

**EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA  
DERECHO HUMANO UNIVERSAL E INDIVISIBLE Y MECANISMO DE  
REALIZACIÓN DE LA VIDA DEMOCRÁTICA**

Recibido: 20 de Marzo de 2013  
Aprobado: 05 de Julio de 2013

**Analía Eliade**

**Universidad Nacional de la Plata**

[aeliades@perio.unlp.edu.ar](mailto:aeliades@perio.unlp.edu.ar)



Abogada. Licenciada en Comunicación Social. UNLP.

Especialista en Derechos Humanos. Universidad Complutense de Madrid.

Profesora Asociada Ordinaria Derecho de la Comunicación. Catedra II –Universidad Nacional de La Plata.

Docente de posgrado de la Maestría en Periodismo de la Universidad de Buenos Aires; de la Maestría en Periodismo de Investigación de la Universidad del Salvador; de la Maestría en Comunicación y Derechos Humanos y de la Especialización en Comunicación Radiofónica de la Facultad de Periodismo y Comunicación Social de la UNLP.

Autora del libro El derecho a comunicar y la actividad radiodifusora, Ediciones EPC, Argentina, 2009, entre otros.

## **Resumen**

El derecho de acceso a la información pública constituye parte esencial del derecho humano a la información y a la comunicación. Sus principios y características se van consolidando en el marco del sistema interamericano de derechos humanos y de allí su necesario abordaje que da luz a los Estados Parte. En el presente trabajo se abordan las contribuciones de la normativa y jurisprudencia argentina en la materia y se destaca la necesidad de una ley que en forma genérica y para todos los poderes consagre el derecho de acceso a la información pública, acompañada por cambios legislativos en las Provincias y en las prácticas administrativas y culturales.

**Palabras clave:** derecho de acceso a la información pública – derecho a la información – derecho a la comunicación – democracia – transparencia – cultura.

## **Abstract**

The right to public information is part of the human right to information and communication. The principles and characteristics of this right are taking form in the interamerican system of protection of human rights and for that reason is important to take into account the contributions for the States parties. This article also treats about the laws and the jurisprudence, a descriptive and normative analysis of law and cases in which the right of access to information are involved in Argentina.

**Key words:** right of access to information – right to information – right to communication – democracy – transparency – culture.

Sumario:

**I.- Preliminar. II.- Abordaje conceptual del derecho de acceso a la información pública. III.- El derecho de acceso a la información pública en el ámbito del sistema interamericano de derechos humanos. IV. Principios rectores del derecho de acceso a la información pública sistematizados por la Relatoría para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. V.- El derecho de acceso a la información pública en el ordenamiento jurídico argentino. VI. – El derecho de acceso a la información pública en la jurisprudencia argentina. VII. Algunas consideraciones finales.**

*“La gente quiere saber lo que se trata”*

*En la muy noble y muy leal Ciudad de la Santísima Trinidad, Puerto de Santa María de Buenos Aires, a veinticinco de mayo de mil ochocientos diez, estando juntos y congregados en la Sala de sus acuerdos los señores del Excelentísimo Ayuntamiento... En estas circunstancias ocurrió multitud de gentes a los Corredores de las Casas Capitulares y algunos individuos en clase de Diputados, previo el competente permiso, se personaron en la Sala exponiendo que el Pueblo se hallaba disgustado, y en conmoción (...). Estando en esta sesión las gentes que cubrían los corredores dieron golpes por varias ocasiones a la puerta de la Sala Capitular, oyéndose las voces de que querían saber lo que se trataba...*

**Archivo General de la Nación. Acuerdos del Extinguido Cabildo de Buenos Aires, 1927, Serie IV, t. IV, p. 160-172 (Fojas 126 a 133 del libro original), publicado en “La Historia en Mis Documentos 2. Desde la Revolución de Mayo hasta el triunfo federal de 1831”, Meroni, Graciela. Editorial Abril S.A. Textos Huemul, Buenos Aires, 1985, pág. 14.**

## **I.- Preliminar.**

Las necesidades de saber, aprender, conocer, expresarse, escuchar, dar y recibir información, comunicarse, entre otras, conforman un conglomerado indivisible de condiciones que nos constituyen como seres humanos y hacen a nuestra vida misma.

Así como el pueblo de Buenos Aires, clamaba por la libertad y por saber lo que se trataba en el Cabildo el 25 de mayo de 1810, la Generación del Bicentenario encarna la generación de la búsqueda de la verdad, la justicia y la memoria con plena realización de los derechos humanos en un pleno Estado de Derecho(s).

Nuestra democracia es aún muy joven, y la discusión sobre el derecho a la libertad de expresión, del que forma parte inescindible el derecho de acceso a la información pública y su alcance, es parte esencial de la construcción y del fortalecimiento de la democracia en toda América. En este marco, resulta oportuno recordar que en la visita que realizara a nuestro país, la Dra. Cecilia Medina Quiroga, en julio de 2008, por entonces Presidenta de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en una entrevista<sup>1</sup> declaró que las cuestiones atinentes a la libertad de expresión constituyen la problemática que mayor preponderancia tiene en el sistema regional protectorio de los derechos humanos y que incluso son los casos que más llegan y por los que más se pide.

Sin duda, ese dato, no solo desde el punto de vista cuantitativo, sino también fundamentalmente desde el cualitativo, constituye un parámetro para analizar el carácter democrático de los Estados que integran el sistema interamericano.

---

<sup>1</sup> Entrevista realizada por Diego Martínez a Cecilia Medina Quiroga, Presidenta de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, publicada por *Página 12*, 1° de julio de 2008.

También nos habla del recorrido hacia la consolidación democrática, ya que desde el resurgimiento de los gobiernos democráticos durante la década del 80, la Justicia debió ocuparse y dar prioridad a otros temas trascendentales de derechos humanos, tales como la desaparición forzada de personas, los genocidios de las dictaduras, las torturas, la búsqueda de identidad, la memoria, la verdad, el debido proceso, el derecho a la vida misma, y que luego de superar los valladares de leyes de obediencia debida, punto final y los indultos, su juzgamiento se hizo posible a partir de la política en derechos humanos implementada a partir del año 2003.

Como los derechos humanos conforman un conjunto indivisible, el derecho a la información, la verdad y la justicia, constituyen un todo coherente que también nos ha permitido en esta instancia llegar a preguntarnos sobre el sentido, el alcance y las dimensiones, del derecho a la libertad de expresión y a la comunicación y del derecho de acceso a la información pública. El “derecho a saber” sobre nuestra historia, nos abrió la puerta al “derecho a la información y a la comunicación” y el “derecho de acceso a la información pública” en nuestro quehacer cotidiano, y alcanzó renovadas dimensiones en el ejercicio de la participación social.

La expresión, la información y la comunicación requieren una mirada integradora de los múltiples aspectos que conforman la vida (desde lo social, lo político, lo económico, lo cultural, lo jurídico, lo antropológico, lo psicológico, etc.), con una perspectiva que reconozca que los derechos humanos constituyen un conjunto coherente, cuyo carácter indivisible debe ser protegido<sup>2</sup>.

El principio de indivisibilidad de los derechos de la persona significa que los derechos conforman un todo, cuyos elementos son indisociables en su concepción y aplicación, y en esta concepción indivisible, la expresión, la comunicación, la información y su acceso se constituyen en elementos centrales de la vida misma.

---

<sup>2</sup> Bernard, A. (1994). “Una barrera contra la barbarie”. *El Correo de la UNESCO. Derechos Humanos: Una larga marcha*, 15-17.

## II.- Abordaje conceptual del derecho de acceso a la información pública.

El derecho de acceso a la información pública y su consecuente ejercicio concreto posee múltiples implicancias. En efecto, su existencia se constituye como requisito indispensable para la mejor concreción del derecho a la vida, a la vez que hace al funcionamiento mismo de la democracia y deviene del principio de publicidad de los actos de gobierno como carácter esencial del sistema republicano. Al mismo tiempo el derecho de acceso a la información pública implica la concreción del derecho a la libertad de expresión, entendido éste en toda su amplitud y extendido a lo que hoy llamamos “derecho a la información”, que comprende la facultad tanto de dar y recibir y cuyo ejercicio corresponde a toda persona, al “sujeto universal”, a todos y cada uno de nosotros. Simultáneamente, el derecho de acceso a la información dialoga en forma permanente con otros derechos humanos.

En este sentido, se ha expresado la Relatoría para la Libertad de Expresión en el ámbito de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en el Informe del año 2002, señalando: *“En un sistema democrático representativo y participativo, la ciudadanía ejerce sus derechos constitucionales de participación política, votación, educación y asociación, entre otros, a través de una amplia libertad de expresión y de un libre acceso a la información. La publicidad de la información permite que el ciudadano pueda controlar (la gestión pública), no sólo por medio de una constatación de los actos de los mismos con la ley, que los gobernantes han jurado cumplir, sino también ejerciendo el derecho de petición y de obtener una transparente rendición de cuentas.*

*El acceso a la información, a la vez de conformarse como un aspecto importante de la libertad de expresión, se conforma como un derecho que fomenta la autonomía de las personas, y que les permite la realización de un plan de vida que se ajuste a su libre decisión”<sup>3</sup>.*

---

<sup>3</sup> Informe del Relator Especial para la Libertad de Expresión 2002. Capítulo IV. Libertad de Expresión y Pobreza. “El acceso a la información pública como ejercicio de la libertad de expresión de los pobres”. Puntos 16 y 17. Fuente: página web de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. [www.cidh.org](http://www.cidh.org)

En la misma línea interpretativa, la Relatoría se ha pronunciado en su Informe del año 2011: *“El acceso a la información es una herramienta que se ajusta perfectamente a lo que se espera de los miembros de una sociedad democrática. A través del acceso a la información pública se pueden proteger derechos y prevenir abusos de parte del Estado, así como luchar contra males como la corrupción y el autoritarismo.*

*El acceso a la información es también una herramienta particularmente útil para el ejercicio informado de otros derechos como los derechos políticos o los derechos sociales y económicos. Esta situación es especialmente relevante para la protección de sectores sociales marginados o excluidos, que no suelen tener a su disposición mecanismos de información sistemáticos y seguros, que les permitan conocer el alcance de sus derechos y la forma de hacerlos efectivos.*

*Una ciudadanía activa que exige información debe verse respaldada por una estructura estatal democrática. Costumbres propias del autoritarismo, tales como hacer regla general el secreto de la información del Estado y la publicidad de la información sobre los individuos, repelen el ideal del sistema interamericano de la promoción y fortalecimiento de sociedades y Estados democráticos, en donde la regla general es precisamente la inversa: publicidad de los actos estatales y privacidad de la información de los individuos”<sup>4</sup>.*

Vale decir entonces, que esa doble dimensión simultánea, individual y social o colectiva, propia del derecho a la libertad de expresión, y resaltada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en su Opinión Consultiva 5/85<sup>5</sup> también se constata en el derecho de acceso a la información pública.

