

Dictamen del Procurador General, Expte. N.º I 73.783-1 “Centro de Estudios para la Promoción de la Igualdad y la Solidaridad (CEPIS) c/ Provincia de Bs. As. s/ Inconst. Ley 12475”

FECHA | 28 de julio de 2022

ANTECEDENTES

Los señores Pedro Luis Sisti, por derecho propio y en su carácter de Presidente del Centro de Estudios para la Promoción de la Igualdad y la Solidaridad (CEPIS) y Sergio Exequiel Sartori, por derecho propio, promueven la presente demanda originaria de inconstitucionalidad en los términos de los artículos 161 inciso 1º de la Constitución provincial y 683 del Código Procesal Civil y Comercial procurando la declaración de inconstitucionalidad de los artículos 1º y 5º de la ley 12475. Aclaran que entablan la acción en el contexto del Programa de Clínicas Jurídicas -Área de Acceso a la Información Pública- de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional de La Plata.

El señor Asesor General de Gobierno se presenta en respuesta y opone excepción de falta de legitimación activa.

Sustanciada la defensa previa opuesta por la demandada, la parte actora insiste en que el CEPIS y quienes se presentan gozan de legitimación para iniciar estas actuaciones.

La Suprema Corte de Justicia resuelve rechazar la excepción de falta de legitimación opuesta por el señor Asesor General de Gobierno.

En la etapa probatoria, la parte actora ofrece la prueba documental acompañada juntamente con el escrito de demanda y la parte demandada no ofrece ninguna.

Certificado el vencimiento del plazo de producción de la prueba, por Secretaría se ponen los autos a los fines de alegar, haciendo uso de ese derecho sólo la parte actora.

A esta altura del proceso se dispone el pase de las actuaciones a dictamen de la Procuración General (conf. art. 687 CPCC).

CURSO LEGAL PROPUESTO

El Procurador General en la intervención que le cupo de conformidad con la vista conferida, en cuanto al fondo de la materia en discusión -la validez constitucional de las normas impugnadas-, entendió que se presentan írritas frente al ordenamiento argentino vigente y lo llevan a propiciar el acogimiento de la demanda por las razones que se exponen en la vía de cuestionamiento propuesto que difiere de aquellas oportunidades en que pudo intervenir esta Procuración General y, considero en defensa del principio de supremacía constitucional, correspondería en el presente caso ejercer el control de

constitucionalidad que impone el artículo 57 de la Constitución Provincial y declararla respecto de los artículos 1º y 5º de la ley 12475 (v. arts. 1º, 2º, 3º primer párrafo, 10, 11, 12 inc. 4º, 13, 15, 25, 26, 36 primer párrafo, 43, 45, 57 y 161 inc. 1º de la Constitución provincial; 687, CPCC).

SUMARIOS

Acción de inconstitucionalidad. Legitimación activa. La valoración realizada permite concluir al Tribunal, en esa instancia preliminar del trámite judicial, que *existe una afectación cierta al derecho invocado en la demanda* y descarta que los planteos sean meramente conjeturales o hipotéticos, contando en consecuencia con una pretensión hábil para obtener respuesta útil. Cita las causas B 67.594, “*Gobernador de la Provincia de Buenos Aires*” (2004); I 75.772, “*Pujol, Miguel Ángel y otro*” (2019) y de la Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina: “*Sichel*”, 275:282 (1969); “*Dromi*”, 313:863 (1990); “*Prodelco*”, 321:1252 (1998); “*Gómez Diez Ricardo y Otros*”, 322:528 (1999); “*Asociación Benghalensis y Otros*”, 323:1339 (2000) y “*Supercanal SA*”, 342:853 (2019). Destaca que el reconocimiento de la legitimación activa de los demandantes se ve apoyado, además, por la naturaleza del derecho en juego.

Acceso información pública. Constitución nacional. Tratados internacionales. Constitución provincial. Aplicación. La Suprema Corte de Justicia cita la doctrina de las causas A 70.571, “*Asociación por los Derechos Civiles*” (2014); A 72.274, “*Albaytero*” (2016); A 73.314, “*Galinelli*”, (2018), entre otras, en cuanto al derecho al acceso a la información pública y referencia los artículos 1º, 14, 33, 38, 41, 42 y 75 inciso 22 de la Constitución Argentina y artículos 13 de la CADH; 19.1 de la DUDH; 19.2 del PIDCP y artículos 1º, 11, 12 inciso 4 y 38 de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires.

