



Universidad Nacional
de **Río Negro**

Sede Atlántica-Viedma

Carrera: Abogacía

Asignatura: Seminario Final de Grado

**Correspondencia entre la ley provincial sobre acceso a la información pública
y los estándares de interpretación fijados por la Corte Interamericana de
Derechos Humanos y la Corte Suprema de Justicia de la Nación.**

Alumna:

Karen Ailen Manuel

Directora:

Mgter .Sandra Eizaguirre

Viedma – Marzo de 2022

Agradecimientos

- A mi papá, por todo su esfuerzo y apoyo incondicional para que llegara hasta donde estoy hoy.
- A mis hermanos, mi novio y toda mi familia por su acompañamiento.
- A mi directora de tesis, Sandra, por su sabiduría y la dedicación que ha brindado a este trabajo.
- A mis compañeros y amigos, Enzo, Flor, Luli, Tomás.
- A todos mis amigos, por confiar en mí y alentarme cada día.

Correspondencia entre la ley provincial sobre acceso a la información pública y los estándares de interpretación fijados por la Corte Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Suprema de Justicia de la Nación.

Índice	
Agradecimientos	2
Índice	3
I. Introducción.	4
Objetivos.....	6
Metodología	7
II. Acceso a la información pública.	8
A. Conceptualización y fundamento del derecho al acceso a la información pública.	8
B. Principios aplicables.	10
C. Restricciones al acceso a la información pública.	12
III. El derecho de acceso a la información pública en el ámbito del sistema interamericano de Derechos Humanos.	15
A. Tratados Internacionales sobre Derechos Humanos con jerarquía constitucional y la doctrina aplicable.	15
B. Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos	19
IV. El derecho de acceso a la información pública en el ordenamiento jurídico argentino.	25
A. Sistema normativo.	26
Ley Nacional 27275 de Acceso a la Información Pública.....	27
B. Jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación.	29
V. Régimen provincial de acceso a la información pública.	38
A. Estructura de la ley.	39
Legitimación activa y sujetos obligados.....	39
Procedimiento.....	45
Excepciones.....	48
Responsabilidades	54
VI. Conclusión.	54
Reflexiones finales.	56
Propuesta.	59
Bibliografía	62

I. Introducción.

En el presente Trabajo Final de Grado me propuse abordar un elemento esencial del régimen republicano de gobierno que coadyuva al funcionamiento del régimen democrático, se trata del derecho de acceso a la información pública.

Todo régimen democrático, en su faz más simple, requiere del ejercicio pleno del acceso a la información pública. Los ciudadanos, en calidad de tales, necesitan de este derecho para poder tomar conocimiento de las actuaciones que sus representantes llevan a cabo y poder manifestar en los hechos sus convicciones.

El derecho de acceso a la información pública es un derecho humano fundamental a la información que se encuentra reglado en la Constitución Nacional como derivado de los artículos 1º, 33, 38, 41 y 42, así como también en la Convención Americana sobre Derechos Humanos (artículo 13), la Declaración Universal de Derechos Humanos (artículo 19), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (artículos 19 y 20), entre otros instrumentos internacionales de protección de los Derechos Humanos a los que el artículo 75 inciso 22 de la Constitución Nacional les otorga jerarquía constitucional.

En esta misma línea, el derecho de Acceso a la Información Pública tiene base constitucional en nuestra Provincia constituyendo para la Administración Pública provincial un avance en la temática. Encuentra su regulación en los artículos 4 y 26 de la Constitución Provincial de Río Negro. Asimismo, cabe destacar que nuestra Provincia es pionera en la materia, incluso antes de que a nivel nacional se produjera la reforma constitucional del año 1994 que otorgó jerarquía constitucional a los Tratados Internacionales de Derechos Humanos y se incorporaran los avances jurídicos en el derecho de acceso a la información pública del Pacto de San José de Costa Rica, nuestra provincia, contaba con la Ley Provincial B 1829 de Acceso a la Información Pública.

La Ley Provincial B 1829 es una ley de vanguardia en la Provincia de Río Negro, siendo en 1984 una de las primeras provincias en legislar respecto del derecho de acceso a la información pública y la transparencia en las actuaciones del Estado. Para entender el contexto en que esta ley fue creada, es dable recordar que su sanción es previa o paralela a la creación de leyes sobre acceso a la información pública en el ámbito interamericano.

Esta ley significó un avance revolucionario del régimen democrático provincial, garantizando a todos los ciudadanos la posibilidad de pedir información que se encontrara en poder del Estado, y adoptando criterios amplios del derecho, de los sujetos activos y pasivos, mecanismos de apelación y de responsabilidad para aquellas entidades públicas que no cumplieran con la solicitud de información por parte de los ciudadanos, entre otros.

Pero cuando avanzamos en el tiempo, observamos que la reforma constitucional argentina de 1994 modificó sustancialmente la naturaleza jurídica del acceso a la información pública, incorporando en el régimen jurídico nuevas pautas de interpretación, nuevos principios en los cuales sostenerse este derecho, y además un esquema normativo interamericano con los Tratados Internacionales de Derechos Humanos al cual adaptar el régimen jurídico argentino.

Con el estudio de la jurisprudencia de la Provincia de Río Negro cuestiono, si tal ley revolucionaria para su época, se ha adaptado a la evolución que el bien jurídico ha adquirido con la reforma constitucional del año 1994.

Esto me ha llevado a preguntarme si el Estado Provincial de Río Negro cuenta con una normativa que permita establecer procedimientos más ágiles y sencillos para solicitar información, como así también, si cuenta con procedimientos para difundir la información sobre las funciones y actividades del Estado en forma proactiva, accesible y en un lenguaje claro.

La necesidad de transparentar las actuaciones públicas ha llevado al sistema interamericano y al sistema nacional argentino a establecer, durante los últimos años, estándares de interpretación respecto de los alcances y restricciones del acceso a la información pública con la finalidad de consolidar una legislación eficaz que garantice la aplicación de este derecho.

Es por ello que me he propuesto investigar si la legislación provincial rionegrina cumple, al día de la fecha, con los estándares nacionales e interamericanos fijados a partir de sus textos y la interpretación jurisprudencial, o si sería deseable realizar adaptaciones a la normativa provincial para garantizar su óptima coexistencia con el sistema jurídico y así poder garantizar eficazmente la práctica de este derecho, estableciendo un procedimiento reglado que permite acceder a la información pública en manos del Estado.

Para ello, se realizará este análisis a partir de las siguientes interrogantes:

1. ¿De qué manera se ha conceptualizado el derecho de acceso a la información pública y qué función cumple en un régimen democrático?

2. ¿Cuáles son las recomendaciones realizadas por organizaciones internacionales que promueven Derechos Humanos y cuáles fueron las recomendaciones formuladas en el ámbito nacional de la República Argentina?

3. La ley Provincial B 1829 referida al acceso a la información pública ¿Se adecúa a los nuevos estándares nacionales e interamericanos a partir de su texto e interpretación jurisprudencial?

Objetivos.

La presente tesis tiene como objeto general analizar si la ley provincial 1829, en base a la jurisprudencia actual del Superior Tribunal de Justicia de la Provincia de Río Negro, se adecúa a los alcances y restricciones para acceder a la información pública establecidos a nivel interamericano por la Corte Interamericana, receptados por la Jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación.

Para ello, es necesario, en primer lugar, precisar la conceptualización del derecho al acceso a la información pública en torno a la importancia y la función que cumple en un régimen democrático.

En segundo lugar, determinar cuáles han sido los lineamientos que han surgido tanto a nivel nacional como a nivel interamericano, por los Tratados de Derechos Humanos en cuanto a los principios, requerimientos y procedimientos establecidos para asegurar el acceso a la información pública por parte de los ciudadanos.

En tercer y último lugar, investigar cuáles son los obstáculos que dificultan el accionar de los ciudadanos, considerando para ello las causas cuya cuestión principal es el acceso a la información pública, que han llegado al Superior Tribunal de Justicia de la Provincia de Río Negro.

Metodología

La metodología utilizada en el presente trabajo es cualitativa, y se va a referir a una investigación de tipo jurídico descriptivo a partir del análisis de la Ley B 1829 de Acceso a la Información Pública, que nos permitirá analizar subjetivamente la aplicación normativa provincial, en cuanto a si se adecúa a las decisiones judiciales de la Corte Suprema de Justicia de la Nación con respecto a los alcances y restricciones para acceder a la información pública, establecidos a nivel interamericano por la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Se han recopilado datos e información realizando una búsqueda en Google Académico y la biblioteca del Poder Judicial de la provincia de Río Negro, sobre las distintas perspectivas y criterios adoptados por la jurisprudencia y los juristas respecto de los presupuestos mínimos del derecho de acceso a la información pública.

A los fines metodológicos, se analizarán:

1. Sistema del derecho de acceso a la información pública, sus conceptos, principios y demás aspectos materiales que nos permitan poder demostrar la cabal importancia que reviste dentro de nuestro régimen democrático.
2. La jurisprudencia en la materia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación en base a la interpretación realizada de la Convención Americana de Derechos Humanos.
3. Se analizarán, mediante el estudio de los casos jurisprudenciales del Superior Tribunal de Justicia de la Provincia de Río Negro, los criterios que se han seguido en relación con los alcances y restricciones establecidos para acceder a la información pública.
4. Se analizarán los obstáculos que resulten del ejercicio práctico, por parte de los ciudadanos, del derecho a acceder a la información que se encuentra en poder del Estado, considerando los casos que han llegado al Superior Tribunal de Justicia de Río Negro.

II. Acceso a la información pública.

A. Conceptualización y fundamento del derecho al acceso a la información pública.

El acceso a la información pública es un derecho fundamental de todos los ciudadanos. Se encuentra definido por la doctrina como: *“La facultad que tiene todo ciudadano de acceder a todo tipo de informaciones en poder tanto de entidades públicas como de personas privadas que ejerzan funciones públicas o reciban fondos del Estado, con la consecuyente obligación estatal de instrumentar un sistema administrativo que facilite a cualquiera la identificación y el acceso a la información solicitada”* (Díaz Cafferata, S. 2009, págs. 153-154).

Como sostiene Grillo, Íride I. M (2013), la información pública no pertenece al Estado, sino que forma parte de la propiedad de los ciudadanos, siendo la administración la encargada de poseer dicha información de carácter público en representación de la ciudadanía. Por lo que cabe señalar que toda información pública que el Estado posea, se presume pública.

Siendo toda restricción, en principio, una vulneración que debe ser evitada. Aunque el acceso a la información pública va a poder ser condicionado, únicamente cuando exista un régimen limitado de restricciones que estén establecidas por una ley en sentido formal y de forma previa, siempre que exista un interés proporcional que lo justifique.

En este sentido, Matías A. Sucunza entiende que es información pública todo tipo de dato contenido en documentos de cualquier formato que el Estado genere, obtenga, transforme, controle o custodie. Asimismo, define por documento todo registro que haya sido generado, controlado o custodiado por los mismos sujetos independientemente de su forma, soporte, origen, fecha de creación o carácter oficial.

Por su parte, Buteler (2014) considera que el universo de la información pública se encuentra compuesto por toda aquella que pueda ser comunicable; es decir comprende todos los expedientes, archivos, registros, bases de datos y documentos escritos, fotografías, grabaciones, etc., que se encuentren en poder de autoridades públicas o privadas que realizan un cometido público o que reciben un subsidio estatal.

El acceso a la información pública representa una de las características más importantes en las que se funda el régimen representativo, republicano de gobierno, como es la publicidad y transparencia en las actuaciones de la administración, al considerar a la libertad de expresión como una parte esencial de los derechos fundamentales.

Para Torres Molina & Espin Di Febo (2019) los autores Abramovich & Courtis, entienden que el acceso a la información constituye un correlato directo entre la libertad de expresión y el derecho a la información. El derecho de acceso a la información es una parte fundamental del derecho a la información, es decir, que sin el primer de esos derechos no se materializa el segundo.

Poder ejercer el derecho de acceso a la información pública resulta determinante para los ciudadanos, de esta forma contiene, de manera clara, dos dimensiones, individual y social o colectiva, del derecho a la libertad de pensamiento y de expresión, las cuales deben ser garantizadas por el Estado de forma simultánea.

Por un lado, en cuanto a la dimensión individual¹ *“el acceso a la información se sitúa en el plano de justificación de los derechos individuales, dirigidos a sustentar el espacio de autonomía personal de los individuos y a permitirles la realización de un plan de vida que se ajuste a su libre decisión. En este marco, el derecho de acceso a la información cumple la función de maximizar el campo de autonomía personal, posibilitando el ejercicio de la libertad de expresión en un contexto de mayor diversidad de datos, voces y opiniones.”* (Abramovich & Courtis, 2000, pág. 225)

Por otro lado, como un derecho colectivo², en su dimensión social este derecho ya no es utilizado como un factor de autorrealización personal, sino “instrumento de control institucional tanto frente a autoridades públicas como frente a particulares cuya situación de poder de injerencia permite la determinación de conductas de otros particulares” (Abramovich & Courtis, 2000)

¹ Por ejemplo, “un interesado accede a archivos públicos para la realización de un trabajo de investigación, o aquel que, acceda a registros públicos para conocer información de una determinada actividad desarrollada por el Estado”. (Abramovich & Courtis, 2000)

² Por ejemplo, “intereses colectivos como salud, medio ambiente, alimentación, por un lado, y, por el otro, la tutela de intereses políticos, la formación de una opinión pública en libertad, la pluralidad de los partidos políticos, el control de la actividad gubernamental, etc, y cuando constituye un instrumento indispensable para promover y consolidar a otras libertades y posibilita el perfeccionamiento de la vida democrática de una comunidad (Abramovich & Courtis, 2000).

Además, esta dimensión social permite que todos aquellos ciudadanos que tengan conocimiento de la información pública sobre las actuaciones del Estado, ejerzan un control de transparencia en sus actuaciones, permitiéndoles generar sus opiniones con propiedad y veracidad, contribuyendo de tal modo al debate público de las ideas como garantía esencial del sistema democrático.

Por lo cual, esta herramienta representa un instrumento de control trascendental para el adecuado funcionamiento del régimen democrático, incorporando al ciudadano en los procesos de deliberación, gestión y evaluación de las políticas públicas. “Cuanto mayor y más precisa sea la información pública disponible, menores serán la discrecionalidad de la burocracia así como la probabilidad de que se extienda la corrupción en la administración estatal” (Basterra M., 2006, págs. 2-3).

En este sentido, podemos sostener que la información le pertenece a las personas y no es propiedad del Estado, por lo que poder acceder a la información no es una gracia o un favor del gobierno de turno, sino mas bien es una obligación que tiene de respetar y garantizar el acceso a la información a todos los ciudadanos sin discriminación.

Los ciudadanos, sólo podrán alcanzar la plenitud -o aproximarse- de la libertad de expresión y pensamiento únicamente cuando de ellos surja un constante cuestionamiento de las actuaciones del Estado. Pero, para lograr cuestionarse, primero deben poder conocer la información que se encuentra en poder del Estado.

B. Principios aplicables.

Cuando hablamos del acceso a la información pública como un instrumento indispensable para afianzar el régimen republicano, no podemos dejar de mencionar dos principios rectores, el de máxima divulgación y el de buena fe, según se consigna en el Informe de la Relatoría de la Libertad de Expresión del año 2011³.

Por un lado, el principio de máxima divulgación –explica Eliade 2013- “*ordena diseñar un régimen jurídico en el cual la transparencia y el derecho de acceso a la información sean la*

³ La Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, 2011

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”. (Eliades, 2013, pág. 20)

Se busca evitar toda afectación que pueda recaer en el ejercicio de este derecho mediante el cual obstaculice, en su consecuencia, la divulgación de información de interés público, y por ende, impida, implícitamente, la libertad de pensamiento y expresión de los ciudadanos. Cuando esto ocurra, la acción por la cual se impidió este derecho debe ser motivada. Corresponde al Estado probar de manera detallada los elementos y las razones por las cuales “la información que se solicita no puede revelarse, y refiere que ante una duda o un vacío legal, debe primar el derecho de acceso a la información”. (Torres Molina & Espin Di Febo, 2019, pág. 315)

En este sentido, el principio de buena fe implica, según Eliade (2013), garantizar el ejercicio de acceso a la información, es decir, que aquellos a quienes se les haya requerido la información, realicen diligentemente las acciones necesarias para proveer de dicha información requerida a los solicitantes; interpretando la ley de manera tal que sirva para cumplir los fines perseguidos para la aplicación del derecho, y promueven el principio de transparencia.