En este sentido, cabe destacar que el sistema interamericano de derechos humanos ha dado luz a diversas situaciones de reclamo de ejercicio del derecho de acceso a la información y

---

<sup>4</sup> Informe anual de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, 2011 : Informe anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2011, vol.2 / Catalina Botero Marino, Relatora Especial para la Libertad de Expresión, 30 de diciembre de 2011. Disponible en <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/informes/anuales.asp>

<sup>5</sup> “Las dos dimensiones mencionadas –individual y social- de la libertad de expresión deben ser garantizadas simultáneamente. No sería lícito invocar el derecho de la sociedad a estar informada verazmente para fundamentar un régimen de censura previa supuestamente destinado a eliminar las informaciones que serían falsas a criterio del censor”. Corte Interamericana de Derechos Humanos. Opinión Consultiva 5/85, Serie A, n° 5. “La Colegiación obligatoria de periodistas”. Punto 33.



como veremos ha presentado las características fundantes de este derecho, sus principios y procedimientos de solicitud.

Para otros autores, entre ellos, Luis Norberto González Alonso, en referencia a la transparencia y el acceso a la información en la Unión Europea: “Se trata, desde luego, de un derecho de perfiles todavía difusos y que presenta una multiplicidad de facetas (...). Pero no es, en modo alguno, una simple construcción doctrinal que obedezca al voluntarismo de un grupo de autores particularmente comprometidos con la causa de la transparencia. Su desarrollo encuentra ya un firme anclaje jurisprudencial y se manifiesta por doquier en la práctica de las instituciones, que a resultas del mismo se están viendo obligadas a aceptar profundos cambios en sus métodos de trabajo<sup>6</sup>”.

Sin embargo, en la práctica concreta, se encuentran, en general, serios inconvenientes para el ejercicio efectivo del derecho de acceso a la información pública, predominando en muchos casos la cultura del oscurantismo y del secreto por sobre la apertura y transparencia. Múltiples ejemplos dan cuenta de ello, poniéndose en particular evidencia con la judicialización de algunos casos, tal como veremos más adelante, en los que los Estados o los organismos interpelados por información no presentan fundamentos que sustenten la negativa, guardan silencio, aluden a excusas infundadas, niegan legitimación activa al solicitante e incluso niegan el carácter participativo, público y democrático del derecho de peticionar información a las autoridades, aun cuando suele estar consagrado en todas las Constituciones<sup>7</sup>.

El ejercicio concreto del derecho de acceso a la información pública posee múltiples implicancias, en beneficio de los ciudadanos y de la propia democracia, así entre otros beneficios, permite:

---

<sup>6</sup> González Alonso, Luis Norberto. “Transparencia y acceso a la información en la Unión Europea”, Editorial COLEX, 2002, Madrid, pág. 15.

<sup>7</sup> Como un adelanto o muestra de ello, baste tener en cuenta los argumentos presentados por el Estado chileno en el caso “Claude Reyes y otros c/ Chile”, Corte Interamericana de Derechos Humanos, 19 de septiembre de 2006, caso en el que también se advierte que aún con la aprobación de la Ley de Probidad de 1999, “en la práctica los principios de transparencia y de acceso a la información pública, se encuentran seriamente limitados, llegando a convertir estas leyes en letra muerta”.



1. Concretar el derecho a buscar y recibir información, estableciendo una correspondencia entre el deber de informar de la Administración y el derecho a la información de los ciudadanos.
2. Fomentar la existencia de una opinión pública libre, indisolublemente ligada con el pluralismo político, de modo tal que cada persona pueda formar libremente sus opiniones e incluso ponderar las contrapuestas.
3. Alentar y participar de modo más responsable en los asuntos públicos, instrumento necesario para una correcta formación de la voluntad democrática.
4. Afianzar el sistema de relaciones democráticas auspiciado por la Constitución, así como el ejercicio efectivo de otros derechos y libertades.
5. Efectivizar el Principio de Transparencia administrativa, de gestión y de los actos de gobierno como mecanismo para la realización de un control democrático sobre la actividad administrativa.
6. Garantizar el derecho a la igualdad. Tratamiento común de los ciudadanos en sus relaciones con la Administración Pública (no como meros sujetos pasivos, “administrados” sino como activos “ciudadanos”).
7. Debilitar la línea divisoria entre gobernantes y gobernados en una democracia participativa.
8. Permitir la realización de otros derechos humanos de manera indivisible, entre múltiples ejemplos, el derecho a la salud (planes de salud, obras sociales, asistencia médica, planes asistenciales, etc.), el derecho a una vivienda digna (acceder a la información que permita conocer los planes de vivienda, préstamos, acceso a terrenos, etc), el derecho a la educación, el derecho a la cultura, derechos políticos, entre otros.

Desde ya que uno de los principios fundantes del derecho de acceso a la información pública es garantizar y facilitar su acceso mismo. El secreto es la excepción y debe estar fundado legalmente. En este sentido, es necesario continuar trabajando culturalmente, con capacitación y difusión, tanto dentro de la Administración Pública como en la comunidad para cambiar la tradición del no acceso, del ocultamiento o del silencio, por la transparencia.

Como consecuencia del derecho de acceso a la información pública, surge la obligación del Estado de evitar establecer restricciones –de cualquier tipo, incluyendo las económicas-, que impliquen discriminación en el acceso a la información.

Argentina, como Estado parte del Pacto de San José de Costa Rica se ha obligado, entre otras cosas, a “garantizar” el pleno y libre ejercicio de los derechos reconocidos en la Convención, la Corte ha dicho que esta obligación implica:

“El deber de los Estados de organizar todo el aparato gubernamental y, en general, todas las estructuras a través de las cuales se manifiesta el ejercicio del poder público, de manera tal que sean capaces de asegurar jurídicamente el pleno y libre ejercicio de los derechos humanos. Como consecuencia de esta obligación los estados deben prevenir, investigar y sancionar toda violación de los derechos reconocidos en la Convención y procurar, además, el restablecimiento, si es posible, del derecho conculcado y, en su caso, la reparación de los daños producidos por la violación de los derechos humanos”<sup>8</sup>.

Ahora bien, esta pertenencia y la obligatoriedad de aplicación de los parámetros de la Convención Americana de Derechos Humanos, nos invitan a tener presente, el abordaje y concepción que el sistema interamericano realiza sobre el derecho de acceso a la información pública.

### **III.- El derecho de acceso a la información pública en el ámbito del sistema interamericano de derechos humanos.**

La Convención Americana de Derechos Humanos establece en su artículo 13<sup>9</sup> el derecho a la libertad de expresión, y sin duda alguna el derecho de acceso a la información pública es

---

<sup>8</sup> Véase, Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Velásquez Rodríguez, Sentencia de 29 de julio de 1988. Serie C n° 4, párr. 166.

<sup>9</sup> Artículo 13. Libertad de Pensamiento y de Expresión: 1. “Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin

parte integrante del mismo, tal como hemos destacado. Esta interpretación es sostenida por la misma Comisión Interamericana de Derechos Humanos al aprobar en el año 2000 la Declaración sobre Libertad de Expresión. Así el Principio 4 establece: “El acceso a la información en poder del Estado es un derecho fundamental de los individuos. Los Estados están obligados a garantizar el ejercicio de este derecho. Este principio sólo admite limitaciones excepcionales que deben estar establecidas previamente por la ley para el caso que exista un peligro real e inminente que amenace la seguridad nacional en sociedades democráticas”.

Por su parte, la Corte Interamericana sostiene en la Opinión Consultiva N° 5/85<sup>10</sup>, que el “concepto de orden público reclama que, dentro de una sociedad democrática, se garanticen las mayores posibilidades de circulación de noticias, ideas y opiniones, así como el más amplio acceso a la información por parte de la sociedad en su conjunto. La libertad de expresión se inserta en el orden público primario y radical de la democracia, que no es concebible sin el debate libre y sin que la disidencia tenga pleno derecho de manifestarse. En este sentido, la Corte adhiere a las ideas expuestas por la Comisión Europea de Derechos Humanos, cuando basándose en el Preámbulo de la Convención Europea, señaló que el propósito de las Altas Partes Contratantes al aprobar la Convención no fue concederse derechos y obligaciones recíprocos con el fin de satisfacer sus intereses nacionales sino... establecer un orden público común de las democracias libres de Europa con el objetivo de salvaguardar su herencia común de tradiciones políticas, ideales, libertad y régimen de derecho”<sup>11</sup>.

También la Corte afirma: “interesa al orden público democrático, tal como está concebido por la Convención Americana, que se respete escrupulosamente el derecho de cada ser humano de expresarse libremente y el de la sociedad en su conjunto de recibir información”.

“La libertad de expresión es una piedra angular en la existencia misma de una sociedad democrática –enfatisa el Tribunal máximo del sistema interamericano-. Es indispensable para la formación de la opinión pública. Es también *condictio sine qua non* para que los partidos

---

consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección”.

<sup>10</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos. Opinión Consultiva 5/85, Serie A, n° 5. “La Colegiación Obligatoria de Periodistas”.

<sup>11</sup>“Austria v. Italy”, application N° 78/60, *European Yearbook of Human Rights*, 1961, vol. 4, p. 138.

políticos, los sindicatos, las sociedades científicas y culturales, y en general, quienes deseen influir sobre la colectividad puedan desarrollarse plenamente. Es, en fin, condición para que la comunidad, a la hora de ejercer sus opciones, esté suficientemente informada. Por ende, es posible afirmar que una sociedad que no está bien informada no es plenamente libre”.

En este marco, es necesario asimismo rescatar lo dicho por la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión en el ámbito de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en el Informe del año 2002 y reiterado en los informes posteriores. Hemos destacado, previamente, que el acceso a la información pública implica el ejercicio de la libertad de expresión. En el mismo se retoma lo dicho por el PNUD en el informe sobre desarrollo humano, en el que se ha señalado que “los pobres, en general, son los que tienen menos posibilidades de obtener información sobre decisiones y políticas públicas que los afectan directamente, privándolos de información vital para sus vidas, como ser, entre otros, información sobre la existencia de servicios gratuitos, conocimiento de sus derechos, acceso a la justicia, etc. A su vez, estos sectores tienen menor acceso a las fuentes de información tradicionales para expresar sus opiniones o hacer pública denuncias sobre violaciones a sus derechos básicos”.

“Sin esta información –sostiene el Informe- no puede ejercitarse plenamente el derecho a la libertad de expresión como un mecanismo efectivo de participación ciudadana ni de control democrático de la gestión gubernamental. Este control se hace aun más necesario por cuanto uno de los graves obstáculos para el fortalecimiento de las democracias son los hechos de corrupción que involucran a los funcionarios públicos. La ausencia de control efectivo implica una actividad reñida con la esencia del Estado democrático y deja la puerta abierta para transgresiones y abusos inaceptables. Garantizar el acceso a la información en poder del Estado contribuye a aumentar la transparencia de los actos de gobierno y la consecuente disminución de la corrupción en la gestión estatal”.

