



**RESTRICCIONES A LA LEGITIMACIÓN PARA EL ACCESO A LA INFORMACIÓN  
PÚBLICA EN LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES**

**UN ANÁLISIS EN CLAVE CONSTITUCIONAL/CONVENCIONAL A PARTIR DEL  
FALLO “ALBAYTERO”**

**Carrera:** Abogacía.

**Nombre del alumno:** Diego Fabián Berman.

**Legajo:** VABG32048

**D.N.I.:** 22468665

**Fecha de entrega:** 04/07/2020.

**Tutora:** María Belén Gulli.

**Año 2020**

**Tema:** Acceso a la Información Pública.

**Autos:** “Albaytero, Juan Aníbal c. Municipalidad de Quilmes s/ Amparo. Recurso extraordinario de inaplicabilidad de ley”.

**Tribunal:** Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires.

**Fecha de la sentencia:** 09/03/2016.

**Sumario:** I. Introducción. II. Plataforma fáctica, historia procesal y resolución. III. *Ratio Decidendi*. IV. Análisis conceptual y antecedentes. V. Postura propia. VI. Conclusión. VII. Referencias bibliográficas.

- **Introducción.**

El derecho de acceso a la información pública permite acceder a datos que detentan y acciones que realizan tanto los poderes del Estado como otras entidades públicas o privadas en las que existe participación de éste (por ejemplo, actos administrativos, asignaciones y modos de ejecución de partidas presupuestarias, etc.). Respecto de su alcance, la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Organización de Estados Americanos (OEA) ha dicho que

“La información pertenece a los ciudadanos...no es propiedad del Estado y el acceso a ella no se debe a la gracia o favor del gobierno; éste tiene la información sólo en cuanto representante de los ciudadanos. El Estado y las empresas que prestan servicios públicos, están comprometidos a respetar y garantizar el acceso a la información a todas las personas y adoptar las disposiciones...que fueren necesarias para promover el respeto a este derecho y asegurar su reconocimiento y aplicación efectivos (...)" (Principios de Lima, 2000, principio IV).

Este instrumento, si bien es de *soft law*- no obligatorio para los Estados-, contiene una interpretación análoga, como se verá *ut infra*, a la efectuada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), cuyas sentencias sí son de cumplimiento obligatorio. Por este motivo, la exégesis de la Relatoría es útil para entender el alcance del derecho de acceso a la información pública que debe tener nuestro país.

En este trabajo reseñaremos la sentencia que dictó la Suprema Corte de Justicia de Buenos Aires (SCBA) en los autos “Albaytero, Juan Aníbal c. Municipalidad de Quilmes s/ Amparo. Recurso extraordinario de inaplicabilidad de ley” el 09/03/2016. En lo que aquí nos interesa destacar, se discutió si el Sr. Albaytero, poseedor de un mero interés simple, tenía

legitimación para exigir a la Municipalidad de Quilmes información respecto del destino aplicado a los montos recaudados por dicha comuna en concepto de “Contribución Especial para el Fondo de Inversión en Infraestructura e Intervenciones Urbanas”. En concreto, la SCBA analiza un problema de incoherencia que hay entre la ley 12.475 de la provincia de Buenos Aires y las disposiciones presentes en el orden convencional/constitucional respecto de la legitimación activa para ejercer el derecho de acceso a la información pública. La regla establecida en el orden bonaerense determina que, para ejercer el mencionado derecho, el solicitante debe tener “interés legítimo”, mientras que a nivel interamericano –y nacional- se le reconoce una amplitud mucho mayor -comparable al concepto de “interés simple”-. Así, el problema de coherencia conlleva, a su vez, uno de orden axiológico: la contradicción entre una regla local con un principio superior de orden convencional.

Entendemos que es importante comentar este precedente por dos motivos: en primer lugar, por el valor instrumental que supone el acceso a la información como condición para el ejercicio pleno de otros derechos, dado que las limitaciones a su legitimación impactan sobre el propio sistema de gobierno republicano. En segundo término, teniendo en cuenta que nuestro país ha ratificado la Convención Americana de Derechos Humanos (CADH) -que en su artículo 13 protege la libertad de expresión, comprensiva del derecho de acceso a la información- y, además, ha aceptado la jurisdicción de la Corte IDH, no cumplir los estándares jurídicos que esos documentos y corte establecen, pone en juego la responsabilidad internacional del Estado argentino.

- **Plataforma fáctica, historia procesal y resolución.**

El señor Juan Aníbal Albaytero promovió acción de amparo contra la Municipalidad de Quilmes, con el objeto de obtener información completa y oportuna del destino aplicado a los montos recaudados por dicha comuna en concepto de “Contribución Especial para el Fondo de Inversión en Infraestructura e Intervenciones Urbanas”, prevista en la Ordenanza Fiscal 2011, incluyendo montos percibidos, fecha de creación de la contribución, identificación de los proyectos financiados con lo recaudado e individualización de cuenta bancaria donde se centralizaban los fondos recaudados y los movimientos de la misma.

La primera instancia se sustanció ante el Tribunal Oral Criminal n° 4 de Quilmes, que declaró abstracta la pretensión pues entendió que la información suministrada por la Municipalidad—con posterioridad a la promoción de la acción judicial y con anterioridad al dictado de la sentencia— había satisfecho el derecho a la información pública que motivó la acción. Además, con relación al derecho invocado por el actor, el Tribunal manifestó que la ley provincial 12.475 establece la necesidad de alegar un interés legítimo para promover un pedido de información y que éste no lo había acreditado. El actor apeló la sentencia ante la Cámara de Apelación en lo Contencioso Administrativo con asiento en la ciudad de La Plata, la cual rechazó el recurso y sostuvo que la información proporcionada por la comuna satisfacía el derecho del actor, no existiendo interés actual y directo que justifique la condena judicial perseguida.

Ante esta resolución, el actor interpuso un recurso extraordinario de inaplicabilidad de ley, en el que argumentó que, para requerir el acceso a la información pública —y accionar judicialmente en defensa de dicha prerrogativa— no es necesario demostrar un interés legítimo o particularizado, sino que para habilitar la actuación judicial basta con la denegación de la información requerida, sin la necesidad siquiera de explicar por qué sería necesaria para custodiar otro derecho. También señaló que la interpretación del tribunal inferior que le exige que demuestre una afectación personal o un interés directo, se encuentra en franca contradicción con la sostenida por la Corte IDH en el caso “Claude Reyes c. Chile” acerca del art. 13.1 de la CADH. En síntesis, Albaytero argumentó que las normas que ha dictado la provincia de Buenos Aires a fin de reglamentar el derecho de acceso a la información pública son de inferior jerarquía, y por ese motivo planteó la inconstitucionalidad del art. 1 de la ley 12.475 en tanto limita el derecho de acceso a quien tenga un interés legítimo.

El fallo llega finalmente a conocimiento de la SCBA, quien interpretó que el titular del derecho de acceso a la información pública no debe acreditar un interés directo o una afectación personal, ni siquiera expresar los motivos por los cuales requiere la información, por lo que decidió en forma favorable al actor-aunque sin declarar expresamente la inconstitucionalidad-, y destacó el expreso reconocimiento en la Constitución provincial del derecho a la información y a la comunicación (art. 12 inc. 4), la garantía de la tutela judicial continua y efectiva y del acceso irrestricto a la justicia, que fluye del art. 15.

