



**PROVINCIA DE BUENOS AIRES**  
**PROCURACIÓN GENERAL DE LA**  
**SUPREMA CORTE DE JUSTICIA**

I-73783-1

“CENTRO DE ESTUDIOS PARA LA PROMOCIÓN DE LA IGUALDAD Y LA SOLIDARIDAD (CEPIS) C/ PROVINCIA DE BS. AS. S/ INCONST. LEY 12475”.

**I 73783**

**Suprema Corte de Justicia:**

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 1° de la Constitución provincial y 683 del Código Procesal Civil y Comercial procurando la declaración de inconstitucionalidad de los artículos 1° y 5° 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 (v. fs. 40/56 vta.).

**I.**

Sostienen que, las normas cuestionadas en tanto disponen que quien solicite información pública deberá acreditar un interés legítimo en obtenerla y fundamentar consecuentemente su requerimiento, desconocen las bases del sistema republicano de gobierno consagrado en la Constitución provincial, implican una violación a los derechos a la información y a la libertad de expresión y suponen el incumplimiento del deber de difusión de la información pública a cargo de la demandada. Con cita de los artículos 1°, 2°, 12, 13, 43 y 57 de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires.

Destacan que la cuestión reviste trascendencia pública pues de resultar exitosa colaborará a promover el mejoramiento institucional en la Provincia de Buenos Aires en materia de acceso a la información pública (v. fs. 41).

Afirman que el derecho a la información es un derecho humano cuya característica básica reside, precisamente, en que él pueda ejercerse sin necesidad de acreditar intereses especiales ni exponer particulares razones.

En la demanda manifiestan que el CEPIS goza de legitimación activa de acuerdo con los términos de su Estatuto fundacional al tratarse de una asociación que tiene por objeto la defensa de derechos de incidencia colectiva como los debatidos en este caso.

Hacen saber que la acción es promovida con una intención preventiva al tomar en consideración los efectos generales de las normas objetadas sobre las personas que pretenderían acceder a la información pública en la Provincia.

En particular expresan que han sido “sujetos pasivos” de los contenidos cuestionados ante la denegatoria de cierta información requerida a distintos organismos públicos.

Aseveran que ello configura una lesión a sus derechos constitucionales: a la información y a la libre expresión.

En cuanto a uno de los accionantes se denuncia que la solicitud se habría realizado invocando la doble calidad de ciudadano bonaerense y pasante del Programa de Clínicas Jurídicas de Acceso a la Información Pública de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional de la Plata.

Finalmente, ofrecen prueba y plantean el caso federal.

## **II.**

El señor Asesor General de Gobierno se presenta en respuesta y opone excepción de falta de legitimación activa. Cita jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia y expone que su defensa debe ser admitida pues, en el caso, ninguno de los coactores tiene una atribución o potestad para actuar, ni sufre algún menoscabo o lesión de derechos o garantías



**PROVINCIA DE BUENOS AIRES**  
**PROCURACIÓN GENERAL DE LA**  
**SUPREMA CORTE DE JUSTICIA**

I-73783-1

constitucionales que, por sobre el genérico interés en el respeto de la juridicidad justifique el inicio de la acción que intentan (v. fs. 69/75 vta.).

Sostiene que el Estatuto del CEPIS no confiere la facultad para incoar procesos judiciales o intervenir en ellos.

Manifiesta que *"su eventual esfera de actuación en causas jurisdiccionales no se vincula con competencias materiales expresas o razonablemente implícitas en defensa de la legalidad por la legalidad misma; por lo que, a falta de norma adecuada para el objeto pretendido, no puede reconocérsele legitimación activa pues ello excedería el ámbito de actuación"* (v. fs. 72 vta.).

Expone que la condición de habitantes de la Provincia o la participación en el Programa de Clínicas Jurídicas solo los vincularía remotamente con el objeto de la pretensión, que luce indiferenciada de la posición que podría alegar cualquier vecino en salvaguarda de la legalidad o la buena marcha de los cometidos estatales.

Por lo demás, denuncia que el referido programa no es una persona con capacidad para obligarse, de modo tal que carecería de personalidad para estar en juicio o habilitar a uno de sus participantes como su representante.

Contesta la demanda y plantea el caso federal (v. fs. 77/85 vta.).

