

Miguel Julio Rodríguez Villafaña (Argentina) *

Acceso a la información pública en Argentina

I. Marco institucional

La Argentina adoptó para su gobierno, como reza el artículo 1 de la Constitución nacional, un sistema representativo republicano y federal. Los tres conceptos referidos a la forma de Estado y de Gobierno del país son básicos para el análisis integral del tema del acceso a la información pública.

Aunque luego se profundizarán algunos de estos aspectos, es evidente que no puede haber democracia representativa si los mandantes representados no saben qué hacen los mandatarios y por ende no pueden controlarlos.

Por su parte, más allá de lo difícil que resulta delimitar acabadamente en doctrina lo que significa integralmente un régimen republicano, en Argentina, en lo que aquí interesa, nunca se puso en duda que dicha forma de gobierno implica, esencialmente, entre otros aspectos centrales a respetar, la necesidad fundamental de que exista publicidad de los actos de Gobierno.

Por último, la forma de Estado federal adoptada, en su dinámica de conjugación entre el poder político y el territorio, se conforma con tres niveles de gobierno: nacional, provincial y municipal.

El ámbito nacional unifica la soberanía, representa a la federación y es el poder articulador de la dinámica provincial.

Las provincias son veintitrés¹ y tienen un régimen de gobierno autónomo del federal. También, desde la reforma de la Constitución nacional de 1994, a la ciudad

* Profesor de Derecho Constitucional y de Derecho de la Comunicación y de la Información. Presidente de la Asociación Iberoamericana de Derecho de la Información y de la Comunicación (AIDIC). Director de la Sala de Derecho de la Información y de la Comunicación del Colegio de Abogados de Córdoba.

¹ Las veintitrés provincias argentinas son, en orden alfabético: Buenos Aires, Catamarca, Córdoba, Corrientes, Chaco, Chubut, Entre Ríos, Formosa, Jujuy, La Pampa, La Rioja, Mendoza, Misiones, Neuquén, Río Negro, Salta, San Juan, San Luis, Santa Cruz, Santa Fe, Santiago del Estero, Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur y Tucumán.

de Buenos Aires —capital de la nación— se le designó un rango de autonomía similar al de las provincias.² Todas tienen su propia Constitución que las regula.

En el tercer nivel gubernamental existe una gran cantidad de municipios, en cada una de las provincias, que se configuran o constituyen con diversas modalidades según la regulación que al respecto dicta la correspondiente provincia. Todos ellos gozan de autonomía respecto del ámbito provincial y del nacional.³ Algunas municipalidades, incluso, en ejercicio de dicha autonomía, pueden dictar su propia Carta Orgánica.

Por todo ello, la población situada, por lo general, tiene relación y se encuentra implicada con decisiones de los tres niveles de gobierno, de acuerdo al ámbito de la competencia que le es propia a cada uno de ellos.⁴

Asimismo, cabe consignar que todos esos niveles de gobierno deben respetar los principios republicanos⁵ y por tanto, en lo que aquí importa, tienen que dar publicidad a sus actos.

Aún más, la misma Constitución nacional insiste en la necesidad de que se cumpla el perfil institucional republicano. Ello es una condición central para que se garantice la autonomía del nivel de gobierno de menor rango. La misma Constitución nacional determina que el hecho de no garantizar los presupuestos propios del modo republicano de gobierno es causal de intervención federal al territorio de las provincias.⁶

II. La publicidad de los actos de gobierno y su concepción restringida

Por mucho tiempo, y básicamente sobre la base de lo antes dicho, en Argentina la información del accionar gubernamental se entendió circunscripta a hacer conocer

² En la reforma de la Constitución Nacional del año 1994 se determinó que “la Ciudad de Buenos Aires tendrá un régimen de gobierno autónomo, con facultades propias de legislación y jurisdicción, y su jefe de gobierno será elegido directamente por el pueblo de la ciudad” (véanse artículos 129 y 54 de la Constitución Nacional).

³ También en la reforma constitucional de 1994 se estableció expresamente lo que ya la jurisprudencia y el constitucionalismo provincial habían consagrado: cada provincia tiene el deber de asegurar “la autonomía municipal” y reglar “su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero” (véanse artículos 123 y 5 de la Constitución Nacional).

⁴ Sobre todo hombre situado en Argentina hay, generalmente, tres niveles de gobierno que lo implican, salvo en algunas zonas intersticiales, en las que puede no haber injerencia de gobiernos de naturaleza municipal o, excepcionalmente, en los llamados territorios nacionales, en los que la injerencia provincial y municipal no existe o está atenuada —por ejemplo, en los llamados *parques nacionales*.

⁵ En el artículo 5 de la Constitución Nacional se determina: “Cada provincia dictará para sí una Constitución bajo el sistema representativo republicano [...] Bajo de estas condiciones, el Gobierno federal garante a cada provincia el goce y ejercicio de sus instituciones”. A manera de ejemplo, se puede referir lo que dispone la Constitución de la Provincia de Córdoba, que ordena en su artículo 183 que las cartas orgánicas municipales que se dicten “deben asegurar el sistema representativo y republicano”.

⁶ En el artículo 6 de la Constitución Nacional se establece que “el gobierno federal interviene en el territorio de las provincias para garantizar la forma republicana de gobierno [...]”.

los resultados de la toma de las decisiones de los poderes constituidos, como obligación propia de la forma de gobierno republicano. En dicho concepto, usado restringidamente, no se tenían en cuenta, expresamente, otros aspectos que luego se irían desarrollando y que hacen al ejercicio del derecho humano de contar con la información pública, que tiene el pueblo todo y cada hombre en particular.

Bajo la primera concepción referida, se daba la importancia casi exclusiva a publicitar las leyes que se dictaban, los decretos que se emitían, las sentencias que se pronunciaban, entre otras informaciones de la gestión pública que se brindaba al conocimiento general de la población. Se buscaba hacer conocer los resultados finales más evidentes y propios del accionar de los Poderes Legislativos, Ejecutivos o Judiciales, dentro de las potestades y ámbitos jurisdiccionales que les correspondían, en la dinámica federal de lo nacional, provincial o municipal.

La publicidad que se privilegiaba implicaba una participación y un control ciudadano, indirectos y bastante acotados, desde los efectos de las diversas manifestaciones de la voluntad del Estado y no en la gestación propiamente dicha de esos actos. Esta perspectiva, que no ha perdido valor a la fecha, es incompleta para un cumplimiento integral de la información pública que es necesario brindar, de acuerdo con los requerimientos actuales y los que hacen a un enriquecimiento del sistema democrático representativo.

Para la publicidad de los actos de gobierno de carácter normativo se privilegió siempre, como modo indubitado de dar a conocimiento la voluntad estatal, hacerlos constar en diarios, llamados por lo general *Boletines Oficiales*.⁷ Allí se imprimían las resoluciones gubernamentales adoptadas, con alcance general y a veces particular, completas o resumidas —depende de la envergadura—. Ello tanto para las que dictaran los Poderes Ejecutivos y sus reparticiones centralizadas y descentralizadas, las que resultaran de los Poderes Legislativos, así como para las resoluciones de superintendencia emanadas de los Poderes Judiciales.

Por ello, dichas publicaciones se toman como base para determinar la fecha de vigencia de las normas, si en éstas no se especifica dicho momento.⁸ Es, además, el presupuesto para la presunción jurídica por la cual la ley se considera conocida por todos.⁹ El *Boletín Oficial* es el que hace conocer el derecho y notifica el comienzo de su

⁷ Por la manera poco lograda como se publicaban o publican los *Boletines Oficiales*, en más de una ocasión se ha sostenido, con algo de humor, que la publicación de una información en ellos es la mejor manera de ocultar formalmente un tema. A su vez, se suelen imprimir tardíamente, por razones presupuestarias, por lo que se da el efecto de inutilidad de tener a veces una información extemporánea. A esto hay que agregar que, si bien algunos *Boletines*, como el de la *Nación*, tienen una página web, lamentablemente hay que pagar un abono para acceder a la información que no sea del diario del día. El acceso a las normas y resoluciones debe ser gratuito, para permitir que todos puedan tenerlo, en igualdad de condiciones.

⁸ “Las leyes no son obligatorias sino después de su publicación, y desde el día que determinen. Si no designan tiempo, serán obligatorias después de los ocho días siguientes al de su publicación oficial” (véase el artículo 2 del Código Civil Argentino, texto según ley 16.504).