- ***Ratio Decidendi.***

Para decidir de ese modo, la SCBA destacó la importancia a nivel convencional que tiene este derecho, en tanto está inserto en los tratados internacionales con jerarquía constitucional, como la CADH. En este sentido, citó el fallo “Claude Reyes vs Chile”, en el que la Corte IDH entendió la legitimación en sentido amplio, pues sostuvo que toda persona tiene derecho “a solicitar el acceso a la información bajo el control del Estado, con las salvedades permitidas bajo el régimen de restricciones de la Convención” (2006, párrafo 77).

Consecuentemente con esa exégesis, el máximo tribunal provincial resaltó que dicha información debe ser entregada *sin necesidad de acreditar un interés directo para su obtención o una afectación personal*, salvo en los casos en que se aplique una legítima restricción. Los jueces también destacaron que este tipo de derechos evoluciona progresivamente, lo que implica que, por regla general, toda persona ha de tener acceso a la información pública. Además, explicaron que el referido derecho no sólo está previsto en una norma provincial sino que también lo receptan otras normas superiores del orden jurídico argentino, como la Constitución nacional, y la Constitución de la provincia de Buenos Aires en el art. 12 inc. 4°.

En suma, el argumento central que se utilizó para justificar el reconocimiento de una amplia legitimación activa –y, en consecuencia, otorgarle la razón al actor- es destacar el valor instrumental que tiene el acceso a la información como condicionante para el ejercicio pleno de otros derechos de suma importancia institucional. Sostuvo la SCBA que, más que un fin en sí mismo, el derecho de acceso a la información es un medio indispensable para garantizar la libertad de expresión y el control de los asuntos públicos. Por este motivo y por la eventual responsabilidad internacional que puede sufrir el Estado, dijo la SCBA que debe reconocérsele una legitimación activa amplia.

- **Análisis conceptual y antecedentes.**

Hemos sostenido al inicio que en el fallo se trataba un problema axiológico: la contradicción entre la regla bonaerense respecto de la legitimación para ejercer el derecho a la información pública y la que se le otorga según los principios superiores de orden convencional. Esto es, si la limitación a quienes porten un “interés legítimo” establecida en Buenos Aires contradice los estándares internacionales de protección. Para situar el problema correctamente,

en este apartado veremos qué disponen las normas en conflicto y qué interpretaciones jurisprudenciales y doctrinarias se han realizado de éstas.

El marco legal supra provincial lo componen normas con jerarquía constitucional: la Declaración Americana de Derechos y Deberes del hombre –en su art. IV- y la CADH- en el art. 13.1-. También se ubica en este lugar la propia Constitución Nacional, que lo prevé indirectamente en el art. 14. Por otra parte, en la provincia de Buenos Aires tenemos la Constitución provincial, que lo prevé en el art. 12 inc. 4 y la regla controvertida del art. 1 de la ley 12.475 que restringe el acceso a “toda persona física o jurídica que tenga interés legítimo”.

Dentro de quienes le dan un alcance amplio tenemos a la Corte IDH, quien sostiene que “(...) el artículo 13 de la Convención...protege el derecho a solicitar el acceso a la información bajo el control del Estado...*dicha información debe ser entregada sin necesidad de acreditar un interés directo para su obtención o una afectación personal*” (Caso “Claude Reyes y otros v. Chile”, 19/09/2006, párr. 77, el destacado nos pertenece). También la Corte Suprema de Justicia de la Nación, quien ha dicho que “la legitimación para presentar solicitudes de acceso debe ser entendida en un sentido amplio, sin necesidad de exigir un interés calificado del requirente” (CIPPEC c. Estado Nacional - Ministerio de Desarrollo Social. dto. 1172/03 s/ amparo ley 16.986”, considerando 12º). En la misma línea, Piana y Amosa afirman que “la clave de bóveda de todo este instituto es y debe ser el más amplio...acceso ciudadano a la información pública...de nada sirve crear un régimen...sin una visión garantista que plasme la necesaria colaboración orgánica inter-poderes...para acceder a la información pública” (2018, 8-9). Coincide con esta visión Falcón, quien dice que “la legitimación para solicitar datos...debe ser amplia, ya que el acceso a la información no se debe a una gracia o favor del gobierno sino que...es el Estado quien está en la obligación de promover una cultura de transparencia” (2014, 4). Según esta postura, seguida en el fallo que aquí comentamos, la restricción de la legitimación de la normativa bonaerense no es compatible con los estándares interamericanos de protección.

Sin embargo, para una segunda corriente de pensamiento, la regla provincial –sólo habilitar a quienes tengan interés legítimo- es respetuosa de los principios convencionales. Esta es la posición que ha sostenido la Cámara de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo de La Plata, quien ha dicho que “de los arts. 12 inc. 4, 20 inc. 2 de la Constitución Provincial y arts. 1 de la ley 12.475 y 1º de su decreto reglamentario...*se desprende la regla amplia de*

*legitimación para acceder a la información pública*” (Di Pietro Marcelo y otros c. Municipalidad de Bahía Blanca, 2006) y, en el mismo fallo, entiende “amplia” a aquella legitimación en la cual el actor exterioriza un “interés especial, actual y directo” que debe demostrarse de manera “inequívoca” para activarla. Es decir que, para la Cámara, legitimación amplia es compatible con restringirla a un interés legítimo.

En otro precedente, se agregó que la restricción a quienes tengan un interés legítimo es una consecuencia natural de la limitación que tienen todos los derechos, ya que el derecho de acceso a la información no es absoluto. En este sentido, se argumentó que, en lo que respecta a la provincia de Buenos Aires, ha sido el legislador bonaerense el que, luego de ponderar todos los valores que estando en juego merecían ser tutelados, precisó los límites a que éste quedaba sometido (Cámara Cont. Adm. La Plata, “Suarez Alejandro Cesar c/Municipalidad de Florencio Varela s/Amparo”, 2008). La misma línea de razonamiento fue seguida en la causa “Arabia” en la que se denegó la solicitud de información del actor porque ésta era “foránea a su interés directo...lo que no justifica un interés legítimo que exige el art. 1° de la ley 12.475...*el actor debe fundar y demostrar un interés diferenciado...pues resulta insuficiente la condición de vecino o titular de un medio informativo*” (Cámara Cont. Adm. La Plata, “Arabia Gustavo Eduardo c/ Jefatura de Policía Comunal del Partido de Bragado s/ Acción de Amparo” 2010).

- **Postura propia.**

Dado que la Constitución es el cimiento a partir del cual se erige la República, si normas de menor jerarquía pueden contradecirla, no hay división de poderes y no hay República. Por esa razón afirmamos que el requisito que impone la norma de la provincia de Buenos Aires, en cuanto exige acreditar un interés legítimo para configurar la legitimación activa, es inconvencional por no resultar compatible con los estándares interamericanos.

Esto es así puesto que, por más amplio que sea el espectro que cubre el derecho, si a la hora de tratar de hacerlo efectivo se establece un requisito de entrada restrictivo, en definitiva se afecta al derecho mismo. Coincidimos, entonces, con la decisión que ha tomado la SCBA en el caso para salvar el problema axiológico, pero creemos que debió haber sido más enfática y pronunciarse por la inconstitucionalidad de la norma, de manera tal que impulse, de *lege ferenda*, su debida reforma. No hay que olvidar que el juez “tiene como tarea principal defender los

derechos de los individuos de los potenciales abusos de las instituciones político-representativas y de las mayorías que las controlan” (Bergalli, 439).

