La información como herramienta para la protección de los derechos humanos

C.E.L.S.
AREA DE DOCUMENTACION

colección experiencias | 1

La información como herramienta para la protección de los derechos humanos

© 2004. Centro de Estudios Legales y Sociales

La información como herramienta para la protección de los derechos humanos. 1° ed.

Buenos Aires: Centro de Estudios Legales y Sociales, 2004.

82 p.; 21x15 cm. (Experiencias)

ISBN 987-20324-2-4

1. Derechos Humanos - Información I. Título

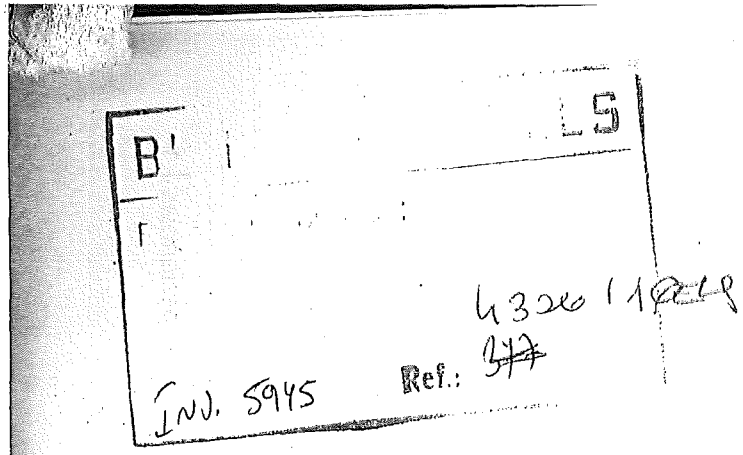
CDD 323.445

Diseño de tapa e interior: www.bravard.com.ar

Hecho el depósito que marca la ley 11.723

Impreso en Argentina

CELS
CENTRO DE ESTUDIOS LEGALES Y SOCIALES


B' LS
INV. 5945 Ref.: 347

Índice

Presentación y agradecimientos 7

I. El derecho a la información 9

II. El ejercicio del derecho a la información 11
II.1 La información como bien directo 11
II.1.1 Derecho a la libertad de investigación y acceso a información pública 11
II.1.2 Derecho al acceso a datos personales 13
II.2 La información como medio para ejercer otros derechos 18
II.2.1 La información como presupuesto de mecanismos de fiscalización de la autoridad pública 18
II.2.2 La información como presupuesto de mecanismos de participación ciudadana 26
II.2.3 La información como presupuesto del ejercicio de un derecho 31

III. Derecho a la entrega de información y derecho a la producción de información 43

IV. Libertad de expresión y acceso a la información 47
IV.1 El derecho a informar y ser informado 47
IV.2 Libertad de expresión y derecho a la verdad 49

V. Proyecto de ley sobre acceso a la información 51

VI. Conclusión 55

Anexos

1 / Documento Requisitos mínimos para una ley de acceso a la información pública 59

2 / Proyecto de Ley de Acceso a la Información Pública 67

3 / Extractos del Decreto de Mejora de la Calidad de la Democracia y de sus Instituciones -decreto 1172/2003- 75

Presentación y agradecimientos

Consciente de la importancia que tiene la vigencia del derecho de acceso a la información para el fortalecimiento y control de las instituciones democráticas y la vigencia de los derechos humanos, el CELS pone a disposición *La información como herramienta para la protección de los derechos humanos*. Este trabajo recopila las experiencias sobre acceso a la información pública que se impulsaron a lo largo de más de ocho años con el fin de que puedan ser utilizadas y replicadas por individuos particulares y organizaciones sociales en su trabajo para la vigencia de derechos fundamentales.

La democracia se fortalece con el pleno respeto de la libertad de expresión, el acceso a la información pública y la libre difusión de las ideas. En tal sentido, el acceso a la información pública es condición indispensable para la participación ciudadana y promueve el respeto efectivo de los derechos. Por ello, se debe contar con mecanismos y condiciones para garantizar a los/as ciudadanos/as el pleno ejercicio del derecho al acceso a la información.

El trabajo que el CELS ha encarado en los últimos años se enmarca en un esfuerzo colectivo que lleva adelante juntamente con otras organizaciones de la sociedad civil cuyos aportes se incluyen en este texto.

La información como herramienta para la protección de los derechos humanos inaugura la Colección Experiencias, una serie que se propone sistematizar las acciones de litigio, investigación e incidencia que el CELS ha desarrollado en torno a distintas cuestiones de derechos humanos que forman parte de su agenda.

El CELS agradece a Andrea Pochak, directora del Programa Justicia Democrática, y a Gabriela Kletzel, miembro del Programa Derechos Económicos, Sociales y Culturales, por la elaboración de este texto. Además, a todos los

integrantes del equipo de trabajo que participaron en las acciones que aquí se describen y que luego colaboraron en el desarrollo de esta publicación.

Por último, el CELS agradece especialmente a la *Fundación Ford*, *The John Merck Fund*, *The Tinker Foundation*, y *Foreing and Commonwealth Office* a través de la Embajada Británica Buenos Aires, por su apoyo a las actividades realizadas en relación con la promoción del derecho de acceso a la información.

I. El derecho a la información

Buscar y recibir información es un derecho fundamental con expresa consagración en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, tanto en la Convención Americana sobre Derechos Humanos (en adelante, CADH, artículo 13), como en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (artículo 19) y en la Declaración Universal de Derechos Humanos (artículo XIX).

Todos estos instrumentos fueron ratificados por el Estado argentino e incorporados a la Constitución Nacional en la reforma de 1994 (artículo 75 inciso 22 CN). No obstante, puede sostenerse que la consagración constitucional del derecho a la información ya había tenido lugar en el artículo 14, que recepta el derecho a peticionar a las autoridades y a expresar las ideas por la prensa.

El acceso a la información, en tanto derecho, guarda íntima vinculación con uno de los elementos diferenciales de la República como forma de organización política: el principio de la publicidad de los actos de gobierno. El artículo 1 de nuestra Constitución Nacional, al establecer un sistema de gobierno democrático y republicano, otorga a la ciudadanía una función central en la gestión de la cosa pública. No sólo le reserva la función de elegir al gobierno y gobernar a través de sus representantes, sino que le asigna una labor permanente de colaboración y control respecto de las autoridades constituidas[1].

Con el fin de asegurar el efectivo cumplimiento de esta función, el constituyente ha garantizado el derecho a la libertad de expresión, el derecho de acceso a la información, la publicidad de los actos de gobierno y de los archivos y registros públicos.

1. Cf. Abramovich, V., Courtis C., "El acceso a la información como derecho", en *Anuario de Derecho a la comunicación*, Ed. Siglo XXI- Catálogos, Buenos Aires, 2000.

Fruto del derecho a la información y del principio republicano de publicidad de los actos de gobierno, surge un derecho fundamental consagrado por las democracias modernas: el de acceso a la información pública. Éste confiere a las personas la facultad de conocer la información contenida en archivos, estadísticas o registros en poder del Estado y, por lo tanto, representa un instrumento imprescindible para concretar la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos.

El marco conceptual hasta aquí expuesto —del que se desprende que el acceso a la información pública es un derecho fundamental— permite enmarcar el trabajo del Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) en la materia.

El CELS es una organización no gubernamental que trabaja para la promoción y protección de los derechos humanos y el fortalecimiento del sistema democrático y el Estado de Derecho en Argentina. Su objetivo central es promover y asegurar la vigencia efectiva de los derechos humanos en el marco del sistema democrático.

A continuación se repasará la labor del CELS en lo relativo a la utilización y el fortalecimiento del derecho a la información como herramienta fundamental del sistema democrático y republicano de gobierno para la protección de los derechos humanos.

II. El ejercicio del derecho a la información

II.1 La información como bien directo

Una primera variante del derecho de acceso a la información se encuentra en aquellos casos en que el objeto central del reclamo es la información en sí misma. Si bien ésta siempre tiene carácter instrumental, y guarda relación con el ejercicio de otro derecho, hay ocasiones en que los datos reclamados son el principal objetivo y el derecho se satisface en gran medida con su obtención.

Aquí pueden enmarcarse dos usos fundamentales:

II.1.1 Derecho a la libertad de investigación y acceso a información pública

Este derecho, establecido en el artículo IV de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, justifica el acceso a la información simplemente como vía de obtención de datos. Cuando el objeto de la investigación son conductas, datos o políticas públicas, genera una obligación de colaboración por parte del Estado. Este uso del derecho fue alegado exitosamente en la causa "Tiscornia"[2].

> En febrero de 1996, en el marco de una investigación del programa Violencia Institucional y Seguridad Ciudadana, el CELS solicitó al jefe de la Policía Federal la siguiente información: cifras sobre personal policial muerto y herido en cumplimiento del deber para el período 1989-1995, y estadísticas de detenciones por averiguación de identidad y por edictos contravencionales durante 1995.

2. Boletín CELS, Año 9, Nº 41, diciembre 1997.

Luego de varios meses sin obtener una respuesta formal, se presentó ante la Policía Federal un reclamo administrativo de pronto despacho, a fin de que la autoridad se expidiera sobre la solicitud realizada. Tampoco hubo respuesta.

Finalmente, se optó por considerar esta conducta como una denegación tácita a la petición formulada oportunamente y, en octubre de 1996, se presentó un amparo judicial ante el fuero contencioso administrativo federal contra el Ministerio del Interior —Policía Federal Argentina— por la violación de los siguientes derechos constitucionales: 1) derecho a la información y acceso a los documentos públicos; 2) derecho a una información adecuada y veraz y control de la calidad y eficacia de los servicios públicos; 3) derecho a la libertad científica.

Los fundamentos de la acción fueron los siguientes:

Derecho a la información

La falta de contestación de la Policía Federal vulneró el derecho a la información administrativa, o el derecho de buscar y recibir información del Estado contenida en documentos o archivos públicos. Concretamente, el Estado violó el derecho de todo ciudadano a recibir información, relacionado íntimamente con el principio administrativo de transparencia de la administración y con la regla republicana de publicidad de los actos de gobierno.

Información adecuada y veraz y control de la calidad y eficacia del servicio público

La actividad estatal que debe brindar seguridad —a través de las distintas fuerzas policiales— no sólo puede ser controlada por los ciudadanos en defensa de sus libertades también puede ser monitoreada por ellos en tanto usuarios de un servicio público, en defensa de su propia seguridad, sus intereses económicos, y del objetivo de alcanzar su óptima calidad y eficacia. Para este fin, el derecho de los usuarios y consumidores a una información adecuada y veraz es también una expresión del derecho a la información.

Libertad de investigación científica

La actividad de investigación vinculada con la actuación de cualquier organismo del Estado requiere el acceso a los registros, archivos y documentación pública, en particular a las estadísticas oficiales.

El 28 de mayo de 1997, el Juzgado Nacional en lo Contencioso Administrativo Federal Nº 5 hizo lugar a la acción de amparo y ordenó al organismo policial que cesara en su renuencia a brindar la información requerida.

La decisión se fundamentó en que, por el principio de igualdad ante la ley, tanto los distintos organismos de control del Estado como todo ciudadano interesado en los asuntos públicos tienen derecho de acceder a la información pública que se garantiza a los partidos políticos en el artículo 38 de la Constitución Nacional. El fallo indicó que el derecho ciudadano de acceder a la información pública no es más que la aplicación directa del principio republicano de la publicidad de los actos de gobierno, requisito esencial de todos los actos emanados de cualquier órgano del Estado.

La Policía Federal presentó un recurso de apelación, pero el 17 de diciembre de 1997 la Sala III de la Cámara en lo Contencioso Administrativo Federal confirmó el fallo de primera instancia.

Mediante este caso, los tribunales afirmaron la existencia de un derecho de acceso a la información en cabeza de todos los ciudadanos en general, obligando al Estado a adoptar una conducta positiva tendiente a satisfacer el pedido de información planteado.

En cuanto a la legitimidad de una organización no gubernamental de derechos humanos para plantear dicha acción, la Cámara sostuvo que "la legitimación activa para accionar contra el Estado a fin de garantizar el derecho a la información pedida oportunamente resulta suficiente a tenor de los propósitos del Centro de Estudios Legales y Sociales incluidos en su estatuto como asociación civil sin fines de lucro, entre los que se encuentran realizar investigaciones y estudios en el ámbito de las relaciones entre el derecho y la sociedad dirigidos a la defensa de la dignidad de la persona humana en tanto miembro de la sociedad".

Paralelamente, la sentencia fijó el principio de que la acción de amparo era la vía idónea para reclamar el derecho de acceso a la información pública.

II.1.2 Derecho al acceso a datos personales

Un segundo ejemplo en que el objeto del reclamo es la propia información reside en el derecho al acceso a los datos personales almacenados en bancos de datos públicos (e incluso en bancos de datos privados destinados a proveer informes). Este uso del derecho fue incorporado expresamente en

nuestro orden jurídico, bajo la figura de "habeas data", a partir de la reforma constitucional de 1994 (artículo 43 CN).

El instituto de habeas data puede considerarse como un importante mecanismo de fiscalización y también aporta ejemplos interesantes acerca de los alcances del derecho al acceso a la información.

En noviembre de 1996 el CELS presentó una acción de habeas data ante el fuero contencioso administrativo federal por la que solicitó al Ministerio del Interior que hiciera pública toda la información que tuviera sobre la entidad[3]. La información que se pretendía sin duda estaba relacionada con la fiscalización de la actividad de las fuerzas de seguridad en nuestro país.

> El pedido se originó en la inquietud que provocó al CELS la difusión periodística, en el mes de septiembre del mismo año, de un informe de inteligencia que habría elevado la Policía Federal al Ministerio del Interior, y éste a legisladores del Partido Justicialista, referido a las actividades desarrolladas por dirigentes y militantes de partidos políticos, organizaciones no gubernamentales y ciudadanos, en villas de emergencia, barrios carenciados, complejos barriales y asentamientos de la Capital Federal. El tipo de información detallada en el reporte no respondía a las actividades propias de la institución que lo realizó, sino que brindaba datos personales, aspectos de la cotidianeidad, intimidad, tendencias políticas y espirituales de los habitantes de dichos lugares y de los grupos e instituciones mencionados, en manifiesta contradicción con la legislación vigente en materia de seguridad y protección de los derechos humanos.

Si bien las distintas fuerzas de seguridad contestaron que no poseían información sobre el CELS, se trató de la primera acción de habeas data presentada por una organización de derechos humanos desde la incorporación de la figura a nuestro ordenamiento jurídico.

A su vez, en diciembre de 2001, el CELS patrocinó a un particular en una acción de habeas data contra el Consejo de la Magistratura de la Provincia de Buenos Aires.

3. Diario *Clarín*, 18/11/1996.

Fabian Cacivio se había presentado a un concurso público para cubrir vacantes en el Poder Judicial de la Provincia de Buenos Aires, pero no había resultado ternado. La petición tuvo por fin conocer los antecedentes personales que aquella entidad colectó, pues de ellos podría desprenderse información errónea sobre Cacivio que hubiera frustrado su inclusión en las ternas. En este caso también la búsqueda de datos personales podría permitir acceder a información de valor público, relacionada con el proceso de selección de jueces.

Asimismo, se requirió acceder a los antecedentes de los candidatos que sí resultaron ternados, a fin de considerar si había existido arbitrariedad o discriminación en la exclusión de Cacivio. La única posibilidad para conocer la razonabilidad de la decisión del Consejo de la Magistratura de la Provincia de Buenos Aires y la inexistencia de discriminación era acceder a la lista de mérito tenida en cuenta para confeccionar las ternas.

Fabián Cacivio había solicitado previamente —en octubre de 2000, apenas conoció el resultado del concurso— el acceso a la totalidad de las actuaciones. En respuesta, el Consejo dictó una resolución por la que rechazó genéricamente su pedido. Ésta fue justificada en una decisión del propio Consejo, que había determinado que los informes que solicitaba a instituciones respecto de la actuación profesional de los postulantes no tenían como fin formar un banco de datos sobre su persona para hacerlo público a terceros, sino que servían al único y exclusivo propósito de formar el concepto que el Consejo debía hacerse sobre ellos en cumplimiento de su mandato constitucional indelegable, y que esa información era recibida, además, bajo la más absoluta confidencialidad.

Ante el rechazo, se presentó la acción de habeas data, en la que se destacó la necesidad de que el Consejo de la Magistratura, en virtud del derecho de acceso a la información pública, ajustara su comportamiento a un claro patrón de transparencia. Esta institución no sólo debía garantizar la difusión o promoción de sus actos, sino desarrollar una actividad material positiva destinada a suministrar un quantum determinado o determinable de datos a los administrados.

Asimismo, se remarcó el carácter fundamental que correspondía atribuir al acceso directo de los particulares a la información pública en tanto derecho tutelado por la Constitución Nacional, al vincularse con otros importantes derechos políticos, como el de participar en la sanción de las

leyes (art. 39 CN, iniciativa popular y art. 40 CN, consulta popular) y en la dirección de los asuntos públicos (art. 25 inc. a del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos), y al ser una condición indispensable para ello el conocimiento pleno de la acción de gobierno y de los problemas generales del Estado. La Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires, con fecha 28 de noviembre de 2001, rechazó la acción por incompetente.

En segundo lugar, el habeas data resulta un ejemplo interesante de imposición de restricciones sobre la disposición de datos por parte de particulares o entidades públicas destinadas a proveer informes, al establecer —correlativamente con el derecho de acceso y rectificación o supresión del dato— la carga de brindar la información y registrar las modificaciones a las que el titular del dato tenga derecho. Sin embargo, el habeas data tiene ciertos límites justamente en aras de proteger el derecho a la información pública.

Aquí puede enmarcarse la acción de habeas data que presentaron ante el CELS 663 oficiales del Ejército, en marzo de 2001, para conocer los datos que existían sobre ellos en los archivos de la institución[4].