Desde el Informe de 2002 hasta la actualidad, la Relatoría convoca a los Estados a desarrollar leyes y reglamentaciones de acceso a la información no discriminatorias y de fácil acceso. “La falta de acceso a la información coloca indiscutiblemente a los sectores más carenciados de la sociedad en una situación de vulnerabilidad respecto a posibles actos abusivos de particulares y acciones de corrupción por parte de entes estatales y sus funcionarios.

Como señalara la Relatoría en su informe del año 2001, en el Plan de Acción de la Tercera Cumbre de las Américas se promueve la necesidad de apoyar iniciativas que permitan una mayor transparencia para asegurar la protección del interés público e impulsar a que los gobiernos utilicen sus recursos efectivamente en función del beneficio colectivo. Dentro de este contexto, la Relatoría considera que la corrupción puede ser adecuadamente combatida a través de una combinación de esfuerzos dirigidos a elevar el nivel de transparencia de los actos del gobierno.

Cualquier política dirigida a obstaculizar el acceso a información relativa a la gestión estatal, a la que tienen derecho todas las personas, tiene el riesgo de promover la corrupción dentro de los órganos del Estado debilitando así las democracias. El acceso a la información se constituye como forma preventiva contra estas prácticas ilegales que azotan a los países del hemisferio. La transparencia de los actos del gobierno puede ser incrementada a través de la creación de un régimen legal en el cual la sociedad tenga acceso a información. En este contexto, la regla debe ser la publicidad de los actos de gobierno como bien común y no la manipulación y el ocultamiento de los actos públicos.

Resumiendo, el derecho de acceso a la información se constituye como herramienta legal para alcanzar la transparencia de los actos del Estado como así también como medio de fiscalización y participación efectiva de todos los sectores de la sociedad sin discriminación. Propiciar y promover el acceso a la información de los sectores más empobrecidos de las sociedades del hemisferio habilitaría su participación activa e informada sobre el diseño de políticas y medidas públicas que afectan directamente sus vidas”.

Por su parte, la Carta Democrática Interamericana<sup>12</sup> destaca la importancia de “la transparencia de las actividades gubernamentales, la probidad, la responsabilidad de los gobiernos en la gestión pública, el respeto por los derechos sociales y la libertad de expresión y de prensa” como componentes fundamentales del ejercicio de la democracia.

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

---

<sup>12</sup> Carta Democrática Interamericana aprobada por la Asamblea General de la OEA el 11 de septiembre de 2001 en el Vigésimo Octavo Período Extraordinario de Sesiones celebrado en Lima, Perú. Ver especialmente arts. 4 y 6.

A su vez, en el mismo ámbito de la Organización de los Estados Americanos (OEA) se ha dado cuenta del consenso regional sobre la importancia del acceso a la información pública y la necesidad de su protección a través de diversas resoluciones<sup>13</sup>. En su resolución de fecha 3 de junio de 2006, la Asamblea General de dicho organismo “instó a los Estados a que respeten y hagan respetar el acceso a la información pública a todas las personas y a promover la adopción de disposiciones legislativas o de otro carácter que fueran necesarias para asegurar su reconocimiento y aplicación efectiva”<sup>14</sup>.

Los Jefes de Estado americanos, en la Cumbre Extraordinaria de las Américas celebrada en el año 2004, suscribieron la Declaración de Nuevo León, mediante la cual se comprometieron “a contar con los marcos jurídicos y normativos, así como con las estructuras y condiciones necesarias para garantizar a nuestros ciudadanos el derecho al acceso a la información”, reconociendo que “el acceso a la información en poder del Estado, con el debido respeto a las normas constitucionales y legales, incluidas las de privacidad y confidencialidad, es condición indispensable para la participación ciudadana”<sup>15</sup>.

En referencia a la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en la materia, corresponde tener presente el *Caso “Claude Reyes y otros vs. Chile”*, pronunciado el 19 de septiembre de 2006, ya que constituye el primer antecedente que llegó a la Corte sobre acceso a la información pública<sup>16</sup>.

La demanda contra el Estado de Chile fue presentada por la Comisión Interamericana el 8 de julio de 2005. Los fundamentos de la misma se relacionan con los hechos supuestamente ocurridos entre mayo y julio de 1998 y se refieren a la negativa del Estado de brindar a los señores Marcel Claude Reyes, Sebastián Cox Urrejola y Arturo Longton Guerrero toda la información que requerían del Comité de Inversiones Extranjeras, en relación con la empresa forestal Trillium y el Proyecto Río Condor, sin que el Estado “argumentara una justificación válida de acuerdo con la legislación chilena”, así como a que supuestamente “no (les) otorgó un recurso judicial efectivo para impugnar una violación del derecho al acceso a la información” y

<sup>13</sup> Cfr. Resoluciones AG/RES. 1932 (XXXIII-O/03) de 10 de junio de 2003, AG/RES. (XXXIV-O/04) de 8 de junio de 2004; AG/RES. 2121 (XXXV-O/05) de 7 de junio de 2005 y AG/RES. 2252 (XXXVI-O/06) de 6 de junio de 2006, todas sobre “Acceso a la Información Pública: Fortalecimiento de la Democracia”.

<sup>14</sup> Cfr. Resolución AG/RES. 2252 (XXXVI-O/06) de 6 de junio de 2006, Punto resolutivo 2.

<sup>15</sup> Declaración de Nuevo León, aprobada el 13 de enero de 2004 por los Jefes de Estado y de Gobierno de las Américas, en la Cumbre Extraordinaria de las Américas, celebrada en la ciudad de Monterrey, Estado de Nuevo León, México.

<sup>16</sup> Para más información, consultar en [www.corteidh.org.cr](http://www.corteidh.org.cr)



“no (les) aseguró (...) los derechos al acceso a la información y a la protección judicial, ni contó con mecanismos establecidos para garantizar el derecho al acceso a la información pública”.

En la demanda, la Comisión solicitó a la Corte que declare que el Estado es responsable por la violación de los derechos consagrados en los artículos 13 (Libertad de Pensamiento y de Expresión), 25 (Protección Judicial), 1.1 (Obligación de Respetar los Derechos) y 2 (Deber de Adoptar Disposiciones de Derecho Interno) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en perjuicio de los tres demandantes como ciudadanos chilenos.

Por ello, la Comisión solicitó a la Corte que, de conformidad con el artículo 63.1 (Obligación de Reparar) de la Convención Americana, ordene al Estado que adopte determinadas medidas de reparación indicadas en la demanda y que “una vez oídos los representantes de las (presuntas) víctimas, se reintegren las costas y costos debidamente sustanciados”.

En su sentencia, la Corte Interamericana de Derechos Humanos determinó “que la información que no fue entregada por el Estado era de interés público, ya que guardaba relación con un contrato de inversión extranjera celebrado originalmente entre el Estado y dos empresas extranjeras y una empresa chilena receptora, con el fin de desarrollar un proyecto de industrialización forestal, que por el impacto ambiental que podía tener generó gran discusión pública (...). Además, dicho pedido de información guardaba relación con la verificación del adecuado actuar y cumplimiento de funciones por parte de un órgano estatal: el Comité de Inversiones Extranjeras”<sup>17</sup>.

Por unanimidad, la Corte declaró que el Estado chileno violó el derecho a la libertad de pensamiento y de expresión consagrado en el artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en perjuicio de los señores Marcel Claude Reyes y Arturo Longton Guerrero, en relación con las obligaciones generales de respetar y garantizar los derechos y libertades y de adoptar disposiciones de derecho interno establecidas en los artículos 1.1 y 2 de dicho tratado.

En base a ello resolvió condenar al Estado chileno, al cual impuso el deber de “(...) en el plazo de seis meses, entregar la información solicitada por las víctimas, en su caso, o adoptar una decisión fundamentada al respecto (...)”; “publicar, en el plazo de seis meses, en el Diario

---

<sup>17</sup> El interés público de la información solicitada por los peticionantes y la importancia del derecho de acceso a la información pública en general, también fueron sostenidos en el escrito presentado en calidad de Amicus Curiae por la Cátedra UNESCO – Libertad de Expresión (Facultad de Periodismo y Comunicación Social de la Universidad Nacional de La Plata) a cargo de Damián Loreti y Analía ELIADES, conjuntamente con el CELS. Punto 27.



Oficial y en otro diario de amplia circulación nacional, por una sola vez, el capítulo relativo a los Hechos Probados de esta Sentencia (...) y la parte resolutive de la misma; “adoptar, en un plazo razonable, las medidas necesarias para garantizar el derecho de acceso a la información bajo el control del Estado, de acuerdo al deber general de adoptar disposiciones de derecho interno establecido en el artículo 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos”; y “realizar, en un plazo razonable, la capacitación a los órganos, autoridades y agentes públicos encargados de atender las solicitudes de acceso a información bajo el control del Estado sobre la normativa que rige este derecho, que incorpore los parámetros convencionales que deben respetarse en materia de restricciones al acceso a dicha información”.

Asimismo, la Corte estableció que “el artículo 13 de la Convención, al estipular expresamente los derechos a “buscar” y a “recibir” “informaciones”, protege el derecho que tiene toda persona a solicitar el acceso a la información bajo el control del Estado, con las salvedades permitidas bajo el régimen de restricciones de la Convención. Consecuentemente, dicho artículo ampara el derecho de las personas a recibir dicha información y la obligación positiva del Estado de suministrarla, de forma tal que la persona pueda tener acceso a conocer esa información o reciba una respuesta fundamentada cuando por algún motivo permitido por la Convención el Estado pueda limitar el acceso a la misma para el caso concreto. Dicha información debe ser entregada sin necesidad de acreditar un interés directo para su obtención o una afectación personal, salvo en los casos en que se aplique una legítima restricción. Su entrega a una persona puede permitir a su vez que ésta circule en la sociedad de manera que pueda conocerla, acceder a ella y valorarla. De esta forma, el derecho a la libertad de pensamiento y de expresión contempla la protección del derecho de acceso a la información bajo el control del Estado, el cual también contiene de manera clara las dos dimensiones, individual y social, del derecho a la libertad de pensamiento y de expresión, las cuales deben ser garantizadas por el Estado de forma simultánea”<sup>18</sup>.

También la Corte Interamericana tuvo oportunidad de expedirse nuevamente sobre el alcance del derecho de acceso a la información pública en el Caso Gomes Lund y otros (Guerrilha do Araguaia) vs. Brasil<sup>19</sup>, sentencia pronunciada el 24 de noviembre de 2010, litigio en el cual se determinó que el Estado de Brasil había violado su responsabilidad internacional a

<sup>18</sup> Caso “Claude Reyes y otros vs. Chile”, Serie C 151, Corte Interamericana de Derechos Humanos, párr.77.