⁹ Es la base por la cual se establece luego que el error de derecho no excusa (*error juris nocet*), ya que la norma se reputa conocida por todos.

vigencia,¹⁰ entre otros fines públicos a notificar a la sociedad.¹¹ Por lo tanto, en ocasiones resulta inaceptable que se demore su publicación y, más aún, que se aduzcan para ello razones —como la falta de presupuesto y otras— que implican un absurdo en sí mismo y una grave violación a la obligación de publicitar los actos estatales.¹²

Por su parte, la Justicia, además de la colección de fallos publicados por los tribunales del país, en especial los de máxima jerarquía en lo nacional o en lo provincial, pone también a disposición de la ciudadanía los protocolos de sus pronunciamientos,¹³ aunque con algunas limitaciones.¹⁴

A su vez, los cuerpos legislativos —ordinarios o constituyentes— dejan sentado su accionar en las versiones taquigráficas de sus debates, publicados en los llamados *Diarios de Sesiones* de las Cámaras, de las Convenciones Constituyentes o de los Consejos Deliberantes municipales.¹⁵

¹⁰ La Corte ha dicho al respecto: “Corresponde revocar la sentencia que confirmó las multas impuestas con fundamento en el artículo 71 de la ley 22.285 y la resolución del COMFER 133/83, si la falta de publicidad de esta última norma hizo que en el caso la disposición no adquiriese obligatoriedad y, por tanto, que no resultase el derecho vigente al que la administración debe sujetar su conducta” (en los autos *Gartner, Ángel Eduardo c/ Comité Federal de Radiodifusión R. N° 960/961/962/963/96*, sentencia de fecha 18 de julio de 2002, tomo 325).

¹¹ Por ejemplo, se dan a conocer los llamados a licitaciones públicas que se convocan por el Estado.

¹² En la ciudad de Córdoba, en 1995, me tocó denunciar públicamente que la Municipalidad estaba aplicando una multa por mal estacionamiento sobre la base de un monto que hacía seis meses se había rebajado significativamente. En su momento, el encargado del Tribunal Municipal de Faltas adujo que el Consejo Deliberante y el intendente no le habían comunicado la variación de la norma, que el *Boletín Municipal* hacía mucho tiempo que no se publicaba y que, por ende, no le llegaba. Repárese en lo grave de esta situación, porque el propio Estado municipal, en sus tribunales de faltas, adujo desconocer la norma y estaba aplicando ilegalmente una ordenanza que había sido reformada. A su vez, en los hechos, fueron los habitantes de la ciudad quienes no sólo tuvieron dificultades para conocer la norma vigente, sino que además debieron pagar multas muy superiores a las que correspondían, sin haberse podido defender adecuadamente. Con motivo de mi denuncia, la Municipalidad debió colocar a disposición de los multados el monto cobrado de más.

¹³ El orden municipal no cuenta con facultades judiciales propiamente dichas. En algunos municipios existe una justicia administrativa de faltas y/o una electoral, pero éstas siempre están subordinadas a la decisión que, por apelación, dicten en definitiva los tribunales nacionales o provinciales, según correspondiere por su grado y competencia, que intervengan para revisar las resoluciones municipales. Lo que no obsta para que se pueda acceder a las resoluciones que obran en los protocolos de resoluciones de los referidos tribunales municipales.

¹⁴ A manera de ejemplo de diversas situaciones que se pueden dar, en lo que atañe a limitaciones de publicidad de fallos judiciales, cabe consignar que el artículo 164 segundo párrafo del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación dispone que, en los casos en que la publicidad de las sentencias afectare la intimidad de las partes o de terceros, los nombres de éstos serán eliminados de las copias que se otorguen con aquel fin.

¹⁵ Los *Diarios de Sesiones* son valiosos para conocer las discusiones parlamentarias, pero también suelen aparecer tardíamente. Incluso, hasta la reciente incorporación en Internet, eran difíciles de conseguir para el ciudadano común.

III. Sesiones de legislaturas secretas y su convalidación judicial

Toda la impronta referida a la regla de la publicidad de los actos de gobierno no obstó, sin embargo, para que en la tradición política del país se entendiera que también era necesario el secreto para la discusión o adopción de determinadas resoluciones de gobierno, en temas que tuvieran que ver con las llamadas *graves razones de Estado*. La razonabilidad de la postura, en más de una situación, era opinable en la amplitud con la que luego se fue afianzando el concepto.

En fallo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación de fecha 21 de agosto de 1877, en los primeros tiempos institucionales, en el caso *Lino de la Torre (h)*,¹⁶ se fijó una doctrina que se aplicaría por mucho tiempo, en virtud de la cual se convalidó la posibilidad de que el Congreso de la Nación tuviera debates secretos, con facultades punitivas en caso de que la prensa diera a conocer lo que se hablara en dichas circunstancias. Y lo hizo en un particular caso en el que, con motivo de una sesión secreta de la Cámara de Diputados de la Nación, un diario de Buenos Aires llamado *El Porteño*, dirigido por el periodista Lino de la Torre, hijo, publicó un artículo destinado a revelar lo que en ella había pasado.¹⁷ Con motivo de dicha nota periodística, la Cámara hizo saber al director que consideraría como un desacato a su autoridad cualquier publicación o comentario que se hiciera por la prensa con referencia a las sesiones secretas que celebre. El diario insertó esta intimación y dio cuenta, en un nuevo artículo, de lo que decía haber ocurrido en una segunda sesión secreta celebrada por la misma Cámara de Diputados. Por tal razón, se envió mandato de prisión en contra del director del periódico. Por el planteo que hizo el hombre de prensa agraviándose de su detención, la causa llegó a la Corte Suprema. El Tribunal convalidó en su decisorio la modalidad de sesiones secretas y el accionar legislativo y, por tanto, sostuvo que la detención ordenada era propia de las facultades que tiene el Congreso para defender su autoridad y los privilegios que le son propios.¹⁸

Ahora bien, aunque el caso que falló la Corte tuviera razonabilidad en algunos aspectos de dicha causa, en lo que respecta a cuidar el sigilo de lo que se trataba, como se dijo, ello fijó una pauta jurisprudencial sobre la que se buscó fundar luego la reserva de información que se debía brindar a la comunidad, disfrazada de secreto de Estado. Se inauguró con este caso la costumbre de castigar al que comunicaba aquello de lo que se enteraba como periodista y no se

¹⁶ Fallos de la Corte, tomo 19, pp. 231 y ss.

¹⁷ El tema que se trató era el apresamiento de la nave *Jeanne Amélie* en aguas de jurisdicción argentina por buques de la armada chilena, lo que motivó que la Cámara de Diputados de la Nación resolviera convocar al ministro de Relaciones Exteriores, lo que tuvo lugar el 18 de julio de 1877 en una sesión que el cuerpo declaró secreta. Al día siguiente, el diario *El Porteño* publicó una crónica en la que revelaba lo ocurrido en aquella sesión.

¹⁸ El pronunciamiento de la Corte tuvo una valiosa disidencia del doctor Salvador María Laspiur respecto a la prisión del periodista, que consideró ilegal, pero no se pronunció sobre las sesiones secretas.

reparaba en que el que violaba propiamente el secreto era quien, obligado a guardarlo, filtraba la noticia a la prensa. Esta última, como principio, tiene el deber de informar lo que conoce de naturaleza pública.

Por otra parte, inundados del espíritu de reserva, con modalidades democráticas superadas, aún hoy en algunas legislaturas provinciales hay sesiones legislativas secretas sobre temas que necesitan ser conocidos por la ciudadanía. Tal es el caso de las sesiones por las que se prestan los acuerdos a la designación de jueces,¹⁹ aspecto este último reñido con la necesidad que tiene el pueblo de conocer las razones que justificaron la designación, en especial de los magistrados que integrarán los máximos tribunales de la pertinente jurisdicción.²⁰

IV. Leyes y decretos secretos o reservados

Asimismo, a partir del año 1891 se comenzó con el dictado de leyes secretas o reservadas,²¹ que inauguraron una larga serie de normas de este tipo y decretos del Poder Ejecutivo también del mismo carácter. Dichas normativas, hasta la fecha, desnaturalizan, en lo básico, el principio de publicidad republicano. Repárese en que con regulaciones de esta naturaleza se viola el acceso esencial a la información pública por excelencia, especialmente inaceptable en la lógica de un Estado de Derecho.

¹⁹ Por ejemplo, en el artículo 150 de la Constitución de la Provincia de Neuquén se establece: “Los vocales del Tribunal Superior de Justicia, su fiscal y su defensor, serán designados, *en sesión secreta*, por la Legislatura a propuesta del Poder Ejecutivo, efectuada en terna por orden alfabético y en pliego abierto”. Por su parte, el artículo 119 inciso 9 de la Constitución de la Provincia de Santa Cruz dispone que son atribuciones del gobernador “proponer a la Cámara en terna, por orden alfabético y en pliego abierto a los miembros del Tribunal Superior de Justicia, la que designará *en sesión y votación secreta* el que ha de ser nombrado”. Mientras que la Constitución Nacional, de acuerdo con la reforma de 1994, dejó en claro que el Poder Ejecutivo “ nombra los demás jueces de los tribunales federales inferiores en base a una propuesta vinculante en terna del Consejo de la Magistratura, con acuerdo del Senado, *en sesión pública* [...]” (artículo 99, inciso 4).