Tal y como está redactado, el art. 1 de la ley bonaerense otorga amplia discreción al sujeto obligado, que puede evadir el acceso a la información del solicitante bajo la excusa de que su interés no es “actual” o “directo”. En el mejor de los casos, el peticionante podría obtener eventualmente el reconocimiento de su derecho luego de varios años de proceso –como ocurrió en el caso que comentamos-, pero esto supondría enormes costos temporales, personales y económicos. Por estos motivos, entendemos que la ley provincial resulta abiertamente contradictoria a normas del más alto rango, debiendo ser considerada inconsistente con la Constitución Nacional, pese a que la SCBA se ha cuidado de efectuar la declaración de inconstitucionalidad.

- **Conclusión.**

Hemos visto a lo largo del trabajo la importancia que tiene el derecho al acceso a la información pública en el marco del sistema republicano de gobierno. Asimismo, se resaltó la amplitud con que es reconocido a nivel del sistema interamericano de derechos humanos, por la propia CSJN e incluso por el supremo tribunal de la provincia de Buenos Aires.

Sin embargo, la letra de la ley bonaerense se ha mantenido inalterable y no fue, a la fecha, objeto de una declaración de inconstitucionalidad expresa. Es por eso que la ilegítima discriminación que realiza entre quienes tienen interés legítimo o interés simple para habilitar la legitimación activa, sigue formando parte del plexo normativo y esto es un problema, no sólo para la provincia de Buenos Aires sino para todo el Estado argentino.

Los escollos prácticos- económicos que debe superar el peticionante para obtener un pronunciamiento judicial que lo habilite a ejercer el derecho y el posible cambio de interpretación que pueda tener el Supremo Tribunal provincial, hacen que se encuentre en juego la responsabilidad internacional del Estado, hasta tanto se produzca la modificación normativa. Esto es así porque desde antaño la Corte IDH ha sido contundente respecto a que “un Estado no puede alegar su estructura federal para dejar de cumplir con una obligación internacional” (“Gorigoitia vs Argentina”, 02/09/2019, párr. 55). En este sentido, Eyherabide (2013) enfatiza la irrelevancia de la estructura federal o unitaria para el cumplimiento de las obligaciones de los



Estados en materia de derechos humanos, conforme con el texto expreso del art. 28 de la CADH que establece la obligación de los Estados que tengan forma de federación de cumplir con la Convención en todo su territorio.

Creemos, por lo tanto, que ya es hora de que la provincia de Buenos Aires adapte su normativa a los estándares convencionales, pues, como sostiene Gelli “el Estado cuando firma y ratifica Tratados de cualquier tipo, se obliga a sí mismo y no debe borrar por vía oblicua aquello a lo que se comprometió en el orden internacional” (2017, p.5). Parafraseando a la autora, no puede una provincia, borrar por vía de su normativa interna, aquello a lo que se comprometió el Estado Nacional en el orden internacional.

- **Referencias Bibliográficas.**

- **Doctrina.**

Bergalli, R. (1994). “Protagonismo judicial y representatividad política”, en *Doxa* 15-16, pp. 423-445.

Eyherabide, S. (2013). “Artículo 28. Cláusula federal”, en Alonso Regueira, E. M. (director), *Convención Americana de Derechos Humanos y su proyección en el derecho argentino*, Buenos Aires, La Ley.

Falcón, J.P. (2014). “Claroescuro. Entre la oscuridad de la corrupción y un fallo que ilumina”, en *La Ley Online* (AR/DOC/1776/2014).

Gelli, M.A. (2017). “Los alcances de la obligatoriedad de los fallos de la Corte Interamericana y la reivindicación simbólica de la Corte Argentina” en *La Ley Online*, (AR/DOC/500/2017).

Gordillo, A. (2014). *Tratado de derecho administrativo y obras selectas*, Tomo 2, 10ª ed., Buenos Aires, F.D.A.

Piana, R. y Amosa, F. (2018). “Aspectos normativos y jurisprudenciales del derecho de acceso a la información pública en la provincia de Buenos Aires”, en *La Ley Online* (AR/DOC/473/2018).

- **Jurisprudencia.**

Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso “Claude Reyes y otros vs. Chile”, 19/09/2006, Serie C, 151, *La Ley Online* (AR/JUR/15354/2006).

Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso “Gorogoitía vs. Argentina”, 2/09/2019. Extraído en línea en [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_382\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_382_esp.pdf).

Corte Suprema de Justicia de la Nación, caso “CIPPEC c. Estado Nacional - Ministerio de Desarrollo Social. dto. 1172/03 s/ amparo ley 16.986”, 26/03/2014, *La Ley Online* (AR/JUR/2946/2014).

Suprema Corte de Justicia de Buenos Aires, “Albaytero, Juan Aníbal c. Municipalidad de Quilmes s/ Amparo. Recurso extraordinario de inaplicabilidad de ley”, 09/03/2016, Causa: A.72.274 (AR/JUR/44085/2016).

Cámara de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo de La Plata, caso “Di Pietro, Marcelo L. y otro c. Municipalidad de Bahía Blanca s/ amparo”, 20/04/2006, disponible en la web oficial de la Suprema Corte de la Provincia de Buenos Aires: <http://www.scba.gov.ar/BoletinSCBA/infojubacontencioson6.htm>.

Cámara de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo de La Plata, “Suarez Alejandro Cesar c/Municipalidad de Florencio Varela s/Amparo”, Causa N° 8539-M, 04/12/2008. Extraído en línea en <http://mev.scba.gov.ar/>.

Cámara en lo Contencioso Administrativo de La Plata, “Arabia Gustavo Eduardo c/ Jefatura de Policía Comunal del Partido de Bragado s/ Acción de Amparo”, Causa N° 9804-M, 08/04/2010. Extraído en línea en <http://mev.scba.gov.ar/>.

- **Legislación.**

Constitución de la Nación Argentina.

Convención Americana de Derechos Humanos.

Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre.

Constitución de la Provincia de Buenos Aires.

Ley n° 12.475 de acceso a la información pública de la provincia de Buenos Aires.

Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Organización de Estados Americanos, (2000), “Principios de Lima”.

**Voces:** DERECHO A LA INFORMACION ~ DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACION PUBLICA ~ IMPUESTO MUNICIPAL ~ LEGITIMACION ~ MUNICIPALIDAD ~ OBLIGACION TRIBUTARIA

**Tribunal:** Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires(SCBuenosAires)

**Fecha:** 09/03/2016

**Partes:** Albaytero, Juan Aníbal c. Municipalidad de Quilmes s/ Amparo. Recurso extraordinario de inaplicabilidad de ley

**Publicado en:**

**Causa:** [A.72.274](#)**Cita Online:** [AR/JUR/44085/2016](#)

**Hechos:**

Un ciudadano de la comuna promovió acción de amparo contra el municipio, con el objeto de obtener información completa del destino aplicado a los montos recaudados en concepto de "Contribución Especial para el Fondo de Inversión en Infraestructura e Intervenciones Urbanas". El Tribunal Oral Criminal declaró abstracta la cuestión con base en que la demandada había suministrado informes antes del dictado de la sentencia. El recurso de apelación contra esa decisión fue rechazado por la Cámara. Interpuesto recurso de inaplicabilidad de ley, la Suprema Corte de Buenos Aires ordenó que sea brindada toda la información solicitada.