<sup>19</sup> Corte I.D.H. *Caso Gomes Lund y otros (Guerrilha do Araguaia) Vs. Brasil*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de noviembre de 2010. Serie C No. 219.

raíz de las incursiones militares del ejército de Brasil durante los años 1973 y 1974, cuyo resultado fue la desaparición y muerte de los presuntos miembros del grupo de resistencia denominado Guerrilha do Araguaia, así como por la ausencia de investigaciones, sanciones y reparaciones adecuadas a las víctimas de dichas incursiones. En esta sentencia, la Corte encontró, entre otras cosas, que el Estado había vulnerado el derecho de acceso a la información de los familiares de las víctimas de las incursiones militares, al omitir oportunamente la entrega de la información que existiera sobre dichas incursiones.

Del Caso Gomes Lund, en lo que es materia de nuestro análisis es necesario destacar que la Corte se expidió sobre el alcance del derecho de acceso a la información de las víctimas de graves violaciones de derechos humanos y sostuvo que las víctimas tienen derecho de acceder a la información sobre violaciones de derechos humanos, de manera directa y oportuna. En este sentido, la Corte reiteró la obligación de satisfacer el derecho de las víctimas de graves violaciones de derechos humanos y sus familiares, así como de la sociedad entera, a conocer la verdad con fundamento en el derecho de acceso a la justicia y de acceso a la información (párr. 200).

El máximo tribunal interamericano sostuvo asimismo que el derecho de acceso a la información no se satisface plenamente con una respuesta estatal en la que se declara que la información solicitada es inexistente. Cuando el Estado tiene la obligación de conservar una información o de capturarla y considera sin embargo que la misma no existe, debe exponer todas las gestiones que adelanto para intentar recuperar o reconstruir la información perdida o ilegalmente sustraída. De otra manera, se entiende vulnerado el derecho de acceso a la información. Finalmente, la Corte entendió que el derecho de acceso a la información debe ser garantizado mediante un recurso idóneo y efectivo que se resuelva en un plazo razonable.

Entre los fundamentos más destacados, la Corte Interamericana entendió: “El Estado no puede ampararse en la falta de prueba de la existencia de los documentos solicitados sino que, por el contrario, debe fundamentar la negativa a proveerlos, demostrando que ha adoptado todas las medidas a su alcance para comprobar que, efectivamente, la información solicitada no existía. Resulta esencial que, para garantizar el derecho a la información, los poderes públicos actúen de

buena fe y realicen diligentemente las acciones necesarias para asegurar la efectividad de ese derecho, especialmente cuando se trata de conocer la verdad de lo ocurrido en casos de violaciones graves de derechos humanos como las desapariciones forzadas y la ejecución extrajudicial del presente caso” (párr.211).

En consecuencia, la Corte ordenó al Estado que continuara desarrollando las iniciativas de búsqueda, sistematización y publicación de toda la información sobre la Guerrilha do Araguaia así como de la información relativa a violaciones de derechos humanos ocurridas durante el régimen militar<sup>20</sup>; y lo exhortó a que adoptara todas las medidas legislativas, administrativas o de cualquier otra índole que sean necesarias para fortalecer el marco normativo de acceso a la información, de conformidad con los estándares interamericanos<sup>21</sup>.

También en el ámbito latinoamericano, corresponde recordar, que en 1996, en el marco de la Organización de Estados Americanos (OEA) se adoptó la Convención Interamericana contra la Corrupción (CICC), del que el Estado Argentino es Parte. Este tratado establece una serie de compromisos a cumplir por los firmantes en la lucha contra la corrupción y la transparencia de los actos de gobierno. Su contenido incluye un amplio espectro de obligaciones en cuanto al acceso a la información por parte de los ciudadanos: desde la obligación de reglamentar declaraciones juradas para los funcionarios públicos hasta morigerar las normas del secreto bancario, transparentar el régimen de compras del Estado y tipificar como delitos determinadas acciones de ocultamiento.

#### **IV. Principios rectores del derecho de acceso a la información pública sistematizados por la Relatoría para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.**

---

<sup>20</sup> Corte I.D.H. *Caso Gomes Lund y otros (Guerrilha do Araguaia) Vs. Brasil*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de noviembre de 2010. Serie C No. 219, párr. 292.

<sup>21</sup> Corte I.D.H. *Caso Gomes Lund y otros (Guerrilha do Araguaia) Vs. Brasil*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de noviembre de 2010. Serie C No. 219, párr. 293.

En el ya citado Informe 2011 de la Relatoría para la Libertad de Expresión elaborado por la Dra. Catalina Botero, a la vez que se realiza un pormenorizado relevamiento del estado legislativo y jurisprudencial del derecho de acceso a la información pública en el ámbito interamericano, se destacan dos principios rectores del derecho de acceso a la información pública: el principio de máxima divulgación y el principio de la buena fe.

Para conceptualizar el principio de “*máxima divulgación*” se recuerda su reconocimiento en el sistema interamericano “como un principio rector del derecho a buscar, recibir y difundir informaciones, contenido en el artículo 13 de la Convención Americana. En este sentido, la Corte Interamericana ha establecido en su jurisprudencia que, “en una sociedad democrática es indispensable que las autoridades estatales se rijan por el principio de máxima divulgación”<sup>22</sup> de modo que “toda la información en poder del Estado se presuma pública y accesible, sometida a un régimen limitado de excepciones”<sup>23</sup>. En idéntico sentido, la CIDH ha explicado que, en virtud del artículo 13 de la Convención Americana, el derecho de acceso a la información se debe regir por el principio de la máxima divulgación. Asimismo, el numeral 1 de la Resolución CJI/RES.147 (LXXIII-O/08) (“Principios sobre el Derecho de Acceso a la Información”) del Comité Jurídico Interamericano ha establecido que, “[t]oda información es accesible en principio. El acceso a la información es un derecho humano fundamental que establece que toda persona puede acceder a la información en posesión de órganos públicos, sujeto sólo a un régimen limitado de excepciones”.

También cita la “Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información, adoptada por la Asamblea General de la OEA, parte de este principio cuando establece “la más amplia aplicación posible del derecho de acceso a la información que esté en posesión, custodia o control de cualquier autoridad pública”<sup>24</sup>. Específicamente, la ley se basa en “el principio de máxima publicidad, de tal manera que cualquier información en manos de instituciones públicas

<sup>22</sup> Corte IDH. *Caso Claude Reyes y otros. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151. Párr. 92. Disponible en: [http://corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_151\\_esp.pdf](http://corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_151_esp.pdf)

<sup>23</sup> Corte IDH. *Caso Gomes Lund y otros (Guerrilha do Araguaia) Vs. Brasil. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 24 de noviembre de 2010. Serie C No. 219. Párr. 230. Disponible en: [http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_219\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_219_esp.pdf)

<sup>24</sup> OEA, Asamblea General. AG/RES. 2607 (XL-O/10), a través de la cual acoge una “Ley modelo interamericana sobre acceso a la información”. 8 de junio de 2010. Artículo 2. Disponible en: [http://www.oas.org/dil/esp/AG-RES\\_2607-2010.pdf](http://www.oas.org/dil/esp/AG-RES_2607-2010.pdf)

sea completa, oportuna y accesible, sujeta a un claro y preciso régimen de excepciones, las que deberán estar definidas por ley y ser además legítimas y estrictamente necesarias en una sociedad democrática”<sup>25</sup>.

El principio de máxima divulgación ordena diseñar un régimen jurídico en el cual la transparencia y el derecho de acceso a la información sean la regla general, sometida a estrictas y limitadas excepciones. De este principio se derivan las siguientes consecuencias: (a) el derecho de acceso a la información debe estar sometido a un régimen limitado de excepciones, el cual debe ser interpretado de manera restrictiva, de forma tal que se favorezca el derecho de acceso a la información; (b) toda decisión negativa debe ser motivada y, en este sentido, corresponde al Estado la carga de probar que la información solicitada no puede ser revelada; y (c) ante una duda o un vacío legal, debe primar el derecho de acceso a la información.

El principio de “buena fe”, implica que “para garantizar el efectivo ejercicio del derecho de acceso a la información, resulta esencial que los sujetos obligados por este derecho actúen de buena fe, es decir, que interpreten la ley de manera tal que sirva para cumplir los fines perseguidos por el derecho de acceso, que aseguren la estricta aplicación del derecho, brinden los medios de asistencia necesarios a los solicitantes, promuevan una cultura de transparencia, coadyuven a transparentar la gestión pública, y actúen con diligencia, profesionalidad y lealtad institucional. Es decir, que realicen las acciones necesarias con el fin de que sus actuaciones aseguren la satisfacción del interés general y no defrauden la confianza de los individuos en la gestión estatal”<sup>26</sup>.

“En este sentido, la Corte Interamericana en el citado caso *Gomes Lund y otros (Guerrilha do Araguaia)* sostuvo que “para garantizar el ejercicio pleno y efectivo de este derecho es necesario que la legislación y la gestión estatales se rijan por los principios de buena

---

<sup>25</sup> OEA, Asamblea General. AG/RES. 2607 (XL-O/10), a través de la cual acoge una “Ley modelo interamericana sobre acceso a la información”. 8 de junio de 2010. Artículo 2. Disponible en: [http://www.oas.org/dil/esp/AG-RES\\_2607-2010.pdf](http://www.oas.org/dil/esp/AG-RES_2607-2010.pdf)

<sup>26</sup> CIDH. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. *El Derecho de acceso a la Información en el Marco jurídico interamericano*. OEA/Ser.L/V/II CIDH/RELE/INF. 1/09. 30 de diciembre de 2009. Párr. 15. Disponible en: <http://www.cidh.org/pdf%20files/RELEacceso.pdf>

fe y de máxima divulgación”<sup>27</sup>. El principio de buena fe, a su vez, es un desarrollo de lo establecido por el artículo 30 de la Convención Americana sobre el propósito de las restricciones a los derechos y libertades reconocidos por la Convención Americana.

En virtud del principio de buena fe, la Ley Modelo adoptada por la Asamblea General de la OEA recomienda que la legislación establezca expresamente que “[t]oda persona encargada de la interpretación de esta Ley, o de cualquier otra legislación o instrumento normativo que pueda afectar al derecho a la información, deberá adoptar la interpretación razonable que garantice la mayor efectividad del derecho a la información”<sup>28</sup>.

V.- El derecho de acceso a la información pública en el ordenamiento jurídico argentino.

La Constitución Argentina (1853-1860) ya consagraba la libertad de imprenta en sus artículos 14 y 32. Con la reforma constitucional de 1994, se le otorgó jerarquía constitucional a los tratados de Derechos Humanos por intermedio de su artículo 75 inciso 22, incorporándose así el Pacto de San José de Costa Rica, el cual por su artículo 13 consagra el derecho a dar, recibir y difundir información.

