

BUENOS AIRES,

AL HONORABLE CONGRESO DE LA NACIÓN:

Tengo el agrado de dirigirme a Vuestra Honorabilidad, con el objeto de someter a su consideración un proyecto de ley tendiente a reglamentar el derecho constitucional de acceso a la información.

El presente proyecto reafirma la voluntad política del PODER EJECUTIVO NACIONAL de impulsar políticas de transparencia que respondan a la demanda de la sociedad y al compromiso oportunamente asumido.

El fortalecimiento de la democracia en nuestro país exige que los representantes del pueblo cumplamos con nuestra obligación de lograr que aquellas instituciones que aún no funcionan o lo hacen de modo deficitario cobren la relevancia y utilidad que el ciudadano busca y que el sistema político requiere.

El derecho a la información pública es uno de esos instrumentos cuya necesidad se pone en evidencia cuando, luego de casi veinte años de democracia, descubrimos que resulta ser de fundamental importancia para enfrentar males cuya gravedad no fuera prevista cuando empezáramos esta nueva era constitucional. Problemas tales como la falta de espacios de participación de la ciudadanía o la corrupción estructural,

son algunas de las causas que nos ponen frente a la necesidad de regular un derecho que, por no contar con los procedimientos pautados para su ejercicio, se pierde en los bienvenidos pero insuficientes principios que subyacen a la enunciación del principio de la publicidad de los actos de gobierno, el derecho de peticionar a las autoridades públicas o una interpretación generosa pero no generalizada del derecho a la libre expresión.

La libertad de acceso a la información es el mejor antídoto contra la corrupción en los gobiernos e, indirectamente, es una estrategia efectiva para mejorar su gestión. Lamentablemente, la carencia de información pública se ve agravada por el hecho de que la ciudadanía, en general, no está acostumbrada ni reconoce que esa información le pertenece. Tampoco es consciente del derecho que tiene a solicitarla y a que le sea brindada. Esta actitud del Estado y de los ciudadanos se traduce en prácticas culturales que se transfieren a diseños institucionales y normas que resultan en un obstáculo que impide a la ciudadanía solicitar información y, muchas veces, también crea las condiciones para que la administración no pueda brindarla. En muchos países, como el nuestro, el derecho a la información resulta reconocido implícita o explícitamente en la CONSTITUCIÓN NACIONAL, pero la posibilidad de lograr hacer efectivo su ejercicio depende en muchos casos de la discrecionalidad del funcionario al que se la solicite.

La justificación constitucional, la necesidad y oportunidad del proyecto que se presenta surgen de los siguientes principios y fundamentos:

*El principio de la publicidad de los actos de gobierno.* Las democracias constitucionales comparten el reconocimiento del principio de publicidad de los actos de gobierno. El derecho al libre acceso a la información producida por el Estado constituye un desprendimiento lógico de este principio. La publicidad es en realidad un mecanismo de control por el cual el sistema democrático se asegura que la divulgación de la información dará lugar al ejercicio responsable del poder, en el sentido de rendir permanentemente cuenta frente a la ciudadanía por las decisiones que se toman. Algunos autores, incluso, llegan a asociar el derecho a la libertad de expresión con el principio del control de los actos de gobierno (ver BLASSI, Vincent, "The checking value in First Amendment Theory, *American Bar Foundation Research Journal*, Volume 1977, Spring Number 2). Si el gobierno debe ser controlado por medio de la publicidad de sus actos, resulta claro que no puede esta publicidad quedar a criterio del propio controlado, sino que debe ser un recurso accesible a aquellos que se encuentran facultados para ejercer ese control: los propios ciudadanos que delegaron en sus representantes el poder de tomar decisiones de gobierno en su nombre.

*La libertad de acceso a la información como prerrequisito de la democracia participativa.* Nuestra CONSTITUCIÓN NACIONAL ha previsto, en su reforma de 1994, mecanismos de democracia semidirecta que le brindan a la ciudadanía la posibilidad de participar en el proceso de toma de decisiones. Estos mecanismos de la democracia participativa serían inoperantes si desde el propio Estado no se asegurara el acceso a la información a fin de favorecer, en cada ciudadano, la elaboración de un juicio objetivo y libre de manipulaciones. La información se constituye así en un prerrequisito necesario e ineludible de los derechos derivados de la democracia participativa plasmados en nuestra Ley Suprema.

*La libertad de información como parte de la libertad de expresión, y ésta como garantía del proceso democrático.* Existen muchas formas de justificar la libertad de expresión. Una de ellas, quizá la más plausible, concibe a la libertad de expresión como el elemento fundamental para la realización de la democracia. La democracia se distingue de otros sistemas políticos por construirse sobre la idea del autogobierno de los ciudadanos por medio de sus representantes. En este sentido, son los ciudadanos los que, en última instancia, tienen en sus manos la responsabilidad de tomar las decisiones públicas, ya sea por medio de los mecanismos de democracia semidirecta mencionados, o a través del voto al elegir a sus representantes. La libertad de expresión constituye, entonces, un derecho necesario para robustecer un debate público que permita que los