**Sumarios:**

- 1 . Un miembro de la comuna tienen legitimación para ejercer el derecho de acceso a la información respecto del destino y aplicación de los fondos recaudados por su municipio en concepto de "Contribución Especial para el Fondo de Inversión en Infraestructura e Intervenciones Urbanas", ello en virtud del criterio amplio que prevalece en la materia como consecuencia de la tendencia a la universalización en relación a la titularidad del derecho a la información pública.
- 2 . Para reclamar administrativa o judicialmente el acceso a la información pública no es necesario acreditar un interés especial, diferenciado o cualificado.
- 3 . En materia de información pública el acceso constituye la regla, por lo tanto, la administración pública municipal tiene el deber de obrar bajo el principio de transparencia y de someter al control público la forma en que emplea los fondos recaudados en concepto de Contribución Especial destinado para el funcionamiento del Fondo de Inversión en Infraestructura e Intervenciones Urbanas.
- 4 . La negativa de la demandada en proporcionar información requerida por el actor relativa al destino y aplicación de una obligación fiscal impositiva local, y la información parcial e incompleta agregada al expediente judicial, son ilegítimas, pues no está justificada.
- 5 . Las alegadas deficiencias operativas de la municipalidad en relación a la información relativa a la incidencia de la Contribución Especial para el Fondo de Inversión en infraestructura e Intervenciones Urbanas en los ingresos totales del fondo requerida por el actor en la instancia administrativa y judicial, no puede obstaculizar el pleno ejercicio del derecho de acceso a la información del requirente.
- 6 . El principio de transparencia de la actividad administrativa adquiere mayor relevancia en la gestión económica financiera.

7 . Por regla general, toda persona ha de tener acceso a la información pública, pues con ello se procura que estos puedan conocer el desenvolvimiento gubernamental, como modo de controlar a sus representantes, condición inherente a la democratización del poder (del voto del Dr. Soria).

8 . La denegación de los datos bancarios asociados al manejo de un fondo de inversión en infraestructura e intervenciones urbanas conformado por una contribución municipal, con base en que se trata de "información sensible", resulta dogmática, pues las cuentas bancarias utilizadas para realizar operaciones con fondos públicos, no constituyen, en principio, datos que deban mantenerse en reserva o en secreto, para amparar bienes jurídicos de especial protección, en la medida en que la utilización de tales recursos no reviste, como regla, tal carácter (del voto del Dr. Soria).

### **Texto Completo:**

La Plata, marzo 9 de 2016.

#### Antecedentes

La Cámara de Apelación en lo Contencioso Administrativo con asiento en la ciudad de La Plata rechazó el recurso de apelación interpuesto por la parte actora y confirmó la sentencia de primera instancia dictada por el Tribunal Oral Criminal n° 4 del Departamento Judicial Quilmes que declaró abstracta la cuestión sometida a juzgamiento. Impuso las costas de la instancia a la recurrente vencida (fs. 149/155).

Contra dicho pronunciamiento la accionante interpuso recurso extraordinario de inaplicabilidad de ley o doctrina legal (fs. 158/177) el que fue concedido por la Cámara interviniente mediante resolución de fs. 185.

Dictada la providencia de autos para resolver (fs. 198) y encontrándose la causa en estado de pronunciar sentencia, la Suprema Corte resolvió plantear y votar la siguiente cuestión

¿Es fundado el recurso extraordinario de inaplicabilidad de ley o doctrina legal interpuesto?

El doctor Pettigiani dijo:

I. 1. El señor Juan Aníbal Albaytero promovió acción de amparo en los términos de los arts. 43 de la Constitución nacional y 20 ap. 2 de la Constitución provincial contra la Municipalidad de Quilmes, con el objeto de obtener información completa, adecuada, oportuna y veraz del destino aplicado a los montos recaudados por dicha comuna en concepto de “Contribución Especial para el Fondo de Inversión en Infraestructura e Intervenciones Urbanas”, prevista en el Título XVII de la Ordenanza Fiscal e Impositiva 2011.

En particular, solicitó el acceso a la siguiente información pública: 1) monto total de los ingresos percibidos por el municipio en concepto de la contribución especial antes mencionada, discriminado por período; 2) fecha de creación y puesta en funcionamiento del “Fondo de Inversión para Infraestructura e Intervenciones Urbanas”; 3) la incidencia que la Contribución Especial para el Fondo de Inversión para Infraestructura e Intervenciones Urbanas tiene en los

ingresos totales del mismo (discriminada por períodos); 4) identificación de la totalidad de los proyectos, obras, contratos, (locaciones, leasing, adquisiciones de bienes, insumos, contratación de personal, gastos fijos y variables, etc.) financiados por dicho fondo y; por último, 5) la individualización de la cuenta bancaria en la que se centraliza la operatoria del Fondo de Inversión para Infraestructura e Intervenciones Urbanas y un resumen completo de los movimientos de la misma.

2. El Tribunal Oral Criminal n° 4 del Departamento Judicial Quilmes, en la sentencia obrante a fs. 104/111, declaró abstracta la cuestión sometida a juzgamiento. Asimismo, resolvió no condenar en costas de conformidad con lo dispuesto en el art. 19 de la ley 13.928 (texto según ley 14.192).

En relación al derecho invocado por el actor, el Tribunal interviniente manifestó que en un sistema republicano de gobierno todo ciudadano es titular del derecho de acceso a la información pública, aún en ausencia de normativa que expresamente lo reconozca.

Entendió que la información suministrada por la Municipalidad demandada —con posterioridad a la promoción de la acción judicial y con anterioridad al dictado de la sentencia— ha satisfecho el derecho a la información pública que motivó la acción y habilitó la vía procesal del amparo.

3. Ponderó que en el informe obrante a fs. 13/14 del expediente municipal 4091-13760-A-2011 la comuna, con motivo de la acción interpuesta, brindó la información relativa a los montos recaudados en concepto de Contribución Especial para el Fondo de Inversión para Infraestructura e Intervenciones Urbanas correspondiente a los períodos de enero a octubre del año 2011, e indicó que el referido Fondo fue creado por la Ordenanza municipal 11.603/10.

Por su parte, señaló que la accionada expresó los motivos por los cuales no contestó el requerimiento del amparista respecto de la información relativa a la incidencia que tiene la Contribución Especial en los ingresos totales del Fondo de Inversión para Infraestructura e Intervenciones Urbanas; la identificación de la totalidad de los proyectos, obras y contratos financiados por Fondo de Inversión para Infraestructura e Intervenciones Urbanas; y a la identificación y movimientos de la cuenta bancaria que centraliza la operatoria del Fondo.

4. La Cámara de Apelación en lo Contencioso Administrativo con asiento en la ciudad de La Plata rechazó el recurso de apelación interpuesto por la parte actora a fs. 118/132 y confirmó, en cuanto fue materia de agravios, el pronunciamiento de primera instancia.

Para así decidir, entendió que en el sub lite no se verifican las condiciones que habilitan la procedencia de la acción instaurada.

Consideró que la información proporcionada por la comuna satisface el derecho de acceso a la información pública que le asiste al actor (ver. fs. 13/14 del expediente municipal, fs. 79/80 de la foliatura correspondiente al expediente judicial).

Señaló que en el caso no se configura una conducta omisiva arbitraria o ilegítima por parte del municipio en los términos del art. 20 inc. 2 de la Constitución provincial.

Afirmó que el amparista no exhibe un interés actual y directo que justifique la condena judicial que persigue.

Por su parte, ponderando la información brindada por la Municipalidad demandada, estimó que el perjuicio alegado por el peticionante no es actual o inminente.

II. Disconforme con la sentencia dictada por la Cámara de Apelación, la parte actora interpone recurso extraordinario de inaplicabilidad de ley o doctrina legal (fs. 158/177), en cuyo marco denuncia —en relación a la ausencia de legitimación activa del actor— que el decisorio en crisis constituye una clara violación de los arts. 20 de la Constitución provincial; 43, 75. inc. 22 y 116 de la Constitución nacional; 13.1 y 19 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 4 de la ley 13.928.

