



Suprema Corte de Justicia
Provincia de Buenos Aires

I-73783

ACUERDO

La Suprema Corte de la Provincia de Buenos Aires, de conformidad con lo establecido en el art. 4 del Acuerdo n° 3971, procede al dictado de la sentencia definitiva en la causa I. 73.783, "Centro de Estudios para la Promoción de la Igualdad y la Solidaridad (CEPIS) c/ Provincia de Buenos aires s/ Inconstitucionalidad ley 12.475", con arreglo al siguiente orden de votación (Ac. 2078): doctores **Soria, Kogan, Torres, Maidana.**

ANTECEDENTES

I. Los señores Pedro Sisti, por derecho propio y en representación del Centro 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 arts. 161 inc. 1 de la Constitución provincial y 683 y siguientes del Código Procesal Civil y Comercial, con el objeto de que esta Suprema Corte declare la invalidez de los arts. 1 y 5 de la ley provincial 12.475.

Ofrecen prueba y hacen reserva del caso federal (v. fs. 40/56 vta.).

II. Corrido el pertinente traslado, se presenta la Asesoría General de Gobierno, contesta la demanda, ofrece prueba y hace reserva



*Suprema Corte de Justicia
Provincia de Buenos Aires*

I-73783

del caso federal (v. fs. 77/85 vta.).

III. Mediante resolución de fecha 29 de marzo de 2022 esta Suprema Corte rechazó la excepción de falta de legitimación activa que había opuesto el señor Asesor General de Gobierno, mediante su presentación de fs. 69/75 vta. (v. fs. 96/103).

IV. Certificada la prueba producida en autos (v. fs. 107 y vta.), agregado el alegato presentado por la parte actora (v. fs. 108/110), emitido el dictamen de la Procuración General (v. presentación electrónica de fecha 28-VII-2022) y encontrándose la causa en estado de pronunciar sentencia, la Suprema Corte resolvió plantear y votar la siguiente

CUESTIÓN

¿Es fundada la demanda?

VOTACIÓN

A la cuestión planteada, el señor Juez doctor Soria dijo:

I. La parte actora solicita en autos la declaración de inconstitucionalidad de los arts. 1 y 5 de la ley provincial 12.475, en cuanto establecen, respectivamente, que quien solicite información pública deberá acreditar un "interés legítimo" para acceder a ella, mediante una solicitud que "debe ser fundada".

Postula que la exigencia de tales recaudos desborda los



*Suprema Corte de Justicia
Provincia de Buenos Aires*

I-73783

parámetros fijados por la Constitución provincial vinculados al sistema republicano de gobierno, implica una violación de los derechos a la información y a la libertad de expresión y supone el incumplimiento por la demandada de su deber de difusión de la información pública (arts. 1, 2, 12, 13, 43 y 57, Const. prov.).

Pone de resalto que la cuestión reviste trascendencia pública pues, de admitirse la demanda, colaboraría a promover el mejoramiento institucional en la Provincia de Buenos Aires que, según expresa, registra una "enorme deuda" en materia de acceso a la información pública (v. fs. 41).

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

En el mismo sentido, enfatiza que la exigencia de fundamentación de un requerimiento para el que no se necesita el patrocinio letrado se opone a "...la informalidad y la celeridad que deben calificar este tipo de solicitud, que el Estado debería promover y no obstaculizar si pretende poseer los rasgos mínimos de un Estado de Derecho" (fs. 49 vta.). Sostiene que la imposición de tal requisito tiene, entonces, un efecto disuasorio con respecto a la solicitud de información



Suprema Corte de Justicia
Provincia de Buenos Aires

I-73783

pública, incompatible con el alcance constitucional del derecho a su acceso, además de con los principios generales de informalidad y celeridad que rigen la materia y las razones por las que se sancionó la ley 12.475, según surge de su exposición de motivos.

Agrega que la exigencia de acreditación de un "interés legítimo" y de fundamentación para la solicitud de información pública importa la prohibición de brindar datos en supuestos en los que la propia Constitución local obliga a entregarlos, violentando así la supremacía de la que gozan las normas constitucionales. Menciona que ello también supone una violación del art. 57 de la Constitución provincial, pues adiciona restricciones respecto de los términos en que el derecho a la información es reconocido en su texto.

Afirma que el derecho a acceder a la información pública deriva del sistema republicano de gobierno (arts. 1, Const. nac. y prov.) y que, en consecuencia, todos los ciudadanos deben gozar de él sin limitaciones de ninguna especie. Destaca que el art. 12 inc. 4 de la Constitución bonaerense prevé que los derechos a la información y a la comunicación corresponden a toda persona y respecto de toda información. Y recuerda que ello fue así reconocido por la Corte Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Suprema de Justicia de la Nación en varios precedentes. Subraya asimismo que este derecho



*Suprema Corte de Justicia
Provincia de Buenos Aires*

I-73783

está anudado al de libertad de expresión, que con la misma amplitud se halla previsto en la Constitución local (art. 13).

