



**“Acceso a la Información Pública: Legitimación Activa y sus Límites”**

**Fallo: “DEFENSORÍA CAYT N.º 1 c/ GCBA sobre AMPARO”  
expte. N.º 34267/2016-0  
Cámara de apelaciones en lo CAYT, SALA III, Secretaria única.-  
Ciudad Autónoma de Buenos Aires.-**

**TORO, AGUSTÍN IGNACIO.-  
39.385.045.-  
ABOGACÍA.-  
Legajo VABG63345.-**

**MIRNA LOZANO BOSCH.-  
Universidad Siglo 21.-**

**SUMARIO.-** I. Introducción.- II. La Causa: a. Hechos, b. Proceso, c. Resolución- III. Antecedentes – IV. Ratio Decidendi de la Sentencia. - V. Reflexiones, a. Legitimación Activa, Reconocimiento e Interpretación, B. Inexistencia de la Información. - VI. Conclusiones. VII. Referencias Bibliográficas.-

## **I. INTRODUCCIÓN.-**

El Acceso a la información pública, es un derecho que como describe Guillermo Scheibler (2012)“...reconoce a toda persona la posibilidad de tomar contacto con la información en manos del Estado, con la sola excepción de aquellos supuestos expresamente establecidos por Ley” (p.2).

Este derecho esta íntegramente relacionado a la Forma de gobierno Republicana, siendo una de las herramientas que el pueblo posee para poder controlar el poder y los actos de gobierno.-

Es por ejemplo eje central de debate en programas de política, economía o sociales de los medios de comunicación, donde se preguntan si la información que nos brinda el Estado es correcta, o si se nos está negando el acceso a ella, pues distorsionar los datos o incluso ocultarlos, importa una violación al derecho de acceso a la información.-

Este Derecho nos permitirá mantener contacto con el actuar del Estado en el ámbito de todos sus poderes dentro de las excepciones expresamente establecidas por Ley, ya que como establece el artículo 1º de la ley 27.275 “ el Derecho al Acceso a la información pública es la posibilidad de buscar, acceder, solicitar, recibir, copiar, analizar, reprocesar, reutilizar y redistribuir libremente la información ...”.-

El problema planteado en el fallo bajo análisis, es de carácter axiológico, pues radica en primer lugar, en la colisión entre el principio del derecho según el cual los órganos no poseen personalidad jurídica (por que dejarían de ser órganos), con la regla planteada en las normas que justifican el accionar de la Defensora Oficial, como la Ley 104 de Acceso a la Información Pública ( que otorga amplia legitimación en su art. 1) o la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires que en su art. 125 avala el accionar de la Defensora Oficial. Por otro lado es un problema lógico, ya que la ley 104 establece una serie de “límites” al Derecho de Acceso a la Información Pública que son

contradictorios con otras normas, como la ley 70/98 de Sistemas de Gestión, Administración Financiera y Control del Sector Público de la Ciudad.-

La importancia del análisis del problema jurídico del fallo, radica en que resolver un problema como el planteado sobre la “legitimación activa” de las personas y los órganos de la administración a la hora de peticionar información pública, permitirá dar claridad a la hora de preguntarnos ¿ qué requisitos hay que cumplir para acceder a la información pública? ¿ Se necesita un interés particular para peticionar información pública o cualquier persona puede hacerlo ?.-

## **II. LA CAUSA.-**

### **a) Los Hechos.-**

En la causa que a tratar, la Dra. Alejandra Lorena Lampolio, Defensora Oficial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, solicitó al Ministerio de Medio Ambiente y Espacio Público y la Sub-Secretaría de Registros, Interpretación y Catastro de G.C.A.B. que le extendiera información sobre las obras que se estaban realizando en el cementerio de la Chacarita, los requeridos, a demás de omitir enviar la información, tampoco contestaron en el plazo que estipula la ley y fue allí que la Defensora Oficial decidió comenzar con las actuaciones judiciales.-