Se agravia, en relación a la declaración de abstracción del caso, que el a quo incurrió en absurdo en la valoración de los escritos constitutivos y demás constancias de la causa (art. 384 y concordantes del Cód. Proc. Civ. y Comercial).

Asimismo, en forma subsidiaria, plantea la configuración del vicio mencionado en la imposición de las costas efectuada en las instancias ordinarias y el apartamiento de la normativa aplicable (arts. 68 y 80 del Cód. Proc. Civ. y Comercial y 19 de la ley 13.928).

Luego de señalar los antecedentes del caso, el recurrente indica que el pronunciamiento impugnado descansa sobre dos ejes argumentales, a saber: a) la legitimación del actor; y b) la declaración de abstracción de la cuestión.

1. Se agravia en primer término, de lo resuelto por el a quo en relación a la falta de legitimación activa del actor.

Explica que para requerir el acceso a la información pública —y accionar judicialmente en defensa de dicha prerrogativa cuando fuera desconocida— no es necesario demostrar un interés diferenciado, legítimo o particularizado, sino que para configurar un “caso” que habilite la actuación judicial ante la vulneración del derecho basta con la denegación de la información requerida, sin la necesidad siquiera de explicar por qué la misma sería necesaria para custodiar otro derecho.

Manifiesta que a diferencia de lo que sucede en otros ámbitos de la actuación judicial en los que es necesario acreditar con precisión la amenaza o lesión que genera la privación de un derecho, en el caso del acceso a la información pública dicha acreditación es innecesaria.

Aduce que la información es una condición necesaria para el ejercicio de cualquier derecho o libertad reconocidos en la Constitución y en las leyes.

Refiere a la interpretación que la Corte Interamericana de Derechos Humanos realizó del art. 13.1 del Pacto de San José de Costa Rica —incorporado por el art. 75 inc. 22 de la Constitución nacional— en el caso “Claude Reyes c. Chile”.

Expresa que la alzada le exige al actor que demuestre una afectación personal o un interés directo para reclamar judicialmente el derecho que le asiste, en una hermenéutica diametralmente opuesta a la interpretación que la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha realizado del derecho de las personas a recibir información y la obligación positiva del Estado a suministrarla.

Señala que en el plano infraconstitucional, la Provincia de Buenos Aires ha dictado varias normas a fin de reglamentar el derecho de acceso a la información pública (ley 12.475 y su decreto reglamentario 2549/2004), en cuyo marco plantea la inconstitucionalidad del art. 1 de la ley 12.475 por limitar el derecho de acceso a los documentos administrativos a toda persona física o jurídica que tenga un interés legítimo.

Subsidiariamente, para el caso de que este Tribunal comparta la interpretación efectuada por la Cámara en relación a la exigencia de un interés cualificado, desarrolla argumentos tendientes a demostrar el interés suficiente que justifica su necesidad de acceder a la información requerida.

Al respecto, señala que el actor exhibe la categoría de “afectado” en los términos del art. 43 de la Constitución nacional.

Manifiesta que, además de ser un ciudadano de la localidad de Quilmes comprometido con el buen manejo de la “res publica”, es contribuyente del tributo cuyo destino específico reclama conocer.

Expresa que la Contribución Especial establecida en el Título XVII de la Ordenanza Fiscal e Impositiva, tiene una finalidad concreta, la financiación de obras y maquinaria de infraestructura a través del “Fondo de Inversión en Infraestructura e Intervenciones Urbanas”, por lo cual acceder a la información relativa a la aplicación de dichos fondos le permitirá ejercer otros derechos.

Reitera que, desde esta perspectiva, posee un interés legítimo que está dado por su condición de contribuyente afectado por un tributo que abona mensualmente.

Caracteriza al derecho de acceso a la información pública como un derecho de incidencia colectiva, respecto del cual cuenta con legitimación suficiente para reclamar a título grupal por la defensa de la totalidad de los contribuyentes del tributo de referencia.

A modo de conclusión, respecto del primer agravio expuesto, afirma que tiene legitimación suficiente y en consecuencia hay “caso judicial” en los términos del art. 116 de la Constitución nacional.

2. En segundo lugar, se agravia de la declaración de la Cámara respecto de la abstracción sobreviviente en que devino la causa.

Entiende el impugnante que la conclusión a la cual arribó el tribunal a quo, respecto de que el municipio demandado brindó la información requerida por el actor constituye un apartamiento grave, palmario y evidente de las constancias de la causa.



En ese sentido, aduce que la información proporcionada por el municipio (ver fs. 79/80 del expediente administrativo 4091-13760-A-2011) con posterioridad a la interposición de la acción, no satisface la pretensión del accionante.

Alega que la propia demandada reconoció en el referido informe que el mismo no responde a la totalidad de los puntos solicitados.

Por otra parte, en la sentencia impugnada el voto de la doctora Milanta refiere a que el reclamo ha sido parcialmente satisfecho, mientras que el doctor Spacarotel afirma que el informe brindado por el municipio ha dado respuesta efectiva al pedimento de autos.

Afirma que para verificar que la causa se ha tornado abstracta, el judicante debió asegurarse de verificar que el objeto de la contienda se encuentre agotado, satisfaciéndose así sobrevinientemente el interés del accionante en la tutela requerida, circunstancia que no ha acontecido en el sub lite.

Descalifica los argumentos que sobre la cuestión esgrimieron los magistrados que integran la Cámara.

En ese sentido, respecto a la confirmación de la declaración de la abstracción de la cuestión denuncia que el voto del doctor De Santis exhibe un vicio de motivación por la remisión que efectúa a la decisión de primera instancia.

Denuncia absurdo formal, por infracción al principio de no contradicción en el voto de la doctora Milanta, ya que el municipio no ha satisfecho el interés de la parte actora de acceder a la información requerida.

Califica de dogmática la parcela en la cual el doctor Spacarotel señala que el informe brindado por el municipio ha dado respuesta efectiva al pedimento de autos, toda vez que constituye una conclusión en abierta contradicción con las constancias adunadas a la causa.

3. Por último, como agravio subsidiario para el caso en que se desestimen los anteriores, denuncia absurdo en la imposición de las costas del proceso. Sostiene que las mismas deben imponerse a la demandada, pues su reticencia en informar al peticionante fue la que ha llevado a tener que coaccionarla judicialmente.

III. En mi opinión, el recurso extraordinario interpuesto prospera.

1. Preliminarmente he de analizar la legitimación del actor para ocurrir a la jurisdicción con el objeto de obtener la información concerniente al destino y aplicación de la Contribución Especial prevista en el Título XVII de la Ordenanza Fiscal e Impositiva de la Municipalidad de Quilmes.

Al respecto me permito recordar que la persona legitimada en un determinado proceso es aquella revestida por la ley para discutir el objeto sobre el que versa el litigio (doct. de la causa B. 57.921, sent. del 19/12/2007). Es decir, que la legitimación activa se vincula con la posición que exhibe el actor, en el caso el señor Albaytero, respecto de la pretensión procesal objeto del litigio, que consiste en el ejercicio del derecho de acceso a la información respecto del destino y

aplicación de los fondos recaudados por el municipio demandado en concepto de “Contribución Especial”.

Adelanto que, en el caso, el actor tiene legitimación suficiente para actuar. Ello, en virtud del criterio amplio que prevalece en la materia como consecuencia de la tendencia a la universalización en relación a la titularidad del derecho a la información pública.