Sostiene que los preceptos impugnados importan también el incumplimiento por la demandada de su deber constitucional de fomentar la difusión de los conocimientos y datos culturales mediante la implementación de sistemas adecuados de información (art. 43, Const. prov.), pues sirven de excusa para no brindar muchos de los datos a los que refiere esa manda.

Se denuncia que el señor Sisti, el día 10 de febrero de 2015, mediante diferentes presentaciones, requirió al Ministerio de Infraestructura de la Provincia de Buenos Aires información vinculada al cambio de identidad y comunicación visual del organismo y ciertos datos sobre su planta de personal allí especificados; y que en fecha 23 de mayo del mismo año su petición fue denegada con fundamento en la ausencia de acreditación de un interés legítimo en los datos solicitados, tal como exigiría el art. 1 de la ley 12.475 (v. fs. 26/29 vta.; 32/33).

Se menciona, a su vez, que el día 26 de marzo de 2015 el mismo coactor formuló otro pedido de información —esta vez, al Ministerio de Trabajo— relacionada con su personal y el cumplimiento de las pautas emergentes de la ley 14.301 (que tiene por objeto garantizar la ocupación laboral de los liberados que hubieran cumplido



Suprema Corte de Justicia
Provincia de Buenos Aires

I-73783

más de cinco años de privación de la libertad). Este requerimiento también habría sido denegado, aquí con fundamento en el incumplimiento del requisito legal referido al desarrollo de una fundamentación que respalde la solicitud (v. prueba documental agregada a fs. 30/31 vta.; 34/39 vta.).

Finalmente, se comenta que el día 20 de noviembre de 2014 el señor Sartori solicitó a la Procuración General datos relacionados con la gestión de expedientes judiciales, la cantidad y el desempeño de jueces y otros funcionarios, pedido que dice haber reiterado en fecha 5 de mayo del año siguiente tras haber sido notificado del rechazo de su petición original. Remarca que la presentación fue denegada con fundamento en "...la falta de demostración de una calidad diferente y adicional a la de ciudadano" (fs. 48 vta.).

En síntesis, por las razones apuntadas, solicita la declaración de inconstitucionalidad de los arts. 1 y 5 de la ley 12.475, con expresa imposición de costas.

II. Corrido traslado de la demanda, la Asesoría General de Gobierno la contestó y pidió su rechazo (v. fs. 77/85 vta.).

Luego de expresar su coincidencia con los actores en torno a la consagración constitucional e internacional —así como la trascendencia institucional y general— del derecho a la información,



Suprema Corte de Justicia
Provincia de Buenos Aires

I-73783

explica que ello no autoriza a considerarlo fuera de la posibilidad de ser razonablemente reglamentado por el Poder Legislativo (art. 103 inc. 13, Const. prov.).

Sostiene que la ley 12.475 fue sancionada por el órgano competente (la Legislatura), respetando el procedimiento constitucional previsto para ello. Postula que, entonces, el escrutinio requerido en la demanda exige avanzar sobre cuestiones de criterio y política legislativa que imponen una "seria limitación de juzgamiento" (fs. 81).

Agrega que la actora formula afirmaciones genéricas y dogmáticas, insuficientes para demostrar la falta de razonabilidad de los límites que los preceptos impugnados fijan al ejercicio, por todas las personas, del derecho a acceder a la información pública. Destaca, además, que tales limitaciones no resultan absolutas.

En ese mismo sentido, con cita de precedentes de este Tribunal, recuerda la necesidad de que los planteos de inconstitucionalidad articulados mediante el tipo de acción aquí entablada se hallen seria y concretamente fundados para merecer una decisión favorable. Considera que la demanda no cubre tal exigencia.

Manifiesta que la jurisprudencia citada por la parte actora admite que el derecho en cuestión sea reglamentado y aclara que los precedentes citados en la queja fueron resueltos en el contexto en que



Suprema Corte de Justicia
Provincia de Buenos Aires

I-73783

los peticionarios de la información denegada revestían algún interés especial en su obtención y habían fundado su requerimiento. Entiende que tales extremos no se registran en la especie.

Por otro lado, desarrolla las razones por las que estima que los arts. 1 y 5 de la ley 12.475 no son irrazonables. Sintéticamente, afirma que, si bien podría sostenerse que eliminar los requisitos criticados colaboraría a dar satisfacción al principio de máxima divulgación, de ello no puede extraerse que su contenido constituya una exigencia desproporcionada o que obstaculice el goce del respectivo derecho.

A ello adiciona que las normas objetadas son un instrumento para evitar el ejercicio abusivo del derecho al acceso a la información y tiende a controlar la generación de gastos y esfuerzos estatales que resulten injustificados con relación al interés general.