**III.**

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 (v. fs. 87/91).

**IV.**

La Suprema Corte de Justicia resuelve rechazar la excepción de falta de legitimación opuesta por el señor Asesor General de Gobierno (v. Resolución de fecha 23-02-2022, fs. 96/102 y vta.).

Reconoce que las asociaciones como la aquí presentada pueden deducir la acción declarativa de inconstitucionalidad en resguardo de los intereses que procuran proteger, siempre que fueran afectados -en cuanto a las incumbencias que le conciernen- por normas locales que consideren contrarias a la Constitución Provincial. Con cita de los artículos 38 *in fine*, 41 y 161 inciso 1° de la Constitución Provincial.

Sin embargo, expresa que la admisión de la legitimación para demandar de estas entidades dista de ser genérica e ilimitada.

Aduna que ello depende en modo relevante del contenido y alcance de las finalidades asignadas por sus instrumentos de creación. Con cita de la causa I 72.507, "*Sociedad de Fomento de Cariló*" (2015).

A lo que suma las características del conflicto atendiendo a las normas que se impugnen, al tipo de agravio invocado y a la posición que frente a esas normas exhiba quien resulte demandante. Con cita de la causa I 2.115, "*Zurano, Sergio Ernesto y otros*" (1997) e I. 2.153, "*Matoso*" (1998) entre otras.

En atención al Estatuto del CEPIS, advierte que se trata de una asociación constituida, entre otras finalidades, con el objeto de: "*Promover la vigencia de los Derechos Humanos enunciados en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas, la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre, en las Constituciones Nacional y Provincial, como así también en los tratados de Derechos Humanos ratificados por la República Argentina*" (v. art. 1°, inc. "a"); "*Facilitar y promover el desarrollo comunitario en todo el territorio de la República Argentina en beneficio de todos los habitantes, buscando lograr la igualdad real de oportunidades para todas las personas mediante la educación y la información*" (v. art. 1°, inc. "b"); y "*Aportar a la comunicación social de la comunidad argentina y desarrollar todo tipo de tareas comunitarias que aporten a la convivencia social, al desarrollo de información local y general de interés para la comunidad y que propendan a la transformación social a través de la difusión de la información en todas sus formas*" (v. art. 1°, inc. "d").



**PROVINCIA DE BUENOS AIRES**  
**PROCURACIÓN GENERAL DE LA**  
**SUPREMA CORTE DE JUSTICIA**

I-73783-1

A la vez, allí se lee que podrá ejercer la "*representación administrativa y/o judicial de los asociados y de cualquier persona que lo requiera en defensa de sus legítimos derechos e intereses que estuvieran relacionados con sus objetivos*" (v. art. 1, inc. 8°).

Atiende que en las presentes actuaciones se cuestiona la constitucionalidad de los artículos 1° y 5° de la ley 12475, en tanto exigen la fundada acreditación de un interés cualificado para habilitar el requerimiento de información pública en poder de la Provincia, asunto que exhibe un vínculo directo con las finalidades para las cuales fue creada la asociación conforme a las transcripciones efectuadas.

Estima que de resultar exitosa la demanda se facilitará el cumplimiento de sus cometidos estatutarios.

Por otro lado, indica que de las constancias de la causa se desprende que, efectivamente, distintas dependencias de la Administración Pública Provincial han denegado el suministro de información (v. fs. 2 y vta.) e invocado la inexistencia de un interés legítimo debidamente fundado, tal como lo prevén los preceptos cuya constitucionalidad se controvierte en este proceso (v. en particular fs. 32/33 y fs. 61/64 vta.).

Con respecto a los señores Sisti y Sartori, el Tribunal tiene presente que los elementos agregados al expediente dan cuenta de que han formulado -por sí- peticiones de información a los Ministerios de Infraestructura (v. fs. 26/29 vta.), Trabajo (v. fs. 30/31 vta.) y Salud, así como ante esta Procuración General de la Suprema Corte (v. fs. 22 y 24), las que fueron en todos los casos denegadas (v. fs. 32/39 vta.; 25 y vta. y 61/64 vta.).

Al mismo tiempo, tiene presente que la declaración de inconstitucionalidad requerida importa para ambos la inexigibilidad de los recaudos indicados con el consecuente levantamiento de las limitaciones que se denuncian como incompatibles con el pleno goce del derecho de acceder a la información pública.