Derecho a la información pública. Alcance. La Suprema Corte de Justicia sostiene que “*La Constitución nacional, desde su Preámbulo y art. 1º, al igual que la Constitución provincial, establecen el principio republicano de gobierno, 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 los actos de gobierno, 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*” y, por ende [...] “*La opacidad, la reserva extrema o el secreto, por el contrario, reñidos con tales principios, dan lugar a diversos tipos de disfunciones, incompatibles con un Estado de Derecho*” (SCBA, causa A 70.571, “*Asociación por los Derechos Civiles*”. cit.).

Acceso a la información. Fundamento. La Corte Suprema de Justicia de la Nación afirma que “*el fundamento central del acceso a la información en poder del Estado consiste en el*

derecho que tiene toda persona de conocer la manera en que sus gobernantes y funcionarios públicos se desempeñan” (CSJNA, causa “Asociación por los Derechos Civiles”, 335:2393; 2012; en sentido análogo, casos “CIPPEC”, Fallos 337:256; 2014; “Gil Lavedra”, Res. del 14 de octubre de 2014; “Oehler”, 337:1108; 2014).

Acceso a la información pública. Corte Interamericana de Derechos Humanos. Los precedentes citados siguen los lineamientos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, tribunal pionero en esta materia, para quien la Convención Americana de Derechos Humanos “[...] al estipular expresamente los derechos a buscar y/o recibir informaciones, protege el derecho que tiene toda persona a solicitar el acceso a la información bajo el control del Estado” y destaca que “existe un consenso regional de los Estados que integran la Organización de los Estados Americanos [...] sobre la importancia del acceso a la información pública y la necesidad de su protección” (v. Caso “Claude Reyes y otros”, sentencia del 19 de septiembre del 2006, Fondo, Reparaciones y Costas, serie C.151).

La información pública. Objeto. Su objeto esencial -la información pública- tiene características que lo distinguen de otros bienes dentro del conjunto de bienes inmateriales de indudable carácter patrimonial, caracteres que lo invisten de *naturaleza institucional e irrenunciable*.

La Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina sostiene que el derecho a la información tiene una doble vertiente: como derecho individual (ya que cumple la función de proteger el campo de autonomía personal y permite la realización de un plan de vida que se ajuste a la libre decisión, lo que posibilita el ejercicio de la libertad de expresión) y como derecho colectivo (donde se deja ver su carácter de bien público).

Derecho a la información. Carácter público. Su carácter público tiende a revelar el empleo instrumental de la información pública como andamiaje del control institucional frente a autoridades públicas y frente a particulares cuya “situación de poder” permite la determinación de conductas de otros particulares o la “subordinación” de estos (CSJNA, “Asociación Derechos Civiles”, cit., año 2012; “Mihura Estrada Ricardo y Otros” del dictamen del Procurador Fiscal de la Nación al que remite, 344:3441; 2021).

Derecho a la libertad de información. Según la Comisión Interamericana de Derechos Humanos “El derecho a la libertad de información está estrechamente relacionado con el principio de transparencia en la administración y el carácter público de las actividades del Estado [...] el propietario de la información es el individuo que ha delegado la gestión de la cosa pública a sus representantes” (CIDH, “Informe sobre terrorismo y derechos humanos”, párr. 282).

Derecho de acceso a la información. Derecho humano fundamental. La Asamblea General

de la Organización de las Naciones Unidas ha afirmado que “la libertad de información es un derecho humano fundamental y [...] la piedra angular de todas las libertades a las que están consagradas las Naciones Unidas” (ONU, Resolución de la Asamblea General n.º 59, 14 de diciembre de 1946 “Convocación de una conferencia internacional de libertad de información”).

Información. Carácter institucional. La democracia y la participación se asocian inescindiblemente con la información que proporcionen los poderes públicos y, con que ésta exista, sea fluida, suficiente y no se tergiverse, lo que denota el marcado carácter institucional y fundamental de este derecho.

Derecho. Naturaleza. Plazo de caducidad. El derecho de acceso a la información pública no es un derecho de naturaleza patrimonial. Entonces, en el supuesto de autos, no cabe exigir el cumplimiento del plazo de caducidad previsto para los casos en que se discuta un derecho que revista ese carácter y se invoque un daño al patrimonio como sustento de la pretensión.

Acción de inconstitucionalidad. Plazo. Es unívoca la jurisprudencia del máximo tribunal local en cuanto a la no aplicabilidad del plazo de caducidad cuando se invoca un agravio a un derecho de carácter institucional; así, ha entendido que “el plazo de interposición para los casos en los que el derecho afectado es patrimonial [...] no rige en los que la afectación recae sobre derechos de la personalidad no patrimoniales o que versen sobre cuestiones de carácter institucional” (causa; I 72060, “Altieri”, sent., 15-07-2015; I 1862 e I 1962, “Procurador General de la Suprema Corte de Justicia”, sent., 03-12-1996; I 1305, “Municipalidad de La Plata”, sent., 17-06-1997, e. o.).

