



LABORATORIO DE
Políticas Públicas

¿La Corte Suprema perdió la paciencia?

Los novedosos estándares judiciales que condicionan el debate legislativo sobre una Ley de Acceso a Información Pública

Autor: Álvaro Herrero

Colaborador: Julián Rotenberg

Octubre de 2014

GOVERNABILIDAD

Dos recientes sentencias de la Corte Suprema de Justicia de la Nación fijaron estándares rigurosos que delimitan los márgenes del debate parlamentario sobre acceso a información pública. A partir de los fallos “ADC” y “CIPPEC”, el Congreso de la Nación no podrá desconocer los lineamientos señalados por la Corte para el diseño de una ley de acceso a información pública.

Presentación¹

Con fecha 14 de octubre de 2014, la Corte Suprema de Justicia de la Nación resolvió dos nuevos casos en materia de acceso a información pública. En sendos amparos promovidos por el ex legislador Ricardo Gil Lavedra, la Corte dejó firme sentencias de instancias inferiores que reconocían el derecho a acceder a información pública relacionada con hechos de gran notoriedad pública: el escándalo Ciccone/Boudou y las licitaciones para la construcción de las represas santacruceñas Néstor Kirchner y Gobernador Jorge Cepernic. En uno de ellos, Gil Lavedra le había pedido a la Inspección General de Justicia (IGJ) que le entregue información sobre las distintas sociedades involucradas en el caso Ciccone. Sin embargo, la IGJ rechazó su pedido alegando que lo realizó como diputado, no como ciudadano, y que por ende no le corresponde dicho derecho ya que los diputados tienen –consideró la IGJ– otros canales para solicitar información. Este argumento es tan irrisorio como insostenible, pero pone de relieve el férreo rechazo del poder ejecutivo nacional a brindar información pública.

Estos dos fallos son relevantes ya que demuestran la preocupación de la Corte Suprema por la violación sistemática por parte del gobierno nacional a brindar información y así garantizar el ejercicio efectivo de un derecho humano fundamental. No es casualidad que ya haya resuelto cuatro casos sobre el tema en menos de 24 meses. La insistencia del tribunal denota no solo la existencia de numerosos procesos judiciales en trámite en la materia sino la persistencia de una decisión política del gobierno de retacear información pública.

En realidad, hay dos casos judiciales previos sobre acceso a información pública que son los que –por su importancia e impacto– motivaron este informe: los fallos “ADC”² y “CIPPEC”³. En ellos, la Corte Suprema de Justicia de la Nación sentó dos precedentes de vital trascendencia jurídica y política y que contribuyen a avanzar el debate respecto a la necesidad de sancionar una ley que garantice de manera efectiva el derecho a solicitar información pública al estado.

Estos dos fallos no han pasado desapercibidos en el gobierno, en el bloque oficialista en el Congreso, en tribunales, ni en la sociedad civil. Ambas sentencias contienen definiciones contundentes respecto al reconocimiento constitucional y a la naturaleza de derecho humano del derecho a la información. Estas precisiones por parte del máximo tribunal resultaban sumamente necesarias debido a las barreras prácticas para obtener información instauradas por el gobierno nacional. En otras palabras, el accionar del poder ejecutivo nacional que impedía de manera sistemática acceder a información pública no hacía sino violar un derecho humano fundamental y por lo tanto se tornaba pertinente una reparación, o al menos un pronunciamiento contundente por parte del poder judicial. En tal sentido, las dos sentencias de la Corte vinieron precisamente no solo a reparar casos concretos de denegación de información sino a poner de manifiesto la profunda preocupación del tribunal por la magnitud y gravedad de las violaciones a un derecho humano fundamental.

Sin embargo, existe una arista de los pronunciamientos de la Corte Suprema que ha pasado desapercibida. **Las sentencias no solo repararon derechos en dos casos concretos sino que establecieron estándares rigurosos que deberán ser tenidos en cuenta al momento de la sanción de una ley de acceso a información pública.** Así, el tribunal resolvió los conflictos de derechos que generaron ambos procesos judiciales pero además aprovechó la oportunidad para recordarle a la comunidad política –y especialmente a los legisladores– la necesidad de contar con una ley que garantice el ejercicio del derecho en cuestión y que dicha ley debe ser acorde a ciertos estándares que surgen de la jurisprudencia de la Corte, del sistema

¹ Alvaro Herrero es Abogado (UNLP), Master in Latin American Studies (Georgetown University) y PhD en Ciencia Política (University of Oxford). Julián Rotenberg es estudiante avanzado de la carrera de Derecho (UBA).

² CSJN, "Asociación Derechos Civiles c/ EN -PAMI- (dto. 1172/03) s/ amparo ley 16.986", sentencia del 4 de diciembre de 2012.

³ CSJN, "CIPPEC c/ EN - M° Desarrollo Social - dto. 1172/03 s/ amparo ley 16.986", sentencia del 26 de marzo de 2014.



interamericano de derechos humanos y de diversos tratados de derechos humanos suscritos por la Argentina.

En dicho contexto, el objetivo del presente informe consiste en identificar y analizar los estándares fijados por la Corte Suprema en los fallos “ADC” y “CIPPEC” ya que estos constituyen valiosos insumos para la discusión legislativa e imponen estrictos cursos de acción. En otras palabras, con sus sentencias el máximo tribunal ha fijado los márgenes del debate parlamentario, algo novedoso en la dinámica de las relaciones entre los poderes legislativo y judicial. Consideramos que esto es altamente positivo ya que contribuirá a asegurar que la nueva ley respete los estándares internacionales y finalmente ponga fin a una situación de violación de derechos que se ha extendido durante la última década.

