

La “acción de acceso a la información pública” en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Guillermo Scheibler (*)

* Juez de Primera Instancia en lo Contencioso Administrativo y Tributario del Poder Judicial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Investigador y docente de grado y posgrado en la Universidad de Buenos Aires y otras casas de estudio. Presidente de la Asociación de Derecho Administrativo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Autor de publicaciones de su especialidad.

I. Introducción

Los quince primeros y fecundos años del Centro de Formación Judicial del Poder Judicial de la Ciudad de Buenos Aires —a propósito de los cuales se nos ha convocado a participar en esta obra—, coinciden casualmente (o no¹) con los quince primeros años de vigencia de la ley 104 de Acceso a la Información Pública porteña.²

En momentos en que el tema ha sido motivo de varios relevantes pronunciamientos de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, nos pareció oportuno efectuar algunas reflexiones sobre el modo en que el tema se ha desarrollado en el marco de las nóveles instituciones autonómicas porteñas.

Así, conviene comenzar recordando que como una saludable extensión de, entre otros, el principio republicano de publicidad de los actos de gobierno y del derecho de libertad de expresión, los últimos tiempos han visto avanzar en nuestro país³ la consolidación normativa⁴ y jurisprudencial⁵ del denominado *derecho de*

acceso a la información pública (DAIP).⁶ Por él se reconoce a toda persona la posibilidad de tomar contacto con las fuentes primarias de información en manos del estado, con las excepciones que la ley expresamente establezca.

Destaca la doctrina especializada que el libre ejercicio del DAIP se relaciona con —y constituye en ocasiones una verdadera precondition para— el pleno desarrollo de otros derechos, ya sea de carácter individual (libertad de expresión, autorrealización personal) o colectivo (control del ejercicio del poder)⁷, y hasta con la posibilidad de plantear la exigibilidad de los derechos económicos, sociales y culturales.⁸

En el marco de la Ciudad de Buenos Aires el DAIP se encuentra reconocido en numerosas disposiciones constitucionales y reglamentado principalmente⁹ por la ley 104.¹⁰ Allí se dispone la obligación de suministrar la información solicitada en sede administrativa en el plazo de diez días (prorrogables por otros diez). En caso de vencimiento de dicho lapso con una respuesta negativa, incompleta o sin un pronunciamiento expreso, la ley establece que queda habilitada “la acción de amparo ante el fuero contencioso administrativo de la Ciudad de Buenos Aires”.

La norma sólo remite a la *acción de amparo* sin

1 El inicio de la puesta en marcha de “Autonomía porteña” se vio caracterizado por la fuerte vocación de dotar a sus instituciones de los más altos estándares de idoneidad y transparencia. A esos mismos ideales, correspondieron respectivamente la creación de un Centro de Formación Judicial que velara por la capacitación permanente de los integrantes del Poder Judicial y la ley 104 para dotar al ciudadano de una herramienta de control y participación en la gestión pública.

2 Aprobada el 19 de noviembre de 1998, fue publicada en el Boletín Oficial el 29 de diciembre de ese año, y comenzó a regir en 1999.

3 En paralelo, la máxima instancia del sistema interamericano de derechos humanos ha delineado los contornos de las obligaciones que pesan en la materia sobre los países miembros (ver el fallo “*Claude Reyes y otros vs. Chile*” de la Corte Interamericana de Derechos Humanos dictado el 19 de septiembre de 2006).

4 A nivel federal rige el decreto 1172-PEN-2003, en tanto numerosas provincias han dictado normativa específica para sus jurisdicciones.

5 La Corte Suprema de Justicia de la Nación se ha expedido por primera vez de modo expreso sobre los contornos de este derecho al resolver en los autos “ADC c/PAMI s/AMPARO” el 4 de diciembre de 2012 (Fallos, 335:2393, publicado en La Ley 2013-B, 21). Recientemente, en un nuevo y trascendental pronunciamiento el Alto Tribunal precisó otros aspectos del derecho y sus limitaciones (“CIPPEC c/ EN – Ministerio de Desarrollo Social s/amparo”, del 26 de marzo de 2014, publicado en La Ley del 7 de abril de 2014).

6 Ver en Basterra, Marcela, *El Derecho Fundamental de Acceso a la Información Pública*, Buenos Aires, Lexis Nexis, 2006.

7 Basterra, Marcela, *op. cit.*, p. 13.

8 Abramovich, Víctor y Courtis, Chirstian, *El umbral de la ciudadanía*, Buenos Aires, Estudios del Puerto, 2006, p. 187.

9 Se refieren también a otros aspectos del DAIP, las leyes 303 y 572, entre otras.

10 Sancionada a fines de 1998 precisó las obligaciones que pesan en la materia sobre los poseedores de *información pública*. Fue reglamentada mediante el decreto 1361-GCBA-2007. Sobre el DAIP en la Ciudad de Buenos Aires ver, Scheibler, Guillermo (Coord.), *Acceso a la Información Pública en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*, Buenos Aires, Ad Hoc, 2012; que reúne trabajos de Aurelio Ammirato, Maximiliano Campos Ríos, Ariel R. Caplan, M. Claudia Caputi, María Angélica Gelli, Andrés Gil Domínguez, Gustavo Maurino, Alberto Meza, Guillermo Scheibler, Mario Rejtman Farah y Leonardo Toia.

fijar ninguna especificidad procesal¹¹ por lo que el trámite judicial ha de ser el previsto por el artículo 14 de la Constitución de la Ciudad y la ley 2145.¹²

La ocasión del décimo quinto aniversario del Centro de Formación Judicial invita a realizar un balance de lo actuado en la Justicia porteña en diversas materias. Con esa intención nos ocuparemos en estas líneas de repasar algunos aspectos¹³ relacionados con esa acción judicial de acceso a la información pública vigente en la Ciudad de Buenos Aires desde el año 1998.

II. Diferencia con el amparo por mora

En numerosos precedentes de ambas Salas de la Cámara CAYT se ha señalado que la acción de amparo por acceso a la información “resulta de índole predominantemente instrumental, en la medida en que sólo tiende a vencer la resistencia al cumplimiento de la obligación de informar y no tiene por cometido evitar o hacer cesar una lesión, restricción, alteración o amenaza de los derechos y/o garantías constitucionales o legales”. De allí se concluyó que “la naturaleza jurídica de la acción *sub examine* se aproxima a la del amparo por mora, ya

que cabe concebir a este último como una pretensión tendiente a obtener una orden judicial de pronto despacho, cuando el órgano interviniente haya dejado vencer los plazos pertinentes sin dar cumplimiento a su obligación legal de contestar el requerimiento formulado por el interesado”.¹⁴

Ello no obstante, también se ha señalado que “no estamos aquí frente a un amparo por mora”¹⁵ y que “no puede sostenerse que bastaría con contestar ‘cualquier cosa’ para tener por cumplida la requisitoria formulada por el tribunal”, pues “[d]e ser de otro modo este derecho, de indiscutible raigambre constitucional, no sería ejercitable en los hechos, limitándose a una especie de pantomima en la cual bastaría ‘hacer como que se contesta’ alguna generalidad para que los verdaderos elementos que se pretende conocer queden ocultos”.¹⁶

Las consecuencias de la caracterización o no de la acción prevista en este artículo como un *amparo por mora*, no carece de consecuencias prácticas en tanto las posibilidades de actuación judicial varían en uno y otro caso. En efecto, en el amparo por mora el juez debe limitarse a ordenar a la Administración que se pronuncie, sin poder indicar en qué sentido ni abordar el análisis de lo que en definitiva se decida. De este modo, la asimilación al *amparo por mora* de la acción de amparo por acceso

11 Como sí lo hace, por ejemplo, la ley 1845 de Protección de Datos Personales regulando la acción prevista en el artículo 16 de la Constitución de la Ciudad (art. 28 y ss., ley 1845). Sobre el trámite de la acción prevista en la ley 1845 ver Mortier, Natalia V. “La acción de *hábeas data*”, en Tawil, Guido Santiago [Director], *Derecho Procesal Administrativo*, Buenos Aires, Abeledo Perrot, 2011 y también Juan Lima, Fernando, “El ‘amparo judicial’ porteño. Sus características y su relación con las acciones de amparo por mora, de acceso a la información y de protección de datos personales”, en Daniele, Mabel (directora), *Amparo en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*, La Plata, LEP, 2008.

12 Para profundizar en diversos aspectos del amparo porteño consultar Daniele, Mabel (directora), *Amparo en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*, La Plata, LEP, 2008.

13 Nos centraremos en lo atinente a la legitimación activa y pasiva del derecho de acceso a la información pública (y, consecuentemente, de su posibilidad de exigirlo en sede judicial) y en otras cuestiones procesales. Para un detalle más amplio y completo de la cuestión en la Ciudad de Buenos Aires, nos remitimos a los diversos trabajos incluidos en Scheibler, Guillermo (Coord.), *Acceso a la Información Pública en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*, Editorial Ad Hoc, 2012.

14 Sala 1 CAYT, “Pampín, Gustavo Leonardo c/GCBA s/amparo”, Expte. EXP 1305/01, resueltos el 30 de agosto de 2001, entre muchos otros.

15 En este mismo sentido ha de tenerse presente que, a diferencia de lo que sucede en el régimen del decreto 1172/PEN/2003 (art. 13), no existe en la ley porteña una remisión expresa a la vía del amparo por mora, que no se encuentra legislado de modo expreso y específico en la Ciudad. Sobre la recepción jurisprudencial del amparo por mora en la Ciudad, ver Gordillo, Agustín – daniele, Mabel (directores), *Procedimiento Administrativo – Decreto ley 19.549/1972 y normas reglamentarias – Ley de Procedimientos Administrativos de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires – Comentarios y Concordados*, Buenos Aires, Lexis Nexis, 2006, 2ª ed., p. 300 y ss. y Juan Lima, Fernando, “El ‘amparo judicial’ porteño. Sus características y su relación con las acciones de amparo por mora, de acceso a la información y de protección de datos personales”, en Daniele, Mabel (directora), *Amparo en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*, La Plata, LEP, 2008.

16 Juzgado CAYT N°12, “Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia c/GCBA s/amparo (art. 14 CCABA)”, Expte. EXP 24.259/0, resueltos el 18 de mayo de 2007.

a la información pública permitiría interpretar que la actuación judicial debería limitarse a ordenar que se suministre la información solicitada.

Se advierte que, por el contrario, en los diversos procesos judiciales por acceso a la información tramitados en el fuero CAYT los jueces analizan la información suministrada por la Administración al contestar demanda o luego de la sentencia y se pronuncian respecto de si satisface o no lo solicitado por los actores en los términos de la ley 104.¹⁷ Es que, la ley garantiza el acceso a información *completa, veraz, adecuada y oportuna*¹⁸ extremos cuyo cumplimiento puede y debe ser verificado en sede judicial.¹⁹ Recuérdese que nuestro ordenamiento jurídico (supranacional, constitucional y legal) garantiza el acceso a *información* —en un concepto amplio del término²⁰— y no solamente a *documentos o registros*.²¹

La categoría supranacional y constitucional del derecho de acceso a la información²² y su íntima relación con otros derechos fundamentales imponen rodear a su ejercicio de las máximas garantías judiciales en los térmi-

17 Ver por ejemplo, Juzgado CAYT N°10, "Oliveira, Alicia (Defensora del Pueblo) c/ GCBA s/amparo (art. 14 CCABA)", Expte. EXP 5648/0, del 23 de mayo de 2003, resolución confirmada por la Sala 2 de la Cámara CAYT el 5 de agosto de 2003.

