



El fallo “Albaytero”

**Un análisis del acceso a la información como garantía del control ciudadano
del manejo de la res publica**

Alumno: Bernardo Federico Meoz

Matricula: VABG 25267

Tema: Acceso a la información pública

Entrega nro. 4

Tutora: María Belén Gulli

Carrera: Abogacía

Fecha: 22 noviembre de 2019

SUMARIO: **I.** Introducción. **II.** Hechos de la causa. **III.** Historia procesal y resolución del tribunal. **IV.** Identificación y reconstrucción de la *Ratio Decidendi*. **V.** Análisis y comentarios: a) La importancia del acceso a la información pública; b) El derecho de acceso a la información pública: b.1) Sujeto activo del derecho, b.2) Sujeto pasivo del derecho; c) Aplicación de la ley 12.475; d) Inaplicabilidad de la ley; e) Legitimación activa; f) La sentencia *in re* “Albaytero”: sus alcances: 1) Voto mayoritario, 2) Voto en disidencia. **VI.** Reflexiones personales. **VII.** Referencias.

I. Introducción

La información del manejo de la *res* pública debe ser asequible para todos los ciudadanos sin ningún tipo de condicionamientos salvo los casos expresos de seguridad que hayan sido así informados y con la debida fundamentación.

El acceso a la información pública ha sido, a lo largo de la historia, un tema relevante en virtud de que los gobernantes han manifestado con sus acciones una característica común cual es la de sucumbir a la tentación de creer que los bienes del Estado se convierten en propios por lo que se vuelven reticentes a dar noticia sobre sus disposiciones.

Los cambios operados en la sociedad y el avance de la tecnología comunicacional sin dudas han conspirado contra aquellas prácticas de resultas que se ha reconocido el derecho de acceso a la información pública como un derecho fundamental del ciudadano.

En palabras de Gelli (2016) se entiende por derecho de acceso a la información pública al derecho que le compete a todo ciudadano de conocer de manera íntegra y veraz todo lo concerniente a las acciones de los tres poderes que conforman el Estado. Se trata de un derecho que constituye una herramienta valiosa para el ciudadano, quien, en un sistema republicano de gobierno, tiene derecho a acceder a la información que se encuentre en manos estatales, ya que le permitirá participar activamente en la marcha de los asuntos públicos, juzgar correctamente la actuación de sus representantes y, eventualmente, hacerlos responsables de los perjuicios que provocaran.

Como bien lo señala la autora en cita, se trata de un derecho de raigambre constitucional y convencional, que no puede ser restringido ni negado sino es por razones debidamente fundadas y previamente estipuladas en la norma.

Hasta el año 2016, en el que se sancionó la Ley N° 27.275, rigió el Decreto N° 1.172 del año 2003 que sólo regulaba el acceso a la información de los actos del Poder Ejecutivo. Sin dudas la nueva norma significó un gran avance ya que extendió la obligación a los tres poderes del Estado.

Sin embargo, en algunas normativas provinciales, anteriores a la ley nacional, como la de la Provincia de Buenos Aires, se encuentran estipulaciones que exigen que para acceder a la información pública el requirente deba tener un interés legítimo con lo cual se cercena un derecho constitucional fundamental.

A pesar de la contradicción entre la norma señalada y las disposiciones constitucionales y convencionales, la normativa provincial ha sido aplicada en el caso bajo análisis. En efecto, en la sentencia recaída en Autos: “Albaytero”¹ tanto la primera instancia como la alzada entendieron que debía aplicarse esta norma desconociendo otras disposiciones de mayor jerarquía que la contradicen.

Ambos tribunales no sólo obviaron la aplicación de la normativa correcta sino que además soslayaron dos de los principios que informan el derecho de acceso a la información, esto es: máxima divulgación y transparencia.

Como bien lo señala Basterra (2016) este derecho constituye una prerrogativa de raigambre constitucional que está inspirado en principios básicos del sistema siendo, además, un derecho que es precondition para el ejercicio de otros, de donde deviene como consecuencia lógica que la legitimación se debe ser amplísima, lo que ha quedado plasmado en las disposiciones de la ley nacional que estipula que toda persona, humana o jurídica, pública o privada, es titular del derecho de acceso a la información estatal. A su turno, la transparencia se encuentra íntimamente vinculada con el acceso a la información pública ya que ella constituye la regla sobre las que se debe asentar la gestión de la *res* pública.