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.

En este punto 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.

Sin abrir juicio acerca de los méritos de la pretensión sustancial afirma que se impone el abordaje flexible y amplio de la aptitud legitimante que permita garantizar un adecuado acceso a la jurisdicción. Cita el artículo 15 de la Constitución Provincial.

Si bien coincide con la demandada que el programa de Clínicas Jurídicas no es una persona con facultades para presentarse en juicio atiende que su invocación no persigue una participación en el proceso, se especifica lo propio de cada uno de los accionantes para rechazar representaciones argumentadas por la demandada (v. fs. 40 y 47 y vta.). Se citan los artículos 141 y 148 del Código Civil y Comercial.



**PROVINCIA DE BUENOS AIRES**  
**PROCURACIÓN GENERAL DE LA**  
**SUPREMA CORTE DE JUSTICIA**

I-73783-1

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 (v. fs. 107), haciendo uso de ese derecho sólo la parte actora (v. fs. 108/109 y vta.).

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

**VI.**

Soy de la opinión que podría hacer lugar a la demanda en base a las consideraciones de hecho y de derecho que paso a desarrollar.

**6.1.** En cuanto al examen de admisibilidad formal de la acción, toda vez que la legitimación de la actora ha sido reconocida por la Suprema Corte de Justicia en este proceso, resta analizar la tempestividad de su articulación.

A tal fin resulta útil analizar la naturaleza del derecho de acceso a la información pública y su impacto en la aplicabilidad del plazo de caducidad previsto para este tipo de acciones (v. arts. 684 y 685, CPCC).

**i.** Como ya se dijo, la pretensión canalizada en la demanda tiene por objeto la declaración de inconstitucionalidad de los artículos 1° y 5° de la ley 12475 (B.O. 29-08-2000).

Se argumenta que los requisitos establecidos en esas normas violan los *estándares fijados por la Constitución provincial* relativos al sistema republicano de gobierno, al derecho a la información, a la libertad de expresión y a los deberes constitucionales de la Provincia de promover la difusión de la información.

Aun cuando el planteo aparece sencillo al imponer la confrontación de dos cuerpos normativos que proveen para un mismo caso soluciones discordantes, en realidad, se

trata de una cuestión de notoria trascendencia pues, como acredita la actora con los datos que aporta, la Provincia de Buenos Aires se encontraría en deuda con un derecho humano básico: el de acceso a la información pública.

Este atraso colocaría a la jurisdicción local en una posición de desventaja en relación con el resto de las jurisdicciones de nuestro país y del orden internacional, como lo demuestra un estudio elaborado por el Centro para el Derecho y la Democracia, en el que Argentina -que ha logrado a nivel federal, mediante sentencias judiciales, estándares superiores de los locales- se ubicaba al momento de interponerse la demanda -año 2015-, en el puesto 81 de 102 países, *en materia de calidad de sus leyes de acceso a la información* (v. informe disponible on line en <http://www.rti-rating.org/country-data>).

**La naturaleza institucional** de la cuestión ya ha sido resaltada por los tribunales más importantes de nuestro país.

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.).

En igual dirección, 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*



PROVINCIA DE BUENOS AIRES  
PROCURACIÓN GENERAL DE LA  
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

I-73783-1

*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).

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).

Estas tendencias demuestran la relevancia del tema y la necesidad de seguir avanzando en la materia frente al consenso existente en torno a que una característica básica de este derecho humano reside en que él pueda ejercerse sin necesidad de acreditar intereses especiales ni de dar razones para su ejercicio.

ii. En el intento de proteger el derecho de acceso a la información pública corresponde tener presente que 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).

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).

Se destaca aquí **la vinculación del derecho de acceso a la información con el principio republicano de gobierno y la publicidad de los actos de gobierno, garantía esencial del sistema democrático.**

Por otro lado, 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)

A su vez, 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° 59, 14 de diciembre de 1946 “*Convocación de una conferencia internacional de libertad de información*”).

Todas estas premisas llevan a concluir que el derecho de acceso a la información es un derecho humano necesario para la participación en la vida política del Estado.

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.