Además de estos principios, es dable identificar algunos principios propios del procedimiento administrativo general y que resultan insoslayables para el correcto desenvolvimiento de este cauce específico de participación ciudadana. (Basterra M. I., Acceso a la información pública y transparencia, 2017) Entre ellos, el principio de a) Congruencia; b) Completitud; c) Adecuación; d) Gratuidad; e) Veracidad; f) Igualdad; g) Universalidad; h) Accesibilidad; i) Flexibilidad; j) Máxima divulgación; k) *in dubio pro petitor* y l) alcance limitado de las excepciones. A continuación desarrollaremos alguno de ellos.

El principio de congruencia está relacionado con la información que brindan los sujetos obligados. Esta debe ser acorde con lo solicitado por el requirente, evitando otorgar datos que resulten generales o abstractos. Este principio se asocia con los principios de completitud y

adecuación, resultando necesario que esta información se provea de forma completa y vinculada directamente con el objeto de petición, evitando la parcialización o la inadecuación de la misma.

Esto último, se encuentra relacionado con el principio “In dubio pro petitor”, el cual hace referencia al acceso a la información, propiamente dicha, la cual debe ser efectuada siempre a favor del requirente. “La información pública se presume accesible y las restricciones al derecho de acceso son de interpretación restrictiva y deben ser establecidas por el poder legislativo. Por consiguiente, “en caso de duda debe permitirse el acceso”. (Basterra. Marcela I. 2017. Pag 320)

Según Basterra Marcela I. (2017), el principio de simpleza, gratuidad e informalidad que deben contener las decisiones de la administración, permiten e incentivan la revisión de las resoluciones administrativas para así poder garantizar el efectivo ejercicio de este derecho. Señala Hirschmann, Pablo G (2019,) que no caben ritualismos excesivos e inútiles, incompatibles con el derecho cuya regulación efectúa la ley y con las reglas de transparencia activa.

Estos principios representan un conjunto de valores que orientan y norman la conducta que debe tomar el Estado tendiente a maximizar el derecho de acceso a la información pública. A su vez, brindan pautas para interpretar las leyes de acceso a la información pública de manera coherente, como un todo con las normas que regulan este derecho y las consideraciones que ha fijado la jurisprudencia. “*Resulta esencial que los sujetos obligados interpreten la ley de manera tal que sirva para cumplir los fines perseguidos por el derecho de acceso, asegurando la estricta aplicación del derecho, brindando los medios de asistencia necesarios a los solicitantes, promoviendo la cultura de transparencia y actuando con diligencia, profesionalidad y lealtad institucional*” (Sucunza, 2016, pág. 3)

C. Restricciones al acceso a la información pública.

“La información que produce, obtiene, clasifica y almacena el Estado es producida, obtenida, clasificada y almacenada con recursos que provienen de los impuestos que pagan los ciudadanos. Ningún actor estatal puede entonces negar el acceso a la información o a documentos que le pertenecen a las personas”. (Oyhanarte & Kantor)

La regla general es la publicidad, no obstante, este principio no es absoluto. El derecho de acceso a la información, al igual que cualquier otro derecho fundamental puede ser restringido, en esos casos "corresponde al Estado demostrar que al establecer restricciones al acceso a la información bajo su control ha cumplido con una serie de requisitos" (Claude Reyes y otros c. Chile, Corte Interamericana de Derechos Humanos (2006)) Es decir, "la restricción debe ser proporcional al interés que la justifica y debe ser conducente para alcanzar el logro de ese legítimo objetivo, interfiriendo en la menor medida posible en el efectivo ejercicio del derecho". (Claude Reyes y otros c. Chile, Corte Interamericana de Derechos Humanos (2006) Parr. 23 y sig.)

En este sentido, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos se ha referido expresamente al carácter excepcional de las restricciones al derecho de acceso a la información pública: *"En atención al principio de máxima divulgación, la ley debe garantizar que el acceso a la información pública sea efectivo y lo más amplio posible, y en caso de contemplar excepciones, éstas no deben convertirse en la práctica en la regla general. Asimismo, el régimen de excepciones debe ser interpretado de manera restrictiva y toda duda debe resolverse a favor de la transparencia y el acceso"* (Relatoría Especial para la Libertad de Expresión (2012), pág. 12)

Se entiende por restricciones al acceso a la información pública, a aquellas excepciones interpuestas por los requeridos de dar información. Por su parte, las excepciones son herramientas jurídicas interpuestas en un proceso por la persona demandada para resistirse a la acción que ha interpuesto el demandante.

En el caso de interponerse excepciones ante la solicitud de información pública por parte de los organismos del Estado, estas son taxativas y de interpretación sumamente restrictiva de acuerdo a los principios de máxima divulgación, transparencia y publicidad de los actos de Estado.

Al respecto, esta posibilidad de limitar el acceso a la informa pública por parte de los sujetos obligados, fue receptada en el artículo 13 Pacto de San José de Costa Rica el cual expresa los siguiente:

“ARTÍCULO 13 inc. 2: El ejercicio del derecho previsto en el inciso precedente no puede estar sujeto a previa censura sino a responsabilidades ulteriores las que deben estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para asegurar:

a) El respeto a los derechos o la reputación de los demás, o

b) La protección de la Seguridad Nacional, el orden público o la salud o la moral públicas”.

La regulación de este articulado trae aparejado además la obligación de demostrar, por parte del sujeto obligado, la validez de las restricciones que alega ante el pedido de información pública por parte de los ciudadanos. *“Se invierte la carga de la prueba, es decir que, si el sujeto requerido no hace lugar a la solicitud, es quien debe demostrar las razones por las que no puede entregar la información, las que a su vez deben estar basadas en las disposiciones de la propia norma”.*

Más aún, cuando el acto de que se trata supone una restricción en el acceso a un derecho, la motivación de la decisión adquiere una relevancia mayor, pues mal podría un ciudadano cuestionar una decisión si no conoce las razones que la sustentan. La motivación y la causa son requisitos esenciales del acto administrativo”. (Basterra Marcela. I, 2017, pág. 5)

En este contexto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha ido desarrollando, mediante su jurisprudencia, una serie de requisitos para controlar la procedencia de las restricciones. Estas deben: *“a) estar previamente previstas de forma taxativa en la normativa, b) responder a un objetivo permitido establecido en el art 13 Pacto de San José de Costa Rica; y c) deben tener como fin la protección del interés general. Cuando se trata de información que tiene carácter esencialmente público sólo puede justificarse el secreto por un interés igualmente público”.* (Basterra Marcela. I, 2017, pág. 115)

La protección al derecho de acceso a la información pública representa una regla básica de los Estados. En este sentido, se pretende garantizar, por un lado, el acceso a la información relacionada con las actuaciones administrativas y, por el otro, una tutela judicial efectiva de derechos fundamentales.

El acceso a la información pública resulta una herramienta esencial y necesaria para el afincamiento de la democracia participativa que se propuso lograr el constituyente en 1994. Para esto, es necesario que los gobiernos de turno que administran de la información abandonen la cultura del secretismos y permitan la posibilidad de ejercer este derecho a todos los ciudadanos, mediante un procedimiento administrativo que facilite y establezca reglas claras de cómo poder acceder a la información que se encuentre en su poder.

En este sentido, los sujetos obligados deberán brindar la información no solo de forma reactiva ante el requerimiento de información por parte de los ciudadanos, sino que, además, deben establecer mecanismos que permitan a los ciudadanos tener conocimiento de la información en poder del Estado de forma proactiva por parte de ellos.

Dicha información pública, en principio debe ser brindada por los sujetos obligados de forma completa, en un lenguaje claro y gratuito, mediante cualquier soporte que les permita a los ciudadanos apreciar dicha información.

III. El derecho de acceso a la información pública en el ámbito del sistema interamericano de Derechos Humanos.

A. Tratados Internacionales sobre Derechos Humanos con jerarquía constitucional y la doctrina aplicable.

A partir de la reforma constitucional de 1994, *“el sistema interamericano de Derechos Humanos es la llave de bóveda para abordar el derecho a la información como un deber derivado de la libertad de expresión. Es en este ámbito donde el derecho a la información aparece como una precondition para el ejercicio en plenitud del derecho a la libertad de expresión”*. (Basterra Marcela. I, 2017, pág.8)

Resulta fundamental, para sostener el referido enunciado el art. 13 Pacto de San José de Costa Rica⁴, que reconoce, en su inc. 1, “los derechos de expresar y difundir libremente el pensamiento, ideas y opiniones por cualquier medio de comunicación, con abstracción de la interferencia o intromisión de las autoridades estatales”. A su vez, “garantiza la opinión pública libre inherentemente ligada con el pluralismo político como valor fundamental y como un requisito indispensable en el desenvolvimiento de un Estado de derecho”. (Basterra Marcela. I, pág.9)

También, la Declaración Universal de Derechos Humanos dispone:

ARTÍCULO 19: 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”.

Por su parte, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos señala:

“ARTÍCULO 19 inc 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”

Por último, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre indica:

ARTÍCULO IV: “Toda persona tiene derecho a la libertad de investigación, de opinión y de expresión y difusión del pensamiento por cualquier medio”

Si bien no consagran expresamente el derecho de acceso a la información pública, se refieren a lo que se ha dado en llamar el “derecho a la información”, consistente en un derecho general abarcativo de todas las etapas del proceso de comunicación: derecho a recibir información,

⁴ ARTÍCULO 13 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 consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.*

2. *El ejercicio del derecho previsto en el inciso precedente no puede estar sujeto a previa censura sino a responsabilidades ulteriores, las que deben estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para asegurar:*

a) *el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, o*
b) *la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas.*

derecho a transmitir información y derecho a difundirla, a los que se considera inseparables por naturaleza. Es por esto, que hay quienes consideran que la consagración del “derecho a la información” implica la del derecho de acceso a la información pública (la Corte Interamericana de Derechos Humanos), y quienes consideran que la consagración del primero no implica necesariamente la del segundo (la Corte Europea de Derechos Humanos). No nos adentraremos en la discusión, pero desarrollaremos ambas posturas.

La Corte Europea de Derechos Humanos (CEDH) en el caso “Guerra and others vs. Italy 1998, debía interpretar el art. 10⁵ de la Convención para la Protección de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales.

En el caso Guerra and others vs. Italy se debatía la falta del Estado al no suministrar información de oficio acerca de los riesgos a la salud y al bienestar de las personas que residían cerca de una industria química. En aquella ocasión, la CEDH decidió que la libertad de expresión, en su consagración del art. 10, no puede ser interpretada como una imposición al Estado, en circunstancias como las del presente caso, de obligaciones positivas de recopilar y difundir información de oficio. No obstante, la Corte Europea sostuvo que el Estado sí había sido responsable por no proveer información esencial.

Es decir, la CEDH sostuvo que el derecho a la libertad de recibir información prohíbe al gobierno restringir a alguna persona la libertad de recibir información de otros que quieran o puedan desear brindársela, y que el art. 10 de la Convención para la Protección de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales no concierne un derecho individual de acceder a los registros que contengan información personal sobre su persona, ni implica una obligación gubernamental de brindar tal información al individuo. Así, “la Corte Europea reconoce la existencia del derecho de acceso a la información pública, y le reconoce, a su vez, el carácter de derecho humano básico, pero no considera que éste emane del art. 10 de la Convención Europea” (Díaz Cafferata, 2009. Pág. 168).

⁵ Convención para la Protección de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales: *Artículo. 10. Libertad de expresión. 1. Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión. Este derecho comprende la libertad de opinión y la libertad de recibir o de comunicar informaciones o ideas, sin que pueda haber injerencia de autoridades públicas y sin consideración de fronteras. El presente artículo no impide que los Estados sometan a las empresas de radiodifusión, de cinematografía o de televisión a un régimen de autorización previa.*

Por su parte, *“la discusión puede darse por superada a partir de que la Corte Interamericana de Derechos Humanos dictó sentencia en el caso “Claude Reyes y otros v. Chile”⁶, en cuyo caso expresamente se indica que la Corte identifica el derecho a la información con el derecho de acceso a la información pública”*. (Díaz Cafferata, 2009. Pág. 169)

Simultáneamente, la CIDH prosiguió con su fundamentación, y dijo que *“la libertad de expresión es una piedra angular en la existencia misma de una sociedad democrática. Es indispensable para la formación de la opinión pública. Es también conditio sine qua non para que los partidos 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”*. (Eliades, 2013)

En consonancia con esta línea interpretativa, en el año 2000, la Declaración sobre Libertad de Expresión estableció 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 estar establecidas previamente por la ley para el caso que exista un peligro real e inminente que amenace la seguridad nacional en sociedades democráticas”*. (Eliades, 2013)

“Resulta fundamental el papel que cumplen estos instrumentos respecto de los distintos ordenamientos jurídicos que se han modificado radicalmente a partir de su incorporación. Esto es una derivación lógica de la supremacía constitucional que se les ha otorgado. En nuestro país, con la reforma constitucional de 1994, torna como operativa todas sus disposiciones. Como resultante, toda la normativa infra constitucional a partir de ese momento tiene el deber de adecuar su contenido no solo al del texto de la Constitución, sino también al de los tratados internacionales con igual jerarquía”. (Basterra Marcela I, 2017. Pág. 10)

Así, comenzó a desarrollarse, a partir de la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, el concepto de control de convencionalidad⁷. *“Se parte de la premisa de que*

⁶ Claude Reyes y otros c. Chile, Corte Interamericana de Derechos Humanos (2006).

⁷La Corte ha construido una consolidada interpretación del artículo 2 de la Convención sobre el deber de adoptar disposiciones de derecho interno, desde cuya comprensión ha concebido el concepto y la actividad del “control de convencionalidad”, entendido

una vez que el Estado ratifica un tratado internacional como el Pacto de San José de Costa Rica, sus jueces también están obligados a velar para que los efectos de sus disposiciones no se vean acotados por la aplicación de leyes contrarias a su objeto y fin”. (Basterra Marcela I, 2017. Pág. 11)

Es por ello, que el acrecentamiento que se produce con la última reforma al texto constitucional no rige sólo en materia normativa, sino fundamentalmente en la interpretación. Ello implica que la jurisdicción nacional debe receptor la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, así como las directivas de la Comisión Interamericana, y las Opiniones Consultivas dictadas por los organismos internacionales de control como un parámetro de interpretación de los deberes y obligaciones reconocidas en estos instrumentos.

Esta obligación procura la armonización, complementariedad e integración de las normas constitucionales y convencionales con aquellas que provienen de fuentes de menor jerarquía normativa, logrando favorecer a los ciudadanos con una protección más amplia de derechos.

Es por esta razón, que en búsqueda de arribar en el objetivo de esta tesis traemos a colación la interpretación de la doctrina y la normativa referida a los tratados de Derechos Humanos.

Lo que importa es poder llegar, al final de este trabajo, a una evaluación crítica de la ley provincial de acceso a la información pública, pero para ello es necesario tener conocimiento previo de lo que se ha considerado a nivel interamericano, por un lado y a nivel nacional por el otro. Este juego armonioso nos permitirá arribar a una conclusión.

B. Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos

El artículo 13 de la CADH trata el derecho a la libertad de pensamiento y de expresión, e incluye el acceso a la información pública. Esto surge de una interpretación amplia que ha

como la obligación que tienen los jueces de cada uno de los Estados Partes, de efectuar no sólo control de legalidad y de constitucionalidad en los asuntos de su competencia, sino de integrar en el sistema de sus decisiones corrientes, las normas contenidas en la Convención Americana

El control de convencionalidad, aparece por primera vez en la jurisprudencia contenciosa de la Corte IDH en el caso *Almonacid Arellano vs. Chile* (2006). Allí la corte dijo que *“el Poder Judicial debe ejercer una especie de “control de convencionalidad” entre las normas jurídicas internas que aplican en los casos concretos y la Convención Americana sobre Derechos Humanos. En esta tarea, el Poder Judicial debe tener en cuenta no solamente el tratado, sino también la interpretación que del mismo ha hecho la Corte Interamericana, intérprete última de la Convención Americana”.*

realizado la Corte Interamericana de Derechos Humanos al derecho a la libertad de pensamiento y de expresión, en forma reiterada, en fallos como “Herrera Ulloa Vs. Costa Rica”, “Ricardo Canese Vs. Paraguay”, “Palamara Iribarne Vs. Chile”, “Fontevicchia y D’Amico Vs. Argentina”, y siendo Claude Reyes y otros c. Chile, Corte Interamericana de Derechos Humanos (2006) el caso paradigmático en la materia.