INTRODUCCIÓN

América Latina es una de las regiones que más ha avanzado en materia de acceso a información pública. En poco más de una década, la mayoría de los países de la región han sancionado marcos legales que garantizan el ejercicio efectivo del derecho a acceder a información pública. Argentina, sin embargo, no ha sido parte de esta tendencia, ya que pese a repetidos intentos legislativos, aún carece de una ley de acceso a información pública. Junto a Venezuela, Bolivia y Costa Rica, hoy nuestro país integra el selecto club de la opacidad latinoamericana.

El proceso de reformas en la región se vio impulsado, entre otros eventos, por el fallo de la Corte Interamericana en el caso “Claude Reyes y otros vs. Chile”⁴, que reconoció el carácter fundamental del derecho de acceso a la información pública expresado en el artículo 13 de la Convención Americana de Derechos Humanos en su doble vertiente: como derecho individual de toda persona (“buscar”) y como obligación positiva del Estado para garantizar el derecho (“recibir” la información solicitada). La sentencia consolidó como estándar la idea de que este derecho corresponde a toda persona.

Desde 2003, en dos oportunidades el Congreso argentino estuvo a punto de sancionar una ley de acceso. Sin embargo, por distintas razones dichos intentos se frustraron. El primer intento había comenzado con un proyecto elaborado por la Oficina Anticorrupción en 2001 y enviado al Congreso por el presidente Duhalde en 2002. La Cámara de Diputados aprobó el proyecto en mayo de 2003, y al año siguiente el Senado lo aprobó con una modificación impulsada por la entonces senadora Cristina Fernández de Kirchner, por lo cual regresó a la cámara baja, donde finalmente perdió estado parlamentario en 2006. Los cambios impulsados por Fernández de Kirchner en realidad fueron la causa del estancamiento y posterior fracaso del trámite legislativo, ya que desnaturalizaban por completo la discusión proponiendo, entre otras cosas, que se incluyera dentro de los sujetos obligados a brindar información a personas jurídicas privadas que tuvieran información considerada de “interés público”.

Luego, en 2010, se retomó el debate parlamentario como producto del cambio de fuerzas en el Congreso, ya que los resultados de las elecciones legislativas de 2009 le dieron a la oposición cierto control de la agenda parlamentaria. En dicho contexto, se generó una carrera entre ambas cámaras, con diversos proyectos cuyo tratamiento avanzaba rápidamente en comisiones. Fue el Senado quien logró primero dar media sanción a un nuevo proyecto, que fue votado de manera unánime en general y en particular con 38 votos a favor y 26 en contra (el Frente para la Victoria y aliados votaron en contra). Tras el giro a la Cámara de Diputados, la discusión quedó trabada. Si bien la oposición contaba con capacidad para incluir el tema en la agenda (no tanto por estar cerca de la mayoría sino por la posibilidad de negociar con un oficialismo tratamiento a cambio de

⁴ Sentencia del 19 de septiembre de 2006, Serie C, 151, párr. 77.



otras leyes prioritarias para el kirchnerismo), la media sanción no avanzó más allá del tratamiento en comisiones y finalmente perdió estado parlamentario en 2013. La férrea resistencia del Frente para la Victoria a que se sancione la ley, combinada por cierta impericia o falta de interés por parte de la oposición, hizo que se pierda una oportunidad valiosa.

Por otra parte, al mismo tiempo que transcurrieron sendos debates en el Congreso de la Nación, diversas organizaciones llevaron adelante estrategias de litigio judicial como respuesta frente a la denegación de acceso a información solicitada a distintas dependencias del Estado. Las intervenciones de litigio estratégico tenían como objetivo lograr un reconocimiento en sede judicial de los derechos conculcados por la administración pública. De manera consistente, el gobierno rechazaba brindar acceso a información sobre temas sensibles, tal como los salarios de funcionarios públicos, la metodología para el cálculo del índice de precios, los gastos en publicidad oficial, y listados de beneficiarios de planes sociales, entre otros. En ese marco, y a la espera de avances en el poder legislativo, recurrir al poder judicial resultaba un curso de acción adecuado para lograr un reconocimiento por parte de otro de los poderes del Estado al derecho a solicitar información.

Resulta llamativo que el paso del tiempo y la falta de avances en materia legislativa potenciaron aún más la vía judicial. Como corolario de los esfuerzos de litigio estratégico, dos casos llegaron a la Corte Suprema de Justicia de la Nación. Congelada la discusión legislativa, los tribunales resultaron ser una vía idónea para mantener en la agenda pública el debate sobre la necesidad de una ley y además para proseguir en la búsqueda de un pronunciamiento contundente por parte del máximo tribunal argentino, lo cual constituiría tanto un golpe de efecto político como un fuerte impulso a la discusión pública sobre la necesidad de contar con una ley.

En este contexto, en 2012 la Corte Suprema de Justicia de la Nación dictó sentencia en el caso “ADC c/ Estado Nacional - PAMI”, el primer caso de acceso a información pública en la historia judicial argentina en llegar a esa instancia. Allí se cuestionaba la denegación por parte del organismo estatal en cuestión a brindar información sobre gastos en materia de publicidad oficial. El fallo sentó un precedente histórico al reconocer por primera vez la existencia de un derecho constitucional a acceder a información pública. La Corte destacó la importancia central de este derecho para la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones que los afectan y para la promoción de la transparencia en la actividad estatal, definiendo a la información como “el oxígeno de la democracia”⁵.

