



Derecho de Acceso a la Información Pública

*La normativa bonaerense y su
adecuación constitucional y
convencional*

Estudiante: Abogada María Victoria Simioni

Director: Doctor Carlos Alberto Mayón

UNIVERSIDAD NACIONAL DE LA PLATA
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Especialización en Derecho Constitucional
Marzo de 2022

ÍNDICE

I.- Objeto.....	2
II.- Nociones preliminares.....	4
III.- El derecho de acceso a la información en la Organización de Naciones Unidas.....	8
IV.- El derecho de acceso a la información en la Organización de los Estados Americanos (OEA).....	10
IV.- i.- Caso Claude Reyes y otros vs. Chile.....	12
IV.-ii.- Caso Gomes Lund y otros (“Guerrilha do Araguaia”) vs. Brasil....	16
V.- El derecho de acceso a la información en Argentina.....	32
V.- i.- Jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación.....	34
V.- ii.- La Ley de Acceso a la Información Pública N° 27.275 y su Decreto Reglamentario N° 206/17.....	45
VI.- El derecho de acceso a la información en el federalismo argentino.....	58
VII.- El derecho de acceso a la información en la provincia de Buenos Aires..	62
VII.-i.- Legislación bonaerense.....	62
VII.-ii.- Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires.....	79
VIII.- La normativa provincial bonaerense y los estándares nacionales e internacionales.....	93
IX.- Palabras finales.....	99
X.- Bibliografía.....	101



I.- Objeto

Se ha dicho que desde la antigüedad los dirigentes han buscado centralizar y controlar la información como medio de ejercer poder sobre el resto de la sociedad, en el entendimiento de que quien posea más y mejor información tendrá más poder. Sostiene Díaz Cafferata que *“la información también resulta valiosa para el ciudadano, quien, en un sistema republicano de gobierno, tiene derecho a acceder a aquella que se encuentre en manos estatales, ya que le permitirá participar activamente en la marcha de los asuntos públicos, juzgar correctamente la actuación de sus representantes y, eventualmente, hacerlos responsables de los perjuicios que provocaran”*¹. En base a ello, se ha empezado a reconocer en las últimas décadas el derecho de las personas de acceder a la información en poder de los organismos estatales, e incluso en manos de privados cuando la información sea de interés público.

En ese sentido, nos proponemos en el presente trabajo abordar la situación actual de la normativa relativa al derecho de acceso a la información pública en el ámbito de la provincia de Buenos Aires y su adecuación a los estándares nacionales y supranacionales.

Previo a ello, a fin de conocer el contexto en el cual se desarrolla nuestro objeto, y luego de algunas precisiones conceptuales, veremos la evolución que el derecho referido ha tenido en el marco de la Organización de los Estados Americanos, centrándonos especialmente en dos (2) de los casos más resonantes sobre el tema, “Claude Reyes vs. Chile” y “Gomes Lund y otros (*“Guerrilha do Araguaia”*) vs. Brasil”.

Posteriormente, analizaremos la historia del derecho de acceso a la información en nuestro país, con referencias a algunos de los fallos más importantes dictados sobre el tópico por la Corte Suprema de Justicia de la Nación. Pasaremos

¹ Díaz Cafferata, Santiago, “EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA: SITUACIÓN ACTUAL Y PROPUESTAS PARA UNA LEY”, Publicado en: Rev. Lecciones y Ensayos N° 86, Universidad de Buenos Aires, 2009, p. 151 y s.s.

luego a analizar la ley nacional de acceso a la información pública y su decreto reglamentario.

A continuación, referiremos a la normativa que regula el derecho en las diferentes jurisdicciones que integran la República Argentina.

Finalmente, analizaremos la jurisprudencia del más alto tribunal bonaerense y las normas que reglamentan el derecho de acceso a la información pública en la provincia de Buenos Aires, a los fines de determinar si están en consonancia con los estándares fijados tanto a nivel internacional como nacional.



II.- Nociones preliminares

Al introducirnos en la temática referente al derecho de acceso a la información encontramos que para algunos autores se trata de un derecho individual, mientras que para otros estamos frente a un derecho que, además de una faz individual, adquiere una colectiva. El fundamento y alcance del derecho serán diferentes según nos enrolemos en una u otra postura.

Quienes entienden que se trata de un derecho individual, presentan el derecho de acceso a la información como un correlato de la libertad de expresión, posibilitando un ejercicio pleno de este al permitir mayor diversidad de datos, voces y opiniones. Esta tesis ve al derecho de acceso a la información como una forma de realizar la autonomía personal de los individuos, permitiendo la elección del plan de vida que estime más conveniente sin intervención del Estado o terceros.²

Para sustentar esta línea, suelen citarse la Convención Americana de Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. El artículo 13 del primero de estos instrumentos establece, en su parte pertinente: “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...*”. En términos semejantes, el artículo 19 del Pacto de Derechos Civiles y Políticos dispone: “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*

² Abramovich, Víctor y Courtis, Christian, “EL ACCESO A LA INFORMACIÓN COMO DERECHO”, Publicado en Anuario de Derecho a la Comunicación, Año 1 Vol. 1, Editorial Siglo XXI, Buenos Aires, 2000.

oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección. 3. El ejercicio del derecho previsto en el párrafo 2 de este artículo entraña deberes y responsabilidades especiales. Por consiguiente, puede estar sujeto a ciertas restricciones, que deberán, sin embargo, estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para: a) Asegurar el respeto a los derechos o a la reputación de los demás; b) La protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas...”.

Si bien, como se observa, la Convención Americana de Derechos Humanos pareciera aceptar la teoría que acabamos de describir, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha otorgado al derecho de acceso a la información una concepción más amplia. Sin embargo, no ha sido el caso de su par en Europa, que al interpretar el artículo 10 del Convenio Europeo de Derechos Humanos³ -similar al artículo 13 de la Convención IDH- en el caso “Leander v. Sweden” entendió que esta manda prohíbe al Estado restringir a una persona recibir información que otros estén dispuestos a dar, pero en modo alguno genera una obligación de aquel de recoger, producir o difundir información por su propia cuenta.⁴

Para la segunda postura, el derecho de acceso a la información no se limita a la dimensión individual, sino que toma un carácter público o social. Desde un punto de vista funcional, para quienes adhieren a esta tesis, el acceso a la información no solo tiene por finalidad la autorrealización personal, sino que se erige como un mecanismo de control institucional, no solamente ante las autoridades públicas, sino también frente a particulares que, por encontrarse en una situación de poder,

³ CEDH – 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. 2. El ejercicio de estas libertades, que entrañan deberes y responsabilidades, podrá ser sometido a ciertas formalidades, condiciones, restricciones o sanciones, previstas por la ley, que constituyan medidas necesarias, en una sociedad democrática, para la seguridad nacional, la integridad territorial o la seguridad pública, la defensa del orden y la prevención del delito, la protección de la salud o de la moral, la protección de la reputación o de los derechos ajenos, para impedir la divulgación de informaciones confidenciales o para garantizar la autoridad y la imparcialidad del poder judicial.

⁴ Posteriormente la Corte EDH fue ampliando su interpretación a través de los casos “Guerra and others v. Italy”, “Gaskin v. the United Kingdom”, “Open Door and Dublin Well Woman and Others v. Ireland” y “Roche v. The United Kingdom”.



pueden poner en jaque el ejercicio de derechos fundamentales por parte de los demás.

Según esta línea, el derecho de acceso a la información se funda no solo en los instrumentos internacionales referenciados, sino también en uno de los elementos básicos de todo sistema republicano: la publicidad de los actos de gobierno y la transparencia de la administración. Se encuentra, asimismo, íntimamente vinculado con una noción participativa de la democracia y la idea del respeto de los derechos fundamentales como fuente de legitimación del ejercicio del poder. En ese sentido, el acceso a la información posibilita a las personas participar de la vida pública de una manera más constructiva, al tiempo que les permite controlar a los mandatarios.

Puede observarse que no se trata aquí de un Estado que deba limitarse a no restringir el flujo de información entre particulares. Entender el derecho de acceso a la información como instrumento para la participación de las personas en la vida política del Estado implica que este deba recabar, producir y difundir información.

Como veremos en el desarrollo del presente trabajo, los organismos que integran el Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos han adherido a esta última tesis. Consideramos que la misma es la que mejor armoniza con nuestro ordenamiento jurídico y que encasillar el derecho de acceso a la información como una faz de la libertad de expresión, desde una óptica meramente individual, implica limitar excesivamente sus alcances.

Por último, para cerrar estas nociones preliminares, debemos señalar que existe una diferencia entre el “*derecho de información*” y el “*derecho a la información*”. Mientras que el primero refiere a la atribución de una persona de transmitir información a terceros, el segundo se presenta como una prerrogativa que corresponde tanto a la sociedad en su conjunto, como a cada uno de sus integrantes, de recibir información adecuada.

Sentado lo expuesto, pasaremos a analizar el tratamiento que el derecho a la información pública ha recibido en los distintos órdenes.



III.- El derecho de acceso a la información en la Organización de Naciones Unidas

Ya desde sus inicios la Organización de Naciones Unidas reconoció el derecho de acceso a la información como uno de los derechos humanos fundamentales que deben protegerse en el mundo entero. En ese sentido, el artículo 19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos proclamada por la Asamblea General en 1948 reza: *“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”*.

En términos similares se manifiesta el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 16 de diciembre de 1966, en Nueva York, Estados Unidos de América. Así, en su segundo párrafo, el artículo 19 dispone: *“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”*. De manera muy semejante, se encuentra consagrado este derecho respecto de los niños, niñas y adolescentes, por la Convención sobre los Derechos del Niño, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en Nueva York, el 20 de noviembre de 1989.

Como vemos, estos instrumentos consagran el derecho de acceso a la información; empero, pareciera que lo hacen desde un punto de vista individual, como una faz de la libertad de expresión. Sin embargo, en la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, del 31 de octubre de 2003, se adopta una postura muy distinta. En ella, el acceso a la información toma un rol preponderante,

junto con la participación ciudadana, en la lucha contra la corrupción y el afianzamiento de la democracia.

El artículo 10 de la Convención lleva por título *“Información pública”* y establece: *“Habida cuenta de la necesidad de combatir la corrupción, cada Estado Parte, de conformidad con los principios fundamentales de su derecho interno, adoptará las medidas que sean necesarias para aumentar la transparencia en su administración pública, incluso en lo relativo a su organización, funcionamiento y procesos de adopción de decisiones, cuando proceda. Esas medidas podrán incluir, entre otras cosas: a) La instauración de procedimientos o reglamentaciones que permitan al público en general obtener, cuando proceda, información sobre la organización, el funcionamiento y los procesos de adopción de decisiones de su administración pública y, con el debido respeto a la protección de la intimidad y de los datos personales, sobre las decisiones y actos jurídicos que incumban al público; b) La simplificación de los procedimientos administrativos, cuando proceda, a fin de facilitar el acceso del público a las autoridades encargadas de la adopción de decisiones; y c) La publicación de información, lo que podrá incluir informes periódicos sobre los riesgos de corrupción en su administración pública.”* Asimismo, el instrumento promueve la adopción de medidas por parte de los Estados para garantizar el acceso eficaz del público a la información; realizar actividades de información pública para fomentar la intransigencia con la corrupción; respetar, promover y proteger la libertad de buscar, recibir, publicar y difundir información relativa a la corrupción; entre otras.

En síntesis, el Sistema Universal de Protección de los Derechos Humanos reconoce el derecho de acceso a la información, tanto en su faz individual, en tanto herramienta para la autorrealización personal; como colectiva, erigiéndose como un mecanismo de control institucional.



IV.- El derecho de acceso a la información en la Organización de los Estados Americanos (OEA)

El derecho de acceso a la información ha recibido un amplio tratamiento en el marco de la Organización de los Estados Americanos. Ya en el año 1948 la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre consagró en su artículo IV el derecho de toda persona a la libertad de *investigación*, de opinión y de expresión y difusión del pensamiento por cualquier medio.

Asimismo, la Convención Americana sobre Derechos Humanos ha consagrado expresamente el derecho de toda persona a buscar y recibir información en los siguientes términos: *“Artículo 13. Libertad de Pensamiento y de Expresión - 1. Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin 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. 3. No se puede restringir el derecho de expresión por vía o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas, o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualesquiera otros medios encaminados a impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones...”*⁵

⁵ Otra referencia al derecho de acceso a la información pública en el marco del Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos la encontramos en la Convención Interamericana contra la Corrupción, firmada en la tercera sesión plenaria de la Organización de los Estados Americanos, celebrada en Caracas, Venezuela, el 29 de marzo de 1996. En ese sentido, el referido instrumento promueve la adopción de medidas destinadas a crear, mantener y fortalecer *“Sistemas para la contratación de funcionarios públicos y para la adquisición de bienes y servicios por parte del Estado que aseguren la publicidad, equidad y eficiencia de tales sistemas”*. (artículo III)

Al respecto, cabe resaltar que los organismos que conforman la OEA se han encargado de desarrollar el alcance de este derecho a través de diversos instrumentos.

En ese sentido, desde 2003 la Asamblea General dicta todos los años una resolución en la que reafirma la importancia del acceso a la información pública como requisito indispensable para la democracia⁶, a lo cual ya hace algunos años que agrega la relevancia del “...*compromiso de los Estados Miembros de respetar y hacer respetar el principio de brindar acceso a la información pública*”.⁷ Además, se insta a los Estados a promover la adopción de las medidas necesarias para asegurar su reconocimiento y efectiva aplicación y a adherir a la “*Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información*”⁸ elaborada por un grupo de expertos, aprobada por la Asamblea General en 2010 y cuya versión 2.0 fue aprobada mediante la Resolución AG/RES. 2958 (L-O/20) del 21 de octubre de 2020.⁹

En ese tren de ideas, el 14 de junio de 2016 se adoptó, mediante Resolución de la Asamblea General AG/RES. 2885 (XLVI-O/16), el Programa Interamericano sobre Acceso a la Información Pública. El referido programa establece líneas de acción respecto de los Estados miembros, la Secretaría General de la OEA, la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, así como respecto de actores no estatales; enderezadas a la

⁶ OEA, AG/RES. 1932 (XXXIII-O/03); AG/RES. 2057 (XXXIV-O/04); AG/RES. 2121 (XXXV-O/05); AG/RES. 2252 (XXXVI-O/06); AG/RES. 2288 (XXXVII-O/07); AG/RES. 2418 (XXXVIII-O/08); AG/RES. 2514 (XXXIX-O/09); AG/RES. 2607 (XL-O/10); AG/RES. 2661 (XLI-O/11); AG/RES. 2727 (XLII-O/12); AG/RES. 2811 (XLIII-O/13); AG/RES. 2842 (XLIV-O/14); en 2015 la Asamblea General se refirió a la especial protección respecto del derecho de acceso a la información de las personas mayores de 60 años en el marco de la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores; AG/RES. 2909 (XLVII-O/17); AG/RES. 2927 (XLVIII-O/18); en términos similares AG/RES. 2931 (XLIX-O/19), sobre fortalecimiento de la democracia.

⁷ OEA, AG/RES. 2811 (XLIII-O/13).

⁸ OEA, AG/RES. 2607 (XL-O/10).

⁹ Al respecto, cabe precisar que por Resolución AG/RES. 2905 (XLVII-O/17) la Asamblea General solicitó a la Secretaría General que, en consulta con los puntos focales del Programa Interamericano de Acceso a la Información Pública de los Estados Miembros, y tomando en cuenta las contribuciones de la sociedad civil, identifique las áreas temáticas en las que se estima necesario la actualización o ampliación de la Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información Pública, y remita los resultados al Comité Jurídico Interamericano para su desarrollo. Como resultado de dicha labor, se aprobó la Ley Modelo Interamericana 2.0 sobre Acceso a la Información Pública.



adopción e implementación de legislación interna y la promoción del acceso a la información pública.

Por su parte la Comisión Interamericana de Derechos Humanos “...ha interpretado consistentemente que el artículo 13 de la Convención incluye un derecho al acceso a información en poder del Estado. En este sentido, la Relatoría [especial para la Libertad de Expresión] manifestó que, dado que la libertad de recibir información debe impedir que las autoridades interrumpen el flujo de información hacia los ciudadanos, la palabra buscar, lógicamente, implicaría un derecho adicional. En este sentido, la CIDH ha resaltado que las todas las personas tienen el derecho de solicitar, entre otros, documentación e información mantenida en los archivos públicos o procesada por el Estado y, en general, cualquier tipo de información que se considera que es de fuente pública o que proviene de documentación gubernamental oficial”.¹⁰

IV.- i.- Caso Claude Reyes y otros vs. Chile

De especial trascendencia en la temática referida al derecho de acceso a la información pública resulta la sentencia dictada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Claude Reyes y otros vs. Chile. El fallo tuvo una gran repercusión a nivel internacional, mientras que varias organizaciones que se dedican al estudio y promoción del acceso a la información emitieron comunicados celebrando su contenido, siendo incluso citado en casos similares ante otros tribunales internacionales de características semejantes.

Según relata el Tribunal, los hechos que motivaron el pronunciamiento ocurrieron entre los meses de mayo y agosto del año 1998, período durante el cual los señores Marcel Claude Reyes, Sebastián Cox Urrejola y Arturo Longton Guerrero solicitaron al Comité de Inversiones Extranjeras de Chile que les brindara

¹⁰ Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, OEA, “ESTUDIO ESPECIAL SOBRE EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN”, Washington, D. C., 2007, p. 15.

información relativa al Proyecto Río Condor, que constituía un plan de deforestación que llevaría adelante la empresa forestal Trillium. Según los peticionantes, el proyecto mencionado podía ser perjudicial para el medio ambiente e impedir el desarrollo sostenible chileno.

Ante la negativa, los solicitantes, por sí y en representación de diversas ONG y el último en su calidad de diputado de la República, presentaron un recurso de protección ante la Corte de Apelaciones de Santiago. El recurso fue declarado inadmisibles por adolecer de fundamentos, a criterio del Tribunal, el 29 de julio de 1998. Contra dicho pronunciamiento, los peticionantes presentaron un recurso de reposición y un recurso de queja ante la Corte Suprema de Chile en contra de los Ministros de la Corte de Apelaciones de Santiago, a fin de que estos se expidieran en el menor tiempo posible, haciendo lugar a la petición. La queja fue denegada por la Corte Suprema de Chile por cuestiones procesales.

En virtud de lo expuesto, con fecha 17 de diciembre de 1998, se presentó la denuncia ante la Secretaría de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. La demanda fue presentada ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos luego de siete (7) años, el 8 de julio de 2005, dictándose la sentencia recién el 19 de septiembre de 2006.

En la demanda, la Comisión IDH solicitó que se declare al Estado de Chile responsable por la violación de los derechos de libertad de pensamiento y expresión y a la protección judicial (artículos 13 y 25 Convención Interamericana de Derechos Humanos).

En su sentencia, la Corte hizo propios algunos de los alegatos de la Comisión, al tiempo que fijó ciertas pautas o estándares del derecho de acceso a la información contenido en el artículo 13 de la Convención. Al respecto, el Tribunal sostuvo que el referido precepto “...*al estipular expresamente los derechos a ‘buscar’ y a ‘recibir’ ‘informaciones’, protege el derecho que tiene toda persona a solicitar el acceso a la información bajo el control del Estado, con las salvedades*



*permitidas bajo el régimen de restricciones de la Convención. Consecuentemente, dicho artículo ampara el derecho de las personas a recibir dicha información y la obligación positiva del Estado de suministrarla, de forma tal que la persona pueda tener acceso a conocer esa información o reciba una respuesta fundamentada cuando por algún motivo permitido por la Convención el Estado pueda limitar el acceso a la misma para el caso concreto. Dicha información debe ser entregada sin necesidad de acreditar un interés directo para su obtención o una afectación personal, salvo en los casos en que se aplique una legítima restricción. Su entrega a una persona puede permitir a su vez que ésta circule en la sociedad de manera que pueda conocerla, acceder a ella y valorarla. De esta forma, el derecho a la libertad de pensamiento y de expresión contempla la protección del derecho de acceso a la información bajo el control del Estado, el cual también contiene de manera clara las dos dimensiones, individual y social, del derecho a la libertad de pensamiento y de expresión, las cuales deben ser garantizadas por el Estado de forma simultánea”.*¹¹

Como señala la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión: *“Uno de los avances más importantes en materia de derecho de acceder a la información en poder del Estado a través de la emisión de la sentencia de la Corte en el caso Claude Reyes y otros consiste en que por primera vez un tribunal internacional reconoce el carácter fundamental de dicho derecho en su doble vertiente, como derecho individual de toda persona descrito en la palabra ‘buscar’ y como obligación positiva del Estado para garantizar el derecho a ‘recibir’ la información solicitada”.*¹²

En cuanto a la titularidad de este derecho, la Corte fija un criterio amplio, entendiendo que *“toda persona”* se encuentra legitimada para solicitar información. Es decir, que salvo que sea procedente alguna de las restricciones que prevé la

¹¹ CIDH, *Caso Claude Reyes y otros vs. Chile*, 19-09-2006, Cons. 77.

¹² Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, OEA, “ESTUDIO ESPECIAL SOBRE EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN”, Washington, D. C., 2007, p. 31.

Convención, la información deberá ser suministrada sin necesidad de acreditar un interés directo o una afectación personal.

Recibida la solicitud, el Estado tiene la obligación de suministrar la información solicitada, o bien de dar respuesta por escrito, debidamente fundada, que permita conocer los motivos de la negativa. Este requisito tiene por finalidad permitir el control de convencionalidad del rechazo a la petición. Para que la excepción en la que se funda el rechazo no sea contraria al artículo 13 de la Convención, tiene que reunir los requisitos establecidos en su inciso 2, es decir: a) debe ser dispuesta por ley -en sentido formal-; y b) debe perseguir un fin permitido por la Convención, esto es: proteger los derechos o reputación de los demás, la seguridad nacional, el orden público, la salud o moral pública.

Respecto del sujeto obligado a brindar la información, la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión señala que alcanza a todos los órganos del poder público y no solo en el ámbito administrativo o de instituciones ligadas al Poder Ejecutivo.

Asimismo, el Tribunal determinó la obligación del Estado de adoptar las medidas legislativas o de cualquier carácter necesarias para garantizar el efectivo ejercicio del derecho de acceso a la información. En esa línea, resolvió que el Estado debe garantizar un procedimiento administrativo adecuado para tramitar las solicitudes de información, estableciendo para ello un plazo razonable. Al mismo tiempo, enfatizó la necesidad de que se prevea un recurso sencillo, rápido y efectivo ante la violación del derecho de acceso a la información.

En su sentencia, la Corte establece que el derecho de acceso se ejerce sobre la *“información bajo el control del Estado”*; sin embargo, no especifica el alcance de dicha afirmación. La Relatoría mencionada entiende que, al hablar de “información” y no de “documentación”, la Corte está otorgando al objeto del derecho un sentido amplio, comprendiendo hechos, noticias, datos, opiniones, ideas, correspondencia, mapas, films, audios y videos, entre otros.



Finalmente, es dable destacar que el Tribunal enfatiza el lugar preponderante que ocupa el derecho de acceso a la información en todo sistema democrático, consagrando el llamado principio de máxima divulgación, según el cual toda información es accesible y el sistema de restricciones debe ser excepcional. En este sentido, la Corte sostuvo que *“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. 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”*.¹³

IV.-ii.- Caso Gomes Lund y otros (“Guerrilha do Araguaia”) vs. Brasil

a) Cuatro (4) años después, la Corte Interamericana de Derechos Humanos dictó un nuevo fallo en el que el derecho de acceso a la información ocupó un lugar central, junto con los derechos a la vida, la integridad y libertad personales, la libertad de pensamiento y de expresión.