Los militares se presentaron, a su vez, ante la Subsecretaría de Derechos Humanos del Gobierno Nacional y la Asamblea Permanente por los Derechos Humanos (APDH).

Públicamente el CELS hizo saber a los militares que entendía que el pedido formal que transmitían constituía un paso adelante en el respeto a los procedimientos del Estado de Derecho[5]. Esto es así, ya que en tiempos de dictadura, en vez de solicitar la información utilizando institutos jurídicos

4. CELS, *Derechos Humanos en Argentina. Informe 2002. Hechos enero-diciembre 2001*, Ed. Siglo XXI Editores, 2002, Buenos Aires, Argentina.

5. Al recibir los pedidos de habeas data, el CELS respondió inmediatamente que para poder proporcionar la información, cada uno de los oficiales debía informar la situación de revista y grado que ocupó entre 1974 y 1983 (función, dependencia y lugar geográfico, año por año). Ello permitiría responder con más facilidad, pues era preciso contar con ciertos datos elementales para buscar la información dispersa en nuestra base de datos. Paralelamente, se lograría así obtener información que la institución había reclamado por años.

diversos, los miembros de las Fuerzas Armadas habían asaltado ilegalmente las oficinas del CELS y secuestrado documentos y archivos valiosos[6].

Más allá de la voluntad de dar a conocer los datos, se resaltó que la norma que reglamenta el habeas data en nuestro país no les confería el derecho a acceder a la información que guardan instituciones como el CELS, puesto que éste no es un banco privado de datos destinado a proveer informes.

Transcurridos 45 días de las presentaciones militares, y a pesar de la omisión de los oficiales en brindar la información complementaria que se les había solicitado, el CELS entregó la información que había podido reunir[7].

La decisión de acceder al requerimiento se basó en la certeza de que la información que el CELS ha acumulado en dos décadas de trabajo perseverante para reconstruir el mapa del terror, no le pertenece sino a la sociedad que lo padeció. En este sentido, la información que se recopila y preserva posee un valor histórico innegable. Es el resultado de la lucha de las víctimas del Estado terrorista, sus familiares y los organismos de derechos humanos por la recuperación de la verdad histórica sobre las graves violaciones a los derechos fundamentales cometidas durante la última dictadura militar. Esta búsqueda demanda el aporte de toda la sociedad y es indispensable para evitar que aquellos hechos aberrantes puedan repetirse.

También puede mencionarse, en este mismo sentido, el habeas data que un abogado de la provincia de Salta presentó a la Secretaría de Derechos Humanos de la Nación. El abogado pretendía que se suprimiera o eliminara la información que sobre él surgía de los archivos de la ex Comisión Nacional sobre Desaparición de Personas (CONADEP): en un legajo de la CONADEP aparecía su nombre como responsable de violaciones de derechos humanos durante la dictadura militar. A solicitud del entonces secretario de Derechos Humanos, Oscar Luján Fappiano, el CELS elaboró un dictamen en el que se fundamenta la importancia —desde el punto de vista histórico-cultural y legal— de preservar los archivos de la ex CONADEP.

6. Diario *Clarín*, 12/03/2001.
7. Diario *Página 12*, 12/03/2001.

El CELS sostuvo en el dictamen, en primer lugar, que según el decreto 187/1983 que estableció la CONADEP, ésta no era un "conjunto organizado de datos personales" como al que se refiere el art. 2 de la ley 25.326 de Habeas Data. Por el contrario, se trata de un cuerpo documental que sirvió para la confección del informe "Nunca Más" con el único fin de ilustrar a la sociedad en su conjunto acerca de la metodología del terrorismo de Estado. Por otro lado, que el archivo de la CONADEP constituía una parte fundamental del patrimonio histórico cultural de la Nación, que se encuentra tutelado por la Constitución Nacional y los tratados de derechos humanos a ella incorporados, existiendo para el Estado el deber de preservarlo y resguardarlo. Pero además, que la CONADEP tenía un alto valor probatorio para las acciones que se desarrollan en la justicia y que por ello no podía alterarse su contenido. En todo caso, debe ser la justicia, a través de la investigación de lo ocurrido durante el terrorismo de Estado, la que esclarezca quiénes fueron sus responsables.

Estos casos demuestran que, mediante la presentación de habeas data, se pretendía la supresión o modificación de información de enorme valor relacionada con la última dictadura militar. Los peticionantes de estas acciones de habeas data persiguieron, aunque esta vez mediante mecanismos legales, la eliminación de datos valiosos para la memoria social de lo ocurrido durante el terrorismo de Estado.

II.2 La información como medio para ejercer otros derechos

Una segunda forma de entender el derecho a la información se da cuando su obtención no es considerada el fin principal, sino un instrumento de concreción de otros derechos, valores o principios. Algunos ejemplos de esta aproximación son los siguientes:

II.2.1 La información como presupuesto de mecanismos de fiscalización de la autoridad pública

Ya hemos abordado el rol fiscalizador genérico que la publicidad de los actos de gobierno concede a los ciudadanos en un régimen republicano. No obstante, es posible señalar varios ejemplos específicos de cómo el acceso

a determinada información facilita la fiscalización ciudadana del ejercicio de la función pública.

En primer lugar, puede mencionarse la presentación de una solicitud de información como instrumento de control del poder punitivo del Estado.

Con motivo de la conmemoración del primer aniversario de los trágicos sucesos ocurridos el 19 y 20 de diciembre de 2001[8], el CELS —junto con otras organizaciones[9]— solicitó formalmente al gobierno federal y al de la Provincia de Buenos Aires información detallada y concreta sobre las medidas previstas para los operativos de seguridad de los actos recordatorios. Con el fin de evitar la violencia institucional en el control de las manifestaciones previstas, se pidió la individualización del personal interviniente, armamento y vehículos, un detalle de los operativos previstos, la exclusión del personal comprometido en la represión de manifestaciones populares previas[10] y registro del accionar policial.

Es posible mencionar los siguientes resultados. A nivel nacional, el Gobierno decidió que todos los policías llevaran una identificación sobre los chalecos antibala y excluyó del operativo a los funcionarios, tanto de puestos jerárquicos como operativos, que estaban procesados. A nivel pro-

8. En un contexto de profundo retraimiento económico e inequidad social se produjeron en todo el territorio encendidas manifestaciones de protesta. Contra ellas, el Estado desplegó una fuerte represión. Alrededor de 30 personas murieron y otras 4500 fueron detenidas. Durante el conflicto, muchos comercios fueron saqueados, un gran número de ellos por grupos de personas provenientes de sectores relegados, y se produjeron destrozos en un clima violento que el Estado no pudo contener. En este marco, el presidente Fernando de la Rúa declaró, el 19 de diciembre, el estado de sitio en todo el país. Casi simultáneamente en distintas provincias y especialmente en la ciudad de Buenos Aires, miles de personas salieron de sus casas y confluyeron en una masiva protesta popular expresada con el golpe de las cacerolas. Ocuparon la calle y espontáneamente se dirigieron en grandes columnas hacia la Plaza de Mayo. En la madrugada del 20, la Policía Federal disparó gases lacrimógenos sobre los manifestantes congregados allí. Por la tarde, grupos heterogéneos volvían a converger en la Plaza de Mayo y el Congreso Nacional. La policía intervino nuevamente. Se trató de una reacción excesivamente violenta frente a un conjunto de personas que se estaba manifestando pacíficamente. Allí murieron por heridas de bala de plomo al menos cinco personas. Al día siguiente, Fernando de la Rúa presentó su renuncia. Ver CELS, *El Estado frente a la protesta social 1996-2002*, Siglo XXI, Buenos Aires, 2003.

9. Abuelas de Plaza de Mayo, Familiares de Detenidos y Desaparecidos por Razones Políticas, Madres de Plaza de Mayo -Línea Fundadora, Servicio Paz y Justicia / SERPAJ, Asamblea por los Derechos Humanos / APDH, Comité de Acción Jurídica / CAJ y la Comisión de Derechos Humanos de la Central de Trabajadores Argentinos / CTA.

10. Las del 20 de diciembre de 2001 y el 26 de junio de 2002, entre otras.

vincial, se implementaron por primera vez muchas de las medidas solicitadas, tales como la identificación de los policías intervinientes, la ausencia de autos y personal policial vestido de civil y la exclusión del personal involucrado en hechos de violencia anteriores.

La presentación conjunta de esta solicitud demostró el consenso existente en torno a la utilidad de esta herramienta como mecanismo de control del accionar de las fuerzas de seguridad. Así, para diciembre de 2003, se presentó nuevamente un pedido similar a las autoridades correspondientes. En esta oportunidad, el secretario de Seguridad de la Nación emitió una orden del día a todas las comisarías y dependencias de la Policía Federal, con la instrucción de respetar tales medidas de limitación del uso de la fuerza en protestas sociales.

Paralelamente, es dable mencionar que, en enero de 2003, el CELS presentó un pedido de informes relativo a la detención de niños que mendigaban en las calles de la ciudad de Mendoza. Al parecer, tal actividad se instrumentaba como forma de "limpieza" de las calles frente a la presencia de turistas.

La solicitud de información respondió a la necesidad de medir la magnitud del conflicto y así poder evaluar el mejor abordaje para una situación donde estaba en juego la privación de la libertad de niños y adolescentes, en detrimento de la Constitución Nacional y la Convención sobre los Derechos del Niño.

El Ministerio de Justicia y Seguridad de la provincia de Mendoza respondió proporcionando los datos requeridos en lo relativo a la cantidad de personas menores de edad detenidas durante el año 2002 y el mes de enero de 2003, mes por mes. También informó que el Poder Ejecutivo provincial había puesto en funcionamiento un sistema de operadores sociales desde la Dirección Provincial de la Niñez, Adolescencia, Ancianidad, Discapacidad y Familia —dependiente del Ministerio de Desarrollo Social y Salud— con el fin de encarar el problema en su integridad.

El mismo objetivo persiguieron las solicitudes de información presentadas por el CELS ante la Dirección Nacional de Migraciones (DNM) y los órganos que integran la Policía Migratoria Auxiliar en 2001 y 2002. En estos casos,

el objetivo fue acceder a la información sobre la cantidad de personas detenidas por la DNM, el lugar y la duración de las detenciones. Los pedidos del CELS se enmarcaron en la intención de controlar la facultad del organismo administrativo para detener y expulsar personas sin orden judicial y así analizar la política llevada a cabo contra los migrantes.

El artículo 40 de la Ley de Migraciones (derogada en diciembre de 2003) facultaba a la DNM a detener a una persona sin intervención de un juez. Las detenciones así efectuadas —surgidas de una decisión administrativa sin control judicial y llevadas a cabo por las fuerzas de seguridad en su función de auxiliar de Migraciones— podían extenderse por plazos indeterminados.

La DNM no brindó la información solicitada ni contestó el pedido de informes. En cambio, la Prefectura Naval Argentina, la Policía Federal y la Gendarmería Nacional sí lo hicieron. Tras un breve análisis de la información proporcionada por Prefectura y Gendarmería puede concluirse que el número de personas detenidas y expulsadas por infracción a la norma migratoria es alarmante; máxime cuando se trata de detenciones que no cumplen con las debidas garantías constitucionales[11].

Un segundo ejemplo de esta función fiscalizadora lo constituye el acceso o publicidad de las declaraciones patrimoniales de los funcionarios públicos, que se justifica en tanto mecanismo de evaluación de la transparencia y legalidad de sus gestiones.

La información presupuestaria cumple una función fiscalizadora similar en la medida en que permite conocer el destino previsto para los fondos públicos y la asignación real del gasto.

En este sentido, vale la pena mencionar que, en abril de 2002, la Fundación Poder Ciudadano y el CELS presentaron una acción de amparo contra la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN) para que ordenara la exhibición de las declaraciones juradas patrimoniales de todos sus miembros y de los jueces nacionales y federales de primera y segunda instancia.

11. *Informe Anual sobre la Situación de los Derechos Humanos en Argentina*, CELS, Ed. Siglo XXI Editores, 2002, Buenos Aires, Argentina.

En mayo de 2001 se había solicitado a la Administración General de la CSJN copia de las declaraciones juradas patrimoniales de los 736 jueces del Poder Judicial de la Nación. La solicitud fue formulada en los términos previstos por la Ley de Ética en el Ejercicio de la Función Pública, invocando el derecho de acceso a la información pública.

La falta de respuesta provocó la imposibilidad de cumplir los objetivos de las entidades peticionantes y restringió los derechos de la ciudadanía a informarse, peticionar a las autoridades, controlar la forma en que se ejercen las funciones públicas y formular su opinión sobre el desempeño de los funcionarios públicos. La falta de acceso a la información solicitada también privó a los ciudadanos de la posibilidad de controlar la evolución patrimonial de los magistrados del Poder Judicial de la Nación.

Pasado casi un año de aquel pedido de informes, con el fin de generar información de interés público, fortalecer el acercamiento de la ciudadanía a sus representantes y promover la transparencia en el ejercicio de la función pública, se decidió la presentación de la acción de amparo, que se encuentra en pleno trámite.

Sin embargo, a casi dos años de presentada la acción, no se logró aún que un magistrado acepte conocer en la causa, ya que todos los que intervinieron se excusaron.

Otro ejemplo interesante de esta función es la utilización de la información como mecanismo de evaluación de los resultados de políticas públicas.

Al respecto —y teniendo en cuenta la gravísima crisis social atravesada por el país—, durante el año 2002 el CELS desplegó una nueva estrategia, consistente en monitorear los programas sociales implementados por el Estado. Se relevó información sobre el funcionamiento de los planes y se los analizó combinando la visión de políticas públicas y estándares en materia de derechos humanos, como: uso racional de recursos disponibles, transparencia, contenidos mínimos, no discriminación, progresividad, no regresividad y accesibilidad.

A fin de acceder a la información pública sobre la implementación y alcance de los programas sociales en curso, se realizaron numerosos pedidos de informes a las distintas dependencias gubernamentales.

En relación con el Programa Jefas y Jefes de Hogar, se presentó un pedido de informes al Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, soli-

citando información relacionada con la cantidad de beneficios otorgados y rechazados, con los emprendimientos productivos y educativos desarrollados como consecuencia de la implementación del programa, con las actividades llevadas a cabo por los consejos consultivos y con la forma de resolver errores o irregularidades en el desarrollo del programa por parte de la población. El expediente fue girado en forma inmediata a la Secretaría de Empleo, pero desde entonces no existió ninguna respuesta, pedido de prórroga o manifestación por parte de las autoridades. Ello motivó que se presentara un pronto despacho, en tanto la información solicitada resultaba indispensable para evaluar el impacto del programa en términos más amplios que la sola transferencia de ingresos. En septiembre de 2003, el Ministerio de Trabajo finalmente contestó los pedidos de informes, brindando sólo parte de la información oportunamente requerida.

En marzo del 2003, el CELS presentó el documento "Plan Jefas y Jefes de Hogar, ¿derecho social o beneficio sin derechos?"[12]. Allí se sistematiza la información recopilada a través de los diversos pedidos de informes y se analiza el Programa Jefas y Jefes a la luz de los principales estándares en materia de derechos económicos, sociales y culturales, entre ellos contenido mínimo, protección judicial y acceso a la información.

Paralelamente, en lo relativo al Programa de Emergencia Alimentaria, se realizaron pedidos de informes al Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente de la Nación, al Ministerio de Desarrollo Humano y Trabajo de la Provincia de Buenos Aires y a la Dirección General de Política Alimentaria de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. El primero de ellos, presentado el 8 de julio de 2002, fue contestado un mes después. El Ministerio, por un lado, se remitió a la información existente en su página web y, por el otro, puso a disposición del CELS la totalidad de la información disponible, que por su gran volumen no podía ser entregada. El Ministerio alegó en cada caso razones burocráticas y de trámite que impedían la consulta del expediente. Ello ha motivado que se presentaran nuevas notas a fin de acceder a la documentación requerida con anterioridad.

12. Disponible para su lectura en www.cels.org.ar

En esta línea de análisis, cabe mencionar la importancia del acceso a la información sobre los resultados de procedimientos administrativos, pues ese derecho constituye un mecanismo fundamental de contralor sobre la actividad de las agencias de seguridad e inteligencia del Estado. El acceso a tales datos permite verificar la legalidad de la labor de esas agencias y, al mismo tiempo, tiene efecto preventivo sobre su actuación.

Puede ilustrarse este uso con el caso "Riera", en el que se intentó acceder a información sobre los sumarios internos que la Policía Federal tramita contra funcionarios policiales[13].

El 30 de agosto de 2000, Daniel Riera envió una nota dirigida al jefe de la Policía Federal Argentina (PFA) solicitando acceso al expediente administrativo que se confeccionó sobre hechos ocurridos en noviembre de 1998, de los que fuera víctima y que oportunamente denunció. La solicitud le fue denegada.

El 29 de diciembre de 2000 se presentó un recurso administrativo ante el jefe de la PFA contra aquella resolución. En lo sustancial se alegó la violación del derecho a acceder a información pública, el derecho de defensa y el principio de publicidad de las actuaciones administrativas, con invocación de los fundamentos doctrinarios, legales, constitucionales y los contenidos en los tratados de derechos humanos suscriptos por nuestro país. El recurso fue rechazado en abril de 2001, según se adujo, por aplicación de dos artículos del decreto que reglamenta la Ley de Personal de la Policía Federal Argentina.

Contra esa decisión se presentó un recurso jerárquico. Allí el CELS sostuvo que los mencionados artículos del decreto reglamentario violaban el derecho al acceso a la información pública, el principio de publicidad de los actos de gobierno y el derecho de defensa.

Luego de 23 meses —el 16 de abril de 2003— el Ministro de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos notificó el rechazo del recurso. Ante tal situación, el CELS impugnó judicialmente el reglamento, proceso que se encuentra actualmente en trámite.