Posteriormente, en 2014, el mismo tribunal dictó sentencia en el caso “CIPPEC c. Estado Nacional - Ministerio de Desarrollo Social”, donde se cuestionaba la denegatoria de información sobre beneficiarios de planes sociales. Allí, la Corte Suprema reforzó los argumentos esgrimidos en “ADC c. PAMI”, destacando la naturaleza de derecho humano fundamental del acceso a información pública y repasando los principales instrumentos de derecho internacional suscritos por nuestro país que establecen claras obligaciones en la materia para el Estado argentino. Más aún, la Corte incluyó una exhortación al Congreso nacional para que sancione una ley de acceso a información pública señalando “...que resulta indispensable que el legislador establezca, con alcance general, pautas uniformes que permitan hacer efectivo este derecho y 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”⁶.

Los dos pronunciamientos de la Corte Suprema son contundentes y no dejan lugar a dudas respecto a la necesidad de contar con una ley que garantice un ejercicio efectivo del derecho a acceder a información

⁵ CIDH, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, “Estudio Especial Sobre el Derecho de Acceso a la Información”, agosto de 2007, Punto 9 - “Relación entre el derecho de acceso a la información en poder del Estado y el derecho a la participación política consagrado en el artículo 23 de la Convención Americana CIDH”, párrs. 138 y 140, citado en el considerando 14 del fallo de la CSJN.

⁶ Considerando 32 del voto mayoritario.



pública. En el Congreso hay más de una docena de proyectos presentados⁷, y al momento de publicación de este informe se ha anunciado el próximo tratamiento de la cuestión en las comisiones respectivas. De todos ellos, muchos alcanzan –e incluso superan– los estándares mínimos en materia de acceso aceptados internacionalmente, especialmente los parámetros fijados por la Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información Pública de la Organización de Estados Americanos⁸. Este instrumento constituye un invaluable aporte para nutrir el debate parlamentario ya que provee una visión neutra y despolitizada de los lineamientos y contenidos básicos que toda ley en la materia debe contener. Uno de sus puntos a destacar es la propuesta de creación de una autoridad de aplicación centralizada e independiente, facultada para ordenar a todos los órganos estatales la difusión de información y aplicar sanciones en caso de incumplimiento.

Sin embargo, se anticipa que el oficialismo impulsará el mismo proyecto que fuera oportunamente propiciado por la Presidenta de la Nación Cristina Fernández de Kirchner cuando era senadora⁹. Esto anuncia un debate tenso, ya que algunos de los preceptos clave de dicha iniciativa son claramente contrarios a los estándares mínimos citados precedentemente y no harán sino polarizar una discusión que a esta altura ya debería caracterizarse más por los consensos que por las diferencias. Tras más de una década de periplo legislativo, con un despliegue notable de la sociedad civil, gran parte del arco político ha logrado acuerdos básicos respecto a las características centrales de una ley de acceso a información pública, subsistiendo diferencias menores en aspectos donde hay margen para la discrecionalidad, como por ejemplo el modelo de autoridad de aplicación (intrapoder o extrapoder, única o múltiple, etc.). Las condiciones, por ende, están dadas para lograr la sanción de una ley, excepto que existe una clara decisión política por parte del Poder Ejecutivo nacional de oponerse a todo proyecto de ley que no sea el impulsado por Fernández de Kirchner, lo cual a su vez aliena –con razón– a todo el arco opositor.

En este marco, el objetivo de este trabajo es determinar en qué medida los dos fallos de la Corte Suprema cambiaron el panorama al establecer márgenes legales dentro de los cuáles debería encarrilarse el debate legislativo. En otras palabras, se propone establecer si hay un piso mínimo derivado de las sentencias del máximo tribunal que deberá respetar la futura ley de acceso. Inmediatamente, la pregunta lógica sería plantear cuáles serían las fuentes de eventuales mandatos jurídicos. La respuesta es a priori sencilla: los dos fallos de la Corte Suprema y las normas de derecho internacional de los derechos humanos que resultan vinculantes para nuestro país.

LOS ESTÁNDARES DEFINIDOS POR LA CORTE SUPREMA

En el proceso de argumentación en los fallos “ADC” y “CIPPEC”, la Corte Suprema realiza un extenso recorrido por nuestro derecho constitucional, las sentencias y recomendaciones de los organismos del sistema interamericano, y los estándares y obligaciones derivadas tanto de los tratados de derechos humanos y las convenciones contra la corrupción suscritas por nuestro país, como de la labor de los principales organismos internacionales (ONU, OEA, etc.). A continuación se realiza un repaso de todos ellos, agrupados por temas para un mejor y más eficiente análisis.

El Acceso a Información Pública en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos

Un primer y central aporte de los fallos de la Corte Suprema fue hacer un minucioso repaso del amplio

⁷ Hay 24 proyectos con estado parlamentario, de los cuales 17 han sido presentados en 2014.

⁸ Aprobada por la Asamblea General de la OEA en la resolución 2607 (XL-O/10).

⁹ El proyecto ha sido presentado por la diputada Conti el 1 de abril y se encuentra como expediente 1768-D-2014.

reconocimiento del derecho internacional al acceso a la información pública. A través del análisis de instrumentos tales como la Convención Americana de Derechos Humanos, sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, recomendaciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, y de diversos pronunciamientos y resoluciones de organismos regionales e internacionales de protección de derechos humanos, el máximo tribunal argentino fue construyendo una línea argumental cuya piedra basal radica en el extendido reconocimiento del sistema interamericano y los principales tratados de derechos humanos al acceso a la información pública como derecho humano fundamental. De esa forma, la Corte despejó de manera contundente cualquier duda respecto a la naturaleza de dicho derecho y a la magnitud de su reconocimiento.