Existen restricciones a este derecho las que constituyen la excepción y quedan acotadas a las establecidas en la norma sin posibilidad de que se pueda ampliar este espectro a la mera voluntad del requerido como ha ocurrido en el caso que se analiza que la municipalidad entregó información que consideró suficiente pero que lejos estaba de ser

¹ Tribunal: Suprema Corte de Justicia de la Provincia (SCBA). Causa: A 72274. Autos: “Albaytero, Juan Aníbal c/ Municipalidad de Quilmes s/ Amparo. Recurso extraordinario de inaplicabilidad de ley”. Fecha: 9 de Marzo de 2016.

completa habida cuenta que la información omitida no se encontraba dentro del elenco de las excepciones previstas en la norma.

En prieta síntesis Filipini (2019), entiende que es necesario que se reconozca desde todos los niveles de gobierno del Estado que el acceso a la información pública se ha erigido en el principal estandarte de la transparencia en la gestión gubernamental permitiendo transparentar toda la actividad del Estado. Esta valiosa herramienta no sólo significa el control de la actuación de los gobernantes y la gestión de los recursos públicos, sino que también para garantiza la posibilidad de cualquier persona de acceder y utilizar la información que se encuentra en poder del Estado y que es de titularidad de la ciudadanía.

II. Hechos de la causa

La causa que se analiza tuvo como origen una acción de amparo promovida por el Sr. Albaytero, vecino del Municipio de Quilmes, en la que solicitaba a dicho Municipio que le proveyera información sobre 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. que estuvieran 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.

III. Historia procesal y resolución del tribunal

En la primera instancia el Tribunal Oral Criminal N° 4 del Departamento Judicial Quilmes, declaró abstracta la cuestión sometida a juzgamiento.

En la sentencia se advierten serios problemas de contradicción entre lo que el juzgador reconoce como derecho de todo ciudadano y lo expresa diciendo 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 pero

luego en otro párrafo de la misma sentencia señala que el amparista no exhibe un interés actual y directo que justifique la condena judicial que persigue.

De este modo, fundamenta su decisorio en la Ley N° 12.745² sancionada en el año 2000 y en cuyo art.1 dispone: “Se reconoce a toda persona física o jurídica que tenga interés legítimo, el derecho de acceso a los documentos administrativos” pero desecha la consulta y aplicación del Decreto Reglamentario de la misma N° 2594 del año 2004 que en su art. 4 establece el Principio Rector por el cual “Toda persona física o jurídica tiene derecho de acceso a documentos administrativos”, es decir, el Decreto Reglamentario consagra una mayor amplitud para el ejercicio de este derecho en total coherencia con las directivas constitucionales y convencionales sobre la materia pero que son lamentablemente soslayadas por el juzgador, de quien se espera mayor celo en la aplicación del derecho en tanto se trata de quien, en definitiva, debe actuar como garante de los derechos y garantías consagrados por la Constitución Nacional y los Tratados Internacionales.

Asimismo, *el a quo*, a los fines de sostener la posición asumida en cuanto a la falta de legitimación activa del amparista añade que no obstante ello el Municipio cumplió con el requerimiento entregando suficiente información antes del dictado de la sentencia lo que, a su vez, torna abstracta la cuestión planteada. Nuevamente en este punto se advierte la falacia del razonamiento ya que suficiente información no es lo mismo que toda la información solicitada por el amparista la que, además no quedaba en el marco de las excepciones dispuestas por la ley.

Este decisorio motivó que el accionante interpusiera Recurso de Apelación el cual fue resuelto por la Cámara de Apelación en lo Contencioso Administrativo de la ciudad de La Plata.

En esta segunda instancia las pretensiones del amparista no corrieron con mejor suerte que en la instancia de grado atento que el Tribunal de Alzada confirmó la sentencia dictada por el *a quo* manteniendo y confirmando los mismos fundamentos, rechazando, por ende, la apelación.

