



ACCESO A LA INFORMACIÓN PUBLICA¹

¹ El presente documento fue elaborado por la Línea de Defensa de Derechos humanos de ANDHES.

ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

El derecho de acceso a la información tiene fundamental importancia para la vigencia y fortalecimiento de una sociedad democrática y del Estado de derecho. Mediante el ejercicio del mismo se puede ejercer el control de las instituciones y de los actos de gobierno, como una forma eficaz de participación ciudadana en materia estatal.

Este derecho guarda íntima vinculación con nuestra forma de gobierno, en virtud del principio de publicidad de los actos del mismo, base de un sistema republicano, presentándose como indispensable a la sociedad a los fines de obtener información, defender derechos y controlar así la vida pública del país.

En este marco, si se pretende el ejercicio de una democracia participativa es necesaria la plena vigencia del derecho de acceso a la información, para que el/la ciudadano/a, a conciencia, decida, vote, defienda sus derechos, se asocie con fines útiles. La información se presenta como el canal que une a los/as ciudadano/as con la res pública.

Tanto el Sistema Interamericano de Derechos Humanos como el Universal han reconocido, tanto en su normativa como en su jurisprudencia y doctrina, el derecho de acceso a la información. Así, lo encontramos consagrado expresamente en la Convención Americana sobre Derechos Humanos en el art. 13; en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (art. 19) y en la Declaración Universal de Derechos Humanos, art. XIX.

Estos instrumentos internacionales fueron ratificados por el Estado Argentino e incorporados a la Constitución Nacional (art 75 inc 22). De manera tal que esta normativa de rango constitucional tiene plena vigencia en nuestro Estado, debiendo ser cumplida y respetada.

El derecho a la información comprende el derecho de buscar, el de recibir y el de difundir información. El art. 13 de la Convención Americana de

Derechos Humanos establece que “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 consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.....” Por su parte, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CorteIDH) ha establecido que “quienes están bajo la protección de la Convención tienen no sólo el derecho y la libertad de expresar su propio pensamiento, sino también la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole. Por tanto, cuando se restringe ilegalmente la libertad de expresión de un individuo el que está siendo violado, sino también el de todos a recibir informaciones e ideas de toda índole...” (Corte IDH, OC N°...“La colegiación obligatoria de periodistas”, párr. 30.).

Asimismo, una Relatoría Especial sobre Libertad de Expresión de la OEA ha señalado que “el acceso a la información es uno de los pilares fundacionales de la democracia”, y ha establecido que “las personas tienen derecho a requerir documentación e información registrada en archivos públicos o procesada por el Estado, es decir información considerada de una fuente pública o documentación oficial del Estado”. (Cfr. “La protección de la libertad de expresión y el sistema interamericano”, p. 84)

Por su parte, la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión dispone que “**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 ser establecidas previamente por la ley para el caso que exista un peligro real e inminente que amenace la seguridad Nacional en sociedades democráticas”

Este derecho también se encuentra contemplado en el ya mencionado Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el cual en su art. 19, inc. 2° dispone expresamente que: “2. Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión; este derecho comprende la **libertad de buscar, recibir y difundir**

informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.”. Este artículo a continuación establece que este derecho entraña deberes y responsabilidades especiales, razón por la cual puede estar sujeto a ciertas restricciones las cuales deben estar expresamente fijadas por ley y obedecer sólo a cuestiones de seguridad nacional, orden público, salud o moral públicas.

A su vez la Declaración Universal de Derechos Humanos, en su art. XIX también establece que:

“Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, **el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas**, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión.”