En primer lugar, la Corte sostuvo que “...el derecho de buscar y recibir información ha sido consagrado expresamente por la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre (artículo IV) y por el artículo 13.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos”¹⁰. Además, destacó que la Corte Interamericana ha dado un amplio contenido al derecho a la libertad de pensamiento y de expresión, a través de la descripción de sus dimensiones individual y social¹¹.

EL tribunal se refirió también a la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso “Claude Reyes c. Chile”, una decisión pionera en la materia a nivel internacional. En dicho caso, la Corte Interamericana sostuvo que el artículo 13 de la Convención Americana de Derechos Humanos “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”. Allí, el tribunal no sólo reconoció el derecho a recibir información sino también la existencia de una obligación positiva del Estado a suministrarla o de brindar una respuesta fundamentada en caso que por algún motivo permitido por la Convención el Estado pueda limitar el acceso a la misma. La Corte mencionó también el valor de que la información recibida sea luego circulada y valorada socialmente, sosteniendo entonces que “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”¹².

Por su parte, otro organismo clave del sistema interamericano, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) se ha referido en numerosas ocasiones al derecho al acceso a información pública. En tal sentido, la Corte Suprema en sus sentencias se refirió a la Declaración de Principios sobre la Libertad de Expresión elaborada en 2000 por la Relatoría Especial, cuyo principio 4 reconoce que “el acceso a la información en poder del Estado es un derecho fundamental de los individuos. Los Estados están obligados a garantizar el ejercicio de ese derecho”¹³. También recordó que la Comisión ha interpretado consistentemente que el artículo 13 de la Convención incluye un derecho al acceso a información en poder del Estado y que “la Relatoría manifestó que, dado que la libertad de recibir información debe impedir que las autoridades interrumpan el flujo de información hacia los ciudadanos, la palabra buscar lógicamente implicaría un derecho adicional”¹⁴.

La Corte Suprema también recordó que la Organización de los Estados Americanos (OEA) también ha

¹⁰ CSJN, “ADC...”, considerando 8°.

¹¹ CSJN, “ADC...”, considerando 8°.

¹² CIDH, Caso Claude Reyes y otros vs. Chile, sentencia del 19 de septiembre de 2006, Serie C, 151, párr. 77.

¹³ CIDH, “Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión”, Principio 4; citado en CSJN, “ADC...”, considerando 8°.

¹⁴ CIDH, Informe Anual de la Relatoría para la Libertad de Expresión, 2003, Vol. 111, Cap. IV, párr. 28, citado en CIDH, “Estudio Especial sobre el Derecho de Acceso a la Información”, agosto de 2007, párr. 27. Citado en CSJN, “ADC...”, considerando 8°.

abordado extensamente esta problemática. En tal sentido, señaló que en la Resolución AG/RES. 2252 (XXXVI-O/06) del 6 de junio de 2006 denominada "Acceso a la Información Pública: Fortalecimiento de la Democracia", la Asamblea General instó a los Estados a respetar el acceso a dicha información a todas las personas y a promover la adopción de las disposiciones legislativas o de otro carácter que fueran necesarias para asegurar su reconocimiento y aplicación efectiva. También recordó que "...desde el año 2003 la Asamblea General ha emitido cuatro resoluciones específicas sobre el acceso a la información en las que resalta su relación con el derecho a la libertad de pensamiento y expresión (párr. 22, 23, 24 y 25 y sus citas del "Estudio Especial Sobre el Derecho de Acceso a la Información, Organización de los Estados Americanos, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, agosto de 2007)"¹⁵.

En el mismo sentido, recordó que el Comité Jurídico Interamericano ha señalado que "...toda información es accesible en principio. El acceso a la información es un derecho humano fundamental que establece que toda persona puede acceder a la información en posesión de órganos públicos, sujeto sólo a un régimen limitado de excepciones, acordes con una sociedad democrática y proporcionales al interés que los justifica"¹⁶.

Por otra parte, la Corte Suprema hizo referencia a los antecedentes en la materia generados en el marco de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), recordando que la Asamblea General ha reafirmado el concepto de libertad de información y que en su Resolución 59 (1) afirmó que "la libertad de información es un derecho humano fundamental y (...) la piedra angular de todas las libertades a las que están consagradas las Naciones Unidas" y que abarca "el derecho a juntar, transmitir y publicar noticias"¹⁷.

En general, la Corte efectuó un exhaustivo minucioso por detallar el amplio reconocimiento a nivel internacional que tiene el derecho a acceder a información. En esa línea repasó los principales pronunciamientos y estudios realizados por organismos internacionales y de protección de derechos humanos. Especialmente, remarcó la importancia de las decisiones y lineamientos vertidos por los organismos del sistema interamericano, señalando que:

*"Que el reconocimiento del acceso a la información como derecho humano ha evolucionado progresivamente en el marco del derecho internacional de los derechos humanos. El sistema interamericano de derechos humanos ha cumplido en ello un rol fundamental. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión ya señalados venían impulsando avances en la materia a través de sus diferentes mecanismos de trabajo. Entre otros antecedentes internacionales que reconocen el derecho se pueden señalar **"La Declaración de Chapultepec"**, los **"Principios de Johannesburgo"**, los **"Principios de Lima"** ya invocados y la **"Declaración de SOCIUSH"**, Perú 2003, los cuales fueron explícitamente tomados en cuenta por la Asamblea General de la OEA al emitir las resoluciones vinculadas con este tema..."¹⁸*

Todos los conceptos y estándares descritos precedentemente ponen de relieve el amplísimo y unánime reconocimiento del derecho internacional de los derechos humanos al acceso a la información pública. En tal sentido, no quedan dudas acerca de cuáles son las obligaciones jurídicas que se le imponen a nuestro país tendientes a garantizar el acceso efectivo por parte de la población a dicho derecho humano fundamental. Sin embargo, en la práctica, el gobierno no hace sino desoír e incumplir los referidos mandatos, tal como queda demostrado en los hechos que dieron motivo a los dos casos resueltos por la Corte Suprema.