Asimismo en el Capítulo II de la Carta Magna argentina (“Nuevos derechos y garantías”) se estableció por su Artículo 41 el derecho a ser provisto de información ambiental por las autoridades públicas y el correlativo deber de las mismas.

En el orden normativo específico, a nivel nacional se ha dictado el decreto 1172/03 (B.O.: 4/12/2003) por el cual se aprueban los Reglamentos Generales de Audiencias Públicas para el Poder Ejecutivo Nacional, para la Publicidad de la Gestión de Intereses en dicho ámbito. Se fijan

---

<sup>27</sup> Corte IDH. *Caso Gomes Lund y otros (Guerrilha do Araguaia) Vs. Brasil. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 24 de noviembre de 2010. Serie C No. 219. Párr. 230.

<sup>28</sup> OEA. Asamblea General. Resolución AG/RES. 2607 (XL-O/10), a través de la cual acoge una “Ley modelo interamericana sobre acceso a la información”. 8 de junio de 2010. Artículo 8. Disponible en: [http://www.oas.org/dil/esp/AG-RES\\_2607-2010.pdf](http://www.oas.org/dil/esp/AG-RES_2607-2010.pdf)



las pautas para la elaboración participativa de normas, el acceso a la información pública y las reuniones abiertas de los entes reguladores de los servicios públicos. Cabe destacar entonces que este Decreto, sólo obliga al Poder Ejecutivo Nacional y por ende no abarca ni es aplicable al Poder Judicial<sup>29</sup> y al Poder Legislativo.

Sobre acceso a la información ambiental, y en cumplimiento del mandato constitucional del Artículo 41 en cuanto al deber del Estado de garantizarla, la Ley General del Ambiente, N° 25.675, bajo el título “Información Ambiental” estableció los lineamientos generales del acceso a la información pública ambiental.

Por su parte, y profundizando tales directrices, la ley 25.831 ha establecido el Régimen de Libre Acceso a la Información Pública Ambiental (B.O.: 7/01/2004), norma que ha marcado un importante logro en la materia. La ley establece los presupuestos mínimos de protección ambiental para garantizar el derecho de acceso a la información ambiental que se encontrare en poder del Estado, tanto en el ámbito nacional como provincial, municipal y de la Ciudad de Buenos Aires, como así también de entes autárquicos y empresas prestadoras de servicios públicos, sean públicas, privadas o mixtas. En el art. 3° se establece que para acceder a la información ambiental no será necesario acreditar razones ni interés determinado.

A su vez, y en el caso específico, el Estatuto del Periodista Profesional, Ley 12.908, establece en su artículo 13 que *el periodista tiene derecho al “acceso libre a toda fuente de información de interés público”*.

Recientemente se han sancionado dos normas a nivel nacional que marcan un avance importante en materia de acceso a la información pública. Así, la Ley N° 26.85730, en cumplimiento de las normativas internacionales sobre transparencia, regula el carácter público de las declaraciones juradas patrimoniales integrales de los funcionarios públicos, estableciendo que las declaraciones

---

<sup>29</sup> Sobre el derecho de acceso a la información judicial se recomienda la lectura de LORETI, Damián “El derecho a la información judicial: Estudio de casos. Análisis de la Jurisprudencia norteamericana, española y argentina. Revista RAP Régimen de la Administración Pública. Provincia de Buenos Aires, Julio 2005. Año III. N° 28.

<sup>30</sup> Ley N° 26.857, sancionada 8 de mayo de 2013 por el Congreso Nacional, publicada en el Boletín Oficial con fecha 23 de mayo de 2013.



juradas patrimoniales integrales presentadas por las personas que se encuentran obligadas<sup>31</sup> en virtud de la normativa de ética en el ejercicio de la función pública, de conformidad con lo establecido en el artículo 5° de la Ley N° 25.188 son de carácter público, de libre accesibilidad y podrán ser consultadas por toda persona interesada en forma gratuita a través de Internet, de conformidad con el procedimiento que establezca la reglamentación.

---

<sup>31</sup> La Ley N° 25.188, publicada en el Boletín Oficial el 1/11/1999, establece en su artículo 5° las personas obligadas a presentar declaración jurada patrimonial integral. “Quedan comprendidos en la obligación de presentar la declaración jurada:

- a) El presidente y vicepresidente de la Nación;
- b) Los senadores y diputados de la Nación;
- c) Los magistrados del Poder Judicial de la Nación;
- d) Los magistrados del Ministerio Público de la Nación;
- e) El Defensor del Pueblo de la Nación y los adjuntos del Defensor del Pueblo;
- f) El Jefe de Gabinete de Ministros, los ministros, secretarios y subsecretarios del Poder Ejecutivo nacional;
- g) Los interventores federales;
- h) El Síndico General de la Nación y los síndicos generales adjuntos de la Sindicatura General de la Nación, el presidente y los auditores generales de la Auditoría General de la Nación, las autoridades superiores de los entes reguladores y los demás órganos que integran los sistemas de control del sector público nacional, y los miembros de organismos jurisdiccionales administrativos;
- i) Los miembros del Consejo de la Magistratura y del jurado de enjuiciamiento;
- j) Los embajadores, cónsules y funcionarios destacados en misión oficial permanente en el exterior;
- k) El personal en actividad de las fuerzas armadas, de la Policía Federal Argentina, de la Policía de Seguridad Aeroportuaria, de la Gendarmería Nacional, de la Prefectura Naval Argentina y del Servicio Penitenciario Federal, con jerarquía no menor de coronel o equivalente;
- l) Los rectores, decanos y secretarios de las universidades nacionales;
- m) Los funcionarios o empleados con categoría o función no inferior a la de director o equivalente, que presten servicio en la Administración Pública Nacional, centralizada o descentralizada, las entidades autárquicas, los bancos y entidades financieras del sistema oficial, las obras sociales administradas por el Estado, las empresas del Estado, las sociedades del Estado y el personal con similar categoría o función, designado a propuesta del Estado en las sociedades de economía mixta, en las sociedades anónimas con participación estatal y en otros entes del sector público;
- n) Los funcionarios colaboradores de interventores federales, con categoría o función no inferior a la de director o equivalente;
- o) El personal de los organismos indicados en el inciso h) del presente artículo, con categoría no inferior a la de director o equivalente;
- p) Todo funcionario o empleado público encargado de otorgar habilitaciones administrativas para el ejercicio de cualquier actividad, como también todo funcionario o empleado público encargado de controlar el funcionamiento de dichas actividades o de ejercer cualquier otro control en virtud de un poder de policía;
- q) Los funcionarios que integran los organismos de control de los servicios públicos privatizados, con categoría no inferior a la de director;
- r) El personal que se desempeña en el Poder Legislativo, con categoría no inferior a la de director;
- s) El personal que cumpla servicios en el Poder Judicial de la Nación y en el Ministerio Público de la Nación, con categoría no inferior a secretario o equivalente;
- t) Todo funcionario o empleado público que integre comisiones de adjudicación de licitaciones, de compra o de recepción de bienes, o participe en la toma de decisiones de licitaciones o compras;
- u) Todo funcionario público que tenga por función administrar un patrimonio público o privado, o controlar o fiscalizar los ingresos públicos cualquiera fuera su naturaleza;
- v) Los directores y administradores de las entidades sometidas al control externo del Congreso de la Nación, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 120 de la ley 24.156”.

*(Artículo sustituido por art. 2° de la [Ley N° 26.857](#) B.O. 23/5/2013)*

Por su parte, la Ley N° 26.856, sancionada y publicada en el Boletín Oficial en las mismas fechas que la norma tratada en el párrafo anterior, refiere al acceso a la información pública judicial, estableciendo la obligación de la Corte Suprema de Justicia de la Nación y de los Tribunales de Segunda Instancia de publicar en forma íntegra sus acordadas y resoluciones, el mismo día de su dictado. Las sentencias deberán ser publicadas una vez notificadas a todas las partes<sup>32</sup>.

Asimismo, la referida norma establece en su artículo 2° que la Corte Suprema de Justicia de la Nación y demás tribunales inferiores que integran el Poder Judicial de la Nación, deberán publicar una lista de la totalidad de las causas que se encuentren en trámite ante dichos estrados, cualquiera sea la vía procesal que hayan transitado. La lista deberá ser actualizada diariamente y deberá indicar número de expediente, carátula y objeto de la causa, fuero de origen, fecha de inicio de las actuaciones, estado procesal y fecha de ingreso al respectivo tribunal<sup>33</sup>.

Sin embargo, y pese a estos avances, aún hoy en la República Argentina no contamos con una Ley Nacional de Acceso a la Información Pública, anhelo largamente esperado por la sociedad civil que ha realizado diversos planteos y peticiones a través de las organizaciones no gubernamentales y la comunidad académica, implicadas en pos del logro de una herramienta jurídica que posibilite obtener información pública para toda persona que lo solicite, sin discriminación alguna.

Porque la realidad indica, tal como observaremos en la jurisprudencia en la materia que más adelante analizaremos que quienes protagonizan la práctica de solicitud de acceso a la información pública son en su mayoría organizaciones no gubernamentales, los periodistas en ejercicio de su profesión, el Defensor del Pueblo o los legisladores<sup>34</sup>. Esto nos pone de manifiesto la alta necesidad de difusión del derecho y su ejercicio de una forma más universal.

---

<sup>32</sup> Ello acorde al principio y derecho de defensa.

<sup>33</sup> Esta norma resulta crucial y marca un importante avance en materia de acceso a la información judicial a la vez que constituye una medida de transparencia necesaria y de alta importancia para prevenir prácticas como el denominado *forum shopping*, de especial trascendencia en la solicitud de medidas cautelares, cuando los accionantes van “probando suerte” ante múltiples jueces al mismo tiempo.

<sup>34</sup> En cuanto a los legisladores, se destaca que tanto diputados como senadores, al menos en el ámbito nacional suelen utilizar esta herramienta, ya que constituye un mecanismo mucho más dinámico que el pedido de informes al Poder Ejecutivo, que debe ser tratado por las Comisiones y en el recinto.