13. También resulta un ejemplo interesante en este mismo sentido el caso de Sergio Schiavini, que el CELS litiga ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Este caso, sin embargo, será analizado en el próximo apartado pues demuestra no sólo la importancia del acceso a la información sobre sumarios administrativos de las fuerzas de seguridad, sino también la relevancia de poder intervenir en ellos en calidad de parte.

En este orden de ideas vale la pena mencionar el trabajo del CELS en los cuestionamientos a la promoción del vicecomodoro Salvador de San Francisco Ozán.

El 27 de noviembre de 2002, la Comisión de Acuerdos del Senado de la Nación desechó los cuestionamientos efectuados al vicecomodoro Salvador de San Francisco Ozán —jefe del regimiento de Inteligencia de Capital Federal de la Fuerza Aérea— y lo promovió al grado inmediato superior. El CELS había impugnado el pliego de ascenso, ya que la propia Fuerza Aérea, en 1998, había sancionado a Ozán con 20 días de arresto por realizar tareas de espionaje sobre periodistas y organizaciones sociales y políticas durante la conmemoración del Día Internacional de la Mujer. Esta información surgía de noticias periodísticas que referían como fuente a voceros de la Fuerza Aérea[14]. Por estos mismos hechos, Ozán fue procesado por la justicia federal y, posteriormente, sobreseído debido a que la causa había prescripto.

En diciembre de 2002, el CELS solicitó al entonces jefe de la Fuerza Aérea, brigadier mayor Walter Barbero, acceso a las actuaciones administrativas labradas contra Ozán a propósito de los sucesos antes señalados. En enero de 2003, la Fuerza Aérea respondió que no obraban antecedentes de sumarios internos instruidos contra el ahora comodoro Ozán. La contradicción entre la respuesta de la Fuerza y la abundante información periodística existente era evidente. Por ello, se hizo necesario determinar si, al presentar el legajo de Ozán a la Comisión de Acuerdos del Senado, la Fuerza Aérea había suprimido la sanción para posibilitar su ascenso, como finalmente ocurrió. Ante esta situación, el CELS se dirigió nuevamente al brigadier Barbero, en esta ocasión se solicitó que informara si, previo al sobreseimiento en el ámbito de la justicia, existió una sanción en el legajo de Ozán. La respuesta a esta solicitud fue que, debido a que se trataba de un trámite de ascenso de un integrante de la Fuerza, correspondía que la información fuera proporcionada por la Comisión de Acuerdos del Senado de la Nación. Esta contestación demostró, sin lugar a dudas, la reticencia de la Fuerza Aérea a entregar la información requerida.

Paralelamente, el CELS se dirigió a la senadora nacional Vilma Ibarra —integrante de la Comisión de Acuerdos—, quien proporcionó copia del pliego analizado por el Senado con motivo del ascenso. Ello, a fin de determinar

14. Cfr. Entre otras notas, "Allanaron la sede de la Fuerza Aérea", *La Nación*, 11/12/1998".

si los integrantes de la mencionada comisión habían tenido conocimiento de las faltas cometidas por Ozán, al momento de tratar su ascenso. Si bien el pliego contenía el material periodístico que daba cuenta de la supuesta sanción impuesta a Ozán, el "legajo abreviado" del oficial, actualizado al mes de noviembre de 2001, no registraba mención alguna de la sanción impuesta.

Con el objeto de determinar cómo habían ocurrido efectivamente los hechos, el CELS se dirigió en septiembre de 2003 al Ministro de Defensa de la Nación y le solicitó que informe si Ozán había sido sancionado. En caso afirmativo, se requirió al Ministerio que indique las razones por las que esto no había sido puesto en conocimiento del Senado y si la sanción había sido posteriormente retirada. En caso negativo, se pidió al Ministro que señale qué autoridad debía instruir el sumario contra Ozán y no lo hizo y si se había aplicado alguna sanción a dicha autoridad[15].

Luego de diversas gestiones se pudo saber que, cuando los medios de prensa informaron sobre el supuesto espionaje, se ordenó una investigación sobre los hechos. Como resultado de la investigación Ozán fue relevado del cargo que ocupaba y se le aplicó una sanción menor, de 20 días de arresto. Durante el trámite del ascenso, asumió la siguiente conducción de la Fuerza Aérea que consideró que la sanción aplicada debía ser dejada sin efecto. Sin embargo, el informe no menciona específicamente porqué Ozán fue sancionado y tampoco por qué dicha sanción fue dejada sin efecto. Esta información fue requerida al Ministro de Defensa.

II.2.2 La información como presupuesto de mecanismos de participación ciudadana

En este caso, la información no se dirige exclusivamente a evaluar la actividad del gobierno, sino que funciona como presupuesto del ejercicio del derecho fundamental a participar en la formación de políticas públicas o en la toma de decisiones públicas o de efecto público.

En abril de 2001, la Asociación Civil Participación Ciudadana, la Fundación Poder Ciudadano y el CELS efectuaron una solicitud de modificación de

15. Se solicitó específicamente al ministro: " 1) informe si Salvador Ozán fue efectivamente sancionado por los cargos de "falta de juicio profesional y no competencia sobre el asunto abordado". Asimismo, en caso de que esta respuesta sea afirmativa: 2) las razones por las que esta información no fue proporcionada al Senado de la Nación ni al CELS cuando fuera requerido...".

la Ley Provincial N°8 de Tierra del Fuego (que regula el funcionamiento del Consejo de la Magistratura de dicha provincia)[16].

La presentación tuvo entre sus temas centrales la modificación del art. 29 de la ley, que establecía el carácter reservado de las reuniones del Consejo de la Magistratura, impulsando así una postura de publicidad irrestricta en el funcionamiento de dicho organismo.

Cabe aquí mencionar también la elaboración y presentación a comienzos del 2002 de los documentos "Una Corte para la Democracia I y II"[17].

En el primero, se identificaron algunas de las prácticas irregulares de la Corte Suprema y los cambios necesarios para modificarlas. Asimismo, se detectaron las autoridades responsables de llevar adelante esos cambios. El eje principal era que el mero reemplazo de algunos ministros por otros no resultaba suficiente si no iba acompañado de cambios institucionales profundos en la administración de justicia y, en especial, en la Corte Suprema. El segundo documento se refería específicamente al mecanismo de destitución y designación de magistrados. Por aquellas semanas, el Poder Ejecutivo y Legislativo promovían el juicio político a los miembros del Alto Tribunal. Por ello, en este documento se profundizaron algunas propuestas ya elaboradas en el primero, en la línea de otorgar más transparencia al juicio político y a las facultades del Poder Ejecutivo y del Senado en el eventual nombramiento de jueces.

Los documentos tuvieron una amplia repercusión. A partir de su presentación y difusión, las organizaciones firmantes fueron convocadas por el Ministro de Justicia y Derechos Humanos de la Nación y luego invitadas a la Mesa del Diálogo referida a la justicia. También se recibió una convocatoria de un grupo de diputados y senadores de distintos partidos para presentar las propuestas. A su vez, se concretaron reuniones con el

16. CELS, *Derechos Humanos en Argentina. Informe 2002. Hechos enero-diciembre 2001*, Ed. Siglo XXI Editores, 2002, Buenos Aires.

17. Para más información ver www.cels.org.ar. Estos documentos fueron preparados por Poder Ciudadano, la Asociación por los Derechos Civiles, la Unión de Usuarios y Consumidores, la Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN), el Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales (INECIP) y el CELS.

presidente de la Federación de Colegios Públicos de Abogados (FACA) y de la Asociación de Abogados de Buenos Aires, con la Asociación de Judiciales Bonaerenses y la Federación de Empleados Judiciales, entre otras organizaciones, a los efectos de sumar consensos.

A partir de los documentos, fue posible introducir en el debate sobre la justicia, y la Corte en particular, propuestas sustanciales relativas al funcionamiento de este tribunal y rediscutir entonces el rol de los poderes Legislativo y Ejecutivo en el proceso de destitución y designación de magistrados. Los resultados obtenidos fueron variados y de enorme trascendencia.

Por un lado, se logró que el Ministerio de Justicia efectuara reformas al proyecto de Ley de Acceso a la Información y se incluyera así al Poder Judicial entre los sujetos obligados a proporcionar información pública (al respecto volveremos más adelante). Asimismo, varios legisladores presentaron proyectos de leyes para incorporar el instituto del *amicus curiae*.

Por otro, el 19 de junio de 2003, el Poder Ejecutivo Nacional dictó el decreto 222/03[18], mediante el cual autolimitó —por medio de un proceso transparente y participativo— su facultad constitucional de designar a futuros miembros de la Corte Suprema. En dicho decreto se establecieron criterios rectores para la nominación de jueces para el más alto Tribunal y se ordenó un procedimiento de consulta a la ciudadanía y de recolección de información sobre el candidato.

Las organizaciones no gubernamentales que promovieron el dictado del decreto 222/03 también impulsaron medidas similares para el caso de otros jueces. Así, en una reunión celebrada con el ministro de Justicia de la Nación, Gustavo Béliz, se solicitó un nuevo decreto que instalara el mismo procedimiento participativo y transparente para los demás candidatos a jueces federales y nacionales. Un tiempo después, el CELS y el resto de organizaciones celebraron reuniones con autoridades del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires para que se instaurara un sistema parecido a nivel local. Nuevamente, las recomendaciones fueron bien recibidas por las autoridades competentes.

En línea con estas propuestas, el 13 de agosto de 2003, Néstor Kirchner firmó el decreto 588/03, que determinó la aplicación del sistema de

18. Publicado en el Boletín Oficial el 20/06/03.

evaluación pública instituido por el decreto 222/03 para designar a cualquier juez, fiscal o defensor público del orden nacional o federal. En el mismo sentido, el 24 de septiembre de 2003, el jefe de Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Aníbal Ibarra, firmó el decreto 1620[19] que autolimita sus facultades para proponer candidatos al Tribunal Superior de Justicia y al Ministerio Público de la Ciudad (abarcando al Procurador General, al Defensor General y al Asesor General). Decretos similares fueron dictados en las provincias de Córdoba y Tucumán, en diciembre de 2003 y enero de 2004 respectivamente.

En el marco del trabajo de incidencia sobre las reformas sugeridas, en julio de 2003 se propusieron modificaciones al Reglamento del Senado, tendientes a garantizar mayor transparencia y participación de la sociedad civil en el proceso de acuerdo de los magistrados del Alto Tribunal. Fundamentalmente, se propuso la realización de una audiencia y un coloquio público a cada aspirante a la Corte. Muchas de las reformas sugeridas fueron tenidas en cuenta por el Senado al momento de la aprobación del pliego del juez Eugenio Zaffaroni, en septiembre de 2003.

Por último, vale la pena mencionar que también la propia Corte Suprema recepcionó favorablemente varias de las sugerencias presentadas para garantizar mayor transparencia al funcionamiento del máximo tribunal. Así, por ejemplo, mediante el dictado de las acordadas 35/03, 36/03, 37/03, que incluso fueron superadas por las acordadas 1/04 y 2/04, la Corte ordenó publicar en la página web todas las sentencias dictadas, así como información sobre el presupuesto, personal, contrataciones, listado de casos en estudio y el trámite interno de los expedientes. Asimismo, mediante la acordada 7/04 determinó que sólo se realizarán audiencias, cuando estén presentes ambas partes del litigio.

19. Publicado en el Boletín Oficial el 25/09/03. Este decreto establece que el Poder Ejecutivo deberá someter a consideración de la ciudadanía de la Ciudad de Buenos Aires el nombre del candidato que proponga, antes de elevarlo a la Legislatura para que ésta lo apruebe. La única diferencia significativa con el proceso establecido por el decreto 222/03 es el plazo —de 60 días en vez de 30— dentro del cual el Poder Ejecutivo debe presentar candidatos para cubrir la vacante producida y publicar su nombre y antecedentes. Además, teniendo en cuenta la incorrecta aplicación del decreto 222/03, en este caso se estableció explícitamente que las observaciones presentadas por la ciudadanía deberán publicarse de inmediato en el sitio web del Gobierno de la Ciudad: www.buenosaires.gov.ar

Al tratar el acceso a la información como mecanismo de participación no se puede dejar de mencionar la importancia de acceder a los sumarios administrativos en el caso de policías acusados de cometer violaciones a los derechos humanos (tal como referimos en el caso "Riera"). Este acceso resulta fundamental, como vimos, no sólo para fiscalizar a las fuerzas de seguridad en su concreto accionar —y analizar entonces sus resultados— sino también como forma de garantizar la participación de víctimas y organizaciones no gubernamentales en el diseño de políticas públicas. El caso "Schiavini" nos permitirá comprender esta estrategia.

Sergio Schiavini fue asesinado por agentes policiales en mayo de 1991. El homicidio se produjo como consecuencia del actuar descontrolado de la fuerza policial al intentar reprimir un asalto. La investigación judicial adoleció de notables deficiencias que culminaron con la absolución de los policías responsables. Su madre fue hostigada y perseguida.

El CELS, junto con COFAVI (Comisión de Familiares Víctimas Indefensas de la Violencia Social e Institucional de la República Argentina) y CEJIL (Centro por la Justicia y el Derecho Internacional), presentó una denuncia ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) en el año 1998 por la violación del derecho a la vida, a la integridad personal y a las garantías judiciales.

En el marco de un proceso de solución amistosa iniciado en el año 2002, a instancias de la Comisión Interamericana, con representantes del Gobierno nacional y provincial, los peticionarios de dicha denuncia propusieron medidas para reparar las violaciones ocurridas, con el objeto de modificar prácticas institucionales e introducir reformas legislativas que eviten la reiteración de hechos semejantes. A partir de una solicitud del CELS, el entonces Ministro de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires, Juan Pablo Cafiero, emitió una resolución ordenando la reapertura de los sumarios administrativos contra los policías involucrados en el caso y aceptando que el CELS, CEJIL, COFAVI y la familia Schiavini sean tenidos como parte. Así, se logró que los familiares de la víctima pudieran acceder a los expedientes administrativos internos de la Policía Bonaerense en los que se investigaba la conducta de los funcionarios intervinientes.

Una vez conseguido el acceso al sumario en el caso concreto, los peticionarios solicitaron el dictado de una norma que garantizara iguales facultades a todas las víctimas y sus representantes en casos similares. En este marco, Felipe Solá, gobernador de la provincia, impulsó y dictó el decreto 1646/03 que reconoce el derecho de acceder a los sumarios administrativos a todas las víctimas de abusos cometidos por funcionarios de la Policía Bonaerense[20].

La decisión del gobierno provincial constituye un avance. Sin embargo, resulta necesario incluir reformas a este decreto para permitir una real participación de las víctimas y de las organizaciones de la sociedad civil en los sumarios internos —y no simplemente la posibilidad de acceder a dichos sumarios—, esencial para garantizar la individualización y sanción administrativa de los responsables[21].

A partir de este proceso de solución amistosa, los peticionarios también lograron acceder al sumario administrativo que llevó a cabo la Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires contra algunos de los funcionarios judiciales que intervinieron en el caso. De esta forma, obtuvieron información valiosa que permitió que el Fiscal General de la Provincia, Matías de la Cruz, solicitara —a instancias de los peticionarios— la reapertura de la causa penal. Ello pues se logró acceder a información con que no se contaba cuando el caso fue cerrado a nivel interno.

II.2.3 La información como presupuesto del ejercicio de un derecho

Para definir el alcance de las obligaciones del Estado en la vigencia de ciertos derechos, o bien para medir el grado de cumplimiento de dichas obligaciones, muchas veces es preciso contar con información previa acerca de la situación de ese derecho.

Por tal razón, diversos organismos internacionales de derechos humanos advierten a los Estados la importancia de producir y sistematizar información pública sobre ciertos temas que hacen a la vigencia efectiva de los derechos fundamentales.

En este sentido, el CELS participa desde el año 1999 en la elaboración de Informes Alternativos ante los Comités de Naciones Unidas, en los que

20. CELS, *Derechos Humanos en Argentina. Informe 2002. Hechos enero-diciembre 2001*, Ed. Siglo XXI Editores, Buenos Aires, 2002.

21. Por ejemplo, se contempla el derecho de las víctimas de proponer medidas de prueba y asistir a las audiencias, pero no les reconoce el carácter de parte en el proceso, de manera que no podrán recurrir decisiones administrativas.

destaca la falta de información pública sobre determinados asuntos e insta a los organismos internacionales a formular recomendaciones para revertir esta falencia[22].

- En noviembre de 1999, durante la sesión de evaluación del informe argentino ante el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales —en el que el Estado debe informar las medidas adoptadas en cumplimiento del Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, de jerarquía constitucional— la delegación nacional reconoció, por ejemplo, que no efectuaba evaluación alguna de los programas sociales de empleo y capacitación.

Ante esta situación, un grupo de organizaciones argentinas, coordinadas por el CELS, elaboró y presentó un informe alternativo ante el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Éste incluyó una crítica general al informe del Estado, puntualizando la carencia de información empírica concreta y actualizada, y destacando que la falta de producción de esta información constituía una barrera para la fiscalización de la política pública y para la evaluación del cumplimiento de las obligaciones del Estado en la materia[23].

- Durante el año 2000 el Estado argentino fue también sometido a examen por parte del Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas. El informe estatal sobre la situación de los derechos humanos en el país había sido presentado en mayo de 1999. En el 2000, el CELS entregó su informe alternativo, elaborado junto con la Federación Internacional de Ligas de Derechos Humanos (FIDH -París) y la adhesión de diversas organizaciones no gubernamentales.