²⁰ En su momento, en 1877, cuando el Senado de la Nación determinó que las sesiones en las cuales se otorgara el acuerdo a los miembros de la Corte Suprema fueran secretas, el miembro informante, Domingo Faustino Sarmiento, lo fundó “en las prácticas y reglamentaciones parlamentarias de otros países, especialmente de los Estados Unidos, en las ofensas al honor de que pudieran ser objeto las personas para quienes se pide el acuerdo, para las que no existe tribunal a donde apelar dadas las disposiciones constitucionales que amparan a los legisladores, y en el hecho de que reclamar en nombre de la libertad el mantenimiento de las sesiones públicas en estos asuntos, equivale a tener la libertad de deshonrar a ese individuo a quien el gobierno trata de honrar” (véase el *Diario de Sesiones* del año 1877, pp. 154, 155 y 171). La fuente principal fue el Reglamento del Senado de Estados Unidos. Sin embargo, dicho reglamento fue modificado, en 1929, mediante la adopción de la sesión pública. Desde ese momento, en dicho país el Senado otorga el acuerdo a los miembros de la Corte Suprema en sesiones públicas.

²¹ En el ámbito nacional “puede entenderse que la primera ley secreta es la 2.802 (año 1891)”; Néstor Pedro Sagüés, *Las leyes secretas (el sigilo legislativo en el derecho constitucional argentino)*, Depalma, Buenos Aires, 1977, p. 24.

El tema de las leyes reservadas o secretas se discutió extensamente en una histórica sesión del 31 de octubre de 1923 de la Cámara de Diputados de la Nación.²² Allí el diputado Lisandro de la Torre sostuvo, con acierto, que la ley siempre es pública, por su propia naturaleza. Y agregó que sustraer el conocimiento de su discusión significaba un verdadero “secuestro” de la norma “al conocimiento del Poder Judicial, al conocimiento de las reparticiones públicas que controlan la inversión de las rentas y al conocimiento del pueblo”.²³

Pero la realidad demuestra que el criterio no maduró lo necesario y por ello todavía existen vigentes unas 114 leyes secretas y gran cantidad de decretos del Poder Ejecutivo de la misma naturaleza.

Aún más, si bien los prolongados períodos de gobiernos de facto agravaron la problemática de este tipo de decisiones, en períodos constitucionales recientes se han dictado muchos decretos secretos o reservados. Dentro de lo difícil que resulta tener certeza total en este tipo de información, debido precisamente a su carácter, según fuentes gubernamentales confiables el Poder Ejecutivo nacional habría dictado no menos de 200 decretos o resoluciones secretas o reservadas desde el comienzo del nuevo proceso democrático, inaugurado a fines de 1983, hasta fines de 2001.

Incluso, hay un decreto que regula la manera como se hacen conocer, de forma restringida y con estrictos recaudos, los decretos o leyes “secretos” o “reservados”.²⁴

También resulta paradójico que a veces, en leyes generales que se publican, se diga que se derogan leyes secretas o reservadas en general,²⁵ o excepcionalmente se consigne el número de norma bajo sigilo, para aclarar lo que en sí mismo se regula oscuro.²⁶

V. Leyes secretas aplicadas judicialmente

A lo mencionado debemos sumarle que las leyes secretas, como tales, se han convalidado y aplicado judicialmente hasta la fecha sin un análisis de fondo de su real pertinencia en cada circunstancia.

Es así como, por resolución n° 183, del 12 de septiembre de 2000, fue procesado el periodista Agustín Carlos Revello, en el Juzgado Federal n° 3 de la ciudad de

²² *Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados de la Nación*, reunión 74, 31 de octubre de 1923, pp. 181 y ss.

²³ *Ibíd.*, p. 194.

²⁴ Decreto nacional n° 382, publicado en el *Boletín Oficial* el 27.3.1995.

²⁵ En la ley n° 25.520 de Inteligencia Nacional, publicada en el *Boletín Oficial* el 6.12.2001, en el artículo 52 se establece que se deroga “toda norma de carácter público, reservado, secreto, publicada o no publicada, que se oponga a la presente ley”.

²⁶ Tal es el caso de lo que dispone la resolución n° 38 del Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos, publicada en el *Boletín Oficial* de fecha 28.7.2003, en la que se dispone que deben entenderse derogados el decreto ley 9021/63 y el decreto 2322/67, declarados de carácter “secreto”, en virtud de lo establecido por el artículo 52 de la ley 25.520.

Córdoba, a tenor de lo dispuesto por el artículo 248 del Código Penal argentino. A dicho periodista se lo consideraba vinculado a una causa de espionaje interior y, según se desprende de la decisión judicial, pertenecía desde muchos años atrás a los servicios de inteligencia militar, reportándose a la Central de Reunión de Informaciones del Tercer Cuerpo de Ejército, con sede en Córdoba. Operaba como agente civil de inteligencia, bajo el nombre de S-17, y habría realizado trabajos de inteligencia interior contrarios a lo que manda la ley. En dicha causa judicial, en la que se investigaron las actividades no permitidas por la ley 23.554 de Defensa Nacional, se aplicó una normativa secreta (ley nacional 19.373,²⁷ con su decreto reglamentario 4.639²⁸).

En virtud de tener que analizarse dicha legislación en las actuaciones judiciales, se prohibió al tribunal dejar constancia de algunas situaciones del caso, bajo amenaza de imponer, al juez y a los funcionarios judiciales que no guardaran el sigilo pertinente, la sanción dispuesta en el artículo 157 del Código Penal. Ese artículo tipifica el delito de violación de secretos y lo reprime con prisión.²⁹

En este caso, el tribunal no analizó la pertinencia republicana de la ley que lo obligaba a guardar reserva respecto de su contenido; en especial, en lo que hace al desarrollo argumentativo de la resolución judicial sobre la base de lo cual se arriba a conclusiones que tienen vocación de publicidad.

Pero la realidad jurisprudencial había dejado ya al descubierto, en otras ocasiones, que ciertas leyes tipificadas como secretas no tenían nada que ver con graves asuntos de la nación. Su falta de publicación la motivaba un ocultamiento fundado en intereses propios de funcionarios gubernamentales y no las razones, más que excepcionales, que pueden justificar el secreto en aras del bien común de la república. Todo ello, evidentemente, las invalidaba como normas.

Fue ante una situación similar que la Corte Suprema de Justicia decidió no aplicar en una causa lo dispuesto por la ley nacional 19.111, a la que el gobierno militar que la dictó³⁰ le había dado el carácter de reservada y en función de ello no la publicó. El tribunal sostuvo que después de los estados de facto existe la tesis de la continuidad jurídica de lo legislado durante dicho período, en la medida en que lo normado haya tenido efectividad, y estableció que para que se dé esto último es imprescindible que la ley haya sido publicada. Por ello, agregó la Corte, al no haber tenido publicidad la norma en cuestión, al referirse a una situación individual de las personas interesadas y al no tratarse “de leyes relativas a los graves asuntos de Estado que, por

²⁷ De fecha 17.12.1971.

²⁸ De fecha 13.5.1973.

²⁹ El Código Penal Argentino determina, en su artículo 157, que “será reprimido con prisión de un mes a dos años e inhabilitación especial por uno o cuatro años el funcionario público que revelare hechos, actuaciones o documentos que por la ley deben quedar secretos”.

³⁰ Se refiere el Tribunal al gobierno de facto del período 1966 a 1973.

necesaria excepción, pueden no ser ‘publicadas’”, no cabe aplicarla como tal. En consecuencia, no hizo lugar a lo peticionado y tuvo la norma como no existente.³¹

VI. La doctrina ante los actos de gobierno reservados o secretos

En definitiva, la buena doctrina, si bien ha justificado algunas circunstancias excepcionales para la no publicidad de normas, reservó esta condición sólo “para realizar propósitos de alta política, cuya divulgación podría poner en peligro la suerte de la República”.³² Néstor Pedro Sagüés reafirma y delimita claramente esta postura en su valioso trabajo sobre el tema de las leyes secretas, al sostener:

Las leyes secretas resultan y deben continuar normativamente radiadas de la Constitución. En el plano de los valores, su legitimación —harto difícil, excepcional y transitoria— quedaría reservada [...] para los supuestos extranormativos del “estado de necesidad”, doctrina que no estriba en la “razón de Estado”, ni en el bien del gobernante, sino en los últimos casos donde, de manera incuestionable, está en juego la subsistencia de la República o la conservación de la comunidad nacional.

Y agrega acertadamente el constitucionalista argentino que, aun en estos últimos supuestos, “obviamente, la ley secreta no puede contradecir el valor justicia, ni lesionar la dignidad del hombre”.³³

VII. Componente histórico, cultural y sociológico

En Argentina, ahora es el momento preciso para discutir hasta las últimas consecuencias la problemática del acceso a la información pública, ya que para abordar positivamente un futuro en democracia es imprescindible superar muchos de los defectos referidos en el tema. A ello hay que sumar otros aspectos relacionados que no ayudan a perfeccionar el acceso a la información pública, en la calidad y cantidad necesaria, al servicio de las personas y la sociedad.