Se trata del Caso Gomes Lund y otros (“Guerrilha do Araguaia”) vs. Brasil, cuya sentencia data del 24 de noviembre de 2010. Conforme surge del fallo, la demanda presentada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos refiere a la responsabilidad del Estado en la detención arbitraria, tortura y desaparición forzada de setenta (70) personas, entre miembros del Partido Comunista de Brasil y campesinos de la región, resultado de operaciones del ejército brasileño, emprendidas entre 1972 y 1975, con el objeto de erradicar a la Guerrilha do Araguaia, en el contexto de la dictadura militar de Brasil, que tuvo lugar entre 1964 y 1985.

¹³ CIDH, *Caso Claude Reyes y otros vs. Chile*, 19-09-2006, Cons. 86.

En virtud de la Ley N° 6.683/79, sostiene el organismo citado, el Estado no llevó a cabo una investigación penal, con el objeto de juzgar y sancionar a las personas responsables de la desaparición forzada referida y la ejecución extrajudicial de Maria Lúcia Petit da Silva. Tampoco los recursos judiciales de naturaleza civil con miras a obtener información sobre los hechos resultaron, a criterio de la Comisión, efectivos para garantizar a los familiares de los desaparecidos y de la persona ejecutada el acceso a información sobre la Guerrilha do Araguaia. En ese sentido, señaló que *“...las medidas legislativas y administrativas adoptadas por el Estado han restringido indebidamente el derecho de acceso a la información de los familiares; (...) la desaparición de las víctimas, la ejecución de Maria Lúcia Petit da Silva, la impunidad de sus responsables y la falta de acceso a la justicia, a la verdad y a la información, han afectado negativamente la integridad personal de los familiares de los desaparecidos y de la persona ejecutada”*.¹⁴

En ese sentido, cabe señalar que, como ocurrió en muchos de los países de nuestra región que atravesaron dictaduras militares durante el siglo XX, el gobierno de facto buscó asegurar la impunidad a través de la Ley N° 6.683/79. La referida norma concede amnistía *“...a quienes en el período comprendido entre el 2 de septiembre de 1961 y el 15 de agosto de 1979, cometieron crímenes políticos o conexos con éstos, crímenes electorales, a quienes tuvieron sus derechos políticos suspendidos y a los servidores de la administración directa e indirecta, de fundaciones vinculadas al poder público, a los servidores de los poderes legislativo y judicial, a los militares y a los dirigentes y representantes sindicales, sancionados con fundamento en actos institucionales y complementarios. Se consideran conexos, para efectos de este artículo, los crímenes de cualquier naturaleza relacionados con crímenes políticos o practicados por motivación política. Se*

¹⁴ CIDH, *Caso Gomes Lund y otros (“Guerrilha do Araguaia”) vs. Brasil*, 24-11-2010, Párrafo 2.



*exceptúan de los beneficios de la amnistía a quienes fueron condenados por la práctica de crímenes de terrorismo, asalto, secuestro y atentado personal”.*¹⁵

Una década después del restablecimiento de la democracia, el 4 de diciembre de 1995, se promulgó la Ley N° 9.140/95, mediante la cual el Estado reconoció su responsabilidad por el asesinato de opositores políticos durante el mismo período referido en la Ley de Amnistía. Asimismo, reconoció ciento treinta y seis (136) personas desaparecidas, entre las cuales se encontraron sesenta (60) involucradas en la llamada “*Guerrilha do Araguaia*”, y la ejecución extrajudicial de Maria Lúcia Petit da Silva. Además, la ley creó la Comisión Especial sobre Muertos y Desparecidos Políticos y determinó la posibilidad de otorgar una reparación pecuniaria a los familiares de los muertos y desaparecidos políticos, concedida en el ámbito de la Comisión.

Sin perjuicio de reconocer el avance que significó la sanción de la referida ley, como dijéramos, la Comisión sometió la cuestión a consideración de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, por entender que continuaban existiendo violaciones a los derechos humanos sin adecuada reparación.

En el fallo, la Corte tuvo oportunidad de reforzar su postura sobre el carácter continuado y permanente de la violación a los derechos humanos en la desaparición forzada de personas, la incompatibilidad de las leyes de amnistía relativas a graves violaciones de derechos humanos con el derecho internacional y las obligaciones internacionales de los Estados, la obligación de los Estados de adaptar su derecho interno a los estándares internacionales, entre otros. Dada la extensión y riqueza de la sentencia, cuya lectura recomendamos, nos centraremos aquí en lo que hace al objeto del presente trabajo, es decir, el derecho de acceso a la información.

b) En ese marco, la Comisión basó la restricción indebida al derecho de acceso a la información en los siguientes fundamentos: “a) *no hay ningún interés legítimo para reservar la información relativa a violaciones masivas de derechos*

¹⁵ *Op. Cit.*, Párrafo 134.

*humanos; el Estado no ha demostrado un interés actual, imperioso u obligatorio en mantener reservada la información requerida por las víctimas y la revelación de información no puede constituir un daño cierto, objetivo, grave y actual a la seguridad nacional; b) el desconocimiento de la verdad por parte de los familiares y el mantenimiento de falta de información es una situación 'equiparable a la tortura'; c) el Estado nunca podría negar el acceso a la información a jueces y organismos autónomos de investigación que puedan verificar el legítimo objetivo de la reserva, y d) la libertad de expresión y el acceso a la información contribuyen a garantizar los derechos a la verdad, la justicia y la reparación, evitando que se produzcan nuevas violaciones graves a derechos humanos".*¹⁶ Asimismo, el referido organismo cuestionó las normas brasileñas relativas al acceso a la información que rigieron el caso, por entender que no responden a los parámetros fijados por el sistema interamericano. En ese sentido, señaló que el ordenamiento prevé períodos de restricción ilegítimos; no contempla la obligación de fundamentar adecuadamente las negativas a las solicitudes; no determina procedimientos administrativos que aseguren la correcta tramitación y resolución de solicitudes de información, ni plazos para responder, ni posibilidad de impugnar la negativa a través de un recurso rápido y efectivo. Por otro lado, la Comisión puso de manifiesto que *"...los Estados tienen la obligación positiva de producir y conservar información, lo que obliga a buscarla y a implementar medidas que permitan la custodia, el manejo y el acceso a los archivos"*.¹⁷ Finalmente, el organismo internacional resaltó la ineficacia de los medios judiciales intentados a los fines de hacer efectivo el derecho a la información. En virtud de lo expuesto, solicitó a la Corte que declare al Estado de Brasil responsable por la violación de los artículos 8 y 25 de la Convención, en concordancia con el artículo 1.1 y del artículo 13, en conjunto con los artículos 1.1 y 2 del mismo instrumento, y que ordene al Estado a reformar su

¹⁶ *Op. Cit.*, Párrafo 184.

¹⁷ *Ibidem.*



régimen jurídico interno, de conformidad con el artículo 2, con relación al artículo 13 de la Convención Americana.

c) Por su parte, el Grupo Tortura Nunca Mais de Río de Janeiro, la Comisión de Familiares de Muertos y Desaparecidos Políticos del Instituto de Estudios de la Violencia del Estado y el Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (denominados en la sentencia conjuntamente como “los representantes”) coincidieron con los alegatos de la Comisión. Además, agregaron que “...*la negativa de entregar documentos o la falla de las autoridades en comprobar la destrucción de los mismos, demuestran claramente la violación por parte del Estado del derecho a la información. (...) Las limitaciones de los mecanismos creados por el Estado, la ineficacia de las acciones civiles interpuestas con el fin de acceder a la información y de las misiones de búsqueda emprendidas por el Estado, y las medidas legislativas y administrativas sobre restricciones de acceso a la información secreta en poder del Estado, han impedido la reconstrucción de los hechos y, consecuentemente, de la verdad*”.¹⁸

d) En su defensa, el Estado refirió a las diversas normas que regulan la sistematización y publicación de información sobre muertos y desaparecidos políticos, aprobadas durante el régimen constitucional. Por otro lado, hizo mención a las medidas adoptadas, entre otras, el Proyecto Memorias Reveladas, al tiempo que puso de manifiesto los logros alcanzados por la Comisión Especial, la cual, sostuvo el Estado, consiguió reconstruir muchos episodios de muerte y de desapariciones forzadas ocurridas durante el régimen militar. Asimismo, informó sobre su “compleja” red de archivos, los cuales, manifestó “...*están a disposición para su consulta, dependiendo su “liberación” de los plazos legales de clasificación. En el marco del cumplimiento de la sentencia de la Acción Ordinaria, el 10 de julio de 2009, entregó copias de millares de páginas de documentos sobre la Guerrilha do Araguaia, los cuales representan toda la información conocida y archivada en el*

¹⁸ Op. Cit., Párrafo 185.

ámbito de la Unión referente a la Guerrilla. Afirmó que a los documentos específicamente relacionados con la Guerrilha do Araguaia no se les aplica la restricción de acceso a documentos públicos basada en la seguridad de la sociedad y del Estado".¹⁹ Finalmente, el Estado de Brasil declaró que no había en sus archivos más documentos que los presentados en el marco de la Acción Ordinaria No. 82.00.24682-5, a la que referiremos a continuación. Ello así, dado que las fuerzas armadas destruyeron muchos de los documentos, de acuerdo con la normativa vigente en la época, por la que no podrían determinarse, según la defensa, responsabilidades individuales de los funcionarios.

e) Sentada la postura de cada una de las partes, la Corte procedió a determinar los hechos probados o no controvertidos con relación al acceso a la información. En ese sentido, señaló que algunos familiares de integrantes de la Guerrilha do Araguaia promovieron desde 1982 una acción no penal, a fin de esclarecer las circunstancias de las desapariciones forzadas, localizar los restos mortales y acceder a los documentos oficiales sobre las operaciones militares en esa región. Por otro lado, a solicitud de los familiares, en 2001 las Procuradurías de la República de los estados de Pará, de São Paulo y del Distrito Federal iniciaron sendas averiguaciones civiles, con la finalidad de recopilar información sobre la Guerrilha do Araguaia. Los fiscales elaboraron, en enero de 2002, un informe parcial, como consecuencia del cual el Ministerio Público Federal interpuso la Acción Civil Pública No. 2001.39.01.000810-5 contra la Unión. Finalmente, en 2005 el Ministerio Público Federal y la Comisión de Familiares de Muertos y Desaparecidos Políticos del Instituto de Estudios sobre la Violencia del Estado presentaron una petición de Notificación Judicial al Presidente de la República, al Vicepresidente y a otros altos funcionarios del gobierno y de las Fuerzas Armadas, con relación a la desclasificación de documentos confidenciales que interesen a los familiares de los muertos y desaparecidos políticos, con el fin de conocer la verdad

¹⁹ *Op. Cit.*, Párrafo 186.



y de localizar el paradero de los restos mortales de sus seres queridos, así como de posibilitar al Ministerio Público Federal el acceso a su contenido.

f) Respecto de la Acción Civil Pública No. 2001.39.01.000810-5 interpuesta por el Ministerio Público Federal, si bien en 2005 el Primer Juzgado Federal hizo lugar parcialmente a la acción, la cantidad de recursos que interpuso el Estado generaron que en diciembre de 2009 no se hubiera comenzado con su ejecución. En ese momento, la Unión solicitó que se declare la pérdida de su objeto, ya que se encontraría cumplido con la exhibición de documentos en el marco de la Acción Ordinaria que comentaremos a continuación. Si bien los objetos de dichas acciones son similares, la sentencia de primera instancia dictada en el procedimiento de la Acción Civil Pública se refiere a la exhibición reservada de documentos en audiencia secreta, con la presencia exclusiva de representantes del Ministerio Público Federal y del Ministerio de Defensa, por lo que no garantiza el acceso de las víctimas a tales documentos. En ese sentido, el Tribunal señaló que *“De este modo, aún cuando eventualmente se llegara a implementar la decisión del juez de primera instancia, su efecto no cumple con los requisitos del artículo 13 de la Convención Americana. A mayor abundamiento, se trata de una acción que no podía ser interpuesta por las víctimas, por lo que el Tribunal considera que no resulta adecuada para garantizar el derecho de los familiares a buscar y a recibir información”*.²⁰ Con relación a la Notificación Judicial, la Corte indica que no cuenta con mayores pruebas que su presentación.

g) Sí, en cambio, el fallo realiza un análisis pormenorizado respecto de la Acción Ordinaria No. 82.00.24682-5, acción de naturaleza civil iniciada el 19 de febrero de 1982, por veintidós (22) familiares de veinticinco (25) desaparecidos de la Guerrilla, en contra del Estado Federal ante el Primer Juzgado Federal del Distrito Federal. Los accionantes solicitaron al referido Juzgado que requiriera a la Unión que informara sobre la sepultura de sus familiares, de manera que se pudieran emitir

²⁰ *Op. Cit.*, Párrafo 215.

los certificados de defunción, realizar el traslado de los restos mortales y que suministrara el informe oficial del Ministerio de Guerra del 5 de enero de 1975, sobre las operaciones militares de combate a la Guerrilha do Araguaia.

La resolución del Primer Juzgado Federal llegó seis (6) años después, en marzo de 1989, rechazando la acción. Sin embargo, en 1993, el Tribunal Regional Federal de la Primera Región decidió favorablemente el recurso que contra ella interpusieron los familiares, revirtiendo la referida sentencia. Sin perjuicio de ello, entre marzo de 1994 y abril de 1996, la Unión interpuso tres (3) recursos. Todos ellos fueron rechazados por los tribunales competentes y finalmente, a mediados de 1998, el proceso regresó al conocimiento del juez de primera instancia, a fin de iniciar la instrucción procesal en cumplimiento de la sentencia de octubre de 1993 del Tribunal Regional Federal. Como consecuencia de ello, el juez de primera instancia requirió al Estado el envío del informe sobre la Guerrilha do Araguaia, pero el Estado presentó un nuevo recurso, que fue rechazado recién dos (2) años después, en febrero de 2000.

En 2003, el Primer Juzgado Federal ordenó la desclasificación y presentación de toda la información relativa a las operaciones militares relacionadas con la Guerrilha do Araguaia y que se informara sobre el lugar de sepultura de los desaparecidos, entre otras medidas. Durante los siguientes cuatro (4) años tramitaron distintos recursos interpuestos por la Unión. Todos ellos fueron rechazados y, finalmente, el 12 de marzo de 2009 se ordenó la ejecución de sentencia.

Para dar cumplimiento a la sentencia, el Estado constituyó el Grupo de Trabajo Tocantins y el 10 de julio de 2009 la Abogacía General de la Unión presentó en la causa el informe elaborado por el Ministerio de Defensa, "Informaciones sobre la Guerrilha do Araguaia". El referido informe contaría con unas veintiún mil (21.000) páginas de documentos de los archivos del antiguo Servicio Nacional de Informaciones que estaban bajo custodia del Archivo Nacional y que comprenden documentos de los tres (3) servicios secretos de las Fuerzas Armadas. *"Con ello el*



Estado aportó al procedimiento de la Acción Ordinaria información recabada por diferentes órganos del Estado en diferentes períodos la cual, indicó, constituiría toda la documentación disponible en el ámbito de la Unión acerca de las referidas operaciones militares, especialmente en lo que refiere a los enfrentamientos armados, a la captura y detención de civiles, al reconocimiento de cuerpos y a la identificación de guerrilleros. El referido Informe del Ministerio de Defensa indica que desde finales de 2003 fueron instaurados en el ámbito de las Fuerzas Armadas procedimientos específicos de investigación con el objetivo de obtener informaciones sobre los combates a la Guerrilla y sobre la posible localización de restos mortales de personas desaparecidas”.²¹

h) Sentados los hechos relacionados con la imputada violación del derecho de acceso a la información, la Corte recordó algunos de los postulados que sostuvo reiteradamente a lo largo del tiempo. Así, señaló que, de acuerdo a la protección que otorga la Convención Americana, el derecho a la libertad de pensamiento y de expresión comprende no solo el derecho y la libertad de expresar su propio pensamiento, sino también el derecho y la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole; derecho que es también reconocido por otros instrumentos internacionales de derechos humanos, tales como la Declaración Universal de Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

Asimismo, sostuvo que “...el artículo 13 de la Convención, al estipular expresamente los derechos a buscar y a recibir informaciones, protege el derecho que tiene toda persona a solicitar el acceso a la información bajo el control del Estado, con las salvedades permitidas bajo el régimen de restricciones de la Convención. Consecuentemente, dicho artículo ampara el derecho de las personas a recibir dicha información y la obligación positiva del Estado de suministrarla, de forma tal que la persona pueda tener acceso y conocer esa información o reciba

²¹ Op. Cit., Párrafo 192.

*una respuesta fundamentada cuando, por algún motivo permitido por la Convención, el Estado pueda limitar el acceso a la misma para el caso concreto. Dicha información debe ser entregada sin necesidad de acreditar un interés directo para su obtención o una afectación personal, salvo en los casos en que se aplique una legítima restricción. Su entrega a una persona puede permitir a su vez que la información 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”.*²²

En ese orden, el Tribunal destacó la importancia de que las autoridades estatales se rijan, en una sociedad democrática, por el principio de máxima divulgación, el cual establece la presunción de que toda información es accesible, sujeto a un sistema restringido de excepciones.

Por otro lado, recordó su doctrina con relación al derecho que tiene toda persona, incluyendo los familiares de las víctimas de graves violaciones a derechos humanos, a conocer la verdad. En virtud de él, los familiares de las víctimas y la sociedad en su conjunto deben ser informados de todo lo sucedido con relación a dichas violaciones.

Al respecto, sostuvo: “...la Corte Interamericana ha considerado el contenido del derecho a conocer la verdad en su jurisprudencia, en particular en casos de desaparición forzada. Desde el Caso Velásquez Rodríguez el Tribunal afirmó la existencia de un `derecho de los familiares de la víctima de conocer cuál fue el destino de ésta y, en su caso, dónde se encuentran sus restos`. La Corte ha reconocido que el derecho de los familiares de víctimas de graves violaciones de derechos humanos a conocer la verdad se enmarca en el derecho de acceso a la

²² Op. Cit., Párrafo 197.



*justicia. Asimismo, el Tribunal ha considerado la obligación de investigar como una forma de reparación, ante la necesidad de remediar la violación del derecho a conocer la verdad en el caso concreto. De igual modo, en el presente caso, el derecho a conocer la verdad se relaciona con la Acción Ordinaria interpuesta por los familiares, que se vincula con el acceso a la justicia y con el derecho a buscar y recibir información consagrado en el artículo 13 de la Convención Americana. Finalmente, el Tribunal también ha establecido que en casos de violaciones de derechos humanos, las autoridades estatales no se pueden amparar en mecanismos como el secreto de Estado o la confidencialidad de la información, o en razones de interés público o seguridad nacional, para dejar de aportar la información requerida por las autoridades judiciales o administrativas encargadas de la investigación o proceso pendientes. Asimismo, cuando se trata de la investigación de un hecho punible, la decisión de calificar como secreta la información y de negar su entrega jamás puede depender exclusivamente de un órgano estatal a cuyos miembros se les atribuye la comisión del hecho ilícito. De igual modo, tampoco puede quedar a su discreción la decisión final sobre la existencia de la documentación solicitada”.*²³

i) En ese marco, la Corte siguió por analizar el accionar del Estado con relación a tres puntos fundamentales: 1) la entrega de la información requerida; 2) el plazo de la acción tendiente a obtenerla; y 3) el marco normativo en el cual se basó la pretensión.

1) Respecto del primero de ellos, resulta importante destacar que el Tribunal enfatizó el deber de las autoridades públicas de actuar de buena fe, a fin de asegurar la efectividad del derecho de acceso a la información. En ese sentido, señaló: *“Llama la atención del Tribunal que el Estado no hubiese procedido a la entrega de toda la información bajo su tutela cuando le fue requerida dentro del procedimiento de la Acción Ordinaria (...) A criterio de este Tribunal, el Estado no puede ampararse*

²³ Op. Cit., Párrafos 201 y 202.

*en la falta de prueba de la existencia de los documentos solicitados sino que, por el contrario, debe fundamentar la negativa a proveerlos, demostrando que ha adoptado todas las medidas a su alcance para comprobar que, efectivamente, la información solicitada no existía. Resulta esencial que, para garantizar el derecho a la información, los poderes públicos actúen de buena fe y realicen diligentemente las acciones necesarias para asegurar la efectividad de ese derecho, especialmente cuando se trata de conocer la verdad de lo ocurrido en casos de violaciones graves de derechos humanos como las desapariciones forzadas y la ejecución extrajudicial del presente caso. Alegar ante un requerimiento judicial, como el aquí analizado, la falta de prueba sobre la existencia de cierta información, sin haber indicado, al menos, cuáles fueron las diligencias que realizó para confirmar o no su existencia, posibilita la actuación discrecional y arbitraria del Estado de facilitar o no determinada información, generando con ello inseguridad jurídica respecto al ejercicio de ese derecho”.*²⁴

2) En cuanto al segundo punto, la Corte señaló que el derecho de acceso a la justicia debe asegurar, en un plazo razonable, el derecho de las presuntas víctimas o sus familiares a que se haga todo lo necesario para conocer la verdad de lo sucedido y, en su caso, se sancione a los responsables, ya que la falta de razonabilidad del plazo constituye, en sí misma, una violación a las garantías judiciales reconocidas por la Convención. Para determinar la razonabilidad del plazo, el Tribunal consideró, como lo había hecho ya en reiteradas oportunidades, cuatro elementos, a saber: a) la complejidad del asunto; b) la actividad procesal del interesado; c) la conducta de las autoridades judiciales, y d) la afectación generada en la situación jurídica de la persona involucrada en el proceso.

Sobre la complejidad del asunto, la Corte señaló que el objeto de la Acción Ordinaria era el acceso a documentos oficiales sobre las operaciones militares contra la *Guerrilha do Araguaia*. En tanto se trataba de acceder a información en

²⁴ *Op. Cit.*, Párrafos 210 y 211.



poder del Estado, no advirtió una complejidad tal que justifique una dilación tan amplia. En efecto, señala el organismo: *“La Acción Ordinaria se interpuso en el año 1982 y la sentencia de primera instancia se dictó en el año 2003, es decir, 21 años después. Por otra parte, desde la emisión de esa decisión hasta que el Estado inició su cumplimiento en el año 2009, transcurrieron seis años”*.²⁵

Respecto de la actividad procesal de los interesados, señaló que *“...resulta evidente que en ningún momento éstos han intentado obstruir el proceso judicial ni mucho menos dilatar cualquier decisión al respecto; por el contrario, han participado del mismo en diferentes momentos con el propósito de avanzar en la resolución del proceso judicial”*.²⁶

Sobre el tercero de los puntos, la Corte hizo hincapié en la cantidad de recursos que interpuso el Estado, en el tiempo que demoraron los expedientes judiciales cada vez que se resolvía uno de ellos en regresar a la instancia de ejecución –meses y, en algunos casos, años- y en las veces que aseguró la inexistencia de información, a pesar de lo cual en 2009 aportó una gran cantidad de documentación.