18 Artículo 1º, ley 104.

19 Un ejemplo del amplio examen judicial respecto del carácter de la información solicitada puede apreciarse en los autos "Moreno, Gustavo Daniel y otros contra GCBA sobre amparo", Expte. EXP 7134/0, sentencia del 30 de septiembre de 2003, Sala 2 CAYT.

20 Ver el fallo "Claude Reyes y otros vs. Chile" de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, Sentencia del 19 de septiembre de 2006. Sobre el alcance del concepto de información contemplado por la norma, ver Scheibler, "Compromisos internacionales de la República Argentina en materia de acceso a la información", La Ley Suplemento Derecho Administrativo - Agosto 2010, Cita online, AR/DOC/5296/2010; y comentario al artículo 2º de la ley 104 en Scheibler, Guillermo [coord.], *Acceso a la información ...*, op. cit.

21 Ver artículo de Ariel Caplan contenido en Scheibler, Guillermo [coord.], *Acceso a la información ...*, op. cit.. En el mismo sentido se ha expedido el Estudio Especial sobre el Derecho de Acceso a la Información elaborado por la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la OEA del año 2007, apartado 107.

22 Reconocida por la Corte IDH en el ya citado caso "Reyes", entre otros pronunciamientos; y por nuestra CSJN en los ya citados casos "ADC" (2012) y "CIPPEC" (2014).

nos de los artículos 8 y 25 de la Convención Americana de Derechos Humanos.²³ En efecto, la Corte IDH ha señalado que los estados deben disponer de mecanismos judiciales capaces de tutelar de modo efectivo la violación de este derecho. No basta con que los recursos existan formalmente, sino que deben "tener efectividad".²⁴

III. Diferencia con el habeas data

La acción examinada no se identifica con el *habeas data*, que en la esfera local, se encuentra regulada por el art. 16 CCABA y ley 1845.²⁵ Al respecto, se ha señalado que "resulta claro a nuestro juicio que la ley 104 no regula un supuesto especial de *habeas data*. En efecto, mientras que esta última acción tiene por finalidad el acceso a los datos atinentes a una persona física o jurídica, y eventualmente su posterior rectificación, actualización, supresión o confidencialidad, la ley 104 garantiza el acceso a la información de cualquier naturaleza con la que cuente la Ciudad y los demás sujetos enumerados en su artículo 1º, más allá de que la misma se refiera o no a la persona que la solicita. Por otra parte, dicha ley nada dice acerca de la posibilidad de obtener la modificación o cancelación de dichos datos, siendo que, como se ha dicho, ésta es una de las finalidades típicas de la acción de *habeas data*."

En definitiva la ley 104 se relaciona, más que con la tutela de los datos personales de los individuos, con el principio de publicidad de los actos de gobierno (arg. artículo 1º de la Constitución Nacional y artículo

23 Si bien en una primera aproximación al tema sostuvimos también la similitud con el amparo por mora, el estudio sostenido del tema, la observación de la evolución de la conducta administrativa y la jurisprudencia del fuero CAYT nos ha impuesto mudar de opinión.

24 Apartado 131, del caso "Claude Reyes".

25 Sobre las características procesales de la acción de *habeas data*, ver Mortier, Natalia V. "La acción de *habeas data*", en Tawil, Guido Santiago [Director], *Derecho Procesal Administrativo*, Buenos Aires, Abeledo Perrot, 2011.

1º de la Constitución de la Ciudad). Se trata, como se ve, de dos institutos que tienden a tutelar intereses de distinta naturaleza.²⁶

IV. La legitimación activa²⁷

Al utilizar la fórmula “*toda persona*”²⁸ la norma ha establecido un criterio amplio de legitimación activa del derecho²⁹ y en esos términos ha sido interpretada³⁰ y receptada por los tribunales del fuero contencioso administrativo y tributario.³¹ De allí se desprende —a falta de distinción legislativa expresa— que el derecho de recibir información corresponde tanto a las personas físicas como jurídicas³². En otro orden —y desde nuestra perspectiva³³— la fórmula es acertada en la medida

que evita los equívocos propios de otras delimitaciones posibles, tales como ciudadano, habitante o interesado. Asimismo, en tanto se relaciona con la falta de alusión a la titularidad de un derecho subjetivo o un interés legítimo. En efecto, el artículo 6º de la ley establece que “*no puede exigirse [al requirente] la manifestación del propósito de la requisitoria*”, lo cual subraya la previsión del art. 1º, en cuanto reconoce el derecho a *toda persona*, sin requerir ninguna cualidad jurídica especial —como el carácter de parte o interesado en un procedimiento— además de la condición de persona. Luego, la ley parte de la idea de que *toda persona* —por su mismo carácter de tal, esto es, sujeto de derecho— goza de determinados derechos y libertades y, entre ellos, el derecho de acceso a la información.

Ello resulta respetuoso de las previsiones internacionales de jerarquía constitucional que reconocen a este derecho el carácter de *derecho humano*³⁴ que forma parte del derecho de libertad de expresión³⁵ y, por ende, de titularidad universal. Tal carácter ha sido reconocido expresamente por la Corte Interamericana de Derechos Humanos³⁶ (en adelante, Corte IDH) y por la Corte Suprema de Justicia de la Nación³⁷. Consecuentemente, se ha resuelto que la información debe ser entregada *sin necesidad de acreditar un interés directo*³⁸ para su obtención

26 Picasso, Sebastián, “El habeas data en la Ciudad de Buenos Aires”, LL, 2003-A, 1253.

27 Sobre la cuestión de la legitimación activa en el DAIP, ver los trabajos de Aurelio Ammirato, María Angélica Gelli y Mario Rejtman Farah en Scheibler, Guillermo [coord.], *Acceso a la información ...*, op. cit.

28 “Toda persona” es también la expresión que utiliza la “Ley Modelo de Acceso a la Información Administrativa” aprobada por la Organización de los Estados Americanos (OEA). Formulaciones similares contienen las principales normas que se ocupan de la cuestión en el derecho comparado. Ver al respecto la recopilación que efectúa José Manuel Ugarte en *El derecho de acceso a la información*, Buenos Aires, La isla de la luna, 2007, p. 33. También el decreto 1361-GCBA-2007, reglamentario de la ley, establece que “*el derecho de acceso a la información conforma una instancia de participación ciudadana, por la cual toda persona, ejercita el derecho de requerir, consultar y recibir información de cualquiera de los sujetos establecidos en el artículo 1º de la ley*” (art. 3).

29 En el mismo sentido, al referirse a la ley 104, Marcela Basterra, expresa que “*es coherente afirmar que la legitimación es amplísima*” (*El Derecho Fundamental de Acceso a la Información Pública*, Buenos Aires, Lexis Nexis, 2006, p. 299).

30 Balbín, Carlos F., *Curso de Derecho Administrativo – Tomo I*, Buenos Aires, La Ley, 2008, p.235.

31 Ver, entre muchos otros, Sala 1 CAYT, autos “*Baltroc, Beatriz M. c/GCBA s/amparo*”, Expte. EXP 4324/0, del 4 de septiembre de 2002, Sala 2 CAYT, “*Asociación Civil para la Defensa en el Ámbito Federal e Internacional (Reg. 6060) c/Hospital Gral. De Agudos D. Velez Sarsfield y otros s/amparo (art. 14 CCABA)*”, Expte. EXP 30485/0, del 17 de febrero de 2009; “*Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia c/GCBA s/amparo (art. 14 CCABA)*”, Expte. EXP 27599/0, del 7 de noviembre de 2008.

32 La jurisprudencia del fuero ha afirmado que la expresión “*toda persona*”, transmite claramente una idea de máxima amplitud, de voluntad de inclusión y no de exclusión (Sala 1 CAYT, 29/11/2000, *Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires c/Secretaría de Obras y Servicios Públicos s/amparo*).

33 Nos referimos a la cuestión en, Ammirato, Aurelio; Scheibler, Guillermo y

Trípoli, Pablo, “Ley 104 de Acceso a la información de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires”, LL 2003-F, 294.

34 Art. 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) y art. 13 de la Convención Americana de Derechos Humanos (CADH). Sobre la normativa y jurisprudencia internacional sobre el tema ver los trabajos de Ariel Caplan, María Angélica Gelli, Mario Rejtman Farah y Leonardo Toia incluidos en Scheibler, Guillermo [coord.], *Acceso a la información ...*, op. cit.

35 Advirtase que el artículo 1º de la ley 26.032, establece que “la búsqueda, recepción y difusión de información e ideas de toda índole, a través del servicio de Internet, se considera comprendido dentro de la garantía constitucional que ampara la libertad de expresión”.

36 Corte IDH, Caso “*Claude Reyes y otros vs. Chile*”, sentencia del 19 de septiembre de 2006.

37 Fallos 335:2393, “*ADC c/PAMI s/amparo*” del 4 de diciembre de 2012.

38 A contramano, recuérdese que el artículo 1º de la ley 12.475 de la Provincia de

o una afectación personal, salvo en los casos en que se aplique una legítima restricción.³⁹

Resulta trascendente recordar que también se ha reconocido la faz colectiva del derecho de acceso a la información pública⁴⁰ por lo que, dado el modo amplísimo en que se ha previsto la legitimación activa para interponer amparos en defensa de este tipo de derechos en el segundo párrafo del artículo 14 de la Constitución de la Ciudad⁴¹ (en adelante, CCABA), no resultaría consecuente prever una legitimación menor para efectuar presentaciones en sede administrativa.⁴²

En materia ambiental, la propia Constitución porteña prescribe el derecho de “*toda persona*” a recibir libremente información sobre el impacto que causan o

Buenos Aires 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”.

39 Si se conoce la existencia de una limitación legítima al suministro de la información, el solicitante puede describir el interés que tiene en obtener dicha información o una afectación personal, de forma tal que las autoridades puedan realizar el balance entre dicho interés y el posible daño que se ocasionaría con el suministro de la información a otro derecho o fin legítimo que se intenta proteger a través de la referida limitación (“Estudio Especial sobre el Derecho de Acceso a la Información” de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Washington D.C., OEA, 2007, apartado 92).

40 Ver, entre otros, Abramovich, Víctor y Courtis, Chirstian, *El umbral de la ciudadanía*, Buenos Aires, Estudios del Puerto, 2006, p. 171 y ss; Basterra, Marcela, *op. cit.*, p. 16 y ss.; Vallefín, Carlos A., *El acceso a la información pública. Una introducción*, Buenos Aires, Ad hoc, 2009, p. 24.