Hemos tenido muchas y largas experiencias de gobiernos militares de facto en los que, por su impronta castrense, la información tendía a ser reservada o secreta como principio, o se buscaba aplicar a las actuaciones criterios de excesivo sigilo. Asimismo, por ser gobiernos con un origen y un funcionamiento no acordes con la lógica orgánica de la Constitución, la gestación de las normas o decisiones no tenían la discusión pública previa y necesaria. Dichos gobiernos hicieron, en consecuencia, un culto de lo oculto y dejaron su modalidad en los comportamientos burocráticos estatales.

³¹ Corte Suprema de Justicia de la Nación, *in re Ex Cámara Federal en lo Penal de la Nación*, fallo de fecha 11.7.1973, publicado en la colección Jurisprudencia Argentina, serie Contemporánea, t. XIX, pp. 565-567.

³² Joaquín V. González, *Manual de la Constitución argentina 1853-1860*, Estrada, Buenos Aires, 1897, p. 492, § 492.

³³ Sagüés, o. cit., p. 120.

Más tarde, la democracia buscó oxigenar la vida institucional, pero la corrupción volvió a tapar parte del perfil de transparencia que debe existir en el ejercicio de la función pública, y de nuevo se ocultaron algunos pasos que se daban en el gobierno. En ocasiones, si bien se mostraba e informaba lo que se hacía, evidenciando incluso lo negativo, eso muchas veces se daba a conocer no para mejorar la situación, sino para aplacar los efectos de lo incorrecto y hasta de lo delictivo. Si durante los períodos de facto la máxima era “ante un escándalo, tápalo”, en la década de los años noventa en Argentina se gestó una contralógica negativa que operaba sosteniendo “ante un escándalo, destápalo estruendosa y mediáticamente, satura con el tema, que pronto todo se olvidará y nadie se ocupará de resolverlo en verdad y justicia”.³⁴ Se permitía conocer algunas cuestiones públicas delicadas, pero la indignación social se usaba como un placebo cívico, que se neutralizaba luego en la inconstancia, ineptitud u omisión de quienes debían investigar y sancionar las actuaciones indebidas que se conocían en el Estado.³⁵

Asimismo, en la dinámica estatal, los diversos poderes en democracia y república han llegado a retacearse información pública, en especial los Ejecutivos y los Legislativos, o bien no la han brindado en tiempo y en forma a representantes de partidos políticos no oficialistas o minoritarios, y hasta dentro de un mismo partido, por problemas de internas. Repárese en lo perjudicial que ello resulta, si de lo que se trata es de tener la información pública necesaria para tomar decisiones de trascendencia legal y social.

A todo ello hay que sumar modalidades culturales que se desarrollaron en nuestra sociedad, en virtud de las cuales aun el acceso a información pública, como es el caso del conocimiento de las normas, no significaba que éstas se aplicaran integralmente. Se ha vivido y se vive, en muchos casos, en realidades de hecho que no tienen nada que ver con el derecho, y ello de manera simultánea y contradictoria. Opera aquello de “hecha la ley, hecha la trampa”.

³⁴ “El fenómeno de la velocidad, intensidad y sobreabundancia con la que se quiere vivir todo, opera agravando, a veces, los antivalores que se desean combatir. Lamentablemente, por la mentalidad antes referida, hoy se puede sostener que en la repetición de verdades se da un cansancio social que luego se transforma en apatía y olvido de la cuestión. La cantidad de información sobre un problema y la velocidad de los acontecimientos colman a veces las necesidades de justicia de la sociedad y agotan su interés en el rápido tiempo mediático. Todo lo que después genera impunidad. Los verdaderos grandes delincuentes saben entonces que deben soportar el primer embate de la ola noticiosa, que una vez pasada la misma, tal vez nadie se acordará del problema y su causa duerma sin resolverse y con el tiempo se podrá plantear exitosamente el sobreseimiento por prescripción” (Miguel Julio Rodríguez Villafañe, “Periodismo e información judicial en Argentina”, en *Contribuciones*, año XVIII, n° 2 [70], abril-junio de 2001, pp. 70 y ss.).

³⁵ Nunca antes, como en el período referido, hubo tantas investigaciones, en especial periodísticas, sobre actuaciones de políticos y de las corrupciones en que participaron. Se editaron innumerables libros sobre hechos inaceptables, tanto en el ámbito del gobierno nacional como de gobiernos provinciales, municipales o de reparticiones públicas. Sin embargo, ello no se tradujo en causas judiciales con resultados que demuestren que la información que se conocía fue tenida en cuenta, a los fines de no permitir impunidad.

En especial, lo que desilusiona fuertemente al hombre medio es comprobar que el Estado es el primero en incumplir la norma. Aun más: el Estado ha sido el primero en mentir a través de la ley.³⁶

La reciente crisis financiera en Argentina ha dejado al desnudo esta última circunstancia. El gobierno estableció por ley, en septiembre de 2001, que “todos los depósitos ya sean en pesos, o en moneda extranjera, a plazo fijo y a la vista, captados por las entidades financieras autorizadas para funcionar [...] [serían] considerados intangibles”. El Estado nacional se comprometía a que en ningún caso se podrían “alterar las condiciones pactadas entre el o los depositantes y la entidad financiera”, lo que significaba “la prohibición de canjearlos por títulos de la deuda pública nacional, u otro activo del Estado nacional, ni prorrogar el pago de los mismos, ni alterar las tasas pactadas, ni la moneda de origen, ni reestructurar los vencimientos, los que operarán en las fechas establecidas entre las partes”. Se reafirmaba expresamente en la norma que ésta era “de orden público” y todos “los derechos derivados para los depositantes [...] [serían] considerados derechos adquiridos y protegidos por el artículo 17 de la Constitución Nacional”.³⁷ Cuatro meses después, por otra norma, el mismo Estado nacional declaró la “emergencia pública en materia social, económica, administrativa, financiera y cambiaria” y, en función de ello, suspendió la aplicación de la anterior norma hasta diciembre de 2003³⁸ y estableció a través de diversas normativas lo que los medios de difusión denominaron *el corralito financiero*. En función de ello, transformó a pesos nacionales los depósitos en dólares, no permitió la extracción del dinero de los ahorristas de plazos fijos, limitó la disponibilidad de las sumas depositadas en cuentas a la vista y otra serie de irregularidades inconstitucionales cuyos efectos se continúan sufriendo.³⁹ Y aún más: por ley, se buscó trabar el accionar del propio Poder Judicial, tratando de paralizar la aplicación de sus decisiones.⁴⁰

A todo esto hay que sumar que Argentina es un país que tiene una excesiva cantidad de leyes, muchas de ellas hechas con mala técnica legislativa, lo que a menudo no permite saber acabadamente qué normativa rige en determinados temas. Es tan claro dicho inconveniente, que por ley, en 1998, se estableció la necesidad de realizar el Digesto Jurídico Argentino, para contar con un régimen de consolidación

³⁶ Véase en este tema Miguel Julio Rodríguez Villafañe, “Inculturas y disfunciones institucionales a superar en la Argentina”, en *Contribuciones*, año XVII, n° 1 (65), enero-marzo de 2000, pp. 138 y ss.

³⁷ Ley nacional n° 25.466, promulgada el 24.9.2001, publicada en el *Boletín Oficial* con fecha 25.9.2001.

³⁸ Ley nacional n° 25.561, promulgada parcialmente el 6.1.2002, publicada en el *Boletín Oficial* con fecha 7.1.2001; véase especialmente el artículo 15.

³⁹ Al respecto véanse los decretos del Poder Ejecutivo Nacional n°s 1570/01, 71/02, 214/02 y 320/02 y la resolución 6/02 y resoluciones conexas del Ministerio de Economía y del Banco Central de la República Argentina.

⁴⁰ El presidente Eduardo Duhalde, por decreto 1316 de fecha 23.7.2002, suspendió por 120 días hábiles el cumplimiento y ejecución de todas las medidas cautelares y sentencias definitivas en favor de ahorristas que hubieran reclamado la liberación de sus depósitos atrapados en el *corralito*.

de las leyes nacionales generales vigentes y su reglamentación.⁴¹ Lamentablemente, a cinco años del dictado de dicha norma, el Digesto no se ha concretado.