¹⁵ CSJN, "ADC...", considerando 8°.

¹⁶ CJI/res. 147, LXXIII-0/08.

¹⁷ CSJN, "ADC...", considerando 8°.

¹⁸ CSJN, "ADC...", considerando 9°.

Un punto final pero no menos importante consiste en que en sus fallos la Corte Suprema hizo mención expresa a los resultados del último Examen Periódico Universal al que fue sometido nuestro país en 2012. Allí, diversos países pusieron de relieve la preocupante situación del acceso a la información pública en Argentina. El hecho que esta problemática sea incluida en un espacio dedicado a la protección de los derechos humanos no hace sino poner de manifiesto la importancia del acceso a información pública como derecho básico. Esta visión es superadora de la que propone exclusivamente una mirada del acceso a información desde la transparencia o la rendición de cuentas. Precisamente, los fallos de la Corte Suprema confirman que este derecho es un derecho humano fundamental y que reviste tal importancia que merece ser evaluado en los espacios internacionales de protección a los derechos humanos.

El Examen Periódico Universal de la ONU: La preocupación global por el acceso a información en Argentina

En el transcurso del último Examen Periódico Universal realizado en 2012 en el ámbito del sistema de Naciones Unidas, distintos estados miembros manifestaron su preocupación por diversos aspectos de la situación de los derechos humanos en nuestro país. En dicho ejercicio, al cual nuestro país debe someterse cada cuatro años, **varios países destacaron su inquietud por la problemática del acceso a la información pública en Argentina.** Concretamente, **exhortaron a nuestro país a aprobar una legislación exhaustiva que establezca mecanismos que faciliten el acceso del público a la información con arreglo a los estándares internacionales.** La República Argentina, por su parte, se comprometió a examinar dicha recomendación.

Durante el diálogo interactivo entre representantes de nuestro país y 57 delegaciones, Bélgica, por ejemplo, señaló su preocupación por que no hubiera una ley de información pública ni un órgano independiente encargado de examinar las solicitudes de información (punto 25). Noruega se refirió a presuntas dificultades de acceso de la ciudadanía a información de dominio público (punto 52). El Reino Unido, por su parte, indicó que los esfuerzos de la Argentina en esta esfera y en la promoción de los derechos humanos en general surtirían mejores resultados si se incrementara el suministro y el acceso a la información para la sociedad civil y la ciudadanía en general (punto 83).

Recomendaciones formuladas por los países a la Argentina:

- **Bélgica:** Aprobar legislación exhaustiva sobre el acceso a la información pública y promulgar una ley que abarque las tres ramas del poder.
- **Canadá:** Adoptar medidas legislativas con respecto al acceso a la información y establecer mecanismos que faciliten el acceso del público a la información, con arreglo a prácticas óptimas.
- **Suiza:** Promulgar una nueva ley de acceso a la información pública que se ajuste a las normas internacionales.
- **Noruega:** Adoptar medidas para mejorar el acceso a la información pública mediante el establecimiento de un órgano independiente y autónomo encargado de garantizar un acceso oportuno y efectivo, de conformidad con las normas internacionales.

Nota: toda la información mencionada aquí puede hallarse en los siguientes documentos de la Asamblea General de Naciones Unidas: A/HRC/22/4 Distr. General y A/HRC/DEC/22/102.



Garantías y requisitos del acceso a información pública

En sus sentencias, la Corte Suprema también se refirió a diversos aspectos relacionados con el ejercicio práctico del derecho a la información pública, estableciendo así criterios que deberán ser tenidos en cuenta como piso mínimo de derechos en el diseño de una ley en la materia. En otras palabras, a través de sus fallos el máximo tribunal delineó un grupo de estándares que servirán como referencia para los legisladores no solo para asegurar un respeto integral al derecho en cuestión sino también para evitar posteriores discusiones sobre la constitucionalidad de la nueva ley que lo regule. Con sus fallos la Corte contribuye a una mayor efectividad tanto del proceso de gestación normativa como de su posterior implementación.

a) Legitimación activa amplia

la Corte enfatizó que el caso “Claude Reyes” fortalece como estándar internacional la idea de que el derecho corresponde a toda persona, es decir que **la legitimidad activa es amplia** y se la otorga a la persona como titular del derecho, salvo los casos de restricción¹⁹. Es así que en los dos casos citados el tribunal reconoció el derecho alegado por las respectivas asociaciones actoras y ordenó el otorgamiento de la información solicitada al confirmar las sentencias recurridas por el Estado.

El tribunal también se refirió al derecho a solicitar información sin tener que justificar las razones. En tal sentido, subrayó que la Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información Pública, aprobada por la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos en la resolución 2607 (XL-O/IO), expresamente señala **que toda persona puede solicitar información a cualquier autoridad pública sin necesidad de justificar las razones** por las cuales se la requiere (artículo 5°, ap. e).