### **b) El Proceso.-**

Tras haber expirado el plazo estipulado por la ley 104, sin que medie respuesta por parte de las Secretarías, la doctora Lampolio hizo uso del recurso de Amparo establecido en dicha Ley.-

El Recurso de Amparo fue interpuesto ante el Juzgado n.º 4 en lo Contencioso Administrativo y Tributario de la Ciudad de Buenos Aires, al cual se le hizo lugar, imponiendo al G.C.B.A. que se entregue la información requerida por la Defensora Oficial.-

Fue entonces que el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, interpone el Recurso de apelación alegando la falta de legitimidad procesal por parte de la doctora

Lampolio. También se excusa, diciendo que no hubo un reclamo previo en sede administrativa y que por aplicación de límites establecidos en la ley 104 no hay obligación de producir información que “no posee” a su alcance.-

### **c) Resolución.-**

Finalmente la Cámara en lo Contencioso Administrativo y Tributario, sala III, resolvió que, no se requiere una legitimación especial para requerir a los organismos del Estado información de carácter público.-

Por último informa que no corresponde el reclamo de costas por que la actora es un órgano del Ministerio Público en ejercicio de sus funciones, por lo tanto resuelve hacer lugar parcialmente al Recurso de apelación interpuesto por el GCBA, y revocar parcialmente la sentencia, en lo que respecta a la imposición de costas, y confirmar la sentencia de grado en todo lo demás que dispone.-

### **III. ANTECEDENTES DOCTRINARIOS Y JURISPRUDENCIALES.-**

Para brindar un mayor marco teórico y conceptual, podemos definir el derecho al acceso a la información pública (de ahora en más DAIP) citando el art. 1 de la ley 27.275 ( Ley de Derecho de Acceso a la Información Pública) como la posibilidad de “... buscar, acceder, solicitar, recibir, copiar, analizar, reprocesar, reutilizar y redistribuir libremente la información bajo custodia de los sujetos obligados enumerados en el art. 7...”.

En el presente análisis del fallo, la administración pública niega el derecho a acceder a la información pública a la Defensora Oficial, Dra. Lampolio, intentando justificarse en la falta de “*legitimación activa*” y en “*límites que establece la ley 104*” de acceso a la información pública.

La ley 104 reformada por la 5784 reconoce a “...*toda persona*...” el DAIP, y sin ser necesario que medie interés legítimo o derechos subjetivos por el requirente ( art. 1° Ley 5784 de DAIP en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires).

Por otra parte, citando a Guillermo Scheibler en “ la acción de acceso a la información pública” (2014), vemos sobre la legitimación activa que “...*al utilizar la*

*fórmula ‘toda persona’ la norma ha establecido un criterio amplio de legitimación del derecho...de allí se desprende que el derecho de recibir información corresponde tanto a las personas físicas como jurídicas...”(p. 383).-*

De igual forma se ha pronunciado la jurisprudencia en fallos como “Sevoia, Claudio Martín c/ E.N – Secretaría Legal y Técnica (DTO 1172/03) s/ amparo Ley 16.986”, o “Garrido, Carlos Manuel c/ E.N.- AFIP s/ Amparo Ley 16.986”, al hacer lugar a la interpretación más amplia posible, dando el mayor margen de posibles sujetos legitimados para exigir y hacer uso del DAIP.