VIII. Ampliación del concepto de información sobre los actos de gobierno

Más allá de lo mencionado, no puede dejar de señalarse que la reforma constitucional nacional de 1994 fue un quiebre fundamental para el avance y la consolidación de una perspectiva más abarcadora y completa de la importancia del derecho al acceso a la información pública. En ello tuvo mucho que ver la incorporación a la Constitución, con rango constitucional, de pactos internacionales de particular importancia en la temática.⁴² La realidad constitucional posterior a la reforma ha obligado a pulir y evidenciar, con particular énfasis y claridad, la nueva impronta en el tema de la publicidad de los actos de gobierno y la necesidad de contar con la información pública.⁴³

Se presentan ahora dos enfoques de la cuestión, que no necesariamente son la contracara el uno del otro: por un lado, el deber del Estado de dar a conocer a la ciudadanía sus decisiones de la manera más completa y, por otro, el derecho de cualquier persona a acceder a la información pública que considere importante. Incluye esto último el conocimiento sobre documentación que se agregue a expedientes administrativos, a dictámenes técnicos que existan en ellos, a estudios científicos realizados con fondos públicos, a las declaraciones juradas de bienes de los funcionarios públicos, etcétera. Además, pueden ser de su interés planes o proyectos que se estén desarrollando o cualquier otro dato pertinente, incluso para hacer llegar, de ser posible, su opinión. En estos supuestos de solicitud de acceso libre a la información pública, es la persona la que decide qué entiende importante conocer, porque estima que se trata de información trascendente para su vida, que le permite optimizar sus decisiones, o también para su compromiso cívico, si lo que quiere conocer además afecta a la comunidad en su conjunto.

⁴¹ Ley nacional n° 24.967, publicada en el *Boletín Oficial* el 25.6.1998.

⁴² En el artículo 75 inciso 22 de la Constitución Nacional se estableció: “La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; la Declaración Universal de Derechos Humanos; la Convención Americana sobre Derechos Humanos; el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y su Protocolo Facultativo; la Convención sobre la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio; la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial; la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer; la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes; la Convención sobre los Derechos del Niño; en las condiciones de su vigencia, tienen jerarquía constitucional, no derogan artículo alguno de la primera parte de esta Constitución y deben entenderse complementarios de los derechos y garantías por ella reconocidos [...]”.

⁴³ Cabe consignar, a manera de ejemplo, que ya en constituciones provinciales anteriores a la reforma nacional de 1994 se dejaba en claro la importancia de permitir el libre acceso a las fuentes públicas de información (véase el artículo 51 de la Constitución de la Provincia de Córdoba de 1987, que determina que la ley debe garantizar dicho derecho).

Se presenta ahora la información pública como un bien social⁴⁴ al que se debe poder acceder y se tiene que brindar por ser definitorio de una forma de gobierno y, a su vez, una perspectiva de la necesidad de la información del accionar estatal o de la que sea de interés público, en su dinámica propia de derecho humano a garantizar y respetar.

IX. Derecho al acceso a la información pública

Está claro que la información pública es una realidad de doble perspectiva, ya que opera como deber del Estado de dar a conocer a la sociedad sus propias decisiones y derecho de los ciudadanos a acceder a dicha información pública. Ello basado en el derecho de peticionar a las autoridades,⁴⁵ en la soberanía del pueblo y en la forma republicana de gobierno.⁴⁶

Toda persona, incluso el niño, tiene el derecho a buscar, recibir y difundir información y opiniones libremente, en los términos que estipula el artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el artículo 19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, el artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el artículo 13, inciso 1, de la Convención sobre los Derechos del Niño.

También la reforma incorporó formalmente el derecho a acceder a la información ambiental,⁴⁷ a una adecuada y veraz información de los consumidores y usuarios de bienes y servicios para proteger su salud, seguridad e intereses económicos, y el derecho a la calidad y eficiencia en los servicios públicos.⁴⁸

Asimismo, se estableció que toda persona puede interponer la acción de hábeas data para tomar conocimiento de los datos a ella referidos que consten en registros o bancos de datos públicos o privados destinados a proveer información, y de su finalidad.⁴⁹

Además, se incorporó la posibilidad de deducir amparos colectivos en la defensa de intereses como el que se analiza en el presente.⁵⁰

⁴⁴ Así lo prescribe el artículo 51 de la Constitución de la Provincia de Córdoba de 1987, ya citado.

⁴⁵ Véase el artículo 14 de la Constitución Argentina, que establece: “Todos los habitantes de la Nación gozan de los siguientes derechos conforme a las leyes que reglamentan su ejercicio; a saber: [...] de peticionar a las autoridades [...]”.

⁴⁶ Tradicionalmente la doctrina y la jurisprudencia habían justificado el derecho al acceso a la información pública también en lo dispuesto en el artículo 33 de la Constitución Nacional que determina: “Las declaraciones, derechos y garantías que enumera la Constitución, no serán entendidos como negación de otros derechos y garantías no enumerados, pero que nacen del principio de la soberanía del pueblo y de la forma republicana de gobierno”.

⁴⁷ Véase el artículo 41 de la Constitución argentina.

⁴⁸ Véase el artículo 42 de la Constitución argentina.

⁴⁹ Como dato importante a considerar, se establece: “no podrá afectarse el secreto de las fuentes de información periodísticas” (artículo 43 de la Constitución argentina).

⁵⁰ Véase el artículo 43 de la Constitución argentina.

En función de las nuevas visiones del tema, importa ahora no sólo conocer lo que resuelve el Estado, sino también todos los pasos propios de su gestación como decisión. O sea, se quiere saber qué se dijo cuando se discutió la ley, cómo se trabajó ésta en las comisiones parlamentarias, cómo se fue conformando la resolución administrativa o si se respetó el debido proceso en todo su alcance para el dictado de la sentencia judicial. Y se busca ejercer este derecho incluso respecto de normas o resoluciones no vigentes o situaciones gubernamentales del pasado, porque se tiene derecho a conocer la “verdad histórica” integral del accionar estatal.

También se requiere la información en forma oportuna, en la cantidad necesaria, detallada, entendible y brindada de manera equitativa.

Además, tanto se puede peticionar dicha información al Estado, en sus múltiples manifestaciones —sociedades estatales, entes autárquicos o descentralizados, etcétera—, como también a particulares o sociedades jurídicas privadas, en la medida en que se entienda que estas últimas, por la función que cumplen o los efectos de su accionar, abarcan actividades o ámbitos que tienen o manejan información de interés público.

La información proporcionada de esta manera es un elemento que además ayuda a la participación y es igualador, al permitir que todos tengan acceso a ella sin discriminaciones ni inequidades.

Las nuevas perspectivas sobre el tema implican también la necesidad de que la información se brinde con la tecnología que permita el acceso a ella con la máxima velocidad y por la mayor cantidad de canales. En esto último está cumpliendo un papel revolucionario Internet,⁵¹ que en muchos casos, junto con las otras tecnologías de medios de comunicación social, permite que acontecimientos estatales de trascendencia se puedan observar en tiempo real, como por ejemplo, las sesiones del Congreso, algunas audiencias de juicios penales orales, etcétera.

⁵¹ A manera de ejemplo, cabe referir la resolución 419, de la Dirección Nacional del Registro Oficial, de fecha 12.5.2000, que autoriza a publicar en Internet la tercera sección (“Contrataciones del Estado”) del *Boletín Oficial de la República Argentina*, con sistema de acceso libre, directo y gratuito, en la edición diaria y arancelado para el acceso a la base de datos y otros servicios. Se establece también que la reproducción sea fiel en texto, forma y tiempo a la que se publica en soporte papel. En los considerandos se sostuvo que “esta medida permitirá a los usuarios contar con mayor información y, por ende, redundará en una mayor transparencia en los procesos de contrataciones del sector público”. Ya se hacía conocer por Internet la sección principal de dicha publicación. Esta forma de hacer conocer normas y demás resoluciones oficiales ya tenía antecedentes, por ejemplo, en la base de datos del Ministerio de Economía sobre normas nacionales y en el *Boletín Oficial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*, que se publica diariamente. Estos dos últimos significan una herramienta muy valiosa para obtener información, pero, a diferencia del *Boletín Oficial de la Nación*, el servicio se brinda de manera gratuita integralmente, lo que permite que cualquier persona pueda acceder al texto completo de las leyes que rigen en el país. Ello contrasta positivamente con el criterio del órgano nacional, que cobra el acceso excepto para el contenido del día de la consulta, cuando debería ser un servicio gratuito, porque el conocimiento de la ley debe facilitarse siempre y no puede depender de la posibilidad de pagar.

Todo ello colabora a potenciar el control sobre la función estatal y sobre la de quienes realizan actos de interés especial para la comunidad o que la afectan. Permite el pleno ejercicio de la soberanía del pueblo por sobre los mandatarios y ayuda a preservar el bien común respecto del conocimiento de aquella información que tenga trascendencia pública, sea para prevenir o corregir el error o bien el potencial peligro. Mejora de este modo también la calidad de gobierno y optimiza su dinámica.

Por ello, permite fortificar el sistema democrático republicano y abre caminos de participación efectiva en él. Sin esta información la sociedad no tiene un conocimiento profundo de la cosa pública y, por lo tanto, no puede llevar a cabo un debate serio sobre el manejo del Estado. Sin ella no se puede formar un adecuado juicio crítico. La información, como se ha dicho, debe ser cierta, porque cuando es inexacta o falsa repercute negativa y básicamente en la calidad de la participación pública y en la credibilidad en el Estado.