² Ley N° 12.745. Ley de acceso a la información pública de la Provincia de Buenos Aires. Expediente Origen: D- 534/98-99. Autor: Espada Mario Luis - Unión Cívica Radical. Fecha de Sanción: 5/07/00 Período Legislativo: 128. Fecha de promulgación: 15/08/00 - Decreto de promulgación: 2877/2000. Fecha Boletín Oficial: 29/08/00

Ante este nuevo revés jurisdiccional el amparista interpuso recurso extraordinario de inaplicabilidad de ley o doctrina legal el que fue oportunamente concedido por la Cámara interviniente.

Una vez completado el debido curso procesal la causa quedó en condiciones de ser revisada por la Corte Suprema de Justicia de la Provincia.

En una sentencia impecable el Alto Tribunal de la Provincia, previo y pormenorizado análisis de las cuestiones planteadas, decidió con los votos de los Dres. Pettigiani, Soria, Genoud, Kogan, y de Lázzari hacer lugar al recurso extraordinario de inaplicabilidad de ley interpuesto, resolviendo por mayoría que se ordene 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.

En principio, los jueces coinciden en que la sentencia que dio motivo a la presentación del recurso extraordinario mostraba falencias manifiestas. En primer lugar por haberse fundado y cerrado en la exigencia de un interés legítimo por parte del amparista, cuestión que ya ha sido reconocida como exigencia ilegítima en diferentes fallos de la Corte Suprema de la Nación en razón de que se trata de una imposición que atenta contra un derecho fundamental de todo ciudadano de conocer el manejo de la *res* pública en consonancia con las disposiciones constitucionales y convencionales sobre la materia que descansan sobre los principios de máxima divulgación y transparencia.

En segundo lugar, resalta la Suprema Corte de la provincia que la sentencia pronunciada por el *a quo* y luego confirmada por la Cámara se encuentra invalidada por haberse incurrido en el vicio del absurdo, cuestión que es extensamente analizada.

Finalmente, en su voto si bien el Dr. Soria adhiere a la postura mayoritaria consideró necesario realizar un pormenorizado análisis del alcance que se le debe imponer a la sentencia.

IV. Identificación y reconstrucción de la *ratio decidendi* de la sentencia

Para proceder al rechazo de la sentencia de la Cámara la Suprema Corte de Justicia de la provincia de Buenos Aires ha analizado dos errores fundamentales contenidos en la misma.

a) Interpretación restrictiva y literal de la Ley N° 12.475 que reconoce el derecho de acceso a los documentos administrativos provenientes de los órganos del Estado

provincial a quienes invoquen un interés legítimo, expresión que de conformidad al voto unánime de los miembros del Supremo Tribunal Nacional y de la Suprema Corte Provincial lejos de interpretarse en modo limitativo, debe ser armonizada con el contenido de los otros textos normativos, sobre todo los de mayor jerarquía como son la Constitución Nacional, cúspide del sistema jurídico argentino y los Tratados Internacionales sobre la materia a lo que debe agregarse la existencia del Decreto Reglamentario de aquella norma que confirma lo dicho y que fuera igualmente soslayado por la Cámara.

b) Vicio del absurdo: recuerda en este punto el Superior Tribunal que es conocido por todos los operadores jurídicos que la fijación de los hechos es tema de exclusiva competencia de los jueces de grado, y que el Superior Tribunal no es una tercera instancia. No obstante ello, dicha limitación debe flexibilizarse ante situaciones, como las que acontecen en el *sub lite*, que desatienden de manera palmaria la realidad. Lo acontecido en autos resulta ser la vía de escape para permitir el control en casación de las cuestiones de hecho y prueba. Señalan los magistrados del Supremo Tribunal provincial que en el *sub lite* se encuentran reunidos los requisitos necesarios para aceptar y dar curso al recurso impetrado: a) formulación de una crítica concreta y razonada de las partes del fallo que considere equivocada; b) a cita de las normas que se reputen transgredidas; c) la alegación del absurdo y la prueba de su configuración. De este modo, no se transgreden reglas procesales, esto es, no se transforma al Superior Tribunal en una tercera instancia pero si se cumple con el objetivo de brindar justicia al caso concreto a través de una sentencia más justa y acorde a derecho.