A continuación, desarrollaremos algunas de las interpretaciones más importantes que ha sentado la CIDH en el caso “Marcel Claude Reyes y otros vs. Chile” del año 2006.

Los hechos del presente caso se desarrollaron a partir de 1998, cuando Claude Reyes, en su carácter de Director Ejecutivo de la Fundación Terram, Sebastián Cox Urrejola, por sí y en representación de la ONG FORJA y Arturo Longton Guerrero, por sí, y en su calidad de diputado de la República, remitieron una comunicación al Vicepresidente Ejecutivo del Comité de Inversiones Extranjeras, haciendo una solicitud formal por escrito requiriendo, entre otras cosas, información concerniente a la idoneidad del inversionista, a su trayectoria a nivel internacional y a su cumplimiento de normas ambientales, jurídicas y tributarias. En dicha solicitud, además, se indicó que la organización se propuso evaluar los factores comerciales, económicos y sociales del proyecto Río Cándor, medir el impacto sobre el medio ambiente y activar el control social respecto de la gestión de los órganos del Estado que tienen o han tenido injerencia en el desarrollo del proyecto de explotación Río Cándor.

El Proyecto Río Cándor, era un proyecto de deforestación que se llevaría a cabo en la décimo segunda región de Chile y “podría ser perjudicial para el medio ambiente e impedir el desarrollo sostenible de Chile”.

Como resultado de esta solicitud, recibieron una nota del entonces Vicepresidente ejecutivo del Comité en la cual les entregó una hoja conteniendo el nombre del inversionista, su razón social y el capital que había solicitado ingresar al país.

Posteriormente, luego de pasar un “plazo razonable” y sin conocer los motivos de la negación de información, recurrieron a los tribunales de justicia interponiendo: un recurso de protección, el cual fue denegado “por no ser pertinente”; un recurso de reposición del recurso de protección, el cual también fue denegado; y un recurso de queja ante la Corte de Apelaciones de Santiago, que resolvió no hacer lugar a la reposición solicitada.

Ante la falta de respuesta por parte del Comité de Inversiones Extranjeras sobre la información requerida, y sin respuesta por parte del Estado ante los reclamos interpuestos para poder acceder a dicha información, los actores interpusieron ante la Corte Interamericana Derechos Humanos una demanda contra el Estado de Chile.

La Comisión presentó la demanda con el fin de que la Corte declare que el Estado es responsable por la violación de los derechos consagrados en los artículos 13 (Libertad de Pensamiento y de Expresión) y 25 (Derecho a la Protección Judicial) de la Convención Americana, en relación con las obligaciones establecidas en los artículos 1.1 (Obligación de Respetar los Derechos) y 2 (Deber de Adoptar Disposiciones de Derechos Interno) de la misma, en perjuicio de los señores Claude Reyes y otros.

Además, la Comisión solicitó a la Corte Interamericana que, de conformidad con el artículo 63.1 (Obligación de Reparar) de la Convención Americana, ordene al Estado que adopte determinadas medidas de reparación a los peticionarios, y adecuar el ordenamiento jurídico interno a los términos del artículo 13 de la Convención.

En la sentencia, la Corte Interamericana determinó que, de acuerdo artículo 13, el derecho al acceso a la información debe estar regido por el *“principio de máxima divulgación”*. *La carga de la prueba corresponde al Estado, el cual tiene que demostrar que las limitaciones al acceso a la información son compatibles con las normas interamericanas sobre libertad de expresión. Ello significa que la restricción no sólo debe relacionarse con uno de los objetivos legítimos que la justifican, sino que también debe demostrarse que la divulgación constituye una amenaza de causar substancial perjuicio a ese objetivo y que el perjuicio al objetivo debe ser mayor que el interés público en disponer de la información”*. (Claude Reyes y otros c. Chile, Corte Interamericana de Derechos Humanos (2006). Párr.58).

En relación a la obligación de respetar los derechos, el artículo 1.1 de la Convención dispone: *“Los Estados Partes en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social”*.

Respecto del deber de adoptar disposiciones de derecho interno, el artículo 2 de la Convención establece: *“Si el ejercicio de los derechos y libertades mencionados en el artículo no estuviere ya garantizado por disposiciones legislativas o de otro carácter, los Estados Partes se comprometen a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de esta Convención, las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades”*.

“En cuanto a las particularidades del caso, se ha probado que se solicitó información bajo el control del Comité de Inversiones Extranjeras, y que dicho Comité es una persona jurídica de derecho público. Asimismo, la información que fue solicitada 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 generó gran discusión pública por el impacto ambiental que podía tener”. (Claude Reyes y otros c. Chile, Corte Interamericana de Derechos Humanos (2006). párr.66).

Al respecto, la Corte Interamericana resuelve:

1. La información que no fue entregada por el Estado era de interés público, ya que existía un contrato de inversión extranjera celebrado 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 podría tener generó gran discusión pública. (Claude Reyes y otros c. Chile, Corte Interamericana de Derechos Humanos (2006). Párr. 73).

2. 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. (Claude Reyes y otros c. Chile, Corte Interamericana de Derechos Humanos (2006). Párr. 103)

Consecuentemente, el artículo 13 de la Convención ampara el derecho de las personas a recibir dicha información y la obligación positiva del Estado de suministrarla. 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.

También, señaló que “el acceso a la información bajo el control del Estado, que sea de interés público, puede permitir la participación en la gestión pública, a través del control social que se puede ejercer con dicho acceso” (Claude Reyes y otros c. Chile, Corte Interamericana de Derechos Humanos (2006). Párr. 86).

3. Abordó la cuestión de las restricciones al ejercicio del derecho de acceso a la información bajo el control del Estado impuestas en este caso.

Afirmó que el derecho de acceso a la información bajo el control del Estado admite restricciones. En cuanto a los requisitos que debe cumplir una restricción en esta materia, en primer término, deben estar previamente fijadas por ley como medio para asegurar que no queden al arbitrio del poder público. Dichas leyes deben dictarse por razones de interés general y con el propósito para el cual han sido establecidas, concepto que ha de interpretarse como elemento integrante del orden público del Estado democrático (Claude Reyes y otros c. Chile, Corte Interamericana de Derechos Humanos (2006). Párr. 88 y 89).

En segundo término, *“la restricción establecida por ley debe responder a un objetivo permitido por la Convención Americana. Al respecto, el artículo 13.2 de la Convención permite que se realicen restricciones necesarias para asegurar “el respeto a los derechos o a la reputación de los demás” o “la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas.*

Finalmente, las restricciones que se impongan deben ser necesarias en una sociedad democrática, lo que depende de que estén orientadas a satisfacer un interés público imperativo. Entre varias opciones para alcanzar ese objetivo, debe escogerse aquélla que restrinja en menor escala el derecho protegido. Es decir, la restricción debe ser proporcional al interés que la justifica y debe ser conducente para alcanzar el logro de ese legítimo objetivo, interfiriendo en

la menor medida posible en el efectivo ejercicio del derecho. (Claude Reyes y otros c. Chile, Corte Interamericana de Derechos Humanos (2006). Párr. 90 y 91)

En cuanto al presente caso, quedó probado que la restricción aplicada al acceso a la información no se basó en una ley. En esa época no existía, en Chile, legislación que regulara la materia de restricciones al acceso a la información bajo el control del Estado. Asimismo, el Estado no demostró que la restricción respondiera a un objetivo permitido por la Convención Americana, ni que fuera necesaria en una sociedad democrática, ya que la autoridad encargada de responder la solicitud de información no adoptó una decisión escrita fundamentada que pudiera permitir conocer cuáles fueron los motivos para restringir el acceso a tal información en el caso concreto.

4. Si bien la Comisión no alegó ninguna violación del artículo 8. 1⁸ de la Convención, la Corte reitera su jurisprudencia sobre la posibilidad de que las presuntas víctimas o sus representantes invoquen derechos distintos de los comprendidos en la demanda de la Comisión.

Seguidamente, la Corte analizó que el artículo 8 de la Convención Americana se aplica al conjunto de requisitos que deben observarse en las instancias procesales, cualesquiera que ellas sean, a efecto de que las personas puedan defenderse adecuadamente ante cualquier acto emanado del Estado que pueda afectar sus derechos de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 8.1 de la Convención. Así, en la determinación de los derechos y obligaciones de las personas, sea en el orden penal, civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter, se deben observar las debidas garantías que aseguren, según el procedimiento de que se trate, el derecho al debido proceso.

La Corte concluye que “*el Estado Chile debe adoptar las medidas necesarias para garantizar la protección al derecho de acceso a la información bajo el control del Estado, dentro de las cuales debe 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*

⁸ El artículo 8.1 de la Convención señala que: Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter.

funcionarios debidamente capacitados”. (Claude Reyes y otros c. Chile, Corte Interamericana de Derechos Humanos (2006). Párr. 163.

5. Por último, resolvió que el Estado Chileno tiene la obligación de capacitar a los órganos, autoridades y agentes públicos sobre el derecho de acceso a la información bajo el control del Estado.

Por lo consiguiente, corresponde avanzar, pues, respecto de la recepción en el ámbito nacional de este derecho, la cual sigue un esquema similar, aunque con otras aristas.

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

El derecho al acceso a la información pública en nuestro país estuvo amparado implícitamente en algunos artículos de la Constitución Nacional hasta la reforma constitucional de 1994. Luego de esta reforma, si bien no se incorporó en el texto constitucional un artículo específico que contemple este derecho, el mismo surge con claridad del plexo normativo y se encuentra amparado, como ya dijimos, a partir del art. 75 inc 22 que contempla los Tratados de Derechos Humanos a los cuales se les otorga jerarquía constitucional.

No fue hasta el año 2016 que se incorporó en el ordenamiento argentino una ley nacional que regule el acceso a la información pública. Esta es la Ley 27275. quien reconoció este derecho y estableció su marco regulatorio con sus alcances y límites.

Si bien no existía en la legislación argentina una ley que regule este derecho hasta el 2016 - pero si se encontraba regulado en el Decreto 1172/2003-, la Corte Suprema de Justicia de la Nación contempló y se pronunció en cuanto a este derecho en sucesivos casos a lo largo de los años, logrando fijar criterios de interpretación ante la restricción de aquellos quienes debían proporcionar a los solicitantes la información pública requerida.

A. Sistema normativo.

De la interpretación de ciertos artículos de la primera Constitución Nacional dictada en 1853, se desprenden algunas normas que tienen por finalidad garantizar que los ciudadanos puedan tomar conocimiento de las actividades de orden público que realiza el Estado.

Entre la normativa, se encuentra el apartado primero de la Constitución Nacional, el cual establece la forma representativa republicana federal de gobierno, de cuyo artículo se desprenden los principios de publicidad y transparencia de los actos estatales.

Según sostiene Marcela I. Bateria, la transparencia de la res pública es sin duda un ineludible corolario de la democracia. Este principio cumple una doble función. Por un lado, como un derecho que poseen los ciudadanos, y por el otro, como una obligación gubernamental de transparentar o dar a conocer a los ciudadanos los asuntos públicos. (Bateria, 2017)

Continuando con la presentación de los artículos de la Constitución Nacional que garantizan que los ciudadanos puedan tomar conocimiento de las actividades de orden público, nos encontramos, también, con el art. 14, el cual reconoce a los habitantes de la Nación el derecho de “*peticionar a las autoridades*”.

A su vez, el art. 33 dispone que los derechos implícitos tengan igual validez que los consagrados expresamente, siempre que se deriven de la forma republicana de gobierno y de la soberanía popular. Sin duda, el derecho de acceso a la información pública importa un claro desprendimiento de uno de los pilares fundamentales en los que descansa la forma republicana de gobierno y la publicidad de los actos de gobierno.

Hay que mencionar el art. 38 de la Constitución Nacional el cual prevé que la creación y el ejercicio de las actividades de los partidos políticos son libres, por lo que les garantiza su organización y funcionamiento democráticos. Esto importa la facultad de solicitar informes por parte de los partidos políticos a los tres poderes del Estado sobre las actividades que realicen, en base a la aplicación del principio republicano de la publicidad de los actos de gobierno.

Por último, el art. 41, luego de consagrar los derechos relativos al medio ambiente, obliga a las autoridades a proteger el mismo y a la información de carácter ambiental. El art. 42, por otro

lado, establece el derecho de los consumidores y de los usuarios de bienes y servicios a una información adecuada y veraz.

Muchos de estos artículos fueron utilizados por la Corte Suprema de Justicia de la Nación para establecer los alcances del derecho de acceso a la información pública como una herramienta indispensable para afianzar derechos y garantizar transparencia y la publicidad de los actos de gobierno. A continuación, nos adentraremos en la legislación específica sobre acceso a la información pública a nivel Nacional.

Ley Nacional 27275 de Acceso a la Información Pública⁹.

En el año 2017 entró en vigencia la Ley Nacional de acceso a la información pública. Cuenta con 40 artículos, divididos en cuatro títulos: un "Título preliminar", que contempla el objeto y los principios en los que se funda la norma; un "Título primero", titulado Derecho de acceso a la información pública, que es el núcleo de la ley y regula el régimen general del sistema; un "Título segundo", sobre transparencia activa, y un "Título tercero" titulado Disposiciones de aplicación transitorias.

Esta ley viene a solidificar una serie de principios, criterios e interpretaciones relacionados con los alcances y restricciones del derecho de acceso a la información pública, teniendo en cuenta para ello, la jurisprudencia de la CSJN y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Si bien el análisis no se centrará en el estudio pormenorizado de esta Ley, se expondrán algunos artículos que tiene gran relevancia para el desarrollo de este trabajo final.

En primer lugar, la ley fija como objetivo garantizar el efectivo ejercicio del derecho de acceso a la información pública, promover la participación ciudadana y la transparencia de la gestión pública.

En este sentido, establece una serie de principios en los que se funda este derecho, a saber: a) presunción de publicidad; b) transparencia y máxima divulgación, c) informalismo, d) máximo

⁹ <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/265000-269999/265949/norma.htm>

acceso, e) apertura, f) disociación; g) no discriminación; h) máxima premura; i) gratuidad; j) control; k) responsabilidad; l) alcance limitado de las excepciones; m) in dubio pro petitor; n) facilitación, y o) buena fe.

En un segundo lugar, aporta una definición de acceso a la información pública, estableciendo que comprende la posibilidad de buscar, acceder, solicitar, recibir, copiar, analizar, procesar, reutilizar y redistribuir libremente la información bajo custodia de los sujetos obligados, con las únicas limitaciones y excepciones que la norma establece.

En tercer lugar, en cuanto a la legitimación activa, la ley establece, con un criterio amplio, que toda persona humana o jurídica, pública o privada, tiene derecho a solicitar y recibir información pública, no pudiendo exigirse al solicitante que motive la solicitud, que acredite un derecho subjetivo o interés legítimo o que cuente con patrocinio letrado.

Además, aclara que la información que se solicite, en principio, debe ser entregada en formatos digitales abiertos y en el que dicha información se encuentre al momento de efectuarse la solicitud, no exigiendo al sujeto requerido que la procese o la clasifique.

En cuarto lugar, se establece, por el principio de máxima divulgación, que toda la información en poder, custodia o bajo el control de los sujetos obligados debe ser accesible para aquel que la solicite. Siendo sujetos obligados de suministrar la información todos aquellos sujetos que la ley prevé, dejando su interpretación amplia a la incorporación por analogía de otro tipo de sujetos que la ley explícitamente no menciona pero que por la actividad que desarrollan, los ingresos que obtienen, etc; se entienden que quedarán obligados, y solo podrán exceptuarse de proveer la información requerida cuando se configure alguno de los supuestos que la ley taxativamente prevé en el artículo 8 de la ley.