VI. – El derecho de acceso a la información pública en la jurisprudencia argentina.

**El estudio y análisis de la jurisprudencia argentina más relevante en materia de acceso a la información pública, a la vez que ofrecernos un panorama del reclamo por este derecho ante los estrados judiciales, contribuye a la delimitación de los contornos, requisitos y características que constituyen los aspectos operativos del derecho de acceso y que a la vez dejan enseñanzas sobre su práctica efectiva.**

*VI.1. Caso del diario “La Voz del Interior” contra el Ente de Servicios Públicos (ERSEP) en Córdoba (Argentina): acceso a las actas de directorio del organismo en el marco de una investigación periodística<sup>35</sup>.*

El periódico “La Voz del Interior” de la Provincia de Córdoba, durante el año 2004, en su cobertura periodística suministró amplia información sobre la contaminación de aguas con nitrato en 13 barrios de la ciudad de Córdoba. El ERSEP, demandado en este caso, es el organismo público estatal de contralor del servicio del agua potable, entre otros. Una periodista del medio solicita acceder a las actas del organismo, en búsqueda de mayores datos para informar a la ciudadanía. El organismo estatal le negó acceder a esa información que era relevante y de especial interés para la salud pública. Finalmente, el medio de comunicación interpuso una acción de amparo ante la justicia cordobesa solicitando el acceso a las actas del Directorio del ERSEP, las que, como sostiene la ley local son “públicas”.

El amparo fue admitido, y la juez interviniente determinó el accionar irrazonable, ilegal, arbitrario e infundado del organismo demandado y en una extensa y razonada sentencia destacó la importancia del acceso a la información pública, no sólo para los periodistas sino para los ciudadanos en general. Finalmente, en sede judicial, y ante el litigio, el organismo puso a disposición de “La Voz del Interior” las actas requeridas, lo que contribuyó no sólo al ejercicio del derecho a informar por parte de la periodista, sino al mismo tiempo el derecho a recibir información por parte de los lectores y habitantes de los barrios afectados.

---

<sup>35</sup> Autos “La Voz del Interior S.A. c/ Ente Regulador de los Servicios Públicos (ERSEP) s/ Amparo”. Argentina. Expte. N° 586987/36. Córdoba, 26 de agosto de 2004. Decisorio de la Juez Provincial de primera instancia en lo Civil y Comercial de 48° Nominación de la Ciudad de Córdoba, Dra. Raquel Villagra de Vidal. Este pronunciamiento de primera instancia fue confirmado por la Cámara Tercera Civil y Comercial de Apelaciones de la Provincia de Córdoba mediante sentencia Nro. 90, 21-10-04. Integración de la Cámara: Dres. Julio L. Fontaine, Guillermo E. Barrera Buteler y Beatriz Mansilla de Mosquera.

## **VI.2. Acceso a un expediente administrativo: la negativa de la Administración a otorgar la vista de un expediente y la condena al gobierno de la Provincia de Buenos Aires.**

Otro caso de la jurisprudencia argentina sobre la temática de acceso a la información pública, la encontramos en la Provincia de Buenos Aires, la cual a inicios del año 2004 ha puesto en marcha e instaurado el fuero contencioso administrativo como fuero especial<sup>36</sup>. En tal ámbito, con fecha 28 de junio de 2004, en autos caratulados “G.J.L. c/ Poder Ejecutivo y otros s/ amparo”, el Juzgado Contencioso Administrativo Nro. 1 del Departamento Judicial La Plata<sup>37</sup> condenó a la administración pública bonaerense, y específicamente al Servicio Penitenciario de la Provincia de Buenos Aires a otorgar vistas y copias íntegras del legajo personal del peticionante.

En este caso se había llegado al extremo de negar información a una persona que pedía acceder a sus propios antecedentes existentes en la Administración.

En los fundamentos de la sentencia, se destaca que:

*“El acceso a la información pública es un derecho fundado en el principio republicano de publicidad de los actos de gobierno y transparencia de la administración. La publicidad constituye un presupuesto fáctico indispensable para controlar el ejercicio del poder, habida cuenta que no se puede controlar aquello que se desconoce. Los funcionarios públicos se encuentran obligados a preservar la información personal cuya divulgación pudiera afectar la intimidad y derechos de las personas, como a satisfacer las demandas de información pública, siendo pasibles de responsabilidad disciplinaria frente al incumplimiento de esa obligación. (...) Por su parte, el derecho a la información en el procedimiento administrativo integra la garantía del debido proceso adjetivo, toda vez que "es deber del administrador dar un leal conocimiento de las actuaciones a los administrados, sin restringir u obstaculizar el derecho a tomar vista y copia de las actuaciones, salvo disposición expresa de autoridad competente"<sup>38</sup>”.*

---

<sup>36</sup> Aunque no sea objeto del presente trabajo, es necesario destacar que hasta el año 2003, la Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires era quien detentaba la competencia originaria y exclusiva de la materia contencioso administrativa bonaerense. La lucha por el acceso a la jurisdicción y a la tutela judicial fue larga y finalmente, a partir de la sentencia de la propia Corte provincial en autos “Colegio de Abogados de la Provincia de Buenos Aires c/ Provincia de Buenos Aires s/ amparo”, (Causa B. 64.474, pronunciada el 19-03-03) la Provincia fue obligada a poner en funcionamiento el fuero contencioso administrativo, todo un logro para el derecho público argentino.

Numerosas publicaciones y bibliografía dan cuenta del inicio de este nuevo escenario, entre ellos, Revista RAP (Régimen de la Administración Pública). Abril 2003. Año 1. Nro. 1 y siguientes. La Plata. Argentina.

<sup>37</sup> Juzgado Contencioso Administrativo Nro. 1 Departamento Judicial La Plata. Provincia de Buenos Aires. Argentina. Juez: Dr. Luis Federico Arias.

<sup>38</sup> Gordillo, Agustín, Tratado de Derecho Administrativo. Ed. FDA 2004, 8va. edición, Buenos Aires, Tomo 4, Pág. II-127.

### ***VI.3. Caso Diario El Día de la ciudad de La Plata contra Municipalidad de La Plata: el derecho a saber cuántos empleados públicos tiene la Comuna.***

El diario “El Día” de la ciudad de La Plata, solicitó a las autoridades municipales le suministrara un listado completo del personal de la Municipalidad de La Plata, sus delegaciones, organismos autárquicos, institutos dependientes, entes de administración, entes residuales (incluido el ex Banco Municipal de La Plata), Mercado Regional y servicios transferidos. La discriminación de los que revistan en planta permanente y los que sean contratados. El personal de planta o temporarios del Concejo Deliberante de La Plata. Y un listado de los planes de asistencia social provenientes del Estado nacional y/o provincial que sean administrados por la Municipalidad de La Plata.

Luego de pedir reiteradamente esta información tanto verbalmente como por escrito, y careciendo de respuesta, ante el silencio de la Administración y la inamovilidad de la misma, el diario decidió presentar un amparo por mora ante la justicia contencioso administrativa bonaerense.

La juez interviniente dio lugar al reclamo y ordenó al Municipio que le entregara la información requerida al periódico matutino en un plazo de cinco días<sup>39</sup>. Sin embargo, el Municipio continuó negando tal información y sostuvo que la peticionante no cumplió con todos los requisitos formales, tales como la constitución de domicilio y la demostración de la representación del diario, entre otros.

Los representantes legales del Municipio, apelaron la resolución del juez, la que fue dejada sin efecto por la Cámara de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo<sup>40</sup>, dando la razón a la Comuna demandada.

El diario, no conforme con esta resolución, y sin contar con la información pública requerida, recurrió a su vez la sentencia ante la Suprema Corte de la Provincia de Buenos Aires. Si bien esta sentencia se encuentra aún pendiente de resolución es ciertamente de interés público al haberse

---

<sup>39</sup> Causa 1670 Juzgado Contencioso Administrativo N° 2 Departamento Judicial La Plata. “El Día S.A.I.C y F. c/ Municipalidad de La Plata s/ amparo por mora (305). Sentencia del 22 de febrero de 2005. Acceso a la información pública. Derecho a la investigación periodística: solicitud del Diario El Día de La Plata para conocer el número total y completo del personal del municipio con el objeto de procesar dichos datos para el conocimiento público. Información de interés público. RAP (Revista de la Administración Pública) Provincia de Buenos Aires N° 25 pág. 90.

<sup>40</sup> Causa 1593 Cámara de Apelaciones Contencioso Administrativo La Plata. El Día S.A.I.C. y F c/ Municipalidad de La Plata s/ amparo por mora”. Admisibilidad del recurso de apelación en amparo por mora. Formalidades procedimentales. Falta de constitución de domicilio y denuncia de domicilio real. Publicado en la RAP (Revista de la Administración Pública) Provincia de Buenos Aires N° 37, pág. 59. Abril de 2006.

tratado de una pregunta básica que puede formularse a todo municipio sobre la cantidad de empleados de una comuna.

**VI. 4. Vecinos que solicitan información a la Municipalidad de Bahía Blanca (Argentina) sobre beneficiarios de planes sociales que administra la Comuna.**

Este interesante caso, protagonizado por vecinos, tuvo lugar en la ciudad de Bahía Blanca, al sur de la Provincia de Buenos Aires, y se originó en la petición de dos vecinos que pidieron al Municipio de su localidad la “información relacionada con los beneficiarios de planes sociales y/o de empleos y/o subsidios que administra la comuna (Programa Jefes de Hogar, entre otros)”. La Administración municipal respondió que el expediente se había extraviado y que no podía dar tal información puesto que “se quiere resguardar la identidad de las personas”. También sostuvo que los peticionantes no tenían legitimación activa para solicitar tal información puesto que no tenían interés legítimo ni derecho subjetivo para hacer tal petición.

Los vecinos fueron a la Justicia. Así, el juez que intervino<sup>41</sup>, dio lugar al reclamo de los vecinos. Para ello, fundamentó su decisión en las leyes existentes en la Provincia de Buenos Aires, en cuanto sostienen que “la democratización de la Administración Pública, entendida como la realización de todas las acciones necesarias con el objeto de involucrar a los ciudadanos y organizaciones de la Sociedad Civil en la formulación, ejecución, control y evaluación de la gestión pública” habilitan a dar tal información.

También citó a las leyes provinciales en cuanto sostienen la necesidad de “asegurar la transparencia de la función pública, difundiendo el detalle de la utilización de los recursos y el estado del gasto en el ámbito de su jurisdicción”.

Sobre la legitimación activa de los vecinos, sostuvo que éstos la tienen dado su carácter de habitantes del distrito y ciudadanos.

Finalmente obligó en su sentencia al Municipio a que dé tal información ya que como tal administración tiene a su cargo el manejo operativo de los planes y demás ayudas sociales, tiene “la correlativa obligación de proveer información en todos los casos que les fuese requerido y en aras del cumplimiento con el principio republicano de la publicidad de los actos de gobierno”.

---

<sup>41</sup> Juzgado en lo Contencioso Administrativo de Bahía Blanca. Provincia de Buenos Aires. República Argentina. Causa 2968 “Di Pietro, Marcelo Leónidas y otro/a c/ Municipalidad de Bahía Blanca s/ amparo”. 27 de septiembre de 2005. Acceso a la información pública. Artículo 12 inc. 4 Constitución de la Provincia de Buenos Aires. Ley N° 12.475. Legitimación activa. Interés legítimo. Publicado en la Revista de la Administración Pública. RAP Provincia de Buenos Aires. N° 37, pág. 92.