Por último, en cuanto a la afectación generada en la situación jurídica de la persona involucrada en el proceso, el Tribunal, como lo hizo en otros casos que involucraron graves violaciones a los derechos humanos, no consideró necesario analizar este elemento para determinar la razonabilidad o no del plazo de la Acción Ordinaria.

En virtud de las consideraciones expuestas, la Corte entendió que el lapso de tiempo transcurrido, es decir veintisiete (27) años, *“...sobrepasó excesivamente un plazo que pudiera considerarse razonable”*.²⁷

²⁵ *Op. Cit.*, Párrafo 220.

²⁶ *Op. Cit.*, Párrafo 221.

²⁷ *Op. Cit.*, Párrafo 224.

3) En relación con el marco normativo, dado que el Estado no basó su denegatoria de información en una restricción impuesta por ley, sino en su presunta inexistencia, la Corte no se pronunció sobre las normas relativas al derecho de acceso a la información vigentes en el Estado de Brasil. Sin perjuicio de ello, recordó algunos puntos que debe contener la legislación interna para ser compatible con el artículo 13 de la Convención.

En ese sentido, si bien el Tribunal reconoció que el derecho de acceder a la información pública en poder del Estado no es un derecho absoluto, pudiendo estar sujeto a restricciones, también recordó los requisitos que estas deben cumplir para aprobar el control de convencionalidad. Estos son: a) deben ser fijadas por ley –en sentido formal y material– como medio para asegurar que no queden al arbitrio del poder público; b) deben responder a un objetivo permitido por el artículo 13.2 de la Convención Americana, es decir, ser 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; y c) ser necesarias en una sociedad democrática y orientadas a satisfacer un interés público imperativo, lo que implica que de todas las alternativas deben escogerse aquellas medidas que restrinjan o interfieran en la menor medida posible el efectivo ejercicio del derecho de buscar y recibir la información.

Además, señaló que para garantizar el ejercicio pleno y efectivo de este derecho es necesario que tanto la legislación y la gestión estatal se rijan por los principios de buena fe y de máxima divulgación; debiendo toda denegatoria de información ser motivada y fundamentada, correspondiendo al Estado la carga de la prueba referente a la imposibilidad de relevar la información y, ante la duda o el vacío legal, debe primar el derecho de acceso a la información. Asimismo, recordó la obligación de las autoridades estatales de no ampararse en mecanismos como el secreto de Estado o la confidencialidad de la información en casos de violaciones de derechos humanos.



En otro orden, el Tribunal destacó la obligación de garantizar la efectividad de un procedimiento adecuado para la tramitación y resolución de las solicitudes de información, que fije plazos para resolver y entregar la información, y que se encuentre bajo la responsabilidad de funcionarios debidamente capacitados. Por último, señaló que, ante la denegación de acceso a determinada información bajo su control, el Estado debe garantizar que exista un recurso judicial sencillo, rápido y efectivo que permita determinar si se produjo una vulneración del derecho de acceso a la información y, en su caso, ordenar al órgano correspondiente su entrega.

j) En virtud de las consideraciones previamente expuestas, la Corte declaró al Estado de Brasil como responsable por la violación del derecho a la libertad de pensamiento y de expresión consagrado en el artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, con relación a los artículos 1.1, 8.1 y 25 de dicho instrumento, por la afectación del derecho a buscar y a recibir información, así como del derecho a conocer la verdad de lo ocurrido. Asimismo, determinó que el Estado es responsable por la violación de los derechos a las garantías judiciales establecidos en el artículo 8.1 de la Convención Americana, respecto de los artículos 1.1 y 13.1 de la misma, por exceder el plazo razonable de la Acción Ordinaria.

Como consecuencia de ello, el Tribunal dispuso que el Estado debe conducir eficazmente, ante la jurisdicción ordinaria, la investigación penal de los hechos del caso a fin de esclarecerlos, determinar las correspondientes responsabilidades penales y aplicar efectivamente las sanciones y consecuencias que la ley prevea. Asimismo, determinó que el Estado debe asegurar el pleno acceso y capacidad de actuar de los familiares de las víctimas en todas las etapas de la investigación y el juzgamiento de los responsables, de acuerdo con la ley interna y las normas de la Convención Americana. Adicionalmente, los resultados de los procesos correspondientes deberán ser públicamente divulgados para que la sociedad brasileña conozca los hechos objeto del caso, así como a sus responsables.

La Corte valoró positivamente que Brasil haya adoptado medidas para avanzar en la búsqueda de las víctimas de la *Guerrilha do Araguaia*. Sin embargo, señaló que “...es necesario que el Estado realice todos los esfuerzos posibles para determinar su paradero a la brevedad. El Tribunal destaca que los familiares han esperado esa información por más de 30 años. En su caso, los restos mortales de las víctimas desaparecidas que sean encontrados, previamente identificados, deberán ser entregados a sus familiares a la mayor brevedad y sin costo alguno para ellos, para que puedan sepultarlos de acuerdo a sus creencias”.²⁸

Por otro lado, el Tribunal determinó el deber del Estado de realizar un acto público de reconocimiento de responsabilidad internacional por los hechos del caso y de publicar el fallo en diversos medios. Adicionalmente, estableció la obligación de continuar con las acciones desarrolladas en materia de capacitación e implementar, en un plazo razonable, un programa o curso permanente y obligatorio sobre derechos humanos, dirigido a todos los niveles jerárquicos de las Fuerzas Armadas.

Asimismo, dispuso el deber del Estado de adoptar, en un plazo razonable, las medidas necesarias para tipificar el delito de desaparición forzada de personas de conformidad con los estándares interamericanos. Hasta que ello sucediera, determinó la obligación de adoptar todas aquellas acciones que garanticen el efectivo enjuiciamiento y, en su caso, sanción respecto de los hechos constitutivos de desaparición forzada a través de los mecanismos existentes en el derecho interno.

Finalmente, en lo que aquí respecta, la Corte estableció el deber del Estado de continuar desarrollando las iniciativas de búsqueda, sistematización y publicación de toda la información sobre la *Guerrilha do Araguaia*, así como de la información relativa a violaciones de derechos humanos ocurridas durante el régimen militar, garantizando el acceso a ella.

²⁸ *Op. Cit.*, Párrafo 262.



V.- El derecho de acceso a la información en Argentina

Pasamos ahora a describir la evolución jurisprudencial y normativa del derecho de acceso a la información en nuestro país. En ese sentido, debemos comenzar señalando que la consagración constitucional expresa del derecho de acceso a la información tuvo lugar recién con la reforma de 1994. Con anterioridad a ella, sin embargo, su protección estaba dada por el artículo 33, ya que, como dijimos, se trata de un derecho que nace de la forma republicana de gobierno.

En nuestra constitución actual encontramos diferentes disposiciones que refieren a este derecho. Así, el artículo 38, relativo a partidos políticos, luego de establecer que el Estado contribuye a su sostenimiento económico, determina que deberán dar publicidad del origen y destino de sus fondos y patrimonio. Por su parte, el artículo 41 insta a las autoridades a proveer a la información y educación ambientales. Asimismo, el artículo 42 enumera, entre los derechos de los consumidores y usuarios en la relación de consumo, el de acceder a una información adecuada.

Si bien los artículos enumerados se refieren a situaciones particulares, el artículo 75 inciso 22, al otorgar jerarquía constitucional a diversos instrumentos internacionales de derechos humanos, entre los cuales se encuentran los referenciados en los acápites precedentes²⁹, reconoce el derecho de acceso a la información en forma genérica.

En el ámbito infraconstitucional, hasta la entrada en vigencia de la Ley N° 27.275, encontrábamos básicamente seis (6) reglamentaciones de los preceptos constitucionales mencionados. Estas eran: 1) la Ley de Defensa del Consumidor N° 24.240; 2) la Ley de Protección de Datos Personales N° 25.326; 3) la Ley General del Ambiente N° 25.675; 4) la Ley de Libre Acceso a la Información Ambiental N°

²⁹ Nos referimos a 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 Civiles y Políticos y Convención sobre los Derechos del Niño.

25.831; 5) el Decreto de Acceso a la Información Pública N° 1172/03; y 6) el Decreto de creación del Plan de Apertura de Datos N° 117/16.³⁰

Respecto del Decreto N° 1172/03, cabe destacar que este establece procedimientos de audiencias públicas para el Poder Ejecutivo Nacional, de publicidad para la gestión de interés (*lobby*), de elaboración participativa de normas, de acceso a la información pública para el Poder Ejecutivo Nacional y de reuniones abiertas de los entes reguladores de los servicios públicos. Como vemos, si bien implicó un avance en orden a la efectiva vigencia del derecho de acceso a la información, su alcance es limitado, ya que solo resulta de aplicación en el ámbito del Poder Ejecutivo Nacional.

Con relación al Decreto N° 117/16, debemos señalar que a través del mismo se instruyó a los ministerios, secretarías y organismos desconcentrados y descentralizados, dependientes del Poder Ejecutivo Nacional, a presentar ante la Autoridad de Aplicación – entonces Ministerio de Modernización de la Nación – y a los efectos de su publicación, un Plan de Apertura de Datos. Este debía detallar los activos de datos bajo su jurisdicción y/o tutela, así como el cronograma de publicación aplicable. Asimismo, se creó el Portal Nacional de Datos Públicos, en el cual deben publicarse y mantenerse actualizados diferentes datos relativos a la Administración Pública Nacional. Al igual que en el caso del decreto referenciado precedentemente, y justamente en virtud de su naturaleza, los alcances de la norma son limitados al ámbito del Poder Ejecutivo Nacional.

En resumen, no había, hasta la entrada en vigencia de la Ley N° 27.275, en nuestro ordenamiento jurídico una norma que regule en forma genérica la obligación del Estado de suministrar información pública a los ciudadanos.

³⁰ Con posterioridad a la sanción de la Ley N° 27.275, encontramos otras dos leyes que reglamentan lo dispuesto por artículos de la Constitución Nacional referenciados. Se trata de las Leyes N° 27.279 -Ley de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental para la Gestión de Envases Vacíos Fitosanitarios- y N° 27.520 -Ley de Presupuestos Mínimos de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático Global-. Cabe señalar que en ninguna de estas normas encontramos una regulación genérica del derecho de acceso a la información pública, sino que se encuentra limitado a la materia específica de cada una de ellas.



V.- i.- Jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación

a) Durante años, fue tarea de los tribunales suplir la omisión del legislador en la materia. En este sentido, incluso antes de que la Corte Interamericana de Derechos Humanos dictara sentencia en el fallo “*Claude Reyes vs. Chile*”, la Corte Suprema de Justicia de la Nación reconoció el derecho de Facundo Raúl Urteaga³¹ de acceder a la información existente en poder del Estado, a fin de conocer el paradero de su hermano, desaparecido durante la última dictadura cívico-militar. Al respecto, la mayoría entendió que el actor, en virtud de su nexo familiar con el desaparecido, se encontraba legitimado para interponer la acción de *habeas data*. Por su parte, los Doctores Belluscio, López y Bossert sostuvieron que, si bien el *habeas data* no era la vía procedente, el actor tenía derecho de conocer aquella información que pudiera contribuir a determinar lo ocurrido con su hermano.

De especial interés en el marco del presente resulta el voto del Doctor Fayt, quien en aquella oportunidad señaló “...*que existen claras diferencias entre la garantía del hábeas data y el planteo de autos, que no es otra cosa que el reclamo a los jueces -en tanto guardianes de las garantías individuales- para que hagan valer lo establecido en los arts. 14 y 32 de la Constitución Nacional: esto es, el derecho a la información, que es preexistente a la incorporación del hábeas data en nuestra Ley Fundamental. Otra interpretación importaría aceptar que el reciente ingreso de este instituto habría incorporado a la Constitución el derecho a la información sobre los asuntos públicos, cuando éste es inherente al sistema republicano y a la publicidad de los actos de gobierno.*” (Considerando 11).

b) Asimismo, entre 2012 y 2016 la Corte dictó cuatro sentencias de gran valor sobre la temática. En ellas no solo se reconoció el derecho de acceso a la información sino que, además, se delimitaron sus aspectos esenciales.³²

³¹ Fallos: 321:2767 - CSJN, U. 14. XXXIII., “Urteaga, Facundo Raúl c/ Estado Nacional-Estado Mayor Conjunto de las FF.AA.-s/ amparo ley 16.986”, 15-10-1998.

³² Seguimos en este punto a Gelli, María Angélica en “LEY DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA, LOS PRINCIPIOS, LOS SUJETOS OBLIGADOS Y LAS EXCEPCIONES”, Publicado en LA LEY 27/09/2016, Cita Online: AR/DOC/2969/2016.

1) Asociación Derechos Civiles c/ EN - PAMI (dto. 1172/2003) s/ amparo ley 16.986 (Sentencia del 4/12/2012).³³ El caso trata el amparo promovido por la Asociación por los Derecho Civiles (ADC) contra la negativa del Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (PAMI) de otorgar información sobre el presupuesto individualizado por rubros que el demandado había destinado a publicidad durante los meses de mayo y junio de ese año. Tanto en primera como en segunda instancia, se hizo lugar a la petición del actor, ante lo cual el PAMI interpuso recurso extraordinario federal.

La demandada alegó en su defensa no encontrarse sujeta a las previsiones del Decreto N° 1172/03, por no tratarse de un “órgano estatal”. En tanto, ADC fundó la obligatoriedad del PAMI de entregar la información solicitada en el vínculo que el organismo tiene con el Estado. En ese sentido, pusieron de resalto que el PAMI es dirigido por alguien nombrado por el Poder Ejecutivo Nacional, que es sujeto de control, que puede ser intervenido y, sobre todo, que maneja fondos públicos para la provisión de servicios de interés público.

En su sentencia, la Corte reconoció de manera explícita, amplia y contundente el derecho de todos los ciudadanos a acceder a la información pública y, en consecuencia, ordenó al PAMI entregar los datos requeridos.

El Tribunal entendió que la negativa adoptada por el organismo *“...constituye un acto arbitrario e ilegítimo en el marco de los principios de una sociedad democrática e implica, en consecuencia, una acción que recorta en forma severa derechos que son reservados -como se verá- a cualquier ciudadano, en tanto se trate de datos de indudable interés público y que hagan a la transparencia y a la publicidad de gestión de gobierno, pilares fundamentales de una sociedad que se precie de ser democrática”*(Considerando 7°).

Asimismo, puso de relieve la relación directa e inmediata entre el derecho de acceso a la información y otros derechos humanos. Tal es el caso de la libertad

³³ Fallos: 335:2393.



de expresión, que en la causa se encontraba íntimamente involucrada, dado que se trataba de información relativa a la distribución de publicidad oficial.

Por otro lado, luego de repasar la evolución en el derecho internacional del derecho de acceso a la información y con varias citas al fallo “*Claude Reyes vs. Chile*”, se hizo énfasis en la importancia de este derecho en un sistema democrático. En ese sentido, la Corte 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...*” (Considerando 10). A lo cual agregó: “*El acceso a la información promueve la rendición de cuentas y la transparencia dentro del Estado y permite contar con un debate público sólido e informado. De esta manera, un apropiado régimen jurídico de acceso a la información habilita a las personas a asumir un papel activo en el gobierno, condición necesaria para el mantenimiento de una democracia sana*” (Considerando 14).

Finalmente, la Corte refutó la alegada exclusión del PAMI de los alcances del Decreto N° 1172/03. Si bien no desconoció la calidad no estatal del organismo, sí entendió que “*...el objeto del reclamo trata de la solicitud de una información pública a una institución que gestiona intereses públicos y que detenta una función delegada del Estado, siendo indiscutible la interacción entre el ente demandado y la administración estatal. [...] Por lo que, con ese alcance, la asociación actora posee el derecho a que le brinden la información solicitada en forma completa y la demandada tiene la obligación de brindarlo, siempre que no demuestre -circunstancia que no se ha dado en la especie- que le cabe alguna restricción legal*” (Considerando 13).

2) CIPPEC c/ EN — Ministerio de Desarrollo Social - dto. 1172/2003 s/ amparo ley 16.986 (Sentencia del 26/3/2014).³⁴ En este caso, la ONG Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC),

³⁴ Fallos: 337:256.

con el patrocinio de ADC, interpuso acción de amparo contra el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, a fin de que este brindara el listado de beneficiarios de los planes sociales, así como de los intermediarios que los adjudicaban y de los datos de gastos, aplicación y ejecución de dichos planes. Es decir, el modo en que el Ministerio ejecutaba el presupuesto público asignado por el Congreso de la Nación respecto de determinados programas.

Al rechazar la solicitud, el Ministerio alegó que hacer lugar a ella implicaría una violación del derecho a la privacidad de los beneficiarios, garantizado en la ley de hábeas data y de protección de datos personales, por entender que se trataba de datos sensibles cuya divulgación generaría estigmatización y discriminación.

La Corte no hizo lugar al argumento de la demandada por entender que las organizaciones sociales que distribuyen los planes, en tanto personas jurídicas, no poseen datos sensibles referidos a la privacidad. A mayor abundamiento, el Tribunal señaló que *“...una interpretación que permita la coexistencia armónica de las disposiciones existentes en el ordenamiento nacional en materia de datos personales y de acceso a la información, lleva a sostener que las disposiciones del art. 11 de la ley 25.326, en cuanto subordinan la cesión de esos datos a la existencia de un interés legítimo, no alcanzan a aquellos supuestos relativos a información personal que forma parte de la gestión pública”* (Considerando 13).

A ello agregó que *“...el acceso a estos datos posee un claro interés público en la medida que [...] para realizar un exhaustivo control social sobre el modo en que los funcionarios competentes han asignado estos subsidios resulta necesario acceder al listado de los distintos beneficiarios y receptores de los planes sociales”* (Considerando 26). En consonancia con los organismos internacionales que tratan la materia, la Corte subrayó que esta información no pertenece al Estado, sino al pueblo de la Nación. Asimismo, el Tribunal enfatizó nuevamente la importancia de este derecho en el control de los funcionarios públicos por parte de la ciudadanía al sostener que *“...garantizando el control del accionar público en esta materia es que se podrán constatar los criterios empleados para la asignación de los subsidios y,*



en caso de detectar supuestos de arbitrariedad o desigualdad de trato, acudir a los correspondientes remedios legales en resguardo de los derechos de las personas que integran ese colectivo” (Considerando 28).

Finalmente, la Corte instó al Congreso de la Nación a dictar una ley con alcance general y pautas uniformes que permitan hacer efectivo el derecho de acceso a la información, al tiempo que aseguren la previsibilidad en su ejercicio, de modo tal de reducir posibles arbitrariedades por parte de quienes se encuentran obligados a brindar información pública.

3) Giustiniani, Rubén Héctor c. Y.P.F. S.A. s/ amparo por mora (Sentencia del 10/11/2015).³⁵ En la presente causa la Corte analiza la acción de amparo interpuesta por Rubén Héctor Giustiniani con el objeto de que YPF S.A. le entregara copia íntegra del acuerdo de proyecto de inversión que la sociedad había suscripto con la empresa Chevron Corporation para la explotación conjunta de hidrocarburos no convencionales en la provincia de Neuquén. La demanda fue rechazada tanto por la jueza de primera instancia como por la Sala I de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal.

Contra dicha decisión, el actor interpuso recurso extraordinario federal, que la Corte Suprema de Justicia de la Nación resolvió haciendo lugar a la pretensión. Para así decidir, el Tribunal tuvo en cuenta el vínculo entre el Poder Ejecutivo Nacional y la empresa demandada. Se puso de manifiesto la facultad del PEN de designar al gerente general de la compañía; se trajo a colación el Decreto N° 1189/12 que declara que YPF S.A. integra el Sector Público Nacional y se subrayó que la Ley N° 26.741, mediante la cual se declaró de utilidad pública y sujeto a expropiación el cincuenta y un por ciento (51%) del patrimonio de YPF S.A., también declaró de “interés público nacional” el logro del autoabastecimiento de hidrocarburos como objetivo prioritario de la República Argentina.

³⁵ Fallos: 338:1258.

En virtud de lo expuesto, la Corte concluyó que *“...la empresa desempeña importantes y trascendentes actividades, en las que se encuentra comprometido el interés público, por lo que no puede, en el marco de los principios de una sociedad democrática y de acuerdo a la jurisprudencia reseñada³⁶, negar información de indudable interés público, que hace a la transparencia y a la publicidad de su gestión”* (Considerando 17).

Finalmente, nos parece importante resaltar que en el caso el Tribunal fijó las pautas a las que debe ajustarse una excepción al principio de máxima divulgación. En esa línea, se dijo que *“...para no tornar ilusorio el principio de máxima divulgación imperante en la materia, los sujetos obligados solo 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”* (Considerando 26).

4) Garrido, Carlos Manuel c. EN - AFIP s/ amparo - ley 16.986. (Sentencia del 21/6/2016)³⁷ En el último caso que referiremos previo a la sanción de la Ley N° 27.275, el diputado Carlos Manuel Garrido, en calidad de tal y como ciudadano, se presentó ante la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP), a fin de obtener información sobre el nombramiento de un agente del organismo y el estado en que se encontraba el sumario administrativo que se había iniciado contra dicho agente a partir del año 2010, por presunto contrabando.

Recordando lo resuelto en el fallo anterior, la Corte sostuvo que *“...en materia de acceso a la información pública existe un importante consenso normativo y jurisprudencial en cuanto a que la legitimación para presenta[r] solicitudes de*

³⁶ Se refiere a los fallos CSJN - "Asociación Derechos Civiles c/ EN - PAMI (dto. 1172/2003) s/ amparo ley 16.986" y CIDH - "Claude Reyes vs. Chile", ambos expuestos precedentemente.

³⁷ Fallos: 339:827.



acceso debe ser entendida en un sentido amplio, sin necesidad de exigir un interés calificado 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. De poco serviría el establecimiento de políticas de transparencia y garantías en materia de información pública si luego se dificulta el acceso a ella mediante la implementación de trabas de índole meramente formal” (Considerando 4°).

En cuanto a la defensa alegada por la AFIP con relación a la protección de los datos personales del agente en cuestión, la Corte manifestó que la Ley N° 25.326, en tanto subordina la cesión de esos datos a la existencia de un interés legítimo, no alcanza a los supuestos referentes a información personal que forma parte de la gestión pública, excepto “...para asegurar el respeto a los derechos o la reputación de los demás o la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas” (Considerando 5°).

A ello agregó que la información solicitada por el diputado no se relaciona con datos sensibles en los términos de la ley mencionada, sino que atañe exclusivamente a circunstancias vinculadas a la carrera administrativa de un funcionario, que son de innegable interés público en tanto permiten conocer aspectos relevantes sobre las personas que tienen a su cargo la gestión de los asuntos del Estado, y facilita a quien requiere la información ejercer el control sobre la regularidad de los actos de la administración.

Así fue cómo, ante la ausencia del legislador, la Corte Suprema de Justicia de la Nación, con una marcada influencia por parte de los organismos internacionales, especialmente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, fue delimitando el derecho de acceso a la información.

c) A poco más de un año de entrada en vigencia de la Ley de Acceso a la Información Pública, la Corte tuvo oportunidad de expedirse nuevamente sobre la

materia en el caso “Savoia, Claudio Martín c/ EN – Secretaría Legal y Técnica (dto. 1172/03) s/ amparo ley 16.986” (Sentencia del 7/3/2019)³⁸. Los hechos que desencadenaron la causa fueron los siguientes: Claudio Martín Savoia solicitó, el 16 de mayo de 2011, a la Secretaría Legal y Técnica de la Presidencia de la Nación, que pusieran a su disposición copia de determinados decretos del Poder Ejecutivo Nacional, dictados por quienes se desempeñaron como presidentes de facto durante los años 1976 a 1983. La cartera de Estado requerida rechazó la solicitud con fundamento en el artículo 16 inciso a) del Anexo VII del Decreto N° 1172/03, por haber sido calificadas las normas en cuestión con carácter “secreto” y “reservado”.