En quinto lugar, una de las cuestiones más relevantes que la norma incorpora es el procedimiento administrativo por el cual solicita información y vías de reclamo que los ciudadanos tienen a su alcance ante la falta de cumplimiento. La ley establece con exactitud un procedimiento en el cual, siguiendo el principio de informalismo, los ciudadanos pueden solicitar información, teniendo en cuenta los plazos en que los obligados deben responder, las actuaciones correspondientes ante la falta de respuesta a través de una vía administrativa, mediante un reclamo ante la Agencia de Acceso a la Información Pública o el órgano que

corresponda y una vía judicial, mediante la interposición de una acción de amparo ante los tribunales de primera instancia en lo contencioso administrativo federal.

Por último y en sexto lugar, se disponen aspectos presupuestarios necesarios a los efectos de la implementación de la ley; se invita a las provincias y a la Ciudad de Buenos Aires a adherir a sus disposiciones.

B. Jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación.

La Corte Suprema de Justicia de la Nación viene trabajando desde años, aún con anterioridad a la sanción de la Ley de Acceso a la Información Pública, en una política tendiente a garantizar la publicidad y transparencia de los actos de gobierno.

En este contexto, y teniendo especialmente en cuenta que Argentina es un país federal, las sentencias de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN) son sumamente relevantes. Dentro de las más importantes se destacan; Urteaga, Facundo Raúl c/ Estado Nacional - Estado Mayor Conjunto de las FF.AA. - s/habeas data (1998); “Asociación de Derechos Civiles c/ EN-PAMI s/Amparo Ley 16.986”(2012); “CIPPEC c/ Estado Nacional – Min de Desarrollo Social – dto. 1172/03 s/ amparo ley 16.986” (2014); “Giustiniani, Rubén Héctor c/YPF” (2015); y "Savoia, Claudio Martin c. EN - Secretaría Legal y Técnica (dto. 1172/03) s/ amparo Ley 16.986". (2019).

- Fallo “Urteaga” (1998)¹⁰.

Antes de ahondar en este precedente, se debe destacar que en el año 1998 no existía aún regulación legal sobre el procedimiento de Habeas Data, ya que la Ley de Habeas Data es posterior, se sancionó en el año 2000.

En materia de acceso a la información, uno de los primeros casos en que este derecho fue reconocido expresamente es en el fallo “Urteaga”.

¹⁰ (Urteaga, Facundo Raúl c/ Estado Nacional - Estado Mayor Conjunto de las FF.AA.- s/ amparo, 1998)

Durante el último Golpe de Estado en la Argentina de 1976 a 1983, se produjo la desaparición de Benito Urteaga en julio de 1976. Por ello el actor, su hermano Facundo Raul Urteaga, dedujo acción de Amparo de Habeas Data contra el Estado Nacional y/o el Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas y/o el Gobierno de la Provincia de Buenos Aires con el objeto de "obtener información que exista en los Bancos de Datos de la Secretaría de Informaciones del Estado, Servicio de Inteligencia del Ejército, Servicio de Informaciones de la Armada, Servicios de Informaciones de Aeronáutica, Servicio de Inteligencia de la Policía Federal, Servicio de Informaciones de la Policía de la Provincia de Buenos Aires y Servicio de Inteligencia de la Provincia de Buenos Aires y/o cualquier otro del Estado Nacional, de las Fuerzas Armadas y del Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, "a los fines de que en el caso de confirmarse que había sido asesinado, pedía determinar quiénes fueron los responsables del asesinato y en qué grado debía responder el Estado" (Urteaga, Facundo Raúl c/ Estado Nacional - Estado Mayor Conjunto de las FF.AA.- s/ amparo, CSJN (1998).

El juez de primera instancia rechazó la demanda interpuesta con dos fundamentos: a) *" la herramienta procesal del art. 43 de la Constitución Nacional sólo puede ser utilizada por la persona a quien se refieren esos datos, por lo tanto, la falta de legitimación activa del actor "en tanto los datos que pretende recabar no están referidos a su persona"; b) la finalidad que se persigue en la presente acción "no se compadece con lo que surge del texto constitucional"* (Urteaga, Facundo Raúl c/ Estado Nacional - Estado Mayor Conjunto de las FF.AA.- s/ amparo, 1998. Cons. 2), ya que por ese procedimiento en particular solamente se puede suprimir, rectificar, actualizar o asegurar la confidencialidad de los datos personales, lo que difiere con el objeto de la petición.

Ante la negativa en primera instancia, la decisión fue apelada ante la Cámara de Apelaciones sala II, la cual confirmó la sentencia de primera instancia.

El caso llega a la Corte Suprema de Justicia de la Nación, quien hace lugar al pedido del accionante entendiendo que la acción de hábeas data ha sido consagrada en el art. 43, tercer párrafo, de la reforma constitucional de 1994, según el cual *"toda persona podrá interponer esta acción para tomar conocimiento de los datos a ella referidos y de su finalidad, que consten en registros o bancos de datos públicos, o los privados destinados a proveer informes y en caso de*

falsedad o discriminación, para exigir la supresión, rectificación, confidencialidad, o actualización de aquéllos". (Considerando 8° Fallos 321:2767)

La corte, realizando una interpretación amplia de la norma, cita al caso lo sentado por la doctrina según la cual “la falta de reglamentación legislativa no obsta a la vigencia de ciertos derechos que, por su índole, pueden ser invocados, ejercidos y amparados sin el complemento de disposición legislativa alguna” (Fallos: 315:1492).

Debe entenderse, desde este ángulo, que *“en el juzgamiento que compromete a una garantía no reglamentada, se está examinando no una ley sino una constitución, destinada por su naturaleza a fijar el marco de la acción de legislador, con la visión de quien sienta las bases normativas generales que gobernarán la vida de las futuras generaciones. Es por ello que la óptica del juzgador no debe manejarse aquí con estricto apego a las pautas hermenéuticas de quien examina un código, que aspira a prever todas las contingencias posibles -dentro del alcance de las limitaciones humanas-, sino con aquéllas que sólo se detengan ante lo incompatible con el texto y permitan respetar su espíritu y finalidades”.*(Fallos 321:2767 Cons. 8)

En tales condiciones, la Corte admitió la legitimación invocada por Urteaga en su calidad de hermano de quien se supone fallecido, *“toda vez que la habilitación para accionar de un familiar directo con sustento en el derecho a que se proporcione información, aparece en las circunstancias del caso, como una de las alternativas de reglamentación posibles en el marco de una discreta interpretación del texto constitucional”.* (Urteaga, Facundo Raúl c/ Estado Nacional - Estado Mayor Conjunto de las FF.AA.- s/ amparo, CSJN (1998). Cons. 13),

Este precedente estableció una amplia la legitimación activa, otorgándoles acción a la hermano de la víctima de desaparición forzada de persona, además del propio titular de los datos, Benito Urteaga.

Asociación de Derechos Civiles c/ EN-PAMI s/Amparo Ley 16.986 (2012)

En el año 2010, la Asociación por los Derechos Civiles (ADC), en los términos del artículo 43 de la Constitución Nacional, promovió acción de amparo 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"*. (Asociación de Derechos Civiles c/ EN-PAMI s/Amparo Ley 16.986, CSJN (2012). Cons. 1)

Asimismo, solicitó la aplicación en especie del decreto N° 1172/03 de "Acceso a la Información Pública", dictado por el Poder Ejecutivo Nacional con fecha del 3/12/03.

En Primera Instancia, en lo Contencioso Administrativo Federal, se hizo lugar a la acción de amparo y, en consecuencia, se condenó, ante la negativa del PAMI, a hacer entrega de la información solicitada. Para ello, resolvió que dicha institución se encontraba comprendida en las disposiciones del artículo 2°, Anexo VII, del decreto 1172/03.

Ante la decisión, PAMI interpuso el recurso de apelación con fundamento en que *"la acción de amparo no constituía la vía idónea para el tratamiento de la cuestión planteada y en la inaplicabilidad del decreto 1172/03, toda vez que no formaba parte del Estado Nacional y ostentaba personalidad jurídica e individualidad financiera legalmente diferenciada de este último, de conformidad con las leyes de su creación"* (Asociación de Derechos Civiles c/ EN-PAMI s/Amparo Ley 16.986, CSJN (2012). Cons.2)

La Sala IV de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal rechazó el recurso de apelación y confirmó el pronunciamiento apelado. Sostuvo que *"la pretensión no devenía abstracta en tanto y en cuanto el demandado había omitido presentar la totalidad de los datos requeridos. Reafirmó la idoneidad de la acción de amparo, pues entendió que la vía ordinaria en el caso no revestía tal carácter, ya que la información "es útil solo cuando es oportuna"*.

Sostuvo que *la negativa al acceso a la información completa por parte del PAMI configuraba una acción arbitraria en forma manifiesta. Esto último se debe a que, el principio*

de publicidad de los actos de gobierno constituye uno de los pilares de todo gobierno republicano y ese derecho, si bien no enumerado expresamente en la Constitución Nacional, había sido reconocido por este Tribunal como un derecho de naturaleza social que garantiza a toda persona -pública o privada, física o jurídica- el conocimiento y la participación en todo cuanto se relaciona con los procesos gubernamentales, políticos y administrativos y se evidencia en la obtención de información de datos públicos. (Asociación de Derechos Civiles c/ EN-PAMI s/Amparo Ley 16.986, CSJN (2012). Cons.3)

Por último, agregó con cita de los tratados internacionales relacionados con la materia, que, “en el sub lite, el demandado no había acreditado la existencia de restricciones legales a fin de justificar su omisión”. (Asociación de Derechos Civiles c/ EN-PAMI s/Amparo Ley 16.986, CSJN (2012). Cons.3)

En tal sentido, y sin desconocer la naturaleza no estatal del Instituto y que sus decisiones no constituyen actos administrativos, consideró indudable el carácter público de los intereses que gestiona (art. 2º de la ley 19.032), razón por la que determinó su creación como persona de derecho público (art. 10, ley cit.).

Sentado ello, *determinó que la información solicitada por la actora era pública y si bien el instituto demandado no se encontraba expresamente incluido en el ámbito de aplicación del decreto 1172/03, le era alcanzable en forma supletoria hasta tanto dicho organismo reglamentare el derecho de acceso a la información pública establecido por las normas de orden superior antes señaladas, " ... tal como lo hizo con otros aspectos regulados por el decreto 1172/03, como el Registro de Audiencias de Gestión de Intereses". (Asociación de Derechos Civiles c/ EN-PAMI s/Amparo Ley 16.986, CSJN (2012). Cons.3)*

PAMI apeló dicha resolución, apoyando en dos líneas de argumentación sus agravios. Por un lado, sostuvo que el decreto 1172/03 no le es aplicable pues se refiere específicamente a las instituciones que forman parte del Estado, lo que no es su caso, en función de su naturaleza jurídica. Por el otro, destacó que no fue mencionado expresamente en la disposición como uno de los sujetos obligados.

La Corte para resolver centró sus argumentos en sostener que:

“El fundamento central del acceso a la información en poder del Estado consiste en el derecho que tiene toda persona de conocer la manera en que sus gobernantes y funcionarios públicos se desempeñan, mediante el acceso a la información. En tal sentido se observa que la Corte Internacional impuso la obligación de suministrar la información solicitada y de dar respuesta fundamentada a la solicitud en caso de negativa de conformidad con las excepciones dispuestas; toda vez que la información pertenece a las personas, la información no es propiedad del Estado y el acceso a ella no se debe a una gracia o favor del gobierno. Este tiene la información solo en cuanto representante de los individuos. El Estado y las instituciones públicas están comprometidos a respetar y garantizar el acceso a la información a todas las personas. El Estado debe adoptar las disposiciones legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para promover el respeto a ese derecho y asegurar su reconocimiento y aplicación efectivos. El Estado está en la obligación de promover una cultura de transparencia en la sociedad y en el sector público, de actuar con la debida diligencia en la promoción del acceso a la información, de identificar a quienes deben proveer la información, y de prevenir los actos que lo nieguen y sancionar a sus infractores” (CIDH, Informe sobre Terrorismo y Derechos Humanos, párr. 282; Principios de Lima. Principio 4 "Obligación de las autoridades"; Declaración de SOCIUS Perú 2003, Estudio Especial citado, párr. 96).

En este sentido, “la Corte permitiría afirmar que, al regular y fiscalizar las instituciones que ejercen funciones públicas, los Estados deben tener en cuenta tanto a las entidades públicas como las privadas que ejercen dichas funciones” (Corte IDH, Caso Ximenes López, sentencia del 4 de julio de 2006. Serie C. N° 149). Lo importante es que se centre en el servicio que dichos sujetos proveen o las funciones que ejercen. Dicha amplitud supone incluir como sujetos obligados no solamente a los órganos públicos estatales, en todas sus ramas y niveles, locales o nacionales, sino también a empresas del Estado, hospitales, las instituciones privadas o de otra índole que actúan con capacidad estatal o ejercen funciones públicas”. (Asociación de Derechos Civiles c/ EN-PAMI s/Amparo Ley 16.986, CSJN (2012). Cons.5)

Decidió que “dadas las circunstancias fácticas de la causa, no resulta razonable la negativa del recurrente a brindar la información o a brindarla en forma incompleta, pues la petición de la asociación actora cumple con las pautas internacionales antes señaladas y con el alcance

dado al decreto 1172/03 por el tribunal de alzada". (Asociación de Derechos Civiles c/ EN-PAMI s/Amparo Ley 16.986, CSJN (2012). Cons.12)

A modo de conclusión, la Corte describió a la información como "oxígeno de la democracia", cuya importancia se vislumbra en diferentes niveles. Fundamentalmente dijo que la democracia consiste en la habilidad de los individuos de participar efectivamente en la toma de decisiones que los afecten. Dicha participación va a depender de la información con que se cuenta.

Resolvió hacer lugar a la acción de amparo y ordenar al PAMI a hacer entrega de la información solicitada ajustándose a lo previsto en los artículos 14, 16 Y 33, 41, 42 y 43 de la Constitución Nacional y a la jurisprudencia interamericana reseñada. Destacando que la actitud del Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados al negar la información requerida o entregarla en forma parcial sobre la base de que el decreto 1172/03, resulta un acto arbitrario e ilegal susceptible de ser subsanado mediante la acción de amparo intentada.

Esta doctrina judicial fue reforzada en "CIPPEC el Estado Nacional", en tanto el alto tribunal sostuvo: "El fundamento central del acceso a la información en poder del Estado consiste en el derecho que tiene toda persona de conocer la manera en que sus gobernantes y funcionarios públicos se desempeñan"; y posteriormente en el fallo "Giustiniani, Rubén H. c/YPF".

- Savoia, Claudio Martin c. EN - Secretaría Legal y Técnica (dto. 1172/03) s/ amparo Ley 16.986. (2019)¹¹.

El presente fallo tuvo lugar en la Corte Suprema de Justicia de la Nación. Aquí se analizó especialmente el alcance de la legitimación activa de quienes solicitan información pública y, a la vez, la Corte estableció los presupuestos con los que se debe cumplir ante el rechazo por parte del Estado de proveer información pública.

En el año 2011, el periodista Claudio Savoia solicitó a la Secretaria Legal y Técnica de Nación copia de todos los decretos nacionales firmados por presidentes de facto, sancionados entre los

¹¹ (Savoia Claudio Martín c/ EN-Sec. Legal y Técnica, Dto.1172/03 s/amparo ley 16986, 2019)

años 1976 y 1983, muchos de los cuales estaban clasificados de "secretos" y "reservados", motivo por el cual le rechazaron la solicitud¹² sobre la base de que los decretos en cuestión no eran de público acceso, considerando, además, que el solicitante no tenía intereses suficientes.

Ante esta negativa, Savoia presentó un recurso de amparo de conformidad con el art. 43 de la Constitución Nacional ante los tribunales de primera instancia, sosteniendo que no estaba suficientemente motivada la denegatoria de información por parte de la administración y que, por lo tanto, no cumplían con los requisitos exigidos por el dec. 1172/2003 y lo previsto por los tratados internacionales aplicables en materia de acceso a la información pública.