Cabe señalar que en nuestro país no existe actualmente una ley nacional general de acceso a la información pública, que garantice y regule los distintos aspectos que presenta este importante derecho. Si encontramos su regulación en el **Decreto Nacional N° 1172/2003**, el cual en sus considerandos afirma que “para lograr el saneamiento de las Instituciones debe darse un lugar primordial a los mecanismos que incrementan la transparencia de los actos de gobierno, a los que permiten un igualitario acceso a la información y a los que amplían la participación de la sociedad en los procesos decisorios de la administración”. Asimismo se resaltó que “la Constitución Nacional 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”

En materia legislativa, Argentina presenta normas que regulan el acceso a la información pública en determinadas materias, por ejemplo la ley N° 25.831 (régimen de libre de acceso a información pública ambiental) y la ley N° 26.047 (acceso a la información de registros nacionales).-

Aspectos Conceptuales Generales bajo el marco del
Decreto Nacional N° 1172/2003

El derecho de acceso a la información tiene un alcance amplio, dado que la información que se pretende mediante su ejercicio, puede asumir un carácter instrumental o puede ser un fin en sí misma. De esta manera el derecho a la información se desglosa y se presenta en una doble dimensión.

En esta línea, cuando la información solicitada tiene un carácter instrumental, deviene en presupuesto necesario para el goce y protección de otros derechos que se presentan de manera subyacente. De ahí que este acceso se presente como un condicionante de otros derechos esenciales.

Asimismo, el acceso a la información pública también se manifiesta, no como instrumento sino como fin. Es decir, el poder acceder a la información importa de manera directa el ejercicio de un derecho. Es por ello que el Decreto N° 1172/2003, de manera explícita, excluye la acreditación de intereses legítimos o derechos subjetivos como requisito para poder acceder a la información que se solicita. Tiene la fundamental importancia de permitir conocer a las personas información a ellas referidas, contenida en registros o archivos públicos. Otorga también la posibilidad de formular rectificaciones, conocer el estado actual de diversas cuestiones relacionadas o no al petitioner de la información. Uno de los principios jurídicos fundamentales que surgen de este derecho es que toda persona tiene derecho a solicitar y recibir información completa, veraz.

El Decreto N° 1172/2003 define también qué se entiende por información en su art. 5. "Se considera información a los efectos del presente, toda constancia en documentos escritos, fotográficos, grabaciones, soporte magnético, digital o en cualquier otro formato y que haya sido creada u obtenida por los sujetos mencionados en el artículo 2° o que obre en su poder o bajo su control, o cuya producción haya sido financiada total o parcialmente por el erario público, o que sirva de base para una decisión de naturaleza administrativa, incluyendo las actas de las reuniones oficiales.

El sujeto requerido debe proveer la información mencionada siempre que ello no implique la obligación de crear o producir información con la que no cuente al momento de efectuarse el pedido, salvo que el Estado se encuentre legalmente obligado a producirla, en cuyo caso debe proveerla”.

El Anexo VIIº (Reglamento General del acceso a la información pública para el Poder Ejecutivo Nacional) de este decreto reglamenta en particular, el acceso a la información pública en el ámbito del Poder Ejecutivo Nacional. Según sus considerandos se pretende lograr así un fortalecimiento en la relación Estado- ciudadano o sociedad civil, estimándose que esta relación es indispensable para una democracia transparente, legítima y eficiente.

El art. 6 de este Anexo establece que “Toda persona física o jurídica, pública o privada, tiene derecho a solicitar, acceder y recibir información, no siendo necesario acreditar derecho subjetivo, interés legítimo ni contar con patrocinio letrado.” De esta manera se garantiza el acceso a toda persona, sin importar la causa de su pedido ni otro condicionante.

La no exigencia de intereses legítimos o derechos subjetivos de por medio implica considerar que **la información es en si un derecho**. Queda comprendida dentro del mismo toda aquella referida a la actividad estatal. En esta línea, el límite a este derecho está dado por la protección a derechos de superior jerarquía.

En virtud del art. 7 del Anexo VIIº del decreto en análisis se encuentra garantizado los principios de igualdad, publicidad, celeridad, informalidad y gratuidad. Así, en caso de negarse la información y atento lo dispuesto por el art. 13 del mismo, deberá negarse la información por acto fundado solo en caso de que la información no exista o esté incluida en las excepciones que contempla la presente ley. La denegatoria debe ser dispuesta por un funcionario de jerarquía equivalente o superior a Director General.