V. Análisis y comentarios

El fallo que motiva la presente nota nos brinda la posibilidad de analizar distintos aspectos que han sido tratados en el mismo y que resultan de gran interés por involucrar un derecho humano fundamental como los es el acceso a la información pública. Entre ellas se destacan:

a) **La importancia del acceso a la información pública:** En una democracia que se precie de tal, el conocimiento del manejo de la *res* pública por parte del ciudadano es de vital importancia ya que opera como un verdadero valladar para la actuación de quienes desempeñan cargos públicos habida cuenta que se trata de un derecho que le asiste a cualquier ciudadano y que le posibilita una mayor y mejor participación en la vida de la

sociedad, incidir en la toma de decisiones públicas, generar más transparencia, mejorar la calidad de las instituciones, lograr que la información circule entre todos y no se transforme en patrimonio de los gobernantes.

b) El derecho de acceso a la información pública: se trata de un derecho humano fundamental que se encuentra reconocido en numerosos instrumentos internacionales como la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 (art. 19); Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966 (art. 19); el artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1969 (art. 13), en el artículo IV de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (art.4); Carta Democrática Interamericana (art. 4). Se trata de un derecho fundamental en razón de que a través de la información adecuada y oportuna se pueden mitigar riesgos de manera efectiva y promover mejoras en los servicios públicos básicos tales como la salud, la educación, la seguridad pública, impulsando el pleno ejercicio de los derechos y libertades, mejorando, de esta forma, la calidad de vida. A su vez, es un derecho de carácter instrumental ya que resulta clave para el ejercicio de otros derechos tales como los derechos económicos, sociales y culturales.

b.1) Sujeto activo del derecho: al tratarse de un derecho subjetivo, el sujeto activo es cualquier persona, ya sea física o jurídica, esto es, se trata una facultad de las personas que pueden hacer valer jurídicamente frente a terceros, es quien se encuentra facultado por el ordenamiento jurídico para exigir su cumplimiento, tanto frente al Estado como a los demás ciudadanos y, en última instancia, frente a los jueces que, en definitiva, serán quienes tendrán a su cargo la resolución de una controversia en caso de que se plantee (Martínez Paz, 2004).

b.2) Sujeto pasivo del derecho: se trata del sujeto obligado que comprende un amplio abanico y del cual resulta en primer lugar el Estado en general, esto es los tres Poderes, en cualquiera de sus niveles, los organismos centralizados y descentralizados, toda persona jurídica en la cual exista participación del Estado, las personas privadas que ejerzan actividad pública, es decir, quedan obligados todos aquellos que de alguna manera manejen la cosa pública (Marínez Paz, 2004).

c) Aplicación de la ley 12.475: En el caso que se analiza la norma provincial contiene disposiciones que contradicen lo dispuesto por la Constitución Nacional y los Tratados Internacionales sobre el derecho de acceso a la información pública. En efecto, la

misma exige que quien solicite información pública tenga un interés legítimo, lo que ha provocado que las sentencias pronunciadas por los distintos tribunales intervinientes en las diversas instancias por las que ha atravesado el litigio fueran disímiles.

Con fundamento en esta norma se expidió el juez de primera instancia lo que luego fue confirmado por la Cámara de Apelación en lo Contencioso Administrativo de la ciudad de La Plata. La ley 12.475, de acceso a la información pública de la provincia de Buenos Aires, en su art. 1 reconoce a toda persona física o jurídica el derecho de acceso a la información pública siempre y cuando demuestre poseer un interés legítimo, es decir, incorpora una disposición de neto carácter limitativo que contradice el ordenamiento jurídico nacional e internacional que garantiza que este derecho sólo puede ser limitado de manera excepcional y por las cuestiones previamente estipuladas en la ley.

Por su parte, la Cámara con fundamento en la misma norma y para justificar su postura destacó que, pese a su falta de legitimación el actor había recibido parte de la información requerida lo cual debía considerarse satisfactorio. Es decir, la Cámara entendió que la satisfacción de un derecho humano fundamental puede ser fraccionada según la voluntad del obligado, cuestión que no resiste el más mínimo análisis lógico ni jurídico.