En primera instancia, se “condenó al Estado Nacional para que, en el plazo de diez días, exhiba a la actora los decretos que no se encuentren dentro de las excepciones previstas por los artículos 2 y 3 del Decreto N°4/10” (Savoia, Claudio Martín c/ EN - Secretaría Legal y Técnica (dto. 1172/03) s/ amparo ley 16.986, CSJN (2019). Cons. 3). Posteriormente, la Sala I de la Cámara en lo Contencioso Administrativo Federal hizo lugar al recurso de apelación interpuesto por el Estado Nacional, y revocó la sentencia de primera instancia por considerar que el actor no contaba con legitimación para presentar el amparo “por no haber demostrado un interés suficiente y concreto -diferenciado del que cualquier ciudadano puede tener- en acceder a la información solicitada” (Savoia, Claudio Martín c/ EN - Secretaría Legal y Técnica (dto. 1172/03) s/ amparo ley 16.986, Cons. 4), y en cuanto al fondo de la cuestión, señaló “*que el Poder Ejecutivo Nacional había ejercido válidamente sus facultades para disponer, mediante resolución fundada, que determinada información quedará excluida del acceso público irrestricto, en interés de la seguridad interior, la defensa nacional y las relaciones exteriores de la Nación*” (Savoia, Claudio Martín c/ EN - Secretaría Legal y Técnica (dto. 1172/03) s/ amparo ley 16.986, CSJN (2019). Cons. 4).

El caso llegó a la Corte, y se resolvió, teniendo en cuenta lo dispuesto por la Ley N° 27.275 de Derecho de Acceso a la Información Pública, que la conducta del Estado Nacional resulta ilegítima.

¹² “Fundó su negativa en el artículo 16, inc. a, del Anexo VII, del decreto 1172/03, en cuanto preveía que el Poder Ejecutivo Nacional podía negarse a brindar la información requerida, por acto fundado, cuando se tratara de “información expresamente clasificada como reservada, especialmente la referida a seguridad, defensa o política exterior”. (Savoia Claudio Martín c/ EN-Sec. Legal y Técnica, Dto.1172/03 s/amparo ley 16986, 2019) Cons. 1

Considerando, en primer lugar, del estudio de los principios aplicables al caso que el derecho acceso a la información se rige por el principio de máxima divulgación, *"el cual establece la presunción de que toda información es accesible, sujeto a un sistema restringido de excepciones, pues el actuar del Estado debe encontrarse regido por los principios de publicidad y transparencia en la gestión pública, lo que hace posible que las personas que se encuentran bajo su jurisdicción ejerzan el control democrático de las gestiones estatales, de forma tal que puedan cuestionar, indagar y considerar si se está dando un adecuado cumplimiento de las funciones públicas.*

En otras palabras, los sujetos obligados sólo pueden rechazar un requerimiento de información si exponen, describen y demuestran de manera detallada los elementos y las razones por las cuales su entrega resulta susceptible de ocasionar un daño al fin legítimamente protegido. De esta forma, se evita que por vía de genéricas e imprecisas afirmaciones, pueda afectarse el ejercicio del derecho y se obstaculice la divulgación de información de interés público" (Savoia, Claudio Martín c/ EN - Secretaría Legal y Técnica (dto. 1172/03) s/ amparo ley 16.986, CSJN (2019). Cons. 10).

En este sentido, la Corte Suprema sostuvo que la Secretaría Legal y Técnica de la Nación no había aportado mayores precisiones respecto del carácter de "secreto" y "reservado" de los decretos: que tampoco había hecho mención a la norma jurídica que de manera explícita de sustento a la clasificación otorgada, fijando entonces que la aplicación del art 16 invocado por los demandados "no es una ley en sentido formal; y que la mera cita, dogmática y abstracta, de normas generales que habilitan excepciones no puede considerarse suficiente como respuesta a la luz de los principios reseñados en el anterior considerando" (Savoia, Claudio Martín c/ EN - Secretaría Legal y Técnica (dto. 1172/03) s/ amparo ley 16.986, CSJN (2019). Cons. 11).

En segundo lugar, con relación a la legitimación del actor, la Corte Suprema consideró que la legitimación para solicitar el acceso a determinada información pública en poder del Estado, le corresponde a toda persona sin necesidad de acreditar un interés directo para su obtención o afectación personal del requirente, ya que *"se trata de información de carácter público, que no pertenece al Estado sino que es del pueblo de la Nación Argentina y, en consecuencia, la sola condición de integrante de la comunidad resulta suficiente para justificar la solicitud.*

Es un derecho que pertenece a toda la población sin distinción alguna que importe -o pueda importar- una restricción o limitación para el goce de un derecho inherente a la población. Se trata, en definitiva, de un derecho que pertenece al hombre común y no es posible restringir tal pertenencia sin debilitar al sistema democrático y al principio republicano que sirven de sustento a esta prerrogativa.” (Savoia, Claudio Martín c/ EN - Secretaría Legal y Técnica (dto. 1172/03) s/ amparo ley 16.986, CSJN (2019). Cons. 12).

V. Régimen provincial de acceso a la información pública.

Siguiendo con el desarrollo que se viene planteando hasta aquí, la Provincia de Río Negro no escapa a la regulación del derecho al acceso a la información pública, es más, fue pionera en materia de legislación sobre este derecho, el cual ha sido expresamente reconocido por la Constitución Provincial en sus artículos 4 y 26.

“Artículo 4: Todos los actos de gobierno son públicos.

Son publicados íntegramente los que se relacionan con la renta y los bienes pertenecientes al gobierno provincial y municipal”

“Artículo 26: Todos los habitantes de la Provincia gozan del derecho del libre acceso a las fuentes públicas de información [...]”

Además, la Provincia cuenta con la Ley Provincial B 1829 del año 1984, la cual establece el derecho de libre acceso a las fuentes de información pública.

Pasaremos a desarrollar y estudiar en profundidad la aplicación práctica que esta herramienta legal ha tenido por parte de los ciudadanos y el cumplimiento proactivo/reactivo que el Estado Provincial le ha dado a lo dispuesto en los diferentes articulados que regulan este derecho en la Provincia de Río Negro. Para ello, se tendrán en cuenta algunos precedentes del Superior Tribunal de Justicia de la Provincia de Río Negro (STJ), como el fallo Peralta y Soria; Larroulet; Caraballo; Asociación Civil Árbol de Pie; Goye; Movimiento Antinuclear Rionegrino; Miller Alicia.

A. Estructura de la ley.

La Ley Provincial B 1829 se sancionó en 1984 y luego fue modificada con posterioridad en el año 2011 por la ley 4698. Dicha norma contiene cinco puntos principales dentro de su cuerpo normativo, ellos son: Sujetos obligados (Art. 1º); Legitimación activa (Art 2); Procedimiento (Art 3); Excepciones (Art 4); Responsabilidades (Art 5).

A continuación, pasaremos a exponer cada uno de estos puntos principales.

Legitimación activa y sujetos obligados.

La ley B 1829 entiende en su Art. 2 que toda persona física o jurídica, sin distinción de nacionalidad, radicada en la Provincia, se encuentra legitimada para peticionar a los poderes públicos del Estado (sujetos obligados según el art 1 de la ley 1829) la información pública que se encuentre en su poder, no siendo necesario indicar las razones que lo motivan.

En este sentido, en cuanto a la legitimación para solicitar el acceso a la información pública, se desprende, de la interpretación jurisprudencial derivada del Superior Tribunal de Justicia de la Provincia de Río Negro¹³ que existe una legitimación amplia, en base a que el derecho de acceso a la información tiene fundamento constitucional expreso y conforme a él toda persona tiene derecho a conocer cómo se desempeñan sus gobernantes.

La legitimación activa ha sido tratada por el STJ en el fallo Peralta, Carlos Gustavo y Soria, Martín s/ Mandamus¹⁴. En esta causa, dos miembros del Poder Legislativo concurren en su calidad de tales ante el Poder Judicial, promoviendo mandamiento de ejecución ante S. STJ, invocando los arts. 7 de la ley B Nº 1829¹⁵ y 44 de la Constitución Provincial¹⁶ a fin de que, a través de esta acción, se ordene al Fiscal de Estado de la Provincia de Río Negro emitir un informe sobre la tramitación de expedientes administrativos que se encuentran bajo su órbita.

¹³ En adelante, STJ.

¹⁴ Peralta, Carlos Gustavo Y Soria, Martín Ignacio S/ Mandamus, (Superior Tribunal de Justicia de Río Negro 2008)

¹⁵ Artículo 7.- *Al solo fin de satisfacer su necesidad informativa denegada por autoridad competente, el afectado podrá hacer uso del recurso establecido por el artículo 44 de la Constitución Provincial.*

¹⁶ Constitución de la Provincia de Río Negro.- Artículo 44.- *Para el caso de que esta Constitución, una ley, decreto, ordenanza o resolución, imponga a un funcionario o ente público administrativo un deber concreto, toda persona cuyo derecho resultare afectado por su incumplimiento, puede demandar ante la justicia competente la ejecución inmediata de los actos que el funcionario o ente público administrativo hubiere rehusado cumplir. El juez, previa comprobación sumaria de los hechos denunciados, libra un mandamiento y exige el cumplimiento inmediato del deber omitido.*

Ante el planteamiento se presentaron dos posturas, por un lado, la introducida por la Sra. Procuradora General, al entender que los actores no son ciudadanos comunes a los fines de esta acción y que, como legisladores provinciales cuentan con una herramienta y procedimiento específico de contralor en sede parlamentaria para alcanzar el objeto de la presente¹⁷.

En coincidencia con el planteamiento de la Sra. Procuradora General se pronuncia el Juez Balladini, entendiendo en tal sentido que no corresponde que los actores, en su calidad de miembros del Poder Legislativo, concurren ante este Poder Judicial a fin de que se ordene al Fiscal de Estado de la Provincia de Río Negro emitir un informe sobre la tramitación de expedientes administrativos que se encuentran bajo su órbita. Además, si bien la Ley B 1829, en su artículo 7, admite al mandamiento de ejecución ante la denegación de la información requerida a una autoridad pública, *“ello no obsta a considerar que deben cumplirse los requisitos de procedencia propios de la acción, sobre todo cuando tal denegatoria no ha quedado conformada, certeramente, ante un silencio de la autoridad administrativa que bien puede subsumirse en lo dispuesto por el art. 18 de la ley A 2938 de Procedimiento Administrativo – “silencio o ambigüedad de la administración”*. (Voto del Juez Balladini. Fallo Peralta, Carlos Gustavo Y Soria, Martín Ignacio S/ Mandamus, STJ (2008)), entendiendo que los actores no habían acreditado el eventual rehusamiento por parte de la Fiscalía de Estado a cumplir con un deber concreto impuesto por un dispositivo legal.

Por otro lado, en sentido contrario, el Juez Víctor H. Soderó Nievas, sostuvo que la Ley B 1829 no establece prohibición respecto a quiénes pueden requerir información a organismos y/o funcionarios estatales. Siendo solo el “afectado” (Art.7 de la ley B 1829) quien puede accionar ante el STJ frente a la omisión de entrega de información, a través de un mandamiento de ejecución, al efecto de satisfacer su necesidad informativa denegada por la autoridad competente.

El juez, trae a colación lo que sostiene Marcela Basterraen cuanto al *“alcance de la legitimación -pasiva y activa- en un caso de acceso a la información pública”*, entendiendo que *“por tratarse de un derecho de raigambre constitucional, que está inspirado en principios*

¹⁷Reglamento Interno de la Legislatura de la Provincia de Río Negro.- Artículo 76 el que resulta reglamentario de lo dispuesto en el art. 139 inc. 5) de la Constitución Provincial que establece: *“Proyectos de pedidos de informes: Se presentará en forma de proyecto de pedido de informes, toda iniciativa que tenga por objeto lo normado por el art. 139 inc. 5 de la Constitución Provincial. Tales proyectos se aprobarán cuando sean avalados con la firma de, al menos, siete legisladores, siendo girados directamente por Secretaría al organismo pertinente y comunicados a la Cámara”*.

básicos del sistema tales como; la publicidad de los actos del gobierno, la transparencia y control en el ejercicio de la función pública; y siendo además un derecho que es precondition para el ejercicio de otros derechos. La legitimación, sin duda debe ser "amplísima". Por legitimación amplísima, debe entenderse que "toda persona" –física o jurídica– es la titular del derecho colectivo de acceso a la información estatal. Resulta de fundamental importancia en Argentina en sentido que la corrupción y la falta de transparencia aparece como una de las mayores dificultades para su desarrollo, el hecho que se otorgue una legitimación muy amplia ya que es determinante para ejercer el control sobre el gobierno de turno y dotar al sistema del mayor grado de transparencia que sea posible.” (Voto del juez Víctor H. Sodero Nievas. Fallo Peralta, Carlos Gustavo Y Soria, Martin Ignacio S/ Mandamus, STJ (2008))

En esta línea de interpretación, el Juez consideró que el carácter de legislador de los actores no anula la condición de ciudadano para interponer la acción prevista en el art. 7 de la ley B 1829. Al respecto, sostuvo que *“debe quedar claramente enmarcada la cuestión que estamos resolviendo sobre derechos fundamentales; y en consecuencia, toda la información vinculada a estos derechos merece la máxima protección por parte del Estado, de forma tal que hay que correr el velo para ver con la mayor transparencia posible de cómo se operativizan y tutelan estos derechos, máxime cuando pueda estar comprometida la salud de la toda la población rionegrina”* (Voto del juez Víctor H. Sodero Nievas. (Peralta, Carlos Gustavo Y Soria, Martin Ignacio S/ Mandamus, STJ (2008))

Es por ello que resuelve, que *“los actores se encuentran legitimados para interponer la presente acción, y a tenor de los precedentes y doctrina citados, a más de tener presente que en autos la Fiscalía de Estado no procedió a cumplir con lo dispuesto por la ley B 1829, respecto a una información que no ha sido previamente declarada secreta o reservada. Por ello, y atento que la misma debió haber sido suministrada sin ninguna traba o impedimento; corresponderá hacer lugar a la acción de mandamus impetrada ante la inexistencia de razones de orden público previamente declaradas que justifiquen negar a los peticionantes la información detallada en la demanda”*. (Voto del juez Víctor H. Sodero Nievas. (Peralta, Carlos Gustavo Y Soria, Martin Ignacio S/ Mandamus, STJ (2008))

Por último, si bien en su voto, el Juez Roberto Hernán Maturana adhirió a la interpretación formulada por el Juez Victor Sodero Nivas, en cuanto al reconocimiento de la legitimación

amplia de los sujetos actuantes en los términos de la ley B N° 1829, que contempla la posibilidad de interponer mandamiento de ejecución ante la denegación de la información requerida a la autoridad pública, destacó en contrapartida, que ello no amerita dar a dicho instituto una operatividad tal que implique el incumplimiento de los requisitos de procedencia propios de la acción, y en especial, ante la inexistencia de otras vías aptas para resolver la cuestión traída a juicio, resolvió en coincidencia con lo indicado por el Juez Balladini.

En este fallo, si bien el STJ no les reconoció la legitimación activa a los miembros del Poder Legislativo, sentó un precedente de interpretación en cuanto a la legitimación activa del derecho al acceso a la información.

En el sentido de este fallo, la Cámara Federal Nacional en lo Contencioso Administrativo, Sala V, confirmó en el fallo “Morales, Gerardo Rubén y otros c/ Estado Nacional – Ministerio de Economía”. (2008) el concepto de legitimación activa amplia en la materia, correspondiéndole a toda persona el derecho de requerir información pública al Estado, incluso a representantes de otros órganos de gobierno.

En orden a la legitimación amplia, también corresponde mencionar que dicha concepción fue receptada por la Corte Suprema de Justicia de la Nación en los fallos “Mujeres por la Vida Asoc. Civ. sin fines de Lucro, filial Córdoba c/PEN s/ amparo (2006)” y “Ministerio de salud y/o Gobernación s/ acción de amparo (2006)”.

Ahora bien, en cuanto a los sujetos obligados, la ley B 1829 en su artículo 1° establece que *“los poderes públicos del Estado, sin perjuicio de la información pública que producen por propia iniciativa, brindarán toda aquella que se les requiera, de conformidad con los artículos 4° y 26 de la Constitución de la provincia y la presente Ley”*.