Los casos contemplados en el Decreto N° 1172/2003 se encuentran contemplados en el art. 16 y así: “Los sujetos comprendidos en el artículo 2º sólo pueden exceptuarse de proveer la información requerida cuando una Ley

o Decreto así lo establezca o cuando se configure alguno de los siguientes supuestos:

a) Información expresamente clasificada como reservada, especialmente la referida a seguridad, defensa o política exterior;

b) información que pudiera poner en peligro el correcto funcionamiento del sistema financiero o bancario;

c) secretos industriales, comerciales, financieros, científicos o técnicos;

d) información que comprometa los derechos o intereses legítimos de un tercero obtenida en carácter confidencial;

e) información preparada por los sujetos mencionados en el artículo 2º dedicados a regular o supervisar instituciones financieras o preparada por terceros para ser utilizada por aquellos y que se refiera a exámenes de situación, evaluación de sus sistemas de operación o condición de funcionamiento o a prevención o investigación de la legitimación de activos provenientes de ilícitos;

f) información preparada por asesores jurídicos o abogados de la Administración cuya publicidad pudiera revelar la estrategia a adoptarse en la defensa o tramitación de una causa judicial o divulgare las técnicas o procedimientos de investigación o cuando la información privare a una persona el pleno ejercicio de la garantía del debido proceso;

g) cualquier tipo de información protegida por el secreto profesional;

h) notas internas con recomendaciones u opiniones producidas como parte del proceso previo al dictado de un acto administrativo o a la toma de una decisión, que no formen parte de un expediente;

i) información referida a datos personales de carácter sensible —en los términos de la Ley N° 25.326— cuya publicidad constituya una vulneración del derecho a la intimidad y al honor, salvo que se cuente con el consentimiento expreso de la persona a que refiere la información solicitada;

j) información que pueda ocasionar un peligro a la vida o seguridad de una persona."

Uno de los temas centrales en materia de acceso a la información pública es el relativo al plazo que tiene el Estado para contestar un pedido de estas características. La cuestión del plazo está contemplado en el art. 12 del decreto N° 1172/2003, así se establece que a quien se le requiera información debe proveerla en el momento en que le es solicitada o en un plazo no mayor a de 10 días, pudiendo prorrogarse excepcionalmente el mismo por otros 10 días en caso de mediar circunstancias que dificulten reunir la información. En este caso los motivos deben comunicarse mediante acto fundado. Si una vez cumplido el plazo establecido en el artículo 12 la demanda de información no se hubiera satisfecho o si la respuesta a la requisitoria hubiere sido ambigua, parcial o inexacta, se considera que existe negativa en brindarla, quedando expedita la Acción prevista en el artículo 28 de la Ley N° 19.549 y modificatorias. De manera tal que cumplido el plazo se podrá solicitar judicialmente orden de pronto despacho. Esta orden será procedente una vez que la autoridad administrativa haya dejado vencer los plazos fijados y en caso de no existir éstos, si hubiese transcurrido un plazo que exceda de lo razonable.

JURISPRUDENCIA

Diversos fallos han consagrado el derecho de acceso a la información pública. Así en el fallo "Campillay Julio C, vs. La Razón s/ Daño Moral", la Corte Suprema de Justicia de la Nación recalcó que "las características del periodismo moderno, que responde al derecho de información sustancial de los individuos que viven en un estado democrático...", conceptos que también fueron subrayados en el voto concurrente del juez Boffi Boggero, al afirmar que "... la comunidad, dentro de una estructura como la establecida por la Constitución Nacional, tiene derecho a una información que le permita ajustar su conducta a las razones y sentimientos por esa información sugeridos; y la prensa satisface esa necesidad colectiva..." (voto citado, consid. 7°). La libertad de expresión contiene, por lo tanto, la de dar y recibir información, y tal objeto ha sido especialmente señalado por el art. 13, inc. 1° de la

Convención Americana de Derechos Humanos, llamada Pacto de San José de Costa Rica, ratificada por la ley 23.054, que, al contemplar el derecho de toda persona a la libertad de pensamiento y de expresión, declara como comprensiva de aquélla "la libertad de buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística o por cualquier otro procedimiento de su elección".