Lo más llamativo de la sentencia de la Cámara surge del hecho de que para darle más fuerza a su argumentación también fundó su decisorio en el art. 20 inc. 2 de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires que garantiza que la acción de amparo puede ser ejercida por los particulares cuando “por cualquier acto, hecho, decisión u omisión proveniente de autoridad pública (...) se lesione o amenace, en forma actual o inminente con arbitrariedad o ilegalidad manifiesta, el ejercicio de los derechos constitucionales individuales y colectivos”. Es decir, la Cámara utiliza para sostener su pronunciamiento una norma constitucional que garantiza de manera plena el ejercicio del derecho que ella misma cercena lo que convierte a la sentencia en arbitraria.

d) Inaplicabilidad de la ley: Una vez analizados los puntos desarrollados *supra*, la Suprema Corte de la Provincia de Buenos Aires resolvió que el recurso de inaplicabilidad de la ley presentado por el Sr. Albaytero debía prosperar en razón de que las dos sentencias previas habían incurrido en arbitrariedad manifiesta al rechazar la pretensión del actor con fundamento en su falta de legitimación activa.

e) Legitimación activa: Con respecto a la legitimación activa recuerda la Corte Suprema provincial que la persona legitimada en un determinado proceso es aquella revestida por la ley para discutir el objeto sobre el que versa el litigio de donde se desprende 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.

Sobre el particular, señala que 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. Al respecto cita el criterio sostenido por la Corte Suprema de Justicia de la Nación en materia de acceso a la información pública 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-III-2014).

Para reforzar su postura recuerda que este fue el criterio adoptado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso "Claude Reyes y otros c. Chile" (sent. del 19-IX-2006) en el que enfatizó que el art. 13 del Pacto de San José de Costa Rica 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, de donde se desprende que la 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. De este modo, se recalca la importancia de que la información circule en la sociedad de manera que pueda conocerla, acceder a ella y valorarla.

f) La sentencia in re “Albaytero”: sus alcances

El fallo recaído en autos “Albaytero” refuerza el principio de máxima divulgación y transparencia sobre el que se sustenta el derecho humano fundamental de acceso a la información pública.

La Suprema Corte bonaerense ha enfatizado en numerosos fallos que una manifestación primordial del sistema republicano de gobierno se asienta en la exigencia de publicidad de los actos de las autoridades del Estado ya que con ello se persigue como fin que los ciudadanos puedan conocer sin limitaciones los manejos de la *res* pública. Sumado a ello, el Máximo Tribunal local pone de relieve que el acceso a la información y documentación pública goza de un amplio reconocimiento en el ordenamiento jurídico nacional. No desconoce el Alto Tribunal que del texto de la Ley N° 12.475 surge que tendrán derecho de acceso a los documentos administrativos provenientes de los órganos del Estado provincial quienes invoquen un “interés legítimo”, pero advierte que dicha expresión no debe interpretarse en modo limitativo, como sucedió en las instancias previas en el *sub lite*, sino que debe ser armonizada con el contenido de los otros textos que conforman el plexo normativo nacional entre los que destaca a la Constitución Nacional y los Tratados Internacionales que regulan la materia. De este modo, La Suprema Corte local reitera su posición en el sentido de que toda vez que surja una controversia como la de los presentes Autos, la misma debe ser resuelta conforme a los criterios rectores que emanan de los precedentes de la Corte Suprema de Justicia de la Nación en los que 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 habida cuenta que ello hace a la transparencia y a la publicidad de la gestión estatal. Precisamente en la divulgación de la información pública, en su accesibilidad, reposan los pilares de una sociedad que se precie de ser democrática.

Es por todo ello que la sola condición de integrante de la sociedad 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-III-2014).