Lo expuesto reside en la propia fisonomía del derecho, el cual se asienta en principios básicos del sistema constitucional y representativo, como es la publicidad de los actos, la transparencia en la gestión pública, la participación ciudadana y la posibilidad de ejercer el control del empleo de los fondos públicos, en el caso el destino que se le aplica a la “Contribución Especial” que recauda el municipio demandado.

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 por los cuales requiere la información.

Ha sostenido la Corte Suprema de Justicia de la Nación que en materia de acceso a la información pública existe un importante consenso normativo y jurisprudencial en cuanto a que la legitimación para presentar solicitudes de acceso debe ser entendida en un sentido amplio, sin necesidad de exigir un interés calificado del requirente (C.830 XLVI, “Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC) c. Estado Nacional - Ministerio de Desarrollo Social”, sent. del 26/03/2014).

En el mismo sentido ya la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso “Claude Reyes y otros c. Chile” (sent. del 19/09/2006) en la interpretación que realizó del art. 13 del Pacto de San José de Costa Rica señaló que “el artículo protege el derecho que tiene toda persona a solicitar el acceso a la información bajo el control del Estado, con las salvedades permitidas bajo el régimen de restricciones de la Convención. Consecuentemente, dicho artículo ampara el derecho de las personas a recibir dicha información y la obligación positiva del Estado de suministrarla, de forma tal que la persona pueda tener acceso a conocer esa información o reciba una respuesta fundamentada cuando por algún motivo permitido por la Convención el Estado pueda limitar el acceso a la misma para el caso concreto. Dicha información debe ser entregada sin necesidad de acreditar un interés directo para su obtención o una afectación personal, salvo en los casos en que se aplique una legítima restricción. Su entrega a una persona puede permitir a su vez que ésta circule en la sociedad de manera que pueda conocerla, acceder a ella y valorarla. De esta forma, el derecho a la libertad de pensamiento y de expresión contempla la protección del derecho de acceso a la información bajo el control del Estado, el cual también contiene de manera clara las dos dimensiones, individual y social, del derecho a la libertad de pensamiento y de expresión, las cuales deben ser garantizadas por el Estado de forma simultánea”.

Recientemente, esta Corte afirmó que el derecho en cuestión evoluciona progresivamente (conf. doct. de la causa A. 70.571, “Asociación por los Derechos Civiles”, sent. del 29/12/2014).

Sostuvo que, por regla general, toda persona ha de tener acceso a la información pública, destacando que el referido derecho está previsto en la Constitución nacional, en los tratados internacionales que revisten jerarquía constitucional de acuerdo al art. 75 inc. 22, y expresamente en la Constitución provincial en su art. 12 inc. 4° (además, v. arts. 1, 11 y 38).

Más aun, desde el punto de vista instrumental, el ejercicio del derecho de acceso a la información pública es, en algunos casos, un condicionante para el ejercicio pleno de otros derechos.

En este sentido, este Tribunal en la causa antes citada tuvo ocasión de expresar que a más de su relevancia en sí, el valor instrumental del derecho de acceso a la información, en orden a la libertad de expresión y al conocimiento de la cosa pública, justifica la predicada amplitud en cuanto a su reconocimiento y consagración práctica.

Le asiste razón al recurrente en cuanto afirma que para reclamar administrativa o judicialmente el acceso a la información pública no es necesario acreditar un interés especial, diferenciado o cualificado.

Lo expuesto compatibiliza con el expreso reconocimiento en la Constitución provincial del derecho a la información y a la comunicación (art. 12 inc. 4) y la garantía de tutela judicial continua y efectiva y de acceso irrestricto a la justicia, que fluye del art. 15 de la Constitución de la Provincia (doct. causa B. 64.068, resol. del 28/04/2005; B. 65.256, resol. del 07/09/2005 y primordialmente, B. 65.706, resol. del 26/09/2007; entre muchas).

2. Admitida la legitimación del actor para abrir la jurisdicción, he de reparar en la conducta de la demandada en relación a la obligación de brindar la información requerida.

Cabe recordar a esta altura que la pretensión del actor consiste en conocer el destino y la aplicación de los fondos recaudados por la accionada en concepto de Contribución Especial para el Fondo de Inversión en Infraestructura e Intervenciones Urbanas.

La Municipalidad demandada no dio respuesta alguna al peticionante, lo cual motivó el inicio del presente proceso.

Las instancias ordinarias entendieron que la cuestión litigiosa había devenido abstracta, en atención al informe producido por el municipio (ver. fs. 79/80 del expediente municipal).

De las constancias de la causa advierto un comportamiento remiso de la Administración local del cual resultó un detrimento en el derecho del actor de acceder a la información municipal relacionada con el destino de ciertos fondos públicos.

En el caso, el municipio de Quilmes tiene el deber de obrar bajo el principio de transparencia y de someter al control público la forma en que emplea los fondos recaudados en concepto de Contribución Especial destinado para el funcionamiento del Fondo de Inversión en Infraestructura e Intervenciones Urbanas (conf. doct. de la causa “CIPPEC c. EN Ministerio de Desarrollo Social”, sent. del 26/03/2014), salvo que se trate de información excluida expresamente por ley, excepción que no acontece en el presente.

En materia de información pública el acceso constituye la regla. Las excepciones —su existencia o su extensión— son el corazón del derecho de acceso a la información y los supuestos previstos legalmente para justificar una negativa deben interpretarse de manera restrictiva. Se ha dicho que la negativa de suministrar información debería estar sujeta a un test tripartito: 1) la información debe relacionarse con un fin legítimo estipulado en la ley, 2) la divulgación debe amenazar con causar un perjuicio considerable a dicho objetivo y 3) el perjuicio al objetivo debe ser mayor que el interés público de tener esa información (Carlos A. Vallefin. “El acceso a la información pública. Una introducción”. Editorial Ad Hoc).

Desde este punto de vista, la negativa de la demandada en proporcionar información requerida por el actor relativa al destino y aplicación de una obligación fiscal impositiva local, de modo alguno supera el test referido en el párrafo anterior.

En este aspecto, la conducta omisiva del municipio en el procedimiento administrativo, y la información parcial e incompleta agregada al expediente judicial, son ilegítimas.

La Corte Suprema de Justicia tuvo ocasión de aclarar sobre el significado y amplitud del derecho de “acceso a la información” a efectos de demostrar que dadas sus especiales características y los importantes y trascendentes intereses públicos involucrados, la negativa a brindar la información requerida constituye un acto arbitrario e ilegítimo en el marco de los principios de una sociedad democrática e implica, en consecuencia, una acción que recorta en forma severa derechos que son reservados a cualquier ciudadano, en tanto se trate de datos de indudable interés público y que hagan a la transparencia y a la publicidad de gestión de gobierno, pilares fundamentales de una sociedad que se precie de ser democrática (A.917. XLVI, “Asociación Derechos Civiles c. Estado Nacional - PAMI considerando 7”, sent. del 04/12/2012).

3. Despejadas las cuestiones preliminares, he de tratar el agravio relacionado con la declaración de abstracción de la cuestión litigiosa, para lo cual, a mi juicio, cabe ponderar si la información proporcionada por la Municipalidad de Quilmes a instancia de la acción promovida satisface el derecho de acceso a la información pública del actor.

Merece recibo el agravio del recurrente cuando denuncia absurdo en la conclusión a la que arribaron los jueces de la Cámara respecto de la declaración de abstracción de la cuestión.

