

La Corte Suprema reconoce un derecho fundamental: el derecho de acceso a la información pública

POR MARÍA DE LA NIEVES CENICACELAYA (*)

Sumario: I. Introducción. — II. El acceso a la información pública en el sistema interamericano.— III. El acceso a la información pública en el orden interno. — IV. El acceso a la información pública llega a la Corte Suprema de Justicia. — V. Conclusión. — VI. Bibliografía. — VII. Legislación consultada. — VIII. Jurisprudencia consultada.

Resumen: El artículo repasa el concepto de derecho de acceso a la información pública, sus dos dimensiones -como pilar del sistema republicano y como herramienta para el ejercicio de otros derechos humanos-, los estándares internacionales emanados de los órganos interamericanos y su recepción en el orden interno; todo ello con el objetivo de analizar los dos primeros fallos de la Corte Suprema de Justicia de la Nación que recientemente han reconocido este derecho fundamental.

Palabras clave: Libertad de expresión, derechos humanos, acceso a la información, Corte Suprema.

SUPREME COURT RECOGNIZES A BASIC RIGHT: FREEDOM OF INFORMATION

Abstract: We review freedom of information conception, its both angles -as a republican rule and as a tool to fulfill another human rights-, international standards set up by interamerican organs, and also how domestic laws supports this freedom; all that, in order to analyze the first two Argentinian Supreme Court judgements which have recognized this freedom.

Keywords. freedom of expression, human rights, freedom of information, Supreme Court.

I. Introducción

El acceso a la información en poder del Estado es, por una parte, un derecho fundamental que los Estados están obligados a garantizar y, al mismo tiempo, una exigencia de una sociedad democrática. En este sentido, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha dicho que el valor del acceso a la información comprende la promoción de los objetivos más importantes en las Américas, incluida una democracia transparente y efectiva y el respeto por todos los derechos humanos. El acceso a esta información, según dijo esta Comisión en el Informe 136/1999 del caso 10.388 (El Salvador - Ignacio Ellacuría), es igualmente necesario para evitar futuros abusos de los funcionarios gubernamentales y para asegurar la garantía de contar con recursos efectivos contra tales conductas. Como sostiene Nino (2008), sin la posibilidad de recibir información que se encuentra en poder del Estado los beneficios políticos que se derivan de un clima de libre expresión no pueden realizarse plenamente.

El derecho de acceso a la información pública está directamente vinculado con la publicidad de los actos de gobierno y la transparencia de la Administración Pública y, por ello, debe ser considerado un instrumento indispensable en toda república, por cuanto, como dijo la Corte Suprema en el caso "Ganora": "La forma republicana de gobierno que adoptó la Nación Argentina a través del texto cons-

(*) Profesora ordinaria adjunta de Derecho Constitucional, Cátedra I. Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, UNLP.

titucional requiere de la publicidad de sus actos, sin perjuicio de aquellos que resulten de necesaria reserva o secreto”.

II. El acceso a la información pública en el sistema interamericano

El derecho a la libertad de pensamiento y de expresión tutelado en el Artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos comprende el derecho a recibir la información bajo control del Estado y la obligación positiva del Estado de suministrarla, en forma tal que toda persona pueda acceder a esa información o recibir una respuesta negativa fundamentada, en el caso que el Estado limite el acceso por algún motivo permitido por la Convención. También incluye, como aclaran Abramovich y Courtis (2000) exigirle al Estado que elabore cierta información en los casos en que una norma establece esa obligación estatal de producción que se ha incumplido. El Estado, además, está obligado a publicar información a través de medios masivos cuando es, presuntamente, de interés general y ya se encuentra en su poder. En cambio, sólo debe ser puesta a disposición del interesado que la requiera puntualmente y no publicarla masivamente cuando no se presupone un interés general o resulta de cierta sensibilidad.

No obstante que en nuestra región, como advierte la Relatora para la Libertad de Expresión de la OEA, Catalina Botero (2012), aún es muy fuerte la cultura del secreto en el ámbito estatal, en los últimos años, ha habido notables avances para el derecho de acceso a la información pública, habiendo aprobado leyes en la materia varios países del hemisferio.