**VI. 5. El debate por las “leyes secretas” del Congreso Argentino, la existencia de “sobresueldos” de funcionarios públicos y los actos de corrupción. Caso “Ricardo Monner Sans contra Estado Nacional.**

A mediados del año 2005, la Cámara de Diputados de la Nación Argentina se convirtió en la caja de resonancia del escándalo de la existencia de “sobresueldos”, puesto que allí se comenzó a debatir si existían leyes secretas que amparaban tal tipo de maniobras.

Esto generó una alta discusión política y mediática, porque se informó que habría una cien leyes secretas que fueron sancionadas entre 1891 y 1983, y que una de ellas, pergeñada durante el régimen de facto que lideró Juan Carlos Onganía en la segunda mitad de la década del 60, es la que ampararía el pago de sobresueldos.

Tales noticias provocaron especialmente el interés del abogado Ricardo Monner Sans y del Colegio Público de Abogados, quienes presentaron un amparo ante la justicia, considerando que la publicidad de los actos de gobierno es el principio constitucional violado por el carácter secreto de estas leyes. El abogado, también fundó su legitimación activa, es decir, su reconocimiento como interesado en el tema, en su doble condición de profesional y ciudadano.

En primera instancia, la juez interviniente consideró que las leyes secretas eran inconstitucionales la supuesta ley que permitía la existencia de sobresueldos y “cualquier otra ley vigente que no encuentre su causa en el Estado de Necesidad o que su público conocimiento ponga en riesgo la subsistencia de la República o la seguridad de la comunidad”.

Los representantes legales del Estado Nacional recurrieron esa decisión, y recientemente la Sala V de la Cámara Nacional en lo Contencioso Administrativo<sup>42</sup> revocaron la sentencia que declarara la inconstitucionalidad de tales normas.

Es interesante, de todos modos rescatar que la sentencia sostiene que “resulta verdaderamente contradictorio hablar de leyes secretas cuando justamente la ley es, según nuestra doctrina constitucional clásica, la expresión del pueblo (...) que a través de sus representantes se dicta normas para regular sus conductas y las propias del Estado. Sin embargo, tal extrañeza o contradicción desaparece cuando se reconoce que el secreto en determinadas cuestiones hace a la

---

<sup>42</sup> “Causa Ricardo Monner Sans y otro s/ amparo”. Sentencia de la Sala V de la Cámara Nacional en lo Contencioso Administrativo. Jueces: Dr. Pablo Gallegos Fedriani – Dr. Jorge Eduardo Morán. 14 de junio de 2006.



preservación misma del Estado; como lo han sido desde siempre las cuestiones de seguridad externa e interna”.

Los jueces de la Cámara invitan a un ejercicio de imaginación y convoca a pensar qué ocurriría si se publicara en el Boletín Oficial, en Internet y/o en cualquier otro medio información frente a un ataque externo, “su plan de defensa, la ubicación de sus tropas, el armamento con que cuenta, día y hora de los ataques que realizará contra el enemigo o medios presupuestarios específicos para las tareas a desarrollar. Tal hipótesis, a todas luces sería no sólo imposible, sino - casi seguro- el final de la propia Nación”.

Así, sostiene que las llamadas “leyes secretas” y los decretos de igual carácter, “son algo no querido pero necesario y deben ser aceptados como tales”.

También se preguntan: ¿es la ley la culpable de la posible corrupción? ¿Es el carácter secreto de la misma o es el uso que de ella han hecho quienes tenían la responsabilidad de gobernar y sostener la seguridad tanto interna como externa del país? A fuerza de reiterativa, ¿es el puñal que mata el agente del mal o es el que usa ese instrumento para cortar para un uso distinto al que fue creado? ¿Deberíamos por ello prohibir la existencia de cuchillos?, o bien enseñar su correcto uso y perseguir penalmente a quienes lo utilizan indebidamente”.

Y concluyen diciendo: “Si los delitos se han cometido, no es por la existencia de una ley secreta, que - cabe reiterarlo - debe ser siempre excepcional, sino por el uso indebido que de tales fondos podrían haberse hecho, materia obviamente ajena a esta litis y respecto de la cual nada se tiene que decir”.

#### ***VI.6. El derecho a la información, la comunicación y la educación en el fallo “Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y otros s/ Daños y Perjuicios (Daños derivados de la contaminación ambiental del Río Matanza-Riachuelo”.***

La problemática del acceso a la información, la comunicación y la educación ambiental fue particularmente tratada por la Corte Suprema de Justicia de la Nación, en el marco de los pronunciamientos judiciales pronunciados en la Causa “Mendoza”, conocida como el caso emblemático sobre el saneamiento de la Cuenca Matanza-Riachuelo.

Así, en la sentencia pronunciada por la Corte Suprema de Justicia de la Nación el 20 de junio de 2006, la Corte señaló que la prioridad absoluta está en la prevención del daño futuro, ya que se trata de actos continuados que seguirán produciendo contaminación (Cons. 18).

En la parte resolutoria, la Corte Nacional, entre otros puntos, requirió al Estado Nacional, a la Provincia de Buenos Aires, a la ciudad de Buenos Aires y al COFEMA (Consejo Federal del Medio Ambiente) para que en el plazo de treinta días y en los términos de la ley 25.675, presentaran un Plan Integrado que entre otros puntos, contemplara:

4. *Un programa de educación ambiental (art. 14: La educación ambiental constituye el instrumento básico para generar en los ciudadanos, valores, comportamientos y actitudes que sean acordes con un ambiente equilibrado, propendan a la preservación de los recursos naturales y su utilización sostenible, y mejoren la calidad de vida de la población).*

5. *Un programa de información ambiental pública a todo el que la requiera, especialmente los ciudadanos del área territorial involucrada (art. 16: "Las 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. Todo habitante podrá obtener de las autoridades la información ambiental que administren y que no se encuentre contemplada legalmente como reservada." (art. 18: "Las autoridades serán responsables de informar sobre el estado del ambiente y los posibles efectos que sobre el puedan provocar las actividades antrópicas actuales y proyectadas. El Poder Ejecutivo, a través de los organismos competentes, elaborará un informe anual sobre la situación ambiental del país que presentará al Congreso de la Nación. El referido informe contendrá un análisis y evaluación sobre el estado de la sustentabilidad ambiental en lo ecológico, económico, social y cultural de todo el territorio nacional").*

VI. *Convocar a una audiencia pública a realizarse en la sede de esta Corte el día 5 de septiembre de 2006 a las once, en la cual las partes deberán informar en forma oral y pública al Tribunal sobre el contenido de lo solicitado en el punto anterior.*

En su sentencia del 22 de agosto de 2007, la Corte retoma tales puntos de esta forma:

*"Que en dicha oportunidad, esta Corte consideró que "no existe la información adecuada, ya que la demanda no ilustra al Tribunal aspectos esenciales sobre la cuestión litigiosa" y que no había estudios actualizados (considerando 19). Que por esa razón el Tribunal utilizó facultades ordenatorias (considerando 20) para obtener una información pública, actualizada para todo el que la requiera, especialmente la población del área involucrada (Resuelvo, punto V.5) y la presentación de un plan integrado para el cumplimiento de los objetivos enunciados en la ley (punto V).*

*Que luego de las audiencias realizadas en fecha 4 y 5 de julio del corriente año y del informe presentado por los expertos de la Universidad de Buenos Aires, esta Corte considera que es necesario ordenar la recolección de información precisa, actualizada, pública y accesible para poder avanzar en este proceso en lo relacionado con la prevención y recomposición”.*

Entre otras medidas, la Corte requirió un listado completo, actualizado hasta el mes de agosto de 2007, de todas las industrias existentes en la cuenca que realizaran actividades contaminantes, describiendo el tipo de residuos que arrojan, la cantidad y frecuencia. Ordenó que: “Los listados deberán estar fundados en información verificable por cualquier interesado, debiendo indicarse el lugar, horario y forma de consulta de la documentación”.

En la sentencia del 8 de julio de 2008, la Corte conminó a la Autoridad de la Cuenca Matanza Riachuelo entre otras cuestiones, en su Punto II:

## ***II) Información pública.***

*Organizar, en un plazo de 30 (treinta) días hábiles, un sistema de información pública digital vía internet para el público en general, que de modo concentrado, claro y accesible, contenga todos los datos, informes, listados, cronogramas, costos, etc., actualizados, que fueron solicitados en la resolución de fecha 22 de agosto de 2007.*

*El incumplimiento de la orden dentro del plazo establecido, importará la aplicación de una multa diaria a cargo del presidente de la Autoridad de Cuenca.*

Por su parte, en el considerando 8 de la Resolución 10 de noviembre de 2009 del Juzgado Federal de Quilmes, se establece:

*“También, para todo lo antes expuesto se exige una amplia tarea de concientización y educación de la población de toda la Cuenca hídrica, para lo cual resulta necesario que los organismos supra indicados realicen en esa inteligencia las acciones que sean menesterosas para su implementación. Ello así, es ineludible que los operadores intervinientes introduzcan en la población las variables de concientización y educación ambiental; lo que requiere serias y fácticas decisiones políticas perdurables en el tiempo, para llevar adelante una estrategia*

*implementadora de tales objetivos, acordes con los parámetros de protección ambiental que requiere la particular y compleja situación de contaminación que acecha al “Riachuelo....”.*

En la sentencia del 10 de agosto de 2010, estos puntos se reiteran fuertemente:

*“Que, en particular, se encomienda que, en forma inmediata y bajo apercibimiento de las sanciones ya previstas para el caso de incumplimiento, ordene:*

*I. A la autoridad de Cuenca:*

*1. La instrumentación de un sistema de información digital de acceso público que contenga todos los datos, informes, listados, cronogramas, costos, etc. Actualizados (considerandos 17, punto II del pronunciamiento antes referido).*

*2. La adopción de algunos de los sistemas internacionales de medición disponibles incluyéndose la realización de auditorías técnicas de control (considerando 17, punto I, último párrafo de la sentencia citada), con el objeto de dar confiabilidad a la información provista por la Autoridad de Cuenca”.*

En su sentencia de 17 de febrero de 2011 la Corte dispuso llamar a una audiencia pública:

*“Que si bien las medidas informativas y el pronunciamiento ordenatorio adoptados con aquel objetivo por esta Corte durante el año 2010 (resoluciones del 6 de abril, del 26 de mayo y del 10 de agosto), han representado un incentivo para profundizar la ingente función que viene desempeñando el titular del Juzgado Federal de Quilmes en el trámite ejecutivo de la sentencia final dictada en este asunto, se considera que la realización de una audiencia pública con todas las partes que tienen bajo su responsabilidad el cumplimiento de las obligaciones impuestas, constituye un provechoso instrumento para que el Tribunal tome conocimiento inmediato e integral de todas las circunstancias concernientes al genuino estado del cumplimiento de las obligaciones establecidas en el fallo, sobre la base de los informes orales que deberán efectuar personalmente ante este estrado los más altos funcionarios responsables de cada una de las jurisdicciones alcanzadas.*