Sumado a ello, corresponde destacar que la Suprema Corte local tuvo en especial consideración la vaguedad y ambigüedad de la información suministrada por el Municipio, lo que fuera reconocido por la Cámara pero a su vez justificado con un argumento inaceptable ya que avaló el retaceo de la información otorgando al organismo requerido la facultad de decidir qué información dar y qué información ocultar.

a) Voto mayoritario: la sentencia recaída en Autos “Albaytero” cuyo primer voto le correspondió al Dr. Pettigiani contó con la adhesión de los Dres Genoud, Kogan y de

Lázzari quienes manifestaron su total acuerdo con los argumentos esgrimidos por su colega preopinante en cuanto a la legitimación del accionante y el reproche al voto de la Cámara que consideró que realizar una entrega parcial de la información solicitada no constituía un agravio para el actor en tanto la misma satisfacía su inquietud con lo cual la Cámara le reconoció a la Municipalidad la facultad de decidir cuándo está satisfecho el derecho a la información con la consecuente potestad de retacear, omitir o, incluso, negar la misma.

b) Voto en disidencia: a su turno el Dr. Soria expresó que si bien adhería a la postura mayoritaria en lo general estimaba oportuno examinar en detalle si la sentencia recurrida había incurrido en el vicio del absurdo. De este modo, luego de un pormenorizado examen de la causa concluyó que la Cámara había valorado erróneamente lo que la Municipalidad de Quilmes, de un modo reticente, contestó ante el pedido del señor Albaytero, incurriendo de tal modo en el vicio de absurdo. Con apoyatura en lo resuelto por la Corte Suprema de justicia de la Nación en Autos “CIPPEC” el Dr. Soria remarcó 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 le asiste al actor no resulta suficiente con dar a conocer parte de la información requerida alegando que ello no significa agravio para el accionante. Por el contrario, ha dicho el Supremo Tribunal de la Nación que 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. Por lo señalado, el Dr. Soria manifestó en su voto que a la luz de tan claras directivas jurisprudenciales era posible concluir que definitivamente el municipio no ha brindado una contestación adecuada a la solicitud de acceso a la información legítimamente planteada por el accionante de donde surge como consecuencia que la Cámara incurrió en absurdo valorativo al considerar que la información brindada por la comuna satisfizo el requerimiento del demandante.

VI. Reflexiones personales

El fallo analizado viene a reforzar una vez más la doctrina de la Suprema Corte bonaerense y de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, en cuanto a la defensa y

custodia del derecho de acceso a la información pública que tiene todo ciudadano sin restricciones salvo las expresamente estipuladas previamente en una ley formal.

El derecho de acceso a la información pública tiene un carácter bifronte en tanto es un derecho humano fundamental a la vez que resulta instrumento para la efectivización y goce de otros derechos. Se trata de un derecho que se encuentra iluminado por principios rectores como son el de máxima divulgación, de transparencia, participación ciudadana y colaboración estatal, *in dubio propetitor*, todos principios que estructuran e impregnan el nuevo paradigma de la gestión de la *res* pública.

De este modo, la transparencia se erige como el valor fundante y el prerequisite para que los demás operen, además de constituirse en un pilar de nuestro régimen republicano que establece como principio rector la publicidad de los actos de gobierno así como también del sistema democrático y representativo que les imponen a nuestros funcionarios y representantes la obligación de dar cuenta de sus actos.

Entre los fundamentos que condujeron al decisorio que se analiza la Suprema Corte consideró que toda persona tiene derecho a reclamar información a las autoridades públicas, sin necesidad de invocar interés especial alguno ni explicar para qué ha de utilizar dichos datos. Asimismo, destacó la importancia que dicho derecho tiene para garantizar la libre circulación de ideas y preservar la libertad de expresión. En tal sentido, expresó que “el ejercicio del derecho de acceso a la información es un condicionante para el ejercicio pleno de los restantes derechos”.

Por lo expresado se concluye que el fallo pronunciado por la Suprema Corte bonaerense en autos “Albaytero”, de la SCBA se enclava en una moderna tendencia, también reconocida por la Corte Suprema de la Nación, basada en un nuevo paradigma del manejo de la *res* pública que importa la idea de ampliar y facilitar el acceso a la información como instrumento fundamental para garantizar la transparencia del uso de los fondos del Estado, robustecer la discusión de política pública, salvaguardar la libertad de expresión y posibilitar el ejercicio del derecho de informar y ser informado.

VII. Referencias Bibliográficas

Doctrina

Basterra, M. I. (2016). *Más información pública, más democracia. A propósito de la sanción de la Ley 27.275 de Acceso a la Información Pública*. Buenos Aires: Supl. J. A. Abeledo-Perrot.