Si bien la norma no dice nada en cuanto a qué se entiende por “los poderes públicos del Estado”, es decir qué organismos o entes del Estado quedan comprendidos dentro de esta frase, desde una interpretación amplia que ha realizado la jurisprudencia provincial, se entiende que quedan incluidos dentro de este enunciado los organismos y entes autárquicos que responden a la esfera del Estado Provincial, como así también todas aquellas empresas y sociedades en las que el Estado Provincial forma parte. Al respecto, del artículo 2 del Decreto Reglamentario 1.028/2009 se desprende esta concepción cuando dispone la obligación para todos los

Ministerios, Secretarías, Departamentos, Direcciones, Institutos, Agencias, Organismos, Entes, Empresas del Estado, Sociedades Anónimas con participación estatal, y de las demás dependencias definidas como integrantes del sector público provincial por el Artículo 2º de la Ley Provincial H N° 3186, de suministrar, actualizar e informar anualmente al Sistema Provincial de Información (SPI).

Podemos traer como ejemplo el fallo “Asociación Civil Árbol de Pie s/ Mandamus. STJ 5 de Junio de 2019”, donde el STJ condenó al Departamento Provincial de Aguas al cumplimiento del suministro de información pública que no posea naturaleza reservada o secreta, en tanto sea peticionada por las vías administrativas por quien posee derecho.

El texto del artículo 1 continúa diciendo que *“sin perjuicio de la información pública que producen por propia iniciativa, brindarán toda aquella información que se les requiera, de conformidad con los artículos 4º y 26 de la Constitución de la provincia y la presente Ley”*. Como podemos observar, el acceso a la información pública no implica solamente el hecho de que el Estado, de manera reactiva suministre la información solicitada, sino que debe hacerlo de manera proactiva, ya que el principio de la actuación del Estado -como mencioné al comienzo de esta exposición- deriva del sistema republicano de gobierno, por lo tanto *“la responsabilidad de la autoridad pública tiene como una de sus consecuencias la publicidad de sus actos con la finalidad de garantizar la transparencia de sus actuaciones a través del control de la comunidad y, en especial, aquellos ciudadanos interesados directamente”*. (Larroulet, Néstor R. s/Mandamus, STJ (1988), Se. 110/01)

“La responsabilidad de los funcionarios públicos, y en especial la responsabilidad patrimonial administrativa, son un pilar fundamental en la lucha por la transparencia del actuar administrativo” (Se. 77/2010 en autos: "Carballo")¹⁸. Entonces, *“la comunidad, dentro de la estructura constitucional, tiene derecho a una información que le permita ajustar su conducta a las razones resultantes de la misma, y siempre que el uso de ese derecho no afecte la armonía de los demás derechos constitucionales”* (Larroulet, Néstor R. s/Mandamus, STJ (1988), Se. 110/01)

¹⁸ Antonio C/ Municipalidad De General Roca Y Tribunal De Cuentas De La Munic. De General Roca S/ Contencioso Administrativo S/ Apelación. STJ (2009).

Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el fallo "Claude Reyes y otros c. Chile, Corte Interamericana de Derechos Humanos (2006)", resaltó, de la interpretación que hizo del art. 13 del Pacto de San José de Costa Rica, su doble vertiente, como derecho individual/colectivo de toda persona, así como también, la obligación positiva del Estado para garantizar el efectivo ejercicio de dicho derecho.

Siguiendo con esta línea, la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha dicho al respecto que *“el derecho de acceso a la información se rige por el principio de máxima divulgación, el cual establece la presunción de que toda información es accesible sujeto a un sistema restringido de excepciones, pues el actuar del Estado debe encontrarse regido por los principios de publicidad y transparencia en la gestión pública, lo que hace posible que las personas ejerzan el control democrático de las gestiones estatales, de forma tal que puedan cuestionar, indagar y considerar si se está dando una adecuado cumplimiento de las funciones públicas”*. (Savoia Claudio Martín c/ EN-Sec. Legal y Técnica, Dto.1172/03 s/amparo ley 16986, CSJN (2019))

Pero para poder cumplir con dicho objetivo, en primer lugar, el Estado debe comprometerse a tomar todas las medidas positivas concretas que tiendan a afianzar y garantizar el libre acceso a la información pública. Por ejemplo, mediante la creación de organismos que concentran información perteneciente a los diversos órganos del Estado, de forma accesible, en un lenguaje claro y en todos los soportes de acceso que sea posibles sin obstaculizar dicho acceso de forma directa o indirectamente mediante restricciones infundadas. Podríamos decir que el Decreto Reglamentario 1.028/2009 tenía tal propósito al crear el Sistema Provincial de Información (SPI), pero hoy en día este organismo ya no funciona.

En segundo lugar, el Estado debería garantizar un procedimiento administrativo en el cual se fijen los plazos, los recursos que permitan agotar la vía administrativa y demás cuestiones que hacen a la procedencia de la acción pretendida por los ciudadanos al momento de requerir determinada información. Hoy en día, la ley B 1829 no prevé un procedimiento administrativo que haga valer la garantía al debido proceso.

A continuación, desarrollaremos el apartado que hace al procedimiento.

Procedimiento.

El artículo 7° de la ley provincial 1829 establece que, “*al solo fin de satisfacer la necesidad informativa denegada por la autoridad competente, el afectado podrá hacer uso del recurso establecido por el artículo 44 de la Constitución Provincial*”.

Son varias las cuestiones que surgen de este articulado. A continuación pasaré a estudiarlas en particular, desarticulando el enunciado.

En primer lugar, en cuanto a la acción que la ley prevé a los fines de satisfacer la necesidad informativa denegada por la autoridad competente, ésta hace referencia al Mandamiento de Ejecución receptado en el artículo 44 de la Constitución Provincial, el cual procede, según lo establecido por la jurisprudencia del STJ en el fallo "Goye, Omar s/ Mandamus. STJ (2013)" y ratificado en el fallo "Asociacion Civil Arbol De Pie S/ Mandamus, STJ 5 de Junio de 2019", cuando se den los siguientes requisitos: *1) la existencia de un deber legalmente impuesto en la Constitución, una ley, decreto, ordenanza o resolución que imponga a un funcionario un deber concreto 2) el rehusamiento para cumplir su ejecución, por parte de un funcionario o ente público administrativo y; 3) afectación por tal rehusamiento, de los derechos de los recurrentes.* (Asociacion Civil Arbol De Pie S/ Mandamus, STJ 5 de Junio de 2019)

A tal efecto, cabe tener presente que para interponer esta acción debe estarse ante la demora o la indiferencia en cumplir con el deber concreto que prevé la ley de suministrar determinada información por parte de los poderes públicos del Estado ante el requerimiento de los ciudadanos.

En un segundo lugar, se observa que, para que sea procedente esta acción - Mandamus- debemos estar ante un comportamiento evasivo (ante el silencio de la administración) por parte del organismo requerido, o encontrarnos en un caso donde el organismo responde de forma deficiente la información requerida oportunamente, y además, que no indiquen las razones atendibles que justifiquen el incumplimiento en dar respuesta “en tiempo y forma”.

¿Cuándo estamos ante un comportamiento evasivo, o que el obligado responde de forma deficiente y permite entenderse que se negó el acceso a la información?

Ante esta pregunta se presentan dos respuestas:

La primera respuesta es dada en base a lo que indica la Defensoría del Pueblo de Río Negro quien, a través de su sitio web¹⁹, tiene una sección especial en la que de forma sucinta explica en qué consiste el acceso a la información pública y cuál es el procedimiento a seguir para poder obtener dicha información.

Dentro de los apartados que enuncia, nos encontramos con la fijación de un plazo de 15 días hábiles en los cuales el obligado debe suministrar la información requerida al solicitante. Además, prevé la posibilidad de que este plazo se prorrogue por 15 días, pero en este caso quien resulte obligado de dar información debe avisar al solicitante que necesita más tiempo antes de que pasen los primeros 15 días y explicar las razones por las que necesita más tiempo.

Si el obligado, cumplido el plazo que estima la Defensoría, se niega a suministrar dicha información, tiene que informar al solicitante dentro del plazo de 15 días dicha resolución, la cual tiene que ser firmada por la máxima autoridad del organismo responsable de suministrar la información requerida y, por último, se indica que se debe explicar las razones por la que niegan el acceso a la información.

En los casos en que una vez que se presentó la solicitud en mesa de entradas del organismo requirente, y transcurrido el plazo de 15 días en los cuales la administración no hizo entrega de la información solicitada, o lo hace de manera inexacta, o incluso no da explicaciones de los motivos por los cuales niega la información, según la Defensoría, deberá considerarse que el acceso a la información pública fue negado.

En cuanto a la segunda respuesta, se desprende de los fallos “Asociacion Civil Arbol De Pie S/ Mandamus, 30018/18. STJ 5 de Junio de 2019” y “Peralta, Carlos Gustavo Y Soria, Martin Ignacio S/ Mandamus, STJ (2008)”, donde se expresó que resulta requisito indispensables para la procedencia de la acción, acreditar, por parte de los ciudadanos, que “la información requerida les haya sido denegada, y en el caso que así fuera, los mismos resulten afectados por dicha falta de información”. Esto teniendo en cuenta que “entre la recepción por parte de la Mesa de Entradas de la nota presentada por los actores, se realizó en fecha 25.08.08, y la fecha de interposición de la acción de mandamiento de ejecución -10.09.08- han transcurrido quince días

¹⁹ <https://defensoriarionegro.gov.ar/drn/libertad-de-expresion-acceso-a-la-informacion-y-proteccion-de-datos-personales/>

por lo que tampoco podría considerarse que el plazo en el retardo es lo suficientemente extenso como para tener por cierto que no se realizará la contestación o para tener por acreditada la negativa.”(Peralta, Carlos Gustavo Y Soria, Martin Ignacio S/ Mandamus, STJ. (2008))

Debemos tener en cuenta que la ley B 1829 no establece un plazo perentorio - en horas o días - en el cual el Estado tiene que proveer la información solicitada. Por lo cual, resulta aplicable, en forma subsidiaria lo dispuesto en el art. 18 de la ley A 2938 de Procedimiento Administrativo.

De la aplicación de este artículo, surge que una vez presentada la solicitud de información ante la mesa de entradas del organismo de la Administración Pública al cual se desea hacer la petición, la administración tiene un plazo de treinta días hábiles administrativos (art 18 de la ley 2938) para que se considere el plazo de retardo.

Una vez cumplido el plazo en el que se configura el retardo, el interesado deberá requerir pronto despacho y, en caso que transcurrieran otros quince días sin producirse resolución, se considerará que hay silencio de la administración (art 18 de la ley 2938). El silencio de la administración, frente a pretensiones que requieran de ella un pronunciamiento concreto, se interpretará como negativa tácita a las pretensiones de los particulares.

Ante esta denegación por el silencio del órgano requerido de brindar la información peticionada por el ciudadano, procede esta acción de mandamiento.

Cabe recordar que las sentencias dictadas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos de la OEA establecen criterios de interpretación de la Convención Americana de Derechos Humanos que deben ser respetados por los países adherentes a la hora de su aplicación. En el caso “Claude Reyes y otros c. Chile, Corte Interamericana de Derechos Humanos (2006)”, la CIDH resolvió de modo favorable al reclamo de los actores e íntimo al estado de Chile a brindarle la información requerida. Pero además, *“sentó determinados principios de interpretación del art. 13 de la Convención. Entre ellos, se destacan los siguientes:*

1º) No es necesaria la demostración de un interés legítimo ni la fundamentación del pedido, dicha información debe ser entregada sin acreditar un interés directo para su obtención o una afectación personal, salvo en los casos en que se aplique una legítima restricción;

2º) *El principio o regla general debe ser la publicidad de la actividad estatal para permitir a la ciudadanía el monitoreo de la gestión pública, por ello, para que las personas puedan ejercer el control democrático, es esencial que el Estado garantice el acceso a la información de interés público bajo su control;*

3º) *El derecho de acceso a la información no es absoluto, y los límites a su ejercicio deben ser establecidos por ley.*

4º) *Establece una obligación positiva para éste de suministrar de manera oportuna, completa y accesible la información solicitada o, en su defecto de aportar en un plazo razonable las razones legítimas que impiden el acceso” (Basterra, 2017).*

Excepciones.

Queda exceptuado, de las disposiciones de la ley, el suministro de información y/o acceso a fuentes legalmente declaradas secretas o reservadas. La reglamentación enumera dichas excepciones. (Artículo 4º - Ley N° 1829)

En la última parte del texto del artículo 4 se expresa que “la reglamentación enumera dichas excepciones”, pero en ningún momento se aclara a qué reglamentación se está haciendo referencia. Esto es, si es la reglamentación interna de cada organismo del Estado, o es la reglamentación de la ley 1829.

Por descarte, el Decreto Reglamentario 1.028/2004 de la Ley B 1829 no prevé en su texto excepciones que pueden ser invocadas ante el requerimiento de información por parte de los ciudadanos, pero tampoco ocurre en la reglamentación interna de muchos de los organismos del Estado Provincial.

Al respecto, en el fallo que llevó adelante el “Movimiento Antinuclear Rionegrino” en la solicitud que presentó ante el STJ para acceder al expediente caratulado “Iribarren, Nelson Ruben - Intendente De La Municipalidad De Sierra Grande S/ Acción de Inconstitucionalidad. STJ (2018)”, El juez Barotto, sostuvo, de la interpretación que realizó de la ley B 1829, en primer lugar, que el derecho el libre acceso a las fuentes de información pública “puede ejercerlo toda persona física o jurídica sin distinción de nacionalidad radicada en la Provincia, no siendo necesario indicar las razones que lo motivan” (Voto del Juez Barotto. Fallo Iribarren,

Nelson Ruben - Intendente De La Municipalidad De Sierra Grande S/ Acción de Inconstitucionalidad. STJ (2018))

En segundo lugar, que debido al Decreto Reglamentario 1.028/2004 de ley 1829 no ha establecido las excepciones a la publicidad de los actos de gobierno, se remitió por analogía a la Ley Nacional N° 27275, de Acceso a la Información Pública, donde sí se enumeran las excepciones, pero que tras analizar las mismas, no encuentra ninguno límite en el acceso a la información para dicho caso en particular.

Que, además, como el trámite judicial del rubro no ha sido sometido judicialmente a reserva o secreto, tomando como regla que *“las actuaciones judiciales son, en principio, públicas, como todo obrar general del Estado, salvo que existan restricciones legales para acceder al contenido de las mismas, limitaciones que, por otra parte, deben ser interpretadas con criterio restrictivo”*. (Voto del Juez Barotto. Fallo Iribarren, Nelson Ruben - Intendente De La Municipalidad De Sierra Grande S/ Acción de Inconstitucionalidad. STJ (2018))

El juez aplicó de manera amplia la doctrina de acceso a la información y permitió al Movimiento Antinuclear tener vista de parte del expediente que inició el intendente Nelson Iribarren de Sierra Grande para solicitar la declaración de inconstitucionalidad de la Ley N°5227, que prohíbe las centrales nucleares en el territorio rionegrino.

En este sentido, y estudiando las excepciones al acceso a la información pública desde una perspectiva amplia, también resultan ser excepciones a la obligación de proveer información en poder del Estado, cuando en dicha información se esté vulnerando otro derecho. *“El derecho a acceder a la información de fuente pública no es absoluto y que, como todos los derechos, se encuentra limitado por motivos que deben ser siempre razonables y constituyen el fundamento del régimen de excepción al libre ejercicio del derecho a la información, tales como las limitaciones impuestas en aras de la seguridad y defensa nacional, del correcto funcionamiento del sistema bancario, de la protección del secreto industrial y comercial, de la protección del derecho a la intimidad, de la eficaz averiguación de los delitos, entre otra limitaciones”*. (Voto del Juez Mansilla (Miller Alicia (Prosecc. Redacc. “Río Negro”) s/Solicita Información. Interés Público”, STJ (2012))

Surge, entonces, otro precedente jurisprudencial: el fallo caratulado “Miller Alicia (Prosecc. Redacc. “Río Negro”) s/Solicita Información. Interés Público”, STJ (2012)”. Este caso se suscita en el año 2014 cuando la periodista Alicia Miller, solicitó acceder a las bonificaciones salariales que habían percibido algunos integrantes del Poder Judicial provincial. Aquí el STJ hizo especial hincapié en la publicidad de los actos de gobierno y el derecho de acceso a la información contemplado en los Tratados Internacionales con jerarquía constitucional, fijando la prevalencia de estos derechos sobre el derecho a la intimidad o resguardo de datos personales y el derecho a la propiedad privada, como excepciones que pueden ser presentadas ante el requerimiento de información pública en poder del Estado.