Nuevamente, la crítica general fue el déficit de información en la presentación del Estado, así como el enfoque eminentemente normativo, que impidió que el Comité tuviese un conocimiento sobre el efectivo goce de derechos. Asimismo, se remarcó la falta de suministro de datos estadísticos y la desactualización de la mayoría de los proporcionados. Se concluyó en la ausencia de políticas públicas adecuadas y actualizadas en el ámbito nacional que tiendan a producir información para que, tanto el Estado como los ciudadanos, puedan evaluar el respeto de los derechos humanos. Entre otras recomendaciones, el Comité urgió al Estado argentino a poner en marcha un registro nacional de detenidos.

22. Estos informes se encuentran disponibles en www.cels.org.ar

23. En sus Observaciones Finales, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales reafirmó que el informe presentado por la Argentina carecía de la información necesaria para evaluar la implementación de los derechos económicos, sociales y culturales en el país.

- En febrero de 2001, el CELS presentó un informe alternativo ante el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, elaborado en conjunto con el Comité de Acción Jurídica (CAJ) y la FIDH. Allí volvió a recalcarse la escasa provisión de información del informe estatal argentino. En particular se mencionó que el Estado brindaba abundante normativa legal en cuanto a la igualdad en el goce de los distintos derechos contenidos en la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, pero no aportaba información actualizada sobre la situación de las diferentes minorías en cuanto al goce efectivo de esos derechos fundamentales[24].

- Durante el año 2002, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer evaluó la situación de los derechos humanos de las mujeres en la Argentina. El quinto informe gubernamental se limitó a brindar información meramente normativa, sin hacer mención a su compatibilidad o incompatibilidad con la Convención Internacional para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW). Asimismo, omitió informar sobre la participación de las mujeres en la vida política y pública sin discriminación. Tampoco se refirió a otras formas de discriminación, como aquella que sufren las mujeres migrantes, las refugiadas y las privadas de su libertad.

Junto a varias organizaciones dedicadas a la defensa de los derechos de las mujeres[25], el CELS elaboró un informe alternativo ante el Comité de

24. En particular se expresó que la situación de los afro-americanos fue ignorada por el Estado argentino en su Informe. En cuanto a los refugiados e inmigrantes, la falta de datos resultaba especialmente criticable teniendo en cuenta que el Comité en sus últimas Observaciones Finales había solicitado especialmente la inclusión de esta información. Lo mismo ocurrió en relación con la situación de los pueblos indígenas.

25. El Instituto Social y Político de la Mujer (ISPM), el Comité Latinoamericano para la Defensa de los Derechos de la Mujer- Argentina (CLADEM), la Fundación para Estudios e Investigación de la Mujer (FEIM), Feministas en Acción, la Asociación de Especialistas Universitarias en Estudios de la Mujer (ADEUEM) y la Asociación Mujeres en Acción. El informe completo se encuentra disponible en www.cels.org.ar

la CEDAW. Era la primera vez que se elaboraba un único informe alternativo entre todas las organizaciones que trabajan en el tema. Se abordaron varias áreas de la situación de la Argentina, con datos estadísticos y cualitativos que muestran que, por acción u omisión, persisten mecanismos discriminatorios hacia la mujer. Se consideraron particularmente las limitaciones para el acceso libre y gratuito a programas adecuados de planificación familiar y anticoncepción, los efectos específicos del acelerado aumento de la pobreza sobre las mujeres, la violencia doméstica e institucional y la resistencia de diversos estratos del Gobierno a firmar el Protocolo Facultativo de la CEDAW.

- En septiembre de 2002, el CELS presentó junto con la FIDH un informe alternativo ante el Comité de Derechos del Niño de Naciones Unidas. Las organizaciones destacaron aquí, una vez más, que el Estado argentino suministraba información esencialmente normativa y que se limitaba a enunciar todos los programas asistenciales existentes en relación con la niñez, sin explicar cómo funcionaban en la práctica. También se observó que el análisis no avanzó más allá de lo formal, lo que impidió la realización de una correcta valoración del efectivo goce de los derechos consagrados en la Convención de los Derechos del Niño (CDN) y de la real situación de los derechos de los niños y adolescentes del país. Y que, dado que la recolección, producción, sistematización y análisis de la información sobre el estado de la infancia y adolescencia es una herramienta fundamental para evaluar la efectiva vigencia de los derechos consagrados en la CDN, resultaba preocupante comprobar que en los últimos seis años no se había hecho nada al respecto[26].

Como podemos advertir en estos supuestos, la información previa resulta una condición indispensable para el ejercicio de un derecho. El desequilibrio

26. En sus Observaciones Finales, el Comité de Derechos del Niño recomendó al Estado argentino —en concordancia con lo establecido en el informe alternativo— que mejorara "su sistema de recolección de datos con vista a incorporar todas las áreas protegidas por la Convención de manera discriminada. Tal sistema debería abarcar a todos los niños por debajo de los 18 años, con énfasis especial en aquellos niños que son particularmente vulnerables, incluyendo chicos con discapacidades; y utilice efectivamente estos datos e indicadores para la formulación y evaluación de políticas y programas para la implementación y monitoreo de la Convención".

de poder o de información entre particulares es tal, que el ejercicio de derechos fundamentales por parte de los individuos en situación de mayor vulnerabilidad peligra o deviene imposible. De este modo, la amenaza potencial al ejercicio de derechos fundamentales, o bien la necesidad de prevenir su frustración dada la consumación de un hecho, requiere la posibilidad de acceder a información que pueda anticipar la ocurrencia de daños de difícil reparación posterior. Algunos casos impulsados por el CELS resultarán ilustrativos.

Información para el ejercicio del derecho a la vivienda:

En este contexto, vale hacer referencia al caso "Barrio Ejército de los Andes". Éste constituye un buen ejemplo de cómo la falta de disponibilidad de la información producida puede ser un obstáculo para que los vecinos puedan defender efectivamente su derecho a la vivienda en un proceso judicial. La falta de información en este caso no les permitió anticipar la ocurrencia del daño causado por el desalojo y posterior demolición de sus viviendas, y les obstruyó cualquier posibilidad de prevenir la consumación del hecho.

El 12 de marzo de 2001, el CELS denunció al Estado argentino ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos por la violación de los derechos a la vivienda, a la propiedad, al acceso a un recurso judicial efectivo sustanciado conforme a las reglas del debido proceso legal, a la vida privada y familiar, y a la información (derechos consagrados en los instrumentos de derechos humanos del sistema interamericano). Los afectados eran los habitantes del Barrio Ejército de los Andes de la provincia de Buenos Aires —conocido como "Fuerte Apache"— que habían sufrido el desalojo y la demolición de sus viviendas.

En este caso los vecinos se encontraron imposibilitados de acceder en forma oportuna a la información sobre el estado de los edificios que habitaban. Habían realizado presentaciones para averiguarlo desde el año 1991. En reiteradas oportunidades solicitaron a las autoridades competentes la realización de estudios que permitieran evaluar el estado de los edificios y las medidas necesarias para repararlos. En 1993 se presentaron nuevamente y pidieron en términos muy claros, información sobre el resultado de los estudios supuestamente realizados. Incluso pidieron al intendente de la localidad de Tres de Febrero, copia de las actuaciones y organizaron en la comisaría una exposición civil sobre los hechos. La única respuesta que recibieron fue la demolición de sus viviendas.

Información para el ejercicio del derecho a la salud:

En muchos casos, la solicitud de acceso a la información actúa como presupuesto para el ejercicio del derecho a la salud, por ejemplo, para obtener medidas efectivas por parte de las autoridades.

Desde septiembre de 2000, un gran número de vecinos del barrio Conet de Isidro Casanova, en la provincia de Buenos Aires, comenzó a desarrollar distintos síntomas, que en varios casos se tradujeron en diferentes tipos de cáncer. Se presumía que las causas se vinculaban con la existencia de Bifenilo Policlorado (PCB) en los transformadores de electricidad ubicados en el barrio. Éstos, pertenecientes a la empresa Edenor, tenían además un funcionamiento deficiente, presentaban frecuentes pérdidas y emanaciones de humo. Ante el peligro al que podían estar expuestos los vecinos, el CELS realizó diversos pedidos de información al Ente Regulador de Energía Eléctrica en lo relativo al estado de funcionamiento, antigüedad y tiempo de recambio de los transformadores en cuestión. Se solicitó además, que se informara si se habían llevado a cabo estudios sobre el estado del ambiente en la zona de referencia y, en caso afirmativo, que se adjuntaran los resultados y recomendaciones obtenidas.

A los efectos de desarrollar mecanismos tendientes a evitar nuevos casos y tratar los ya existentes, resultaba fundamental contar con información que permitiera determinar las causas de las distintas enfermedades de la zona, presumiblemente interrelacionadas.

En su respuesta, el Ente Regulador de Energía Eléctrica aportó información sobre el estado de cuatro centros de transformación instalados en el barrio Conet y manifestó que no efectuaba estudios de naturaleza ambiental, aduciendo que ello correspondía a las autoridades ambientales nacionales o jurisdiccionales.

Información para el ejercicio del derecho a la verdad y a la justicia:

Un ejemplo interesante en lo relativo al acceso a la información como presupuesto para el ejercicio de otro derecho —en este caso el derecho a la verdad y el acceso a la justicia— resulta la solicitud de información cursada por el CELS, en julio de 2001, al Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto en relación con los pedidos de autoridades políticas o judiciales de terceros Estados por procesos judiciales contra militares o civiles argentinos involucrados en la pasada dictadura militar.

Durante dos meses, el pedido de información circuló por diversas dependencias del mencionado Ministerio hasta que en noviembre de 2001, el CELS fue notificado de la resolución adoptada por el Ministerio, que expresaba "la imposibilidad de satisfacer sus solicitudes (...) en virtud del carácter 'reservado' que en la etapa administrativa tienen las actuaciones referidas a la Cooperación Judicial Internacional, por imperio de la ley 24.767[27].

Junto con la notificación, el Ministerio envió copia de otras resoluciones que había adoptado acerca de otros pedidos de extradiciones de militares o civiles argentinos. La información enviada no era completa, dado que en todos los casos figuraban las resoluciones pero no los dictámenes de fondo. Por ello, el CELS presentó recurso jerárquico, al considerar que se había denegado el acceso y conocimiento completo de la información solicitada oportunamente.

Ante el rechazo del recurso, en junio de 2002 el CELS presentó una demanda contra el Estado Nacional —Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto— por la violación al derecho a la información. Dado que el rechazo fue adoptado en virtud de lo dispuesto por el art. 24 de la ley 24.767 —reglamentada por el decreto 1581/01—, se solicitó también que se declarara la inconstitucionalidad de dicha norma.

Se pidió además que se ordenara al Estado permitir el acceso y la toma de vista de los expedientes administrativos, a los cuales se impidió acceder en violación de los artículos 1, 14, 32, 33 y 75, inc. 22 de la C.N. y del artí-

27. En Argentina, la normativa que rige el tratamiento de estos pedidos es la ley Nº 24.767, reglamentada por el decreto 1581/01 (derogado en el año 2003). La ley fue promulgada el 18 de diciembre de 1996, y establece en su primer artículo un deber genérico de ayuda a aquel país que posea jurisdicción para juzgar un caso en particular. Si existiere un tratado entre el país en cuestión y la Argentina, serán las disposiciones de ese tratado las que rijan las relaciones entre los Estados. Sin embargo, cuando se trata de crímenes de lesa humanidad, la legislación interna o los tratados de extradición multilaterales o bilaterales se encuentran limitados por el principio *aut dedere aut judicare* (esto es, *extraditar o juzgar*). La propia ley reconoce el principio *aut dedere aut iudicare* en el artículo 9 inciso g), cuando establece que Argentina no puede denegar la extradición invocando el carácter político de los delitos cuando ha asumido una obligación convencional internacional de extraditar o enjuiciar.

culo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. A la vez, se sostuvo que la información sobre el trámite de los juicios en el exterior y las respuestas de las autoridades argentinas a las solicitudes de los tribunales extranjeros resultaba escasa, contradictoria y confusa, y ello impedía a los ciudadanos y a las organizaciones interesadas —como el CELS— conocer la actuación oficial en hechos de gran trascendencia jurídica y política.

La información requerida consistía en las razones y antecedentes que llevaban al Poder Ejecutivo a conceder o no la extradición de personas acusadas de haber cometido crímenes de lesa humanidad. La información era de prioritario interés público, en tanto permitía controlar si los poderes constituidos —en este caso el Poder Ejecutivo— cumplían con los mandatos constitucionales.

En este marco, debe recordarse que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos estableció que la sanción de las leyes de obediencia debida[28] y punto final[29], al impedir el enjuiciamiento contra los responsables de pasadas violaciones de derechos humanos, privó a los familiares o damnificados del ejercicio de su derecho a un recurso y a una investigación judicial imparcial y exhaustiva que esclareciera los hechos.

Resulta claro que la negativa de nuestro país a conceder las extradiciones solicitadas significaba una nueva violación de dichas obligaciones, en tanto tiende a la impunidad de los autores de crímenes de lesa humanidad, en lugar de garantizar su sanción, de conformidad con las obligaciones asumidas por el Estado argentino. De ahí la decisión del CELS de presentar la mencionada demanda de acceso a la información. En este sentido, el decreto 1581/01 —ahora derogado— violaba el principio internacional de "juzgar o extraditar", atento a que el Estado argentino no garantizaba cumplir con su obligación de someter el asunto a las autoridades competentes para su enjuiciamiento.

28. Por medio de esta norma se obligaba a los jueces a presumir que los militares habían actuado obedeciendo órdenes bajo coerción de autoridades superiores. Esta presunción debía aplicarse aunque existieran pruebas de lo contrario. De ese modo los militares quedaban eximidos de responsabilidad penal.

29. Ley que dispuso la reducción del plazo de prescripción de acción penal al término de 60 días. Pasado ese plazo las personas que no hubieran sido denunciadas y procesadas no podrían serlo en el futuro.

No puede soslayarse el derecho que tienen las víctimas a saber cuáles son las razones del Poder Ejecutivo para denegar la extradición de los responsables de dichos crímenes. Especialmente cuando en otro tipo de extradiciones solicitadas por los mismos Estados los trámites usualmente encuentran curso favorable, y es la justicia, y no el Poder Ejecutivo quien queda a cargo de la decisión final.

Sin perjuicio del indudable interés de la comunidad toda en conocer dicha información, el derecho de las víctimas a ello es particularmente importante, y sólo la más excepcional de las circunstancias podría justificar que tal decisión se tome a espaldas de ellos, sin que puedan siquiera consultar el expediente en el que constan los elementos de juicio que llevaron al Poder Ejecutivo a tomar una decisión que actúa directamente a favor de la impunidad de sus victimarios, y en plena contradicción con los mandatos constitucionales y del derecho internacional vigente.

En el marco de las acciones tendientes al ejercicio del derecho a la verdad, vale también mencionar el trabajo del CELS por la desclasificación de documentos del Departamento de Estado de los Estados Unidos, que guardaban información relacionada con las violaciones de derechos humanos en Argentina durante la dictadura militar de 1976-83.

En los últimos meses del año 2000, el CELS trabajó en conjunto con el National Security Archive de Washington, en la elaboración de los contenidos de la solicitud que fue elevada a las dependencias del Gobierno de los Estados Unidos que entienden en el tema —a partir de la sanción de la ley "Freedom of Information Act"—.

Durante el transcurso de 2001, el CELS continuó el trabajo por lograr la desclasificación. Se realizaron gestiones junto con Abuelas de Plaza de Mayo y Madres de Plaza de Mayo -Línea Fundadora, ante la Embajada de Estados Unidos en Argentina y ante el Departamento de Estado de ese país.

En octubre de aquel año se presentó junto con el National Security Archive, la publicación "El Estado terrorista desenmascarado. Documentos desclasificados sobre Argentina del Departamento de Estado de los Estados Unidos – 1976"[30]. Dicha publicación contiene una selección de do-

30. "El Estado terrorista desenmascarado. Documentos desclasificados sobre Argentina del Departamento de Estado de los Estados Unidos – 1976". Disponible para su lectura en www.cels.org.ar

cumentos del Departamento de Estado que ya habían sido desclasificados para el caso de Chile y Plan Cóndor, pero que contenían información sobre la dictadura en Argentina. Fue distribuida a la prensa, a investigadores y organismos no gubernamentales y publicada en formato electrónico en la página web del CELS y en la del National Security Archive.

En agosto de 2002 se hizo pública la desclasificación masiva de documentos sobre Argentina. A partir de estos documentos se publicó una segunda selección que fue distribuida y publicada en la página web del CELS[31]. Se tradujeron los documentos y se logró un mayor impacto en el ámbito público al facilitar la lectura. Por otro lado, algunos de estos documentos contenían información que fue utilizada como prueba en varias causas judiciales en las que se investigan a represores de la última dictadura por desapariciones forzadas[32].

Por último, otro ejemplo interesante en lo relativo al acceso a la información como presupuesto para el ejercicio del derecho a la justicia, resulta el trabajo de incidencia desarrollado en el marco de la causa internacional por el esclarecimiento del atentado a la Asociación Mutual Israelita Argentina (AMIA).

El CELS patrocina a Memoria Activa en una denuncia presentada en 1999 ante la Comisión Interamericana por la falta de prevención y de investigación seria del atentado perpetrado contra la sede de la mutual judía en julio de 1994. En el marco de dicha causa, el Estado aceptó la propuesta de designar un veedor internacional, y en el año 2001, antes del comienzo del juicio oral, la Comisión designó para tal función a Claudio Grossman, ex presidente de la CIDH. No obstante, a criterio del CELS, el observador no debía limitarse únicamente al juicio oral, sino que debía permitírsele el acceso a todos los expedientes judiciales, aun aquéllos que en principio son reservados a las partes.