A su turno, en 2006, la Corte Interamericana de Derechos Humanos reconoció en 2006, por primera vez, en el caso *Claude Reyes*, el derecho de acceso a la información en poder del Estado, estableciendo los estándares que deberán ser seguidos por las normas y las prácticas domésticas. Un ciudadano —Marcel Claude Reyes— pidió información al Comité de Inversiones Extranjeras de Chile sobre un proyecto de deforestación que se realizaría en el sur de ese país —y que podría afectar el ambiente— recibiendo una respuesta escasa y deficiente, sin dar el Estado fundamentos para ello. Claude Reyes reclamó, entonces, ante la justicia chilena, sin éxito. Finalmente recurrió al sistema interamericano que terminó condenando al Estado de Chile por haber violado derechos tutelados por la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Según el tribunal hemisférico, toda persona, sin necesidad de acreditar un interés especial, tiene el derecho humano de acceder a la información que el Estado administre o produzca o que deba administrar o producir. Asimismo, debe suministrar al público información en forma oficiosa y continua, y establecer mecanismos ágiles y eficientes de acceso a la información solicitada. La Corte estimó, asimismo, que la efectiva garantía del derecho a obtener esta información requiere que el Estado provea a los individuos la posibilidad de recurrir la omisión de respuesta, por medio de un recurso sencillo y rápido. Puso énfasis, además, en que en una sociedad democrática, la actuación de los órganos estatales debe guiarse por los principios de máxima divulgación, transparencia y publicidad.

III. El acceso a la información pública en el orden interno

En nuestro país, son varias las jurisdicciones (Buenos Aires, Catamarca, Ciudad de Buenos Aires, San Juan, Santiago del Estero, Tierra del Fuego) que reconocen el derecho de acceso a la información en su Constitución local y algunas también cuentan con leyes que expresamente garantizan este derecho: Buenos Aires, Ciudad de Buenos Aires, Chubut, Jujuy, Río Negro.

Por el contrario, en el orden federal, y pese a varios intentos que recogían los numerosos aportes realizados ONG's que dedican su labor a la promoción de los derechos civiles, hasta el momento, no se ha logrado la sanción de una ley en la materia. En dos oportunidades se estuvo cerca. La primera fue en 2004, cuando un proyecto con media sanción de la Cámara de Diputados llegó al Senado para fracasar en la Comisión de Asuntos Constitucionales. La segunda vez fue en 2012, cuando perdió estado parlamentario un proyecto que había obtenido media sanción de la Cámara de Senadores.

En 2003, se adoptó el decreto 1172 que reglamenta cinco instrumentos que aseguran el acceso “igualitario” de los ciudadanos a la información estatal y la consiguiente participación en las deci-

siones de los asuntos públicos para los casos que determina la propia norma y cuyo Anexo VII establece el Reglamento General de Acceso a la Información Pública. En su momento, esta norma representó un avance al prever mecanismos para acceder a información en manos del poder ejecutivo nacional: toda persona puede ejercitar su derecho a requerir, consultar y recibir información de cualquiera de los organismos, entidades, empresas, sociedades, dependencias y todo otro ente que funcione bajo la jurisdicción de este poder. Sin embargo, en la práctica, ha demostrado su insuficiencia: la información suele entregarse tarde; otras veces incompleta o desactualizada; en ocasiones el Estado se niega a producir información que no posee y frecuentemente recurre a excepciones contenidas en el reglamento (contrarias a los estándares internacionales) para negar el acceso a la información. Finalmente, en no pocas ocasiones la respuesta es el silencio. Esta práctica ha provocado que los solicitantes que no encuentran satisfecho cabalmente su pedido tengan que acudir a la justicia.