41 Sobre legitimación en el amparo colectivo en la Ciudad profundizar en Treacy, Guillermo F., “Amparo colectivo y control de constitucionalidad: algunas proposiciones a partir del principio de democracia participativa”; Caplan, Ariel R., “El amparo colectivo en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires”; Russo, Eduardo Ángel, “El sujeto colectivo en la acción de amparo”; Scheibler, Guillermo, “Autonomía, participación y legitimación en el amparo porteño” todos incluidos en Daniele, Mabel (directora), *Amparo en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*, La Plata, LEP, 2008. Ver también Daniele, Mabel, “Los legitimados en la acción de amparo”, en Balbín, Carlos [director], *Código Contencioso Administrativo y Tributario de la Ciudad de Buenos Aires - Comentado y concordado*, Buenos Aires, Lexis Nexis, 2003, p. 95. También Scheibler, Guillermo “Autonomía, participación y legitimación en el amparo porteño” –versión actualizada– en *La Ley Ciudad Autónoma de Buenos Aires*, Año 1, N°1, Agosto 2008.

42 Ver Gordillo, Agustín, *Tratado de Derecho Administrativo, Tomo 2, La defensa del usuario y del administrado*, Buenos Aires, FDA, 2006, 8° ed., p. IV 2.

pueden causar sobre el ambiente las actividades públicas o privadas (art. 26). Consecuentemente, la ley 303 de Información Ambiental⁴³ también legitima a “*toda persona*” a solicitar y recibir información sobre el estado y gestión del ambiente y de los recursos naturales, sin necesidad de invocar interés especial alguno (art. 1°).

También la Constitución establece el acceso “*libre*” o “*a cualquier ciudadano*” de determinada información específica, como son la base de datos de actos de contenido patrimonial relevante (art. 132) o los dictámenes de la auditoría general (art. 135).

4.1. Personas físicas⁴⁴

Entendemos que la legitimación irrestricta que prevé la ley registra una fuente de jerarquía supraconstitucional vinculada con la naturaleza del derecho, que se relaciona directamente con libertades fundamentales de la persona humana (de pensamiento y expresión), la posibilidad de alcanzar el propio desarrollo personal y tender hacia el autogobierno de la comunidad (posibilidad de participar de la cosa pública y elegir y controlar a los representantes).

43 Sobre el tema ver, Ammirato, Aurelio, “Acceso a la información ambiental”, en *Revista [áDA Ciudad N°1, Septiembre 2007]*, p. 107 (disponible también en www.adaunidad.org.ar).

44 En el derecho comparado se registran fórmulas que reservan el derecho sólo a los “ciudadanos” (ley de Libertad de Prensa del Reino de Suecia), otras que incluyen a los “residentes permanentes” (ley de Acceso a la Información de Canadá) y también las que poseen fórmulas universales –al igual que la ley porteña– como “*todos*”, “*cualquier persona*” o “*toda persona*” etc. (leyes de Finlandia, Estados Unidos, Francia, México). Respecto de la FOIA (EE.UU.) se entiende la expresión “*cualquier persona*” como comprensiva de todo individuo, toda sociedad comercial o asociación o todo organismo público o privado exterior a la Administración Federal. Se incluye a los extranjeros residentes en Estados Unidos e incluso a los extranjeros situados fuera de las fronteras, que pueden dirigir por correo sus peticiones (ver Fernández Ramos, Severiano, *El derecho de acceso a los documentos administrativos*, Madrid, Marcial Pons, 1997, p. 32 y ss.). El régimen francés considera beneficiarios del derecho tanto a las personas físicas como jurídicas públicas o privadas, a los nacionales o extranjeros —incluso los que residan fuera del país—, los administrados y los funcionarios. Las personas de derecho público distintas de aquella que posee la información pueden hacer uso del dispositivo creado por la ley (ver Fernández Ramos, Severiano, *op. cit.*, p. 75).

De este modo, no puede ni debe limitarse la legitimación de cualquier persona en razón de las funciones que desempeñe.⁴⁵ El carácter de legislador o integrante de algún otro órgano de gobierno no empece al ejercicio de este derecho, en tanto —como se dijo— resulta inherente a la personalidad humana.⁴⁶

Si bien la ley 104 utiliza la fórmula “*toda persona*”, Gelli⁴⁷ señala que en la economía de la CCABA parece identificarse la expresión “persona” con “habitante” y menciona como ejemplos los artículos 13 y 14 que garantizan a los “*habitantes*”, respectivamente, la libertad física y la posibilidad de interponer amparos colectivos. Sugiere que la conveniencia de la amplitud de la legitimación a “*toda persona*”, independientemente de su carácter de habitante, debería medirse con el criterio de los costos y beneficios que ella produjera.

En ese orden, estimamos que no debe soslayarse que el complejo fenómeno urbano constituido por el Área Metropolitana de Buenos Aires determina que en muchas ocasiones las decisiones que se toman en una jurisdicción impacten de modo importante en temáticas sensibles de las otras.⁴⁸ Asimismo, el hecho de que la Ciudad de Buenos Aires concentre gran parte de

la actividad económica, cultural y administrativa de la República, determina que muchos habitantes de otras jurisdicciones pueden poseer intereses concretos en conocer pormenores de la gestión local.

En sentido concordante se ha afirmado que se reconozca legitimación activa amplia para ejercer el DAIP a cualquier persona, independientemente de su condición migratoria.⁴⁹

La ley 2689 que creó la Agencia de Sistemas de Información de la Ciudad, fija como su objetivo organizar y coordinar con todas las dependencias del Poder Ejecutivo, la infraestructura informática de telecomunicaciones y de los sistemas de información tendientes a dotar a la Ciudad de un plan autosuficiente, razonable y coordinado de gobierno electrónico, que permita *el acceso del ciudadano* por medios electrónicos y telefónicos a los servicios de información del gobierno, aportando transparencia a la gestión (art. 2). Estimamos que a la luz del resto de la normativa constitucional y legal vigente en la materia, no podría interpretarse el término *ciudadano* empleado por la ley con un ánimo restrictivo o excluyente.

4.2. Personas jurídicas

Si bien la expresión utilizada por el legislador no las menciona expresamente, como sí lo hace el artículo 6º del decreto 1172-PEN-2003, la generalidad de la construcción “*toda persona*” impone tener por incluidas a las personas jurídicas, ya sea públicas o privadas.⁵⁰

45 Sin perjuicio de ello, la Constitución refuerza la idea de derecho a la información respecto de determinadas personas en función de su situación en una relación jurídica específica. Así, por ejemplo, se garantiza el derecho de acceso a la información de los “usuarios y consumidores” (art. 46, CCABA) y de los trabajadores (art. 43, CCABA).

46 Ante un amparo por acceso a la información interpuesto por una legisladora de la Ciudad, el titular del Juzgado CAYT N°3 entendió que carecía de legitimación para ello en su carácter de legisladora en tanto “no ejerce la representación del Poder Legislativo”, sin perjuicio de lo cual reconoció su legitimación como ciudadana. Por su parte la Cámara de Apelaciones expresó que —más allá de la opinión del Tribunal— la denegatoria de legitimación en carácter de legisladora se encontraba firme por haber sido consentida por la demandante, y confirmó su aptitud para litigar a título de ciudadana (ver Sala 1 CAYT, autos “Baltroc, Beatriz Margarita c/GCBA s/amparo”, Expte. EXP 4324/0, resueltos el 4 de septiembre de 2002).

47 Ver su trabajo incluido en Scheibler, Guillermo [coord.], *Acceso a la información ...*, op. cit.

48 Vg., transporte, medio ambiente, infraestructura de servicios sanitarios, educación, salud, etc.

49 “Estudio Especial sobre el Derecho de Acceso a la Información” de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Washington D.C., OEA, 2007, apartados 89.

50 La Sala V de la Cámara en lo Contencioso Administrativo Federal desestimó los argumentos de falta de legitimación activa argüidos por el Estado Nacional respecto de la Asociación por los Derechos Civiles, en un proceso (ver *La Ley* 2008-F, 408) por el que se requería acceso a información en poder del INDEC relacionada con el modo en que se elabora el índice de precios al consumidor. Se sostuvo en la ocasión que en virtud del modo en que ha sido reglamentado el DAIP, resulta

4.2.1. Personas jurídicas privadas

La Procuración General de la Ciudad ha planteado en numerosos procesos de amparo que las asociaciones civiles *no se encuentran legitimadas* para exigir judicialmente el cumplimiento del derecho de acceso a la información si no contemplaban esa posibilidad expresamente entre sus objetivos sociales, en virtud del principio de especialidad que consagra el artículo 35 del Código Civil.

Tales argumentos restrictivos fueron desestimados por la jurisprudencia del fuero en lo contencioso administrativo y tributario. Así, la Sala 2 de la Cámara de Apelaciones en varias ocasiones⁵¹ señaló que la legitimación activa prevista por el juego del artículo 14 CCABA y la ley 104 es “*amplísima*” y encuentra también fundamento en la forma del estado porteño como democracia participativa y en la publicidad de los actos de gobierno (artículo 1º CCABA) con la consiguiente posibilidad de su control ciudadano a través del ejercicio del derecho de acceso a la justicia. Sin perjuicio de ello, consideró — con citas de doctrina y jurisprudencia — que los estatutos sociales de las personas jurídicas deben interpretarse con amplitud y que la capacidad de las personas jurídicas abarca todos los actos que tengan relación directa o indirecta con el cumplimiento de sus fines y que son los propios órganos de las instituciones quienes están

“innecesario demostrar la existencia de un interés concreto, personal y distinto del de otros ciudadanos” (voto de la mayoría) y que *“la afectación y la ‘causa’ o ‘controversia’ existen per se, cuando la administración omite brindar al información (sin causa válida), o la otorga en forma ambigua, parcial o inexacta”* (voto de la minoría).

51 Sala 2 CAYT, “*Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia contra GCBA sobre amparo (art. 14 CCABA)*”, Expte.: EXP 24.947/0, del 23 de octubre de 2007; “*ACIJ contra GCBA sobre amparo (art. 14 CCABA)*”, Expte.: EXP 24.315/0, del 2 de noviembre de 2007; “*ACIJ contra GCBA sobre amparo (art. 14 CCABA)*”, Expte.: EXP 24.194/0, del 20 de noviembre de 2007; “*Centro de Educación al Consumidor contra GCBA sobre amparo (art. 14 CCABA)*”, Expte.: EXP 25.367/0, del 29 de noviembre de 2007; “*ACIJ contra GCBA sobre amparo (art. 14 CCABA)*”, Expte.: EXP 27.599/0, del 7 de noviembre de 2008; “*Asociación Civil para la Defensa en el Ámbito Federal e Internacional c/Hospital Gral. de Agudos D. Velez Sarsfield y otros s/amparo (art. 14 CCABA)*”, Expte.: EXP 30485/0, del 17 de febrero de 2009.

en mejor situación para elegir los medios a utilizar.