Añade que el recaudo del interés legítimo supone la existencia de un grado mínimo de afectación al requirente de los datos, en orden al registro de alguna relación jurídico-material que permita dar sentido a la petición. Más aún cuando su acreditación fue relativizada mediante la sanción del decreto 2.549/04, reglamentario de la ley 12.475, que no contiene previsión explícita de los extremos cuestionados.



Suprema Corte de Justicia
Provincia de Buenos Aires

I-73783

En su parecer, tampoco resulta irrazonable que se requiera alguna fundamentación que acompañe el requerimiento pues, como ocurre con el interés legítimo, es una exigencia mínima y común a toda petición dirigida a la Administración Pública.

Concluye que la regulación objetada se ajusta a las pautas constitucionales que rigen la materia y, por tal motivo, solicita el rechazo de la demanda, con costas.

III.1. Cabe recordar, como siempre, que la admisión de planteos como los formulados por la actora constituye la *ultima ratio* del ordenamiento jurídico (doctr. causas I. 1.302, "Ventimiglia", sent. de 5-XII-1989; I. 1.314, "Sanatorio Azul S.A.", sent. de 16-VII-1991; I. 2.027, "Sindicato de Trabajadores Municipales de Necochea", sent. de 27-XII-2000; I. 2.255, "Abedini", sent. de 18-VI-2008; I. 70.281, "Suárez", sent. de 29-VIII-2018; I. 73.162, "Bengolea", sent. de 27-VIII-2020; I. 74.308, "Stagnaro", sent. de 6-VI-2023; e.o.).

Así, la validez o aplicabilidad de las leyes sólo puede ceder ante una demostración concluyente de la discordancia sustancial de la norma impugnada con respecto al texto constitucional (CSJN Fallos: 334:1703). Por lo que, ante varias lecturas posibles, deberá priorizarse aquella que mejor armonice con las pautas constitucionales y convencionales rectoras del derecho que se alega conculcado (doctr.



Suprema Corte de Justicia
Provincia de Buenos Aires

I-73783

causa A. 70.571, "Asociación por los derechos Civiles", sent. de 29-XII-2014), de suerte que aparezca a todas luces indisputable que el último camino a transitar sea el que conduzca a la invalidación constitucional de la disposición normativa cuestionada.

III.2. El art. 1 de la ley 12.475 dispone lo siguiente: "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".

En estos autos se pone en entredicho la constitucionalidad de ese precepto, en cuanto refiere a la constatación de un "interés legítimo" para habilitar el requerimiento de información pública en poder de la Administración.

Lo que habrá de indagarse a continuación es si el enunciado legal comporta una barrera para el solicitante que reclama que sea atendida su petición o, por el contrario, si es posible interpretarlo de un modo compatible con las normas y principios constitucionales vertebradores del derecho de acceso a la información pública.

Si fuere así, la declaración de inconstitucionalidad requerida sería evitable a través de una interpretación conforme, capaz de congeniar el texto legal con las garantías previstas en la Constitución.

III.2.a. Este Tribunal ha dicho que la referida fórmula no



Suprema Corte de Justicia
Provincia de Buenos Aires

I-73783

debe ser leída en modo limitativo, sino que ha de ser armonizada con el contenido de otros textos normativos llamados a regular las condiciones de acceso a la información pública. Se destacó que, en esa labor, revisten especial trascendencia aquellos preceptos de superior jerarquía que determinan el alcance jurídico del derecho en cuestión (doctr. causa A. 70.571, cit.).

Es útil traer a colación —igual que como se hizo al emitir la resolución de 23-II-2022 en este expediente— que la Constitución provincial, tanto en su Preámbulo como en su art. 1, establece el principio republicano de gobierno. Una de cuyas manifestaciones primordiales reside en la exigencia de publicidad de los quehaceres de las autoridades del Estado. Con ello se procura que los ciudadanos puedan conocer los actos de los funcionarios como modo de controlar a sus representantes, condición inherente a la democratización del poder.

Consistente con la regla democrática condensada en los principios de igual dignidad y de participación ciudadana, a modo de criterio general toda persona ha de tener acceso a la información pública (conf. causas A. 70.571, cit. y A. 72.274, "Albaytero", sent. de 9-III-2016). Ello es sin perjuicio de que, como todo derecho pasible de reglamentación, pueda estar sujeto a razonables limitaciones y modulaciones.



Suprema Corte de Justicia
Provincia de Buenos Aires

I-73783

III.2.b. La Constitución de la Provincia prevé en su art. 12 inc. 4 el derecho de toda persona "a la información y a la comunicación" (v. en sentido conc., arts. 1, 11 y 38), sumado a lo que —además— pudiere tener cabida entre las garantías innominadas "que nacen del principio de la soberanía popular" (art. 56).

A su vez, como "parte integrante de la República Argentina" (art. 1), la Provincia de Buenos Aires asegura a sus habitantes el goce "...de los derechos y garantías que establece la Constitución nacional, los que emanan en su consecuencia a través de los tratados celebrados por la Nación y los que se expresan en esta Constitución" (art. 11). A propósito de ello, la Constitución federal contempla implícitamente este derecho en los enunciados generales de los arts. 1 y 33, dentro del contenido ínsito en la libertad de expresión (art. 14) y en algunos campos en los que la información es peculiarmente necesaria (v. arts. 38, 41 y 42).