Acceso a la información pública. Constitución provincial. Al exigir un interés legítimo y una fundamentación escrita para acceder a la información pública, la ley 12475 se aparta de estas regulaciones, por lo que sus artículos 1º y 5º devendrían en preceptos contrarios a lo expresado en la Constitución Provincial.

Derecho de acceso a la información pública. Si el derecho a la información pública debe ser entendido como instrumento indispensable para apuntalar dicha forma de gobierno, cualquier persona que desee ejercerlo debe poder hacerlo con amplitud, por su simple carácter de miembro del pueblo (ver en el sentido de atribuir este derecho a toda persona, CSJNA, causa “Asociación por los Derechos Civiles”, cit.).

Derecho de acceso a la información pública. Demostración. Exigir que se demuestre un interés especial o que se expresen los motivos de una petición obstaculiza la plena vigencia de los postulados esenciales del sistema republicano, en tanto impone vallas no previstas por la Constitución para llevar a los hechos el principio de publicidad de los

actos de gobierno. Ambos artículos de la ley 12475 se presentan como impedimentos o condicionantes no previstos por el constituyente al derecho de acceso a la información pública en contradicción con lo dispuesto en la Constitución.

Derechos a buscar y recibir informaciones. La Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el ya referido caso “Claude Reyes”, señala que “*el artículo 13 de la Convención, al estipular expresamente los derechos a buscar y recibir informaciones, 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 [...]*”. “Dicha información debe ser entregada sin necesidad de acreditar un interés directo para su obtención o afectación personal, salvo los casos en que se aplique una legítima restricción” (párr. 77).

Derecho de acceso a la información. Derecho humano. Interpretación. Alcance. Dado que el derecho de acceso a la información es un *derecho humano*, cabe interpretar con amplitud tanto la titularidad de este derecho y como el alcance de la información sobre la que él recae, de conformidad con el *principio pro homine* [pro persona] que impone privilegiar la interpretación legal que más derechos acuerde al ser humano frente al poder estatal (CSJNA, “Acosta”, Fallos 331:858, consid. sexto *in fine* 23-4-2008).

Orden Jurídico argentino. Los artículos 1º y 5º de la ley 12475 resultarían incompatibles con la normativa constitucional porque con ellos no se respeta el rango jerárquico impuesto en nuestro ordenamiento como la finalidad de los principios enunciados.

Las leyes deben tomar como base los parámetros establecidos en la Carta magna, a fin de ampliarlos o perfeccionar su reglamentación, pero en ningún caso deben cercenarlos, pues aquéllos son los pisos mínimos sobre los que se construye nuestro orden jurídico argentino.

REFERENCIA NORMATIVA

Artículos 161 inciso 1º de la Constitución provincial; art. 683 del Código Procesal Civil y Comercia; artículos 1º y 5º de la ley 12475; artículos 1º, 2º, 12, 13, 43 y 57 de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires; artículos 38 *in fine*, 41 y 161 inciso 1º de la Constitución Provincial; Estatuto del CEPIS, art. 1º, inc. “a”, art. 1º, inc. “b”, art. 1º, inc. “d”, art. 1, inc. 8º; artículos 1º, 14, 33, 38, 41, 42 y 75 inciso 22 de la Constitución Argentina; artículos 13 de la CADH; 19.1 de la DUDH; 19.2 del PIDCP; artículos 1º, 11, 12 inciso 4 y 38 de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires; artículo 15 de la Constitución Provincial; artículos 141 y 148 del Código Civil y Comercial; art. 687 CPCC; arts. 684 y 685, CPCC; resolución de la Asamblea General N.º 59, 14 de diciembre de 1946; decreto 2549/2004; artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; Opinión Consultiva OC-6/86 del 9 de mayo de 1986. Serie A No. 6, párrs. 26-29; “Declaración

Americana de los Derechos y Deberes del Hombre “ Considerandos, párr.1º; artículo 13 de la Convención; ley Modelo Sobre el Acceso a la Información Pública -aprobada por la Asamblea General de la OEA por Resolución 2607; arts. 1º, 2º, 3º primer párrafo, 10, 11, 12 inc. 4º, 13, 15, 25, 26, 36 primer párrafo, 43, 45, 57 y 161 inc. 1º de la Constitución provincial.