4.2.2. Personas jurídicas estatales

La jurisprudencia del fuero CAYT ha reconocido a diversas personas jurídicas estatales la facultad de requerir información a través del cauce administrativo previsto en la ley 104 y, consiguientemente y ante su negativa o suministro parcial, a través de la acción de amparo a la que remite su artículo 8º.

A tal fin, y respecto de la Defensoría del Pueblo se ha valorado⁵² el rol de control que la Constitución le confía, así como la legitimación procesal y las facultades que le otorga para requerir la información necesaria para el mejor cumplimiento de sus funciones (art. 137 CCABA). Incluso se ha señalado⁵³ que cuando este órgano requiere información a través de este instituto no corresponde aplicarle las razonables restricciones que la ley impone al conjunto de los ciudadanos ya que sus peticiones se encuentran encaminadas a proponer medidas que posibiliten un mejor desarrollo de la función administrativa.

Un criterio similar se ha aplicado respecto de distintos órganos del Ministerio Público⁵⁴, destacando su esencial rol en la democracia y que le corresponde intervenir, y promover la actuación de la justicia, en los asuntos en los que se encuentren involucrados el interés de la sociedad y el orden público (art. 125, CCABA). En tal sentido, se valoró que la ley⁵⁵ otorga facultades de investigación a todos los niveles del Ministerio Público y que si bien no se encuentra en el capítulo de la Consti-

52 Sala 1 CAYT, “*Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires c/Secretaría de Obras y Servicios Públicos s/amparo*”, Expte. Nº 9903/2000 del 29 de noviembre de 2000.

53 Sala 2 CAYT, “*Oliveira, Alicia c/GCBA s/amparo (art. 14 CCABA)*”, Expte. EXP 5648/0, del 5 de agosto de 2003 (voto de la mayoría).

54 Sala 2 CAYT, “*Moreno, Gustavo Daniel y otros contra GCBA s/amparo (art. 14 CCABA)*”, Expte. EXP 7134/0, del 30 de septiembre de 2003 (voto de la mayoría).

55 Ley Orgánica del Ministerio Público, al momento del fallo citado la ley 21, actualmente la ley 1903 y mod.

tución referido a los órganos de control, ejerce en ciertas ocasiones facultades de ese tipo.

Si bien no se vincula directamente con la ley 104, corresponde también traer a colación un interesante precedente del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad⁵⁶ (en adelante, TSJ) por el cual se hizo lugar⁵⁷ a una acción iniciada por la Auditoría General de la Ciudad (en adelante, AGCABA) a efectos de que la Coordinación Ecológica Área Metropolitana Sociedad del Estado (CEAMSE) suministre la información y documentación necesaria para que aquél órgano ejerza sus facultades constitucionales de control. Para así resolver, se tuvieron presentes las facultades de control externo y la legitimación procesal que la CCABA otorgó a la AGCABA (art. 135).

4.2.3. Partidos políticos

La Constitución de la Ciudad reconoce expresamente en su artículo 61 su derecho de acceso a la información y a la difusión de sus ideas. Quiroga Lavié destaca⁵⁸ que ello encuentra fundamento en lo imprescindible que resulta que, en el juego de la república democrática, la oposición —sobre todo— pueda estar enterada de la situación en la cual se encuentra la gestión de los asuntos públicos.

V. Legitimación pasiva⁵⁹

Al momento de intentar determinar cuáles son los sujetos obligados a suministrar información pública resulta indispensable no perder de vista que el entramado constitucional prevé este derecho en diferentes artículos y secciones.⁶⁰ En algunas ocasiones garantiza derechos de particulares y en otras impone obligaciones genéricas o en materias específicas a diversos órganos del Estado. Una visión armónica de todas ellas, interpretada a la luz de la normativa y jurisprudencia internacional vigente en la materia impone consagrar el principio de universalidad de la legitimación pasiva de los órganos estatales o no estatales en ejercicio de funciones públicas. Sin embargo, allí tampoco puede *a priori* detenerse el catálogo de sujetos obligados. Es que, más allá del listado no taxativo⁶¹ que la norma consagra, entendemos que es menester analizar, caso por caso, la presencia de dos aspectos fundamentales para considerar configurado un derecho de información. Nos referimos a su relación con la utilización o destino de fondos provenientes del erario público y al carácter o interés público de la información⁶² que se requiere. Estimamos que la concurrencia de cualquiera de esas dos circunstancias, convierte —en principio— al poseedor de la información en sujeto obligado a proveerla.

⁵⁶ TSJ, “Auditoría General de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires c/Coordinación Ecológica Área Metropolitana Sociedad del Estado (CEAMSE) s/acción meramente declarativa”, sentencia del 2 de mayo de 2007.

⁵⁷ Con la disidencia del Dr. Julio B. J. Maier, quien propicio el rechazo de la demanda.

⁵⁸ Quiroga Lavié, Humberto, *Constitución de la Ciudad de Buenos Aires – Comenta-da*, Santa Fé, Rubinzal Culzoni, 1996, p. 169.

⁵⁹ Respecto de la legitimación pasiva en el DAIP, profundizar en los artículos de Ariel R. Caplan, María Angélica Gelli y Leonardo Toia incluidos en Scheibler, Guillermo [coord.], *Acceso a la información ...*, *op. cit.*

⁶⁰ En el marco de la CCABA, arts. 1º; 12, inc. 2; 26; 46; 53; 54; 74; 105, inc. 1º; 132 y 135.

⁶¹ También Ariel R. Caplan sostiene que la enumeración del artículo 1º de la ley tiene un carácter meramente enunciativo (ver su trabajo incluido en Scheibler, Guillermo [coord.], *Acceso a la información ...*, *op. cit.*).

⁶² Ver al respecto Corte IDH, autos “Claude Reyes”, ya citados, apartado 73.

5.1. Órganos estatales

La ley comprende a todas las formas de la organización administrativa. La mención a la “Administración central”, incluye por cierto, a los órganos desconcentrados (ministerios, subsecretarías, direcciones, etc.). Con el afán de resaltar el carácter abarcativo de la norma, el artículo enumera —de modo sobreabundante— a la Administración descentralizada y a los entes autárquicos. También aclara que se incluyen las empresas y sociedades del estado, etc. y todas aquellas organizaciones empresariales donde el Estado de la Ciudad tenga participación en el capital o en la formación de las decisiones societarias (vg. Autopistas Urbanas Sociedad Anónima –AUSA-).

Asimismo se encuentran alcanzados por la norma los Poderes Legislativo y Judicial en orden a sus actividades realizadas en ejercicio de función administrativa. Va de suyo que ello no implica que los principios de publicidad y acceso a la información pública no rijan respecto del ejercicio de la función legislativa o judicial propiamente dicha, sino que tales actividades poseen su propio régimen específico al respecto con las modalidades inherentes a su naturaleza.⁶³

Si bien resulta una verdad de PEROGRULLO, no es ocioso recordar que la obligación de suministrar información corresponde a la persona jurídica “Estado” —en sus diversas formas organizativas— con independencia

63 Ver por ejemplo respecto del Poder Legislativo, los artículos 1º, 74, 86 y 90 de la CCABA; y en cuanto al Poder Judicial, art. 1º CCABA, arts. 6 a 10, 23 y 42 de la ley 402; art. 109 de la ley 189 (CCAYT); art. 1.13 del Reglamento General de Organización y Funcionamiento del Poder Judicial (Resol. 152-CDM-99). Respecto de la publicación de las sentencias, la CSJN ha señalado —con cita del artículo 14.1 del PIDCP— que ello constituye una “regla republicana” (“*Kook Weskott, Matías s/abuso deshonesto —causa n°963—*”, resuelta el 28 de julio de 2005). La Sala I de la Cámara Nacional de Casación Penal ha resuelto que corresponde autorizar el acceso a actuaciones penales a organizaciones no gubernamentales (ACIJ y CIPCE) en un caso de corrupción en perjuicio de la administración, por aplicación de las normas sobre acceso a la información previstas en la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción (ley 26.097) entre otras normas internacionales (autos “*Urquía, Roberto Daniel s/recurso de casación*”, Causa N° 12.549, resueltos el 30 de marzo de 2010).

de la “gestión” o quiénes conduzcan o hayan conducido sus destinos en un momento dado. En efecto, se ha resuelto que alegar que la información solicitada no puede entregarse porque corresponde a “otra gestión” implica desconocer el principio de continuidad del Estado, mediante el cual la responsabilidad subsiste con prescindencia de los cambios de la integración del gobierno en el transcurso del tiempo.⁶⁴

Tampoco un órgano puede rechazar un pedido de información aduciendo que no resulta de su competencia o que la posee otra dependencia estatal. En tal caso, debe girar la solicitud al órgano competente de inmediato (art. 8º, del decreto reglamentario 1361-GCBA-2007).

Sobre el punto se ha señalado que “la distribución interna de la competencia, que es variable y el particular puede desconocer, no autoriza a emitir respuestas elusivas, que en los hechos implican sustraerse de la obligación legalmente impuesta, pues de esta forma la petición corre el riesgo de verse forzada a recorrer un sendero kafkiano, que, precisamente, la ley trata de evitar”.⁶⁵

5.2. Entidades interjurisdiccionales

Expresamente se contempla como obligados a suministrar información a los “*organismos interjurisdiccionales integrados por la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*”. Se trata, entre otros, de:

Coordinación Ecológica del Área Metropolitana
Sociedad del Estado (CEAMSE)⁶⁶

64 Sala 2 CAYT, “*Di Filippo, Facundo contra GCBA sobre amparo (art. 14 CCABA)*”, Expte.: EXP 20986/0, resueltos el 4 de abril de 2007. Cabe recordar que se ha destacado la necesidad “de una política pública que preserve y desarrolle una memoria corporativa en las instituciones gubernamentales” (Principios de Lima, Principio 2, “El acceso a la información en una sociedad democrática”).

65 Juzgado CAYT N°1, “*Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia c/GCBA s/amparo*”, Expte. EXP 18.733/0, del 2 de mayo de 2006.

66 Creada por las leyes 8782 y 8981 de la Provincia de Buenos Aires y por la Ordenanza 33.691 de la Municipalidad de Buenos Aires e integrada por la Provincia

Corporación Antiguo Puerto Madero Sociedad Anónima⁶⁷

Autoridad de la Cuenca Matanza Riachuelo (ACUMAR)⁶⁸

Corporación del Mercado Central de Buenos Aires⁶⁹

Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA)⁷⁰

Consejo Federal del Turismo (CFT)⁷¹

Consejo Federal de la Seguridad Vial⁷²

Ente Regulador de Agua y Saneamiento (ERAS)⁷³

Órganos de Aplicación del Convenio Multilateral⁷⁴

Al tratarse de ámbitos en los que la Ciudad ejerce diversos aspectos de su función administrativa e incluso en los que —en algunos casos— invierte fondos de su presupuesto, resulta indudable que tales organismos se encuentran obligados a suministrar la información que se les solicite.

