 16.986". (7 de marzo de 2019). . Recuperado de

<https://cijur.mpba.gov.ar/jurisprudencianacional/2952>

Selwood I. y Filipini J.A (2019). El acceso a la información pública como derecho efectivo. Transparencia sobre la publicidad de beneficios fiscales. Recuperado de la Ley online.

Vallefin C. (2019). La acción de amparo y el acceso a la información pública. Recuperado de la Ley online.