Análoga consagración consta en los tratados internacionales dotados de jerarquía constitucional de acuerdo con el art. 75 inc. 22 de la norma fundamental. Así, la Convención Americana sobre Derechos Humanos prevé en su art. 13 el derecho de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole; la Declaración Universal de Derechos Humanos, en su art. 19.1, refiere al derecho de investigar y



*Suprema Corte de Justicia
Provincia de Buenos Aires*

I-73783

recibir información; el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos consagra en su art. 19.2 el derecho de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole. Y con diferente jerarquía, pero atinente a este tema, lo hace la Convención Americana contra la Corrupción, aprobada por ley 24.759 (art. III.5.; v. tb. Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, aprobada por la ley 26.097, art. 10) y, en materia ambiental, el Acuerdo de Escazú aprobado por ley 27.566 (art. 5, sigs. y concs.).

III.2.c. La Corte Suprema de Justicia de la Nación ha intervenido en varios casos para asegurar a cualquier ciudadano la tutela del derecho de acceso a la información en poder del Estado.

Al respecto sostuvo que, en tanto se trate de datos que hagan a la transparencia y a la publicidad de la gestión del gobierno o de los asuntos públicos y sean de incumbencia al interés de ese mismo carácter, en su accesibilidad reposan los pilares fundamentales de una sociedad que se precie de ser democrática (CSJN Fallos: 335:2393; 337:256; 338:1258; 339:827; 342:208; 343:1663; 344:344; e.o.).

III.2.d. Por otro lado, tal como dije en las causas A. 70.571, citada; A. 70.082, "Longarini", sentencia de 29-III-2017; A. 73.729, "Marchesín", sentencia de 22-VIII-2018 y A. 74.654, "Asociación Civil Aletheia por la Vida", sentencia de 29-V-2019, ese derecho evoluciona



Suprema Corte de Justicia
Provincia de Buenos Aires

I-73783

progresivamente.

Por sobre su formulación clásica, la adecuada publicidad de los actos importa una práctica que atañe a la "buena administración" (Baena del Alcázar, M.; "Sobre la idea europea de buena administración", Noticias CEE, n° 247-248, 2005. Tomás Mallén, B.; "El derecho fundamental a una buena administración", INAP, Madrid, 2005. Ponce Solé, J.; *Deber de buena administración y derecho al procedimiento administrativo debido*, Ed. Lex Nova, Valladolid, 2001, pág. 126 y sigs.) porque coadyuva a la transparencia de la gestión pública, fortalece la relación de confianza entre los ciudadanos y el Estado, facilita los controles del obrar público y estimula la eficiencia y efectividad de las administraciones. La opacidad, la reserva infundada o el secreto, por el contrario, reñidos con tales principios, dan lugar a diversos tipos de disfunciones, incompatibles con un estado de derecho.

Finalmente, el valor instrumental del acceso a la información en orden a la libertad de expresión (CSJN Fallos: 330:3908; 334:109 y 337:47) y la divulgación de la cosa pública (CSJN Fallos: 339:1077 y 343:637), justifica la predicada amplitud en cuanto a su reconocimiento y consagración práctica (v. en sentido coincidente CIDH caso *Claude Reyes vs. Chile*, sent. de 19-IX-2006 y Corte Sup. EE.UU. *New York Times Co. v. Sullivan*, 376 U.S. 254 [1964]).



Suprema Corte de Justicia
Provincia de Buenos Aires

I-73783

III.3. Ahora bien, pareciera que a la amplitud que el derecho a la información pública conceptualmente posee —y que para su efectividad requiere— vendría a oponérsele de modo irremisible el texto de la ley 12.475, al exigir, siempre, a quien peticionare, la acreditación de un "interés legítimo". Con un severo angostamiento de las posibilidades de acceso al derecho sustantivo, la fórmula legal llevaría a habilitar únicamente a las personas que demostraran la titularidad de una situación subjetiva de esa índole; esto es, aquella cualidad que, sin reunir en una persona la titularidad privativa o excluyente de un bien jurídico, como mínimo se diferencia del interés común a todo habitante en el respeto de la ley, y a lo sumo se comparte con un acotado grupo de personas, en concurrencia.

Las demás no estarían legitimadas para solicitar a los órganos estatales el acceso a la información pública.