Sin perjuicio de ello, no puede soslayarse que el carácter *interjurisdiccional* ha sido frecuentemente motivo de controversia respecto del régimen jurídico que debe aplicarse a este tipo de entes, lo que presagia di-

ficultades o reticencias en poder acceder a la información invocando un régimen local. Por caso, la Auditoría General de la Ciudad (AGCABA) ha debido litigar ante el Tribunal Superior de Justicia⁷⁵ para vencer la resistencia del CEAMSE a suministrar la información necesaria para poder llevar a cabo su programa de control externo. El organismo argumentaba que dado su carácter interjurisdiccional con participación de la Provincia de Buenos Aires no podía someterse al régimen local de la Ciudad y que por su naturaleza de sociedad del estado no podía considerársele un sujeto de derecho público.

Al resolver la cuestión, la Dra. Ruiz señaló en su voto —con argumentos que resultarían aplicables al tema que nos ocupa— que considerar a las sociedades del estado totalmente ajenas al derecho público, importaría sustraerlas del control republicano creando un punto ciego en la posibilidad de saber qué se hace con fondos presupuestarios. Asimismo destacó que el control por parte de la AGCABA no interfiere en la labor del CEAMSE ni en ningún aspecto del poder público de la Provincia de Buenos Aires, ya que sólo observará lo que realiza el Estado local (la Ciudad) a través del CEAMSE.

En el mismo voto también se destacó, en lo que aquí interesa, que la negativa del CEAMSE afecta el principio de presupuesto participativo (art. 52, CCABA) pues se vuelve incoherente que el ciudadano pueda intervenir en la agenda de gastos públicos cuando se hace un proyecto para definir en qué y con qué va a gastar el Estado y, no obstante, aquél no puede verificar qué se hizo con dicho proyecto, es decir, no puede conocer el resultado de gestión del presupuesto en que participó.

y la Ciudad de Buenos Aires.

67 Integrada por la Nación y la Ciudad de Buenos Aires y creada por convenio aprobado por los decretos 1279-PEN-1989 y 2587-MCBA-1989

68 Creada por ley 26.168 e Integrada por representantes de la Nación y la Provincia y la Ciudad de Buenos Aires.

69 Creada por convenio celebrado entre Nación, Provincia y Ciudad, ratificado por el decreto-ley 17422/1967.

70 Creado por acuerdo federal ratificado por la ley 25.675, integrado por la nación, las provincias y la Ciudad.

71 Creado por ley 25.997, está integrado por representantes de los órganos oficiales de turismo de la Nación, provincias y Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

72 Creado por ley 24.449 e integrado por representantes de las provincias, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y el Poder Ejecutivo Nacional.

73 Integrado por representantes de Nación, Provincia y Ciudad de Buenos Aires, creado por ley 26.221.

74 Creados por el Convenio Multilateral del 18 de agosto de 1977.

75 Autos, “AGCABA c/CEAMSE”, ya citados.

5.3. Entes públicos no estatales en ejercicio de función administrativa

Se trata en general de los colegios o consejos profesionales, creados por ley y a los que el estado delega la Administración de las respectivas matrículas y el ejercicio de las facultades disciplinarias correspondientes. Si bien corresponde a la Ciudad en el marco de su autonomía, la legislación sobre esta cuestión en su ámbito territorial, hasta la fecha sólo el Consejo Profesional de Ciencias Económicas (en adelante, CPCE) y el Colegio de Escribanos se encuentran regulados por normas locales.⁷⁶

La versión original de la ley 104 no incluía una mención expresa a este tipo de organismos. Sin embargo, sostuvimos antes de su inclusión por la ley 1391 que debían considerarse razonablemente comprendidos en ella⁷⁷ en orden a que ejercen parcialmente *función administrativa* y la intención del constituyente y el legislador fue la de poner al alcance de la ciudadanía todos los pormenores de la gestión de los asuntos públicos, con independencia de quién la lleve adelante.

Tal fue el criterio jurisprudencial puesto de manifiesto en el pedido de información de un miembro del CPCE que fuera denegado por tal entidad y concedido por las tres instancias de la justicia porteña. La Sala 2 de la Cámara CAYT entendió que la negativa del CPCE a entregar copias de los convenios suscriptos con otra entidad afectaba el derecho de los afiliados a recibir información (art. 12, inc. 2º de la CCABA) relativa a la gestión de la institución de la que forman parte y respecto de la cual deben decidir, periódica y obligatoriamente, mediante

76 La ley 466 regula la actividad del Consejo Profesional de Ciencias Económicas y prevé un "recurso directo" ante la Cámara de Apelaciones en lo CAYT respecto de sus decisiones disciplinarias (art. 34). Por su parte, la ley 404 se ocupa del Colegio de Escribanos y contempla la apelación de las sanciones que aplique ante el Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad (arts. 153 y 175).

77 Ver Ammirato, Aurelio; Scheibler, Guillermo y Trípoli, Pablo, *op. loc. cit.*

el mecanismo eleccionario previsto en la ley 466.⁷⁸

En el marco del TSJ se sostuvo que el libre acceso a la información genera transparencia en la gestión y es claro que la actividad de un ente que cumple funciones de interés público debe sujetarse a esa pauta. Asimismo se destacó que no mediaba en el caso ningún supuesto de excepción a esa regla y que, en todo caso, la demostración de su concurrencia resultaba una carga de la demandada. Asimismo se destacó que el hecho de que la demandada no figurara entre los sujetos obligados por la ley no justificaba la negativa a suministrar la información pues *la aplicación de la garantía contenida en el artículo 12, inciso segundo, de la Constitución de la Ciudad no se agota en los límites de la ley 104*.⁷⁹

5.4. Órganos establecidos en el Libro II de la CCABA

Se trata, además de los ya previstos por la norma, de las Comunas⁸⁰, la Sindicatura General⁸¹, la Procuración General⁸², la Auditoría General⁸³, la Defensoría del Pueblo⁸⁴ y el Ente Único Regulador de los Servicios Públicos⁸⁵.

78 Sala 2 CAYT, "Kostzer, Moisés c/CPCE s/amparo (art. 14 CCABA)", Expte.: EXP 6635/0, resuelto el 30 de mayo de 2003.

79 TSJ, "Kostzer, Moisés c/CPCE s/amparo (art. 14 CCABA)", Expte.: EXP 6635/0, resuelto el 25 de febrero de 2004, voto Dra. Ana M. Conde.

80 Art. 127 y ss. de la CCABA y ley 1777 y mod.

81 Art. 133 de la CCABA y ley 70.

82 Art. 134 CCABA y ley 1218.

83 Art. 135 y 136 de la CCABA, ley 70.

84 Art. 137 de la CCABA y ley 3 y mod.

85 Art. 138 y 139 de la CCABA y ley 210 y mod.

5.5. Empresas que prestan servicios públicos o explotan bienes del dominio público

A diferencia del detalle con que las incluyó el decreto 1172-PEN-03⁸⁶, la ley porteña elude toda referencia a ellas, si bien se registran iniciativas parlamentarias tendientes a subsanar esta situación.⁸⁷ Sin perjuicio de esta omisión, resulta relevante recordar que las empresas de servicios públicos *sí se encuentran expresamente contempladas* en la ley 303 de Información Ambiental de la Ciudad. Así, si la información que se requiere guarda relación con el estado y la gestión del ambiente y de los recursos naturales, puede serle solicitada a la Ciudad o a sus contratistas, concesionarias y empresas privadas que presten servicios públicos en su territorio (art. 2º, ley 303).

Más amplia aún resulta la ley nacional de presupuestos mínimos en materia de política ambiental⁸⁸, establece que “[l]as personas físicas y jurídicas, públicas o privadas, *deberán proporcionar la información* que esté relacionada con la calidad ambiental y referida a las actividades que desarrollan” (art. 16, ley 25.675). Se consagra así el carácter de *sujeto pasivo* del derecho de acceso a la información de cualquier persona jurídica privada en cuestiones de calidad ambiental, preste o no servicios públicos.

También en este sentido, se pronuncia la ley nacional 25.831, “Régimen de libre acceso a la información pública ambiental”, que consagra los presupuestos mínimos que deben contemplarse para la protección del

derecho de acceso a la información ambiental en los términos del artículo 41 de la Constitución nacional. Expresamente se detalla como “sujeto obligado” a “los titulares de las empresas prestadoras de servicios públicos, sean públicas, privadas o mixtas” (art. 4º).

Estimamos que dado el evidente carácter de interés público y alto impacto comunitario de la actividad que desarrollan⁸⁹, aunado al hecho que en muchos casos los contratos que las vinculan al estado insumen gran parte del presupuesto de la Ciudad, no permite considerarse a este tipo de personas jurídicas exentas del deber de suministrar toda la información (no sólo en materia ambiental) de interés público que se les solicite, siempre y cuando no se encuentre razonablemente comprendida en alguna de las excepciones autorizadas.⁹⁰

Sin embargo, el Poder Ejecutivo vetó en su momento el artículo 2º de la ley 3107 que establecía ciertos modestos deberes de información⁹¹ respecto de las empresas privadas concesionarias de servicios públicos de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y aquellas instituciones u organizaciones de la sociedad civil que posean páginas *webs* y que por cualquier medio estén vinculadas con servicios que brinde la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

86 Se declara comprendidas entre sus previsiones a “*las empresas privadas a quienes se les haya otorgado mediante permiso, licencia, concesión o cualquier otra forma contractual, la prestación de un servicio público o la explotación de un bien del dominio público*” (art. 2º, decreto 1172-PEN-2003).

87 Por ejemplo, el proyecto 28- D-2008 del Diputado Alejandro Rabinovich propone una nueva redacción del artículo 1º de la ley 104 por la que se incluye como sujeto obligado a suministrar información a “*las personas de cualquier naturaleza que cumplan algún cometido de carácter público, o que reciban recursos públicos o aportes estatales, las contratistas del Estado y los concesionarios de servicios públicos sujetos a la jurisdicción de la Ciudad.*”

88 Por ende, sus disposiciones resultan aplicables a todas las jurisdicciones del país, en orden a lo dispuesto por el artículo 41 de la Constitución Nacional.

89 En el mismo sentido, Ariel R. Caplan sostiene que estas entidades se encuentran incluidas entre los sujetos obligados en virtud de las interpretaciones realizadas por la Corte IDH y la Comisión IDH (ver su trabajo incluido en Scheibler, Guillermo [coord.], *Acceso a la información ...*, op. cit.). Ver Corte IDH, autos “*Claude Reyes*”, ya citados, apartado 73.

90 En el mismo sentido, ampliar en el trabajo ya citado de Leonardo Toia, quien sin embargo advierte respecto de los recaudos que se deben extremar a fin de no vulnerar aspectos relativos a la privacidad de la empresa (divulgación de aspectos de su *know how*, etc.). En sentido similar se pronuncia el “Estudio Especial sobre el Derecho de Acceso a la Información” de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Washington D.C., OEA, 2007, apartados 101 y 102, en tanto considera “óptimo” que la legislación incluya este tipo de personas jurídicas entre los sujetos obligados a suministrar información.