Ante la negativa del organismo estatal, el peticionario interpuso acción de amparo, con el fin de que se le entregue la documentación solicitada y, en subsidio, en caso de que el juez estimase que los argumentos eran insuficientes para ordenar la entrega, que pidiera acceder a la documentación requerida, a fin de verificar que la clasificación de la misma, realizada por el Poder Ejecutivo, lo hubiera sido de acuerdo a parámetros legítimos.

La magistrada de primera instancia hizo lugar al amparo por entender que era aplicable al caso el Decreto N° 4/10, cuyo artículo primero dispone: *“Relévese de la clasificación de seguridad, establecida conforme a las disposiciones de la Ley N° 25.520 y su Decreto Reglamentario N° 950/02, a toda aquella información y documentación vinculada con el accionar de las FUERZAS ARMADAS durante el período comprendido entre los años 1976 y 1983, así como a toda otra información o documentación, producida en otro período, relacionada con ese accionar”*. En consecuencia, condenó al Estado Nacional a que exhibiera a la actora los decretos que no se encontraran dentro de las excepciones previstas por los artículos 2°³⁹ y

³⁸ Fallos: 342:208.

³⁹ Decreto N° 4/10 - Art. 2° — *“Exceptúase de lo dispuesto en el artículo 1° del presente Decreto, toda la información y documentación relativa al conflicto bélico del Atlántico Sur y cualquier otro conflicto de carácter interestatal.”*



3º⁴⁰ de la referida norma. Asimismo, ante un pedido de aclaratoria, agregó que, si la demandada alegaba que los decretos solicitados estaban alcanzados por las excepciones mencionadas, debía proceder a acompañar copia certificada de los mismos, a fin de que la jueza, asegurando el mantenimiento de su confidencialidad, tomara conocimiento personal y directo de los decretos en cuestión para poder verificar si las razones esgrimidas por el Estado justificaban la negativa de exhibición.

A su turno, apelada la sentencia por la demandada, la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal revocó la decisión de primera instancia y, en consecuencia, rechazó el amparo. Sostuvo que el actor no había demostrado un interés suficiente y concreto, diferenciado del que cualquier ciudadano puede tener en acceder a la información solicitada y que no acreditó la relación entre su condición de periodista, invocada en la demanda, y la defensa de un derecho subjetivo sobre un bien jurídico individual, ni con la tutela de un derecho de incidencia colectiva, según las categorías de intereses enunciadas por la Corte en el precedente 'Halabi', concluyendo de ello la falta de legitimación del actor. A pesar de estos argumentos, el tribunal se expidió sobre el fondo del asunto, con fundamento en el artículo 16 de la Ley de Inteligencia- Ley N° 25.520 y su decreto reglamentario, así como en el artículo 16 del Reglamento General del Acceso a la Información Pública para el Poder Ejecutivo Nacional -Decreto N° 1172/03-. Al respecto, la Cámara señaló que el Poder Ejecutivo Nacional había ejercido válidamente sus facultades para disponer, mediante resolución fundada, que determinada información quedara excluida del acceso público irrestricto, en interés de la seguridad interior, la defensa nacional y las relaciones exteriores de la Nación.

Contra dicha sentencia, el actor dedujo recurso extraordinario federal, que fue declarado formalmente admisible por el Tribunal. En este punto, es dable destacar que si bien la causa en cuestión se originó con anterioridad a la sanción

⁴⁰ Decreto N° 4/10 - Art. 3º — “En ningún caso, se dejará sin efecto la clasificación de seguridad otorgada a la información de inteligencia estratégica militar a la que se refiere el artículo 2º, inciso 4º, de la Ley N° 25.520.”

de la Ley N° 27.275, el Máximo Tribunal falló atendiendo a sus disposiciones. En ese sentido, recordó su reiterada jurisprudencia relativa a nuevas normas vinculadas al objeto del litigio que pudieran ser dictadas durante el transcurso del proceso, señalando que *“...el fallo que se dicte deberá atender también a las modificaciones introducidas por esos preceptos, en tanto configuran circunstancias sobrevinientes de las que no es posible prescindir”* (Considerando 9°).

La Corte comenzó por enunciar algunos principios relativos al alcance del derecho de acceso a la información bajo control del Estado y de los recaudos exigidos para limitarlo legítimamente, reconocidos por normas nacionales e internacionales, ampliamente desarrollados tanto por la Corte Interamericana de Derechos Humanos como por nuestro cimero Tribunal Nacional y consagrados expresamente en la Ley N° 27.275. Al respecto señaló: 1) que el derecho de acceso a la información se rige por el principio de máxima divulgación, según el cual toda información se presume accesible y sujeta a un sistema restringido de excepciones; 2) que la Corte Interamericana de Derechos Humanos, con base en el artículo 13 de la Convención, ha sostenido que las restricciones deben estar previa y claramente fijadas por ley en sentido formal, responder a alguno de los objetivos permitidos por el referido instrumento internacional, es decir, el respeto a los derechos o la reputación de los demás o la protección de la seguridad nacional, orden público o la salud o la moral pública, y ser necesarias en una sociedad democrática, lo que depende de que estén orientadas a satisfacer un interés público imperativo; 3) que la carga de la prueba de la legitimidad de la restricción recae sobre el Estado; y 4) que cuando se deniega una solicitud de información particular debe hacerse mediante una decisión escrita, debidamente fundada, que permita conocer cuáles son los motivos y normas en que se basa para no entregar la información en el caso concreto.

De la aplicación de los principios mencionados al caso concreto, la Corte concluyó que la conducta del Estado resultó ilegítima. En ese sentido, apuntó que en su respuesta la Secretaría Legal y Técnica de la Nación solo invocó el carácter



“secreto” y “reservado” de los decretos, sin mencionar la norma que daba sustento al Poder Ejecutivo Nacional para clasificarlos de ese modo. Señaló que la nueva Ley de Acceso a la Información exige que la denegación de la solicitud se haga por acto fundado, emitido por la máxima autoridad del organismo (art. 13). Concluyó, en este aspecto, recordando un caso similar al analizado, que *“...convalidar, sin más, una respuesta de esa vaguedad significaría dejar librada la garantía del acceso a la información al arbitrio discrecional del obligado y reduciría la actividad del magistrado a conformar, sin ninguna posibilidad de revisión, el obrar lesivo que es llamado a reparar”* (Considerando 11).

Respecto de la legitimación del actor, el Tribunal recordó su jurisprudencia, según la cual *“...la legitimación para solicitar acceso a la información bajo el control del Estado es amplia, y que corresponde a toda persona, sin necesidad de acreditar un interés directo para su obtención o una afectación personal”* (Considerando 13). Esta amplitud en la legitimación se deriva, refiere la Corte, *“...del derecho que tiene toda persona de conocer la manera en que sus gobernantes y funcionarios públicos se desempeñan... 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”* (Considerando 14). Esta postura respecto de la legitimación fue la recogida por el legislador en la Ley N° 27.275, cuyo artículo 4° dispone: *“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 derecho subjetivo o interés legítimo o que cuente con patrocinio letrado”*.

En virtud de estas consideraciones, la Corte dejó sin efecto la sentencia apelada, hizo lugar al amparo y devolvió las actuaciones *“...al tribunal de alzada para que complete el pronunciamiento, definiendo circunstancialmente los alcances del mandato judicial a que se condena; y, esencialmente, contemple las condiciones*

que deberá observar el Estado en caso de que la solicitud de acceso sea rechazada, en orden a proporcionar una respuesta debidamente motivada en las normas vigentes, sujeta a control judicial, que sea suficiente para justificar una restricción razonable al derecho de acceso a la información en los precisos términos de las reglas recordadas en este fallo” (Considerando 15).

V.-ii.- a) La Ley de Acceso a la Información Pública N° 27.275

Luego de varios proyectos que quedaron en el camino, finalmente, el 14 de septiembre de 2016, el Congreso de la Nación sancionó la Ley de Acceso a la Información Pública. Esta fue promulgada el 28 del mismo mes y publicada en el Boletín Oficial de la Nación al día siguiente.

El proyecto fue remitido al cuerpo legislativo por el Poder Ejecutivo Nacional, el cual fundamentó la medida en el principio republicano de publicidad de los actos de gobierno y en la libertad de expresión que da base a la opinión informada, esencial en un sistema representativo. Destacó la importancia del derecho de acceso a la información como herramienta fundamental en la lucha contra la corrupción y del control ciudadano sobre el poder público. Citó como fundamento, además, distintas disposiciones de la Constitución Nacional, de los tratados internacionales de Derechos Humanos con jerarquía constitucional y la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, de la cual dimos cuenta anteriormente.

Conforme su artículo primero, la ley tiene por objeto *“garantizar el efectivo ejercicio del derecho de acceso a la información pública, promover la participación ciudadana y la transparencia de la gestión pública...”*. Asimismo, establece una serie de principios que, según proclama la propia ley, hacen a su fundamento y que guiarán la interpretación de sus disposiciones. Muchos de ellos ya habían sido receptados por la jurisprudencia, tanto nacional como internacional, y son los siguientes: a) presunción de publicidad; b) transparencia y máxima divulgación; c)



informalismo; d) máximo acceso; e) apertura; f) disociación; g) no discriminación; h) máxima premura; i) gratuidad –en tanto no se requiera reproducción–; j) control; k) responsabilidad; l) alcance limitado de las excepciones; m) *in dubio pro petitor*; n) facilitación; y o) buena fe.

En cuanto a su alcance, el derecho de acceso a la información pública comprende la posibilidad de buscar, acceder, solicitar, recibir, copiar, analizar, reprocesar, reutilizar y redistribuir libremente la información bajo custodia de los sujetos obligados. En ese sentido, se entiende por información pública todo tipo de dato contenido en documentos de cualquier formato que aquellos generen, obtengan, transformen, controlen o custodien. Acorde con los estándares internacionales, toda información que generen, obtengan, transformen, controlen o custodien los sujetos que enumeraremos a continuación se presume pública, con las únicas limitaciones y excepciones que establece la ley.

La cuestión con relación a los sujetos obligados fue objeto de discusión en el Congreso, el cual, finalmente, optó por realizar una enunciación amplia. Sin perjuicio de ello, compartimos el criterio de Gelli en cuanto a que no se trata de una enumeración taxativa. En esa línea, la autora sostiene: *“La participación estatal en otros supuestos no previstos en la ley, conforme al principio de presunción de publicidad, obligará a brindar información, a lo menos, en la medida de su participación”*.⁴¹

Conforme el artículo 7° de la norma, son sujetos obligados a brindar información pública los siguientes: a) la Administración Pública Nacional, conformada por la administración central y los organismos descentralizados, comprendiendo en estos últimos a las instituciones de seguridad social; b) el Poder Legislativo y los órganos que funcionan en su ámbito; c) el Poder Judicial de la Nación; d) el Ministerio Público Fiscal de la Nación; e) el Ministerio Público de la Defensa; f) el Consejo de la Magistratura; g) las empresas y sociedades del Estado

⁴¹ Gelli, María Angélica, “LEY DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA, LOS PRINCIPIOS, LOS SUJETOS OBLIGADOS Y LAS EXCEPCIONES”, Publicado en LA LEY 27/09/2016, Cita Online: AR/DOC/2969/2016.

que abarcan a las empresas del Estado, las sociedades del Estado, las sociedades anónimas con participación estatal mayoritaria, las sociedades de economía mixta y todas aquellas otras organizaciones empresariales donde el Estado Nacional tenga participación mayoritaria en el capital o en la formación de las decisiones societarias; h) las empresas y sociedades en las cuales el Estado Nacional tenga una participación minoritaria, pero solo en lo referido a la participación estatal; i) concesionarios, permisionarios y licenciatarios de servicios públicos o concesionarios permisionarios de uso del dominio público, en la medida en que cumplan servicios públicos y en todo aquello que corresponda al ejercicio de la función administrativa delegada; y contratistas, prestadores y prestatarios bajo cualquier otra forma o modalidad contractual; j) organizaciones empresariales, partidos políticos, sindicatos, universidades y cualquier entidad privada a la que se le hayan otorgado fondos públicos, en lo que se refiera, únicamente, a la información producida total o parcialmente o relacionada con los fondos públicos recibidos; k) instituciones o fondos cuya administración, guarda o conservación esté a cargo del Estado Nacional; l) personas jurídicas públicas no estatales en todo aquello que estuviese regulado por el derecho público, y en lo que se refiera a la información producida o relacionada con los fondos públicos recibidos; m) fideicomisos que se constituyeren total o parcialmente con recursos o bienes del Estado Nacional; n) los entes cooperadores con los que la Administración Pública Nacional hubiera celebrado o celebre convenios que tengan por objeto la cooperación técnica o financiera con organismos estatales; o) el Banco Central de la República Argentina; p) los entes interjurisdiccionales en los que el Estado Nacional tenga participación o representación; y q) los concesionarios, explotadores, administradores y operadores de juegos de azar, destreza y apuesta, debidamente autorizados por autoridad competente.

Es importante destacar que los sujetos indicados en los incisos i) y q), si bien están obligados a proveer información ante la solicitud presentada en los términos de la ley, no se encuentran forzados a mantener una página oficial en la red



informática, a fin de facilitar la búsqueda y acceso a la información clara, estructurada y entendible, como sí lo están los demás sujetos alcanzados por sus disposiciones.

En cuanto a la legitimación activa, el legislador nuevamente se hace eco del desarrollo jurisprudencial, estableciendo 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 derecho subjetivo o interés legítimo o que cuente con patrocinio letrado.

El artículo 8° de la norma establece las excepciones a la obligación de informar. Estas son: a) información expresamente clasificada como reservada, confidencial o secreta, por razones de defensa o política exterior; b) información que pudiera poner en peligro el correcto funcionamiento del sistema financiero o bancario; c) secretos industriales, comerciales, financieros, científicos, técnicos o tecnológicos cuya revelación pudiera perjudicar el nivel de competitividad o lesionar los intereses del sujeto obligado; d) aquella que comprometa los derechos o intereses legítimos de un tercero, obtenida en carácter confidencial; e) la que estuviera 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 provenientes de ilícitos; f) información elaborada por los sujetos obligados dedicados a regular o supervisar instituciones financieras o preparada por terceros para ser utilizada por aquellos y que se refieren a exámenes de situación, evaluación de su sistema de operación o condición de su funcionamiento; g) información elaborada por asesores jurídicos o abogados de la Administración Pública Nacional, 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 de algún delito u otra irregularidad, o cuando la información privare a una persona del pleno ejercicio de la garantía del debido proceso; h) información protegida por el secreto profesional; i) aquella que contenga datos personales y no pueda brindarse aplicando procedimientos de disociación,

salvo que se cumpla con las condiciones de licitud previstas en la Ley N° 25.326 de Protección de Datos Personales; j) información que pueda ocasionar un peligro a la vida o seguridad de una persona; k) información de carácter judicial cuya divulgación estuviera vedada por otras leyes o por compromisos contraídos por la República Argentina en tratados internacionales; l) información obtenida en investigaciones realizadas por los sujetos obligados que tuviera carácter de reservada y cuya divulgación pudiera frustrar el éxito de una investigación; y m) información correspondiente a una sociedad anónima sujeta al régimen de oferta pública.

Por último, el precepto señala que las excepciones no serán aplicables en casos de graves violaciones de derechos humanos, genocidio, crímenes de guerra o delitos de lesa humanidad. Se recoge, de esta forma, lo resuelto por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso *"Myrna Mack Chang Vs. Guatemala"*. En tal caso, al decidir sobre la denegación por parte del Poder Ejecutivo de ese país de brindar información a la justicia en la investigación relativa a la ejecución extrajudicial de Myrna Mack Chang, como producto de una operación militar de inteligencia, el Tribunal sostuvo que *"...en caso de violaciones de derechos humanos, las autoridades estatales no se pueden amparar en mecanismos como el secreto de Estado o la confidencialidad de la información, o en razones de interés público o seguridad nacional, para dejar de aportar la información requerida por las autoridades judiciales o administrativas encargadas de la investigación o proceso pendientes"*.⁴²

Es dable destacar en este punto que, en virtud del principio de publicidad de la información, las excepciones son taxativas y de interpretación restrictiva. Las denegatorias basadas en ellas deberán estar debidamente fundadas, a fin de permitir su revisión conforme el procedimiento que se explicará a continuación.

⁴² CIDH, *Myrna Mack Chang Vs. Guatemala*, 25-11-2003, Cons. 180.



El procedimiento administrativo de acceso a la información y las características de la revisión judicial se encuentran contemplados en los artículos 9º a 18 de la ley. En cuanto a la solicitud, se consagra el principio de informalidad, estableciéndose muy pocos requisitos, siempre y cuando se identifique claramente lo solicitado, y permitiendo la presentación tanto en forma presencial como por medios electrónicos.

La información debe ser brindada en el estado en el que se encuentre al momento de efectuarse la solicitud, no estando obligado el sujeto requerido a procesarla o clasificarla. Asimismo, el Estado tiene la obligación de entregarla en formatos digitales abiertos, salvo casos excepcionales en que fuera de imposible cumplimiento o significara un esfuerzo estatal desmedido. Los sujetos obligados deben brindar la información solicitada en forma completa, en el caso de que se trate documentos que contengan en forma parcial información cuyo acceso esté limitado por las excepciones que establece la ley, deberá suministrarse el resto de la información solicitada, utilizando sistemas de tachas.

La denegatoria debe ser dispuesta por la máxima autoridad del organismo o entidad requerida y debe ser fundada. La omisión de este último requisito determinará la nulidad del acto denegatorio, obligando al sujeto a la entrega de la información requerida. Con buena técnica, la norma equipara el silencio del sujeto y la ambigüedad, inexactitud y la entrega incompleta de la información a la denegatoria injustificada, dando lugar a las acciones pertinentes.

Notificado el acto denegatorio o, en su caso, producido alguno de los supuestos referenciados en el párrafo anterior, el solicitante tendrá a disposición una vía judicial (acción de amparo) y una vía administrativa (reclamo). Según el artículo 14, la acción de amparo tramitará ante el fuero Contencioso Administrativo Federal y no serán de aplicación los supuestos de inadmisibilidad formal previstos

en el artículo 2° de la Ley N° 16.986⁴³. Se adopta, en este punto, la regla de no exigir el agotamiento de la vía administrativa.

El reclamo en sede administrativa reemplaza a otros recursos administrativos y se presenta ante la Agencia de Acceso a la Información Pública o el organismo originalmente requerido, a opción del solicitante. A diferencia de lo que ocurre con la solicitud de información, simple e informal, el procedimiento que se establece para recurrir una decisión por incumplimiento exige una serie de formalidades, entre ellas, la de ser presentado solo por escrito, sin contemplar la posibilidad de su formulación por medios electrónicos, lo que supone un trámite más complejo y extenso. Si el reclamo fuera procedente, el sujeto requerido deberá entregar la información en un plazo de diez (10) días.

Por su parte, el artículo 18 dispone que el funcionario público o agente responsable que en forma arbitraria obstruya el acceso del solicitante a la información pública requerida, o la suministre en forma incompleta u obstaculice de cualquier modo el cumplimiento de la ley, incurre en falta grave sin perjuicio de las responsabilidades administrativas, patrimoniales y penales que pudieran caberle, conforme lo previsto en las normas vigentes. En consonancia con ello, el artículo 7° prevé que el incumplimiento de la ley será considerado causal de mal desempeño.

Por otro lado, la ley crea la Agencia de Acceso a la Información Pública, determinando que los demás poderes deberán crear un organismo similar. Conforme la redacción original de la norma, se trataría de un ente autárquico con autonomía funcional en el ámbito del Poder Ejecutivo Nacional, con la misión de velar por el cumplimiento de los principios y procedimientos establecidos en la referida ley, garantizar el efectivo ejercicio del derecho de acceso a la información

⁴³ Ley N° 16.986 - Artículo 2° — La acción de amparo no será admisible cuando: a) Existan recursos o remedios judiciales o administrativos que permitan obtener la protección del derecho o garantía constitucional de que se trate; b) El acto impugnado emanara de un órgano del Poder Judicial o haya sido adoptado por expresa aplicación de la Ley N° 16970; c) La intervención judicial comprometiera directa o indirectamente la regularidad, continuidad y eficacia de la prestación de un servicio público, o el desenvolvimiento de actividades esenciales del Estado; d) La determinación de la eventual invalidez del acto requiriese una mayor amplitud de debate o de prueba o la declaración de inconstitucionalidad de leyes, decretos u ordenanzas; e) La demanda no hubiese sido presentada dentro de los quince días hábiles a partir de la fecha en que el acto fue ejecutado o debió producirse.



pública y promover medidas de transparencia activa. En virtud de lo expuesto, y a fin de dotar de la autonomía suficiente para cumplir su cometido, el texto originalmente aprobado establecía entre las competencias del organismo la de diseñar su estructura orgánica de funcionamiento y designar a su planta de agentes.

Sin perjuicio de ello, tres (3) días antes de su entrada en vigencia, la ley fue modificada por el Decreto de Necesidad y Urgencia N° 746/17, que sustituyó el artículo 19 y el inciso a) del artículo 24, al tiempo que incorporó a este último el inciso t). La modificación dispuso: i) por un lado, que la Agencia funcione en el ámbito de la Jefatura de Gabinete de Ministros; y, ii) por otro lado, que el organismo cumpla un doble rol, actuando, además, como Autoridad de Aplicación de la Ley de Protección de Datos Personales N° 25.326.

Lo primero implicó una reducción en la autonomía funcional de la Agencia, que limitó el diseño de su estructura orgánica, debiendo designar *“a su planta de agentes, conforme a la normativa vigente en materia de designaciones en el ámbito de la ADMINISTRACIÓN PÚBLICA NACIONAL”*.

Respecto de lo segundo, debemos indicar que la unificación del organismo garante, tanto para el derecho de acceso a la información como de protección de datos personales, encuentra antecedentes en el derecho comparado en países como Estonia, Serbia y Reino Unido. En América Latina se enrolan en esta postura tanto México como Uruguay. Entre los países que adoptan dos (2) órganos por separado podemos mencionar a Canadá, Irlanda y Nueva Zelanda.⁴⁴

Siguiendo a Montero⁴⁵, podemos señalar que la ventaja que presenta el esquema con organismos separados es que para avanzar y hacer efectivo cada derecho se cuenta con un referente claro, sin necesidad de que el mismo órgano deba equilibrar y resolver internamente las potenciales tensiones entre ambos. Sin embargo, el modelo evidencia como desventajas, por un lado, el evidente costo

⁴⁴ Montero, Aránzazu Guillán, “LOS ÓRGANOS GARANTES DE LA TRANSPARENCIA Y EL ACCESO A LA INFORMACIÓN EN CHILE Y MÉXICO”, Consejo para la Transparencia de Chile, P. 121 y 122.

⁴⁵ *Ibidem*.

económico mayor que implica la creación de dos (2) organismos; y, por el otro, que pueden surgir conflictos entre ambos órganos, dando un mensaje contradictorio a los demás organismos públicos y a la ciudadanía, con un consecuente menoscabo para el ejercicio de los derechos en cuestión.