En este sentido, el Juez Mansilla sostuvo, que *“una resolución de este cuerpo que permita la publicidad de los nombres de magistrados, funcionarios y empleados del Poder Judicial de la Provincia -y aún sin estos últimos que han cobrado las bonificaciones denominadas M.I.G. y/u otras de cualquier naturaleza- , sin su consentimiento expreso, podría atentar contra las disposiciones de la ley provincial 3.550 y de la ley nacional 25.326, en cuanto establecen la privacidad y/o confidencialidad de determinados datos personales y/o sensibles, entre los que entiendo incluidos los ingresos económicos anuales derivados del trabajo en relación de dependencia”*. (Voto del Juez Mansilla (Miller Alicia (Prosecc. Redacc. “Río Negro”) s/Solicita Información. Interés Público”, STJ (2012))

Trayendo a análisis el espíritu y contenido de la ley 25.326 de Protección de Datos Personales que, en su artículo 1º, consagra la protección integral de los datos personales asentados en registros y/o archivos públicos o privados, para "garantizar el derecho al honor y a la intimidad de las personas", el Juez Mansilla dijo que *"Tratándose de un régimen esencialmente destinado a resguardar los datos que pertenecen a la esfera de privacidad de las personas, a la par de brindar mecanismos para que estas accedan a las bases de datos personales de los cuales son titulares a los fines de tomar conocimiento de los mismos y, en su caso, exigir su rectificación, supresión, confidencialidad o actualización -art. 43 tercer párrafo de la CN, art. 33 y ss. de la ley 25.326 y ley prov. 3.246-, se funda en el derecho de autodeterminación informativa, a cuya tutela se dirige, entendido no sólo como libertad negativa sino también como fase activa que brinda la posibilidad a su titular de ejercer una*

efectiva tutela de dicha libertad..." (Voto del Juez Mansilla. Fallo Miller Alicia (Prosecc. Redacc. "Río Negro") s/Solicita Información. Interés Público", STJ (2012))

En base a ello, el Juez Mansilla propuso que *"la información a brindar contenga los datos precisos de la normativa de creación de la bonificación conocida como M.I.G., los criterios tenidos en cuenta para su aplicación, modificaciones de dicha normativa si las hubiese habido, valor asignado al índice que se utilizaba para su cálculo, actualizaciones del mismo si las hubo, tareas específicas que se remuneraba, períodos en los que fueron abonadas, cargos de los agentes que las percibían, incidencia presupuestaria en cada uno de los períodos desde su creación, montos mensuales y anuales abonados por ese concepto y toda otra información de carácter general que haga conocer la cuantía, el uso y el manejo de los fondos públicos administrados por este Poder Judicial". (Voto del Juez Mansilla. Fallo Miller Alicia (Prosecc. Redacc. "Río Negro") s/Solicita Información. Interés Público", STJ (2012))*

A su vez, que desde su modo de ver, *"no existe ninguna cuestión relevante que opere para excluir el necesario consentimiento informado de los interesados, y eventualmente perjudicados por la información. Es más, preveo expresamente que se podría producir daño irreparable a los mismos, si no tuviéramos en cuenta el contexto en el que, por ser un hecho público y notorio, ocurren estas contingencias informativas. Es decir, en un marco de disputas políticas que comprendieron los sobresueldos y los mega sueldos; discusiones que aún permanecen abiertas, en las que el Poder Judicial no puede ser involucrado, ya que se trata de funciones regladas con contraprestaciones específicas y montos liquidados en los recibos de sueldo previo dictado del correspondiente acto administrativo individual y además, recordemos que lo pactado tiene efecto entre las partes contratantes, bajo el pretexto de informar no se puede confundir, lo que es diferente a dejar de aclarar lo que es falso".(Voto del Juez Mansilla. Fallo Miller Alicia (Prosecc. Redacc. "Río Negro") s/Solicita Información. Interés Público", STJ (2012))*

Frente a esta postura del Juez Mansilla, surge la postura del Juez Barotto, para quien no resultaba necesaria la previa y expresa conformidad de cada magistrado, funcionario o empleado del Poder Judicial para dar publicidad a los montos puesto que la ley de Protección de Datos Personales no requiere consentimiento alguno cuando los datos se recaben para el ejercicio de funciones propias de los poderes del Estado o en virtud de una obligación legal.

Para esto, el Juez desarrolló sus argumentos basándose, en primer lugar, en el artículo 4 de la Constitución Provincial que dispone que *“Todos los actos de gobierno son públicos. Son publicados íntegramente los que se relacionan con la renta y los bienes pertenecientes al gobierno provincial y municipal.”* Y el artículo 26 señala que: *“...Todos los habitantes de la Provincia gozan del derecho del libre acceso a las fuentes públicas de información”*.

A su vez que, el Artículo 2 de la Ley B 1829 expresa que *“el derecho de libre acceso a las fuentes de información pública puede ejercerlo toda persona física o jurídica sin distinción de nacionalidad radicada en la Provincia no siendo necesario indicar las razones que lo motivan”*; y que por su lado la Ley L 3550, de ética e idoneidad de la función pública, establece pautas sobre cómo debe ser el desempeño de cargos en el Estado Provincial, teniendo por objeto el resguardo de la calidad institucional de los tres poderes y el derecho a la información ciudadana, respecto de las condiciones de idoneidad de acceso a la función pública, de la publicidad de los actos y del desempeño ético de todos aquéllos que presten servicios remunerados o no remunerados en el sector. Dentro de los principios básicos que enumera el Art. 2 de la ley de ética pública se establece, dentro del inc. 2), la garantía de mayor transparencia, registro y publicidad de los actos del poder público.

En tal sentido, trajo a colación lo sostenido en el fallo "Larroulet, Néstor R. s/Mandamus, STJ (1988), Se. 110/01 del 29-08-01", *“retacear el derecho a informarse y a informar sería ocultar al soberano, el Pueblo, las maneras con que los mandatarios ejecutan sus obligaciones legales y constitucionales, sería impedir la crítica de la opinión pública, menoscabar la vigilada responsabilidad con que los funcionarios cumplen sus diarias labores sabiéndose controlados y evaluados a través de los múltiples canales de la comunicación ciudadana”*.

En base a lo enunciado, el Juez sostuvo que *“en razón entender que el Artículo 4º de la Constitución provincial convierte en datos públicos a todo aquellos relacionados con la “renta pública”, y en el evento que con respecto al objeto del requerimiento informativo que se responde por medio de la presente Resolución se plantea la aplicación de los postulados de la Ley N° 25326 -de “Protección de Datos Personales”- considero que no aparece como necesario que para dar a publicidad, en forma individualizada, los montos y las causales por las que cada Magistrado, Funcionario o empleado percibió MIG, se debe contar con la previa y expresa conformidad de la persona de que se trate, en orden a lo dispuesto por el Artículo 11 Inciso 1º*

de la precitada Ley. Doy razones: Dispone el Artículo 5 Inciso 1º de la misma norma que “El tratamiento de datos personales es ilícito cuando el titular no hubiere prestado su consentimiento libre, expreso e informado, el que deberá constar por escrito, o por otro medio que permita se le equipare, de acuerdo a las circunstancias”, disposición que se une - operativamente- a lo determinado por el Artículo 11 Inciso 1º siguiente, que determina -en lo que aquí interesa- que “Los datos personales objeto de tratamiento sólo pueden ser cedidos ... con el previo consentimiento del titular de los datos, al que se le debe informar sobre la finalidad de la cesión e identificar al cesionario. Advierto sin embargo, que el Inciso 3º del citado Artículo 11 excepciona en el sentido siguiente: El consentimiento no es exigido cuando: b) (Los datos) se recaben para el ejercicio de funciones propias de los poderes del Estado o en virtud de una obligación legal...”. Por otro lado, no pueden haber dudas en cuanto a que un Poder del Estado, como lo es el Judicial, tiene como obligación propia “el publicitar irrestrictamente qué destino da a los fondos que le son asignados presupuestariamente y provenientes de la renta del Estado Provincial, precisamente en cumplimiento de la letra y el espíritu del Artículo 4º de la Constitución provincial. Las sumas que se han pagado en concepto de MIG a personas que laboran en este Poder Judicial, en sus diferentes estamentos y funciones, ha provenido de la renta pública, es decir, de los impuestos que el habitante rionegrino ha pagado para sostener toda la actividad pública, a razón de lo cual ese origen de fondos y aquella función publicitaria ineludible se unen en el asunto en análisis, de manera tal de permitir encuadrar los datos en cuestión en las disposiciones del Artículo 11, Inciso 3º de la Ley 25326, en juego armónico con el Artículo 5º, Inciso 2, Acápito b) y, en consecuencia entender que no rigen en la especie la necesidad del consentimiento”. (Voto del Juez Barotto (Miller Alicia (Prosecc. Redacc. “Río Negro”) s/Solicita Información. Interés Público”, STJ (2012))

Resolvió en base a todo ello, “1º.- Dar a publicidad, a través de la Oficina de Prensa de este Poder, en colaboración con la Administración General, los guarismos generales presupuestarios imputados y efectivamente gastados en concepto de M.I.G., en relación al Presupuesto año 2012 del Poder Judicial y respecto de los Presupuestos años 2011; 2010; 2009 y 2008, en todos estos casos al 31 de Diciembre del año de que se trate; 2º.- Autorizar la entrega de igual información a quien así lo solicite, con relación a cualquier otro ejercicio presupuestario pasados y no mencionado en la disposición anterior, y a partir de la entrada en vigencia del sistema de los M.I.G.; 3º.- Disponer que se haga pública -también mediante la

Oficina de Prensa precitada- toda aquella información que permita conocer cuales magistrados; funcionarios judiciales; funcionarios de ley y/o empleados han cobrado y cuánto se ha percibido en concepto de M.I.G. y/o bonificaciones salariales de cualquier naturaleza; 4°.- Determinar que entre los instrumentos que se hagan públicos a los fines especificados en el anterior Artículo 3° deberán incluirse, asimismo, las Resoluciones que, en cada caso, otorgó y/o autorizó el pago de la bonificación en cuestión”. (Voto del Juez Barotto (Miller Alicia (Prosecre. Redacc. “Río Negro”) s/Solicita Información. Interés Público”, STJ (2012))

El STJ falló por mayoría la postura enunciada por el Juez Mansilla y Soderó Nievas, la cual requería la previa y expresa conformidad de cada magistrado, funcionario o empleado del Poder Judicial para dar publicidad a los montos. Por lo tanto, se hizo lugar parcialmente a la solicitud de información efectuada por la Sra. Alicia Miller, Prosecretaria de Redacción del Diario Río Negro.

Responsabilidades.

Por último, la ley B 1829 establece se en su artículo 5° que “los funcionarios responsables que, arbitrariamente y sin razón que lo justifique, no hicieran entrega de la información solicitada o negaren el acceso a sus fuentes, la suministrarán incompleta, u obstaculicen en alguna forma el cumplimiento de los objetivos de esta ley serán pasibles de las sanciones de apercibimiento, suspensión, multa que no supere la asignación de un mes de sueldo, o cesantía.

En cuanto a las sanciones de apercibimiento que la ley estipula en el apartado mencionado anteriormente, la jurisprudencia Provincial, en la mayoría de sus pronunciamiento ha dispuesto que los representantes de los organismos contra los que procede la acción, deben cumplir con la obligación de suministrar la información pública requerida por los ciudadanos en un plazo determinado que el organismo judicial prevea según las circunstancias del caso, y bajo apercibimiento de remitir los antecedentes a la justicia penal, de fijar sanciones conminatorias en favor de los afectados, y de tomar las restantes medidas complementarias que correspondan para garantizar el efectivo acceso a la información pública que se solicita.

VI. Conclusión.

Habiendo llegado al final del trabajo, luego de un extenso desarrollo doctrinario y jurisprudencial realizado en torno a responder las preguntas y objetivos propuestos para este

Trabajo Final de Grado sobre el Acceso a la Información Pública, me surge traer a colación un apartado del libro “El Castillo” de Franz Kafka para introducir una reflexión final.

-¿No podría ayudar a su esposa a buscar? —dijo K cuando la mujer ya había regresado con la vela y buscaba el edicto arrodillada ante las cajas.

El alcalde sacudió sonriente la cabeza:

-Como ya le dije, no tengo secretos oficiales para usted, pero no puedo llegar tan lejos como para dejarle que busque en los expedientes.

El silencio invadió la habitación, sólo se podía oír el roce de los papeles, el alcalde quizá dormitaba un poco. Un ligero golpeteo en la puerta hizo que K se diese la vuelta. Eran, naturalmente, los ayudantes. Al menos se mostraron algo educados, no irrumpieron en la habitación, sino que primero susurraron a través de la ranura de la puerta.

-Tenemos mucho frío fuera.

-¿Quién es? -preguntó el alcalde asustándose.

-Sólo se trata de mis ayudantes -dijo K-, no sé dónde me pueden esperar, en el exterior hace mucho frío y aquí molestan.

-A mí no me molestan -dijo amablemente el alcalde-, déjelos entrar. Además, les conozco. Viejos conocidos.

-Pero a mí sí que me molestan -dijo K con franqueza y dejó vagar su mirada de los ayudantes al alcalde y de éste a los ayudantes, encontrando las tres sonrisas iguales. Pero ya que estáis aquí -dijo a modo de prueba-, entonces quedaos y ayudad a la señora a buscar un expediente en el que aparece la palabra «agrimensor» subrayada con color azul.

El alcalde no puso ninguna objeción; lo que no podía hacer K, lo podían hacer los ayudantes.

Los esfuerzos del agrimensor K por acceder a las autoridades del castillo, su persistencia para encontrar un expediente en el que aparece la palabra “agrimensor” subrayada con color azul dentro de un armario repleto de expedientes, son un claro reflejo del aparato burocrático que representa el Estado; su poder absoluto, pero invisible, hace a su instrumentación y le permite tomar medidas excepcionales para lograr sus objetivos. Las leyes que regulan su actividad

juegan un papel distinto al que se origina en el campo de las relaciones privadas -donde precisamente impera el principio de autonomía de la voluntad-, el cual se lleva a cabo en el área de las relaciones de la Administración con los ciudadanos, donde la concesión de poderes exorbitantes y de atribuciones discrecionales de la Administración deben completarse con un cuadro de garantías a los ciudadanos.

Reflexiones finales.

A lo largo de esta exposición, se intentó resaltar que como parte de un sistema democrático, representativo y participativo, receptado por nuestra Constitución Nacional y Provincial desde sus orígenes, la ciudadanía ejerce sus derechos constitucionales de participación política mediante una vasta libertad de expresión y el uso libre del acceso a la información pública.

La transparencia, como cualidad de la democracia, exige que los asuntos en los que actúe la administración sean públicos, es decir, conocidos por todos. Para ello, reconocer al derecho de acceso a la información pública, como una facultad que tienen los individuos de acceder a todo tipo de información en poder de entidades públicas, como de personas privadas que ejerzan funciones públicas, o reciban fondos del Estado, con la posterior obligación estatal de proveer dicha información requerida por los ciudadanos, como así también, la obligación proactiva del Estado de dar publicidad a sus actuaciones, resulta esencial para afianzar un régimen republicano de gobierno.

La publicidad de la información que se encuentra en manos del Estado permite que los ciudadanos puedan controlar la información pública, no sólo como un acto de constatación de los actos de los mismos gobernantes, sino también, como un ejercicio para obtener transparencia en la rendición de las cuentas.

Por lo que, sin la información pertinente, no podemos hacer valer estos derechos u otros. Es decir, el acceso a la información pública: 1º, es un derecho fundamental de toda persona, que funciona como herramienta que facilita el pleno ejercicio de otros derechos; 2º, garantiza la igualdad del tratamiento entre los ciudadanos con la administración pública; 3º, promueve la participación activa e informada de los sectores más carenciados de recursos en la sociedad, debilitando, de este modo, esa línea imaginaria existente entre quienes gobiernan y aquellos que

son gobernados; y 4º, fomenta la participación de los ciudadanos en un sistema democrático al permitirles expresar una opinión pública libre, desligada del pluralismo político.