91 Actualización de contenidos, directorios y organigramas en sus páginas *web*, incluyendo datos de localización de las reparticiones, horarios de atención al público y funcionarios/as responsables en un plazo máximo de diez (10) días hábiles contabilizados desde el acto o hecho que produzca modificación alguna en la información.

Los motivos expuestos fueron que tales instituciones y organizaciones de la sociedad civil “no se hallan incluidas en la normativa antes citada [ley 104], concluyéndose que, de exigírseles dichos extremos el Estado estaría interfiriendo en cuestiones concernientes a la Administración y dirección de las mismas” y que “en atención al extenso alcance de los conceptos utilizados por el legislador en oportunidad de redactar el texto en análisis, se torna necesario un minucioso y delicado estudio previo de las consecuencias y efectos que la norma pudiera ocasionar respecto de la injerencia del Estado en las relaciones de carácter privado propias de la Administración y dirección de las entidades mencionadas”.⁹²

En auxilio con esta posición, resulta relevante destacar que la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha entendido que una persona jurídica puede encontrarse obligada a suministrar información pese a no encontrarse expresamente comprendida en las normas respectivas, en virtud del carácter “público” de los intereses que gestiona, lo que a criterio de los órganos judiciales actuantes determinó la aplicación supletoria al caso de las disposiciones del decreto 1172-PEN-2003.⁹³

5.6. Otras personas jurídicas no estatales que reciban fondos públicos

La contundente sentencia constitucional por la cual todos los actos que impliquen la Administración de recursos son públicos y se difunden sin restricción —con la aclaración que no existen gastos reservados, secretos o análogos cualquiera sea su denominación—⁹⁴ corporiza de modo expreso en la Ciudad un principio tácito, fundante e inmanente de la moderna república democrática.

⁹² Decreto 675-GCBA-2009.

⁹³ Cámara CAFed, Sala IV, autos “ADC c/PAMI s/amparo”, resueltos el 3 de agosto de 2010 (EDA, 2011, 91), decisión confirmada por la Corte Suprema de Justicia de la Nación el 4 de diciembre de 2012 (Fallos 335:2393).

⁹⁴ Artículo 53 *in fine*, CCABA.

Se trata de una aplicación particular del principio genérico de publicidad de los actos de gobierno a una de las materias más delicadas de la gestión estatal pues implica contribuir a posibilitar la transparencia y el control ciudadano del manejo de los fondos públicos, que constituyen una de las principales herramientas que el Estado dispone para materializar el mandato igualitario que impone la Constitución.

Así, el principio general de publicidad de los actos de gobierno adquiere una “fuerza expansiva” que tiene como consecuencia que la sola presencia de fondos provenientes del sector público determine la obligación de suministrar información al respecto por parte del sujeto que los recibe ya sea para disponerlos o administrarlos, con independencia de su naturaleza, forma jurídica o mención expresa en la ley.

Al respecto ha de tenerse muy presente lo resuelto por el TSJ en autos *Kostzer*⁹⁵ en cuanto a que el derecho de recibir información contenido en el artículo 12, inciso 2º, de la CCABA no se agota en la ley 104 y resulta operativo ante la deficiencia o ausencia de reglamentación legal (art. 10, CCABA).

5.6.1. Fundaciones, Asociaciones Civiles, Cooperativas

Otro aparente “punto ciego” importante de la ley 104 está dado por la situación que suele presentarse ante la entrega de subsidios o aportes provenientes del presupuesto público a organizaciones no estatales sin fines de lucro. Es el caso de las fundaciones, asociaciones civiles e incluso cooperativas que desarrollan tareas de bien público y reciben frecuentemente fondos de organismos estatales.

El decreto 1172-PEN-2003, prevé expresamente la cuestión y considera incluidas en su régimen a “las

⁹⁵ TSJ, “*Kostzer, Moisés c/CPCE s/amparo (art. 14 CCABA)*”, Expte.: EXP 6635/0, resuelto el 25 de febrero de 2004.

organizaciones privadas a las que se hayan otorgado subsidios o aportes provenientes del sector público nacional” (art. 2°). En estos supuestos la información requerida sólo podrá orientarse al modo en que fue invertido el dinero de los contribuyentes.

Al igual que en el supuesto anterior, consideramos que el principio de publicidad de los actos de gobierno (art. 1°, CCABA) posee una “fuerza expansiva” que implica que la sola presencia de fondos provenientes del sector público traiga aparejada la obligación de suministrar información al respecto por parte del sujeto que los recibe, ya sea para disponerlos o administrarlos.

5.6.2. Partidos Políticos

La Constitución porteña les impone la carga de “*dar a publicidad el origen y destino de sus fondos y su patrimonio*” (art. 61, CCABA) en tanto que la ley 268 de financiamiento electoral ha reglamentado esa obligación y otorga carácter público a dicha información (art. 17). Se ha postulado que debe considerárselos —al menos en lo que hace a la cuestión del origen y el destino de sus fondos— sujetos pasivos del DAIP, toda vez que el conocimiento veraz, adecuado y oportuno sobre cómo se financian resulta una cuestión trascendente y de interés público habida cuenta del rol central que nuestro ordenamiento les asigna en el funcionamiento democrático.⁹⁶

5.2.3. Obras Sociales (caso ObsBA)

La jurisprudencia del fuero ha entendido que la Obra Social de la Ciudad de Buenos Aires resulta un ente obligado a suministrar información pública.⁹⁷ En el caso, se le requirieron datos relacionados con la cantidad de personal de su planta permanente, el modo de ingreso y los incentivos salariales existentes. La Sala 2 del fuero

CAYT desestimó los argumentos de la ObsBA y sostuvo que “*quienes asumen un rol directo en la gestión de asuntos relacionados con algún sector de las necesidades públicas, se [encuentran] obligados a rendir cuenta del cometido que se puso a su cargo.*” En esa línea destacó que no obstante la ley 472 califica a la ObsBA de “ente público no estatal”, ésta posee un vínculo intenso con la Administración central, ya que el Poder Ejecutivo designa y remueve a su directorio y a su vez recibe fondos públicos presupuestariamente asignados. Estos elementos configuran para el tribunal una “*presunción de accesibilidad a su información*”, ante la cual es la ObsBA quien debería fundar y probar la concurrencia de una causal que la habilite a negar la información solicitada.⁹⁸

VI. ¿Se requiere “agotar la vía” para deducir el amparo informativo?

El sistema de acceso a la información diseñado por el legislador exige la presentación de una solicitud al respecto en sede administrativa. Sólo la respuesta incompleta o ambigua, la denegatoria infundada o improcedente y la falta de contestación configuran una conducta arbitraria de la Administración que habilita la deducción de la acción de amparo referida en el artículo 8°.⁹⁹

Estimamos que esta exigencia no contradice la normativa constitucional (art. 14, CCABA) que dispensa del agotamiento de la vía administrativa para la deducción de la acción de amparo¹⁰⁰, por cuanto la arbitrarie-

⁹⁶ Sobre el tema, ver el trabajo ya citado de Leonardo Toia.

⁹⁹ Sala 2 CAYT, “La Soleada S.R.L. c/GCBA s/amparo (art. 14 CCABA)”, Expte. EXP 5141/0, del 22 de octubre de 2002.

¹⁰⁰ En el sentido contrario al que aquí se sostiene, ver Gil Domínguez (en Scheibler, Guillermo [coord.], *Acceso a la información ...*, op. cit.) y Juan Lima, Fernando “El ‘amparo judicial’ porteño. Sus características y su relación con las acciones de amparo por mora, de acceso a la información y de protección de datos personales”, en Daniele, Mabel (directora), *Amparo en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*, La Plata, LEP, 2008; nota 82.

⁹⁶ Ver trabajo de Leonardo Toia, ya citado.

⁹⁷ Sala 2 CAYT, “Cosentino, María Victoria c/ OSCBA s/amparo por mora administrativa”, Expte. EXP 25481/0, del 17/2/2009.

dad o ilegitimidad manifiesta que exige el artículo 14 de la CCABA se presentaría recién ante la denegatoria o falta de respuesta de un pedido de información concreto. Esto es, no existe una obligación de agotar la vía ante una arbitrariedad o ilegalidad manifiesta de la Administración, si no que la presentación de la solicitud de información —en caso de ser denegada o no respondida— es la que podrá generar —o no— esa conducta u omisión atacable por vía de amparo.¹⁰¹

Así lo que la Constitución no permitiría es la *exigencia* de impugnar por la vía administrativa el acto o silencio denegatorio con carácter previo a poder cuestionarlos en sede judicial a través del “amparo informativo”.

En otro orden, el GCBA suele plantear que si no existió denegatoria de un funcionario de jerarquía equivalente a Director General “la acción de amparo resulta improcedente” en tanto el amparista debió “haber seguido las vías administrativas correspondientes que se encuentran a su disposición”.¹⁰² Al respecto, sólo cabe apuntar que no corresponde volcar contra el particular un requisito que la norma ha previsto en su defensa.¹⁰³ En efecto, la exigencia prevista en el artículo 9º de la ley 104 respecto de que la denegatoria sea firmada por un funcionario de jerarquía similar o superior a Director General, obedece a la trascendencia que el legislador asigna al tema, y su incumplimiento no puede traducirse de ningún modo en mayores trabas o dilaciones para el ciudadano que desea acceder a información pública.

Tampoco pueden interpretarse las disposiciones del artículo 6º del decreto 1361-GCBA-2007¹⁰⁴ como una

101 En este mismo sentido, ver Pierini, Alicia y Lorences, Valentín, *Derecho de Acceso a la Información*, Buenos Aires, Editorial Universidad, 1999, p.124.

102 Ver por ejemplo en “*Halfon, Samuel contra GCBA s/amparo*”, Expte. 37410/0, Juzgado CAYT N°13.

103 Juzgado CAYT N°1, “*Bembibre, Carlos Alberto c/GCBA s/amparo (art. 14 CCABA)*”, Expte. EXP 5820/0.

104 Decreto 1361-GCBA-2007. Art.6º.- Negativa fundada. En caso que, conforme

exigencia de “agotar la vía”, sino como un camino *optativo para el ciudadano* que prefiera ante la denegatoria, deducir los recursos administrativos que prevé la LPA, antes de acudir a la vía judicial.¹⁰⁵ La vía judicial del amparo se haya expedita con el silencio o la primer denegatoria por mandato legal y constitucional.

VII. Requisitos de procedencia de la acción

Para que la acción de amparo por acceso a la información resulte procedente, es menester que se haya formulado previamente una solicitud en sede administrativa que no haya sido satisfecha en los términos de la ley 104. En este sentido, se ha confirmado el rechazo de la demanda que manifestó haber hecho gestiones infructuosas ante la Administración para procurar determinada información, pero no acreditó haber formulado una petición concreta en los términos del artículo 6º de la ley.¹⁰⁶

El principal requisito de procedencia de la acción, se encuentra dado por el vencimiento del plazo previsto en el artículo 7º de la ley sin que se hubiera satisfecho el pedido de información o si se lo hubiese cumplido en forma ambigua o parcial, pues se entiende que de este modo existe negativa a brindarla.¹⁰⁷

al artículo 9º de la Ley N° 104 corresponda rechazar la solicitud de información, deberá dictarse un acto administrativo que así lo disponga, el que será pasible de impugnación mediante los recursos previstos en el Título VI de la Ley de Procedimientos Administrativos (Decreto N° 1510-GCBA-97) hasta el agotamiento de la vía administrativa. Este acto será notificado por cualquiera de los medios previstos en el art. 61 de esa normativa.