Por otra parte, la Corte hizo referencia a las características del procedimiento para solicitar información. Así, sostuvo que según las Recomendaciones sobre Acceso a la Información elaboradas por la Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos del Consejo Permanente de la OEA, los Estados deben establecer un **procedimiento claro, simple y sin costo** (en la medida de lo posible), mediante el cual las personas puedan solicitar información y, a tales efectos, recomienda que se acepten "...solicitudes de información sin que el solicitante deba probar un interés personal, relación con la información, o justificación para la solicitud ...".²⁰

¹⁹ CSJN, “ADC...”, considerando 10.

²⁰ AG/res. 2288 XXXVII- 0/07), ap. VI, punto C.



La Corte Dixit I

Sobre la legitimación para presentar solicitudes de acceso

- En materia de acceso a la información pública existe un importante consenso normativo y jurisprudencial en cuanto a que la legitimación para presentar solicitudes de acceso debe ser entendida en un sentido amplio, sin necesidad de exigir un interés calificado del requirente.
- En efecto, 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.
- El acceso a la información tiene como propósito coadyuvar a que los integrantes de la sociedad ejerzan eficazmente el derecho a saber, por lo que el otorgamiento de la información no puede depender de la acreditación de un interés legítimo en ésta ni de la exposición de los motivos por los que se la requiere.

b) Legitimación pasiva

El Estado debe **asegurar la provisión de información por parte de todas sus dependencias y organismos**, no solo en las meramente administrativas o las dependientes del Poder Ejecutivo, sino en todas las integrantes del poder público. Asimismo, la Corte hizo referencia a una sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos que estableció que al regular y fiscalizar las instituciones que ejercen funciones públicas, los Estados deben tener en cuenta tanto a las entidades públicas como privadas que ejercen dichas funciones²¹.

La Corte también recordó los criterios recomendados por la Relatoría de Libertad de Expresión de la CIDH, que indican que al momento de definir los sujetos obligados, lo importante es que se centre en el servicio que dichos sujetos proveen o las funciones que ejercen. Dicha amplitud supone incluir como sujetos obligados no solamente a los órganos públicos estatales, en todas sus ramas y niveles, locales o nacionales, sino también a empresas del Estado, hospitales, las instituciones privadas o de otra índole que actúan con capacidad estatal o ejercen funciones públicas.

c) Principio de máxima divulgación

Este principio consiste en la presunción de que toda la información en poder de un órgano público deberá poder ser difundida. El tribunal recordó que la Corte Interamericana señaló que "... en una sociedad democrática **es indispensable que las autoridades estatales se rijan por el principio de máxima divulgación**, el cual establece la presunción de que toda información es accesible, sujeto a un sistema restringido de excepciones..."²².

A su vez, la Corte Suprema relacionó el concepto de máxima divulgación con el principio de transparencia y la participación ciudadana al indicar 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

²¹ Corte IDH, Caso Ximenes López, sentencia del 4 de julio de 2006. Serie C. N° 149, párrafos 141, 80 y 90.

²² "Claude Reyes", párr. 92.

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 de la gestión pública a través del control social que se puede ejercer con dicho acceso"²³

d) Sistema de restricciones

La Corte también hizo referencia en sus fallos a la necesidad de definir un **sistema limitado de restricciones o excepciones**. En tal sentido, sostuvo que existe una presunción de que toda información es accesible aunque "sujeta a un sistema restringido de excepciones". Asimismo, recordó que ellas no pueden ser arbitrarias sino que "deben estar orientadas a satisfacer un interés público imperativo, escogiendo aquel que restrinja en menor escala el derecho protegido, proporcional al interés que la justifica y conducente para el logro del objetivo, interfiriendo en la menor medida posible en el efectivo ejercicio del derecho"²⁴.

e) Transparencia proactiva, capacitación y difusión

La CIDH ha subrayado la importancia de que los Estados asuman una actitud dinámica tendiente a disponer las medidas y políticas necesarias para garantizar el acceso a la información. En tal sentido, la Corte en sus fallos recordó que la CIDH recomendó "...adoptar las disposiciones legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para asegurar el reconocimiento y la aplicación efectiva de ese derecho. El Estado está en **la obligación de promover una cultura de transparencia en la sociedad y en el sector público**, de actuar con la debida diligencia en la promoción del acceso a la información, de identificar a quienes deben proveer la información, y de prevenir los actos que lo nieguen y sancionar a sus infractores"²⁵.

Esta mención de la CIDH implica ni más ni menos que **la obligación por parte de los Estados de desplegar una verdadera política pública en materia de acceso a información**, que incluya la sanción de los marcos legales necesarios, los procesos de capacitación a funcionarios y autoridades, la difusión del derecho entre la ciudadanía, y la imposición de sanciones a quienes violen u obstaculicen dicho derecho.

f) Protección judicial del derecho de acceso a la información

En sus fallos, el tribunal resaltó la existencia de obligaciones en cabeza del Estado para asegurar el efectivo ejercicio del derecho a la información. Así, hizo recordar que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos estableció **la necesidad de que exista un recurso sencillo, rápido y efectivo para determinar si se produjo una violación al derecho de quien solicita información y, en su caso, ordene al órgano correspondiente la entrega de la información**. Para ello se debe tomar en cuenta que es práctica corriente la negativa a suministrar la información que se solicita a las instituciones o el silencio ante un pedido y que la celeridad en la entrega de la información es indispensable en esta materia". Esto implica, en términos prácticos, que toda ley debe contar con un recurso judicial que asegure el acceso a la información en caso que ésta sea denegada. ¿Qué ocurre si no lo tuviera? La Corte recuerda que la CIDH exige que "...de acuerdo a lo

²³ "Claude Reyes", párr. 86.