Por su parte, el esquema unificado implica una significativa reducción de costos para el Estado, al tiempo que evita la posibilidad de conflictos interinstitucionales y, combinando en un solo organismo el conocimiento técnico en las dos áreas, permite equilibrar el ejercicio efectivo de ambos derechos. El problema que puede presentar este esquema es que el órgano no sea igualmente efectivo en proteger los dos derechos y que no llegue a lograr un óptimo equilibrio entre ambos, haciendo que un interés llegue a prevalecer sobre el otro.

La reforma fue recibida de distintas maneras en la doctrina especializada. Así, Basterra, en comentario al artículo 19 de la ley, sostuvo que “...entendemos que la incorporación realizada por el decr. 476/17 responde a la implementación de un modelo dual de órgano garante, que permitirá desarrollar una estructura única que tiene como objeto contribuir al fortalecimiento del derecho de acceso a la información pública y la protección de datos personales.” Sin embargo, la autora advierte que “su operatividad deberá propender a la igualdad jerárquica de ambos derechos, evitando la implementación de una estructura orgánica sesgada hacia uno de ellos”.⁴⁶

En una posición diferente encontramos a Del Campo y Serra⁴⁷, quienes presentan una visión muy crítica de la reforma en cuanto a la autonomía funcional y autarquía financiera de la Agencia. En ese sentido, señalaron: “La discrecionalidad del Poder Ejecutivo menoscabó uno de los pilares de la ley, que condiciona el ejercicio adecuado del rol garante y supervisor que dota a la AAIP”.⁴⁸ Además, con

⁴⁶ Basterra, Marcela I., “EL DERECHO FUNDAMENTAL DEL ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA”, Lexis Nexis, Buenos Aires, 2006, P. 215.

⁴⁷ Del Campo, Agustina y Serra, Franco, “LOS GUARDIANES DE LA LEY DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA: ANÁLISIS SOBRE LA IMPLEMENTACIÓN DE LOS ÓRGANOS GARANTES”, Publicado en: Centro de Estudios en Libertad de Expresión y Acceso a la Información, Facultad de Derecho, Universidad de Palermo, Buenos Aires, 2019.

⁴⁸ *Ibidem*.



relación al organismo como autoridad de aplicación de ambos derechos, si bien reconocen que el esquema tiene antecedentes en el derecho comparado, señalan que la Ley N° 27.275 fue reglamentada bajo un proceso de consulta pública a comienzos del año 2017, en el cual no fue discutido el tema.

Además de la Agencia como organismo garante, la ley prevé la designación, por parte de cada uno de los sujetos obligados, de un responsable de acceso a la información pública, encargado de tramitar las solicitudes de acceso a la información pública dentro de su jurisdicción.

Se crea, además, el Consejo Federal para la Transparencia como organismo interjurisdiccional de carácter permanente, integrado por el director de la Agencia de Acceso a la Información Pública –que será su presidente–, un representante de cada una de las provincias y un representante de la Ciudad de Buenos Aires. El objetivo de dicho Consejo Federal es la cooperación técnica y la concertación de políticas en materia de transparencia y acceso a la información pública.

En otro orden, el Título II, bajo el rótulo de Transparencia Activa, establece la obligación de los sujetos alcanzados por la norma, con excepción de los indicados en los incisos i) y q)⁴⁹, de facilitar la búsqueda y el acceso a la información pública a través de su página oficial de la red informática, de una manera clara, estructurada y entendible para los interesados y procurando remover toda barrera que obstaculice o dificulte su reutilización por parte de terceros.

Finalmente, resulta importante resaltar que, bajo el título de “Disposiciones de aplicación transitoria”, la ley invita a las provincias y a la Ciudad de Buenos Aires a adherir a sus disposiciones, al tiempo que determina su entrada en vigencia al año de su publicación en el Boletín Oficial⁵⁰.

⁴⁹ Ley N° 27.275 – Artículo 7° - Inciso i) Concesionarios, permisionarios y licenciatarios de servicios públicos o concesionarios permisionarios de uso del dominio público, en la medida en que cumplan servicios públicos y en todo aquello que corresponda al ejercicio de la función administrativa delegada; y contratistas, prestadores y prestatarios bajo cualquier otra forma o modalidad contractual; Inciso q) Los concesionarios, explotadores, administradores y operadores de juegos de azar, destreza y apuesta, debidamente autorizados por autoridad competente.

⁵⁰ Como señalamos, la norma fue publicada en el Boletín Oficial de la República Argentina el 29 de septiembre de 2016.

V.-ii.- b) El Decreto Reglamentario N° 206/17

La Ley N° 27.275 fue reglamentada por el Decreto N° 206, con fecha 27 de marzo de 2017. Cabe señalar que el artículo 37 de la ley determinó que el Poder Ejecutivo debía reglamentarla dentro de los noventa (90) días contados desde su promulgación, la cual tuvo lugar el 28 de septiembre de 2016 mediante Decreto N° 1044. Como se advierte, el Poder Ejecutivo excedió el plazo legalmente establecido.

Conforme mencionamos, de la parte considerativa del acto surge que la reglamentación fue *“...producto de múltiples y enriquecedores debates, así como de una consulta pública en la que se puso a consideración de la sociedad civil la necesidad de reglamentar algunos aspectos de la ley”*.

A continuación, pasaremos revista de los puntos más salientes de la reglamentación:

1. Se define a los “formatos digitales abiertos” referidos en el artículo 5° de la ley como aquellos formatos que mejor faciliten su utilización, procesamiento y redistribución por parte del solicitante.
2. Se regula el principio de gratuidad previsto en el artículo 6°, disponiendo que los sujetos obligados deberán entregar la información de forma totalmente gratuita, excepto en aquellos casos en que estuviesen autorizados expresamente por la normativa vigente a cobrar un arancel o equivalente en concepto de contraprestación por el servicio brindado. Asimismo, se establece que, en caso de que los sujetos obligados posean una versión electrónica de la información solicitada, deberán enviarla sin costo y solo en caso de no existir podrá reproducir la información a cargo del solicitante.
3. El artículo 8° hace precisiones sobre las excepciones a la obligación de proveer información, disponiendo que, en caso de no existir previsión en contrario, la información clasificada como reservada, confidencial o secreta por razones de defensa, política exterior o seguridad interior mantendrá ese



estado durante diez (10) años desde su producción, transcurridos los cuales el sujeto obligado deberá formular un nuevo análisis respecto de la viabilidad de desclasificar la información, a fin de que alcance estado público. Asimismo, a pesar de estar previsto en la ley, reitera que en las causas judiciales donde se investiguen y juzguen casos de graves violaciones a los derechos humanos, genocidio, crímenes de guerra o delitos de lesa humanidad no serán aplicables las excepciones contenidas en este artículo, debiendo el sujeto obligado suministrar la información requerida en el marco de la causa.

4. En otro orden, el artículo 10 regula el procedimiento a seguir en caso de que la presentación se efectúe ante un organismo que no cuente con la información requerida. Se establece un plazo de cinco (5) días hábiles para remitirlo al sujeto obligado, en cuyo poder se encuentre la información, y notificar al interesado. Por su parte, el artículo 11 reglamenta el plazo para la entrega de la información. En este punto, corresponde poner de relieve que el precepto legal reza: *“Toda solicitud de información pública requerida en los términos de la presente ley debe ser satisfecha en un plazo no mayor de quince (15) días hábiles. El plazo se podrá prorrogar en forma excepcional por otros quince (15) días hábiles de mediar circunstancias que hagan razonablemente difícil reunir la información solicitada.”* Sin embargo, su reglamentación dispone: *“El plazo se computará desde el momento en que la solicitud fuera recibida por el sujeto obligado que cuente con la información pública requerida.”* Del juego de lo previsto en el artículo 10 y la reglamentación del artículo 11, se advierte que se pretende una ampliación del plazo en el caso de que la solicitud sea dirigida a un organismo distinto, que no se encuentra prevista en la ley. Más allá de que pueda resultar razonable la ampliación del plazo en el caso, lo cierto es que la ley estableció un término cuya prórroga admite únicamente *“...de mediar circunstancias que hagan razonablemente difícil reunir la información solicitada”*, circunstancia que deberá ser fehacientemente comunicada, por

acto fundado y antes del vencimiento del plazo. En virtud de ello, consideramos que condicionar el inicio del cómputo del plazo a la recepción de la solicitud por parte del “*sujeto obligado que cuente con la información pública requerida*”, constituye un exceso reglamentario por parte del Poder Ejecutivo.

5. Se establece que, en caso de hacer uso del sistema de tachas, la máxima autoridad del sujeto obligado deberá fundamentar los motivos por los cuales la información no entregada se enmarca en alguna de las excepciones del artículo 8° de la Ley N° 27.275. Asimismo, se define qué funcionarios se consideran como máxima autoridad a los efectos de la denegatoria, pudiendo estos delegar tal facultad en un funcionario cuyo cargo no sea inferior al de Director Nacional o equivalente, según el sujeto obligado de que se trate. Además, se determina que el acto denegatorio deberá indicar las vías de reclamo existentes contra dicho acto, los plazos para su interposición y los requisitos formales, así como que no es necesario agotar la vía administrativa. Entendemos acertado este requisito tendiente a facilitar al interesado la posibilidad de impugnar el acto denegatorio.
6. Por el artículo 14 se determina que la presentación del reclamo previsto en el artículo 15 de la Ley N° 27.275 interrumpe el plazo para promover la acción de amparo.
7. Finalmente, se realizan algunas precisiones sobre plazos en el marco de los reclamos por denegatoria y sobre el procedimiento de remoción del director de la Agencia de Acceso a la Información Pública por mal desempeño, por delito en el ejercicio de sus funciones, por crímenes comunes o por encontrarse comprendido en alguna situación que le genere incompatibilidad o inhabilidad.



VI.- El derecho de acceso a la información en el federalismo argentino

Conforme nuestra Constitución Nacional, las provincias argentinas conservan todo el poder no delegado por la Carta Magna al Gobierno Federal, y el que expresamente se hayan reservado por pactos especiales al tiempo de su incorporación. Asimismo, se dan sus propias instituciones locales y se rigen por ellas. Por su parte, a partir de la reforma constitucional de 1994, la Ciudad de Buenos Aires (CBA) tiene un régimen de gobierno autónomo, con facultades propias de legislación y jurisdicción. Es decir, que la regulación del acceso a la información pública en poder de los organismos provinciales y de la Ciudad de Buenos Aires es una potestad eminentemente local, razón por la cual el artículo 36 de la norma nacional invita a estas jurisdicciones a adherir a sus disposiciones.

Sin perjuicio de que no se registra hasta el momento ninguna adhesión por parte de las provincias ni de la CBA a la normativa nacional, muchas de estas jurisdicciones dictaron sus propias leyes o decretos, e incluso algunas consagraron en forma expresa el derecho de acceso a la información en sus constituciones. Entre estas últimas se encuentran las provincias de Buenos Aires, Catamarca, Chubut, Formosa, Jujuy, La Rioja, Misiones, Río Negro, Santa Cruz y Tierra del Fuego, así como la CBA.

Respecto de la situación normativa en el ámbito infraconstitucional de las diferentes jurisdicciones, en el año 2019 el Consejo Federal para la Transparencia difundió un informe elaborado por el Banco Mundial, en el cual se desarrolló un Índice de Acceso a la Información Pública Provincial (IAIPP), con el fin de medir de forma objetiva, cuantificable y estandarizada la calidad del marco regulatorio provincial en materia de acceso a la información pública.⁵¹ Se trata de una versión simplificada de contenidos mínimos y adaptada del índice utilizado por la

⁵¹ Banco Mundial, "ÍNDICE DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA EN LAS PROVINCIAS ARGENTINAS: UN ANÁLISIS DE LA CALIDAD NORMATIVA", Washington D.C., 2019.

organización internacional *Centre for Law and Democracy*, denominado *Global Right to Information Rating (RTI)* o Derecho a la Información.

Sin perjuicio de que cada norma presenta sus particularidades, el informe arroja datos comparativos que resultan de interés, a saber:

1. De las veinticuatro (24) jurisdicciones –23 provincias más la Ciudad de Buenos Aires–, diecinueve (19) cuentan con leyes o decretos sobre acceso a la información pública. No han dictado normativa infraconstitucional sobre la materia las provincias de Formosa, La Rioja, La Pampa, San Juan y Tucumán. Ello sin perjuicio de que las dos (2) primeras consagran el derecho a recibir información en sus cartas constitucionales.
2. La mayoría de las referidas normas establecen una presunción a favor del acceso a la información pública. Como excepción encontramos a las provincias de Buenos Aires, Corrientes, San Luis y Santiago del Estero, en cuyos regímenes el solicitante debe demostrar un interés legítimo y/o la solicitud debe estar fundada.
3. En diecisiete (17) de las diecinueve (19) normas se determina que todos (incluidos los no ciudadanos y las personas jurídicas) tienen derecho a presentar solicitudes de información. Se encuentran excluidas las provincias de Chubut y Río Negro, en las que se prevé que solamente los residentes o habitantes locales están facultados a presentar solicitudes.
4. Únicamente el Poder Ejecutivo es considerado sujeto obligado en todas las normas, mientras que el Poder Judicial es el menos frecuente en la normativa subnacional, siendo alcanzado en solo trece (13) casos. Quince (15) de las normas analizadas prevén entre los sujetos obligados empresas estatales, prestatarias de servicios públicos y cooperativas, sin ningún órgano excluido, y catorce (14) al Poder Legislativo.
5. Todas las jurisdicciones, con excepción de Río Negro, establecen plazos máximos para responder las solicitudes. Catorce (14) de ellas se



circunscriben dentro de los quince (15) días hábiles, como lo estipula la ley nacional, mientras que el resto de las jurisdicciones (Santiago del Estero, Catamarca, Salta y Corrientes) poseen plazos entre los veinte (20) y los treinta (30) días hábiles. Santiago del Estero es la única provincia que no identifica la necesidad de justificar una prórroga.

6. En dieciocho (18) normas se consagra de forma expresa la gratuidad en el acceso a la información. Se exceptúa de este grupo a la provincia de Río Negro. Asimismo, si bien en muchas jurisdicciones se establece el cobro por las copias o material de reproducción involucrados para la entrega de la información, llama la atención el caso de Santa Fe, cuya normativa prevé un régimen de reintegro en los gastos ocasionados por la búsqueda de la información.
7. Con relación a las excepciones a la entrega de la información, punto neurálgico de toda norma sobre acceso a la información, el informe arroja que un setenta y cuatro por ciento (74%) de las jurisdicciones tiene previstas causales para la no entrega de la información que son “*excepcionales, taxativas y estrictamente necesarias*”⁵². En el veintiséis por ciento (26%) restante, las excepciones presentan “*algún grado de vaguedad*”,⁵³ como son los casos de las provincias de Chubut, Corrientes, Entre Ríos y Tierra del Fuego, en donde las excepciones relativas al “honor” o “la imagen de una persona” no están relacionadas con la ley de protección de datos personales. En la normativa de Río Negro se establece que la reglamentación enumerará dichas excepciones, pero hasta el momento no hay regulación en dicha materia.
8. El setenta y cinco por ciento (75%) de las jurisdicciones establece la necesidad de fundamentar cuando se niega a proporcionar la información. Sin embargo, ninguna prevé que deba ser firmada por la

⁵² *Ibidem.*

⁵³ *Ibidem.*

máxima autoridad del organismo. La mayoría menciona que un funcionario de jerarquía similar a la de Director General debe fundamentar la negatoria.

9. Solamente un dieciséis por ciento (16%) de las jurisdicciones permite realizar un reclamo de índole administrativo. El resto tiene estipulado en sus normativas el reclamo por medio de la vía judicial.
10. Solo la Ciudad de Buenos Aires y las provincias de Catamarca, Mendoza, Santa Cruz y Santa Fe disponen que deban designarse responsables de acceso a la información pública por parte de los organismos obligados.



VII.- El derecho de acceso a la información en la provincia de Buenos Aires

Hasta aquí hemos pasado revista de la regulación que el derecho de acceso a la información recibe en la Organización de las Naciones Unidas (ONU), en la Organización de los Estados Americanos (OEA), en el derecho federal argentino y en las demás provincias argentinas y la Ciudad de Buenos Aires. Es decir, describimos el contexto en el cual se enclava nuestro objeto.

Pasamos, a continuación, a describir la situación del referido derecho en el marco del derecho público provincial de la provincia de Buenos Aires. En primer lugar, describiremos la normativa vigente, recopilando los preceptos de la Constitución local, así como las leyes y decretos vigentes sobre la materia; para luego analizar la aplicación que de ellos ha realizado la Suprema Corte provincial en tres (3) de los fallos más trascendentes que ha dictado sobre la temática.

VII.-i.- Legislación bonaerense

a) Al igual que en el ámbito nacional, el derecho de acceso a la información no tuvo consagración expresa en la provincia de Buenos Aires sino hasta la reforma constitucional de 1994. Sin perjuicio de ello, con anterioridad podemos encontrar una protección implícita del derecho de marras en el artículo 45 (actual 56), incorporado al texto constitucional por la Convención Constituyente de 1873, conforme el cual *“las declaraciones, derechos y garantías enumerados en esta Constitución, no serán interpretados como negación o mengua de otros derechos y garantías no enumerados o virtualmente retenidos por el pueblo, que nacen del principio de la soberanía popular y que corresponden al hombre en su calidad de tal”*.

Con relación al texto actualmente vigente de la Constitución local, debemos mencionar, en primer término, que su artículo 12 inciso 4° consagra explícitamente el derecho de toda persona *“a la información y a la comunicación”*. Como vemos, el Convencional Constituyente provincial de 1994, a diferencia de su par nacional,

introdujo en el texto fundamental el reconocimiento expreso y amplio del derecho en cuestión, sin restringirse a determinadas temáticas.

Ahora bien, a más de esta consagración genérica, encontramos en la norma fundamental otras referencias específicas al derecho de acceso a la información. A continuación, transcribimos los pasajes pertinentes:

- 1) Artículo 20, inciso 3, primer párrafo: *Se establecen las siguientes garantías de los derechos constitucionales: 3. A través de la garantía de Habeas Data que se regirá por el procedimiento que la ley determine, toda persona podrá conocer lo que conste de la misma en forma de registro, archivo o banco de datos de organismos públicos, o privados destinados a proveer informes, así como la finalidad a que se destine esa información, y a requerir su rectificación, actualización o cancelación. No podrá afectarse el secreto de las fuentes y el contenido de la información periodística.*
- 2) Artículo 28, tercer párrafo: *En materia ecológica deberá preservar, recuperar y conservar los recursos naturales, renovables y no renovables del territorio de la Provincia; planificar el aprovechamiento racional de los mismos; controlar el impacto ambiental de todas las actividades que perjudiquen al ecosistema; promover acciones que eviten la contaminación del aire, agua y suelo; prohibir el ingreso en el territorio de residuos tóxicos o radiactivos; y garantizar el derecho a solicitar y recibir la adecuada información y a participar en la defensa del ambiente, de los recursos naturales y culturales.*
- 3) Artículo 38: *Los consumidores y usuarios tienen derecho, en la relación de consumo, a la protección frente a los riesgos para la salud y su seguridad, a la promoción y defensa de sus intereses económicos y a una información adecuada y veraz.*

La Provincia proveerá a la educación para el consumo, al establecimiento de procedimientos eficaces para la prevención y resolución de conflictos y promoverá la constitución de asociaciones de usuarios y consumidores.



4) Artículo 43: *La Provincia fomenta la investigación científica y tecnológica, la transferencia de sus resultados a los habitantes cuando se efectúe con recursos del Estado y la difusión de los conocimientos y datos culturales mediante la implementación de sistemas adecuados de información, a fin de lograr un sostenido desarrollo económico y social que atienda a una mejor calidad de vida de la población.*

5) Artículo 59, inciso 2: *Los partidos políticos son instituciones fundamentales del sistema democrático.*

Su creación y el ejercicio de sus actividades son libres dentro del respeto a la Constitución Nacional, a esta Constitución y a la ley que en su consecuencia se dicte, garantizándose su organización y funcionamiento democrático, la representación de las minorías, la competencia exclusiva para la postulación de los candidatos a cargos públicos electivos, el acceso a la información pública y a la difusión de sus ideas.

b) Con relación al ámbito infraconstitucional, debemos señalar que al hablar del derecho de acceso a la información pública en la provincia de Buenos Aires se suelen citar, en primer lugar, la Ley N° 12.475 y el Decreto N° 2549/04. Además, existen otras normas que, en mayor o menor medida, se vinculan con este derecho y la consecuente obligación del Estado provincial del poner a disposición de la ciudadanía la información que tenga en su poder.

1) i) La Ley N° 12.475, publicada en el Boletín Oficial el 29 de agosto de 2000, reconoce a toda persona física o jurídica que tenga interés legítimo el derecho de acceso a los documentos administrativos, según las modalidades en ella establecidas (art. 1°). Es decir, la norma limita el reconocimiento del derecho solo a aquellos que posean un interés legítimo. Se advierte así que la ley establece una limitación que resulta contraria a las pautas que hemos venido desarrollando a lo largo del presente trabajo. Sin embargo, como veremos a continuación, al tratar los fallos que ha dictado sobre la materia la Suprema Corte de Justicia de la Provincia, la jurisprudencia se ha encargado de desarrollar una interpretación amplia de lo que

en este contexto implica tener un interés legítimo, de manera tal de armonizar la normativa local con los estándares internacionales.

La norma determina qué se entiende por documento administrativo, señalando que es toda representación gráfica, fotocinematográfica, electromagnética, informática, digital o de cualquier otra especie, que contenga datos o informaciones provenientes de órganos públicos del Estado Provincial, cuya divulgación no se encuentre prohibida expresamente por la ley (art. 2°).

En cuanto a las excepciones, el artículo 6° dispone que el derecho de acceso a los documentos no se otorgará cuando se trate del examen de actos preparatorios, en los casos explícitamente establecidos por leyes especiales y cuando la divulgación de ellos pudiere perjudicar el derecho de privacidad de terceros o afectar su honor.

Asimismo, la norma establece que el derecho de acceso se podrá ejercer mediante el examen y/o extracción de copias de los documentos administrativos. Respecto de la primera modalidad, se consagra la gratuidad. Sobre la segunda, se dispone que la expedición de copias estará subordinada al pago del arancel que establezca la reglamentación. Sin embargo, con buen tino y a fin de no tornar excesivamente oneroso y, consecuentemente, inalcanzable el ejercicio del derecho, determina que el arancel no podrá ser superior a los gastos operativos que demande la obtención de las referidas copias (arts. 3° y 4°).

Con relación al procedimiento, se establece que la presentación debe realizarse mediante escrito fundado y firmado por el solicitante, dejando constancia de sus datos identificatorios, ante la dependencia oficial que ha conformado el documento o lo retiene en su poder (art. 5°). Ante la denegatoria de acceso o habiendo transcurrido treinta (30) días hábiles sin que la autoridad se haya expedido, en cuyo caso el artículo 7° dispone que la solicitud se considerará denegada, la norma prevé que podrán interponerse las acciones de amparo o *habeas data*, según corresponda.



ii) Cuatro (4) años más tarde, con fecha 18 de octubre de 2004, el Poder Ejecutivo Provincial dictó el Decreto N° 2549, mediante el cual se establece que toda persona física o jurídica tiene derecho de acceso a documentos administrativos de naturaleza pública correspondientes a organismos, entidades, empresas, sociedades, dependencias y todo otro ente que funcione bajo jurisdicción del Poder Ejecutivo, al tiempo que se aprueba el Reglamento General de Acceso a Documentos Administrativos para el Poder Ejecutivo. Asimismo, se dispone que las instituciones y entes alcanzados deben organizar, dentro de sus respectivos ámbitos de actuación, áreas destinadas específicamente a permitir el acceso, la consulta y la eventual reproducción de documentos administrativos de su competencia, así como aplicar y respetar el Reglamento General aprobado por el mismo acto, pudiendo dictar sus propias normas de procedimiento en la medida que favorezcan y no perjudiquen los derechos y garantías consagrados en el referido decreto y las normas constitucionales, legales y reglamentarias que lo inspiran.