De la misma forma y como menciona el fallo, se expresó el derecho comparado en el caso “Claude Reyes y otros c/ Chile” resuelto por la CIDH, refiriéndose a que no debe presentarse necesidad, interés legítimo o derecho subjetivo alguno para pretender la información en manos de la administración pública.-

#### **IV. RATIO DECIDENDI DE LA SENTENCIA.-**

Entre los fundamentos relevantes que se vale la Cámara de apelaciones para tomar su decisión, encontramos que, primero, la ley 104 en su art. 1º, da un amplio margen para ser sujeto acreedor del derecho a peticionar información, pues, no requiere un interés particular para dicha actividad (Considerandos IV).-

También afirma que, los Ministros poseen potestad para interponer acciones judiciales, valiéndose en la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires, que entre sus deberes y funciones el art. 125º dice ... “ *promover la actuación de la justicia en defensa de la legalidad de los intereses generales de la sociedad...*” y “*...Velar por la normal prestación del servicio de justicia y procurar ante los tribunales la satisfacción del interés social...*”.-

Apoyándose en el art. 4 y 20 de la Ley 1903 (Ley orgánica del Ministerio Público), la Cámara resuelve que sin lugar a dudas, la Dra. Alejandra Lampolio, Defensora Oficial, cuenta con amplias facultades para peticionar la información que considere pertinente (Considerandos V).-

Por otra parte, establece que la Constitución Nacional, recepta el principio de publicidad de las actuaciones en su art. 1º, 33º, 41º, 42º y concordantes, a demás del

art. 75 inc. 22° en el cual se adhieren los Tratados Internacionales con jerarquía constitucional.-

Y citan como ejemplos de recepción del Derecho del Acceso a la información pública en el marco internacional por ejemplo el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que dice “...Libertad de buscar, recibir y difundir información de toda índole...” (Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, art. 19.1), la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre, etc. (Considerandos VI).-

## **V. Reflexiones.-**

### **a) Legitimación Activa, Reconocimiento e Interpretación.-**

Aclarando el primer punto controvertido, podríamos decir que autores como Guillermo Scheibler en “La Acción de Acceso a la Información Pública” (2014) nos dicen, “Al utilizar la formula ‘toda persona’ la norma ha establecido un criterio amplio de legitimación activa del derecho”(p.383), por lo que debemos interpretar que la regla será que cualquier persona sin condición, interés legítimo o derecho subjetivo puede solicitar información a la Administración Pública.

Por otra parte, la jurisprudencia nos indica la misma regla que el autor antes mencionado, en casos como “Savoia, Claudio Martín c/ E.N s/ amparo Ley 16.986” o “Garrido, Carlos Manuel c/ E.N – AFIP s/ amparo Ley 16.986”, aquí la corte se pronunció a favor del amplio margen de legitimación activa, como la regla y relegando los límites que pudieran encontrarse al lugar de excepciones a dicha regla.

En igual hilo de pensamiento se desenvuelve la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso “Claude, Reyes y otros c/ Chile” haciendo lugar a la petición y reconociendo la amplísima legitimación activa que existe en materia de este derecho (DAIP).-

Por otra parte a decir de Bidart Campos en “Compendio de Derecho Constitucional”:  
“la república es una forma organizativa del *gobierno*, a la que se tipifica con los siguientes caracteres: a) *división de poderes* (o sea de órganos y funciones); b) *elección popular* de gobernantes; c) *temporalidad* del ejercicio del poder (o sea, renovación

periódica de los gobernantes); d) *publicidad* de los actos de gobierno; e) responsabilidad de los gobernantes; f) *igualdad ante la ley.*” (pag 42).

Siguiendo lo expuesto por el reconocido autor, la Publicidad de las Actuaciones del Gobierno, es una característica fundamental de la Forma Republicana de Gobierno, por lo tanto, como Gobierno Republicano, no podría imaginarse que el Derecho de Acceso a la Información Pública, que es herramienta para controlar los poderes sea “restringido” o “negado” a una persona, sin distinguir si esta es un funcionario, u órgano del Estado, ya que, otro de los pilares del Republicanismo para los cuales este derecho sirve (DAIP) es la División de poderes, la cual tiene como función que el poder no sea sometido a una sola persona, y que los poderes (léase órganos) se controlen entre sí.