**PROVINCIA DE BUENOS AIRES**  
**PROCURACIÓN GENERAL DE LA**  
**SUPREMA CORTE DE JUSTICIA**

I-73783-1

iii. En lo relativo a las cuestiones formales que hacen a la acción originaria de inconstitucionalidad, el artículo 684 del Código Procesal Civil y Comercial establece un plazo de treinta días, computados desde que el precepto impugnado afecte concretamente los derechos patrimoniales del actor, para interponer la demanda.

Mientras el artículo 685 del mismo Código dispone como excepción a dicha norma que *no regirá dicho plazo, cuando se trate de leyes, decretos, ordenanzas o reglamentos, de carácter institucional o que afecten derechos de la personalidad no patrimoniales.*

Como expresara supra 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.

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.).

Estas consideraciones y las antes dichas determinarían la inaplicabilidad -en el presente caso- del plazo de caducidad para la promoción de la acción atento su contenido institucional e involucrar derechos de la personalidad de los aquí presentados (conf. art. 685, CPCC).

**6.2. Test de constitucionalidad de los artículos 1º y 5 de la ley 12475.**

En cuanto al fondo de la materia en discusión -la validez constitucional de las normas impugnadas-, entiendo que se presentan írritas frente al ordenamiento argentino vigente y me 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.

A. La ley 12475 regula a nivel legislativo, en el ámbito de la Provincia, el derecho de acceso a la información pública.

Entre sus fundamentos se observa que persigue reforzar la publicidad de los actos de gobierno -como principio esencial del sistema republicano- y la seguridad jurídica, de modo de “asegurar la subordinación de la actividad estatal a la Constitución, que es uno de los pilares básicos y fundamentales del estado de derecho” (v. párr. 3, Fundamentos de la ley).

Con estos objetivos, la ley regula el acceso a los documentos administrativos, entendiendo por tales “*toda representación gráfica, foto cinematográfica, electromagnética, informática, digital o de cualquier otra especie, que contenga datos o informaciones provenientes de órganos públicos del Estado Provincial cuya divulgación no se encuentre prohibida expresamente por la Ley*” (v. art. 2).

El artículo 1° dispone: “*Se reconoce a toda persona física o jurídica **que tenga interés legítimo** el derecho de acceso a los documentos administrativos, según las modalidades establecidas por la presente ley*”.

Por su parte, el artículo 5° estipula: “*la solicitud de acceso a los documentos **debe ser fundada***”.

Entiendo respecto a este último aspecto impuesto por la ley que, fundar por escrito una presentación -para la que no se requiere patrocinio letrado- no se condice con la informalidad y celeridad que deben calificar a esta clase de solicitud, que el Estado debería promover y no obstaculizar si pretende poseer los rasgos mínimos de un Estado de Derecho.



**PROVINCIA DE BUENOS AIRES**  
**PROCURACIÓN GENERAL DE LA**  
**SUPREMA CORTE DE JUSTICIA**

I-73783-1

Exigir fundamentos acerca del por qué se solicita información que pertenece al pueblo de la Provincia de Buenos Aires tiene un efecto disuasorio, opuesto al que consagran las disposiciones constitucionales y a las finalidades que sobre el derecho humano a la información antes se hiciera alusión.

**B.** A su vez, la ley impugnada se encuentra reglamentada por el decreto 2549/2004 cuyo artículo 1° dispone: “*Toda persona física o jurídica tiene derecho de acceso a documentos administrativos de naturaleza pública correspondientes a organismos, entidades, empresas, sociedades, dependencias y todo otro ente que funcione bajo jurisdicción del Poder Ejecutivo*”.

Sin embargo, el decreto posee un ámbito de aplicación acotado pues regula el acceso a *documentos administrativos* que se encuentren bajo la jurisdicción del *Poder Ejecutivo* Provincial, dejando fuera de su ámbito de aplicación a dos de los tres poderes del Estado que la ley 12475 sí alcanza -pues su artículo 2° refiere al Estado Provincial-.

Además, la Administración Pública tiene el deber de aplicar la ley puesta en crisis en tanto no puede declarar por sí su inconstitucionalidad y, en la práctica, la Provincia de Buenos Aires exige el requisito de acreditar un interés legítimo para acceder a la información pública -como lo acredita la prueba documental acompañada-, sin perjuicio de que el máximo tribunal local ha entendido que la ley 12475 establece un piso mínimo de protección y, por tanto, no obsta la mayor extensión con que las facultades informativas son reconocidas de acuerdo a otras fuentes normativas (SCJBA, causa A 70.571, “*Asociación por los Derechos Civiles*”, cit.).