Entonces, si el cumplimiento de esa condición legal para el acceso, valorado con el alcance señalado más arriba, fuese la única conclusión admisible a extraerse de la lectura del texto impugnado, se provocaría una (irrazonable) restricción. Que, para más, sin justificación seria, trataría de recrear la vigencia de una categoría diferente del derecho subjetivo (y también del simple interés en el cumplimiento de la juridicidad), antaño considerada esencial, básicamente a partir del



Suprema Corte de Justicia
Provincia de Buenos Aires

I-73783

seguimiento, sin mayor contextualización, de cierta doctrina italiana centrada en su ordenamiento positivo. En efecto, el interés legítimo ha gravitado y mantiene su valor en ese sistema para deslindar las contiendas de conocimiento de los tribunales administrativos regionales y el Consejo de Estado —junto con las relativas a la tutela de derechos subjetivos, en las materias específicas señaladas por la ley, relativos al ejercicio o no ejercicio de la potestad administrativa, de medidas, actos, acuerdos o comportamientos imputables incluso indirectamente al ejercicio de dicha potestad, ejecutados por las administraciones públicas— de aquellas otras que son enjuiciadas solo por órganos estrictamente judiciales (arts. 103, Const. de Italia; 7 y conchs., decreto legislativo 104/2010, Código del proceso administrativo italiano). Pero ya fue superada en nuestro ordenamiento positivo provincial (arts. 15 y 166 *in fine*, Const. prov. y 13, ley 12.008). Incluso en el orden nacional, la ley de procedimiento administrativo (decreto ley 19.549/72), que consagraba aquella distinción en el art. 23 a los fines de la impugnación judicial de actos administrativos, en la actualidad utiliza una fórmula basada en el art. 13 del Código Contencioso de la Provincia de Buenos Aires, pues se refiere a los *derechos o intereses jurídicamente tutelados* (texto según ley 27.742).

Precisamente, vale recordar que la ley 12.008 (B.O. de



Suprema Corte de Justicia
Provincia de Buenos Aires

I-73783

3-XI-1997) que, con sus reformas, codificó el nuevo proceso contencioso administrativo (art. 166 *in fine*, Const. prov.), acorde con las tendencias contemporáneas, legítima para accionar a toda persona que invocare "...una lesión, afectación o desconocimiento de sus derechos o intereses tutelados por el ordenamiento jurídico" (art. 13).

Se trata de un criterio más amplio y flexible que el "interés legítimo", concebido en el sentido anteriormente indicado (conf. doctr. causas B. 62.428, "Constandinoff", sent. de 26-VIII-2009; B. 62.764, "Fontana", sent. de 21-IV-2010; B. 53.501, "Bingomar S.A.", sent. de 29-VIII-2019; e.o.), que sintoniza sin disonancias con el sentido de la expresión "casos derivados de la actuación u omisión" de sujetos investidos de prerrogativas administrativas recreada en el citado art. 166, última parte, de la Constitución.

Cierto es que la ley 12.475 no adoptó la fórmula del proyecto original que legitimaba a "toda persona física o jurídica que tenga interés en la tutela de situaciones jurídicamente protegidas" (art. 1), Pero ello de manera alguna basta para afirmar que el artículo impugnado haya tenido por legítimo propósito revivificar una vestigial figura que para ese entonces había sido desconsiderada por la propia Legislatura en el ordenamiento estructurante de la justicia administrativa.



Suprema Corte de Justicia
Provincia de Buenos Aires

I-73783

Por otra parte, alimentar la idea proclive a la mayor restricción de la categoría legal en disputa, lleva como corolario a validar una irracional discordancia que se generaría porque —en los hechos— sería más dificultoso el acceso a la instancia administrativa que el tránsito por sede judicial. Lo previsto en el art. 15 de la Constitución provincial invita a descartar, como principio, cualquier consideración orientada a la estrechez en lo que al tópico de la legitimación en sede administrativa atañe, tornándola compatible con los principios vigentes (doctr. causa A. 73.905, "Merlo Ocampo", sent. de 10-VII-2019 y sus citas).

En definitiva, si el art. 13 de la ley 12.008 posee un cierto contenido discernible como especificación del art. 166 de la Constitución, pues también la propia categoría de interés legítimo contemplada en la ley 12.475, nutrida de una mirada contemporánea, debe ser comprendida en sentido amplio y no antagónico con el norte constitucional del ordenamiento. A la postre, ambas, no dejan de ser enunciados que llevan consigo aspectos propios de un dispositivo de remisión a los regímenes sectoriales en los que anidan las respectivas situaciones jurídicas subjetivas materiales implicadas.

Ello explica que, mientras, verbigracia, el acceso a la información en materia urbanística o ambiental sea de rango



Suprema Corte de Justicia
Provincia de Buenos Aires

I-73783

sumamente amplio, de ejercicio *uti cives* (arts. 57, 59 y conchs., ley 14.449; 2 inc. "b", 16, 26 y conchs., ley 11.723, ambas de la Provincia; 16 y conchs., ley nacional 25.675) y en otros casos tenga un alcance algo menor, en atención a la índole de la materia debatida, por involucrar afectación de datos personales sensibles de terceros o por otras razones análogas

Por último, pero no menos trascendente, la lectura tradicional y estrecha de la fórmula consagrada por el precepto en cuestión, deriva en una solución regresiva en materia de legitimación en sede administrativa. Ello desvirtúa el núcleo esencial de un derecho trascendente, como es el del acceso irrestricto a la jurisdicción, piedra angular de la tutela judicial efectiva, que supone un ingreso y tránsito todavía más abierto, generoso y *desformalizado* ante las diversas agencias de la Administración Pública y del Estado en general.