La negación a brindar la información solicitada constituyó una violación al Derecho de Acceso a la Información Pública, establecido y reconocido en la “Ley 104 de Acceso a la Información Pública” de CABA, la Ley Nacional 27.275 (De Acceso a la Información Pública), la Constitución Nacional (art. 1º, 33º, 41º, 42º) y art. 75 inc. 22 en el cual adhiere a los Tratados Internacionales otorgándoles jerarquía Constitucional (Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, art. 19 inc.2) e incluso reconocido en la vasta jurisprudencia existente al respecto (Nacional e Internacional).

Por lo tanto, siguiendo con lo expuesto *Ut Supra*, la omisión que hizo la Secretaría a responder el pedido y negar así el goce del DAIP es antijurídica y vemos que la decisión de hacer lugar al recurso de amparo y obligar a la entrega de dicha información fue la pertinente en lo que respecta a este punto, pues respecto a este derecho, todo funcionario u órgano de la Administración posee legitimación activa para hacer uso del mismo, de lo contrario, se estaría vulnerando no solo a las leyes, que otorgan amplia legitimación, también al propio Sistema Republicano de Gobierno.-

#### **b) Inexistencia de información.-**

Otra de las cuestiones en las que se hace incapie y que termina siendo determinante para la decisión tomada por la Cámara, es la inexistencia de información, ¿qué sucede en aquellos casos? ¿Puede acaso la omisión de generar información impedir el DAIP?

La demandada afirma que la información pedida no existía en el momento de la petición, y que su producción no es obligatoria por parte del funcionario, sosteniéndose en el articulado de la Ley 104 hoy reformada por la ley 5784.-

La Cámara respondió alegando que “generalidades de este tipo no pueden admitirse como justificación para retacear el acceso a la información pública, sobre todo teniendo en cuenta que el pedido solo involucra lo atinente a obras públicas y contribuciones” (considerandos VIII) y cuenta que tampoco se ve que el suministro de información sea de muy difícil recopilación por ello rechaza este pensamiento y condena a la parte.-

La información solicitada constaba de informes sobre las obras realizadas y a realizar en el cementerio de Chacarita, el proyecto de ejecución de la obra, la contaminación del futuro lugar de esparcimiento, y algunas documentaciones sobre permisos de la obra.

De acuerdo con la ley 70/98 (de Sistemas de Gestión, Administración Financiera y Control del Sector Público por de la CABA) estos informes deberían confeccionarse, siguiendo su articulado vemos que dice: “...los sistemas de control comprenden las estructuras de control interno y externo del sector público de la Ciudad...” (art. 3°), aclarando en su artículo 4° que son de aplicación sobre el sector Público de la Ciudad de Buenos Aires el cual comprende la Administración Central (Poder Legislativo, Ejecutivo y Judicial) las disposiciones de la misma. Por lo que, cabe sobre la demandada responsabilidad en caso de violar alguna disposición de esta ley.

La misma norma en el inc c del art. 12° dice que está entre sus objetivos el ofrecer información confiable sobre el cumplimiento de los objetivos planteados por las políticas públicas. Incluso su artículo 71°, en su inciso a, dicta que “las jurisdicciones y entidades deben llevar registros de información sobre la gestión física de la ejecución de sus presupuestos, de acuerdo con las normas técnicas correspondientes”, por lo tanto generar y almacenar la información requerida por la actora constituye una obligación para la parte demandada. Como se deja ver, existe una clara obligación de la Administración Pública, en llevar registros con información para que los órganos y las personas puedan ejercer el control debido.

## **VI. Conclusiones.**

El GCBA se negó a brindar información a la Dra. Lampolio, por considerar que esta no poseía Legitimación Activa para dicha petición y por no contener la información requerida.