Conforme surge de la parte considerativa del acto, su finalidad es regular un sistema idóneo, eficiente y eficaz para hacer operativo lo establecido en los artículos 4° y 5° de la Ley N° 12.475 y resguardar lo establecido en el artículo 6°, arriba comentados. Sin perjuicio de ello, ya en ese entonces se consideró “...necesario, oportuno y meritorio iniciar una instancia de consulta pública con el objeto de revisar los alcances de la Ley N° 12.475 a fin de garantizar en la forma más amplia y razonable posible el derecho de acceso a la información pública...” (Considerando, párrafo 7°). Así, a fin de superar la legislación vigente, se entendió que la modificación debía estar orientada “...a la consolidación de los mecanismos de acceso y fundada en el hecho cierto de que la disponibilidad de más y mejor información y una mayor transparencia en las actuaciones son elementos vitales para entablar un debate público bien orientado y para incrementar la confianza de la ciudadanía en el funcionamiento de la gestión pública” (Considerando, párrafo 8°). En ese sentido, el decreto en análisis se gestó como una herramienta transitoria, con la finalidad de “...adoptar medidas e instrumentos tendientes a mejorar los

canales e instrumentos existentes” (Considerando, párrafo 9°). Más allá de las intenciones declaradas, lo cierto es que el procedimiento referido nunca se concretó en una nueva ley.

El Reglamento General de Acceso a Documentos Administrativos para el Poder Ejecutivo, aprobado como Anexo I por el Decreto N° 2549/04, se compone de cinco (5) capítulos. En el primero de ellos se establece que su objeto es regular el procedimiento para acceder a documentos públicos en el marco de las Leyes N° 12.475 y N° 13.175⁵⁴ y lo que en él esté previsto. En cuanto a su ámbito de aplicación, dispone que se encuentran alcanzados los organismos, entidades, empresas, sociedades, dependencias y todo otro ente que funcione bajo jurisdicción del Poder Ejecutivo. Es este uno de los principales reproches a la norma que, por su naturaleza, no alcanza a los restantes poderes y organismos de la Constitución fuera de la jurisdicción del Poder Ejecutivo. Sobre qué debe entenderse por documentos administrativos, se advierte que el Reglamento replica la definición dada por la ley.

Por su parte, el Capítulo II establece como principio rector que toda persona física o jurídica tiene derecho de acceso a documentos administrativos. Asimismo, consagra los siguientes principios generales: publicidad, celeridad, informalidad, accesibilidad, igualdad y gratuidad. Respecto de la publicidad, determina que se presume pública toda información producida por los sujetos obligados, así como la obtenida por los mismos, con excepción de aquellos documentos administrativos cuya divulgación pudiere perjudicar el derecho de privacidad de terceros o afectar su honor.

Respecto del principio de informalidad, resulta pertinente destacar que el artículo 8° del Reglamento reza: *“El procedimiento de acceso a documentos*

⁵⁴ Se trata de la entonces vigente Ley de Ministerios, cuyo artículo 9° enumeraba las funciones comunes de los Ministros Secretarios, entre las cuales se encontraba la de facilitar el ejercicio del derecho a la información previsto en la Constitución de la Provincia, organizando áreas para recibir, procesar, sistematizar y elevar, con rapidez y eficiencia, toda propuesta, reclamo, pedido y opinión útil para la formulación, implementación, control de gestión y evaluación de políticas, planes y cursos de acción que provengan de la ciudadanía en general, de sus instituciones representativas y de cada uno de los habitantes de la Provincia en particular.



administrativos de naturaleza pública debe desarrollarse sin más condiciones que las expresamente establecidas en este Reglamento General y aquellas otras que por razones de carácter estrictamente operativo, orientadas a facilitar y no entorpecer el acceso, sean dictadas por cada uno de los sujetos indicados en el Artículo 2º.” Sin embargo, como veremos, se exige la presentación escrita.

Sobre el principio de gratuidad, corresponde aclarar que, si bien el examen de los documentos es gratuito, tal como lo prevé la ley, la expedición de copias o reproducciones se encuentra subordinada al pago de los aranceles que establezcan las Autoridades de Aplicación, los que no podrán ser superiores a los gastos operativos que demande la obtención de las mismas.

El Capítulo III, titulado “Procedimiento de acceso a documentos administrativos”, reitera que la solicitud debe ser presentada por escrito firmado en el que consten los datos identificatorios personales del solicitante y ante la dependencia oficial que ha conformado el documento o lo retiene en su poder. De esta presentación, la repartición oficial debe entregar formal constancia, indicando lugar, fecha y hora.

Sobre el plazo en el cual deben expedirse los organismos oficiales, el Reglamento establece que los sujetos alcanzados se encuentran obligados a permitir el acceso a documentos administrativos en el momento en que les sean solicitados o proveerla en un plazo no mayor a ocho (8) días. Dicho término solo podrá prorrogarse, con una justificación razonable y cierta, por hasta diez (10) días, cuando circunstancias imprevisibles o excepcionales impidan poner a disposición los documentos solicitados. La prórroga así dispuesta deberá ser comunicada a los interesados antes del vencimiento del plazo original.

Respecto del suministro de los documentos, se establece que estos deben ser entregados en el estado en que se encuentren al momento de efectuarse la solicitud, no estando obligado el sujeto requerido a procesarlos o clasificarlos. Tampoco tienen la obligación de crear o producir documentos, salvo que el Estado

se encuentre obligado a ello, en cuyo caso debe proveerlos. En el caso de documentos que contengan información parcialmente pública y reservada, los sujetos obligados deben permitir, de resultar posible, el acceso a la parte pública, resguardando la información de la parte reservada.

Los casos en los que la Administración Pública puede denegar el acceso a los documentos se encuentran enumerados en los once (11) incisos del artículo 16 del Reglamento, y será cuando: “a).- *se trate del examen de actos preparatorios; b).- la divulgación de ellos pudiera perjudicar el derecho de privacidad de terceros o afectar su honor; c).- se trate de información expresamente clasificada como reservada, especialmente la referida a seguridad, defensa o política exterior; d).- sea información que pudiera poner en peligro el correcto funcionamiento del sistema financiero o bancario provincial; e) [se trate de] secretos industriales, comerciales, financieros, científicos o técnicos; f) [se trate de] información que comprometa los derechos o intereses legítimos de un tercero obtenida en carácter confidencial; g) [se trate de] información preparada por los sujetos mencionados en el artículo 2º de este Reglamento General, dedicados a regular o supervisar instituciones financieras o preparada por terceros para ser utilizada por aquéllos y que se refiera a exámenes de situación, evaluación de sus sistemas de operación o condición de funcionamiento o a prevención o investigación de la legitimación de activos provenientes de ilícitos; h) [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 ejercicio de la garantía del debido proceso; i) [se trate de] cualquier tipo de información protegida por el secreto profesional; j) [se trate de] información que pueda ocasionar un peligro a la vida o seguridad de una persona; k).- se trate de información protegida por leyes especiales.” Si bien la norma no lo establece expresamente, no cabe otra interpretación más que se trata de una enumeración taxativa, so pena de desvirtuar el derecho reconocido en el mismo acto.*



La denegatoria debe formalizarse por acto administrativo fundado, emanado de funcionario con jerarquía de director provincial o superior.

La norma dispone que si transcurrieran treinta (30) días hábiles sin que la autoridad competente diera respuesta al pedido de acceso a documentos administrativos o la misma fuese parcial, ambigua o inexacta, la solicitud se considera denegada (artículo 17).

Ante la denegatoria, ya sea expresa o tácita, conforme el artículo 18, *“...podrán interponerse los recursos administrativos y/o acciones que el ordenamiento jurídico permita”*. Recordamos que la Ley N° 12.475 refiere a las acciones de amparo o *habeas data*, según corresponda.

El capítulo culmina disponiendo: *“Los sujetos requeridos deben cuidar que el ejercicio del derecho de acceso a documentos administrativos de naturaleza pública consagrado en este Reglamento General y demás normas de aplicación por parte de cualquier persona no afecte el derecho de acceso de la parte interesada, su apoderado o letrado patrocinante a un expediente administrativo durante todo su trámite.”* Es decir, los funcionarios deben asegurarse de que el ejercicio del derecho de acceso a la información no vulnere el derecho de vista previsto en el artículo 11 del Decreto-Ley N° 7647/70.

El Capítulo IV regula sobre la responsabilidad de quien impidiera el ejercicio del derecho de acceso a la información en los siguientes términos: *“El agente o funcionario público responsable que en forma arbitraria e injustificada obstruyera el acceso del solicitante a los documentos requeridos, los suministre en forma incompleta u obstaculice de cualquier modo el cumplimiento de este Reglamento General y demás normas concordantes y reglamentarias será considerado incurso en falta grave, sin perjuicio de las responsabilidades que pudieran caberle conforme lo previsto en los Códigos Civil y Penal de la Nación”*.

Finalmente, el último capítulo se encuentra dedicado a las Autoridades de Aplicación. Actualmente, en virtud de los cambios operados en las estructuras

orgánico-funcionales de los ministerios que integran la Administración Pública Provincial, tienen competencia sobre la materia el Ministerio de Gobierno, a través de la Dirección Provincial de Fortalecimiento Institucional y Acceso a la Información Pública, y la Subsecretaría de Transparencia Institucional, dependiente del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.⁵⁵

2) Además de las mencionadas, encontramos en el ámbito del derecho público bonaerense muchas otras normas que refieren, directa o indirectamente, con mayor o menor amplitud, al derecho de acceso a la información pública. A continuación, haremos una breve referencia a las principales:

- Ley N° 15.164: Ley de Ministerios - Artículo 14: Las funciones comunes de las/os Ministras/os Secretarías/os serán: 2. En materia de su competencia: q) Facilitar el ejercicio del derecho a la información previsto en la Constitución de la Provincia. r) Asegurar la transparencia en la función pública, difundiendo la información sobre la utilización de los recursos y el estado del gasto en el ámbito de su jurisdicción.
- Ley N° 14.214: Reglamenta el proceso constitucional de *habeas data*, de conformidad con lo establecido en el artículo 20° inciso 3) de la Constitución.
- Ley N° 14.828: Crea el Plan Estratégico de Modernización de la Administración Pública – Anexo I, artículo 8: Mecanismos de atención ciudadana y participación. 8.1.- Sistema de Consultas, solicitudes, sugerencias y reclamos; objetivo: permitir a los ciudadanos realizar consultas, solicitudes, sugerencias y reclamos ante el Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, a través de un sistema accesible vía Internet, telefónica y mediante cualquier otro medio que se considere oportuno. Derivar las solicitudes y reclamos a los organismos correspondientes para su seguimiento y gestión. 8.2.- Ventanilla Única de Trámites; objetivo:

⁵⁵ Conforme los Decretos N° 32/2020 y N° 37/2020, respectivamente.



contribuir a una mayor información, transparencia, gestión, agilidad y seguimiento de los trámites que deben realizar los ciudadanos ante los organismos del Gobierno de la Provincia de Buenos Aires. 8.4.- Apertura de Datos y Transparencia Activa; objetivo: promover un gobierno transparente y la generación de valor agregado mediante los datos producidos por el Gobierno de la Provincia de Buenos Aires y garantizar el derecho de acceso a la información pública. Actividades: 1. Establecer los marcos normativos y operativos para promover la apertura por defecto de la información producida por el Gobierno. 2. Definir los estándares de publicación de datos. 3. Criterios de información mínima que los organismos gubernamentales deben publicar de forma activa. 4. Asistir a las áreas de Gobierno en todo lo relativo a la identificación, preparación, publicación y actualización de la información en formato abierto. 5. Coordinar y asistir a los organismos en las tareas vinculadas al otorgamiento y publicación de información relevante para la ciudadanía respecto de la gestión de gobierno. 6. Crear y gestionar la plataforma de datos abiertos. 7. Realizar actividades de capacitación para los ciudadanos y el personal de la Administración Pública sobre la importancia de la gestión y apertura de datos. 8. Impulsar actividades que incentiven la reutilización de los datos abiertos, hacia el interior de la Administración Pública, así como hacia el exterior.

- Ley N° 13.688: Ley de Educación Provincial – Artículo 8°: La Provincia, a través de la Dirección General de Cultura y Educación, garantiza el acceso de todos los habitantes a la información y al conocimiento como instrumentos centrales de la participación en un proceso de desarrollo con crecimiento económico y justicia social. Artículo 16: Los fines y objetivos de la política educativa provincial son: q) disponer el acceso libre y gratuito a la información pública de los datos y estadísticas educativos. Artículo 88: Todos los alumnos tienen los mismos derechos, obligaciones y/o responsabilidades, con las distinciones derivadas de su edad, del

Nivel educativo o Modalidad que estén cursando y/o de las que se establezcan por leyes especiales. Son sus derechos: Tener acceso a la información pública de modo libre y gratuito. Artículo 90: Los padres, madres o tutores de los alumnos tienen derecho a: e) acceder a la información pública de modo libre y gratuito. Artículo 92: El personal técnico-administrativo, profesional, auxiliar y de servicio tiene como misión principal contribuir a asegurar el funcionamiento del Sistema Educativo y de las instituciones educativas, conforme al régimen de derechos y obligaciones que establece la normativa específica, incluyendo: c) el acceso a la información pública de modo libre y gratuito. Artículo 93: Los docentes de todo el sistema educativo tienen los siguientes derechos, sin perjuicio de los establecidos en la Ley Provincial N° 10.579 (T.O): e) acceder a la información pública de modo libre y gratuito. Artículo 104: La Dirección General de Cultura y Educación dispondrá de un organismo específico de Información y Planeamiento Educativo, que tiene como responsabilidad fundamental la planificación, el relevamiento y el análisis de la información estadística, bibliográfica y normativa, el planeamiento estratégico y prospectivo, la producción de contenidos y materiales educativos, la investigación y la evaluación educativa, el análisis y la construcción de propuestas de implementación de las políticas estructurales referidas a la información, la comunicación, las alternativas de innovación y experimentación pedagógicas y los planes de desarrollo educativos provincial y nacional, en el corto, mediano y largo plazo, así como articular las propuestas de transformación curricular con los organismos específicos de su determinación. Artículo 105: Este organismo debe disponer de medios de comunicación, información, producción y divulgación de conocimiento propios que cumplirán con los objetivos de dar publicidad a sus actos de Gobierno, que garanticen el acceso a la información educativa pública, publicar las prácticas y saberes derivados de la actividad escolar y educativa



cotidiana, brindar alternativas tecnológicas para la formación en todos sus aspectos y cubrir, de forma complementaria, la función de servicio público que implica la difusión de noticias y hechos educativos en su más amplio sentido. Artículo 189: La Dirección General de Cultura y Educación supervisará la correspondencia y veracidad de la información pública difundida desde las instituciones, la estricta coincidencia entre dicha información y la propuesta autorizada e implementada y el cumplimiento de la normativa federal y provincial correspondiente.

- Ley N° 15.000: Regula el sistema de declaraciones juradas patrimoniales de los funcionarios y agentes del sector público de la Provincia - Artículo 16: Acceso a la Información. Las Declaraciones Juradas Patrimoniales Públicas serán de libre accesibilidad. Las Autoridades de Aplicación establecerán la modalidad y condiciones de publicidad, respetando la normativa sobre protección de datos personales. En ningún caso la información podrá ser utilizada para: a) Cualquier propósito comercial, exceptuando a los medios de comunicación y noticias para la difusión al público en general; b) Determinar o establecer la situación crediticia de cualquier individuo; c) Efectuar de forma directa e indirecta una solicitud de dinero con fines políticos, benéficos o de otra índole.
- Ley N° 14.449: Ley de Acceso Justo al Hábitat - Artículo 57: Promoción de la participación. En las diferentes instancias de planificación y gestión del hábitat, los organismos provinciales y municipales deben asegurar la participación de los ciudadanos y de las entidades por estos constituidas, para la defensa de sus intereses y valores, así como velar por sus derechos de información e iniciativa. Los ciudadanos tienen el derecho a participar en los diferentes procedimientos y también a exigir el cumplimiento de la legalidad, mediante el ejercicio de acciones y derechos ante los órganos administrativos y judiciales correspondientes. Artículo 59: Acceso a la información. Los organismos públicos deberán adoptar las medidas necesarias que garanticen el acceso y la consulta a

la información necesaria para garantizar la participación efectiva de la población en las instancias de planificación y gestión del hábitat.

- Ley N° 14.321: Ley para la gestión sustentable de Residuos de Aparatos Eléctricos y Electrónicos (RAEE) - Artículo 18: Son competencias de la Autoridad de Aplicación: 5) Generar un sistema de información al público que sea de fácil acceso y que permita conocer de manera certera el cumplimiento de los objetivos previstos en los artículos precedentes. Artículo 22: La Autoridad de Aplicación diseñará, planificará e implementará campañas publicitarias de capacitación, educación e información, que serán sostenidas en el tiempo, con el fin de que los usuarios reciban la información necesaria respecto de la obligación de no eliminar los RAEEs como residuos no seleccionados y de recoger los RAEEs de modo selectivo.
- Ley N° 11.723: Ley Integral de Medio Ambiente y Recursos Naturales – Artículo 2°: El Estado Provincial garantiza a todos sus habitantes los siguientes derechos: b) A la información vinculada al manejo de los recursos naturales que administre el Estado. Artículo 16: Los habitantes de la provincia de Buenos Aires podrán solicitar las evaluaciones de impacto ambiental presentadas por las personas obligadas en el artículo 11. La autoridad ambiental deberá respetar la confidencialidad de las informaciones aportadas por el titular del proyecto a las que le otorgue dicho carácter. Artículo 21: Se remitirá copia de todas las declaraciones de impacto ambiental emitidas por la autoridad provincial y municipal al Sistema Provincial de Información Ambiental que se crea por el Artículo 27 de la presente ley. Las declaraciones de impacto ambiental también podrán ser consultadas por cualquier habitante de la provincia de Buenos Aires en la repartición en que fueron emitidas. Artículo 26: Las entidades oficiales tendrán la obligación de suministrar a las personas físicas o jurídicas, públicas o privadas, que así lo soliciten, la información de que dispongan en materia de medio ambiente, recursos naturales, y de las



declaraciones de impacto ambiental, conforme lo dispuesto en el artículo 20, segunda parte. Dicha información solo podrá ser denegada cuando la entidad le confiera el carácter de confidencial. Artículo 27: El Poder Ejecutivo Provincial, a través del Instituto Provincial del Medio Ambiente, instrumentará el Sistema Provincial de Información Ambiental, coordinando su implementación con los municipios. Dicho sistema deberá reunir toda la información existente en materia ambiental proveniente del sector público y privado, y constituirá una base de datos interdisciplinaria accesible a la consulta de todo aquel que así lo solicite. Artículo 28: El Sistema de Información Ambiental se organizará y mantendrá actualizado con datos físicos, económicos, sociales, legales y todos aquellos vinculados a los recursos naturales y al ambiente en general. Artículo 59: La Autoridad de Aplicación deberá remitir al Sistema Provincial de Información Ambiental, creado en el artículo 27, toda la información sobre el recurso, resultante de censos, estudios o cualquier otro relevamiento del mismo.

- Ley N° 14.370: Registro Ambiental de Establecimientos Industriales – Artículo 7°: Los datos contenidos en el Registro Ambiental de Establecimientos Industriales de la Provincia de Buenos Aires tendrán el carácter de información pública ambiental. La información veraz relativa al Registro y los resultados de las inspecciones que la Autoridad de Aplicación lleve a cabo sobre los sujetos obligados por la presente será publicada, actualizada y respaldada por la documentación correspondiente en un archivo físico y digital de resguardo en un sitio *web* oficial. El acceso a la información publicada en el sitio *web* será anónimo, libre, gratuito e irrestricto para cualquier persona.
- Ley N° 11.720: Generación, manipulación, almacenamiento, transporte, tratamiento y disposición final de residuos especiales – Artículo 58: Compete a la Autoridad de Aplicación: e) Crear un sistema de información de libre acceso a la población, con el objeto de hacer públicas las medidas

que se implementen con relación a la generación, manipulación, almacenamiento, transporte, tratamiento y disposición final de residuos especiales.

- Ley N° 14.998: Sistema Estadístico Provincial (SEP) - Artículo 21: Libre acceso. La información generada a partir de la actividad estadística es de libre acceso de la población y exenta de cargo alguno. Sin perjuicio de ello, la Dirección Provincial de Estadística podrá disponer el arancelamiento en aquellos casos que requiera la ejecución de tareas especiales, por parte de terceros, en los términos y condiciones establecidos en la reglamentación.
- Ley N° 13.133: Código Provincial de Implementación de los Derechos de los Consumidores y Usuarios - Artículo 3: La acción gubernamental de protección a los consumidores y usuarios tendrá, dentro del marco constitucional de competencias entre otros, los siguientes objetivos: c) Programas de educación e información al consumidor y promoción a las organizaciones de consumidores. Artículo 18: Toda persona física o jurídica que comercialice bienes o preste servicios a consumidores y usuarios deberá exhibir en sus locales comerciales, conforme a las ordenanzas de cada municipio, un cartel perfectamente visible en lugar destacado que contenga: a) El enunciado de los siguientes derechos de los consumidores y usuarios: Protección de la salud y seguridad; Protección de los intereses económicos; Información adecuada y veraz; Libertad de elección; Condiciones de trato digno y equitativo; Educación para el consumo; Calidad y eficiencia de los servicios públicos; Constitución de asociaciones de consumidores y usuarios; Procedimientos eficaces para la prevención y solución de conflictos.
- Ley N° 3.201: Boletín Oficial de la Provincia de Buenos Aires - Establece que se publicarán en él, entre otros, las leyes, los decretos, las resoluciones, los informes y demás datos que den a conocer el estado y



movimiento de la administración (art. 6°), así como los avisos oficiales del Gobierno; las resoluciones y decretos de las Cámaras legislativas, cuya publicidad sea ordenada; los estatutos, balances y convocatorias de las sociedades anónimas y, en general, todos los avisos o documentos que, sin ser de origen judicial, deban publicarse por disposición de los códigos y leyes vigentes (art. 7°).