²⁴ CIDH Estudio especial citado, párrs. 92 y 93.

²⁵ CIDH, Informe sobre Terrorismo y Derechos Humanos, párr. 282.

dispuesto en los artículos 2 y 25.2.b de la Convención si el Estado Parte en la Convención no tiene un recurso judicial para proteger efectivamente el derecho se encuentra obligado a crearlo²⁶.

g) Necesidad de sancionar una ley de acceso a información pública

Uno de los aspectos más novedosos del fallo CIPPEC fue la mención a la necesidad de sancionar una ley. Una afirmación de estas características no suele ser realizada simplemente en base a preferencias regulatorias personales de los integrantes de la Corte Suprema. Históricamente, cuando en sus sentencias el tribunal ha exhortado al Congreso a sancionar una ley, siempre ha subyacido la verificación empírica de la violación a un derecho, no de manera aislada sino extendida o estructural. La Corte no recurre de manera frecuente a este tipo de llamamientos sino solo cuando de su diagnóstico se deriva un estado de situación que únicamente puede ser reparado de manera efectiva y definitiva mediante la sanción de una ley o una medida análoga. Ese fue lo que ocurrió, por ejemplo, en los casos “Badaro” (movilidad jubilatoria), “Rosza” (jueces subrogantes), y “FAL” (aborto no punible). La inclusión en el caso CIPPEC de una exhortación al Congreso nacional para que sancione una ley de acceso a la información sugiere que la Corte Suprema ha verificado una práctica recurrente de violación a un derecho constitucional que debe ser reparada mediante la sanción de un marco regulatorio

La Corte Dixit II

Acceso, Participación, Transparencia y Corrupción

- En el ámbito de Naciones Unidas, la Convención contra la Corrupción, adoptada el 31 de octubre de 2003 y aprobada por la ley 26.097, prevé que, para combatir la corrupción, los estados miembros deberán adoptar las medidas necesarias para aumentar la transparencia en su administración pública.
- Para ello podrán incluir, entre otras cosas, “...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 decisiones de la 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”.
- 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.
- El Estado está en la obligación de promover una cultura de transparencia en la sociedad y en el sector público, de actuar con la debida diligencia en la promoción del acceso a la información, de identificar a quienes deben proveer la información, y de prevenir los actos que lo nieguen y sancionar a sus infractores.
- "Se ha descrito a la información como 'oxígeno de la democracia', cuya importancia se vislumbra en diferentes niveles. Fundamentalmente la democracia consiste en la habilidad de los individuos de participar efectivamente en la toma de decisiones que los afecten. Esta participación depende de la información con que se cuenta”.
- 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.

²⁶ Confr. CIDH párr. 128, "Estudio Especial sobre el Derecho de Acceso a la Información", 2007, y Corte IDH, párr. 137, "Claude Reyes".

que garantice el ejercicio efectivo de dicho derecho.

En tal sentido, la Corte recordó que los máximos órganos del sistema interamericano de derechos humanos señalaron que "...si el ejercicio de los derechos y libertades protegidos por dicho tratado no estuviese ya garantizado, el Estado tiene la obligación de adoptar las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades"²⁷. De aquí se colige la imperiosidad de contar con una ley que asegure el goce efectivo del derecho a solicitar y recibir información.

Por último, el tribunal señaló que conforme lo ha marcado reiteradamente su jurisprudencia, "nuestra Constitución Federal ordena a las autoridades tomar las medidas necesarias para promover el desarrollo social y la igualdad de los sectores más vulnerables de la población; con igual jerarquía, establece el derecho de acceso a la información pública como condición necesaria para organizar una república democrática (Fallos: 329:3089; 335:452 y "Asociación por los Derechos Civiles")".

La Corte Dixit III

¿Tiene el Estado argentino la obligación de sancionar una ley?

- Es necesario señalar que las particulares circunstancias del caso, en el que diversos órganos de la administración han adoptado posiciones opuestas respecto del alcance que corresponde asignar al derecho de acceder a la información pública, **ponen de manifiesto la imperiosa necesidad de contar con una ley nacional que regule esta trascendente materia**. En efecto, resulta indispensable que el legislador establezca, con alcance general, pautas uniformes que permitan hacer efectivo este derecho y 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.
- Debe destacarse que esta necesidad, que constituye un verdadero reclamo social en nuestro país, ha sido también marcada insistentemente en el marco de la comunidad internacional. Así, recientemente, **la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos ha alentado a los estados miembros a tomar las medidas legislativas para garantizar el acceso a la información pública** [AG/res. 2811(XLIII-O/13)]. Anteriormente, en la Resolución AG/RES. 2252 (XXXVI-O/06) denominada "Acceso a la Información Pública: Fortalecimiento de la Democracia", la Asamblea General instó a los Estados "a promover la adopción de las disposiciones legislativas o de otro carácter que fueran necesarias para asegurar su reconocimiento y aplicación efectiva".
- En este contexto, es indudable que para "garantizar en forma efectiva el derecho a la información, **el Estado debe dictar urgentemente una ley** que, salvaguardando los estándares internacionales en la materia y la vigencia del principio de razonabilidad, regule de manera exhaustiva el modo en que las autoridades públicas deben satisfacer este derecho.

²⁷ Confr. CIDH párr. 130, "Estudio Especial sobre el Derecho de Acceso a la Información", 2007, y Corte IDH, "Claude Reyes", párrs. 162, 163.