Acerca de la legitimación activa, las normas que regulan el Derecho de Acceso a la Información Pública son contundentes al establecer a todas las personas la oportunidad de acceder a información en manos del Estado, esto sin tener que demostrar interés legítimo o derecho subjetivo. Por lo tanto la posición adoptada por la Sentencia de primer grado y de Cámara es la correcta, ya que no puede alegarse falta de legitimación activa por no poseer “personalidad” por ser Órgano del Estado, las normas no requieren que se exija ninguna condición para hacer uso de este derecho y es propio de la Forma Republicana de Estado que los Órganos de los poderes se controlen entre sí.

Respecto a la “falta de información” que el demandado alega, coincidimos con la Cámara que resuelve, en que es una generalidad que no puede obstruir el D.A.I.P (considerandos VIII), pues la información requerida conformaba documentación que a decir de la Ley 70/98 (de Sistemas de Gestión, Administración Financiera, y Control del Sector Público de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires) es obligatoria crear, almacenar y poner a disposición del público por parte de la Administración. Por lo tanto no tener la información constituye una omisión antijurídica que no puede limitar el DAIP.

Analizadas todas las aristas del proceso, concluimos con un fallo que resuelve de manera acertada las cuestiones controvertidas y hace lugar correctamente a la petición de la parte Actora, receptando un amplio margen de legitimación activa, al igual que lo ha hecho la jurisprudencia internacional ya mencionada.-

## **VII. REVISIÓN BIBLIOGRÁFICA.-**

Bidart Campos, G.J. “*Compendio de Derecho Constitucional*”. Buenos Aires, Editorial Ediar, 2004.

Guillermo Scheibler. “La acción de acceso a la información pública en la ciudad de Buenos Aires” en Centro de formación Judicial, Editorial Jusbaire, 2014, pp 379 – 399, Recuperado de [http://cfj.gov.ar/src/img\\_up/14112017.13.pdf](http://cfj.gov.ar/src/img_up/14112017.13.pdf) .-

Guillermo Scheibler, “Algunas precisiones acerca del concepto de Información Pública”, en Revista Jurídica UCES, 2012, pp 81 – 117 .- Recuperado de [http://dspace.uces.edu.ar:8180/xmlui/bitstream/handle/123456789/1948/Algunas\\_precisiones\\_Scheibler.pdf?sequence=1](http://dspace.uces.edu.ar:8180/xmlui/bitstream/handle/123456789/1948/Algunas_precisiones_Scheibler.pdf?sequence=1) .-

Ley N° 27.275, De Acceso a la Información Pública, B.O 29/09/2019.-

Ley N° 5784, Reforma Ley 104 de Acceso a la Información Pública, B.O 19/01/2017.-

Ley N° 70, Sistemas de Gestión, Administración Financiera y control del sector Público de la Ciudad, B.O 12/01/2000.-

Decreto Ley 1172/2003, PEN, B.O 03/12/2003.-

Ley 1.903, Ley Orgánica del Ministerio Público, 25/01/2006.-

Ley 24.430, Constitución Nacional Argentina, B.O. 10/01/1995-

### **Jurisprudencia.-**

Corte interamericana de Derechos Humanos,

“Claude, Reyes y Otros c/ Estado de Chile”, 19/09/2006, recuperado de [http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_151\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_151_esp.pdf) .-

Suprema Corte de Justicia de la Nación, “Sevoia, Claudio Martín c/ E.N – Secretaría Legal y Técnica s/ (dto 1172/03) Amparo Ley 16.986”, 07/03/2019, Recuperado de <http://public.diariojudicial.com/documentos/000/083/224/000083224.pdf>

Corte Suprema de Justicia de la Nación, “Garrido Carlos Manuel c/ E.N – AFIP s/ Amparo Ley 16.986”, 21/06/2016, Recuperado de <http://www.saij.gob.ar/corte-suprema-justicia-nacion-federal-ciudad-autonoma-buenos-aires-garrido-carlos-manuel-en-afip-amparo-ley-16986-fa16000096-2016-06-21/123456789-690-0006-1ots-eupmocsollaf?> -