IV. El acceso a la información pública llega a la Corte Suprema de Justicia

En el año 2009, la Asociación por los Derechos Civiles (ADC) presentó una acción de amparo con el fin de conocer el presupuesto individualizado por rubros que el Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (PAMI) utilizó en publicidad durante los meses de mayo y junio de ese año, al no haber podido obtener esos datos en sede administrativa. La jueza de primera instancia hizo lugar a la acción, ordenando la entrega de toda la documentación solicitada, con costas a la demandada, quien recurrió la sentencia. La Cámara de Apelaciones rechazó el recurso y confirmó la sentencia de primera instancia, con costas a la vencida. Ésta interpuso recurso extraordinario que fue concedido y así el caso llegó a la Corte Suprema de Justicia de la Nación.

El Máximo Tribunal federal convocó a una audiencia pública con fines informativos, en los términos de la Acordada No. 30/2007. La audiencia tuvo lugar en noviembre de 2012. En primer lugar expusieron dos ejecutivos del PAMI quienes insistieron en que la institución no está alcanzada por el decreto 1172/2003 porque no es un “órgano estatal”. Por el contrario, los representantes de la ADC reiteraron que el PAMI está obligado a brindar la información requerida porque su vínculo con el Estado —más allá del encuadre jurídico que le asigne el ordenamiento legal— es evidente: es dirigido por alguien nombrado por el poder ejecutivo, es sujeto de control, puede ser intervenido y —fundamentalmente— maneja fondos públicos para la provisión de servicios de interés público.

Pocos días después, la Corte Suprema dictó sentencia en el caso, reconociendo por primera vez, de manera explícita, amplia y contundente el derecho de todos los ciudadanos a acceder a la información pública y ordenando al PAMI la entrega de los datos solicitados. Consideró que la negativa a brindarlos “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 (...) a cualquier ciudadano, en tanto se trate de datos de indudable interés público y que hagan a la transparencia y a la publicidad de la gestión de gobierno, pilares fundamentales de una sociedad que se precie de ser democrática”. En relación con los argumentos del PAMI para negarse a dar la información solicitada por la ADC por no ser un organismo que pertenezca al Estado, el tribunal remarcó que “no se discute la calidad no estatal del PAMI” pero que “la información solicitada es pública así como son públicos los intereses que el demandado desarrolla”, destacando que “todos los órganos del poder público” están alcanzados por el derecho de acceso a la información, siendo necesario prestar atención al “servicio que dichos sujetos proveen o las funciones que ejercen”, lo cual supone “incluir como sujetos obligados no solamente a los órganos públicos estatales, en todas sus ramas y niveles, locales o nacionales, sino también a empresas del Estado, hospitales, las instituciones privadas o de otra índole que actúan con capacidad estatal o ejercen funciones públicas”. También resaltó “la relación directa e inmediata” que existe entre este derecho y otros derechos humanos como el de la libertad de expresión, que en este caso estaba involucrada porque la información solicitada refería además, a la distribución de publicidad oficial.

Para apoyar su decisión, la Corte repasó la evolución del derecho de acceso a la información pública en el ámbito internacional y expresó que “el fundamento central del acceso a la información en el poder del Estado consiste en el derecho que tiene toda persona de conocer la manera en que sus gobernantes y funcionarios públicos se desempeñan”. Además, 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”, aseveró el Máximo Tribunal de la República.

A comienzos de 2014, la Corte Suprema al confirmar un fallo de la Cámara Federal en lo Contencioso Administrativo, ratificó su doctrina en un caso en el que la misma ADC había participado como patrocinante de otra ONG, el Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC), quien había interpuesto un amparo contra el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, para que diera a conocer en detalle los datos sobre el manejo de fondos públicos vinculados a planes sociales. La solicitud en sede administrativa había sido rechazada con el argumento —utilizado con frecuencia por la Administración como excusa para negar información pública— de que la información requerida contenía datos personales sensibles que afectaban a grupos vulnerables.