*Por ello se resuelve: Convocar a una audiencia pública que se llevará a cabo en la sede de esta Corte el día 16 de marzo de 2011 a las diez, en la cual el Estado Nacional, la Provincia de Buenos Aires, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y la Autoridad de Cuenca que contempla la*

*ley 26.168, informarán oralmente al Tribunal, con la intervención personal de los funcionarios a quienes asista la más alta responsabilidad en cada una de las jurisdicciones alcanzadas, sobre el grado de avance en el cumplimiento de cada uno de los mandatos impuestos en la sentencia condenatoria dictada el 8 de julio de 2008. Disponer que en dicha audiencia tomará intervención el Defensor del Pueblo de la Nación, a fin de expresar las observaciones que tenga respecto del grado de cumplimiento del plan de saneamiento hasta la fecha; y la Auditoría General de la Nación, con el objeto de informar las dificultades que haya tenido para efectuar el control encomendado en el fallo y las observaciones que ha realizado hasta el momento. Encomendar al señor Presidente del Tribunal, para que dicte todas las medidas complementarias para el mejor cumplimiento del acto al que se convoca”.*

De la causa que trata el saneamiento de la cuenca Matanza – Riachuelo, se concluye que el aspecto de acceso a la información pública ambiental, no sólo fue un punto de condena para los Estados demandados, sino también la inclusión de un programa de planificación comunicacional que hiciera efectivo el derecho de acceso en tal ámbito. Todavía falta mucho por hacer en tal sentido por parte de la Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo (ACUMAR), organismo que tiene el deber de velar por el acceso a la información de los habitantes de la Cuenca, entre otras múltiples obligaciones ambientales.

***VI.7. Presupuesto destinado a la publicidad oficial. Caso “Asociación por los Derechos Civiles (ADC) c/ PAMI sobre amparo”, CSJN, 4-12-2012.***

La Asociación por los Derechos Civiles (ADC), promovió acción de amparo en los términos del artículo 43 de la Constitución Nacional, contra el Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (PAMI) con el objeto de que se hiciera entrega de " ... la información relativa al presupuesto en concepto de publicidad oficial de dicho organismo para el año 2009 y a la inversión publicitaria de dicha institución correspondiente a los meses de mayo y junio de 2009 detallada según el rubro (medios gráficos, radiales, televisivos, cinematográficos, sitios de internet y vía pública) y medio de comunicación, productora o programa al cuál fue asignada; el tipo de campaña al cual corresponde la pauta asignada en cada caso y la indicación de la agencia de publicidad o intermediario a través de la cual se procedió a contratar espacios en los medios”.

La Corte entendió que la solicitud de información realizada por la mencionada organización no gubernamental, resultaba razonable y derivaba del “derecho de acceso a la información pública que tiene todo ciudadano de conformidad con los artículos 10, 14, 16, 31, 32, 33 y 75 inc. 22 de la Constitución Nacional. Asimismo idéntico razonamiento merece el alcance supletorio que el tribunal de alzada le otorgó al decreto 1172/03 respecto del PAMI con fundamento en la importancia y relevancia de los intereses públicos gestionados y en la indudable interrelación de este último con el Estado Nacional. En la especie el deber de información exigido por los jueces de la causa no tiene fundamento en la naturaleza jurídica de la institución, pues la decisión impugnada con cita de precedentes de este Tribunal no discute la calidad no estatal del PAMI. El a quo consideró aplicable el decreto 1172/03 en forma supletoria porque la información solicitada es pública así como son públicos los intereses que el demandado desarrolla. Todo ello dentro del marco de la Constitución Nacional que garantiza el principio de publicidad de los actos de gobierno y el derecho de acceso a la información pública a través del artículo 1º; de los artículos 33, 41, 42 y concordantes del Capítulo Segundo -que establece nuevos Derechos y Garantías- y del artículo 75 inciso 22, que incorpora con jerarquía constitucional diversos tratados internacionales (confr. considerandos del decreto 1172/03).

Finalmente, con abundante cita y fundamentación en los antecedentes interamericanos citados en el presente trabajo, la Corte ordenó al organismo público condenado a hacer entrega de la información solicitada.

***VI.8. Presupuesto y gastos en publicidad oficial solicitados a la Provincia de Buenos Aires. Caso Asociación por los Derechos Civiles (ADC) c/ Jefatura Gabinete de Ministros de la Provincia de Buenos Aires. Cámara de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo de La Plata, 28-02-2013.***

Con el antecedente nacional que hemos abordado en el punto anterior, podría pensarse que este amparo interpuesto por la Asociación ADC, en el que solicitara al Gobierno de la Provincia de Buenos Aires información respecto al gasto presupuestado y ejecutado en publicidad oficial para el período 2010 y 2011, hubiera tenido, por lógica similar resolución que la establecida por la



Corte Nacional para el caso en que esta organización solicitara informe de similares características al PAMI. Sin embargo, no fue así.

Por mayoría, la Cámara de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo determinó falta de agravio de la entidad y con la interpretación restrictiva de la Ley provincial 12.475, que exige la acreditación de vulneración de interés legítimo, rechazó el amparo. El honroso voto en disidencia fue de la Dra. Claudia Milanta, quien sintéticamente fundó su sentencia en la tutela constitucional y supranacional del derecho de acceso a la información pública e hiciera alusión a la doctrina de la CSJN in re “Asociación Derechos Civiles c/ EN-PAMI- (dto. 1172/03) s/amparo ley 16.986”. Causa A. 917.XLVI, sent. del 4-12-2012, analizada en el acápite anterior.

Cabe resaltar que, en primera instancia el Juzgado en lo Contencioso Administrativo N° 2 de La Plata hizo lugar a la acción de amparo y condenó al Ministerio de Jefatura de Gabinete de Ministros de la Provincia de Buenos Aires a entregar la información solicitada mediante nota del día 3 de septiembre de 2012, dentro del plazo de diez días.

La Dra. Milanta sostuvo que el Fisco Provincial realizó una interpretación de la ley 12.475 con un criterio inadecuadamente restrictivo y parcial al sostener que el acceso de información pública en ella previsto sólo alcanzaría a documentos preexistentes y no a información que hubiese que procesar o elaborar, desplazando así la incidencia y relevancia de los derechos y principios supranacionales, constitucionales y a la doctrina de la Corte nacional.

De esta forma, el voto de la Dra. Milanta refleja fielmente el espíritu democrático, de transparencia y pleno acceso con el que debe interpretarse la normativa provincial (ley 12.475 y su Decreto Reglamentario N°2549/04) en miras a que la sociedad pueda acceder a información pública concreta y fácilmente sin padecer un arduo procedimiento administrativo impuesto por el Estado Provincial con obstáculos formales.

Sin embargo, como hemos destacado, por mayoría, el pedido de acceso a información pública fue rechazado para ADC quien continúa con su reclamo ya ante la Suprema Corte de la Provincia de Buenos Aires.



Aquí cabe destacar las barreras que aún siguen vigentes para el pleno acceso a la información judicial, incluso ante los estrados judiciales, particularmente los bonaerenses, y si es difícil para una organización que puede poner tiempo, esfuerzo y recursos en los pedidos de acceso a la información pública, la pregunta es qué queda para el ciudadano/a que motu proprio pretende ejercer este derecho.

## **VII. Algunas consideraciones finales.**

En fin, el presente panorama de casos, son un claro ejemplo de pedidos concretos de acceder a la información pública, tanto por parte del periodismo, de organizaciones no gubernamentales, como los vecinos o la sociedad civil en general. Ellos dan cuenta de la necesidad de los ciudadanos de acceder a la información procurando evitar la vía judicial, la cual, sólo debería utilizarse en forma extraordinaria y como último recurso.

Pero también notamos las dificultades que se presentan ante el efectivo ejercicio del derecho de acceso a la información, particularmente en el ámbito de la Provincia de Buenos Aires en el que se sigue exigiendo la fundamentación del pedido y la acreditación de interés legítimo vulnerado.

Un auténtico ejercicio del derecho de acceso a la información pública implica que la pregunta o petición debe realizarse sin fundamentación alguna, es el derecho simplemente a saber y por supuesto, no cabe demostrarse ningún derecho o interés lesionado sino los requisitos mínimos que hacen a su ejercicio: nombre y apellido del solicitante al ser una persona física o datos de la persona jurídica que se trate y por supuesto, la constitución de domicilio para que el organismo público interpelado por información sepa a dónde remitir la respuesta. Fuera de ello, debe procurarse la máxima divulgación, la máxima transparencia, la máxima accesibilidad, tratando de dejar de lado los ritualismos y formalismos que impiden el pleno acceso. Y por supuesto, las excepciones deben estar siempre fundadas.

También es necesario mayor divulgación y educación sobre esta figura, y debiera incorporarse en las enseñanzas escolares, no solamente en el nivel universitario, que es el que más práctica tiene sobre el mismo, con particular énfasis en las carreras de comunicación y periodismo.

El derecho de acceso a la información pública, como el derecho a la libertad de expresión y a la comunicación no admite ni exclusivismos empresaristas ni profesionalistas, es patrimonio de todos los seres humanos, de ahí su necesidad de práctica y ejercicio universal. Esto sin duda, requiere de profundos cambios culturales tanto para la ciudadanía en general, como para el interior de las organizaciones públicas.

De este modo, si hay auténticos cambios culturales en las administraciones y se cambia la cultura del secreto por la de la transparencia, no sólo se evitarían conflictos innecesarios, sino que además se favorecería la participación social en pos del mejor diagnóstico, planificación, implementación y evaluación de las políticas públicas llevadas a cabo por la Administración.

Si bien la instancia del reclamo judicial puede abrir la puerta del acceso a la información pública mediante una sentencia dictada en ese sentido, no todos los ciudadanos están en condiciones económicas y sociales de presentarse ante los estrados judiciales, y es que aun pudiendo, de seguro no serán mayoría quienes se dispongan a utilizar dicha vía, la cual será por ende necesariamente extraordinaria.

Por eso, tanto el Estado en todos sus niveles, como asimismo todos como ciudadanos y ciudadanas no debemos dudar sobre el amparo constitucional desde la perspectiva de los derechos humanos que posee el derecho de acceso a la información pública y estamos llamados a ejercerlo práctica y cotidianamente como parte de una cultura de realización de derechos humanos. Los adelantos en este sentido han sido notorios, y si al andar se hace el camino, como dice el poeta, el camino de la democracia es el único que garantizará la continuidad de la apertura de las puertas para más y mejores derechos. Y por eso el derecho a la comunicación, como ha dicho la Corte Interamericana es el pilar básico de toda sociedad democrática.