De tal modo, en atención al mandato constitucional según el cual "toda persona" goza del derecho "a la información y a la comunicación" (art. 12 inc. 4, en conc. art. 1, Const. prov.), de consuno —se insiste— con la garantía consagrada en art. 15 con expresa gravitación en el ámbito administrativo (doctr. causa A. 70.399, "Müller", sent. de 10-XII-2014), a fin de la aplicación del art. 1 de la ley 12.475 no es menester un señorío especial para realizar ese derecho.



Suprema Corte de Justicia
Provincia de Buenos Aires

I-73783

Basta con que el requerimiento de información pública ante la Administración encuentre sustento, al menos, en un interés en principio común a toda la ciudadanía.

III.4. Por todo ello, dado que la inteligencia de la disposición controvertida tolera distintas alternativas hermenéuticas, el problema que plantea, con razonable preocupación, la ONG actora, puede ser afrontado y resuelto sin descalificar la constitucionalidad de la norma. En otros términos, conjugando de tal manera el art. 1 de la ley 12.475 con las cláusulas y principios relevantes consagrados en la Constitución local (arts. 1, 11, 12 inc. 4, 15 y 38), su declaración de inconstitucionalidad no luce inevitable.

La lectura armonizadora de la norma —del modo propuesto *supra*— se presenta pues como una opción plausible en el trance interpretativo al que se ve enfrentado el Tribunal. Por consiguiente corresponde postularla en el caso sin caer en la alteración sustantiva del precepto (conf. arg. doctr. causa C. 124.096, "Barrios", sent. de 17-IV-2024).

Cabe recordar lo que surge de la explicación de motivos del proyecto de la ley cuestionada. Allí se admite que la falta de difusión de los documentos administrativos "...atenta contra la publicidad de los actos de gobierno que constituye uno de los principios esenciales del



Suprema Corte de Justicia
Provincia de Buenos Aires

I-73783

sistema republicano", y que el acceso a tal información representa "...una forma explícita de asegurar la subordinación de la actividad estatal a la Constitución, que es uno de los pilares básicos y fundamentales del Estado de derecho". En adición, se considera "...imprescindible el aseguramiento de nuevos mecanismos de control que permitan a la ciudadanía la participación activa en la tarea pública" de la mano de la transparencia (v. ley 12.475, fundamentos <https://normas.gba.gob.ar/documentos/VNaLASNB.html>).

Lo mismo si se mira a su decreto reglamentario 2.549/04 que, al prescindir de la terminología aquí tan criticada, lisa y llanamente consagra que "Toda persona física o jurídica tiene derecho de acceso a documentos administrativos de naturaleza pública..." (art. 1). Provieniendo esto último del propio Poder Ejecutivo provincial, principal destinatario de las disposiciones de la ley 12.475 (art. 2), semejante inteligencia normativa confirma y refuerza la interpretación propugnada (conf. arg. causa I. 75.132, "Asociación Bancaria", resol. de 14-III-2023).

III.5. En suma: un pedido de información pública dirigido a la Administración —además de su trascendencia sustancial e instrumental puesta de resalto párrafos arriba—, en principio no ha de requerir la acreditación de un interés cualificado diferencial en cabeza de quien la solicita. Basta con mucho menos, inclusive si con eso —en el



Suprema Corte de Justicia
Provincia de Buenos Aires

I-73783

fondo— se busca en sede administrativa ejercer el control ciudadano del cumplimiento de la legalidad por parte de las autoridades estatales. Esto último, que en un contexto puramente judicial de ordinario no sería atendible (CSJN Fallos: 321:1252; 322:528; 324:2048; 345:191; 347:357; e.o.), debe ser acordemente considerado en situaciones como las que motivan la presente controversia.

III.6. Lo expuesto no implica que pueda requerirse de la Administración cualquier tipo de información (pues no se ignoran ciertas limitaciones legítimas en este aspecto, *v.gr.*, las vinculadas con el secreto bancario, profesional, industrial o fiscal), de cualquier manera, o para cualquier finalidad (*v.gr.*, si fuese posible presumir que la base de datos podrá ser empleada para facilitar la comisión de ilícitos o poner en riesgo la seguridad pública). Algo semejante desconocería —como ya lo adelanté— que en esta materia no existen derechos absolutos, pues su ejercicio es susceptible de atendibles limitaciones reglamentarias.

