

## Fundamentos

Sr. Presidente:

El fortalecimiento de la democracia en nuestro país exige que los representantes del pueblo cumplamos con nuestra obligación de lograr que aquellas instituciones que aun no funcionan o lo hacen deficitariamente 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 diecisiete 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, la corrupción generalizada y estructural, así como las deficiencias evidentes en la eficaz gestión de gobierno, 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 vé 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 de la discrecionalidad del funcionario al que se la solicite.

Con la finalidad de tornar aun más fuerte el fundamento de la regulación del derecho al libre acceso a la información pública aquí propuesto, se enumeran a continuación algunos argumentos que demuestran su justificación, necesidad y utilidad:

- a) *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 es 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 Vincent Blasi, "The checking value in First Amendment Theory, *American Bar Foundation Research Journal*, Volume 1977, Spring Number 2). De allí se desprende que si este principio redundaba en una robusta protección de aquellos que proveen información, el acceso a esa información que posibilita la publicidad y el consiguiente control debe estar reconocido como derecho y regulado de modo que su ejercicio sea efectivo. 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.

- b) *La libertad de acceso a la información como prerrequisito de la democracia participativa:* nuestra Constitución Nacional ha previsto en su reforma de 1994 una serie de mecanismos de democracia semidirecta que le brindan a la ciudadanía la posibilidad de participar en el proceso de toma de decisiones así como también la de revocar los mandatos de aquellos funcionarios públicos elegidos por el voto popular. Todos estos mecanismos de la democracia participativa serían completamente vacuos si desde el propio estado no se asegurara el acceso a la información que permitirá construir, a nivel de cada ciudadano, un juicio informado acerca de aquellas cuestiones sobre las que se le solicita manifieste su opinión. La información se constituye así en un prerrequisito necesario e ineludible de los derechos derivados de la democracia participativa plasmados en nuestra Carta Magna.
- c) *La libertad de información como parte de la libertad de expresión:* 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 es, entonces, un derecho necesario para poder lograr un debate público robusto que permita que los ciudadanos tengan un conocimiento profundo del contexto que rodea a las decisiones públicas a tomarse, todo ello con la finalidad de poder realizar sus propias opciones y traducirlas en el ejercicio del derecho al autogobierno. 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 Owen Fiss, *La ironía de la libertad de expresión*, Gedisa, 1999), sino que también es recogida por la Convención Americana de Derechos Humanos cuando en su artículo 14.1 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”, cláusula que resultara incorporada a nuestra Constitución Nacional a través del artículo 75, inc. 22 con ocasión de la reforma de 1994. Asimismo, 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).

- d) *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.
- e) *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.

Por supuesto, toda esta batería de buenas razones para brindar información no son contradictorias con el reconocimiento del 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. Sin embargo, esta información surge como excepción y no como regla. Es necesario crear los incentivos necesarios para revertir esta tendencia al ocultamiento y la oscuridad que se presenta en toda burocracia. Este proyecto de ley se dirige en ese sentido.

Por otro lado, es muy importante para el desarrollo institucional de nuestro país y la consolidación de la democracia constitucional en Argentina, que ésta se sume a una saludable tendencia iniciada y profundizada por algunos estados provinciales. En este sentido, se deben destacar los casos de la Constitución de Buenos Aires (art. 28) y la de Chubut (art.13) que reconocen el derecho al libre acceso a la información. En esta última provincia, además, se ha regulado este derecho por medio de una norma específica, la ley 3.764 que establece que "Todo habitante de la provincia tiene el derecho de libre acceso a las fuentes de información de los actos legislativos, administrativos y jurisdiccionales emanados del estado provincial y de las corporaciones municipales, ello sin que sea necesario indicar las razones que motivaron el requerimiento". En la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, además, se ha sancionado una ley específica de acceso a la información, la Nro. 104, de características similares a la aquí propuesta.

Este derecho al libre acceso a la información pública no es de ningún modo una creación novedosa de nuestro país sino que tiene antiguas raíces inmersas en la tradición democrática occidental. Una de las primeras normas en receptar este 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 efectivización de la 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).

Todos estos principios y directrices han sido recogidos en el proyecto de ley que aquí se presenta. En primer lugar, el derecho de solicitar información de la administración centralizada y descentralizada de los poderes del Estado se le reconoce a toda persona, con lo cual es nuestra intención que se constituya como sujeto con legitimación para solicitarla 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. Se establece un mecanismo sencillo y ágil de acceso a la información con miras a que sea la ciudadana o ciudadano el principal destinatario de esta ley. Los plazos, las condiciones de arancelamiento y la posibilidad de revisión de la denegatoria o el especial tratamiento que se le da al silencio o la ambigüedad de la respuesta, son reaseguros para que los fines de esta ley no sean violados cuando se activen los mecanismos que prevé. Las excepciones, finalmente, se corresponden con la conciencia de que existe información cuyo acceso puede ser limitado, pero siempre para beneficio de la ciudadanía y no para su perjuicio.