31. Ver en: www.cels.org.ar

32. Un ejemplo a destacar ha sido la causa que investiga la actuación de los órganos de inteligencia de las fuerzas armadas, en especial la actuación del Batallón de Inteligencia 601, en la desaparición de un grupo de militantes de la organización "Montoneros". En dicha causa, los documentos han aportado información sobre la estructura y *modus operandi* del aparato de seguridad e inteligencia implicado en estas desapariciones. Se consideró prueba relevante un memorando del 7 de abril de 1980 realizado por el Oficial Regional de Seguridad, James J. Blystone, y dirigido al embajador de los Estados Unidos en Argentina, que relata detalladamente quiénes eran las víctimas, cómo y dónde sucedieron los hechos, y quiénes fueron los responsables.

A lo largo de estos años, junto a Memoria Activa, el CELS expresó la necesidad de que el Poder Ejecutivo relevara el deber de confidencialidad de los agentes de la Secretaría de Inteligencia del Estado (SIDE), y les permitiera en consecuencia declarar ante el Tribunal Oral Federal que lleva adelante el juicio oral; también instó a la desclasificación de los documentos de la SIDE y de la Cancillería argentina que contaran con información relativa al atentado. En tal sentido, se celebraron distintas reuniones con el canciller argentino y con el veedor internacional ante la Comisión Interamericana y fueron elaborados numerosos dictámenes sobre el tema, oportunamente presentados ante distintas instancias del gobierno nacional.

En este marco, en los meses de junio y julio de 2003, el Poder Ejecutivo Nacional dictó dos decretos —Nº 291 y 398—, mediante los cuales se aceptaron ambas peticiones: relevar del deber de confidencialidad a los agentes de la SIDE y desclasificar los legajos de este organismo sobre el tema, respectivamente.

III. Derecho a la entrega de información y derecho a la producción de información

Aun sorteados los problemas vinculados con las posibles restricciones al acceso a la información por motivos de orden público, seguridad nacional, razones económicas, secreto fiscal o bancario, protección de la honra o de la privacidad de individuos, el derecho de acceso a la información plantea dos dificultades: determinar cuál es la información a la que se puede acceder, y cuáles son las posibilidades de obligar a la administración a producir información que no tenga en su poder.

En principio, es necesario distinguir algunos niveles de acceso a los datos. El caso más frecuente de acceso a la información pública es el de *acceso al dato procesado*, sea en forma de estadística, sea en forma de indicador, o en cualquier otra. En este caso, la administración provee a un particular la información que ella misma procesó y que empleaba con fines internos. Debe destacarse que en numerosas oportunidades, la información en poder del Estado no está procesada. Aquí es fundamental precisar que el derecho a la información abarca la efectiva posibilidad de exigir dicho procesamiento por parte de la autoridad estatal.

En este sentido, el artículo 8 de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, establece, entre los deberes del Estado, la obligación de garantizar la investigación y recopilación de estadísticas y demás información pertinente sobre las causas, consecuencias y frecuencia de la violencia contra la mujer, con el fin de evaluar la eficacia de las medidas para prevenir, sancionar y eliminar la violencia contra la mujer y de formular y aplicar los cambios que sean necesarios.

Un segundo nivel relevante es el *acceso al dato bruto*, es decir, al dato registrado por la administración pero aún no procesado. Una buena justificación del derecho de acceder al dato bruto es la imposibilidad

práctica de que la administración procese los datos de modo de ajustarse siempre a las necesidades de los requirentes, de manera que el acceso al dato bruto permite a los particulares procesar estos datos, descargando al Estado de esta tarea. Por esta vía se reemplaza, entonces, la exigencia de producción o procesamiento de información no obligatoria por parte del Estado.

El Programa de Violencia Institucional y Seguridad Ciudadana del CELS ha debido enfrentarse con la imposibilidad de acceder a ambos tipos de datos, al no estar éstos a disposición de la ciudadanía ni publicarse periódicamente. Así, en el caso "Tiscornia" ya mencionado, la justicia entendió que si bien procesar la información puede ser una carga extra de trabajo para la administración pública, ésta es la más capacitada y la única que tiene recursos técnicos y materiales suficientes para procesar dicha información, sobre todo cuando los datos brutos se encuentran exclusivamente en poder del Estado.

Desde 1995, el CELS ha decidido contrastar tal situación mediante la elaboración de una base de datos propia sobre hechos de violencia institucional y seguridad ciudadana.

La fuente de datos utilizada para la construcción de esta base son las crónicas policiales aparecidas en los periódicos de mayor circulación en el país. En la base se consigna el lugar y fecha en que ocurrió el hecho, la agencia interviniente y los rangos y nombres de los agentes involucrados, si éstos estaban cumpliendo funciones o estaban de franco de servicio; características de las víctimas y una serie de datos relativos a las circunstancias precisas del hecho, motivaciones, intervención judicial y ponderación periodística. Todos estos datos permiten, al ser cruzados, analizar constantes y patrones de ocurrencia.

Se intentó así garantizar el acceso a la información estadística, a la información sobre recursos humanos y materiales y sobre los funcionarios públicos responsables del área de seguridad. Todo ello producto de la necesidad de establecer mecanismos que permitieran, entre otras cosas, conocer el perfil y la actuación de los funcionarios que son nombrados en cargos jerárquicos de las instituciones de seguridad.

En este contexto, en noviembre de 2000 se llevó a cabo el "Seminario sobre Acceso y Producción de información estadística en materia de Seguridad Pública". Allí se presentó el documento "El acceso a la información como derecho. Aspectos relacionados con cuestiones de seguridad pública"[33].

En abril de 2001, el CELS puso en práctica un proyecto específico a los efectos de incrementar la capacidad de control civil del cumplimiento de la ley por parte de las instituciones de seguridad pública y su accionar (policía y fuerzas de seguridad, sistema penitenciario y sistema judicial). Los objetivos perseguidos con su implementación fueron: la promoción del acceso a la información producida por —y relacionada con— las instituciones de seguridad, la creación de instrumentos que permitieran controlar el modo en que las instituciones de seguridad pública hacen cumplir la ley, así como la elaboración de propuestas tendientes al desarrollo de medios alternativos para superar los problemas referidos al accionar de las instituciones de seguridad.

La metodología propuesta para lograr estos objetivos se estructuró de la siguiente manera: a) recolectar y analizar los estándares y prácticas legales sobre acceso a la información y producción de información por parte de las instituciones de seguridad pública; b) presentar acciones legales vinculadas con el derecho de acceso a la información pública y c) construir indicadores de cumplimiento de la ley por parte de las instituciones de seguridad.

En septiembre de 2002, el Programa Violencia Institucional y Seguridad Ciudadana lanzó el primer reporte semanal sobre violencia y enfrentamientos policiales. Fue enviado a un amplio grupo de destinatarios, compuesto por medios de comunicación y periodistas, organizaciones no gubernamentales, investigadores, funcionarios judiciales y gubernamentales, legisladores y asambleas barriales. A su vez, para su elaboración y difusión, el CELS estableció canales permanentes de cooperación con funcionarios judiciales, periodistas y abogados defensores.

En lo relativo a la construcción de indicadores, debe precisarse que constituyen instrumentos de observación que posibilitan el monitoreo de la aplicación de la ley, el desempeño institucional y el uso de la fuerza, y el seguimiento de los efectos sociales de las políticas y las prácticas de las instituciones de seguridad pública.

En este sentido, se seleccionaron siete problemáticas para ser abordadas a través de los indicadores: 1) superpoblación y hacinamiento carcelario, 2)

33. Disponible para su lectura en www.cels.org.ar

violencia del sistema penitenciario, 3) abuso de la fuerza letal, 4) brutalidad policial, 5) presos sin condena, 6) negligencia judicial ante la violencia institucional, 7) vulneración del derecho de defensa. Se construyó además un indicador particular sobre violencia policial en enfrentamientos.

En abril de 2002 se habilitó una página en el sitio web institucional para dar publicidad a los avances producidos hasta el momento en la elaboración de los indicadores (http://www.cels.org.ar/estadisticas/index.html).

Por otra parte, en octubre de 2002, el equipo de trabajo presentó al entonces Ministro de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos de la Nación un dictamen sobre el proyecto de reglamentación de la ley Nº 25.266 sobre Estadísticas Criminológicas, elaborado por la Dirección Nacional de Política Criminal. Se formularon, básicamente, dos tipos de observaciones. Por una parte, que el proyecto de decreto establecía mayores restricciones al acceso que las fijadas oportunamente por la ley Nº25.266 y reglamentaba cuestiones que sólo sería posible abordar mediante la sanción de una ley formal del Congreso Nacional. Por otra, se señaló que el proyecto pretendía abarcar asuntos que ya estaban legislados en diferentes normas (v.gr.: ley Nº17.622 sobre el marco legal de estadísticas oficiales; ley Nº25.326 sobre habeas data; entre otras) y que con esto se corría el riesgo de generar innecesarias superposiciones, potenciales confusiones y contradicciones con normas de superior jerarquía.

En este contexto, debe mencionarse la elaboración del documento "Secreto Estadístico y Acceso a la Información", presentado en junio de 2003, en el marco de las Jornadas de Capacitación para Funcionarios del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC, institución pública legalmente responsable del desarrollo de las estadísticas a nivel nacional).

También comenzó a desarrollarse un trabajo conjunto con la Dirección General de Políticas de Seguridad y Prevención del Delito del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires —organismo estatal responsable de la producción de estadísticas en materia criminal— orientado a incrementar la información disponible sobre confrontaciones con la policía.

Abrir las instituciones de seguridad pública al control civil debería ser una de las principales acciones en relación con la construcción de una confianza legítima en el marco del Estado de Derecho. El control y el monitoreo de las operaciones institucionales por parte de la sociedad civil sólo serán posibles si se garantiza el acceso público a la información.

IV. Libertad de expresión y acceso a la información

IV.1. El derecho a informar y ser informado

El derecho a la información actúa como correlato del derecho a la libertad de expresión. En este sentido, el abordaje que se hace del acceso a la información se sitúa en el plano de justificación de los derechos individuales, y más específicamente, en el marco de los llamados derechos de libertad o derechos-autonomía, dirigidos a sustentar el espacio de autonomía personal de los individuos y a permitirles la realización de un plan de vida que se ajuste a su libre decisión.

Puede aquí mencionarse el caso "Verbitsky" ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

En estos últimos años se ha producido en la Argentina un aumento de juicios contra periodistas por parte de funcionarios públicos, por opiniones o informaciones vertidas en ejercicio de su profesión. El temor a sanciones penales, necesariamente desalienta a los ciudadanos a expresar sus opiniones sobre temas de interés público.

El caso "Verbitsky" demuestra con absoluta claridad que estos tipos penales vigentes en el ordenamiento jurídico argentino son susceptibles de ser aplicados para perseguir penalmente la crítica política.

A raíz de la publicación de su libro "Robo para la Corona" en 1991, el periodista Horacio Verbitsky fue querellado —primero por desacato y luego por injurias— por el ex ministro del Interior Carlos Corach. El juez de primera instancia y la Cámara Federal declararon prescripta la acción, aclarando que ello no obedecía a dilaciones de la defensa, sino a demoras del querellante y de la Justicia. En 1998, la Corte Suprema solicitó a Verbitsky que contribuyera con sus fotocopias a reconstruir el expediente, porque se habían perdido dos cuerpos. Ante una consulta de su defensa inquiriendo dónde y cómo se había producido el extravío —fundada en

el conocimiento de que se estaba preparando una sentencia arbitraria— la Corte informó que el expediente había reaparecido. Cuando Verbitsky presentó otro escrito por el que insistió se le informara qué había pasado con la causa, la Corte contestó que esa información tenía "carácter reservado". La Corte anuló la sentencia de prescripción y dispuso que continuara la causa, aduciendo que con cada edición del libro volvía a cometerse el presunto agravio. Verbitsky denunció que con este mecanismo se le impedía presentar la abundante prueba que poseía de sus afirmaciones sobre la manipulación de la Justicia por parte del ex ministro Corach y se mantenía abierta en forma permanente una causa intimidatoria.

La denuncia ante la CIDH fue presentada durante el año 1999, en nombre de Verbitsky y otros periodistas que habían sido demandados por jueces y diversos funcionarios argentinos debido a sus expresiones en trabajos periodísticos.

En el marco del proceso de solución amistosa, apareció como posible fórmula de resolución del conflicto el dictado de una ley modificatoria del Código Penal. Esencialmente, se trataba de incorporar a nuestra legislación la doctrina de la real malicia. De ser aprobado el proyecto, cuando los medios de comunicación o los periodistas aportaran información veraz sobre figuras públicas o funcionarios, en temas institucionales o de relevante interés público, estarían, en principio, exentos de responsabilidad, aun cuando involucraran a particulares. En esta doctrina, incluso si la información resulta falsa o inexacta, para atribuir responsabilidad civil o penal a un medio o un periodista será necesario que el supuesto perjudicado pruebe no sólo que la información es falsa o inexacta, sino también que el periodista o el medio lo sabían y pese a ello decidieron publicarla. Es decir que se pone la carga de la prueba en cabeza del demandante, obligado a demostrar que existió "real malicia" en la actuación del medio o el periodista: una intención deliberada de perjudicar su honor a través de la publicación de una noticia que sabía falsa o inexacta.

El proyecto de ley nunca llegó a tratarse. Por ello, con fecha 27 de mayo de 2003, Horacio Verbitsky, junto con la Asociación Periodistas, la Asociación por los Derechos Civiles (ADC), CEJIL y el CELS, denunció ante la CIDH el quiebre del proceso de solución amistosa debido a la falta de sanción del anteproyecto legislativo que adecuaría la legislación argentina a los estándares de libertad de expresión sentados por la Convención Americana sobre Derechos Humanos y la jurisprudencia de la Comisión y la Corte In-

teramericana de Derechos Humanos. El Estado argentino demostró una carencia de voluntad para arribar a un acuerdo de solución amistosa.

IV. 2. Libertad de expresión y derecho a la verdad

En el año 2001, el CELS presentó junto a CEJIL una denuncia ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en el caso "Kimel". Allí se alegó que el Estado argentino había violado la Convención Americana sobre Derechos Humanos, porque la aplicación del delito de injurias y calumnias en el caso de información relacionada con funcionarios públicos era utilizada para limitar el derecho a la libertad de expresión y el derecho a la información, pero también para restringir el derecho a la verdad de los familiares de las víctimas y de la sociedad en su conjunto sobre lo ocurrido durante la última dictadura militar.

El periodista Eduardo Kimel había realizado una investigación sobre el asesinato de cinco religiosos católicos ocurrido durante la dictadura, que publicó en su libro "La Masacre de San Patricio". En octubre de 1991, un ex juez, responsable de la investigación de aquel crimen, promovió una querella penal de calumnias contra Kimel por considerar agraviantes ciertos párrafos de la publicación relacionados con la ineficacia de la pesquisa.

En primera instancia, Kimel fue condenado como autor responsable del delito de injurias a un año de prisión cuyo cumplimiento quedó en suspenso, con costas. En segunda instancia, la Cámara Nacional de Apelaciones revocó la sentencia de primera instancia, absolviendo a Kimel del delito. El querellante Rivarola recurrió la sentencia. En su oportunidad, la Corte Suprema entendió que la sentencia de la Cámara era arbitraria y remitió la causa a otra sala para que dicte nueva sentencia. Ésta condenó a Kimel por el delito de calumnia, ratificando el mismo monto de pena. El recurso extraordinario presentado por la defensa de Kimel resultó rechazado.

La denuncia fue presentada el 24 de enero de 2001 por el CELS, CEJIL y los abogados Eduardo Bertoni, Santiago Felgueras y Alberto Bovino. Durante las audiencias celebradas en febrero de 2001 se invitó a las partes a comenzar un proceso de solución amistosa en el marco del caso Nº 12.218 "Verbitsky".

Los peticionarios aceptaron incluir el caso en el proceso de solución amistosa ya iniciado en el caso "Verbitsky", aunque con ciertas condicio-

nes. En octubre de 2002, el Estado rechazó expresamente su inclusión. Por ello, y ante la falta de respuesta a la denuncia por parte del Estado, el 12 de noviembre de 2002 los peticionarios solicitaron a la CIDH que tuviera por reconocidos implícitamente los hechos expuestos en la denuncia y que emitiera sin más trámite el informe de admisibilidad. El 5 de febrero de 2003, la CIDH acusó recibo de la comunicación de los peticionarios y transmitió las partes pertinentes al gobierno argentino, pidiendo que éste informe dentro del plazo de un mes.

Ante la falta de recepción de traslado alguno al respecto, el 11 de julio de 2003 los peticionarios solicitaron a la Comisión que emitiera sin más trámite el informe de admisibilidad en el caso, fije el plazo para la presentación de los argumentos sobre el fondo y que oportunamente dicte el informe del art. 50 CADH. La CIDH declaró finalmente admisibles este y otros casos en abril de 2004.

Otro caso dentro de esta temática es el de "Felipe Agüero", por el que el CELS presentó un amicus curiae sobre libertad de expresión y derecho a la verdad ante la Corte Penal de Chile.

El CELS elaboró un memorial amicus curiae que fue presentado ante un Juzgado Criminal de Chile en el caso en el que se querella por calumnias al profesor Felipe Agüero. La querella penal había sido interpuesta por el Sr. Emilio Meneses, quien se consideró ofendido por los dichos de una carta que Agüero envió —de manera privada— al Director del Instituto de Ciencia Política de la Universidad Católica. En dicha carta, el Sr. Agüero señaló que el Sr. Meneses —integrante de dicho círculo académico— habría sido una de las personas que lo torturó en el conocido Estadio Nacional en 1973.

En el memorial, el CELS opinó que Agüero había hecho un legítimo ejercicio del derecho a la libertad de expresión, considerando que había actuado en defensa de un interés público y con el único fin de concretizar el derecho a la verdad que poseían tanto él como la sociedad en su conjunto. Se expresó que los derechos a la libertad de expresión e información resultaban indispensables para la concreción del derecho a la verdad. De igual modo, la dimensión colectiva de estos derechos permitía el acceso y la difusión de información a la opinión pública y, de esta manera, el avance del conocimiento acerca de la historia y la preservación de la memoria colectiva.