La Corte, por el contrario, sostuvo en su sentencia que “el acceso a estos datos posee un claro interés público [ya 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”; y que esta información “no pertenece al Estado sino que es del pueblo de la Nación Argentina”. Y agregó que sólo “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”. De este modo, el Máximo Tribunal argentino reafirmaba la importancia del acceso a la información para la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales. En efecto, si los ciudadanos no pueden conocer la forma en que el Estado invierte sus recursos para garantizar esos derechos, resulta sumamente difícil evaluar si las respuestas ofrecidas por las autoridades a situaciones de enorme vulnerabilidad y privación son adecuadas o no.

El Alto Tribunal resaltó, además, la necesidad imperiosa —por constituir “un verdadero reclamo social en nuestro país”— de que se sancione una ley de acceso a la información pública que establezca “con alcance general, pautas uniformes que permitan hacer efectivo este derecho.

V. Conclusión

La falta de una ley nacional de acceso a la información pública respetuosa de los estándares internacionales viola principios republicanos y también derechos humanos que exigen contar con información adecuada para su plena vigencia.

Los dos fallos recientes de la Corte Suprema reconociendo este derecho fundamental constituyen un valioso aporte para la realización del mismo. A partir de su ejemplaridad, es de esperar que las normas y las prácticas gubernamentales se tornen compatibles con la exigencia democrática de una ciudadanía informada y una gestión pública transparente.

VI. Bibliografía

ABRAMOVICH, Víctor y COURTIS, Christian (2000). “El acceso a la información como derecho”, En: *Anuario de Derecho a la Comunicación*, Buenos Aires, Siglo XXI. I, Vol. I.

BASTERRA, Marcela (2006). *El derecho fundamental de acceso a la información pública*. Buenos Aires, LexisNexis.

BOTERO MARINO, Catalina (2012). “Problemas persistentes y desafíos emergentes en materia de libertad de expresión en las Américas” EN: Rodríguez Garavito, César (coord.) *El derecho en América Latina. Un mapa para el pensamiento jurídico del siglo XXI*. Buenos Aires, Siglo XXI, ps. 271-301.

CIDH, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión (2010). *El derecho de acceso a la información pública en el marco jurídico interamericano*. Washington, Organización de los Estados Americanos.

LAVALLE COBO, Dolores (2009). *Derecho de acceso a la información pública*. Buenos Aires: Astrea.

NINO, Ezequiel (2008). “El derecho a recibir información pública —y su creciente trascendencia— como derecho individual y de incidencia colectiva”, En: Roberto GARGARELLA (coord.). *Teoría y crítica del Derecho Constitucional*. Buenos Aires, AbeledoPerrot, ps. 797-817.

QUIROGA LAVIE, Humberto, BENEDETTI, Miguel Ángel y CENICACELAYA, María de las Nieves (2001). *Derecho Constitucional Argentino*. Buenos Aires, Rubinzal-Culzoni.

VALLEFÍN, Carlos A. (2009). *El acceso a la información pública. Una introducción*. Buenos Aires: Ad-Hoc.

VIII. Legislación consultada

Decreto 1172/2003. Boletín Oficial de la República Argentina, Buenos Aires, 4/12/2003.

IX. Jurisprudencia consultada

Corte Suprema, 16/9/1999, “Ganora, Mario Fernando y otra s/ hábeas corpus”. *Fallos de la Corte Suprema de Justicia de la Nación*, Buenos Aires, 1999, 322:2139 a 2173.

Corte Suprema, 4/12/2012, “Asociación Derechos Civiles c/ EN - PAMI (dto. 1172/2003) s/ amparo ley 16.986”. *Fallos de la Corte Suprema de Justicia de la Nación*, Buenos Aires, 2012, 335:2393 a 2417.

Corte Suprema, 26/3/2014, “CIPPEC c/ EN — Ministerio de Desarrollo Social - dto. 1172/2003 s/ amparo ley 16.986”. Online, disponible en <http://www.csjn.gov.ar> (fecha de consulta: 27/3/2014).

Corte IDH, 19/9/2006. “Claude Reyes y otros vs. Chile”. Online, disponible en http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_151_esp.pdf.