En el ejercicio responsable del poder es imprescindible que se rinda cuenta de manera permanente a la sociedad civil de las medidas gubernamentales que se adopten. De esa manera se permite también que se controle el accionar del gobierno y de sus funcionarios y agentes. La tarea del Estado debe transparentarse para prevenir la corrupción. Hoy, más que nunca, éste es un requerimiento cívico central para una democracia creíble, posible y querible.

En definitiva, debe quedar en claro que el secreto ante la información de interés público es una medida de carácter extremadamente excepcional y, como principio, el eventual secreto que se establezca siempre deberá tenerse como una mera “suspensión” del derecho de acceso a la información, lo que implica que en algún momento se debe poder levantar el velo del sigilo. Más aún si de lo que se trata es de leyes o decretos tipificados como secretos y no publicitados. En este último supuesto, deberá haber un control y una revisión constantes sobre la pertinencia y vigencia de la naturaleza asignada a esas normativas, para permitir que puedan ser conocidas integralmente, cuando la razón especial y de extremo interés nacional que las justificó deje de tener la entidad en virtud de la cual se ocultó su contenido dispositivo.

Por último, cabe consignar que, no obstante el derecho de acceso a la información pública tiene peso constitucional y una amplitud como la ya expresada, es de importancia, en particular para algunos ámbitos, contar con leyes específicas que regulen la manera más adecuada como el Estado debe asegurar este acceso. Ello a fin de preservar que, entre otros aspectos, no haya restricciones, condiciones o costos que puedan vulnerar esa garantía. Y, como se dijo, permita disponer de la información adecuada y garantizar que ésta sea objetiva, comprensible, fidedigna y de fácil acceso.

X. Normativa específica sobre el acceso a la información pública

En materia de legislación sobre el libre acceso a la información pública fueron en ello pioneras las provincias. Con independencia de cláusulas constitucionales que

contemplaban ese derecho, se dictaron valiosas normas en la temática que desarrollaron y reglamentaron el uso del derecho específicamente. Cabe referir al respecto las leyes provinciales dictadas por las provincias de Río Negro⁵² y de Chubut.⁵³

También la Ciudad Autónoma de Buenos Aires tiene una elaborada ley de acceso a la información pública, la cual establece el derecho de toda persona a solicitar y recibir información de cualquier órgano del Estado e instrumenta un procedimiento para controlar su cumplimiento por vía del amparo judicial.⁵⁴

La ciudad ha dictado asimismo una regulación específica para la información de naturaleza ambiental. En función de dicha norma, “toda persona tiene derecho a solicitar y recibir información sobre el estado y la gestión del ambiente y de los recursos naturales”, y hacerlo respecto “a la información ambiental concerniente o que afecte a la Ciudad de Buenos Aires, que obre en poder del Gobierno de la Ciudad, de cualquier autoridad, organismo e institución pública, incluyendo a sus contratistas, concesionarias y empresas privadas que presten servicios públicos en su territorio”.⁵⁵

A su vez, la propia Constitución de la Ciudad de Buenos Aires, en un tema sobre el que la jurisprudencia ya estaba abriendo camino y que hace a la historia reciente del país no dilucidada en su cabal alcance, se preocupó de establecer que “la Ciudad facilita la búsqueda de información sobre personas desaparecidas antes del 10 de diciembre de 1983 y de las que se presumieren nacidas durante el cautiverio materno”.⁵⁶

Por su parte, en el nivel nacional aún no existe una ley que reglamente el acceso a la información pública en general, aunque hay un proyecto sobre el tema con estado parlamentario. El proyecto de ley de Acceso a la Información Pública, aprobado por la Cámara de Diputados en mayo de 2003, ha pasado para su tratamiento en la Cámara de Senadores de la Nación. Su redacción fue fruto del consenso logrado alrededor de diversos proyectos en la materia con estado parlamentario, presentados tanto por el Poder Ejecutivo como por legisladores de distintas extracciones políticas.⁵⁷

⁵² Ley 1.829 de la provincia de Río Negro, publicada en el *Boletín Oficial* provincial de fecha 5.7.1984.

⁵³ Ley 3.764 de la provincia de Chubut, publicada en el *Boletín Oficial* provincial de fecha 6.11.1992. Además, esta provincia fue la primera que tuvo una norma sobre hábeas data: la ley 4.244, publicada en el *Boletín Oficial* provincial de fecha 31.12.1996.

⁵⁴ Ley 104 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, de fecha 19.11.1998.

⁵⁵ Ley 303 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, publicada en el *Boletín Oficial* de la ciudad el 13.1.2000.

⁵⁶ Véase la cláusula transitoria 20ª de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, sancionada el 1.10.1996.

⁵⁷ En julio del 2002, las Comisiones de Asuntos Constitucionales y Libertad de Expresión de la Cámara de Diputados de la Nación emitieron un despacho con un proyecto de ley de Acceso a la Información Pública, considerando los proyectos de ley del Poder Ejecutivo y de los señores diputados Luis Molinari Romero, Elisa Carrió, Nilda Garre y Correa referidos al derecho de libre acceso a la información, y teniendo a la vista las iniciativas de los señores diputados Hernández S., Margarita Stolbizer y otros, Nieva y Ferrero, Alfredo Bravo y otros.

A su vez, cabe consignar que, si bien es de esperar que pronto se cuente con el instrumento legal nacional, en la misma perspectiva perfeccionante de los distintos perfiles que presenta el derecho al acceso a la información, ya a fines del año 2000 la nación había dictado la Ley de Protección de Datos Personales, llamada de Hábeas Data. La norma tiene por objeto la protección integral de los datos personales asentados en archivos, registros, bancos de datos u otros medios técnicos de tratamiento de datos, sean éstos públicos o privados destinados a dar informes. Todo ello a fin de garantizar el derecho al honor y a la intimidad de las personas, así como también el acceso a la información que sobre ellas se registre, para controlar la veracidad de los datos consignados.⁵⁸

En la temática existen también otras normas nacionales complementarias, en lo que hace al acceso a cierto tipo de información de interés público, como es el caso de lo regulado en la Ley de Residuos Peligrosos 24.051,⁵⁹ que determina que las autoridades deben crear un sistema de información referente a la ley; asimismo, según el Código de Minería, la Secretaría de Minería está obligada a proporcionar información a quien la solicite respecto de la aplicación de las normas de protección y conservación ambiental.⁶⁰

En el aspecto normativo es importante señalar que, no obstante lo referido, y mientras se perfecciona la legislación específica pertinente, la ausencia de dichas normas no implicó que la impronta fijada por la reforma de la Constitución nacional rigiera bajo la aplicación operativa que le dio la jurisprudencia. Hubo posturas doctrinarias y fallos por demás interesantes, en casos significativos, en los que se aplicaron principios propios de la nueva concepción del acceso a la información pública y el hábeas data, incluso cuando este último instituto no estaba normado a nivel nacional. Asimismo, cabe señalar que, en temas sensibles para el país, el acceso a dicha información está regulado por la Ley de Inteligencia Nacional 25.520.⁶¹

Por último, hay que resaltar que se están dando pasos muy positivos, en cuanto la transparencia de la información pública, en otros aspectos de la gestión estatal. Tal es el caso de lo que dispuso el decreto 222,⁶² por el que el presidente de la nación se autolimitó en la discrecionalidad que tiene para proponer miembros de la Corte Suprema de Justicia. Dicha regulación significó un avance en la transparencia de los mecanismos de selección de los miembros del máximo tribunal nacional, al permitir que los ciudadanos en general y las organizaciones de la sociedad civil puedan conocer, de manera previa y con tiempo, los antecedentes de los postulantes. De conformidad con lo que se prevé en el decreto, se publicarán los datos personales, técnico-académicos, profesionales y patrimoniales de los aspirantes. Sobre la base de dicho conocimiento, la sociedad puede participar, en tiempo propio, en el proceso de de-

⁵⁸ Ley nacional n° 25.326 de "Protección de los datos personales (Habeas Data)", publicada en el *Boletín Oficial* de fecha 2.11.2000.

⁵⁹ Véase el artículo 60, inciso f, de la ley n° 24.051.

⁶⁰ Véase el artículo 258 del Código de Minería argentino, texto ordenado 465/97.

⁶¹ Ley n° 25.520, publicada en el *Boletín Oficial* el 6.12.2001.

⁶² Decreto nacional n° 222, publicado en el *Boletín Oficial* el 20.6.2003.

cantación de los aspirantes, al autorizarse que se hagan observaciones a los candidatos antes de designarlos formalmente para el cargo. Aún más: el criterio adoptado por el Poder Ejecutivo motivó una actitud en el igual sentido por parte de la Cámara de Senadores de la Nación, encargada de dar el acuerdo para la designación de los magistrados propuestos por el presidente para integrar la Corte Suprema. Así, el Senado reformó su reglamento de funcionamiento, incorporando audiencias públicas previas a prestar la conformidad a la designación.⁶³

Lo previsto ayuda a perfeccionar la composición del tribunal, cabeza del Poder Judicial de la Nación, y da fundamento al necesario poder moral que debe tener. Es esencial para el sistema que existan jueces independientes, idóneos e imparciales, designados de manera pública, participativa y clara, con transparencia en sus antecedentes y motivaciones, propuestos teniendo en cuenta criterios generales objetivos, contemplados en la reglamentación. Esta posibilidad de acceso a la información, que motiva el acto de proponer y designar al candidato, constituye además un derecho humano que es obligación también asegurar a la sociedad.