V. Proyecto de ley sobre acceso a la información[34]

Por último, cabe hacer referencia a la participación del CELS en el proyecto de Ley de Acceso a la Información, elaborado por el Poder Ejecutivo a través de la Oficina Anticorrupción y elevado por el Presidente de la Nación al Congreso Nacional en marzo de 2002.

Desde tiempo atrás, el CELS venía destacando la necesidad de contar con una ley de acceso a la información pública, no sólo como mecanismo para evitar que el efectivo ejercicio de este derecho quedase sujeto al arbitrio del funcionario requerido, sino también para establecer procedimientos, plazos, sanciones y otras regulaciones relativas a la práctica cotidiana, que fueran parte de un sistema normativo general para garantizar la plena vigencia del derecho a la información.

El CELS participó en el procedimiento de "Elaboración Participada de Normas"[35] organizado por la Oficina Anticorrupción[36]. En agosto de 2001, en el marco del Programa "Fortalecimiento de las acciones de interés público en Argentina", el CELS organizó una reunión de trabajo sobre acceso a la información pública de la que también participaron: la Secretaría de Justicia y Asuntos Legislativos y la Oficina Anticorrupción del

34. Interamerican Dialogue, Asociación por los Derechos Civiles, CELS; *Principios fundamentales para la promoción de leyes de acceso a la información en la región*. Disponible para su lectura en www.cels.org.ar. Ver además Anexo 2 de esta publicación.

35. http://www.jus.gov.ar/minjus/oac/oa.htm

36. Este mecanismo se estructuró para que todos los interesados pudieran participar en la elaboración de ciertos proyectos normativos. El procedimiento de Elaboración Participada de Normas permite al autor del proyecto o al decisor obtener variada información, opiniones y comentarios sobre la materia que se está tratando. De este modo, se logra mejorar la calidad y transparencia de la toma de decisiones, promover la participación de los interesados y mantener adecuadamente informada a la ciudadanía.

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación, la Asociación para la Defensa del Periodismo Independiente (PERIODISTAS), la Clínica de Interés Público de la Universidad de Palermo y la Fundación Poder Ciudadano. El objetivo del encuentro fue discutir entre especialistas algunos aspectos relacionados con el ejercicio del derecho de acceso a la información a partir del anteproyecto de Ley de Acceso a la Información elaborado por la Dirección de Planificación de Políticas de Transparencia de la Oficina Anticorrupción.

En este contexto, el CELS participó junto con otras instituciones —como el Centro para la Implementación de Políticas Públicas (CIPPEC), la Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN) y la Asociación por los Derechos Civiles (ADC)— de varios encuentros con funcionarios del Poder Ejecutivo, a los efectos de lograr la inclusión del proyecto de Ley de Acceso a la Información en el temario que éste elevaría para su tratamiento durante las sesiones extraordinarias del Congreso de la Nación. El proyecto de ley fue finalmente presentado por el Poder Ejecutivo a la Cámara de Diputados.

El proyecto obtuvo dictámenes favorables de las comisiones de Asuntos Constitucionales y de Libertad de Expresión de la Cámara de Diputados de la Nación. En éstos se incorporaron sugerencias y comentarios —formulados conjuntamente por el CELS y otras organizaciones no gubernamentales— entre los cuales es importante mencionar la reforma del art. 5 del proyecto, referido a cuáles deben ser los requisitos para denegar el acceso a la información. Dichos comentarios habían sido particularmente expresados en el documento "Requisitos mínimos para una ley de acceso a la información pública"[37].

A comienzos del mes de mayo de 2003, el proyecto de ley de acceso a la información obtuvo media sanción en la Cámara de Diputados de la Nación.

37. Asociación por los Derechos Civiles (ADC), Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC), Fundación Poder Ciudadano Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN), Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales (INECIP) y CELS, *Requisitos mínimos para una ley de acceso a la información pública*. Ver Anexo 1 de esta publicación.

El proyecto de Ley de Acceso a la Información Pública ingresó a la Cámara de Senadores el 15 de mayo de 2003 y fue girado a la Comisión de Asuntos Constitucionales, a la Comisión de Sistemas, Medios de Comunicación y Libertad de Expresión, a la Comisión de Asuntos Administrativos y Municipales y a la Comisión de Defensa Nacional. A casi un año de esta fecha, dichas comisiones no han emitido aún dictamen acerca del proyecto. De no tratarse, el proyecto perdería estado parlamentario a fines del año 2004.

Por otra parte, en diciembre de 2003, el Poder Ejecutivo Nacional dictó el decreto de "Mejora de la Calidad de la Democracia y de sus Instituciones" (decreto 1172/2003), el cual fuera publicado en el Boletín Oficial con fecha 4 de diciembre de 2003. El decreto es un avance importante, pues establece que las distintas oficinas del Poder Ejecutivo deberán garantizar el acceso a la información pública. Sin embargo, aún existen serias deficiencias en su implementación[38], y debe complementarse con la sanción de una ley que —con jerarquía mayor a un mero decreto— garantice el acceso a la información pública de todas las dependencias del Estado. Por el momento, el mensaje del Gobierno en el decreto no fue escuchado por los legisladores.

38. Diario *La Nación*, "El gobierno no cumple el decreto que regula el lobby", 26/1/04. Ver texto principal y Anexo 7 del decreto en el Anexo 3 de esta publicación.

VI. Conclusión

A lo largo del presente documento ha logrado evidenciarse el carácter fundamental que la información —en sus respectivas modalidades— posee como herramienta para la protección de los derechos humanos.

En tanto uno de los objetivos principales del CELS es la promoción y protección de los derechos humanos y el fortalecimiento de las instituciones del sistema democrático, el ejercicio del derecho a la información aparece como un elemento central en la construcción de una cultura democrática.

El CELS ha sabido reconocer que los derechos humanos resultan ilusorios cuando no existen mecanismos de control ajustados que permitan al conjunto de la sociedad civil conocer, seguir y fiscalizar las políticas y acciones de las distintas instituciones del Estado. En este sentido, el trabajo de la organización en materia de acceso a la información debe entenderse como un componente primordial en el marco de una estrategia general en pos del fortalecimiento del Estado de derecho.

Anexos

Anexo 1 / Documento *Requisitos mínimos para una ley de acceso a la información pública.*

Anexo 2 / Proyecto de Ley de Acceso a la Información Pública.

Anexo 3 / Extractos del Decreto de Mejora de la Calidad de la Democracia y de sus Instituciones -decreto 1172/2003-.

Anexo 1

Requisitos mínimos para una Ley de Acceso a la Información Pública

Documento presentado a la Cámara de Senadores de la Nación

La ASOCIACIÓN POR LOS DERECHOS CIVILES (ADC), el CENTRO DE IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LA EQUIDAD Y EL CRECIMIENTO (CIPPEC), el CENTRO DE ESTUDIOS LEGALES Y SOCIALES (CELS), la FUNDACIÓN PODER CIUDADANO, la FUNDACIÓN AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES (FARN) y el INSTITUTO DE ESTUDIOS COMPARADOS EN CIENCIAS PENALES Y SOCIALES (INECIP) compartimos la idea de que una ley de acceso a la información debe contar con determinados requisitos y elementos que garanticen su eficacia.

En este sentido, consideramos que una Ley de Acceso a la Información es necesaria para que el ejercicio del derecho constitucional a solicitar información en poder del Estado –reconocido en diversos instrumentos internacionales– no se vea vulnerado. A su vez esta ley, para ser efectiva, debe contar con ciertos elementos mínimos que aseguren la exigibilidad y el ejercicio de este derecho.

Teniendo en cuenta que la Cámara de Diputados de la Nación ha aprobado el proyecto de ley de acceso a la información, y que por lo tanto, resta su debate y votación en la Cámara de Senadores, adjuntamos este breve informe a los efectos de enumerar los principios esenciales a tener en cuenta a la hora de sancionar una regulación capaz de garantizar el efectivo ejercicio del derecho de acceso a la información.

Asimismo, hemos tomado en consideración el actual debate en la Comisión de Defensa respecto de varios proyectos de ley existentes para regular el Secreto de Estado, e incluso, en algunos casos, para unificar ambos cuerpos legislativos. El objetivo es preservar los principios rectores del acceso a la información y evitar incongruencias que obstaculicen la vigencia de este derecho elemental en toda sociedad democrática, y especialmente, en aquellas que como la nuestra, necesitan urgentemente recuperar la confianza en las instituciones públicas.

A continuación se enumeran los principios que deben guiar, a nuestro criterio, una sana y efectiva regulación del derecho de acceso a la información.

1. Legitimación activa amplia

La ley debe reconocer a toda persona, legitimación activa para el ejercicio del derecho de acceso a la información.

La solicitud de información se justifica en el principio republicano de publicidad de los actos de gobierno, lo cual habilita a cualquier persona a requerir información sin importar los motivos del requerimiento.

Una legitimación amplia que no exija un derecho subjetivo o interés legítimo, no sólo sería acorde con la última reforma constitucional argentina (art. 43), sino también con la visión de los particulares como colaboradores de la Administración en el cumplimiento del principio de legalidad por parte de ésta. La persona no tiene por qué acreditar ni tener una finalidad especial para conocer información que se encuentra en manos del Estado. La finalidad es acceder a la información en sí misma.

Si la transparencia es una de las estrategias más eficaces de control del gobierno por parte de los particulares, no puede ser el mismo gobierno el que decida si brinda la información evaluando en cada caso con amplia discrecionalidad si existen buenas razones para brindar la información que se requiera. Por este motivo, la información debe poder ser requerida por cualquier persona y no sólo por aquellos que la Administración considere poseen la legitimación para ello.

2. Tipo de información que el Estado tiene obligación de brindar

Una ley debe ser clara con respecto a qué tipo de información el Estado se encuentra obligado a brindar cuando una persona realiza un requerimiento. El principio general que en este sentido la ley debería establecer, sería el siguiente: "toda la información que se encuentre en poder del Estado" con las excepciones que deberán ser enunciadas taxativamente y a las que nos referiremos luego. Este principio incluye el derecho a exigir del Estado la producción de información en aquellos casos en los cuales el Estado se haya obligado a hacerlo a través de tratados internacionales u otras leyes.

Finalmente, como es posible que la negativa de brindar información se ampare en el hecho de que la forma en que esa información se encuentra almacenada hace imposible o dificultoso su acceso, la ley debería decir en forma explícita que se trata de información en poder del Estado en cualquier formato. Así, podrían presentarse algunos ejemplos de formatos posibles (escrita, grabada, fotografiada, etc.), pero de ningún modo esas referencias deben ser taxativas o cerradas dado que los avances tecnológicos generarán seguramente formatos para almacenar información no imaginables en la actualidad.

3. Legitimación pasiva

El sujeto pasivo del requerimiento de la información debe ser el Estado en su conjunto, comprendiendo al Poder Ejecutivo, al Poder Legislativo y al Judicial. Además, consideramos necesario incorporar al Ministerio Público, al Jurado de Enjuiciamiento y al Consejo de la Magistratura creados por la Constitución Nacional en los artículos 114 y 120.

La ley debe garantizar una legitimación pasiva amplia de modo tal de no dejar ámbitos del gobierno cuya información pueda eximirse de ser objeto de este derecho. En este sentido, sugerimos tener en cuenta los antecedentes de la ley 3764 de la provincia de Chubut y la ley 104 de la Ciudad de Buenos Aires, o bien remitirse al art. 8 de la Ley de Administración Financiera 24.156, agregando al Poder Legislativo, al Judicial y a organismos extra-poder.

Asimismo, el derecho de acceso debe comprender la información privada de naturaleza pública. Existen varios supuestos en que la información en manos privadas concierne y es de interés del conjunto de la sociedad. Con relación a este punto, es necesario incluir a las empresas privadas prestatarias de servicios públicos como sujetos obligados a proveer información, como así también a las organizaciones no gubernamentales que administran fondos del Estado en la implementación de políticas públicas.

4. El principio es la publicidad y el secreto es la excepción

El derecho a la información se encuentra justificado en el principio de publicidad y transparencia en la gestión del gobierno, el cual constituye un imperativo constitucional y un compromiso internacional asumido por el Estado Argentino al suscribir la Convención Interamericana contra la Corrupción, la Convención Americana sobre Derechos Humanos y la Declaración de la OEA para la libertad de expresión, entre otros documentos internacionales. Por ello es preciso que la ley lo establezca en forma explícita y que el secreto sea la excepción.

Otra de las implicancias del principio expuesto es la aplicación del secreto a lo estrictamente necesario. Por ejemplo, la reserva de las piezas del expediente que no puedan darse a publicidad y no de todo el expediente.

Dicho principio también abarca la publicidad del acto administrativo que declara el secreto o clasificación de determinada cuestión, a fin de poder evaluar la legalidad y razonabilidad de los fundamentos.

Las excepciones deben estar clara y restrictivamente delineadas como modo de disminuir al máximo el poder discrecional de la autoridad clasificadora. Asimis-

mo, cada vez que la autoridad deniegue el acceso a determinada información deberá demostrar en los fundamentos del acto que la información solicitada:

- Se encuentra íntimamente relacionada con alguna de las materias que se intentan proteger en la lista de excepciones establecidas por la misma ley.
- De ser publicitada causaría un perjuicio sustancial en la materia protegida por la excepción establecida en la ley.
- De ser publicitada, el perjuicio generado en la materia exceptuada debe ser superior al interés público de acceder a la información.

En los casos en los cuales se restringe el acceso a determinada información con el objetivo de proteger la seguridad nacional, tal como lo establecen los "Principios de Johannesburgo" sobre Seguridad Nacional, Libertad de Expresión y Acceso a la Información, debe demostrarse no sólo que el acceso a dicha información constituye una amenaza concreta para tal interés, sino también que dicha restricción es la menos lesiva posible que se puede adoptar, y que es compatible con los principios democráticos.

Dado que el principio rector debe ser la publicidad, es muy importante que en la ley se establezca expresamente que las futuras normas que directa o indirectamente regulen el acceso a la información deberán interpretarse de manera consistente con los principios sentados en la ley de acceso a la información.

Por esto, consideramos que debería evitarse la existencia de regímenes diferentes al establecido por la Ley de Acceso a la Información al momento de regularse la clasificación de documentos y el sistema de archivos de la Nación.

5. Autoridad de clasificación. Plazo máximo de clasificación

La ley deberá establecer la/s autoridad/es competente/s para clasificar la información como secreta, el procedimiento adecuado a tal fin y los mecanismos de desclasificación, los cuales pueden consistir en:

- Automático, por transcurso del tiempo a fin de que la información no permanezca eterna e innecesariamente clasificada dependiendo de la voluntad de la autoridad. A tal fin, deberá establecerse un procedimiento adecuado y un plazo máximo de clasificación.
- De oficio por la autoridad que clasificó la información, en cualquier momento, por la modificación de las condiciones existentes al momento de la clasificación, o bien por haberse tratado de una clasificación infundada o mal fundada.
- A pedido de cualquier habitante, en cualquier momento, de resultar ajustadas a derecho las razones esgrimidas por el peticionante.

6. Denegatoria

Dado que la denegatoria puede fundarse en diferentes razones, la ley debe referirse a las más habituales y establecer la forma en que trata a cada una de ellas. Por este motivo, parece ser importante la incorporación de un capítulo en la ley referido exclusivamente a este tema y que establezca allí las excepciones. Así, puede haber dos opciones: a) establecer taxativamente las excepciones, o b) establecer legalmente las áreas o temas sobre los que pueden versar las excepciones, al tiempo que se defina un procedimiento por el cual el Estado debe clasificarlas, mediante acto administrativo fundado, previo dictamen jurídico y técnico –de ser este último necesario, el cual deberá ser publicado.

Asimismo, corresponde a la autoridad justificar por escrito los motivos por los cuales entiende que la información requerida encuadra en algunas de las excepciones previstas. De esta manera, se opera una inversión de la carga probatoria: no es el solicitante el que debe justificar la razón de su pedido, sino que el Estado es quien debe justificar las razones por las cuales no puede facilitar el acceso.

7. Plazos breves

Entre los modos habituales de impedir el acceso a la información, se encuentra el de negarla a través de la dilación u omisión de la respuesta. Por este motivo, y con la finalidad de cerrar todos los posibles caminos de evasión de la responsabilidad estatal, deben establecerse plazos breves para que la Administración dé respuesta a los requerimientos de los solicitantes.

Como el objetivo de esta ley es dar a publicidad la información que se encuentra en poder del Estado, ella debe también reflejar aquellas situaciones en las que sea verdaderamente necesario para la Administración contar con más tiempo que el establecido por la ley. Por ello, es recomendable que la ley incorpore la posibilidad de que el Estado acceda a una prórroga cuya extensión esté fijada por la ley, con la debida justificación de tal requerimiento.

8. Capacitación del personal e información al público. Procedimientos rápidos

La técnica legislativa es tan importante como la promoción de un gobierno transparente a través de la capacitación del personal (revirtiendo la cultura organizacional del secreto) y la información al público sobre su derecho a acceder a la información pública (fomentar el ejercicio del derecho), herramienta complemen-

taria sin la cual peligraría la eficacia de la norma.

Asimismo, deberá establecerse la obligación de implementar procedimientos administrativos rápidos y eficientes que faciliten el ejercicio del derecho de acceso (formularios, circuitos administrativos cortos, etc).

9. Recurso judicial

Si una vez presentado el requerimiento, y cumplido el plazo estipulado en la ley, la demanda de información no se hubiera satisfecho o la respuesta a la requisitoria hubiere sido ambigua o parcial, se considerará que existe negativa en brindarla, quedando expedita la vía judicial. Es imprescindible, en este caso, garantizar un procedimiento sumarísimo para reclamar la protección del derecho ante la justicia.