- Decreto N° 805/16: Crea el “Portal de Datos Abiertos de la Provincia de Buenos Aires”, el cual concentrará, facilitará y fomentará la búsqueda, el descubrimiento, el acceso, la redistribución y la reutilización de la información del sector público de la provincia de Buenos Aires para promover la colaboración, transparencia, participación e innovación.
- Decreto N° 703/2020: Sistema de Información Normativa y Documental “Malvinas Argentinas” (SINDMA) - Artículo 1°: Crear, en el ámbito de la Secretaría General, el Sistema de Información Normativa y Documental Malvinas Argentinas (SINDMA), con el objeto de compilar y difundir textos digitales de contenido normativo y documental. Artículo 2°: Incorporar al Sistema de Información Normativa y Documental Malvinas Argentinas (SINDMA) los siguientes textos normativos: Leyes provinciales; Decretos emanados del Poder Ejecutivo Provincial; Resoluciones y disposiciones dictadas por organismos centralizados y descentralizados de la Administración Pública Provincial; Acuerdos, acordadas y resoluciones de la Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires; Decretos, acuerdos, declaraciones y resoluciones de la Honorable Legislatura de la Provincia de Buenos Aires; Ordenanzas y decretos municipales de alcance general; Resoluciones y disposiciones de la Junta Electoral de la Provincia de Buenos Aires; Normas, acuerdos y decisiones emanados de organismos nacionales, internacionales y regionales. Artículo 5°: Las normas serán puestas a disposición de manera íntegra para su consulta gratuita por los ciudadanos y organismos interesados. A efectos de garantizar la funcionalidad del sistema, los organismos responsables de

la incorporación de los textos normativos deberán asegurar la disponibilidad y actualización de la información. Artículo 6º: La incorporación de las normas al Sistema de Información Normativa y Documental Malvinas Argentinas (SINDMA) será gratuito y de carácter informativo y no sustituye su publicación, cuando corresponda, en el Boletín Oficial de la Provincia de Buenos Aires. En caso de discordancia, prevalecerán los textos publicados en el Boletín Oficial, por revestir carácter oficial y auténtico. Artículo 7º: Invitar a la Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires, a la Honorable Legislatura de la Provincia, a la Junta Electoral, a los municipios de la provincia de Buenos Aires y a organismos nacionales, internacionales y regionales a adherir al Sistema de Información Normativa y Documental Malvinas Argentinas (SINDMA), creado por el artículo 1º del presente, facultándose al efecto al/la Secretario/a General a suscribir y aprobar las respectivas Actas de Adhesión. Artículo 11: La Secretaría General, de oficio o a solicitud de los organismos competentes que conforman el Poder Ejecutivo provincial, podrá incorporar al sistema los textos actualizados de las normas provinciales. La base de datos deberá conservar los textos originales de las normas y sus modificatorias, los que tendrán preeminencia sobre los textos actualizados.

VII.-ii.- Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires

Luego de describir la situación normativa en la provincia de Buenos Aires, pasamos ahora a comentar los principales fallos que el Máximo Tribunal local ha dictado con relación a ella.

a) Comenzaremos por la causa A. 70.571, "Asociación por los Derechos Civiles contra Dirección General de Cultura y Educación. Amparo. Recursos extraordinarios de nulidad e inaplicabilidad de ley", del 29 de diciembre de 2014. El



caso se originó a raíz de la acción de amparo deducida por el presidente de la Asociación por los Derechos Civiles (ADC), a fin de que se condene a la Dirección General de Cultura y Educación (DGCyE) de la provincia de Buenos Aires a brindar información relacionada con la cantidad de días de clases no dictadas por ausencia de docentes en determinadas escuelas públicas de Florencio Varela, Villa Vatteone y Mariano Moreno.

La jueza de primera instancia rechazó la acción por entender que no se encontraba configurada la arbitrariedad e ilegalidad manifiesta requerida por los artículos 1° y 2° de la entonces vigente Ley N° 7.166 (T.O. por Decreto N° 1067/95) y sus modificatorias⁵⁶. La sentencia fue confirmada por la Cámara de Apelación en lo Contencioso Administrativo con asiento en La Plata. La alzada consideró que no se encontraban configurados los presupuestos exigidos por la referida norma que habilitaban la acción intentada, a más de los argumentos sostenidos por la jueza de grado, toda vez que para brindar la información requerida la Administración debía realizar un relevamiento de datos en treinta y seis (36) establecimientos educativos. Así, a entender de la alzada, la demora o falta de contestación no evidenciaba afectación al derecho de acceso a la información ni implicaba negación del reclamo.

Contra dicha sentencia, la actora dedujo recursos extraordinarios de nulidad e inaplicabilidad de la ley o doctrina legal; habiendo la Suprema Corte declarado la improcedencia del primero, se avocó a tratar el segundo.

Con voto dividido, el Máximo Tribunal revocó la sentencia impugnada, haciendo lugar a la demanda promovida y condenando, en consecuencia, a la Dirección General de Cultura y Educación de la provincia de Buenos Aires para que,

⁵⁶ Ley N° 7.166 (T.O. por Decreto N° 1067/95) ARTÍCULO 1°: (Texto según Decreto-Ley N° 7.261/66) Procederá la acción de amparo contra todo acto u omisión de órganos o agentes de la administración pública que, ya sea en forma actual o inminente, lesione, restrinja, altere o amenace con arbitrariedad o ilegalidad manifiesta, cualquiera de los derechos y garantías reconocidos en las constituciones nacionales o provinciales, con excepción del de la libertad corporal.
ARTÍCULO 2°: (Texto según Decreto-Ley N° 7.261/66) La acción de amparo sólo procederá cuando no existan otros procedimientos ordinarios administrativos o judiciales, que permitan obtener el mismo efecto.

en el perentorio plazo de quince (15) días, pusiera a disposición de la Asociación por los Derechos Civiles la información oportunamente requerida.

El Doctor Soria en su voto, al cual adhirieron la Doctora Kogan y los Doctores Pettigiani, Hitters y de Lázzari, consideró errónea la alegación de la Cámara respecto de la inaplicabilidad al caso del plazo previsto en el artículo 7° de la Ley N° 12.475. Esta había entendido que dicho término se refiere al acceso a aquella información que requiera de simples procesos manuales o informáticos, pero no cuando, como en el caso, se trate de generar información en base a datos que debían recabarse individualmente en cada establecimiento, para lo cual el plazo estipulado resultaba, a su entender, exiguo.

El magistrado señaló que en el expediente no había constancias de que al dictado de la sentencia –siete (7) años después de presentada la solicitud– la DGCyE hubiera puesto a disposición de la actora la información petitionada y consideró que asistía razón a la Asociación al afirmar que el juicio del tribunal de grado vacía de contenido la exigibilidad al Estado, en tiempo y forma, del derecho de acceso a la información pública, en los términos reconocidos por la Constitución Nacional, la Carta Magna Provincial y los tratados internacionales.

Así, recordó que la norma fundamental de la Nación, desde su Preámbulo y artículo 1°, al igual que la Constitución Provincial, establecen el principio republicano de gobierno, siendo una de sus principales manifestaciones la de publicidad de los actos de las autoridades del Estado, a fin de procurar que los ciudadanos puedan conocer los actos de gobierno, como modo de controlar a sus representantes, condición inherente a la democratización del poder. De esta manera, sostuvo el magistrado, por regla general, toda persona ha de tener acceso a la información pública. Señaló, además, que la Constitución Nacional prevé implícitamente este derecho en los enunciados generales de los artículos 1° y 33, dentro del contenido insito en la libertad de expresión del artículo 14 y en algunos campos en los que la información es peculiarmente necesaria, como es el caso de los artículos 38, 41 y 42. Resaltó, asimismo, la consagración que de este derecho hacen varios de los



tratados internacionales que revisten jerarquía constitucional, de acuerdo el artículo 75 inciso 22, y que hemos analizado en las páginas anteriores. Además, referenció el reconocimiento explícito contenido en el artículo 12 inciso 4° de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires.

Destacó que, en base a estos postulados, la Corte Suprema de Justicia de la Nación reconoció el derecho de acceso a la información en poder del Estado a todo ciudadano, pues su fundamento central radica en el derecho que tiene toda persona de conocer la manera en que los gobernantes y funcionarios públicos se desempeñan. En ese sentido, señaló: *“De ahí que este derecho evolucione progresivamente. Por sobre su formulación clásica, la adecuada publicidad de los actos importa una práctica que atañe a la 'buena administración' (BAENA DEL ALCÁZAR, M., `Sobre la idea europea de buena administración`, Noticias CEE, n.º 247-248, 2005; MALLÉN, Tomás, B., `El derecho fundamental a una buena administración`, INAP, Madrid, 2005; PONCE SOLÉ, J., Deber de buena administración y derecho al procedimiento administrativo debido, Ed. Lex Nova, Valladolid, 2001, pág. 126 y ss.; conf. GONZÁLEZ CALDERÓN, Juan A., `Curso de Derecho Constitucional`, 6ª ed., Depalma, Buenos Aires, 1975, p. 35) porque coadyuva a la transparencia de la gestión pública, fortalece la relación de confianza entre los ciudadanos y el Estado, facilita los controles del obrar público y estimula la eficiencia y efectividad de las administraciones. La opacidad, la reserva extrema o el secreto, por el contrario, reñidos con tales principios, dan lugar a diversos tipos de disfunciones, incompatibles con un Estado de Derecho”.*

El Doctor Soria continuó por destacar que el acceso a la información y documentación públicas recibe un amplio reconocimiento en el ordenamiento jurídico. Luego de reseñar la normativa entonces imperante a nivel nacional, hizo una importante aclaración respecto de cómo debe interpretarse el artículo 1° de la Ley N° 12.475 con relación al interés legítimo requerido. Así, señaló que *“...la ley 12.475 reconoce el derecho de acceso a los documentos administrativos provenientes de los órganos del Estado provincial a quienes invoquen un interés*

legítimo, expresión ésta que, lejos de interpretarse en modo limitativo, ha de ser armonizada con el contenido de los otros textos normativos, sobre todo aquéllos de superior jerarquía, arriba aludidos, que determinan el alcance jurídico del derecho. Desde esta perspectiva, la ley citada establece un piso mínimo de protección y, por tanto, no obsta la mayor extensión con que las facultades informativas son reconocidas de acuerdo a otras fuentes normativas. Ello explica la amplitud del decreto 2549/2004 (B.O., 21/03/2005), que reglamentó la citada ley en el ámbito del Poder Ejecutivo, en cuanto confiere a toda persona el acceso a documentos administrativos de naturaleza pública `... sin necesidad de alegar fundamento o causa ni acreditar derecho o interés alguno´. Más aún, el criterio rector, que mejor armoniza con el máximo rendimiento posible de los derechos y principios constitucionales implicados, es aquél conforme al cual la información generada o controlada por las autoridades estatales se presume pública y la carga de fundar una excepción a esta presunción recae sobre el ente gubernamental...”.

En ese sentido, sostuvo que la normativa provincial referenciada debe “... interpretarse en el contexto del amplio reconocimiento constitucional del derecho de acceso a la información pública”.

Aplicando los criterios expuestos al caso en concreto, el magistrado señaló que “...en tanto la autoridad administrativa lisa y llanamente rehusó responder el pedido de información o explicitar los motivos que demandaban un plazo mayor para proveer la respuesta, comprometió el derecho de acceso a la información de la asociación actora. Ante estas circunstancias, la interpretación otorgada por la Cámara a las normas adjetivas que instrumentan el procedimiento que viabiliza el ejercicio del derecho, es incorrecta pues deviene en su desconocimiento.”

Así las cosas, la falta de respuesta por parte de la DGCyE fue entendida como ilegítima y violatoria del derecho de acceso a la información de la actora, ilegitimidad que fue encuadrada en el artículo 7° de la Ley N° 12.475, lo cual, en virtud de su artículo 8°, habilita la acción de amparo incoada por ADC.



b) Posteriormente, con fecha 9 de marzo de 2016, la Suprema Corte tuvo oportunidad de pronunciarse nuevamente sobre el derecho de acceso a la información pública, en la causa A. 72.274, "Albaytero, Juan Aníbal contra Municipalidad de Quilmes. Amparo. Recurso extraordinario de inaplicabilidad de ley". El caso se originó a raíz de la acción de amparo promovida por Juan Aníbal Albaytero contra la municipalidad de Quilmes, con el objeto de obtener información completa, adecuada, oportuna y veraz del destino aplicado a los montos recaudados por dicha comuna en concepto de "Contribución Especial para el Fondo de Inversión en Infraestructura e Intervenciones Urbanas", prevista en el Título XVII de la Ordenanza Fiscal e Impositiva 2011.

El Tribunal Oral Criminal N° 4 del Departamento Judicial Quilmes declaró abstracta la cuestión, al entender que la información suministrada por la Municipalidad demandada con posterioridad a la promoción de la acción judicial y con anterioridad al dictado de la sentencia, satisfizo el derecho de acceso a la información pública del actor, en tanto respondió a parte del pedido y expresó los motivos por los cuales no contestó el resto de la requisitoria.

A su turno, la Cámara de Apelación en lo Contencioso Administrativo con asiento en la ciudad de La Plata rechazó el recurso de apelación interpuesto por la parte actora. Para así decidir, ponderó los siguientes aspectos: 1) que la información proporcionada en los términos referidos por la Municipalidad requerida satisfacía el derecho de acceso a la información del actor; 2) que en el caso no se configuró una conducta omisiva arbitraria o ilegítima por parte del Municipio en los términos del artículo 20 inciso 2° de la Constitución Provincial; 3) que el amparista no exhibía un interés actual y directo que justificara la condena judicial perseguida; y 4) que, atento la información brindada, el perjuicio alegado no revestía carácter actual o inminente.

Contra dicha sentencia, la parte actora interpuso recurso extraordinario de inaplicabilidad de ley o doctrina legal. En lo que aquí interesa, el recurrente se agravió de dos (2) cuestiones principales: 1) lo resuelto en torno a su falta de legitimación activa; y 2) la declaración de abstracción sobreviniente de la causa.

Al igual que en el fallo anteriormente comentado, los fundamentos expuestos por el Doctor Soria fueron compartidos por la mayoría de los jueces⁵⁷. Sin perjuicio de ello, el voto concurrente del Doctor Pettigiani tiene algunas notas sobre la fisionomía que corresponde al derecho de acceso a la información pública que consideramos pertinente resaltar.

Comencemos por describir los fundamentos de la mayoría. Con relación al primero de los agravios planteados por el recurrente, el Doctor Soria recordó su voto en la “Causa ADC”, previamente analizada, en donde sostuvo que “...*la Constitución nacional, al igual que la Constitución provincial, establecen el principio republicano de gobierno (art. 1 de ambos textos); una de cuyas manifestaciones primordiales reside en la exigencia de publicidad de los actos de las autoridades del Estado. Con ello se procura que los ciudadanos puedan conocer el desenvolvimiento gubernamental, como modo de controlar a sus representantes, condición inherente a la democratización del poder. Así, por regla general, toda persona ha de tener acceso a la información pública.*”

Además, repasó las demás cláusulas constitucionales -nacionales y locales-, así como aquellas contenidas en instrumentos internacionales, algunos de los cuales revisten en nuestro ordenamiento jerarquía constitucional, que consagran el derecho de acceso a la información pública. Finalmente, señaló que, sobre la base de estas normas, la Corte Suprema de Justicia de la Nación “...*ha reconocido el pleno acceso a la información en poder del Estado a todo ciudadano; con sustento en el derecho que tiene toda persona de conocer la manera en que los gobernantes y funcionarios públicos se desempeñan. En tanto se trate de datos de incumbencia al interés público y que hacen a la transparencia y a publicidad de la gestión estatal, en su accesibilidad, reposan los pilares fundamentales de una sociedad que se precie de ser democrática (C.S.J.N., A.917.XLVI, "Asociación Derechos Civiles", sent. de 4-XII-2012). Profundizando esta idea, ha señalado el mismo tribunal que la sola condición de integrante de la comunidad resulta suficiente para justificar la*

⁵⁷ A sus fundamentos adhirieron la Doctora Kogan y los Doctores Genoud y de Lazzari.



solicitud de información de carácter público (C.830.LXVI, "CIPPEC C/ Min. De Desarrollo Social- dto. 1172/03, Amparo ley 16.986", sent. de 14-III-2014)."

En base a estas consideraciones, el juez calificó como "indudable" el hecho de que el actor se encontraba en una situación subjetiva apta para requerir la información municipal y recibirla de modo claro y suficiente.

Sobre la segunda cuestión, relativa a la declaración como abstracta de la causa por entender la Cámara que el requerimiento había sido satisfecho, el magistrado consideró que correspondía hacer lugar al recurso. Más allá de la cuestión fáctica, que excede el marco del presente trabajo, corresponde traer a colación que el Doctor Soria, al fundar su opinión, citó nuevamente el precedente "CIPPEC" de la Corte Suprema Nacional, con relación a las respuestas "vagas o genéricas" por parte de la Administración. Al respecto, señaló que *"...para asegurar la publicidad de los actos de gobierno que caracteriza a un sistema republicano y garantizar el correlativo derecho a la información que asiste a la actora, no resulta suficiente con dar a conocer las normas que establecieron estos programas sociales, las partidas de presupuesto ejecutadas en ese marco o información estadísticamente cuantitativa relativa al número total de los beneficiarios. Por el contrario, la publicidad debe atravesar todas las etapas del accionar público y decantar desde la norma general a todo lo que hace a su instrumentación particular ya que solo así es posible prevenir en forma efectiva la configuración de nichos de impunidad. Resulta claro, entonces, que la solicitud efectuada por la actora se relaciona con información vinculada a cuestiones públicas -asignación de subsidios sociales- y que el acceso a estos datos posee un claro interés público en la medida que, como aquélla expusiera, para realizar un exhaustivo control social sobre el modo en que los funcionarios competentes han asignado estos subsidios resulta necesario acceder al listado de los distintos beneficiarios y receptores de los planes sociales (C.830.LXVI, `CIPPEC C/ Min. De Desarrollo Social- dto. 1172/03, Amparo ley 16.986´, sent. de 14-III-2014)."*

En virtud de lo expuesto, la Suprema Corte hizo lugar al recurso y ordenó a la Municipalidad de Quilmes que, en el plazo de sesenta (60), brindara la información solicitada, con el alcance previsto en la sentencia en cuestión.

Respecto de la opinión del Doctor Pettigiani, cabe destacar que el magistrado resaltó el criterio amplio que prevalece en materia de legitimación activa, como consecuencia de la tendencia a la universalización con relación a la titularidad del derecho a la información pública, lo cual reside en la propia fisionomía del derecho, en tanto este se asienta en principios básicos del sistema constitucional y representativo, como son la publicidad de los actos, la transparencia en la gestión pública, la participación ciudadana y la posibilidad de ejercer el control del empleo de los fondos públicos. De allí que la tendencia jurisprudencial en la materia no requiere expresar los motivos por los cuales se requiere la información.

Asimismo, resaltó el deber de la Administración de obrar bajo el principio de transparencia, principio que adquiere mayor relevancia en la gestión económico-financiera.

Por otro lado, con relación a los casos en que el Estado puede denegar la información solicitada, el juez sostuvo: *“En materia de información pública el acceso constituye la regla. Las excepciones -su existencia o su extensión- son el corazón del derecho de acceso a la información y los supuestos previstos legalmente para justificar una negativa deben interpretarse de manera restrictiva. Se ha dicho que la negativa de suministrar información debería estar sujeta a un test tripartito: 1) la información debe relacionarse con un fin legítimo estipulado en la ley, 2) la divulgación debe amenazar con causar un perjuicio considerable a dicho objetivo y 3) el perjuicio al objetivo debe ser mayor que el interés público de tener esa información (Carlos A. Vallefín. ‘El acceso a la información pública. Una introducción’. Editorial Ad Hoc)”*.

Finalmente, nos parece importante destacar la postura del magistrado sobre el reconocimiento y pleno ejercicio del derecho de acceso a la información ante la



inexistencia de una regulación local sobre la materia. Esta situación, que se replica en casi todos los municipios bonaerenses, señala, no constituye óbice para que la ciudadanía acceda a la información en poder del Estado, atento a la fuente constitucional de la cual emerge el derecho en cuestión.

c) Por último, comentaremos la causa A. 70.082, "Longarini, Cristian Ezequiel y otros contra Ministerio de la Producción y otros. Amparo. Recurso extraordinario de inaplicabilidad de ley". En el caso, Cristian Ezequiel Longarini y Enrique Oscar Genovese dedujeron acción de amparo ambiental contra el entonces Ministerio de Asuntos Agrarios y Producción y la ex Secretaría de Política Ambiental de la provincia de Buenos Aires. Adujeron, como fundamento de su demanda, omisiones en el control por parte de la autoridad pública respecto del establecimiento industrial propiedad de empresa Atanor S.A., ubicado en la localidad de Munro.

En ese marco, solicitaron se ordenara la clausura inmediata del establecimiento, por no contar con certificado de aptitud ambiental. Asimismo, peticionaron que se dispusiera que la demandada debía brindar información ambiental veraz, completa e irrestricta referida a la planta de Atanor S.A., como a toda otra radicada en la zona del conflicto ambiental, exigiéndose la remisión al juzgado de las constancias y los antecedentes existentes en los organismos o entidades públicas provinciales, incluida la Autoridad del Agua, referidos a mediciones, análisis y resultados de estudios del aire, suelo, subsuelo y napas freáticas, realizados dentro de la citada planta y en su zona de influencia. Además, requirieron que se ordenara la remisión de las actuaciones relativas a la aplicación de sanciones a la aludida planta industrial, tanto por autoridades provinciales como municipales y, en caso de existir en trámite un procedimiento de evaluación de impacto ambiental, copia del expediente respectivo y un informe acerca de su estado. Adicionalmente, solicitaron la designación del Centro de Investigaciones Geológicas de la Facultad de Ciencias Naturales de la Universidad Nacional de La Plata para la realización de estudios de monitoreo del suelo, subsuelo, napas

freáticas y puelche, así como para realizar un dictamen final con las conclusiones en base a los datos obtenidos. Finalmente, requirieron la intervención del Centro Interdisciplinario Universitario para la Salud de la Facultad de Ciencias Médicas de la Universidad Nacional de La Plata (INUS) para que realice un estudio epidemiológico de la población cercana al establecimiento de Atanor S.A., comparativo con el grupo control y del Centro de Investigaciones del Medio Ambiente (CIMA) de la misma universidad, para que, con base en monitoreos de las emisiones producidas por Atanor S.A. a la atmósfera, elabore un informe y presente sus conclusiones.

La jueza de primera instancia rechazó la acción de amparo interpuesta. Igual suerte corrió el recurso de apelación deducido contra dicha sentencia por parte de la Cámara de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo con asiento en La Plata. Ante ello, la actora interpuso recurso extraordinario de inaplicabilidad de la ley o doctrina legal.

En cuanto atañe al objeto del presente trabajo, los amparistas sostuvieron que su pretensión fue erróneamente interpretada, ya que esta comprendía dos (2) aspectos: uno que calificaron de "administrativo", referido a que se ordenara a las autoridades públicas demandadas que brindaran información ambiental veraz, completa e irrestricta referida a la industria Atanor S.A. y su zona de influencia; y el otro, que nominaron como "judicial", que involucraba la designación de ciertos organismos dependientes de universidades públicas propuestas a efectos de realizar estudios de monitoreo sobre el suelo, subsuelo, napas freáticas, puelche y emisiones a la atmósfera, explicitando las metodologías de estudio y presentando, posteriormente, un dictamen con las conclusiones sobre si la empresa degradaba el ambiente o producía afecciones a la salud de la población de su zona de influencia, mediante un estudio epidemiológico. En ese sentido, la actora afirmó que la sentencia de la Cámara violó las normas aplicables, incurriendo en absurdo al considerar satisfecho el derecho invocado, atento a que solo había sido remitida la documentación existente.