XI. Jurisprudencia novedosa en el tema del acceso a la información pública

Dentro de la impronta antes referida, cabe señalar, como un aporte pionero en el tema, lo que resolvió la Sala III de la Cámara Contencioso Administrativa de la Capital Federal, con fecha 17 de diciembre de 1997, cuando confirmó un pronunciamiento de primera instancia que ordenaba a la Policía Federal Argentina brindar datos a una organización no gubernamental defensora de derechos humanos —el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS)— y a un particular que habían solicitado acceder a cierta información pública con que contaba la Policía. La resolución se fundó en la existencia de un derecho de las personas de pedir información al Gobierno y, en caso de negárseles dicha posibilidad, acceder a esa información por orden judicial. El pedido estaba vinculado a la investigación científica y a la defensa de derechos humanos, y el Estado demandado había sostenido que no tenía la obligación de producir los datos requeridos.⁶⁴

Luego, en 1998, en la causa llevada en contra del general Carlos Suárez Mason, por graves violaciones de derechos humanos, Carmen Aguilar de Lapacó —madre de una de las personas desaparecidas en la represión del último gobierno militar⁶⁵—, a la que se le habían negado diversas medidas de prueba solicitadas, dedujo recurso extraordinario ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación para pedir que se llevaran a cabo las probanzas requeridas, las cuales pretendían obtener información sobre el destino final de su hija detenida y desaparecida en algún momento entre 1976 y 1983. En esa ocasión la

⁶³ La sesión de la Cámara de Senadores de la Nación en la que se modificó el reglamento es la 14ª reunión, 8ª sesión ordinaria, de fecha 2 de julio de 2003.

⁶⁴ Causa *Tiscornia, Sofía y otros c/ Estado Nacional (Ministerio del Interior)*, publicada en el diario *El Derecho* de fecha 29.12.1997.

⁶⁵ Se trata del último gobierno de facto que condujo sel país, en el período que va desde marzo de 1976 hasta diciembre de 1983.

Corte denegó lo peticionado, ya que entendió que el proceso tenía un objeto penal agotado, con motivo del indulto que se había dictado respecto del imputado que implicó su sobreseimiento. Entendió que llevar adelante nuevas pruebas aparejaría reabrir la investigación de los hechos que justificaron el caso, y se arrimarían elementos a un juicio sin objeto procesal o, de lo contrario, se podría afectar el principio que impide juzgar nuevamente a una persona por la misma causa (*non bis in idem*).⁶⁶

Pero el mismo tribunal supremo de la nación, dos meses después, volvió operativo el instituto del hábeas data, todavía no reglamentado en ese momento, e hizo lugar a la acción de amparo de hábeas data deducida con objetivos similares al caso antes referido, planteada por Facundo Raúl Urteaga contra el Estado nacional y/o el Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas y/o el Gobierno de la Provincia de Buenos Aires. El presentante buscaba “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, sobre su hermano Benito Jorge Urteaga, supuestamente ‘abatido’ el 19 de julio de 1976 en un departamento ubicado en la localidad de Villa Martelli, Partido de Vicente López, Provincia de Buenos Aires[...]”. En el caso no sólo los jueces volvieron operativo el hábeas data, sino que el Tribunal le otorgó legitimación al hermano para solicitar la información que buscaba.⁶⁷

La doctrina judicial sentada en este último caso por la Corte Suprema tomó fuerza, se asentó y sirvió de guía a resoluciones posteriores de tribunales inferiores. Así, por ejemplo, el juez federal de la provincia de Salta llegó a sostener, en un planteo de búsqueda de la verdad histórica sobre personas desaparecidas en el proceso militar reciente, que cabía “hacer lugar a la solicitud formulada por los actores declarando en forma expresa el inalienable derecho a la verdad y la obligación del derecho al cuerpo y al duelo dentro del ordenamiento jurídico; así como la de determinar el modo, tiempo y lugar de secuestro, su posterior detención y muerte; como el lugar de inhumación de los cuerpos de las personas desaparecidas”.⁶⁸

La importancia que se ha asignado a la información explícita o implícita que exista en el Estado y que haya que preservar para brindarla a las personas que la

⁶⁶ Corte Suprema de Justicia en los autos S. 1085, LXXXI, *Aguiar de Lapacó Carmen s/ recurso extraordinario (causa n° 450) en Suárez Mason, Carlos Guillermo s/ homicidio, privación ilegal de la libertad, etc.*, resolución de fecha 13.8.1998, publicado en *El Derecho* 179-356 y *La Ley* 1998-E-218.

⁶⁷ Corte Suprema de Justicia de la Nación en los autos *Urteaga, Facundo Raúl c/ Estado Nacional –Estado Mayor Conjunto de las FF.AA.– s/ amparo ley 16.986*, sentencia de fecha 15.10.1998, publicado en *Fallos* 321:2767 y en *La Ley* 1998-F-237. En sentido similar se pronunció luego *in re Ganora Mario E. y otra*, en fecha 16.9.1999, publicado en diario *La Ley* del 1.3.2000, pp. 10-14.

⁶⁸ Juzgado Federal de la Provincia de Salta, fallo de fecha 26.6.2000, en la causa caratulada *Investigación sobre el destino de los detenidos desaparecidos en Salta - Acción de Hábeas Data*.

requieran tomó su máxima expresión en la causa *Palacio de Lois*.⁶⁹ En ésta la Corte Suprema, en febrero de 2001, confirmó la sentencia que había declarado la inconstitucionalidad del decreto del Poder Ejecutivo nacional n° 8, de fecha 6 de enero de 1998, por el que se determinaba la demolición del edificio de la Escuela de Mecánica de la Armada, en razón del traslado de dicha escuela a la base naval de Puerto Belgrano. La causa se planteó por familiares de personas que se consideraba desaparecidas en dicho lugar durante el último gobierno militar. El Tribunal entendió que “el amparo debía prosperar en protección del derecho de esclarecer la verdad de lo sucedido en el edificio donde funcionó la Escuela y conocer así el destino de las personas desaparecidas en ese ámbito”, y enfatizó que aparece manifiesto el derecho “que asiste a los familiares de personas presuntamente desaparecidas en el ámbito de la Escuela de Mecánica de la Armada, y de la comunidad toda, de conocer la verdad histórica respecto de tales hechos”. En consecuencia, calificó como “irrazonable el ejercicio que el Poder Ejecutivo Nacional efectuó de sus facultades discrecionales en el artículo 3 del decreto impugnado, frente al interés de la sociedad en conservar valiosas pruebas relacionadas con su historia reciente”.

XII. Algunos límites al acceso a la información

Más allá de lo ya desarrollado y teniendo en cuenta que la regla de oro es la publicidad de la información de naturaleza pública, nada obsta señalar que puede haber algunas limitaciones al ejercicio del derecho al acceso a dicha información. Y ello tanto en el modo, el tiempo o el alcance de la información que se brinde, porque el derecho a requerirla no es absoluto y debe articularse con otros derechos, valores o intereses que, en aras del bien común, también deben tutelarse.

Se puede señalar, por ejemplo, que no cabe pretender acceder a borradores de resoluciones a adoptar por el Estado. Tampoco pueden afectarse el debido proceso ni los tiempos para hacer conocer aspectos de causas judiciales, como cuando éstas se encuentran bajo secreto de sumario o en momentos en que sólo las partes están autorizadas a tomar conocimiento sobre las deliberaciones previas al dictado de las sentencias, etcétera. Deben respetarse, además, el derecho a la intimidad; el sigilo industrial, comercial, científico, financiero o tecnológico en determinadas circunstancias; las negociaciones internacionales; las cuestiones de defensa nacional; la información protegida por el secreto profesional, etcétera.⁷⁰

⁶⁹ Corte Suprema de Justicia de la Nación en los autos *Palacio de Lois, Graciela - Ex. Feria n° 10/98 - y otro c/ Poder Ejecutivo Nacional s/ amparo ley 16986* (P.252 XXXV), pronunciamiento de fecha 13.2.2001, publicado en *Fallos*: 324:232 y en *Jurisprudencia Argentina* de fecha 13.6.2001.

⁷⁰ En el artículo 7 del proyecto aprobado por la Cámara de Diputados, referido *supra*, se prevén excepciones al ejercicio del derecho: “Los órganos comprendidos en la presente ley solo podrán exceptuarse de proveer la información requerida cuando una ley, decreto o resolución ministerial así lo establezca y se produzca alguno de los siguientes supuestos:

XIII. El acceso a la información pública, la nueva sinergia social

Los nuevos horizontes que abre la fortificación del derecho a acceder a la información de interés público permiten avanzar sobre áreas esotéricas de los gobiernos. En ese nuevo empuje la sociedad ha descubierto el poder que ello da, efectivamente, para la defensa de sí misma, de cada hombre y mujer que la integra y del sistema democrático republicano. En este avance ha tenido y tiene mucha importancia el accionar de algunas organizaciones no gubernamentales que trabajan en el país y han demostrado dedicación, perseverancia y clara militancia en la búsqueda de la eficacia del derecho a informarse.