ciudadanos tengan un conocimiento profundo del contexto que rodea a las decisiones públicas a tomarse, con la finalidad de poder realizar con conocimiento suficiente sus propias opciones, fortaleciéndose de este modo el sistema democrático. En este sentido, se ha pronunciado la CORTE SUPREMA DE LOS ESTADOS UNIDOS cuando en el caso *NEW YORK TIMES V. SULLIVAN*, sostuvo que la protección de la expresión del periodista que se manifiesta sin que medie real malicia se debe a la necesidad de asegurar desde el Estado un "debate desinhibido, robusto y amplio". Esta responsabilidad del Estado no sólo implica la de proteger la expresión de sus ciudadanos sino que también requiere asegurar el acceso de éstos a la información, dado que sin ella el debate público se empobrece y convierte en parcial. Esta vinculación entre derecho a la libertad de expresión y derecho al libre acceso a la información no sólo surge de elaboraciones doctrinarias (ver FISS, Owen, *La ironía de la libertad de expresión*, Gedisa, 1999), sino que también es recogida por la CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS cuando en su artículo 13.1 prescribe que "Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y 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", disposición que adquirió jerarquía constitucional en 1994, en virtud de lo dispuesto por el artículo 75, inciso 22 de la Ley Suprema. Por su parte, la CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS

HUMANOS ha dicho al respecto que la libertad de expresión posee dos dimensiones: "requiere, por un lado, que nadie sea arbitrariamente menoscabado o impedido de manifestar su propio pensamiento y representa, por lo tanto, un derecho de cada individuo; pero implica también, por otro lado, un derecho colectivo a recibir cualquier información y a conocer la expresión del pensamiento ajeno" (Opinión Consultiva 5/85, párrafo 30).

*La información pública se produce y genera con fondos que provee la ciudadanía.* La información que posee el estado como insumo o producto de las decisiones que toma, se obtiene con fondos surgidos a partir de las contribuciones de sus ciudadanos, quienes con el pago de los impuestos sostienen el sistema que permite obtener esa información. Dado que estos fondos pertenecen a la ciudadanía en su conjunto, resulta imposible afirmar que el producido de un proceso sostenido por los ciudadanos les debe ser oculto. En la medida que los ciudadanos pagan sus impuestos, la información producida u obtenida con esos fondos debe estar a su disposición.

*El libre acceso a la información genera una transparencia en la gestión de gobierno que redundará en beneficio de una mejor imagen de las instituciones públicas frente a la ciudadanía.* Más allá de las buenas razones morales o legales que puedan ofrecerse para justificar una regulación del derecho al libre acceso a la información pública que torne su ejercicio en real y efectivo, pueden también ofrecerse razones

prudenciales apoyadas en los beneficios que ella puede traer aparejados para el Estado. Frente a la baja credibilidad que de las instituciones públicas tienen los ciudadanos, leyes como la aquí proyectada son una señal clara de que el gobierno tiene la firme voluntad de revertir esta situación. Una norma que haga accesible la información del Estado y transparente su gestión le ofrecerá a la ciudadanía motivos para poder volver a creer en sus instituciones, sus funcionarios y líderes políticos.

No obstante, las razones que sostienen el deber estatal de brindar información no se oponen al hecho de que existe algún tipo de información que por diferentes motivos – seguridad, estabilidad financiera, privacidad, etc. – resulta vedada al libre acceso de la ciudadanía. Aunque, debe señalarse, esos datos y actos reservados constituyen la excepción y no la regla. Es necesario, en suma, revertir la tendencia al ocultamiento y la oscuridad propia de toda burocracia.

Del mismo modo, debe tenerse en cuenta la necesidad de crear o adecuar los registros pertinentes en los soportes técnicos adecuados, a fin de que el acceso a la información sea expeditivo y no constituya un encarecimiento de la actividad estatal ni entorpezca su funcionamiento.

Por otro lado, es muy importante para el desarrollo institucional de nuestro país y la consolidación de la

democracia constitucional en Argentina, que la República se sume a una saludable tendencia iniciada y profundizada por algunos estados provinciales.

Además, el derecho al libre acceso a la información tiene antiguas raíces inmersas en la tradición democrática occidental. Una de las primeras normas en establecer ese derecho fue la REAL ORDENANZA SUECA de 1766 sobre la libertad de prensa, en la cual se contemplaba el acceso a la información pública. En tiempos contemporáneos, la FREEDOM OF INFORMATION ACT de los ESTADOS UNIDOS, de 1966, constituye el esfuerzo más ambicioso y completo en materia de regulación y protección de este derecho básico para la efectiva participación ciudadana. Finalmente, el cuadro de antecedentes puede completarse con ejemplos de países que han constitucionalizado el derecho a la información, siendo tal el caso de GRECIA (art.10), PORTUGAL (art.268), y ESPAÑA (art.105).

Esos principios y directrices han sido recogidos en el proyecto de ley que aquí se presenta. En primer lugar, se reconoce a toda persona el derecho de solicitar información a los poderes públicos. En otras palabras, se le reconoce legitimación para solicitar la información pertinente tanto a personas de existencia real como ideal o jurídicas. Al establecerse que es un órgano el obligado a proveer esa información, se pretende incluir como sujeto de este mandato no sólo al ente administrativo correspondiente sino también al funcionario público a cargo del mismo. Por esta razón, la ley le atribuye responsabilidades y sanciones como



consecuencia de su potencial incumplimiento. Por otra parte, se establece un mecanismo sencillo y ágil de acceso a la información con miras a que sean los ciudadanos los principales destinatarios de esta ley, y que los fines específicos de la norma, así como su espíritu, no sean violados. Las excepciones, finalmente, se corresponden con la conciencia de que existe información cuyo acceso puede ser limitado, pero siempre para beneficio del bien común y resguardo de derechos legítimos de terceros y no para perjuicio de la ciudadanía.

Honorabilidad. Dios guarde a Vuestra

MENSAJE N°