Así las cosas, la Suprema Corte señaló que tanto sus pronunciamientos como los de la Corte Federal se orientan en el sentido de ratificar un criterio amplio para acceder a la información en poder del Estado, destacando que las Constituciones Nacional y Provincial establecen el principio republicano de gobierno, siendo la exigencia de la publicidad de los actos de las autoridades del Estado una de sus manifestaciones primordiales. Recordó, asimismo, la postura adoptada en el primero de los fallos aquí analizados, en cuanto a que el derecho de acceso a la información pública evoluciona progresivamente, poniendo de relieve que, por sobre su formulación clásica, la adecuada publicidad de los actos importa una práctica que atañe a la "buena administración".

En cuanto a la información ambiental, la Corte señaló: *“Con mayor fuerza estas directivas se aplican en campos en los que la información es peculiarmente necesaria, como ocurre en la materia aquí debatida. El art. 41 de la Constitución nacional expresamente impone a las autoridades públicas proveer ‘información ambiental’. Deber que involucra -de un lado- recolectar y procesar la información, lo que presupone, entre otras cosas, la vigilancia y control efectivo de las situaciones real o potencialmente riesgosas o dañinas. Del otro, consiste también en suministrar y difundir públicamente a la sociedad la información acumulada y actualizada de modo permanente y eficaz (conf. Bidart Campos, ‘Tratado Elemental de Derecho Constitucional Argentino’, tomo 1-B, 2001, p. 235). La ley general del ambiente 25.675 incorpora también el mencionado derecho al acceso a la información ambiental (arts. 2, inc. i] y 16 a 18). De igual modo, lo hace el art. 3° de la ley 25.831”.*

Sobre la aplicación de estos principios al caso concreto, el Máximo Tribunal advirtió que las constancias de la causa evidenciaban que la autoridad pública demandada había brindado información existente en diversas tramitaciones administrativas con relación a la planta de Munro a los accionantes, al tiempo que durante la sustanciación del proceso fueron cumplidos los distintos requerimientos efectuados al respecto por la señora jueza de primera instancia. Asimismo, refirió a

las instancias de participación que, en el marco de diversos trámites administrativos, implementó la demandada, convocando a los distintos sectores interesados.

Sin perjuicio de ello, consideró que “...*en orden al reclamo de acceso a información ambiental adecuada y actualizada efectuado por los actores desde el inicio de estas actuaciones, es manifiesto que subsiste el interés de los reclamantes, pues la potencialidad dañosa del emprendimiento sometido a escrutinio en este proceso viene dada por la calificación legal contenida en el art. 15 inc. c) de la ley 11.459. Ello impone satisfacer el derecho invocado, herramienta de salvaguarda de bienes jurídicos que gozan de una tutela constitucional prevalente, como son la salud e integridad física de los implicados directos y la preservación del ambiente (arts. 41, C.N. y 28, Const. prov.)*”.

En virtud de lo expuesto, la Suprema Corte condenó al Organismo Provincial para el Desarrollo Sostenible (OPDS) a que cada seis (6) meses efectúe los correspondientes estudios de monitoreo del suelo, subsuelo y napas freáticas y emisiones a la atmósfera, elaborando un dictamen con las conclusiones en base a los datos obtenidos, a fin de ser presentado al juez de la causa. Asimismo, determinó que, en la etapa de ejecución de sentencia, el juez debía requerir anualmente un dictamen técnico a un organismo de reconocido prestigio perteneciente a alguna universidad estatal, con relación a los informes presentados por el OPDS, debiendo la autoridad pública demandada asumir los costos de la referida intervención. Por último, dispuso que en tales procedimientos debía permitirse el libre acceso a la información a los accionantes y a los habitantes de la zona de influencia, habilitándose su participación durante la ejecución de las acciones llevadas a cabo para cumplir con los parámetros impuestos por la normativa ambiental.

Como vemos, a través de su jurisprudencia, la Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires fue delineando la fisonomía y el alcance del derecho de acceso a la información, de manera que resulte compatible con las normas



constitucionales y convencionales que rigen la materia, sin perjuicio de las limitaciones que presenta la normativa local.

VIII.- La normativa provincial bonaerense y los estándares nacionales e internacionales

Habiendo realizado un repaso de las normas internacionales, nacionales y provinciales relativas al derecho de acceso a la información pública, así como la jurisprudencia producida por los máximos tribunales encargados de interpretarlas y aplicarlas, corresponde adentrarnos en el examen de la normativa bonaerense, a la luz de las pautas fijadas por aquellos.

En ese marco, hemos establecido los siguientes aspectos para el análisis: a) alcance y contenido; b) legitimación activa y pasiva; c) procedimiento; d) excepciones; e) revisión judicial; y f) transparencia y apertura de datos.

Previo a adentrarnos en su estudio, debemos señalar que la mayoría de las normas locales que hemos referenciado previamente establecen una obligación general sobre los organismos públicos de asegurar el acceso a la información o dar a publicidad determinados datos, sin definir un mecanismo específico para su solicitud, tramitación y queja ante la denegatoria o incumplimiento. La principal excepción la constituyen la Ley N° 12.475 y el Decreto N° 2549/04, razón por la cual centraremos el análisis en sus disposiciones, sin perjuicio de la referencia a otras normas en lo relativo a las políticas de apertura de datos y transparencia.

a) Así, en relación al alcance del derecho de acceso a la información pública debemos recordar que la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que el mismo comprende el derecho y la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole. Al referirse a “información” y no a “documentación”, como dijimos, se otorga al derecho un sentido amplio, que comprende hechos, noticias, datos opiniones, ideas, correspondencia, mapas, films, audios y videos, entre otros. Esta línea ha seguido nuestra Corte Suprema Nacional en los fallos que comentamos más arriba.

Al respecto, debemos advertir que, si bien en su artículo 1° Ley N° 12.475 refiere al “acceso a los documentos administrativos”, su artículo 2° dispone que



alcanza a toda representación gráfica, fotocinematográfica, electromagnética, informática, digital o de cualquier otra especie, que contenga datos o informaciones provenientes de órganos públicos del Estado Provincial cuya divulgación no se encuentre prohibida expresamente por la ley. A continuación, el artículo 3° determina que el derecho de acceso se podrá ejercer mediante el examen y/o extracción de copias de los documentos administrativos, con las modalidades indicadas en ella. Por su parte, el Decreto N° 2549/04 replica los términos de los dos (2) primeros artículos mentados.

Consideramos que en este aspecto la normativa provincial se adecúa a los estándares nacionales e internacionales. En ese sentido, se establece una amplia enumeración respecto de la información susceptible de ser requerida que, al utilizar los términos "...o de cualquier otra especie, que contenga datos o informaciones...", deja en claro que no se trata de una enunciación taxativa. Además, si bien el artículo 3° no tiene un reconocimiento expreso de la posibilidad del solicitante de analizar, reutilizar o distribuir la información, como el artículo 2° de la Ley Nacional N° 27.275⁵⁸, lo cierto es que no resulta limitativo de dichas acciones.

b) El segundo aspecto que debemos analizar es el referido a la legitimación para solicitar la información –activa– y para ser requerido a entregarla –pasiva–.

Sobre la legitimación activa, la CIDH ha sostenido que la Convención Americana sobre Derechos Humanos ampara el derecho de "toda persona" a solicitar acceso a la información bajo el control del Estado. En virtud de ello, no procede requerir que el solicitante acredite un interés directo o una afectación personal, salvo en los casos en que se aplique una legítima restricción.

El Cíbero Tribunal Nacional, indicó que la legitimación para presentar solicitudes de acceso debe ser entendida en un sentido amplio, sin necesidad de exigir un interés calificado del requirente, ya que se trata de información de carácter

⁵⁸ ARTÍCULO 2° — Derecho de acceso a la información pública. El derecho de acceso a la información pública comprende la posibilidad de buscar, acceder, solicitar, recibir, copiar, analizar, reprocesar, reutilizar y redistribuir libremente la información bajo custodia de los sujetos obligados enumerados en el artículo 7° de la presente ley, con las únicas limitaciones y excepciones que establece esta norma.

público, que pertenece al pueblo de la Nación y, por lo tanto, la condición de integrante de la comunidad resulta suficiente para justificar la solicitud.

Sobre la cuestión, el artículo 1° de la Ley N° 12.475 reconoce el derecho de acceso a los documentos administrativos a toda persona física o jurídica que tenga *interés legítimo*. En cambio, el Decreto N° 2549/04 establece el derecho de toda persona física o jurídica, sin limitación.

Entendemos que, más allá de la interpretación amplia que la Suprema Corte local ha hecho sobre el precepto, los términos del artículo 1° de la ley implican una restricción al derecho en ciernes incompatible con las pautas fijadas tanto a nivel nacional como internacional. No se salva esta limitante mediante el Decreto N° 2549/04, ya que conforme el artículo 2° de su Anexo I, su ámbito de aplicación se limita a entidades que funcionen bajo jurisdicción del Poder Ejecutivo. En virtud de ello, los restantes poderes u organismos constitucionales, podrán esgrimir la falta de interés legítimo ante una solicitud, obligando al particular a iniciar acciones legales cuyos gastos en muchos casos no podrá afrontar o que, para cuando concluyan, el objeto será abstracto.

En relación a la legitimación pasiva, debemos indicar que existe una tendencia jurisprudencial a no limitarla a los entes públicos estatales, sino incluir aquellos que por su relación con el Estado o por el carácter público de los fondos que manejan o de los servicios que brindan, poseen datos de indudable interés público, que hacen a la transparencia y a la publicidad de gestión de gobierno, permitiendo la participación en la gestión pública a través del control social que se puede ejercer con dicho acceso.

En ese sentido, consideramos que no resulta aceptable la limitación a los “órganos públicos del Estado Provincial” que determina la ley, y mucho menos aquella a los organismos que funcionan bajo jurisdicción del Poder Ejecutivo que establece el decreto comentado.

c) En cuanto al procedimiento para obtener la información, la CIDH sostuvo en el referido caso “*Gomes Lund y otros (“Guerrilha do Araguaia”) vs. Brasil*” que es obligación del Estado garantizar la efectividad de un procedimiento adecuado para



la tramitación y resolución de solicitudes de información, que fije plazos para resolver y entregar la información, y que se encuentre bajo responsabilidad de funcionarios debidamente capacitados.

Tanto la ley como el decreto establecen que la solicitud debe ser presentada por escrito firmado en el que consten los datos identificatorios personales del solicitante y ante la dependencia oficial que ha conformado el documento o lo retiene en su poder. A ello, la primera norma agrega que el requerimiento debe ser fundado.

En relación al plazo para permitir el acceso, el decreto dispone que los sujetos obligados deben hacerlo en el momento en que les sea solicitado o en un plazo no mayor a ocho (8) días, solo prorrogable ante circunstancias imprevisibles o excepcionales que impidieran poner a disposición los documentos solicitados en el término aludido, en cuyo caso, y ante justificación razonable y cierta de las circunstancias, podrá extenderse el plazo hasta diez (10) días, lo que debe ser comunicado a los interesados antes del vencimiento del plazo regular. La ley por su parte, no dispone un plazo específico.

Nuevamente, encontramos inconsistencias entre la normativa provincial y los patrones fijados por los organismos internacionales. Las formalidades previstas en la ley para la solicitud, especialmente su fundamentación, no deberían ser requisitos ineludibles. Además, como dijimos, el plazo sólo rige para los organismos en jurisdicción del Poder Ejecutivo.

d) Las excepciones constituyen uno de los puntos neurálgicos de todo sistema de acceso a la información, ya que si no se encuentran limitadas a las estrictamente necesarias pueden implicar borrar con el codo lo que se escribió con la mano.

Según la Corte Interamericana, las restricciones al derecho de acceso deben ser fijadas por ley –en sentido formal y material–; deben responder a un objetivo permitido por el artículo 13.2 de la Convención Americana, es decir, ser 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;

y ser necesarias en una sociedad democrática y orientadas a satisfacer un interés público imperativo, lo que implica que de todas las alternativas deben escogerse aquellas medidas que restrinjan o interfieran en la menor medida posible el efectivo ejercicio del derecho de buscar y recibir la información. En igual sentido, la Corte Nacional ha resaltado la necesidad de que las limitaciones al derecho de acceso a la información sean verdaderamente excepcionales.

La Ley N° 12.475 determina que el acceso no se otorgará cuando se trate del examen de actos preparatorios, en los casos explícitamente establecidos por leyes especiales y cuando la divulgación de ellos pudiere perjudicar el derecho de privacidad de terceros o afectar su honor. El Decreto N° 2549/04 incorpora otra serie de excepciones a través de su artículo 16.

Al respecto, consideramos que la enunciación de la ley resulta ambigua y, por lo tanto, es el decreto el que determina las excepciones, vulnerando el primero de los criterios fijados por el organismo internacional.

d) Ante la denegatoria de acceso a la información, sostuvo la CIDH que es deber del Estado garantizar que exista un recurso judicial sencillo, rápido y efectivo que permita determinar si se produjo una vulneración del derecho de acceso a la información y, en su caso, ordenar al órgano correspondiente su entrega.

Al respecto, la Ley N° 12.475 dispone que en caso de denegación o habiendo transcurrido treinta (30) días desde la solicitud sin que la autoridad se haya expedido, se podrán interponer las acciones de amparo o hábeas data, según corresponda. Atento que se trata de procedimientos especiales, que prevén plazos sustancialmente más escuetos que el procedimiento ordinario y encontrándose entre los más sencillos que determinan los códigos de rito provinciales, consideramos que no hay, en este punto, incumplimiento a las pautas nacionales e internacionales.

f) Por último, debemos señalar que la Corte Interamericana ha resaltado muchas veces la necesidad de que los Estados obren bajo los principios de transparencia, publicidad y máxima divulgación, a fin de que las personas puedan



ejercer el control democrático del gobierno y participar en la gestión pública. En igual sentido se ha manifestado la Corte Suprema de la Nación.

La Ley N° 12.475 no tiene referencias a este punto. Sin embargo, el Decreto N° 2549/04, entre sus principios generales, determina el de publicidad. Además, en cuanto a las políticas de transparencia activa y apertura de datos, debemos señalar que existen previsiones al respecto en las Leyes N° 14.828 de creación del Plan Estratégico de Modernización de la Administración Pública; N° 15.000 que regula el “Sistema de declaraciones juradas patrimoniales de los funcionarios y agentes del sector público de la Provincia”; N° 14.321 de gestión sustentable de Residuos de Aparatos Eléctricos y Electrónicos (RAEE); N° 11.723, Ley Integral de Medio Ambiente y Recursos Naturales; N° 14.370, Registro Ambiental de Establecimientos Industriales; N° 11.720 que regula la generación, manipulación, almacenamiento, transporte, tratamiento y disposición final de residuos especiales; N° 14.998 relativa al Sistema Estadístico Provincial (SEP); N° 13.133, Código Provincial de Implementación de los Derechos de los Consumidores y Usuarios; N° 3.201 sobre el Boletín Oficial de la provincia de Buenos Aires y los Decretos N° 805/16 de creación del “Portal de Datos Abiertos de la Provincia de Buenos Aires” y N° 703/2020 de creación del Sistema de Información Normativa y Documental “Malvinas Argentinas”; todas las cuales hemos referido en el acápite VII.-i.-.

IX.- Palabras finales

Como se ha puesto de manifiesto a lo largo de las páginas precedentes, el acceso a la información pública es un derecho humano fundamental, que se erige como un instrumento básico para la participación ciudadana en un sistema democrático. Contar con conocimiento sobre el desenvolvimiento de la actividad de los entes públicos o privados que revistan interés público, permite a la ciudadanía una intervención constructiva en el debate de las cuestiones que hacen a la vida en común.

El acceso a la información, además, fortalece la rendición de cuentas y la confianza en las instituciones públicas, constituyendo una herramienta esencial para combatir la corrupción y mejorar la vida democrática de las sociedades. En ese sentido, el desarrollo que ha alcanzado en los últimos años, en especial su reconocimiento como derecho humano, constituye un gran avance en orden a la transparencia, el control de la gestión estatal y el aseguramiento de los derechos de las personas.

Los avances en nuestro país en relación al reconocimiento del derecho de acceso a la información han sido importantes. La consagración expresa en las diferentes constituciones y su reglamentación infraconstitucional ha adquirido mayor apertura en los últimos años. Sin duda la sanción de la Ley Nacional N° 27.275, con sus fortalezas y debilidades, y sin perjuicio de la reforma antes de su entrada en vigencia que implicó la merma en la independencia en su órgano garante, significa un paso importante en orden a asegurar el efectivo goce del derecho en cuestión.

Sin perjuicio de ello, queda un largo camino por recorrer, especialmente en la provincia de Buenos Aires. Como dijimos en el último acápite del presente trabajo, la normativa local no alcanza los estándares fijados por los tratados internacionales y las Constituciones Nacional y Provincial, conforme la interpretación de los órganos jurisdiccionales que tienen por misión aplicarlos en los casos concretos.



En ese sentido, consideramos que la provincia de Buenos Aires debería dictar una ley que regule íntegramente el derecho de acceso a la información, estableciendo un procedimiento rápido y sencillo; plazos razonables; causales excepcionales de no entrega, dispuestas en forma clara y sólo cuando sean 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; mecanismos de revisión de las denegatorias, entre otros. Así, la norma debería basarse en los principios de publicidad, máxima divulgación, transparencia, no discriminación, gratuidad, buena fe, *in dubio pro petitor* y responsabilidad de los funcionarios.

Sin embargo, no podemos obviar que la cultura del secretismo, la opacidad, la idea de que la información en poder del Estado es propiedad del gobierno y no del pueblo, tienen una larga tradición en nuestro país y se encuentran muy arraigadas en los agentes públicos y en la sociedad en general. En consecuencia, entendemos que es fundamental, en forma paralela e independientemente de la sanción de la ley, concientizar tanto a la ciudadanía como a los empleados y funcionarios sobre la importancia del acceso a la información, sobre el rol fundamental que ocupa en todo sistema republicano y en la vida democrática.

Celebramos los avances que se han logrado hasta el momento, sólo resta que se profundicen las políticas encaradas en ese sentido, ya que estamos convencidos de que, no sin esfuerzo, la provincia de Buenos Aires alcanzará los estándares nacionales e internacionales en materia de acceso a la información pública.

X.- Bibliografía

- Abramovich, Víctor y Courtis, Christian, “EL ACCESO A LA INFORMACIÓN COMO DERECHO”, Publicado en Anuario de Derecho a la Comunicación, Año 1 Vol. 1, Editorial Siglo XXI, Buenos Aires, 2000.
- Badeni, Gregorio, “TRATADO DE DERECHO CONSTITUCIONAL, 3° Edición Actualizada y Ampliada”, La Ley, Buenos Aires, 2010.
- Banco Mundial, “ÍNDICE DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA EN LAS PROVINCIAS ARGENTINAS: UN ANÁLISIS DE LA CALIDAD NORMATIVA”, Washington D.C., 2019.
- Bastera, Marcela I., “ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y TRANSPARENCIA, Ley 27.275 y decreto reglamentario 206/17, Comentados, anotados y concordados”, Astrea, Buenos Aires, 2018.
- Bastera, Marcela I., “EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. ANÁLISIS DEL PROYECTO DE LA LEY FEDERAL”, Anales de la Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas, Tomo XXXVII, Parte I – Doctrina, 2010.
- Bastera, Marcela I., “EL DERECHO FUNDAMENTAL DEL ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA”, Lexis Nexis, Buenos Aires, 2006.
- Bastera, Marcela I., “FINALMENTE, ¿UNA LEY DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA PARA ARGENTINA?”, Publicado en: Sup. Const. 2016 (septiembre), 26/09/2016, 1 - LA LEY2016-E, Cita Online: AR/DOC/2394/2016.
- Bidart Campos, Germán J., “TRATADO ELEMENTAL DE DERECHO CONSTITUCIONAL ARGENTINO”, Nueva Edición Ampliada y Actualizada a 1999-2001, Ediar, Buenos Aires, 2006.
- Cao, Christian Alberto, “EL ACCESO A LOS CONTRATOS PÚBLICOS DE LAS EMPRESAS DEL ESTADO”, Publicado en: LA LEY 17/02/2016, 17/02/2016, 8 - LA LEY2016-A, 361, Cita Online: AR/DOC/4446/2015.



- Cenicacelaya, María de la Nieves, “LA CORTE SUPREMA RECONOCE UN DERECHO FUNDAMENTAL: EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA”, Publicado en: UNLP 2014-44, 02/12/2014, 73, Cita Online: AR/DOC/3899/2014.
- Del Campo, Agustina y Serra, Franco, “LOS GUARDIANES DE LA LEY DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA: ANÁLISIS SOBRE LA IMPLEMENTACIÓN DE LOS ÓRGANOS GARANTES”, Publicado en: Centro de Estudios en Libertad de Expresión y Acceso a la Información, Facultad de Derecho, Universidad de Palermo, Buenos Aires, 2019.
- Díaz Cafferata, Santiago, “EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA: SITUACIÓN ACTUAL Y PROPUESTAS PARA UNA LEY”, Publicado en: Rev. Lecciones y Ensayos N° 86, Universidad de Buenos Aires, 2009.
- Funes, Francisco Javier y Rivas, Fernando, “LEY DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA: UN AVANCE EN POS DE LA DEMOCRACIA REPUBLICANA Y UN AFIANZAMIENTO DEL ESTADO CONSTITUCIONAL DE DERECHO”, Publicado en: ADLA2016-21, 3 - Sup. Const. 2016 (septiembre), 26/09/2016, 5 - LA LEY2016-E, Cita Online: AR/DOC/2122/2016.
- Gelli, María Angélica, “CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ARGENTINA COMENTADA Y CONCORDADA, 4ta. edición Ampliada y Actualizada”, La Ley, Buenos Aires, 2009.
- Gelli, María Angélica, “LEY DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA, LOS PRINCIPIOS, LOS SUJETOS OBLIGADOS Y LAS EXCEPCIONES”, Publicado en LA LEY 27/09/2016, Cita Online: AR/DOC/2969/2016.
- Krikorian, Marcelo, “DERECHO HUMANO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA EN ARGENTINA: HACIA UNA TRANSPARENCIA PLENA”, Publicado en <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/126452>, 2021.
- Piana, Ricardo Sebastián y Aмосa, Fernando, “ASPECTOS NORMATIVOS Y JURISPRUDENCIALES DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN

PÚBLICA EN LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES”, Publicado en: LLBA2018 (junio), 3, Cita Online: AR/DOC/473/2018.

- Quiroga Lavié, Humberto, Benedetti, Miguel Ángel y Cenicacelaya, María de las Nieves, “DERECHO CONSTITUCIONAL ARGENTINO”, Segunda edición actualizada por Humberto Quiroga Lavié, Rubinzal - Culzoni Editores, Buenos Aires, 2009.
- Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, OEA, “ESTUDIO ESPECIAL SOBRE EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN”, Washington D. C., 2007.
- Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, OEA, “EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN EN EL MARCO JURÍDICO INTERAMERICANO”, Washington D. C., 2009.
- Schneider, Lorena R., “LA NECESARIA TRANSPARENCIA Y EL RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA BAJO CONTROL DEL ESTADO”, Publicado en: ADLA2015-33, 3, Cita Online: AR/DOC/4205/2015.
- Travieso, Juan Antonio y Ruiz Martínez, Esteban, “PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA EN TENSIÓN: CONFLICTOS Y ARMONÍAS”, Publicado en: LA LEY 27/07/2015, 27/07/2015, 1 - LA LEY2015-D, 755, Cita Online: AR/DOC/2302/2015.