”a) Cuando se trate de información expresamente clasificada como reservada mediante un decreto del presidente de la Nación por razones de defensa o política exterior;

”b) Cuando una ley del Congreso de la Nación declare que algún tipo de información referida a seguridad, defensa o política exterior es clasificada como reservada e inaccesible al público, o bien establezca un procedimiento especial para acceder a ella;

”c) Cuando se trate de información que pudiera poner en peligro el correcto funcionamiento del sistema financiero o bancario;

”d) Cuando se tratara de secretos industriales, comerciales, financieros, científicos o técnicos que pertenezcan a un órgano de la administración pública que tengan un valor sustancial o sea razonable esperar que lo tuvieren y cuya revelación perjudique la competitividad, o lesione los intereses de la Nación Argentina, o su capacidad de conducción de la economía o resulte en un beneficio indebido para el beneficiario de la información;

”e) Cuando comprometiére los derechos o intereses legítimos de un tercero cuando se tratara de secretos industriales, financieros, comerciales, científicos o tecnológicos suministrados a un ente u organismo estatal en la confianza de que no serían revelados. También se entenderá que compromete los derechos de un tercero la información cuya revelación sin fundamento en la defensa del interés público provoque como resultado importantes pérdidas o ganancias financieras, la pérdida de posiciones competitivas o interferencias en la celebración o ejecución de contratos. Pero cuando el interés vinculado a la salud y seguridad públicas y a la protección del medio ambiente sea claramente superior en importancia a los intereses particulares de terceros que estuvieran en juego, podrá revelarse la información;

”f) Cuando se trate de información preparada por los órganos de la administración dedicados a regular o supervisar instituciones financieras o preparados por terceros para ser utilizados por aquellos y que se refieren a exámenes de situación, evaluación de su sistema de operación o condición de funcionamiento;

”g) Cuando se trate de información que obre en poder de la Unidad de Información Financiera encargada del análisis, tratamiento y transmisión de información tendiente a la prevención e investigación de la legitimación de activos proveniente de ilícitos;

”h) Cuando se trate de información preparada por asesores jurídicos o abogados de la administración cuya publicidad pudiera revelar la estrategia a adoptarse en la defensa o tramitación de una causa judicial o divulgare las técnicas o procedimientos de investigación; o cuando la información privare a una persona el pleno derecho a un juicio justo o cualquier tipo de información protegida por el secreto profesional que debe guardar el abogado respecto de su asesorado;

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

”j) Cuando pudiere ocasionar un peligro a la vida o seguridad de una persona”.

En esa línea, en 1992, se logró que el Poder Ejecutivo dejara sin efecto toda reserva por “razones de Estado” respecto de la información relacionada con el accionar de criminales nazis en el país.⁷¹

También, recientemente, pudo conseguirse que se autorizara al titular de la Secretaría de Inteligencia para relevar de la obligación de guardar secreto a los directores de las dependencias del citado organismo y a sus correspondientes jefes de operaciones⁷² que se abocaron al cumplimiento de las órdenes judiciales impartidas en la investigación tramitada para esclarecer el atentado terrorista perpetrado el 18 de julio de 1994 contra la Asociación Mutual Israelita (AMIA) en Buenos Aires. En igual sentido se dictó otro decreto relevando de la obligación de sigilo al ex titular de la SIDE.⁷³ Todo ello para que comparezcan a declarar en carácter de testigos, respecto de las actividades desarrolladas en la mencionada pesquisa, en el Tribunal Oral en lo Criminal Federal n° 3 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Asimismo, y en la misma causa, se autorizó al tribunal de primera instancia⁷⁴ a otorgar vista de las actuaciones a las partes intervinientes en el proceso.⁷⁵ Más tarde se instruyó al Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos para que adoptara las medidas necesarias a fin de que el titular del juzgado referido tuviera acceso a la información clasificada en poder de la Policía Federal Argentina, la Gendarmería Nacional y la Prefectura Naval Argentina, relacionada con la investigación del atentado.⁷⁶

Siguiendo la misma impronta desde otras perspectivas, la sociedad, por ejemplo, trata de restringir cada vez más la posibilidad de que los gobernantes manejen “fondos reservados”, sobre los que no se rinden cuentas. A su vez, procura que se transparenten las designaciones en cargos en la administración gubernamental, a través de concursos públicos que permitan igualdad de oportunidades y selección por la idoneidad. De esta manera se busca también la transparencia en las designaciones en los cargos públicos, ayudando, en justicia y equidad, a mejorar la calidad del servicio estatal y evitar designaciones con criterios nepotistas, de clientelismo político o de los acomodados sin méritos.

Otro tanto sucede en lo que se refiere al acceso a conocer el patrimonio de los funcionarios públicos y su obligación de efectuar una declaración jurada al respecto. En este sentido, cabe consignar como ejemplo y avance la legislación que se ha ido dictando en los últimos tiempos para facilitar el acceso a las declaraciones patrimoniales de los funcionarios. Así, la Ley nacional de Ética Pública establece que dichas

⁷¹ Decreto nacional n° 232, publicado en el *Boletín Oficial* el 5.2.1992.

⁷² Decreto nacional n° 41, publicado en el *Boletín Oficial* el 9.1.2003.

⁷³ Decreto nacional n° 291, publicado en el *Boletín Oficial* el 1.7.2003.

⁷⁴ Juzgado Nacional en lo Criminal y Correccional Federal de la Capital Federal n° 9.

⁷⁵ Decreto nacional n° 146, publicado en el *Boletín Oficial* el 6.6.2003.

⁷⁶ Decreto nacional n° 398, publicado en el *Boletín Oficial* el 22.7.2003.

declaraciones tienen carácter público y “en cualquier tiempo toda persona podrá consultar y obtener copia de las declaraciones juradas presentadas”.⁷⁷

Ese valor fundamental de la república, en aras de su debido respeto, llevó a que la Fundación Poder Ciudadano y el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) presentaran en el fuero contencioso-administrativo, el 23 de abril de 2002, un recurso de amparo contra la Corte Suprema de Justicia de la Nación, ante su negativa de hacer públicas las declaraciones juradas de los jueces, en contra de lo dispuesto por la ley 25.188 referida.⁷⁸ Se sostuvo entonces que el derecho al acceso a la información pública no puede estar sujeto al poder discrecional de la persona controlada y el efectivo conocimiento de la información referida a los asuntos de interés público es una condición necesaria para la participación y el control ciudadano de la gestión pública.⁷⁹ Se quiere que, sobre la base de esas importantes razones legales y éticas, se declare ilegítima la omisión de la Corte de mostrar las declaraciones juradas patrimoniales de los magistrados de la nación.

Los ejemplos mencionados permiten ver los nuevos caminos que se abren para el bien de una comunidad informada. La esperanza radica en el anhelo de que la información, ese instrumento fundamental para los pueblos y los hombres, tome el impulso desde la sinergia social y alcance para transformar en acto las reformas o los cambios que sean necesarios. La información pública no puede significar un dato más que agrave las frustraciones que se viven, ante la comprobación fehaciente de situaciones que tienen que revertirse y que, sin embargo, aun conocidas, siguen gozando de impunidad o se muestran como irreversibles.

⁷⁷ Ley Nacional de Ética Pública n° 25.188, publicada en el Boletín Oficial el 1.11.1999.

⁷⁸ La Corte Suprema de Justicia de la Nación, para negar el acceso a la información referida, dictó la acordada 1 del año 2000.

⁷⁹ En esta temática, como muestra de nuevos argumentos que se aducen en ella, cabe consignar que el Superior Tribunal de Justicia de la Provincia de La Pampa, declaró, en julio de 2003, inaplicables las leyes de transparencia provincial 2039/2003, modificatoria de la ley 1252/1990, en cuanto obligan a difundir las declaraciones juradas de bienes, rentas, ingresos y deudas de todos los funcionarios pampeanos en una página web y, subsidiariamente, en el *Boletín Oficial*. En la normativa se determina que la información debe contener el resumen anual de los “consumos mensuales de tarjetas de crédito y débito, saldos de cuentas corrientes y cajas de ahorro, por un período de un año anterior”, tanto de los funcionarios, como de sus “cónyuges y personas sometidas a su patria potestad, tutela o curatela”. El Tribunal fundó su decisorio, entre otras argumentaciones, en el hecho que, si se difundieran los bienes y operaciones financieras y comerciales de los funcionarios, ellos podrían convertirse en víctimas de “secuestros y extorsiones” (fuente: diario *Comercio y Justicia*, Córdoba, 23.7.2003, p. 8).