10. Responsabilidades: falta grave y responsabilidad penal

La Ley de Acceso a la Información debe invertir los incentivos habituales que un funcionario pueda tener para negar información. Así, el temor a la reacción del superior frente al hecho de haber brindado información, el riesgo de comprometer al Estado por liberar datos que podrían usarse en su contra o la mera resistencia de toda burocracia a abrirse a aquellos que no forman parte de ella, son razones que habitualmente se arguyen. Si a ello se le suma la inexistencia de sanción alguna frente a la negativa de dar información o su destrucción, el funcionario, al tener que optar por responder afirmativa o negativamente al requerimiento, muy probablemente se inclinará por esta última alternativa.

Por ello, una Ley de Acceso a la Información deberá establecer responsabilidades claras en cabeza del funcionario que haya optado por negar la información en forma infundada y contrariamente a lo establecido por la ley. Esa responsabilidad podrá ser de carácter administrativo, calificando a la conducta como falta grave. Además podrán sumárseles las responsabilidades de tipo civil (pecuniaria) y penal que se vinculen con el incumplimiento de los deberes de funcionario público. En general, el régimen de sanciones penales prevé este tipo de conducta por lo que no parece necesario incluirla en la ley que regule el derecho de acceso a la información. Por lo tanto, resulta de fundamental importancia un régimen de responsabilidades claras y severas dirigido a que el funcionario encargado de decidir acerca de liberar información en poder del Estado se vea incentivado a dar la información en lugar de recibir el estímulo opuesto.

En este sentido, también es fundamental considerar que la destrucción de la

información cuyo acceso garantiza la ley, atenta contra principios esenciales de transparencia en la gestión de gobierno, y que por lo tanto dicha conducta debe ser entendida como un delito contra la administración pública.

11. Accesibilidad. Costo de información

Como consecuencia del derecho de acceso a la información pública, surge la obligación del Estado de evitar establecer restricciones —de cualquier tipo, incluyendo las económicas— que impliquen discriminación en el acceso a la información, o puedan potencialmente desvirtuar el derecho o funcionen como un desincentivo para su ejercicio.

Por ello, consideramos que el principio que debe regir el acceso a la información pública es el de gratuidad. En este sentido, el acceso deberá ser gratuito en tanto no se requiera la reproducción de la misma. Si hubiera costos de reproducción, en principio, éstos serán a cargo del solicitante.

12. Sistema de archivos

Es fundamental que la ley de acceso a la información no sea una ley aislada, sino que forme parte de un conjunto de normas que hagan posible el efectivo ejercicio del derecho a saber. En este sentido, la ley de acceso a la información debe articularse con estándares internacionales sobre prácticas archivisticas, y la administración pública debe tener sus propios archivos administrativos al igual que mecanismos de selección permanentes.

De esta forma, la creación de un Sistema de Archivos integrados de la Administración Pública Nacional que asegure la clasificación, cuidado, selección de la información, es de fundamental importancia, pues aquellos documentos que no se ordenan y controlan con criterios adecuados desde el primer momento de su producción, no serán nunca debidamente archivados, y, por tanto, no podrán ser ubicados ni comunicados a quienes los soliciten.

Anexo 2

El Proyecto de Ley de Acceso a la Información Pública cuenta con media sanción en la Cámara de Diputados de la Nación. Ingresó en la Cámara de Senadores el 15 de mayo de 2003 y debe tratarse antes de que finalice el año 2004 para no perder estado parlamentario.

Proyecto de Ley de Acceso a la Información Pública

Número de Proyecto: 16/03
Tipo de Proyecto: PROYECTO DE LEY

Senado de la Nación
Secretaría Parlamentaria
Dirección Publicaciones
(CD-016/03)

Buenos Aires, 8 de Mayo de 2003

Señor Presidente del Honorable Senado.

Tengo el honor de dirigirme al señor Presidente, comunicándole que esta Honorable Cámara ha sancionado, en sesión de la fecha, el siguiente proyecto de ley que paso en revisión al Honorable Senado.

ARTICULO. 1 °.- Legitimación. Toda persona tiene derecho a solicitar, acceder y recibir información de cualquier órgano perteneciente al sector público nacional, del Poder Legislativo de la Nación, de la Auditoría General de la Nación, de la Defensoría del Pueblo de la Nación, del Poder Judicial de la Nación y del Ministerio Público Nacional en estos dos últimos casos en todo aquello relacionado con las actividades que realicen en ejercicio de funciones administrativas.

A los efectos de esta ley se considera que el sector público nacional está integrado por:

a) Administración nacional, conformada por la administración central y los organismos descentralizados, comprendiendo en estos últimos a las instituciones de seguridad social;

b) Empresas y sociedades del Estado que abarca a las empresas del Estado, las sociedades del Estado, las sociedades anónimas con participación estatal mayoritaria, las sociedades de economía mixta y todas aquellas otras organizaciones empresariales donde el Estado nacional tenga participación mayoritaria en el capital o en la formación de las decisiones societarias;

c) Entes públicos excluidos expresamente de la administración nacional, que abarca a cualquier organización estatal no empresarial, con autarquía financiera, personalidad jurídica y patrimonio propio, donde el Estado nacional tenga control mayoritario del patrimonio o de la formación de las decisiones, incluyendo aquellas entidades públicas no estatales donde el Estado nacional tenga el control de las decisiones;

d) Fondos fiduciarios integrados total o mayoritariamente con bienes y/o fondos del Estado nacional.

Las disposiciones de la presente ley serán aplicables a las organizaciones privadas a las que se hayan otorgado subsidios o aportes provenientes del sector público nacional, así como a las instituciones o fondos cuya administración, guarda o conservación esté a cargo del Estado nacional a través de sus jurisdicciones o entidades y a las empresas privadas a quienes se les haya otorgado mediante permiso, licencia, concesión o cualquier otra forma contractual la prestación de un servicio público o la explotación de un bien del dominio público.

ART. 2°.- Principio de publicidad y de libre acceso a la información. Todas las actividades de los órganos mencionados en el artículo 1 ° estarán sometidas al principio de publicidad de sus actos. Toda información producida u obtenida por o para los organismos mencionados en el artículo 1°, o que obre en su poder, o esté bajo su control se presume pública. Los órganos en cuyo poder obre la información deberán prever su adecuada organización, sistematización y disponibilidad, asegurando un , amplio y fácil acceso. La información deberá ser provista sin otras condiciones más que las expresamente establecidas en esta norma, no siendo necesario acreditar derechos subjetivos, interés legítimo o las razones que motivan el requerimiento, ni contar con patrocinio letrado para su solicitud al momento de requerirla.

ART. 3°.- Tipo de información. A los efectos de la presente ley, se entiende por información todo conocimiento que conste en documentos escritos, fotográficos, grabaciones, soporte magnético, digital o en cualquier otro formato y que haya sido creada u obtenida por los órganos mencionados en el artículo 1°, o que obre en su poder o bajo su control, o cuya producción haya sido financiada total o parcialmente por el erario público, o que sirva de base para una decisión de naturaleza administrativa, incluyendo las actas de las reuniones oficiales.

Todos los organismos contemplados en el artículo 1 ° generarán, actualizarán y darán a publicidad información básica, con el suficiente detalle para su individualización, para orientar al público en el ejercicio del derecho reglamentado por la presente ley. Dicha sistematización será de consulta irrestricta.

ART. 4°.- Principio de informalidad. Plazos. La solicitud de información deberá regirse por el principio de informalidad.

El órgano requerido está obligado a permitir el acceso a la información en el momento que le sea solicitado, o proveerla en un plazo no mayor de quince (15) días hábiles administrativos. El plazo se podrá prorrogar en forma excepcional por otros quince (15) días hábiles administrativos de mediar circunstancias que hagan inusualmente difícil reunir la información solicitada. En su caso, el órgano deberá comunicar en acto fundado las razones por las que hará uso de tal prórroga. Serán consideradas circunstancias inusuales:

a) la necesidad de buscar y reunir la información solicitada en otros establecimientos que están separados de la oficina que procesa el pedido;

b) La necesidad de buscar, reunir y examinar apropiadamente una voluminosa cantidad de informes separados y distintos que se soliciten en un solo pedido;

c) La necesidad de realizar consultas con otro organismo que tiene un interés importante en la determinación del pedido;

d) Toda otra circunstancia que por su relevancia imposibilite la entrega de la información en el plazo de quince (15) días hábiles aministrativos.

Cuando por las circunstancias objetivas del caso debidamente acreditadas resulte necesario acceder a la información en un plazo menor al señalado, el funcionario responsable deberá brindar la respuesta antes de que ésta resulte inútil o ineficaz para el objetivo buscado por el solicitante.

ART. 5°.- Denegatoria. El órgano requerido sólo podrá negarse a brindar la información objeto de la solicitud, por acto fundado, si se verificara que la misma no existe o que está incluida dentro de alguna de las excepciones previstas en el artículo 7° de esta ley.

La solicitud de información no implica la obligación de la administración de crear o producir información con la que no cuente al momento de efectuarse el pedido, salvo que el Estado se encuentre legalmente obligado a producirla, en cuyo caso no mediará justificación para la denegatoria.

La información será brindada en el estado en que se encuentre al momento de efectuarse la petición, no estando obligado el órgano requerido a procesarla o clasificarla. Sin embargo, cuando la información requerida contenga datos personales o perfiles de consumo, estos datos deberán ser disociados.

Tanto el silencio del órgano requerido como la ambigüedad o inexactitud de su respuesta, se presumirán como negativa a brindarla. La negativa podrá ser considerada como arbitrariedad manifiesta, quedando habilitada la interposición de una acción de amparo.

ART. 6° . - Responsabilidad. El órgano requerido que obstruyere el acceso del peticionante a la información solicitada, o la suministrare injustificadamente en forma incompleta, o permitiere el acceso injustificado a información clasificada como reservada, u obstaculice de cualquier modo el cumplimiento de esta ley, incurrirá en grave falta a sus deberes, resultándole de aplicación al funcionario responsable de la infracción el régimen disciplinario pertinente, sin perjuicio de las responsabilidades que pudiera caberle conforme lo previsto en los códigos Civil y Penal de la Nación.

ART. 7° . - Excepciones al ejercicio del derecho. Los órganos comprendidos en la presente ley sólo podrán exceptuarse de proveer la información requerida cuando una ley, decreto o resolución ministerial así lo establezca y se produzca alguno de los siguientes supuestos:

a) Cuando se trate de información expresamente clasificada como reservada mediante un decreto del presidente de la Nación por razones de seguridad, defensa o política exterior;

b) Cuando una ley del Congreso de la Nación declare que algún tipo de información referida a seguridad, defensa o política exterior es clasificada como reservada e inaccesible al público, o bien establezca un procedimiento especial para acceder a ella;

c) Cuando se trate de información que pudiera poner en peligro el correcto funcionamiento del sistema financiero o bancario;

d) Cuando se tratare de secretos industriales, comerciales, financieros, científicos o técnicos que pertenezcan a un órgano de la administración pública que tengan un valor sustancial o sea razonable esperar que lo tuviere y cuya revelación perjudique la competitividad, o lesione los intereses de la Nación Argentina, o su capacidad de conducción de la economía o resulte en un beneficio indebido para el recipiendario de la información;

e) Cuando comprometiere los derechos o intereses legítimos de un tercero cuando se tratare de secretos industriales, financieros, comerciales, científicos o tecnológicos suministrados a un ente u organismo estatal en la confianza de que no serían revelados. También se entenderá que compromete los derechos de un tercero la información cuya revelación sin fundamento en la defensa del interés público provoque como resultado importantes pérdidas o ganancias financieras, la pérdida de posiciones competitivas o interferencias en la celebración o ejecución de contratos. Pero cuando el interés vinculado a la salud y seguridad públicas y a la protección del medio ambiente sea claramente superior en importancia a los intereses particulares de terceros que estuvieren en juego, podrá revelarse la información;

f) Cuando se trate de información preparada por los órganos de la administración dedicados a regular o supervisar instituciones financieras o preparadas por terceros para ser utilizados por aquellos y que se refieren a exámenes de situación, evaluación de su sistema de operación o condición de funcionamiento;

g) Cuando se trate de información que obre en poder de la Unidad de Información Financiera encargada del análisis, tratamiento y transmisión de información tendiente a la prevención e investigación de la legitimación de activos provenientes de ilícitos;

h) Cuando se trate de información preparada por asesores jurídicos o abogados de la administración cuya publicidad pudiera revelar la estrategia a adoptarse en la defensa o tramitación de una causa judicial o divulgare las técnicas o procedimientos de investigación; o cuando la información privare a una persona el pleno derecho a un juicio justo o cualquier tipo de información protegida por el secreto profesional que debe guardar el abogado respecto de su asesorado;

i) Cuando se trate de información referida a datos personales de carácter sensible, en los términos de la ley 25.326, cuya publicidad constituya una vulneración al derecho a la intimidad y el honor, salvo que se cuente con el consentimiento expreso de la persona a que refiere la información solicitada;

j) Cuando pudiere ocasionar un peligro a la vida o seguridad de una persona.

ART. 8° . - Requisitos de la clasificación.

La decisión que clasifique determinada información como reservada deberá indicar:

a) La identidad y cargo de quien adopta la clasificación;

b) El organismo o fuente que produjo la información;

c) La fecha o el evento establecido para el acceso público o la fecha correspondiente a los diez (10) años de la clasificación original;

d) Las razones que fundamentan la clasificación;

e) Las partes de información que son sometidas a la clasificación y las que están disponibles para acceso al público.

ART. 9°.- Duración de la clasificación. Al clasificar la información como reservada, se podrá establecer una fecha o evento en el cual la información será de acceso público en los términos de la presente ley. Esta fecha o evento no podrá exceder el límite establecido en el segundo párrafo de este artículo.

Si no se pudiere determinar una fecha específica o evento anterior, la información será de acceso público a los diez (10) años de la fecha de la decisión que la clasificó como reservada. Se podrá extender la clasificación o reclasificar una información específica por períodos sucesivos que no podrán exceder cada uno de ellos el plazo de 10 años, si se cumplen los requisitos exigidos por la presente ley para la clasificación de la información. La información no podrá ser reclasificada como reservada si ya ha sido abierta al acceso público. Ninguna información podrá mantenerse como reservada por más de treinta años contados desde su clasificación original, a excepción de la que hubiera sido proporcionada por una fuente diplomática.

ART. 10 . - Apertura al público de la información clasificada. Dentro de los doce meses de entrada en vigor de la presente ley, toda información clasificada como reservada será de inmediato y libre acceso público, si la clasificación tiene más de 10 años, a excepción de la que sea expresamente reclasificada. La información clasificada como reservada será accesible al público aún cuando no se hubiera cumplido el plazo fijado en el párrafo anterior cuando no concurrieran las circunstancias que fundaron su clasificación como secreta o concurriere un interés público superior que justificare su apertura al público.

ART. 11 . - Control judicial. Un juez de la Nación podrá solicitar información oficial de carácter reservado siempre que se reúnan los siguientes requisitos:

a) Que el juez sea competente;

b) Que el petitorio de las partes esté referido a hechos vinculados a normas o actos de carácter reservado;

c) Que las partes invoquen en su petición la vulneración de derechos amparados por la Constitución Nacional;

d) Que para la dilucidación de la causa sea necesario el acceso a la información reservada.

Si del análisis de la información solicitada el juez concluye que la misma efectivamente vulnera los derechos individuales alegados por las partes, podrá dictar sentencia recogiendo aspectos de la información reservada necesarios para la fundamentación de su resolución. Por el contrario, si del análisis de la información solicitada el juez no concluye que existe la vulneración alegada por la parte, no se incluirá en el fallo la información secreta y/o reservada. No podrá invocarse el carácter reservado cuando se trate de la investigación judicial de violaciones a los derechos civiles y políticos contemplados en leyes 23.054 y 23.313.

ART. 12 . - Información parcialmente reservada. En el caso que existiere un documento que contenga información reservada, los órganos comprendidos en la presente ley deberán permitir el acceso a la parte de aquella que no se encuentre contenida entre las excepciones detalladas en el artículo 7°.

ART. 13 . - "Reintegro de gastos ". Autorizase a los titulares de los órganos alcanzados por la presente ley a establecer un régimen de reintegro de los gastos ocasionados por la búsqueda y reproducción de la información requerida, así como a establecer reducciones o excepciones en la percepción de aquéllos. A tales efectos deberá tenerse en especial consideración los pedidos efectuados por instituciones sin fines de lucro.

ART. 14 . - El Estado se abstendrá de contratar la explotación exclusiva de sus fuentes documentales.

ART. 15 . - Será organismo de control de la correcta aplicación de la presente ley el Defensor del Pueblo de la Nación.

ART. 16 . - Agrégase como último párrafo del artículo 16 de la ley 24.284, el siguiente:

En materia de derecho de acceso a la información, la competencia del Defensor del Pueblo abarca el sector público nacional y los organismos obligados por la legislación específica. En todos los procesos judiciales en los que interviniere el Defensor del Pueblo, en uso de la legitimación procesal irrestricta que le reconocen los artículos 43 y 86 de la Constitución Nacional y la presente ley, sea como actor, demandado o tercero, actuará con beneficio de litigar sin gastos y exento de las costas causídicas que pudieran generarse por la intervención de cualquier otra parte, peticionario o auxiliar de la justicia.

ART. 17 . - El Defensor del Pueblo actuará de oficio o a petición del interesado toda vez que el derecho de libre acceso a la información sea amenazado, restringido o conculcado por actos, hechos u omisiones de los organismos comprendidos en el artículo 1 ° de la presente ley que impliquen el ejercicio ilegítimo, defectuoso, irregular, abusivo, arbitrario, discriminatorio, negligente o gravemente inconveniente o inoportuno de sus funciones.