En tales términos, la regla genérica es el libre acceso del ciudadano frente a la información pública en poder tanto de entidades públicas como de personas privadas que ejerzan funciones públicas o reciban fondos del Estado. Es decir, si el derecho de acceso a la información constituye un derecho fundamental, como surge de los fallos estudiados *ut supra*, donde el Estado, como reconocimiento a este derecho, debe: en primer término, abstenerse de obstaculizar directa o indirectamente mediante restricciones infundadas; y en segundo término, deberá adoptar medidas positivas concretas que tiendan promover y fomentar diversas formas de participación ciudadana, como así también afianzar y garantizar el libre acceso a la información pública. Por ejemplo, regular mediante una ley el procedimiento para acceder a la información pública y las posibles restricciones a dicho acceso.

Río Negro actualmente contiene en su normativa provincial la regulación de este derecho, en la Ley B 1829. Esta ley pionera, creada en el año 1984, y modificada posteriormente en el año 2010, durante estos años, ha sido interpretada por el Superior Tribunal de Justicia de Río Negro.

A lo largo de los años -desde la creación de la ley hasta ahora- la sociedad ha ido cambiando, los precedentes jurisprudenciales del Superior Tribunal de Justicia de Río Negro lo han hecho en la medida que la sociedad fue evolucionando y receptaron los principios y criterios jurisprudenciales de la Corte Interamericana de Derechos Humanos como así también la Corte Suprema de Justicia de la Nación. Pero hay algo que no ha cambiado, que son las bases en las cuales se sustenta este derecho, la transparencia y la publicidad de los actos de gobierno. Estos principios han sido receptados por el Estado argentino desde su creación en el año 1853 cuando adopta para su gobierno la forma representativa, republicana y federal, y por cada Provincia, cuando del artículo 5 CN se desprende que dictarán para sí una Constitución bajo el sistema representativo republicano.

Siendo entonces, la obligación por parte del Estado provincial rionegrino adoptar las medidas tendientes a garantizar el efectivo ejercicio al acceso a la información pública, una obligación de larga data, en la cual se entendería que para el año 2022 la regulación de este derecho fundamental ya debería estar zanjada.

Pero lo cierto es que la ley provincial de acceso a la información pública, está lejos de zanjar esta obligación, presenta grandes deficiencias en su articulado que la transforman en un cuerpo normativo escueto y ambiguo.

Principalmente, como surge a lo largo de esta exposición, la ley B 1829 presenta grandes dificultades para garantizar el efectivo acceso a la información pública.

En primer lugar, porque lo único a lo que hace mención como vía para acceder a la información pública ante la denegación de las autoridades competentes, es el mandamiento de ejecución, previsto en el artículo 44 de la Constitución Provincial.

Como he mencionado, para poder interponer esta acción y, en su consecuencia, reclamar ante el Superior Tribunal de Justicia de Rio Negro el incumplimiento por parte de las autoridades la obligación de suministrar la información requerida, se presenta una serie de requisitos fijados por la jurisprudencia de este organismo, los cuales en muchos casos dificultan el accionar por parte de los ciudadanos ante el desconocimiento de la forma de su cumplimiento.

Recordemos que estos requisitos implican acreditar por parte de los ciudadanos que “la información requerida les haya sido denegada, y en el caso que así fuera los mismos resulten afectados por dicha falta de información”.

Surgiendo, de esto último, el segundo inconveniente; la ley no explica en qué casos la información es denegada. Surge de los precedentes del Superior Tribunal de Justicia de Rio Negro, que vamos a estar antes un caso en que la información ha sido denegada cuando se cumplen con ciertos “plazos razonables” en los que se entiende que los sujetos obligados dan por negativa la solicitud de información requerida, aplicados de forma subsidiaria los plazos previstos en el artículo 18 la ley 2.938 de Procedimiento Administrativo.

Dejando la interpretación a la libre discrecionalidad de la administración y, en su caso, de los jueces, entender en qué casos la solicitud de información ha sido denegada, ya que la ley Provincial B 1829, carece de un procedimiento que garantice el acceso a la información pública en poder del Estado. De este modo, incumple con uno de los presupuestos que indicó la CIDH en el fallo "Claude Reyes y otros c. Chile, Corte Interamericana de Derechos Humanos (2006)" al poner de relieve la importancia del acceso a la información pública y la necesidad de su

protección. En este precedente, la CIDH sostuvo que para garantizar los derechos y obligaciones de las personas, se deben observar “las debidas garantías” que aseguren, según el procedimiento de que se trate, el derecho al debido proceso.

Es por esto que, en base a la finalidad de este instituto, el cual es garantizar el acceso a la información pública por parte de los ciudadanos, resulta necesario contar con un procedimiento administrativo que permita a los ciudadanos obtener la información pública requerida en un tiempo razonable, en un lenguaje claro, comprensible y en un soporte que les sea accesible.

La importancia de este procedimiento, a su vez, se sustenta en las competencias de la administración, siendo los funcionarios de los organismos públicos los únicos que pueden proveer dicha información. Porque si bien puede existir una sentencia judicial que obligue a las autoridades a suministrar la información requerida, los Jueces, en base a la división de poderes, no son competentes para proveer dicha información, siendo de este modo una competencia única del órgano que la tiene en su poder el suministrarla.

Por lo cual, resulta deseable realizar adaptaciones a la normativa provincial para garantizar su correspondencia con las bases de este derecho establecidas en la jurisprudencia nacional e interamericana. A continuación, se expondrán algunas propuestas para rectificar esta situación, permitiendo una vía administrativa reglada que coadyuve a garantizar el acceso a la información.

Propuesta.

Con la finalidad de impactar de manera positiva en la legislación rionegrina, propongo modificar la ley provincial B 1829, buscando incorporar en ella un procedimiento administrativo específico que permita a los ciudadanos satisfacer sus requerimientos ante la solicitud de determinada información pública en poder tanto de entidades públicas, como de personas privadas que ejerzan funciones públicas, o reciban fondos del Estado.

Para ello, considero importante que este procedimiento dé cuenta de un abordaje mucho más profundo y abarcativo de todos los aspectos que hacen a la regulación de este derecho; con una perspectiva que resguarde a los ciudadanos, que garantice los principios de igualdad, accesibilidad, gratuidad, publicidad y transparencia, entre otros principios, que hoy nuestra ley B 1829 no contempla.

A mi entender, la forma en que estos aspectos deben sanearse es incorporando en el texto normativo:

- En primer lugar, incorporando una conceptualización del acceso a la información pública, y así poder dar a conocer a todos los ciudadanos de qué se trata este derecho.
- En segundo lugar, establecer los principios rectores por los cuales esta garantía es interpretada y aplicada de forma integral con el régimen jurídico argentino.
- En tercer lugar, asociado a los principios, es importante que la ley resalte el principio de gratuidad, donde se garantice la posibilidad de acceder al examen de la información pública en todos sus formatos y su posterior reproducción de forma gratuita, prohibiendo el cobro de cualquier tipo de tasa o impuesto.
- En cuarto lugar, indicar con exactitud quiénes son sujetos procesales dentro de este procedimiento; como a su vez se deberá determinar su rol y el grado de participación que tendrá durante el procedimiento mismo.
- En quinto lugar, en cuanto a la responsabilidad ante la falta de respuesta de la autoridad pública, considero que es necesario establecer sanciones civiles y penales además de las administrativas que prevé la ley. Considerando la importancia que tiene este derecho como herramienta para afianzar otros, debe ser resguardado mediante sanciones para aquellos funcionarios que no cumplan con la solicitud de información, obstaculicen el acceso a ella o la destruyan.
- En sexto lugar, fijar plazos razonables en los cuales se entienda que la administración pueda dar respuesta a la pretensión invocada por los ciudadanos, los cuales no deben resultar excesivos para ellos. Siendo un plazo de 15 a 20 días hábiles, contados a partir de la recepción de la solicitud, razonable para que la administración de respuesta a una solicitud de información. En caso que la autoridad pública no pueda completar el proceso de respuesta en el plazo fijado, prever la posibilidad de prorrogar de forma justificada por igual término.
- En séptimo y último lugar, considero importante tener latente la posibilidad de crear un organismo independiente que regule y verifique el cumplimiento del derecho de acceso a la información pública, donde además se permita evacuar todas las consultas respecto a este derecho, y realizar los reclamos pertinentes frente al incumplimiento de la información requerida.

Enfocándonos en que estamos ante un derecho fundamental, y que como tal debe correrse el velo para ver con la mayor transparencia posible de cómo se operativiza y tutela éste derecho, resulta de suma necesidad contar con un apropiado régimen jurídico que habilite a las personas a asumir un papel activo en las actuaciones del gobierno, condición necesaria para el mantenimiento y funcionamiento de una democracia.

Sin embargo, no alcanza con la mera sanción de una norma, para poder implementar el ejercicio de este derecho se necesita inevitablemente de una serie de acciones y decisiones. Siendo un desafío implementar una política de acceso a la información pública que rompa con cierta resistencia cultural.

En Argentina, como en otros lugares del mundo, las administraciones públicas vienen de una tradición de secretismo y de reserva de la información respecto de cómo se toman las decisiones públicas. Es por lo tanto relevante generar en la sociedad un replanteo de la lógica de la información que se encuentra en poder del Estado, y cambiar la creencia de que la administración es la dueña de dicha información. La información en poder del Estado pertenece a los ciudadanos, el acceso a ella no se debe a la gracia o favor del gobierno.

Por ello es menester generar, además de una adecuación normativa a los estándares fijados a nivel nacional e interamericano, un cambio cultural, fomentando a que una mayor cantidad de actores se involucren en las tomas de decisiones estatales, generando conciencia y capacitación sobre la importancia que tiene mantener una política de transparencia dentro de un régimen democrático como el que nuestro país ha adoptado en sus bases constitucionales.

La conciencia sobre la importancia del derecho al acceso a la información pública la generamos entre todos en una sociedad, para ello debemos cooperar y comprometernos desde el lugar que ocupa cada uno a superar el desconocimiento que puede existir respecto de este derecho, y fomentar políticas que permitan dejar de lado la cultura del secretismo de la información por parte de los funcionarios y los trabajadores de la administración pública.

Bibliografía

Doctrina:

- Abramovich, C., & Curtis, V. (2000). El acceso a la información como derecho. (E. Luis, Ed.) *Anuario de derecho a la comunicación*, 223-256.
- Basterra, M. I (2006). El derecho fundamental de acceso a la información pública.
- Basterra, M. I. (2017). *Acceso a la información pública y transparencia*. Buenos Aires: ASTREA.
- Basterra, M. I. (2020). *La CSJN consolida los estándares de la ley 27.275 de acceso a la información pública. El caso Savoia*. RDA THOMSON REUTERS.
- Basterra, M. I. (2020). La CSJN consolida los estándares de la ley 27.275 de acceso a la información pública. el caso Savoia. *Suplemento Constitucional - LA LEY*.
- Basterra, M. I. (2017). La ley 27.275 de Acceso a la Información Pública. Una deuda saldada. (R. Culzoni, Ed.) *Revista de derecho público* (1), 11-42.
- Basterra, M. I. (2012). Los límites del derecho de acceso a la información pública. *LA LEY*.
- Basterra, M. I. (2008). Un nuevo aporte al desarrollo del derecho de acceso a la información pública. El fallo "Morales v. Estado Nacional". *SJA*.
- Basterra, M. I. (2014). *La reglamentación del "lobby" en Argentina. Análisis del decreto 1172/2003*. Ciudad de Buenos Aires: La ley.
- Buteler, A. (2014). La transparencia como política pública contra la corrupción: aportes sobre la regulación del derecho de acceso a la información pública. *R. de Dir. Administrativo & Constitucional*, 61 -105.
- Díaz Cafferata, S. (2009). El Derecho De Acceso A La Información Pública: Situación Actual Y Propuestas Para Una Ley. *Lecciones y Ensayos* (86), 151-185.

- Eliades, A. (2013). El derecho de acceso a la información pública. Derecho humano e indivisible y mecanismo de realización de la vida democrática. (Felacacs, Ed.) *Diálogos de la comunicación de la vida democrática*.
- Franz Kafka (2007) El castillo. Emecé.
- Grillo, I. I. (2013). El derecho de acceso a la información para oxigenar la democracia. *LA LEY*.
- Hirschman, P. G. (2019). El derecho de acceso a la información pública, la regulación legal de sus aspectos sustantivos. *LA LEY*.
- I, B. M. (2015). *El derecho de acceso a la información pública en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. A propósito del caso “Pérez Esquivel”*.
- Oyhanarte, M., & Kantor, M. (2012). *El derecho de acceso a la información pública en la Argentina. Un análisis de su situación normativa y su efectividad*. La Nación. <https://www.lanacion.com.ar/opinion/el-acceso-a-la-informacion-es-un-derecho-humano-153831/>
- Sucunza, M. A. (2016). Acceso a la información pública: apuntes de una ley imprescindible pero insuficiente. *LA LEY*.
- Torres Ávila, J. (2014). Los paradigmas del control de poder y el principio de división de poderes. *Justicia Juri* , 87 - 101.
- Torres Molina, J., & Espin Di Febo, E. (2019). El debate sobre la ley 27.275 y la exigencia de acceso a la información en Argentina. *Revista de Derechos en Acción* (13), 307 - 344.
- Vanossi, J. R. (2008). *Estado de derecho*. Buenos Aires: ASTREA.

Informes

- Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. (2002). *Informe anual 2002*. Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

- Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. (2012). *El derecho de acceso a la información en el marco jurídico interamericano*. Comisión Interamericana de Derechos Humanos.
- Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. (2019). *Informe anual 2019*. Washington D.C.: Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

Normativa internacional:

- Convención Americana de Derechos Humanos.
- Declaración Universal de Derechos Humanos.
- Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre.

Normativa nacional:

- Constitución Nacional.
- Ley 27275 Derecho de Acceso a la Información Pública:
<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/265000-269999/265949/norma.htm>
- Decreto Reglamentario 1172/03 sobre Acceso a la Información Pública.

Normativa provincial:

- Constitución de la Provincia de Río Negro.
- Ley 1829 de Acceso a la Información Pública.
- Decreto Reglamentario 1028/2004 de la Ley B 1829.

Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos:

- Caso Claude Reyes y otros c. Chile. Corte Interamericana de Derechos Humanos. Año 2006.

Jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación.

- Asociación de Derechos Civiles c/ EN-PAMI s/Amparo Ley 16.986. Corte Suprema de Justicia de la Nación 2012.
- CIPPEC c/ EN - M° Desarrollo Social - dto. 1172/03 s/ Amparo Ley 16.986. Corte Suprema de Justicia de la Nación 2014.
- Savoia Claudio Martín c/ EN-Sec. Legal y Técnica, Dto.1172/03 s/amparo ley 16986. Corte Suprema de Justicia de la Nación 2019.
- Urteaga, Facundo Raúl c/ Estado Nacional - Estado Mayor Conjunto de las FF.AA.- s/ amparo, 321:2767. Corte Suprema de Justicia de la Nación 15 de Octubre de 1998.

Jurisprudencia del Superior Tribunal de Justicia de Rio Negro:

- Asociación Civil Árbol De Pie S/ Mandamus, Superior Tribunal de Justicia de Rio Negro 5 de Junio de 2019.
- Carballo, Oscar Antonio C/ Municipalidad De General Roca Y Tribunal De Cuentas De La Munic. De General Roca S/ Contencioso Administrativo S/ Apelación. . Superior Tribunal de Justicia de Rio Negro 2009
- "Goye, Omar s/ Mandamus. Superior Tribunal de Justicia de Rio Negro 2013
- Larroulet, Néstor R. s/Mandamus. Superior Tribunal de Justicia de Rio Negro 12 Mayo de 1988.
- Miller Alicia (Prosecc. Redacc. "Río Negro") s/Solicita Información. Interés Público. Superior Tribunal de Justicia de Rio Negro 31 de Octubre de 2012.
- Peralta, Carlos Gustavo Y Soria, Martin Ignacio S/ Mandamus. Superior Tribunal de Justicia de la Provincia de Rio Negro 11 de diciembre de 2008.