Según reiterada doctrina de esta Suprema Corte, la constatación de 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 (conf. C. 105.238, “Costa de Paez”, sent. del 09/06/2010; L. 100.636, “Faria”, sent. del 04/08/2010), salvo demostración de absurdo (A. 70.134, sent. del 11/04/2012), vicio que se encuentra configurado en el presente.

Considera el quejoso que los fundamentos expuestos por los magistrados intervinientes constituyen un apartamiento grave, palmario y evidente de las constancias de la causa (art. 384 del Cód. Proc. Civ. y Comercial).

Arguye que el propio municipio ha reconocido al presentar el informe que el mismo no responde a la totalidad de los puntos solicitados, afirmando que necesitaría más tiempo u otra estructura administrativa para poder hacerlo.

Le asiste razón al recurrente cuando demuestra en su pieza recursiva que el razonamiento seguido por la alzada constituye un desvío notorio de las leyes de la lógica que lleva a conclusiones contradictorias o incongruentes con las constancias de la causa.

A los efectos del reconocimiento y pleno ejercicio del derecho de acceso a la información, no constituye impedimento alguno la inexistencia de una regulación local sobre la materia, como ocurre en otras municipalidades de la Provincia de Buenos Aires, en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en la Provincia o en el ámbito nacional, ello en virtud de la fuente constitucional de la cual emerge el derecho.

Para que el derecho de acceso a la información cumpla con su cometido la misma debe ser completa, adecuada, veraz, y brindada en tiempo oportuno, caracteres que no pueden predicarse del informe presentado por la comuna demandada.

Como puede advertirse, el objeto de la contienda no se encuentra agotado y menos aún se ha satisfecho el interés del actor en la tutela requerida.

Puntualmente, en relación a la fecha de creación y puesta en funcionamiento del “Fondo de Inversión en Infraestructura e Intervenciones Urbanas”, la alusión a la Ordenanza 11.603/10 no es suficiente.

La Corte Suprema de Justicia de la Nación tuvo ocasión de afirmar que para asegurar la publicidad de los actos de gobierno que caracteriza a un sistema republicano y garantizar el correlativo derecho a la información no resulta suficiente con dar a conocer las normas de creación y funcionamiento del Fondo de Inversión para Infraestructura e Intervenciones Urbanas, por el contrario la publicidad debe atravesar todas las etapas del accionar público y decantar desde la norma general a todo lo que hace a su instrumentación particular. (conf. doct. C.830.XLVI, “Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC) c. Estado Nacional - Ministerio de Desarrollo Social”, sent. del 26/03/2014).

Por su parte, las alegadas deficiencias operativas de la municipalidad en relación a la información relativa a la incidencia de la Contribución Especial para el Fondo de Inversión en infraestructura e Intervenciones Urbanas en los ingresos totales del fondo, no puede obstaculizar el pleno ejercicio del derecho de acceso a la información del actor.

El principio de transparencia de la actividad administrativa adquiere mayor relevancia en la gestión económica financiera. En consecuencia, el conocimiento del modo en que los recursos del Fondo de Infraestructura fueron aplicados, constituye una herramienta mediante la cual se posibilita el control de la gestión de los representantes.

Por último, estimo que no aporta al conocimiento de la aplicación real del destino del tributo municipal los datos relativos a la cuenta bancaria con la cual opera el Fondo de Inversión para Infraestructura e Intervenciones Urbanas (art. 5 de la Ordenanza 11.603/10).

4. Teniendo en cuenta la resolución del caso, resulta inoficioso el tratamiento del agravio planteado en forma subsidiaria por el recurrente en relación a la imposición de las costas efectuada por las instancias de grado, las que deberán ser impuestas a la demandada (arts. 19 y 25 de la ley 13.298, 68 del Cód. Proc. Civ. y Comercial).

IV. Por las razones expuestas corresponde hacer lugar al recurso extraordinario de inaplicabilidad de ley interpuesto, revocar la sentencia impugnada y hacer lugar a la demanda promovida. Por consiguiente, cabe condenar a la Municipalidad de Quilmes para que en un plazo de diez días informe al actor el destino aplicado a los montos recaudados por dicha comuna en concepto de “Contribución Especial para el Fondo de Inversión en Infraestructura e Intervenciones Urbanas”, en particular el monto total de ingresos percibidos por el municipio en ese concepto, discriminado por período; la fecha de creación y puesta en funcionamiento del “Fondo de Inversión para Infraestructura e Intervenciones Urbanas”; la incidencia de la Contribución Especial para el Fondo de Inversión para Infraestructura e Intervenciones Urbanas en los ingresos totales del Fondo (discriminada por períodos); y la identificación de la totalidad de los proyectos, obras, contratos, (locaciones, leasing, adquisiciones de bienes, insumos, contratación de personal, gastos fijos y variables, etc.) financiados por dicho Fondo, así como la puesta a disposición de la documentación respaldatoria (art. 289 incs. 1° y 2°, Cód. Proc. Civ. y Comercial).

La ejecución de lo resuelto en esta instancia quedará a cargo del tribunal de origen.

Las costas se imponen a la demandada vencida en todas las instancias (arts. 19, ley 13.298, 68 del Cód. Proc. Civ. y Comercial).

Voto por la afirmativa.

El doctor Soria dijo:

Por los fundamentos que seguidamente expongo, corresponde hacer lugar al recurso articulado en autos.

I.1. En primer lugar, en cuanto atañe a la legitimación del contribuyente para solicitar y acceder a la información municipal requerida, he expresado antes de ahora (v. mi voto en A. 70.571, “Asociación por los derechos civiles c. Dirección General de Cultura y Educación s/ Amparo”, sent. de 29/12/2014), que la Constitución nacional, al igual que la Constitución provincial, establecen el principio republicano de gobierno (art. 1 de ambos textos); una de cuyas manifestaciones primordiales reside en la exigencia de publicidad de los actos de las autoridades del Estado. Con ello se procura que los ciudadanos puedan conocer el desenvolvimiento gubernamental, como modo de controlar a sus representantes, condición inherente a la democratización del poder.

Así, por regla general, toda persona ha de tener acceso a la información pública.

La Constitución nacional prevé implícitamente este derecho en los enunciados generales de los arts. 1 y 33, dentro del contenido ínsito en la libertad de expresión (art. 14) y en algunos campos específicos en los que la información es peculiarmente necesaria (v.gr., arts. 38, 41 y 42).

Análoga consagración surge de los tratados internacionales que revisten jerarquía constitucional (art. 75 inc. 22°, C.N.). La Convención Americana sobre Derechos Humanos prevé en su art. 13 el derecho de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole; la Declaración Universal de Derechos Humanos, en su art. 19.1, refiere al derecho de investigar y recibir información; el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos consagra en su art. 19.2 el derecho de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole. A su turno, la Convención Americana contra la Corrupción, ratificada por ley 24.759, promueve la aplicabilidad de medidas destinadas a crear, mantener y fortalecer sistemas para la contratación de funcionarios públicos que aseguren la publicidad, equidad y eficiencia de tales sistemas (art. III.5; además v. Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, ratificada por la ley 26.097, art. 10).

De igual modo, la Constitución provincial prevé expresamente en su art. 12 inc. 4° el derecho de toda persona a la información y a la comunicación (además, v. arts. 1, 11 y 38).

2. Sobre esas bases normativas, la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha reconocido el pleno acceso a la información en poder del Estado a todo ciudadano; con sustento en el derecho que tiene toda persona de conocer la manera en que los gobernantes y funcionarios públicos se desempeñan. En tanto se trate de datos de incumbencia al interés público y que hacen a la transparencia y a publicidad de la gestión estatal, en su accesibilidad, reposan los pilares fundamentales de una sociedad que se precie de ser democrática (C.S.J.N., A.917.XLVI, “Asociación Derechos Civiles”, sent. de 04/12/2012).