Con todo, el piso mínimo en la garantía del derecho de acceso a la información pública viene dado por las normas constitucionales, por ser éstas las de mayor jerarquía en el ordenamiento jurídico. Ergo, siendo la Constitución local más amplia que la ley 12475 en los derechos que otorga, más allá de lo que dispongan otras disposiciones de más baja jerarquía, la ley la contraviene.

En suma, el decreto 2549/2004 no salva la inconstitucionalidad de la ley 12475 porque, en tanto norma vigente y válida, es aplicada por el Poder Ejecutivo de manera sistemática.

De ese modo quedaría fuera de su alcance la información pública que pudieran suministrar los Poderes Judicial y Legislativo y se afectaría la jerarquía normativa alterando el espíritu de la ley que reglamenta.

C. Por otra parte, se registra un **apartamiento de la jerarquía normativa** existente en la Provincia de Buenos Aires, en tanto una norma inferior -ley 12475- se opone a las soluciones normativas que establece una superior -Constitución local-, haciéndolas incompatibles por prohibir las inferiores lo que las superiores estipulan como obligatorio.

Mientras la Constitución obliga a la Provincia a reconocer determinados derechos fundamentales con cierta amplitud, la ley 12475 prohíbe ese reconocimiento en una buena parte de los casos abarcados por el constituyente.

Las disposiciones constitucionales relacionadas con el derecho fundamental en debate funcionan como pisos mínimos que el legislador no puede recortar, alterar ni menoscabar.

Ello impone a mi criterio someter la situación a lo dispuesto por el **artículo 57 de la misma Constitución** que determina que toda ley contraria a los derechos que aquélla asegura, que imponga al ejercicio de las libertades y derechos reconocidos en esa carta otras restricciones que las que los mismos artículos constitucionales permiten, será inconstitucional y no podrá ser aplicada por los jueces.

i. En primer lugar, cabe destacar que el derecho de acceso a la información pública como consecuencia del sistema republicano de gobierno corresponde a todos los habitantes.



PROVINCIA DE BUENOS AIRES  
PROCURACIÓN GENERAL DE LA  
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

I-73783-1

La posibilidad de acceder a la información pública encuentra su fundamento en los principios que nutren el *sistema democrático y republicano de gobierno* y se vincula con la *publicidad de los actos de gobierno* al permitir que el pueblo pueda conocer la actividad que llevan adelante sus representantes.

En ese sentido, la Corte Interamericana sostiene que “[...] *El actuar del Estado debe encontrarse regido por los principios de publicidad y transparencia en la gestión pública, lo que hace posible que las personas que se encuentran bajo su jurisdicción ejerzan el control democrático de las gestiones estatales, de forma tal que puedan cuestionar, indagar y considerar si está dando un adecuado cumplimiento de las funciones públicas*” (caso “Claude Reyes”, cit. párr. 86).

Y la Corte local entiende que **la Constitución nacional, desde su Preámbulo y artículo 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 (SCJBA, causa A 70.571 cit.).

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 respecto al sistema republicano de gobierno.

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.).

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.

Conforme a lo expuesto, 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.

ii. En segundo lugar, el **artículo 12 inciso 4° de la Constitución Provincial** establece: "*Todas las personas en la Provincia gozan, entre otros de los siguientes derechos: [...] a la información y a la comunicación*", siendo uno de los mayores aportes de la Convención reformadora provincial en términos de nuevos derechos.

De su análisis podemos destacar dos conclusiones.

La primera nace de la referencia a *toda persona*; cabe recordar que, en nuestro sistema jurídico "*Toda persona humana goza de la aptitud para ser titular de derechos y deberes jurídicos [...]*" (v. art. 22, CCC).

No hay dudas de que el artículo 12 señala entonces una facultad, ni más ni menos, de *toda persona*, sea tanto física o jurídica, pública o privada, de acceder a todo tipo de información.

Por ende, para la Constitución no es necesario poseer ninguna condición especial para poder ejercer ese derecho.