CONCLUSIONES

Los fallos de la Corte Suprema de Justicia de la Nación “ADC” y “CIPPEC” contienen estándares que delimitan los márgenes de constitucionalidad para el debate legislativo de los proyectos de ley de acceso a información pública. Estos estándares deben ser tenidos en cuenta por los legisladores al momento de evaluar los diversos proyectos en trámite. De lo contrario, estos serán vulnerables constitucionalmente y podrían ser cuestionados en sede judicial, retrasando la puesta en marcha de una muy necesaria política pública en la materia.

En tal sentido, el Congreso deberá tomar los parámetros establecidos por la Corte Suprema para así asegurar la constitucionalidad del proyecto y la eficiencia del proceso legislativo. La exhortación realizada por el máximo tribunal no sólo debe tomarse como un llamamiento para la pronta sanción de una norma en la materia sino también como una guía que proporciona parámetros que deben ser debidamente sopesados en el proceso de gestación de la ley de acceso a información pública.

Nuestro análisis no pretende ser exhaustivo, aunque intentamos identificar la mayor cantidad posible de estándares. Sucesivas lecturas o miradas complementarias pueden contribuir a detectar nuevos estándares. Más aún, algunos de los preceptos de la Corte pueden ser interpretados como inclusivos de estándares adicionales o que presuponen pisos de derechos que también se tornan obligatorios para el proceso legislativo. Algunos de los principales estándares incluidos en los fallos son:

- ✓ Legitimación activa amplia
- ✓ Los sujetos obligados (legitimación pasiva) deben incluir todos los organismos del poder público en todos sus niveles y aquellas entidades que ejercen funciones públicas o reciben fondos públicos
- ✓ Principios de informalidad y gratuidad
- ✓ Principio de máxima divulgación
- ✓ Transparencia proactiva
- ✓ Sistema de excepciones acotado
- ✓ Obligación de promover proactivamente el acceso a la información pública
- ✓ Protección judicial efectiva al derecho a solicitar información con un recurso judicial sencillo, rápido y efectivo

Asimismo, deben tenerse en cuenta los parámetros de la Ley Modelo de Acceso a Información Pública de la OEA. Este valioso instrumento, diseñado y aprobado por el Comité Jurídico Interamericano, fija criterios que sirven como referencia para la sanción de marcos legislativos nacionales acordes con los estándares más modernos en la materia y respetuosos de los principios y garantías derivados del sistema interamericano de derechos humanos. Uno de los aspectos centrales de esta ley modelo, que no ha sido mencionado por los fallos de la Corte –aunque puede considerarse incluido al realizar un análisis armónico del piso de estándares exigido por el tribunal– es **la necesidad de contar con una autoridad de aplicación autónoma e idónea**, que no solo asegure el cumplimiento efectivo de la obligación de brindar información que recae sobre todas las dependencias estatales sino que también despliegue una verdadera política pública tendiente a promover y asegurar el acceso a la información pública.

Los estándares señalados por la Corte no son per se novedosos sino que la innovación consiste en que el máximo tribunal de la nación los identificó expresamente como vehículos indispensables para garantizar el ejercicio efectivo del derecho a solicitar información y además señaló las distintas fuentes del derecho



internacional de los derechos humanos que tornan obligatoria su implementación por parte del Estado argentino.

En tal sentido, cabe señalar que el Congreso debe sancionar una ley de manera imperiosa, tanta para dar cumplimiento a la exhortación realizada por la Corte Suprema en el caso “CIPPEC” como para garantizar el efectivo acceso al derecho a solicitar información. Sin embargo, hasta tanto el parlamento sancione una ley, nada obsta a que cada uno de los poderes del Estado por sí solos puedan darse su propia normativa en la materia. En tal sentido, las obligaciones identificadas por la Corte Suprema son aplicables a todos los poderes del Estado, no solo al Poder Ejecutivo. En otras palabras, la inexistencia de una ley no impide que el poder judicial, por ejemplo, dicte su propio marco regulatorio para garantizar el efectivo ejercicio del derecho de los ciudadanos de acceder a información pública judicial. Así se evitaría que la inacción legislativa pudiera conculcar este derecho. En la misma línea, el propio Congreso podría avanzar en el diseño de una normativa en la materia²⁸. Por supuesto, lo deseable sería la pronta sanción de una ley que abarque a los tres poderes del Estado, pero también es cierto que cada uno de ellos tiene la facultad de avanzar dictando un marco que permita el acceso efectivo a la información en sus respectivas órbitas.

Los dos nuevos fallos de la Corte Suprema mencionados al comienzo de este trabajo (ambos impulsados por el ex legislador Ricardo Gil Lavedra) no hacen sino poner de manifiesto la preocupación prevaleciente respecto a la problemática del acceso a la información pública en nuestro país. Entre los miles de casos que el tribunal tiene bajo estudio, eligió nuevamente pronunciarse en dos de acceso a información. Si a esto le sumamos el hecho de que la Corte Suprema ha exhortado al Congreso a sancionar una ley en la materia, no sería erróneo concluir que para el tribunal esta se trata de una cuestión prioritaria y por ello ha recurrido a todas las herramientas y vías posibles para lograr que tanto el gobierno nacional como el poder legislativo resuelvan de una vez por todas esta situación de violación estructural al derecho humano a acceder a información pública.

²⁸ Respecto a la necesidad de avanzar con reformas de acceso a información pública y transparencia en el Congreso de la Nación de la Argentina, ver ejemplo los resultados del índice 2014 de la Red Latinoamericana por la Transparencia Legislativa. <http://indice2014.transparencialegislativa.org/>