Profundizando esta idea, ha señalado el mismo tribunal que la sola condición de integrante de la comunidad resulta suficiente para justificar la solicitud de información de carácter público (C.830.LXVI, “CIPPEC c. Min. De Desarrollo Social - dto. 1172/03, Amparo ley 16.986”, sent. de 14/03/2014).

3) Es indudable entonces que el amparista se encontraba en una situación subjetiva apta para requerir la información municipal y para recibirla en modo claro y suficiente.

II. 1. Despejada tal cuestión, cabe examinar si la sentencia ha incurrido en el vicio de absurdo endilgado por la impugnante.

El actor ha requerido en este proceso determinada información acerca del destino y uso que le ha dado la comuna demandada al tributo en cuestión, lo que supone una relación mínimamente descriptiva sobre el manejo del fondo correspondiente. El municipio acompañó el informe

obrante a fojas 78/80. Para el a quo, dicha respuesta fue suficiente para satisfacer la petición del contribuyente.

El núcleo de la cuestión a dirimir exige determinar si lo expresado por la comuna a fs. 78/80, constituye una cabal respuesta al requerimiento de la demandante, y si por el contrario, tal como lo denuncia éste en su protesta dicho informe no satisface enteramente lo solicitado.

En tal sentido adelanto mi opinión favorable al recurso, pues como lo expresaré a continuación, entiendo que la Cámara ha valorado erróneamente lo que la Municipalidad de Quilmes, de un modo reticente, ha contestado ante el pedido del señor Albaytero, incurriendo de tal modo en el vicio de absurdo.

2. a. Repárese en que el demandante, en el punto “2)” de su requerimiento, solicita ser informado respecto de la “creación” y “puesta en funcionamiento” del fondo; pedido al que la Municipalidad contesta con la sola mención la normativa que crea dichos recursos, lo que por cierto es una información accesible pues se trata de una ordenanza municipal (de hecho el propio actor la cita en su demanda). En rigor, esa manifestación del ente local deja sin contestar lo relacionado a la puesta en funcionamiento del fondo, punto neurálgico del requerimiento informativo planteado.

En este aspecto, en el citado precedente “CIPPEC”, la Corte Suprema de Justicia de la Nación, refiriéndose a este tipo de respuestas vagas o genéricas, puso de relieve que “... para asegurar la publicidad de los actos de gobierno que caracteriza a un sistema republicano y garantizar el correlativo derecho a la información que asiste a la actora, no resulta suficiente con dar a conocer las normas que establecieron estos programas sociales, las partidas de presupuesto ejecutadas en ese marco o información estadísticamente cuantitativa relativa al número total de los beneficiarios. Por el contrario, la publicidad debe atravesar todas las etapas del accionar público y decantar desde la norma general a todo lo que hace a su instrumentación particular ya que solo así es posible prevenir en forma efectiva la configuración de nichos de impunidad. Resulta claro, entonces, que la solicitud efectuada por la actora se relaciona con información vinculada a cuestiones públicas —asignación de subsidios sociales— y que el acceso a estos datos posee un claro interés público en la medida que, como aquélla expusiera, para realizar un exhaustivo control social sobre el modo en que los funcionarios competentes han asignado estos subsidios resulta necesario acceder al listado de los distintos beneficiarios y receptores de los planes sociales” (C.830.LXVI, “CIPPEC c. Min. De Desarrollo Social - dto. 1172/03, Amparo ley 16.986”, sent. de 14/03/2014).

A la luz de tan claras directivas jurisprudenciales se concluye que el municipio no ha brindado una contestación adecuada a la solicitud de acceso a la información legítimamente planteada por la actora.

b. Una conducta igualmente insuficiente se revela en el tercer punto del pedido del demandante. Allí el contribuyente peticiona información sobre la incidencia de la contribución



en los ingresos totales que componen el fondo (ver al respecto art. 2 de la Ordenanza 11.603/10 obrante a fs. 28/32).

La comuna refiere a la realización de trabajos adicionales por parte de sus dependencias para poder brindar tales datos, como factor obstativo del acceso a la información. Pero lo hace sin mayor fundamento. Ni siquiera intenta explicitar los motivos por los cuales resultaría imposible o injustificadamente costoso ejecutar esas tareas adicionales.

El contribuyente ha pretendido saber qué porcentaje del fondo está compuesto por tributos, y en cuanto inciden porcentualmente otras asignaciones. No se advierte la razón objetiva por la cual proveer esos datos, presumiblemente reunidos en bases informáticas que integran la contabilidad pública, requiera de un cierto esfuerzo para el municipio. Es pues ostensible que éste se ha aferrado a una afirmación elusiva e insatisfactoria. En tales condiciones la valoración que a la vez ha hecho la Cámara de Apelación sobre la suficiencia de dicha contestación municipal, revela una absurda apreciación de las constancias de la causa (A. 71.531, “Sistemvac”, sent. de 06/11/2013; A. 70.247, “C., H.”, sent. de 20/03/2013; A. 71.117, “F., M.”, sent. de 29/02/2012; A. 69.412, “P. L. J. c. I. s/Amparo”; sent. de 12/08/2010).

c. Similar juicio de valor es aplicable al tratamiento del punto cuatro del pedido de informes del demandante referido al destino del Fondo de Intervenciones Urbanas, toda vez que, a tenor de lo antes señalado la mera afirmación que esos recursos se afectaron a la “totalidad de las obras de infraestructura”, no cumple con el requisito de suficiencia del requerimiento informativo.

d. Finalmente, en lo que atañe a los datos bancarios asociados al manejo del fondo en cuestión, la sola contestación ensayada por la Municipalidad respecto a que se trata de “información sensible”, resulta ciertamente dogmática. Las cuentas bancarias utilizadas para realizar operaciones con fondos públicos, no constituyen, en principio, datos que deban mantenerse en reserva o en secreto, para amparar bienes jurídicos de especial protección, en la medida en que, por lo demás, la utilización de tales recursos no reviste, como regla, tal carácter.

3. Por lo expresado, la Cámara ha incurrido en absurdo valorativo al considerar que la información brindada por la comuna satisfizo el requerimiento de la demandante.

En virtud de ello, corresponde hacer lugar al recurso articulado, y ordenar a la demandada a que en el plazo de sesenta días brinde la información solicitada, con el alcance que resulta de este voto. Costas a la demandada en su carácter de vencida (conf. arts. 68 y 289, Cód. Proc. Civ. y Comercial).

Voto por la afirmativa.

Los doctores Genoud, Kogan y de Lázzari, por los mismos fundamentos del doctor Soria, votaron también por la afirmativa.

Por los fundamentos expuestos en el acuerdo que antecede, se hace lugar al recurso extraordinario de inaplicabilidad de ley interpuesto (art. 279 del Cód. Proc. Civ. y Comercial) y, por mayoría, se ordena a la demandada a que en el plazo de sesenta días brinde la información

solicitada con el alcance que resulta del voto del doctor Soria. Las costas se imponen a la recurrente vencida (arts. 68 y 289 del Cód. Proc. Civ. y Comercial). La ejecución de lo resuelto en esta instancia quedará a cargo del tribunal de origen. Regístrese, notifíquese y devuélvase. — Luis E. Genoud. — Hilda Kogan. — Eduardo J. Pettigiani. — Eduardo N. de Lázari. — Daniel F. Soria.