ART. 18 . - La presente ley entrará en vigencia en el plazo de noventa (90) días contados desde su publicación en el Boletín Oficial.

ART. 19 . - Comuníquese al Poder Ejecutivo nacional.

Dios guarde al señor Presidente.

Eduardo O. Camaño.-

Eduardo D. Rollano.-

Anexo 3

Extractos del Decreto de Mejora de la Calidad de la Democracia y de sus Instituciones (decreto 1172/2003), dictado por el presidente Néstor Kirchner y publicado en el Boletín Oficial con fecha 4 de diciembre de 2003.

Mejora de la calidad de la democracia y de sus instituciones Decreto 1172/2003

Apruébanse los Reglamentos Generales de Audiencias Públicas para el Poder Ejecutivo Nacional, para la Publicidad de la Gestión de Intereses en el ámbito del Poder Ejecutivo Nacional, para la Elaboración Participativa de Normas, del Acceso a la Información Pública para el Poder Ejecutivo Nacional y de Reuniones Abiertas de los Entes Reguladores de los Servicios Públicos, Formularios de inscripciones, registro y presentación de opiniones y propuestas.

Establécese el acceso libre y gratuito vía Internet a la edición diaria del Boletín Oficial de la República Argentina.

Bs.As., 3/12/2003

VISTO la necesidad de mejorar la calidad de la democracia y con la certeza de que el buen funcionamiento de sus instituciones es condición indispensable para el desarrollo sostenido, y CONSIDERANDO:

Que la Constitución Nacional garantiza el principio de publicidad de los actos de Gobierno y el derecho de acceso a la información pública a través del artículo 1º, de los artículos 33, 41, 42 y concordantes del Capítulo Segundo —que establece nuevos Derechos y Garantías— y del artículo 75 inciso 22, que incorpora con jerarquía constitucional diversos Tratados Internacionales.

Que constituye un objetivo de esta administración fortalecer la relación entre el Estado y la Sociedad Civil, en el convencimiento de que esta alianza estratégica es imprescindible para concretar las reformas institucionales necesarias para desarrollar una democracia legítima, transparente y eficiente.

Que para lograr el saneamiento de las Instituciones debe darse un lugar primordial a los mecanismos que incrementan la transparencia de los actos de gobierno, a los que permiten un igualitario acceso a la información y a los que amplían la participación de la sociedad en los procesos decisorios de la administración.

Que la Audiencia Pública habilita la participación ciudadana en el proceso de toma de decisiones a través de un espacio institucional en el que todos aquellos que puedan sentirse afectados, manifiesten su conocimiento o experiencia y presenten su perspectiva individual, grupal o colectiva respecto de la decisión a adoptarse.Dichas opiniones —no obstante su carácter no vinculante— deben ser consideradas adecuadamente, estableciéndose la obligación de la autoridad de fundamentar sus desestimaciones.

Que la publicidad de la Gestión de Intereses es necesaria a efectos de que se conozcan los encuentros que mantienen con funcionarios públicos las personas que representan un interés determinado, así como el objetivo de estos encuentros, para que grupos sociales interesados, ya sean empresariales, profesionales o ciudadanos en general, puedan acceder a tal información.

Que la Elaboración Participativa de Normas es un procedimiento que, a través de consultas no vinculantes, involucra a sectores interesados y a la ciudadanía en general en la elaboración de normas administrativas y de proyectos de ley para ser elevados por el Poder Ejecutivo Nacional al Honorable Congreso de la Nación, cuando las características del caso —respecto de su viabilidad y oportunidad— así lo impongan.

Que el derecho de Acceso a la Información Pública es un prerrequisito de la participación que permite controlar la corrupción, optimizar la eficiencia de las instancias gubernamentales y mejorar la calidad de vida de las personas al darle a éstas la posibilidad de conocer los contenidos de las decisiones que se toman día a día para ayudar a definir y sustentar los propósitos para una mejor comunidad.

Que las Reuniones Abiertas de los Entes Reguladores de los Servicios Públicos han de permitir poner fin a uno de los reductos del secreto que suele encubrir corrupción o arbitrariedad en decisiones que afectan y, frecuentemente, perjudican a los usuarios.

La presencia como oyente en la reunión permitirá, a quien esté interesado, conocer las opiniones que cada uno de los miembros del Organo de Dirección adopta frente a las cuestiones que deben tratarse.

Que a efectos de institucionalizar los instrumentos de las Audiencias Públicas, el Registro de la Gestión de Intereses, la Elaboración Participativa de Normas, el Libre Acceso a la Información Pública y las Reuniones Abiertas, se hace necesario establecer, para cada uno de ellos, un procedimiento común al universo de organismos, entidades, empresas, sociedades, dependencias y todo otro ente que funcione en jurisdicción del Poder Ejecutivo Nacional.

Que resulta pertinente establecer el acceso libre y gratuito vía Internet a la edición diaria de la totalidad de las secciones del Boletín Oficial de la República Argentina, durante el día hábil administrativo de su publicación gráfica.

Asimismo, corresponde señalar que los anexos de los actos administrativos emanados del PODER EJECUTIVO NACIONAL no publicados en la edición gráfica, podrán visualizarse a través del sitio www.boletinoficial.gov.ar.

Que la reglamentación de los instrumentos de las Audiencias Públicas, el Registro de Gestión de Intereses, la Elaboración Participativa de Normas, el Libre Acceso a la Información y las Reuniones Abiertas, reafirman la voluntad del Poder Ejecutivo Nacional de emprender una reforma política integral para una nueva cultura orientada a mejorar la calidad de la democracia garantizando, en cada uno de los casos, el máximo flujo informativo entre los actores sociales y sus autoridades a fin de asegurar el ejercicio responsable del poder.

Que a los efectos de la elaboración del presente decreto se han tomado en cuenta los proyectos elaborados por organismos públicos tales como la SUBSECRETARIA PARA LA REFORMA INSTITUCIONAL Y FORTALECIMIENTO DE LA DEMOCRACIA de la JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS y por la OFICINA ANTICORRUPCION del MINISTERIO DE JUSTICIA, SEGURIDAD Y DERECHOS HUMANOS, como así también las propuestas sugeridas por organizaciones de la sociedad civil a través de la Mesa de Reforma Política del Diálogo Argentino y del Foro Social para la Transparencia.

Que, asimismo, se han tomado en cuenta las experiencias que efectuara la OFICINA ANTICORRUPCION del MINISTERIO DE JUSTICIA, SEGURIDAD Y DERECHOS HUMANOS al someter a debate público a través del Procedimiento de Elaboración Participativa de Normas sus anteproyectos legislativos de Acceso a la Información y de Publicidad de la Gestión de Intereses.

Que el Servicio Jurídico pertinente ha tomado la intervención que le compete.

Que el presente se dicta en uso de las facultades conferidas por el artículo 99 incisos 1 y 2 de la Constitución Nacional.

Por ello, EL PRESIDENTE DE LA NACION ARGENTINA DECRETA:

ARTICULO 1º — Apruébanse el "Reglamento General de Audiencias Públicas para el Poder Ejecutivo Nacional" que, como Anexo I forma parte integrante del presente y el "Formulario de Inscripción para Audiencias Públicas del Poder Ejecutivo Nacional" que se incluye como Anexo II del presente acto.

ARTICULO 2º — Apruébanse el "Reglamento General para la Publicidad de la Gestión de Intereses en el ámbito del Poder Ejecutivo Nacional" que, como Anexo III forma parte integrante del presente y el "Formulario de Registro de Audiencias de Gestión de Intereses" que se incluye como Anexo IV de la presente medida.

ARTICULO 3º — Apruébanse el "Reglamento General para la Elaboración Participativa de Normas" que, como Anexo V forma parte integrante del presente y el "Formulario para la Presentación de Opiniones y Propuestas en el Procedimiento de Elaboración Participativa de Normas" que se incluye como Anexo VI del presente acto.

ARTICULO 4º — Apruébase el "Reglamento General del Acceso a la Información Pública para el Poder Ejecutivo Nacional" que, como Anexo VII forma parte integrante del presente.

ARTICULO 5º — Apruébase el "Reglamento General de Reuniones Abiertas de los Entes Reguladores de los Servicios Públicos" que, como Anexo VIII forma parte integrante del presente.

ARTICULO 6º — Establécese el acceso libre y gratuito vía Internet a la edición diaria de la totalidad de las secciones del Boletín Oficial de la República Argentina, durante el día hábil administrativo de su publicación gráfica.

ARTICULO 7º — Los anexos de los actos administrativos emanados del PODER EJECUTIVO NACIONAL no publicados en la edición gráfica del Boletín Oficial de la República Argentina, podrán visualizarse en forma libre y gratuita a través del sitio www.boletinoficial.gov.ar.

ARTICULO 8º — La reproducción del Boletín Oficial de la República Argentina en Internet debe ser exactamente fiel en texto y tiempo a la que se publica en la actualidad en soporte papel, en todas sus secciones.

ARTICULO 9º — Déjase sin efecto cualquier norma que se oponga al presente.

ARTICULO 10.— El presente decreto comenzará a regir desde su publicación en el Boletín Oficial de la República Argentina, con excepción del "Reglamento General del Acceso a la Información Pública para el Poder Ejecutivo Nacional" —que como Anexo VII forma parte integrante del presente— el que lo hará en el plazo de NOVENTA (90) días desde su publicación en el Boletín Oficial de la República Argentina.

ARTICULO 11.— Comuníquese, publíquese, dése a la Dirección Nacional del Registro Oficial y archívese.

— KIRCHNER— Alberto A. Fernández.— Gustavo Beliz.

ANEXO VII

REGLAMENTO GENERAL DEL ACCESO A LA INFORMACION PUBLICA PARA EL PODER EJECUTIVO NACIONAL

CAPITULO I DISPOSICIONES GENERALES

ARTICULO 1º — OBJETO El objeto del presente Reglamento es regular el mecanismo de Acceso a la Información Pública, estableciendo el marco general para su desenvolvimiento.

ARTICULO 2º — AMBITO DE APLICACION El presente Reglamento General es de aplicación en el ámbito de los organismos, entidades, empresas, sociedades, dependencias y todo otro ente que funcione bajo la jurisdicción del Poder Ejecutivo Nacional.

Las disposiciones del presente son aplicables asimismo a las organizaciones privadas a las que se hayan otorgado subsidios o aportes provenientes del sector público nacional, así como a las instituciones o fondos cuya administración, guarda o conservación esté a cargo del Estado Nacional a través de sus jurisdicciones o entidades y a las empresas privadas a quienes se les hayan otorgado mediante permiso, licencia, concesión o cualquier otra forma contractual, la prestación de un servicio público o la explotación de un bien del dominio público.

ARTICULO 3º — DESCRIPCION El Acceso a la Información Pública constituye una instancia de participación ciudadana por la cual toda persona ejercita su derecho a requerir, consultar y recibir información de cualquiera de los sujetos mencionados en el artículo 2º.

ARTICULO 4º — FINALIDAD La finalidad del Acceso a la Información Pública es permitir y promover una efectiva participación ciudadana, a través de la provisión de información completa, adecuada, oportuna y veraz.

ARTICULO 5º — ALCANCES Se considera información a los efectos del presente, toda constancia en documentos escritos, fotográficos, grabaciones, soporte magnético, digital o en cualquier otro formato y que haya sido creada u obtenida por los sujetos mencionados en el artículo 2º o que obre en su poder o bajo su control, o cuya producción haya sido financiada total o parcialmente por el erario público, o que sirva de base para una decisión de naturaleza administrativa, incluyendo las actas de las reuniones oficiales.

El sujeto requerido debe proveer la información mencionada siempre que ello no implique la obligación de crear o producir información con la que no cuente al momento de efectuarse el pedido, salvo que el Estado se encuentre legalmente obligado a producirla, en cuyo caso debe proveerla.

ARTICULO 6º — SUJETOS Toda persona física o jurídica, pública o privada, tiene derecho a solicitar, acceder y recibir información, no siendo necesario acreditar derecho subjetivo, interés legítimo ni contar con patrocinio letrado.

ARTICULO 7º — PRINCIPIOS El mecanismo de Acceso a la Información Pública debe garantizar el respeto de los principios de igualdad, publicidad, celeridad, informalidad y gratuidad.

ARTICULO 8º — PUBLICIDAD Se presume pública toda información producida u obtenida por o para los sujetos mencionados en el artículo 2º.

ARTICULO 9º — GRATUIDAD El acceso público a la información es gratuito en tanto no se requiera su reproducción.

Las copias son a costa del solicitante.

ARTICULO 10.— ACCESIBILIDAD Los sujetos en cuyo poder obre la información deben prever su adecuada organización, sistematización y disponibilidad, asegurando un amplio y fácil acceso.

La información debe ser provista sin otras condiciones más que las expresamente establecidas en el presente.

Asimismo deben generar, actualizar y dar a conocer información básica, con el suficiente detalle para su individualización, a fin de orientar al público en el ejercicio de su derecho.

CAPITULO II SOLICITUD DE INFORMACION

ARTICULO 11.— REQUISITOS La solicitud de información debe ser realizada por escrito, con la identificación del requirente, sin estar sujeta a ninguna otra formalidad.

No puede exigirse la manifestación del propósito de la requisitoria.

Debe entregarse al solicitante de la información una constancia del requerimiento.

ARTICULO 12.— RESPUESTA El sujeto requerido está obligado a permitir el acceso a la información en el momento que le sea solicitado o proveerla en un plazo no mayor de DIEZ (10) días.

El plazo puede ser prorrogado en forma excepcional por otros DIEZ (10) días, de mediar circunstancias que hagan difícil reunir la información solicitada.

En su caso, el sujeto requerido debe comunicar fehacientemente por acto fundado y antes del vencimiento las razones por las que hace uso de tal prórroga.

La información debe ser brindada en el estado en que se encuentre al momento de efectuarse la petición, no estando obligado el sujeto requerido a procesarla o clasificarla.

Cuando la información contenga datos personales o perfiles de consumo, estos datos deben ser protegidos.

ARTICULO 13.— DENEGATORIA El sujeto requerido sólo puede negarse a brindar la información objeto de la solicitud, por acto fundado, si se verifica que la misma no existe o que está incluida dentro de alguna de las excepciones previstas en el presente.

La denegatoria debe ser dispuesta por un funcionario de jerarquía equivalente o superior a Director General.

ARTICULO 14.— SILENCIO Si una vez cumplido el plazo establecido en el artículo 12 la demanda de información no se hubiera satisfecho o si la respuesta a la requisitoria hubiere sido ambigua, parcial o inexacta, se considera que existe negativa en brindarla, quedando expedita la Acción prevista en el artículo 28 de la Ley Nº 19.549 y modificatorias.

ARTICULO 15.— RESPONSABILIDADES El funcionario público o agente responsable que en forma arbitraria e injustificada obstruya el acceso del solicitante a la información requerida, la suministre en forma incompleta, permita el acceso a información eximida de los alcances del presente u obstaculice de cualquier modo el cumplimiento de este Reglamento General, será considerado incurso en falta grave, sin perjuicio de las responsabilidades que pudieran caberle conforme lo previsto en los Códigos Civil y Penal de la Nación.

ARTICULO 16.— EXCEPCIONES Los sujetos comprendidos en el artículo 2º sólo pueden exceptuarse de proveer la información requerida cuando una Ley o Decreto así lo establezca o cuando se configure alguno de los siguientes supuestos:

a) Información expresamente clasificada como reservada, especialmente la referida a seguridad, defensa o política exterior;

b) información que pudiera poner en peligro el correcto funcionamiento del sistema financiero o bancario;

c) secretos industriales, comerciales, financieros, científicos o técnicos;

d) información que comprometa los derechos o intereses legítimos de un tercero obtenida en carácter confidencial;

e) información preparada por los sujetos mencionados en el artículo 2º dedicados a regular o supervisar instituciones financieras o preparada por terceros para ser utilizada por aquellos y que se refiera a exámenes de situación, evaluación de sus sistemas de operación o condición de funcionamiento o a prevención o investigación de la legitimación de activos provenientes de ilícitos;

f) información preparada por asesores jurídicos o abogados de la Administración cuya publicidad pudiera revelar la estrategia a adoptarse en la defensa o tramitación de una causa judicial o divulgare las técnicas o procedimientos de investigación o cuando la información privare a una persona el pleno ejercicio de la garantía del debido proceso;

g) cualquier tipo de información protegida por el secreto profesional;

h) notas internas con recomendaciones u opiniones producidas como parte del proceso previo al dictado de un acto administrativo o a la toma de una decisión, que no formen parte de un expediente;

i) información referida a datos personales de carácter sensible —en los términos de la Ley Nº 25.326— cuya publicidad constituya una vulneración del derecho a la intimidad y al honor, salvo que se cuente con el consentimiento expreso de la persona a que refiere la información solicitada;

j) información que pueda ocasionar un peligro a la vida o seguridad de una persona.

ARTICULO 17.— INFORMACION PARCIALMENTE RESERVADA En el caso que existiere un documento que contenga información parcialmente reservada, los sujetos enumerados en el artículo 2º deben permitir el acceso a la parte de aquella que no se encuentre contenida entre las excepciones detalladas en el artículo 16.

ARTICULO 18.— AUTORIDAD DE APLICACION La Autoridad de Aplicación del presente Reglamento es la SUBSECRETARIA PARA LA REFORMA INSTITUCIONAL Y FORTALECIMIENTO DE LA DEMOCRACIA de la JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS, quien tendrá a su cargo verificar y exigir el cumplimiento de las obligaciones establecidas en el mismo.

ARTICULO 19.— DENUNCIAS La Oficina Anticorrupción del MINISTERIO DE JUSTICIA, SEGURIDAD Y DERECHOS HUMANOS es el organismo encargado de recibir, formular e informar a las autoridades responsables, las denuncias que se formulen en relación con el incumplimiento del presente régimen.