Ese tipo de preocupaciones son aquello que, de máxima, puede estar informando la noción de "interés legítimo" empleada en el art. 1 de la ley 12.475. Pero por fuera de esas situaciones puntuales y en el singular contexto en el que se desenvuelve, la interpretación de la normativa no causa menoscabo en orden a la aptitud para solicitar información pública, que sólo encuentra confín en la formulación de



*Suprema Corte de Justicia
Provincia de Buenos Aires*

I-73783

pedidos enderezados a satisfacer ciertos objetivos o intereses restringidos, cuando no directamente vedados por el régimen jurídico. Así comprendida, se equilibran el acceso a la información con otros valores fundamentales de la juridicidad.

III.7. En definitiva, la actora tuvo motivos valederos para formular el cuestionamiento objeto de autos, aunque ello no haya de derivar en la declaración de inconstitucionalidad que peticiona, sino en la recta lectura del precepto controvertido con la autoridad inherente a un pronunciamiento de este Máximo Tribunal provincial, primer y natural intérprete del derecho público local (conf. CSJN Fallos: 298:321; 302:1662; 306:285 y 614; 307:919; 314:1163 y 341:1869; v. mi voto en causa A. 74.952, "Fisco c/ Toledo", sent. de 14-XII-2022).

IV. Por otro lado, la parte requiere la declaración de inconstitucionalidad del art. 5 de la ley 12.475.

IV.1. La norma prevé que "La solicitud de acceso a los documentos debe ser fundada. Ella se presentará por escrito firmado en el que consten los datos identificatorios personales del solicitante y ante la dependencia oficial que ha conformado el documento o lo retiene en su poder".

Se sostiene en la demanda que el requerimiento de que la petición de información pública sea "fundada" constituye un recaudo



Suprema Corte de Justicia
Provincia de Buenos Aires

I-73783

incompatible con los principios que rigen el derecho involucrado.

IV.2. Pues bien, este abordaje exige reiterar que no existen en nuestro ordenamiento derechos absolutos, sino que su ejercicio se encuentra sujeto a las leyes que los reglamentan. Estas últimas, a su vez, no pueden desnaturalizar el derecho que regulen sin incurrir en una violación constitucional (conf. arts. 28, Const. nac. y 57, Const. prov.). Debe analizarse, entonces, si la exigencia de fundamentación del pedido de información pública vulnera aquella manda o si resulta una limitación razonable.

Adelanto que este planteo no es de recibo.

IV.3. Como fue puntualizado líneas arriba, se trata de una petición dirigida a la Administración que, como tal, debe ser acompañada de una explicación que le permita a la autoridad encargada de proveer la información o documentación conocer su contenido y alcance. De lo contrario, se activaría el despliegue de una actividad servicial sin los cuidados mínimos que le permitan garantizar que la gestión provocada —y con ello, la afectación de recursos humanos y materiales asociada— resulte esperablemente útil para satisfacer el objeto que la motivó, bajo elementales criterios de eficiencia y eficacia (conf. art. 7, dec. ley 7.647/70).

La condición impuesta por la ley no es extravagante. Puede



Suprema Corte de Justicia
Provincia de Buenos Aires

I-73783

ser idónea para encauzar prontamente la solicitud y coadyuvar a la más apropiada obtención de planteos a formularse por el requirente (arg. mi voto en causa A. 70.399, "Müller", cit., advirtiendo que la facilitación de una vista con virtualidad suspensiva de los plazos para fundar mejor un recurso administrativo, de ordinario ha de reportar ventajas similares). En algún caso también podrá disuadir de la realización de pedidos y consecuentes tramitaciones francamente innecesarias, evitando una actividad estatal superflua o infructífera.

Es, por otra parte, un requisito común a los escritos que promueven el inicio de cualquier gestión ante la Administración Pública. En el régimen común de procedimiento administrativo provincial las presentaciones deben cumplir, entre otros, recaudos, con una "...relación de los hechos, y si se considera pertinente, [indicará] la norma en que funde su derecho" y con la formulación de la "...petición concretada en términos claros y precisos" (art. 33 incs. "c" y "d", dec. ley 7.647/70 con sus reformas).

De más está decir que la cuestionada regla del art. 5, antes citado, rectamente interpretada, en forma alguna obliga a quien solicita la información pública a satisfacer una carga equivalente a la que ha de asumir quien recurre contra un acto administrativo (arts. 89 y 92, dec. ley cit.). Pues, entre otras cosas, este último debe derrotar la presunción



Suprema Corte de Justicia
Provincia de Buenos Aires

I-73783

de validez de la decisión que impugna.

El peticionario tampoco debe llenar fórmulas sacramentales, ni desarrollar un riguroso estándar explicativo o argumentativo. Esto es evidente a poco de repararse en que la actuación de referencia ni siquiera demanda de patrocinio letrado. Antes bien, para cumplir con el recaudo legal basta con que se explicité mínimamente el propósito que guía a la petición. Y, por cierto, mayor será el compromiso de explicitación del pedido cuanto más extensa o compleja sea la encomienda informativa objeto del reclamo ante la autoridad estatal requerida.