Filipini, J. A. (2019). *El acceso a la información pública como herramienta de litigio*. Buenos Aires: IJ Editores. IJ-DCXCI-971

Gelli, M. A. (2016). *Ley de acceso a la información pública, los principios, los sujetos obligados y las excepciones*. Buenos Aires: La Ley.

Martínez Paz, F. (2004). *Introducción al derecho*. Buenos Aires: Depalma.

Legislación

Constitución de la Nación

Ley N° 27.275. Ley de Derecho de Acceso a la Información Pública. Publicada en el Boletín Oficial del 29-sep-2016.

Ley N° 12.475: Ley de acceso a la información pública de la Provincia de Buenos Aires. Expediente Origen: D- 534/98-99. Autor: Espada Mario Luis - Union Civica Radical Fecha de Sanción: 5/07/00 Período Legislativo: 128. Fecha de Promulgación: 15/08/00 - Decreto de promulgacion: 2877/2000. Fecha Boletín Oficial.

Decreto Nro. : 2549/2004: Regulación del e acceso a la información pública, correspondiente a organismos y entes que funcionen bajo jurisdicción del poder ejecutivo. Fecha de Aprobación: 18/10/2004.

Decreto N° 1.172/03. Poder Ejecutivo Nacional (P.E.N.). Acceso a la Información Pública.

Jurisprudencia

Tribunal: Suprema Corte de Justicia de la Provincia (SCBA). Causa: A 72274. Autos: “Albaytero, Juan Aníbal c/ Municipalidad de Quilmes s/ Amparo. Recurso extraordinario de inaplicabilidad de ley”. Fecha: 9 de Marzo de 2016.

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

ACUERDO

En la ciudad de La Plata, a 9 de marzo de 2016, habiéndose establecido, de conformidad con lo dispuesto en el Acuerdo 2078, que deberá observarse el siguiente orden de votación: doctores Pettigiani, Soria, Genoud, Kogan, de Lazzari, se reúnen los señores jueces de la Suprema Corte de Justicia en acuerdo ordinario para pronunciar sentencia definitiva en la causa A. 72.274, "Albaytero, Juan Aníbal contra Municipalidad de Quilmes. Amparo. Recurso extraordinario de inaplicabilidad de ley".

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?

VOTACIÓN

A la cuestión planteada, el señor Juez 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 C.P.C.C.).

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 C.P.C.C. 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-XII-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-III-2014).

En el mismo sentido ya la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso "Claude Reyes y otros c. Chile" (sent. del 19-IX-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-XII-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-IV-2005; B. 65.256, resol. del 7-IX-2005 y primordialmente, B. 65.706, resol. del 26-IX-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-III-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. Vallefn. "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 4-XII-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 Páez", sent. del 9-VI-2010; L. 100.636, "Faria", sent. del 4-VIII-2010), salvo demostración de absurdo (A. 70134, sent. del 11-IV-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 C.P.C.C).

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-III-2014, el resaltado me pertenece).

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 C.P.C.C.).

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. 1º y 2º, C.P.C.C.).

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 C.P.C.C.).

Voto por la afirmativa.

A la cuestión planteada, el señor Juez 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-XII-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. 22º, 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. 4º 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 4-XII-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-III-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-III-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 6-XI-2013; A. 70.247, "C., H.", sent. de 20-III-2013; A. 71.117, "F., M.", sent. de 29-II-2012; A. 69.412, "P. L. J. c/ I. s/Amparo"; sent. de 12-VIII-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, C.P.C.C.).

Voto por la afirmativa.

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

Con lo que terminó el acuerdo, dictándose la siguiente

S E N T E N C I A

Por los fundamentos expuestos en el acuerdo que antecede, se hace lugar al recurso extraordinario de inaplicabilidad de ley interpuesto (art. 279 del C.P.C.C.) 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 C.P.C.C.).

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

Regístrese, notifíquese y devuélvase.

LUIS ESTEBAN GENOUD

HILDA KOGAN EDUARDO JULIO PETTIGIANI

EDUARDO NESTOR DE LAZZARI DANIEL FERNANDO SORIA

JUAN JOSE MARTIARENA

Secretario