El voto en disidencia del Dr. Caballero afirmó que " existe también el derecho de la comunidad a ser bien informada y que encierra en sí el derecho del hombre a formar un pensamiento propio y actualizado sobre lo que ocurre en la sociedad en que vive. De aquí que se produzcan conflictos entre valores o bienes jurídicos contrapuestos, lo que obliga a los jueces a decidir prefiriendo los que tienen mayor jerarquía, con miras a asegurar los grandes objetivos para los que fue dictada la Constitución".

La Corte en el caso "Costa Hector R. vs. Municipalidad de la Capital y otros" afirmó que"18) Que, antes de concluir, y frente a las reacciones ajenas al verdadero sentido y alcance del reciente pronunciamiento dictado "in re" "Campillay", es deber de esta Corte, como tribunal de garantías constitucionales establecido en el interés de la comunidad cuyos valores salvaguarda (Fallos, t. 298, p. 441 --Rev. LA LEY, t. 1978-A, p. 472--), recordar la absoluta vigencia del célebre pensamiento de Hamilton que sintetiza la doctrina de dicho pronunciamiento y del que se emite en estos autos: "La libertad de prensa tutela de derecho de publicar impunemente, 'con veracidad, buenos motivos y fines justificables', aunque lo publicado afecte al gobierno, la magistratura o los individuos". Esta es la regla de oro que proporciona la tradición liberal y republicana a los responsables de los medios de comunicación, y que les da la exacta dimensión y jerarquía del deber y del derecho de informar, según los consagra la ley fundamental y, por lo tanto, encuentra amparo en la magistratura. El Dr. Caballero en su voto en disidencia sostuvo que " La libertad de expresión contiene, por lo tanto, la de dar y recibir información, ya que tal objeto ha sido especialmente señalado por el art. 13,

inc. 1° de la Convención Americana de Derechos Humanos, llamada Pacto de San José de Costa Rica, ratificada por la ley 23.054 que, al contemplar el derecho de toda persona a la libertad de pensamiento y de expresión, declara como comprensiva de aquélla "la libertad de buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística o por cualquier otro procedimiento de su elección" (consid. 4° "in re": P. 256.XIX. "Ponzetti de Balbín" y consids. 7° y 8° del voto del juez Petracchi en la causa citada)."

Finalmente, vale mencionar a la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso "Claude Reyes y otros vs. Chile" en tanto expresó que "en una sociedad democrática es indispensable que las autoridades estatales se rijan por el principio de máxima divulgación, el cual establece la presunción de que toda información es accesible, sujeto a un sistema restringido de excepciones"; declara "la protección del derecho de acceso a la información bajo el control del Estado", que comprende 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", considera que la información "debe ser entregada sin necesidad de acreditar un interés directo para su obtención o una afectación personal"; y señaló que el acceso de "una persona puede permitir a su vez que ésta circule en la sociedad de manera que pueda conocerla, acceder a ella y valorarla".

En este fallo se ordenó al Estado proceder "a la expedición de normas y el desarrollo de prácticas conducentes a la efectiva observancia" del derecho de acceso a información pública y "garantizar la efectividad de un procedimiento administrativo adecuado para la tramitación y resolución de las solicitudes de información, que fije plazos para resolver y entregar la información, y que se encuentre bajo la responsabilidad de funcionarios debidamente capacitados". La CortelDH dispuso que el Estado debe capacitar a los órganos, autoridades y agentes públicos encargados de atender las solicitudes de acceso a información en términos tales que incorpore los parámetros convencionales que deben respetarse en materia de restricciones al acceso a dicha información que deben estar establecidas por

ley y ser necesarias para asegurar la protección de derechos de terceros, la seguridad nacional, el orden y la moral pública y ser necesarios en una sociedad democrática.