IV.4. Lo dicho es suficiente para descartar el planteo de inconstitucionalidad aquí abordado (art. 688 *in fine*, CPCC), toda vez que no se advierte que la exigencia de fundamentación del pedido de información pública se encuentre previsto en la ley 12.475 de un modo que obstaculice el goce del derecho de acceder a aquella, sino como una exigencia que ha de favorecer tanto a la persona solicitante como al organismo requerido.

V. Por todo lo expuesto, se establece conforme los fundamentos que anteceden, la recta interpretación que cabe atribuirle al art. 1 de la ley 12.475 y, ante los hechos denunciados en autos, así como frente a la eventualidad de subsistir interés en su obtención, se



Suprema Corte de Justicia
Provincia de Buenos Aires

I-73783

declara que corresponde que los ministerios de Infraestructura y de Trabajo de la Provincia de Buenos Aires y la Procuración General procedan a analizar —nuevamente y de manera consistente con lo que surge de esta opinión— los pedidos de acceso a la información pública formulados por los actores y que fueran denegados.

Como lógica derivación de la falta de invalidación constitucional de las normas impugnadas, se desestima la demanda. Mas, dado que la actora tuvo motivos valederos para formular su pretensión, se disponen las costas por su orden (art. 68 segundo párr., CPCC).

Con el alcance indicado, voto por la **negativa**.

La señora Jueza doctora **Kogan**, por los mismos fundamentos del señor Juez doctor Soria, votó también por la **negativa**.

A la cuestión planteada, el señor Juez doctor Torres dijo:

Adhiero al voto del distinguido colega que inicia el acuerdo.

Con relación a lo señalado en el punto III.3. párrafo noveno de su voto, remito a lo que votara en oportunidad de pronunciarme en la causa A. 76.371, "Ecoplata", sentencia de 4-VI-2025.

Con el alcance indicado, voto por la **negativa**.

El señor Juez doctor **Maidana**, por los mismos fundamentos del señor Juez doctor Soria, votó también por la **negativa**.



Suprema Corte de Justicia
Provincia de Buenos Aires

I-73783

Con lo que terminó el acuerdo, dictándose la siguiente

S E N T E N C I A

Por lo expuesto en el acuerdo que antecede, oído el señor Procurador General, se rechaza la demanda y se declara que, de subsistir el interés de la parte actora, corresponde que los ministerios de Infraestructura y de Trabajo de la Provincia de Buenos Aires y la Procuración General procedan a analizar —nuevamente y de manera consistente con lo que surge de los fundamentos de esta sentencia— los pedidos de acceso a la información pública formulados por los demandantes y que fueron denegados.

Las costas se imponen por su orden (art. 68 segundo párr., CPCC).

Por su actuación profesional en autos y en virtud del resultado obtenido, se regulan los honorarios de los letrados patrocinantes de la parte actora, doctores María Emilia Mamberti y Álvaro Bautista Flores en el equivalente en pesos a veinticinco (25) *Jus* arancelarios para cada uno (arts. 16 inc. "e", 26 y 49, ley 14.967), cantidad a la que se deberá adicionar el 10% (arts. 12 inc. "a" y 16, ley 6.716) y lo que resulte de la condición de los nombrados frente al Impuesto al Valor Agregado.

Regístrese y notifíquese de oficio y por medios electrónicos



Suprema Corte de Justicia
Provincia de Buenos Aires

I-73783

(conf. resol. Presidencia 10/20, art. 1 acápite 3 "c"; resol. SCBA 921/21).

Suscripto por el Actuario interviniente, en la ciudad de La Plata, en la fecha indicada en la constancia de la firma digital (Ac. SCBA 3971/20).

REFERENCIAS:

Funcionario Firmante: 09/10/2025 09:18:05 - KOGAN Hilda - JUEZA

Funcionario Firmante: 13/10/2025 15:55:34 - SORIA Daniel Fernando - JUEZ

Funcionario Firmante: 14/10/2025 12:12:49 - TORRES Sergio Gabriel - JUEZ

Funcionario Firmante: 27/10/2025 13:37:36 - MAIDANA Ricardo Ramon - JUEZ

Funcionario Firmante: 27/10/2025 13:39:03 - MARTIARENA Juan Jose - SECRETARIO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA



244500290005952385

SECRETARIA DE DEMANDAS ORIGINARIAS - SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

NO CONTIENE ARCHIVOS ADJUNTOS



Suprema Corte de Justicia
Provincia de Buenos Aires

I-73783

Registrado en REGISTRO DE SENTENCIAS DE SUPREMA CORTE el 27/10/2025 13:40:14 hs. bajo el número RS-82-2025 por MARTIARENA JUAN JOSE.

Registrado en REGISTRO DE REGULACIONES DE HONORARIOS DE SUPREMA CORTE el 27/10/2025 13:40:12 hs. bajo el número RH-128-2025 por MARTIARENA JUAN JOSE.