Ello no desdeña la obligación de dar en cada oportunidad valor a los derechos sustantivos y garantías del debido proceso también vigente para los actos administrativos en cuanto a la verificación de terceros y su derecho a ser oído con todas las garantías o a la respuesta en información, dado que cualquier requerimiento debe formar parte de un procedimiento administrativo que debe ir acompañado de todas las garantías constitucionales.



**PROVINCIA DE BUENOS AIRES**  
**PROCURACIÓN GENERAL DE LA**  
**SUPREMA CORTE DE JUSTICIA**

I-73783-1

Ya se ha señalado que en cuanto a los requisitos que debe cumplir una restricción en esta materia, en primer término, deben estar previamente fijadas por ley como medio para asegurar que no queden al arbitrio del poder público y deben dictarse “*por razones de interés general y con el propósito para el cual han sido establecidas*”, circunstancias que están ausentes en las aquí cuestionadas.

Al respecto la Corte Interamericana ha enfatizado que en tal perspectiva no es posible interpretar la expresión leyes, utilizada en el artículo 30, como sinónimo de cualquier norma jurídica, pues ello equivaldría a admitir que los derechos fundamentales pueden ser restringidos por la sola determinación del poder público, sin otra limitación formal que la de consagrar tales restricciones en disposiciones de carácter general.

El requisito según el cual las leyes han de ser dictadas por razones de interés general significa que deben haber sido adoptadas en función del “*bien común*” (art. 32.2), concepto que ha de interpretarse como elemento integrante del orden público del Estado democrático (v. Caso “*YATAMA*”. Sentencia de 23 de junio de 2005. Serie C No. 127, párr. 192; y “*La Expresión ‘Leyes’ en el 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). Concepto cuyo fin principal es “la protección de los derechos esenciales del hombre y la creación de circunstancias que le permitan progresar espiritual y materialmente y alcanzar la felicidad ” (“*Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre* ”, Considerandos, párr. 1°).

En ese marco de amplitud y precisión a favor del derecho, tampoco se debe obligar a un individuo a expresar por qué requiere información (de cualquier tipo), pues los procedimientos para acceder a ella deben estar bajo la garantía del paraguas de la libertad frente a cualquier obstáculo o limitación injustificadas en derecho.

En la misma línea, 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).

La sentencia fortalece así, como estándar internacional, que este derecho corresponde a toda persona.

En el mismo sentido, la Ley Modelo Sobre el Acceso a la Información Pública -aprobada por la Asamblea General de la OEA por Resolución 2607- expresamente señala que toda persona puede solicitar información a cualquier autoridad pública sin necesidad de justificar las razones por las cuales las requiere.

La segunda conclusión que se puede extraer del artículo 12 es que la Constitución hace referencia a *toda información* -lo que incluye a la información pública- pues no especifica o diferencia una información en particular.

Ello, en virtud del principio según el cual no corresponde al intérprete distinguir donde la ley no distingue. Además, cuando la Carta quiso referir a un tipo específico de información, así lo hizo -vrg. arts. 28, información ambiental y 38, relaciones de consumo- lo que no se da en este caso.

Por lo demás, 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*, 23-04-2008).



**PROVINCIA DE BUENOS AIRES**  
**PROCURACIÓN GENERAL DE LA**  
**SUPREMA CORTE DE JUSTICIA**

I-73783-1

En oposición a todo lo expuesto, la ley provincial 12475 impone condicionamientos injustificados en violencia a los principios consagrados en la materia.

iii. En tercer lugar, el artículo 13 de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires dispone que *“La libertad de expresar pensamientos y opiniones por cualquier medio, es un derecho asegurado a los habitantes de la Provincia”*.

Como puede observarse con claridad, esta cláusula reconoce jerarquía constitucional, la mayor dentro del derecho público provincial, a la libertad de expresión de todos los habitantes de la Provincia.

En cuanto a esto último, se ha dicho que los Estados tienen la necesidad de reconocer que dentro del *derecho a la libertad de pensamiento y de expresión*, se encuentra contenido el de acceso a la información pública, regido por los principios de transparencia, máxima divulgación, publicidad y participación ciudadana a través de sistemas de control efectivos (v. *“Estudio especial sobre el derecho de acceso a la información”*, Relatoría especial de la OEA, 2007).