105 Se ha señalado que para un régimen adecuado de acceso a la información se debe poder recurrir administrativamente de toda decisión por la que se la deniegue ante un órgano independiente ya existente, como el Defensor del Pueblo o alguna institución de derechos humanos o ante un órgano creado al efecto (“Estudio Especial sobre el Derecho de Acceso a la Información” de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Washington D.C., OEA, 2007, apartados 129).

106 Sala 2 CAYT, “*La Soleada S.R.L. c/GCBA s/amparo (art. 14 CCABA)*”, Expte. EXP 5141/0, del 22 de octubre de 2002.

107 Sala 2 CAYT, “*Poder Ciudadano c/GCBA s/amparo*”, Expte. EXP 20.284/0, sentencia del 7 de noviembre de 2006; “*Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia c/*

La acción procede ante la denegatoria expresa, la denegatoria conformada por el silencio de la Administración (falta de respuesta luego de vencido el plazo legal) y también ante la respuesta ambigua o parcial. De allí que no resulte ajustado a la norma sostener que “si no hubo denegatoria expresa de funcionario de jerarquía similar o equivalente a Director General” no procede la acción.¹⁰⁸

Se ha señalado que, aun si de las constancias administrativas agregadas al expediente se desprende que la Administración habría comenzado a colectar la información requerida con anterioridad a la deducción de la demanda, lo cierto y concreto es que la actora sólo tomó conocimiento de ella en virtud de la acción judicial entablada. De allí que quepa por tener configurada la denegatoria a suministrar la información requerida al momento de iniciar la demanda.¹⁰⁹

También se ha afirmado que si “la negativa a posibilitar el acceso a la información solicitada por el amparista no ha sido debidamente fundada, y en tanto no se advierten razones valederas que la justifiquen (como podría ser, por ejemplo, el hecho de que su divulgación pusiera en riesgo el normal funcionamiento de los órganos de la entidad)”, pueden tenerse por configurados los requisitos exigidos en el art. 14 de la CCABA para la procedencia de la acción de amparo.¹¹⁰

GCBA *s/amparo*”, Expte. EXP 24.947/0, del 23 de octubre de 2007.

108 Argumento que frecuentemente esgrime el GCBA en las contestaciones de demanda (ver, entre muchos otros, “*Halfón, Samuel contra GCBA s/amparo*”, Expte. EXP 37410/0, Juzgado CAYT Nº13).

109 Sala 2 CAYT, “*Ferreiros, Juan Ignacio c/GCBA s/amparo*”, Expte. EXP 26016, del 24 de abril de 2008.

110 Sala 2 CAYT, “*Kostzer, Moisés c/Consejo Profesional de Ciencias Económicas de la Ciudad s/amparo*”, Expte. 6635/0, del 30 de mayo de 2003.

VIII. Bilateralidad

La Sala 2 de la Cámara del fuero ha precisado que al proceso de amparo al que hace referencia el artículo 8º de la ley —si bien posee ciertas especificidades— le resulta plenamente aplicable el principio de contradicción y bilateralidad. En este sentido, declaró la nulidad del procedimiento en el cual el juez de primera instancia dictó sentencia ordenando a la Administración suministrar la información requerida sin haber corrido previamente traslado de la demanda.¹¹¹

Por su parte la Sala 1 de la Cámara del fuero, destacó que “la pretendida unilateralidad del proceso invocada por el apelante no se verifica en el caso, pues subyace en la acción incoada un conflicto entre partes adversas que para su solución requiere la intervención de la Jurisdicción, la que dirime la controversia mediante un acto de imperio dictado al cabo de un proceso gobernado por el principio de bilateralidad.”¹¹²

Se ha señalado que debe suponerse que los informes producidos —que pueden acompañarse con la contestación de demanda— “poseen un basamento fáctico, documental, un conjunto de circunstancias que apoyan y avalan las respuestas producidas en el expediente. Pues bien, a dicho basamento pretende (y tiene derecho de) acceder la actora. De ser de otro modo este derecho, de indiscutible raigambre constitucional, no sería ejercitable en los hechos, y se limitaría a una especie de pantomima en la cual bastaría ‘hacer como que se contesta’ alguna generalidad para que los verdaderos elementos que se pretende conocer queden ocultos.”¹¹³

111 Sala 2 CAYT, “*Oliveira, Alicia (Defensora del Pueblo) c/GCBA s/amparo (art. 14 CCABA)*”, Expte. EXP 5648/0, sentencia del 19 de septiembre de 2002.

112 Sala 1 CAYT, “*Moreno, Gustavo Daniel (Asesoría Tutelar de la Justicia CAYT) s/ habeas data*”, Expte. EXP 737, sentencia del 9 de abril de 2001 y también en “*Buchhalter, Luis c/GCBA s/amparo*”, Expte. EXP Nº 13.215/0, del 31 de marzo de 2006, entre otros.

113 Juzgado CAYT Nº11, “*Poder Ciudadano c/GCBA s/amparo (art. 14 CCABA)*”,

IX. Alcance de la *litis*

Se ha resuelto que no corresponde ampliar la solicitud de información en sede judicial a aspectos no contenidos en el pedido de información en sede administrativa, en tanto tal circunstancia no permite tener por configurado el presupuesto de la denegatoria que establece el artículo 8° de la ley 104.¹¹⁴ Asimismo, la Sala 1 del fuero ha señalado que los datos solicitados por el juez de primera instancia como medida para mejor proveer, y que no fueron solicitados expresamente por el actor en su demanda “exceden el objeto de la (...) acción”.¹¹⁵

En el mismo sentido, también se ha decidido que no puede incluirse en un proceso el reclamo de una información que “sencillamente no existía al momento de efectuarse su pedido en sede administrativa, ni tampoco al deducirse la [...] demanda”.¹¹⁶

Si se ha solicitado información sobre si se aplica o no determinada ley o normativa a una situación dada, se ha resuelto que excede el objeto de la *litis* evaluar si el accionar informado por la Administración implica el efectivo cumplimiento de esa ley.¹¹⁷

En el caso de que exista una obligación legal de generar cierta información y ésta se encuentre incumplida, en el marco del proceso por acceso previsto en el art. 8° de la ley 104 podrá válidamente solicitarse y ordenarse su cumplimiento y, por ende, la producción de una

Expte. EXP 20284/0, del 23 de agosto de 2006.

114 Juzgado CAYT N°1, “Asesoría Tutelar CAYT N°1 c/GCBA s/amparo (art. 14 CCABA)”, Expte. EXP 29456/0, resueltos el 24 de septiembre de 2008.

115 Sala 1 CAYT, “Asesoría Tutelar CAYT N°1 c/GCBA s/amparo (art. 14 CCABA)”, Expte. EXP 29456/0, resueltos el 26 de marzo de 2009.

116 En el caso se pretendía obtener copia de un “acta acuerdo” firmada con posterioridad al pedido en sede administrativa y a la deducción de la demanda (ver Sala 2 CAYT, “Centro de Educación al Consumidor c/GCBA y otros sobre amparo [art. 14 CCABA]”, Expte: EXP 25.367/0, resuelto el 29 de noviembre de 2007).

117 Juzgado CAYT N°11, “Defensoría CAYT N°1 (Oficio N°675/07) c/GCBA s/amparo (art. 14 CCABA)”, Expte. EXP 26549, del 26 de mayo de 2007.

información inexistente hasta ese momento.¹¹⁸

X. Prueba de las excepciones: Carga de la demandada

El Tribunal Superior ha señalado que es carga de la parte demandada acreditar que en el caso se verifica alguno de los expresos supuestos previstos en el artículo 3° de la ley¹¹⁹, que habilitan vedar el acceso público a cierta información.¹²⁰

XI. Costas

La jurisprudencia porteña ha sido unánime en interpretar que el carácter gratuito del amparo y el precepto constitucional que reza que “salvo temeridad o malicia el accionante está exento de costas”¹²¹, no exigen a la demandada vencida de cargar con las costas del proceso, conforme lo establecen las normas generales contenidas en el Código CayT. Así, se ha explicitado que “dado que el precepto se refiere claramente sólo al actor y no a las partes, la exención dispuesta por la norma alcanza únicamente al amparista y no puede extenderse a su contraparte”.¹²²

El criterio que mayoritariamente han adoptado los tribunales radica en imponer las costas a la Adminis-

118 Sala 2 CAYT, “Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia c/GCBA s/amparo (art. 14 CCABA)”, Expte. EXP 27599/0, del 7 de noviembre de 2008.

119 Sobre las excepciones al régimen de acceso a la información pública ver comentario al artículo 3° de la ley en Fastman, Lisandro y Scheibler, Guillermo [coord.], *Acceso a la información ...*, op. cit.

120 TSJ, “Kostzer, Moisés c/CPCE s/amparo (art. 14 CCABA)”, Expte.: EXP 6635/0, resuelto el 25 de febrero de 2004. En la misma línea se ha expedido la Corte IDH en el caso “Reyes”, apartados 93, 94 y 95.

121 Art. 14, CCABA.

122 Sala 1 CAYT, “Moreno, Gustavo Daniel (Asesoría Tutelar CAYT) s/habeas data”, Expte. EXP 737, sentencia del 9 de abril de 2001, “Baltroc, Beatriz Margarita c/GCBA s/amparo”, Expte.; EXP 4324/0, sentencia del 4 de septiembre de 2002, entre muchos otros de las Salas 1 y 2.

tración si, tras la sustanciación del proceso, se demuestra que dio razón a la interposición de la demanda. Esto es, que al vencimiento de los plazos previstos en la ley 104, no entregó la información requerida, o lo hizo en forma incompleta, o la denegó sin que existieran razones legalmente válidas para ello.¹²³

Incluso en aquellos supuestos en los que se cumple con la entrega de la información requerida durante la sustanciación de la causa —ya sea al contestar demanda¹²⁴ o mientras se sustancia el recurso de apelación contra la sentencia condenatoria de grado—, existe consenso jurisprudencial en que las costas deben ser impuestas a la Administración en tanto, con su incumplimiento en sede administrativa, dio motivos para la deducción de la acción judicial, por más que ésta se haya vuelto posteriormente de conocimiento abstracto.¹²⁵

Sin embargo, en casos en que la acción fue entablada por un magistrado del Ministerio Público o por la Defensoría del Pueblo se ha resuelto que, dado que lo había hecho en el ejercicio de las funciones a su cargo y que no se verifica la actividad de un tercero ajeno a los miembros del Gobierno de la Ciudad, corresponde imponer las costas por su orden.¹²⁶ También sobre la condena en costas cuando el actor es el Defensor Oficial (o cuando es letrado patrocinante) se ha resuelto, ante la apelación de la imposición de costas, que toda vez que

su actuación es gratuita “y no existen otros gastos casuísticos, no se observa cuál es el modo en que lo resuelto en la instancia de grado genera un perjuicio concreto a la demandada”.¹²⁷

XII. Plazo para cumplir la sentencia

La norma no prevé un plazo concreto para el cumplimiento de la sentencia judicial que ordena hacer entrega de la información solicitada, por lo que su determinación queda librada al prudente arbitrio judicial en función de las particularidades del caso.¹²⁸ En numerosas ocasiones los pronunciamientos de los magistrados y magistradas toman como pauta temporal de cumplimiento el mismo lapso de diez días previsto por la ley en su artículo 7º para el suministro de la información en sede administrativa.