Además, se ha reconocido que el acceso a la información es un derecho humano que forma parte del derecho a la libertad de expresión (v. CIDH, caso *“Claude Reyes”* antes citado, párr. 76).

Dicho de otro modo, el derecho de acceso a la información integra el derecho a la libertad de pensamiento y de expresión.

En cuanto al concepto de habitante, por su parte, la doctrina y la jurisprudencia han tenido posiciones fluctuantes, influenciadas por la historia migratoria de nuestro país.

Sin embargo, la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha entendido que el vocablo *habitante* empleado por el artículo 14 de la Constitución de la Nación Argentina, es comprensivo tanto de los nacionales como de los extranjeros, se refiere a las personas que

residen en el territorio de la República, aunque no tengan constituido precisamente un domicilio con todos los efectos legales de éste (CSJNA, “*Maciá y Gassol*”, Fallos 151:211, año 1928).

Entonces, la noción de habitante no supone una condición subjetiva especial o diferenciada con relación, en este caso, al derecho de libertad de expresión, sino con el acceso y permanencia en un determinado ámbito geográfico.

A pesar de la clara regulación constitucional, la ley 12475 se presenta en los aspectos cuestionados sin respetar los lineamientos dados por el constituyente.

Entonces, si el derecho que la Constitución local reconoce a todos los habitantes comprende el de acceder a la información pública y la ley decide que este último derecho no será de todos los habitantes sino sólo de las personas que acrediten un interés legítimo, cabe admitir que existe contradicción y limitación injustificada entre ambas normas.

iv. En cuarto lugar, el artículo 43 de la Carta Constitucional establece: “*La Provincia fomenta la investigación científica y tecnológica, la transferencia de sus resultados a los habitantes cuando se efectúe con recursos del Estado y la difusión de los conocimientos y datos culturales mediante la implementación de sistemas adecuados de información, a fin de lograr un sostenido desarrollo económico y social que atienda a una mejor calidad de vida de la población*”.

La disposición constitucional transcrita atribuye un claro deber positivo a cargo del Estado provincial, que consiste en la *promoción* de la transferencia de los resultados de las investigaciones que realice y de la *difusión* de conocimiento y datos culturales.

Entonces, se impone que la información que se reputa de interés en esta cláusula constitucional -muchas veces producida por el Estado y/o contenida en documentos administrativos- sea de libre acceso.

Si la Constitución busca que ese acceso se fomente, la Provincia debería remover todas las barreras -incluidas las legales- que se opongan a ello.



**PROVINCIA DE BUENOS AIRES**  
**PROCURACIÓN GENERAL DE LA**  
**SUPREMA CORTE DE JUSTICIA**

I-73783-1

A su vez, según las circunstancias, la exigencia de fundamentación de un pedido de ese carácter se torna una barrera difícil de superar.

Ello es así, pues en la práctica, sólo las situaciones subjetivas en las que se ve afectado de manera inminente o efectiva el derecho de un particular serían las que habilitarían la recepción de las solicitudes.

De tal modo, se desvirtúa el espíritu de normas superiores sobre acceso a la información y a la difusión que debe hacerse de forma permanente o de oficio a la luz de la manda constitucional.

El derecho al acceso a la información pública tiene estrecha relación con el principio republicano de gobierno tal como se expresara, consagrado en la Constitución nacional y en la Constitución provincial (art. 1° de ambos textos), una de cuyas manifestaciones primordiales reside en la exigencia de publicidad de los actos de las autoridades del Estado; que la Constitución nacional lo prevé implícitamente en los enunciados generales de los artículos 1° y 33, como contenido ínsito en la libertad de expresión.

Hace al caso volver a recordar que el artículo 13 de la CADH señala que la libertad de pensamiento y expresión “*comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole*” (CIDH, “*La Colegiación Obligatoria de Periodistas (Arts. 13 y 29 Convención Americana Sobre Derechos Humanos)*”, Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985, Corte I.D.H. (Ser. A) No. 5 (1985), Considerando 30).

Estos términos establecen literalmente que quienes están bajo la protección de la Convención tienen no sólo el derecho y la libertad de expresar su propio pensamiento, sino también el derecho y la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole.

Por tanto, cuando se restringe ilegalmente la libertad de expresión de un individuo, no sólo es el derecho de ese individuo el que está siendo violado, sino también el

derecho de todos a “recibir” informaciones e ideas; de donde resulta que el derecho protegido por el artículo 13 tiene un alcance y un carácter especiales.