También, al momento de resolver los cuestionamientos efectuados por la Administración respecto del “exiguo plazo” concedido para hacer entrega de la información, la Cámara ha tomado especialmente en cuenta el lapso transcurrido desde la solicitud original efectuada en sede administrativa. Así, se ha resuelto que “difícilmente puede sostener el recurrente que el plazo fijado por el magistrado de grado resulta insuficiente, pues entre la interposición del reclamo [en sede administrativa] y el dictado de la sentencia recurrida [...] transcurrieron más de un año y medio sin que la Administración haya dado cumplimiento a su deber legal de expedirse”.¹²⁹ En

123 Sala 1 CAYT, “*Buchhalter, Luis c/GCBA s/amparo*”, Expte. EXP 13.215/0, del 31 de marzo de 2006. Sala 2 CAYT, “*Poder Ciudadano c/GCBA s/amparo*”, Expte.: EXP 20284/0, del 7 de noviembre de 2006, “*Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia c/GCBA s/amparo*”, Expte.: EXP 24.947/0, sentencia del 23 de octubre de 2007.

124 Sala 2 CAYT, “*Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia c/GCBA s/amparo*”, Expte.: EXP 24.206/0, del 19 de julio de 2007.

125 Sala 1 CAYT, “*Defensoría Nº1 CAYT (Of. 121/07) c/GCBA y otros s/amparo (art. 14 CCABA)*”, Expte. EXP 24828/0, del 28 de noviembre de 2007; Sala 2 CAYT, “*Ferreiros, Juan Ignacio c/GCBA s/amparo*”, Expte. EXP 26016, del 24 de abril de 2008, entre muchos otros.

126 Sala 1 CAYT, “*Defensoría Nº1 CAYT (Of. 121/07) c/GCBA y otros s/amparo (art. 14 CCABA)*”, Expte. EXP 24828/0, del 28 de noviembre de 2007. Sala 2 CAYT, “*Olveira, Alicia (Defensora del Pueblo) c/GCBA s/amparo*”, Expte. EXP 5648/0, del 5 de agosto de 2003.

127 Sala 2 CAYT, “*Defensoría CAYT Nº1 (Of. Nº 586/07) c/GCBA sobre amparo (art. 14 CCABA)*”, Expte. EXP 27405/0, del 17 de abril de 2008, y “*Zalazar, Miguel Cayetano c/GCBA s/amparo*”, Expte. EXP 6127/0, del 8 de abril de 2003).

128 Sala 2 CAYT, “*Insua, Susana Alejandrina c/Ministerio de Educación GCBA s/amparo*”, Expte. EXP 24.683/0, del 5 de marzo de 2008.

129 Sala 1 CAYT, “*Buchhalter, Luis c/GCBA s/amparo por mora administrativa*”, Expte. EXP 13.215/0, del 31 de marzo de 2006. El mismo razonamiento ha utilizado la Sala 2 CAYT al resolver en autos “*Poder Ciudadano contra GCBA sobre amparo (art. 14 CCABA)*”, Expte. EXP 20284/0, del 7 de noviembre de 2006.

la misma línea, se ha considerado razonable el plazo de tres días concedido por el juez de grado en virtud de que “a través de diversos conductos, la demandada está en conocimiento fehaciente de la solicitud de información en cuestión desde hace más de un año”.¹³⁰

XIII. Posibilidad de aplicar sanciones conminatorias

La Cámara del fuero ha señalado que atento a que la ley 104 no contiene prescripciones de índole procesal, cabe remitirse al ordenamiento previsto para la acción de amparo y, supletoriamente, a las disposiciones del Código Contencioso Administrativo y Tributario. Por ello, nada obsta a que en caso de estimarlo procedente, los magistrados a cargo de este tipo de procesos impongan a las partes las sanciones conminatorias que prevé la ley 189.¹³¹

XIV. Multa al GCBA por “conducta maliciosa”

El hecho de apelar con “únicos fines dilatorios”¹³² una sentencia de primera instancia que hizo lugar a sendas acciones de amparo por acceso a la información, motivó que la Cámara del fuero impusiera al GCBA en dos ocasiones una multa por haber “incurrido en conducta maliciosa”. Al momento de fijar la sanción, en ambos casos la Cámara valoró la importancia del derecho de acceso a la información en el marco de una sociedad democrática.¹³³

¹³⁰ Sala 2 CAYT, “Asesoría Tutelar CAYT N°1 – SANTIAGO DE COMPOSTELA Y LACARRA”, Expte. EXP 27.284/0, resueltos el 28 de abril de 2008.

¹³¹ Sala 2 CAYT, “Asesoría Tutelar CAYT N°1 – SANTIAGO DE COMPOSTELA Y LACARRA”, Expte. EXP 27.284/0, resueltos el 28 de abril de 2008. El Dr. Esteban Centanaro, en disidencia parcial de fundamentos, expresa que las astreintes sólo proceden a petición de parte y que tal temperamento procesal le resulta vedado al Sr. Asesor Tutelar. Sala 2 CAYT, “Oliveira, Alicia (Defensora del Pueblo) c/GCBA s/amparo”, Expte. EXP 5648/0, del 5 de agosto de 2003.

¹³² Tal intención surgía de forma expresa de una actuación administrativa aneja a las causas.

¹³³ Ver Sala 1 CAYT, “Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia contra GCBA sobre

XV. Improcedencia del recurso de inconstitucionalidad

El Tribunal Superior ha resuelto que no corresponde su intervención mediante recurso de inconstitucionalidad cuando las cuestiones debatidas en el proceso giran en torno a: i) si la información suministrada por la Administración fue o no veraz y completa (cuestión de hecho), ii) si la ley 104 obliga a la Administración a crear la información solicitada o sólo a brindar la que se encuentre a su disposición (cuestión de derecho infraconstitucional), iii) sobre el alcance de ese deber cuando los peticionantes son miembros del Ministerio Público (cuestión de derecho infraconstitucional)¹³⁴, o iv) sobre la interpretación realizada por la Cámara respecto de la plausibilidad de la inexistencia de constancias documentales respecto de actuaciones materiales de la Administración.¹³⁵

XVI. Honorarios profesionales

Se ha decidido que dadas las características de este tipo de proceso que, por lo general no exigen producción de prueba ni mayores incidencias procesales, a la vez que su objeto carece de un contenido patrimonial asequible para la parte actora, corresponde fijar los honorarios en el mínimo contemplado en el arancel para esta clase de litigios.¹³⁶

amparo”, Expte. EXP 19276/0, resuelto el 12 de septiembre de 2006. Sala 2 CAYT, “Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia c/GCBA s/amparo”, Expte. EXP 18.733/0, resuelto el 5 de octubre de 2006.

¹³⁴ TSJ en autos “Moreno, Gustavo Daniel y otros c/GCBA s/amparo (art. 14, CCABA) s/recurso de inconstitucionalidad concedido”, Expte. N° 2902/04, resueltos el 12 de agosto de 2004.

¹³⁵ TSJ en autos “Poder Ciudadano s/queja por recuro de inconstitucionalidad denegado”, Expte. 5339/07, sentencia del 6 de noviembre de 2007.

¹³⁶ Sala 2 CAYT, “Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia c/GCBA s/amparo (art. 14 CCABA)”, Expte. EXP 20818/0, resueltos el 4 de septiembre de 2007.

XVII. Conclusión

Uno de los “subproductos” de la puesta en marcha del fuero contencioso administrativo y tributario de la Ciudad hace ya casi catorce años, fue el aumento de los litigios que involucraban la novedosa batería de instituciones de derecho público que traía a cuestras la Constitución porteña.

El antiguo estado municipal, con el control judicial de sus actos a cargo de la Justicia Civil de la Ciudad de Buenos Aires —provisoriamente en la órbita del Poder Judicial de la Nación—, se vio de pronto escrutado cada vez más por ciudadanos y ciudadanas que deseaban hacer uso de los derechos que les concedía su flamante autonomía y que no dudaron en acudir al nuevo fuero especializado en la materia.

En materia de DAIP, tras quince años de vigencia de la ley 104¹³⁷, se ha consolidado en la Ciudad una jurisprudencia de fuerte impronta tuitiva del derecho, que incluso ha propiciado su ampliación vía reformas legislativas. También numerosas leyes han perfeccionado el bloque de legalidad vigente en la materia.¹³⁸

En momentos en que respecto del derecho de acceso a la información pública, la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha puesto de resalto que “el Estado debe dictar urgentemente una ley que, salvaguardando los estándares internacionales en la materia y la vigencia del principio de razonabilidad, regule de manera exhaustiva el modo en que las autoridades públicas deben satisfacer este derecho”¹³⁹, la Ciudad de Buenos Aires tiene para ofrecer la experiencia administrativa de quince años de vigencia de su propia ley en la materia y la interpre-

tación que ha ido forjando al respecto la jurisprudencia del fuero contencioso a lo largo de sus primeros catorce años de actuación.

A diferencia de lo que sucede a nivel nacional, no son normas de jerarquía legal las que faltan en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires para garantizar la publicidad de los actos de gobierno y el acceso del ciudadano a la información pública, aun la más “sensible”. Aunque sabemos que las normas por sí solas no modifican la realidad ni pueden alterar mágicamente conductas profundamente arraigadas, su existencia es siempre un buen punto de partida.

El desafío institucional porteño, con su exigente normativa plasmada en su Constitución y sus leyes, está dado por no cristalizar una brecha entre el *ser* y el *deber ser*. Por ello, el horizonte deseable es que sea necesaria menos jurisprudencia —menos litigio— para poder garantizar el adecuado ejercicio del DAIP.

El camino hacia la construcción de la *democracia participativa* que auspicia la Constitución de la Ciudad —como modo de satisfacción de los derechos individuales y, sobre todo, los económicos, sociales y culturales—, requiere ineludiblemente, como condición necesaria aunque no suficiente, de un aceitado sistema de acceso a la información pública.

137 Aprobada el 19 de noviembre de 1998, fue publicada en el Boletín Oficial el 29 de diciembre de ese año, y comenzó a regir en 1999.

138 Merecen destacarse, entre otras las leyes 303, 572, 755, 1493, 1852, 3107, etc.

139 Autos, “CIPPEC c/EN – Ministerio de Desarrollo Social s/amparo”, del 26 de marzo de 2014.