Se ponen así de manifiesto las dos dimensiones de la libertad de expresión. En efecto, ésta requiere, por un lado, que nadie sea arbitrariamente menoscabado e impedido de manifestar su propio pensamiento y representa, por tanto, un derecho de cada individuo, pero implica recibir cualquier información y a conocer la expresión del pensamiento ajeno.

## VII.

En síntesis, los artículos 1° y 5° 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.

La Carta Democrática Interamericana (Aprobada por los Estados Miembros de la OEA durante una Sesión Extraordinaria de la Asamblea General que se llevó a cabo el 11 de septiembre de 2001 en Lima, Perú) destaca en su artículo 4° la importancia de “*la transparencia de las actividades gubernamentales, la probidad, la responsabilidad de los gobiernos en la gestión pública, el respeto por los derechos sociales y la libertad de expresión y de prensa*” como componentes fundamentales del ejercicio de la democracia.

Asimismo, en su artículo 6° la Carta afirma que “*la participación de la ciudadanía en las decisiones relativas a su propio desarrollo [... es] una condición necesaria para el pleno y efectivo ejercicio de la democracia*”, por lo que invita a los Estados Parte a “*promover y fomentar diversas formas de participación ciudadana*”.

En la Declaración de Nuevo León (Aprobada el 13 de enero de 2004 por los Jefes de Estado y de Gobierno de las Américas, en la Cumbre Extraordinaria de las Américas,



**PROVINCIA DE BUENOS AIRES**  
**PROCURACIÓN GENERAL DE LA**  
**SUPREMA CORTE DE JUSTICIA**

I-73783-1

celebrada en la ciudad de Monterrey, Estado de Nuevo León, México) los Jefes de Estado de las Américas se comprometieron, entre otras cosas “*a contar con los marcos jurídicos y normativos, así como con las estructuras y condiciones necesarias para garantizar a nuestros ciudadanos el derecho al acceso a la información*”, reconociendo que [e]l “*acceso a la información en poder del Estado, con el debido respeto a las normas constitucionales y legales, incluidas las de privacidad y confidencialidad, es condición indispensable para la participación ciudadana [...]*”.

En el caso, con la intención de dar un marco normativo al derecho de acceso a la información pública el legislador se habría excedido en sus facultades al exigir requisitos que devienen trabas que la propia Constitución Provincial y la normativa integradora internacional que conforma nuestro derecho no imponen (conf. art. 75 incs. 19 y 22 de la Constitución de la Nación Argentina).

Esto no quiere decir que no puedan establecerse pautas a fin de reglamentar su ejercicio, pero la ley ha terminado por excluir del campo de la legitimación para solicitar información -aspecto sustantivo en el reconocimiento del derecho- a un eventual y real sector de personas (Cfr. Caso “*Palamara Iribarne*”, Sentencia de 22 de noviembre de 2005. Serie C No. 135, párr. 216; y Caso “*YATAMA*”, cit. párr. 152; asimismo, cfr. “*García Ruiz v. Spain*” [GC], no. 30544/96, § 26, ECHR 1999-I; y Eur. Court H.R., Case of “*H. v. Belgium*”, Judgment of 30 November 1987, Series A no. 127-B, 53).

La Corte Interamericana ha establecido que las decisiones que adopten los órganos internos que puedan afectar derechos humanos deben estar debidamente fundamentadas, pues de lo contrario serían decisiones arbitrarias (v. Caso “*Palamara Iribarne*”, cit., párr. 216; Caso “*Claude Reyes y otros*”, cit., párr. 120).

Si bien quienes no cuenten con esa legitimación estarían igualmente respaldados por la Constitución Provincial, no se puede desconocer la trascendencia del perjuicio y las situaciones de indefensión que pueden ocasionarse de manera cotidiana en cuestiones procesales o procedimentales.

Por todo ello, 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 1° y 5° de la ley 12475 (v. arts. 1°, 2°, 3° primer párrafo, 10, 11, 12 inc. 4°, 13, 15, 25, 26, 36 primer párrafo, 43, 45, 57 y 161 inc. 1° de la Constitución provincial; 687, CPCC).

La Plata, 28 de julio de 2022.