

El derecho a la información como instrumento de otros derechos

Debora Mas y Jorge Canals

Dentro de los derechos que tienen todas las personas del mundo están el derecho a la libertad de expresión, al acceso a la información pública y a la libre difusión de las ideas. Todas ellas son condición indispensable para el fortalecimiento de la democracia, para la participación ciudadana y para promover el respeto efectivo de los Derechos Humanos.

Consideramos que la transparencia es una condición fundamental del funcionamiento del Estado y también de la conducta de quienes tienen a su cargo la administración pública, que está vinculada con los mecanismos eficaces de información, participación y control ciudadano.

Nuestra Argentina ha cultivado la “cultura del secreto” que ha permitido terribles desvariaciones, violaciones a los derechos de las personas, corrupción y debilitamiento del Estado y de las instituciones republicanas.

En ese sentido, el ejercicio del derecho a la información aparece como un elemento central en la construcción de una cultura democrática. Sin embargo, en nuestro país muchos de los ciudadanos ignoran que tienen este derecho individual o no saben de qué se trata.

Allí radica la necesidad de conocer la importancia del derecho al acceso a la información, las normas o leyes que contemplan este derecho, cuál es el vacío legal y qué se está haciendo al respecto.

¿Qué es el derecho de acceso a la información?

Constituyendo un derecho en sí mismo, el derecho de acceso a la información también es derivación necesaria de otros derechos y principios fundamentales del sistema republicano.

En primer lugar, deriva del principio fundamental republicano de **publicidad de los actos de gobierno**, que supone la transparencia en la gestión pública.

En segundo término, el derecho de acceso a la información constituye una consecuencia necesaria del principio de la **libertad de expresión**, que incluye la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras.

Ambos principios están garantizados por la Constitución Nacional en el capítulo 10, en los artículos 33, 41, 42¹ y concordantes del capítulo 20, que establece nuevos derechos y garantías, y del artículo 75 inciso 22², que incorpora con jerarquía constitucional diversos tratados internacionales.

Resulta evidente que la libertad de expresión –entre cuyos destinatarios se encuentra la prensa, pero sin limitarse a ella– supone la posibilidad de buscar informaciones, dado que, especialmente en la relación habitante-Estado difícilmente se podrá

Debora Mas
Tesis de la Licenciatura en Comunicación Social, FPyCS, UNLP.
Jorge Canals
Licenciado en Comunicación Social, FPyCS, UNLP.

expresar aquello que no se ha podido conocer. Y en esa actividad de búsqueda, y en la relación precedentemente indicada, la información en poder del Estado tendrá fundamental importancia, de lo que se deriva el derecho a la información.

El derecho de acceso a la información constituye un instrumento clave para el control democrático de la gestión gubernamental. Por otro lado, es central para asegurar la vigencia del derecho de igualdad ante la ley.

Asimismo supone un beneficio para el periodismo, ya que su ejercicio pone límites a exclusividades en el acceso a la información por determinados periodistas respecto de otros, en función de la mayor o menor cercanía y vinculación con los depositarios del poder.

Cabe destacar que la información brindada a los habitantes acerca de los actos de la administración pública, desde los más cotidianos hasta los más trascendentes, constituye un principio esencial para la supervivencia y fortalecimiento del sistema republicano de gobierno.

La democracia se fortalece con el pleno respeto a 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.

En este sentido se considera 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.

El derecho de acceso a la información en la Argentina

Diversas constituciones locales reconocen este derecho en distinta medida, como las de la Ciudad de Buenos Aires y las provincias de Buenos Aires, Catamarca, Chaco, Chubut, Córdoba, Formosa, Jujuy, La Pampa, La Rioja, Misiones, Neuquén, Río Negro, Salta, San Juan, San Luis, Santa Cruz, Santiago del Estero, Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur.

Se debe destacar, además, que algunas provincias cuentan con leyes que establecen y reglan este derecho, tales como:

- ▣ Río Negro - Ley N.º 1.829
- ▣ Chubut - Ley N.º 3.764
- ▣ Jujuy - Ley N.º 4.444
- ▣ Buenos Aires - Ley N.º 12.475

- ▣ Córdoba - Ley N.º 8.835
- ▣ Córdoba - Ley N.º 8.803
- ▣ Ciudad Autónoma de Buenos Aires - Ley N.º 104
- ▣ La Pampa - Ley N.º 1.654
- ▣ Tierra del Fuego - Ley N.º 653

Por otro lado, hay dos municipios que poseen ordenanzas que garantizan el cumplimiento de este derecho:

- ▣ Ushuaia - Ordenanza Municipal N.º 2.474
- ▣ General Pueyrredón - Ordenanza N.º 13.712

Situación legal provincia por provincia

Cuadro comparativo respecto de la garantía y regulación del derecho de acceso a la información en cada provincia.

Distrito	Constitución Provincial/ Estatuto	Ordenamiento Jurídico Interno
Ciudad de Buenos Aires	✓	✓
Buenos Aires	✓	X
Catamarca	✓	X
Córdoba	✓	X
Corrientes	X (1)	X
Chaco	X (2)	X
Chubut	✓	✓ todo habitante
Entre Ríos	X (3)	X
Formosa	✓	X
Jujuy	✓	✓ solo jujeños
La Pampa	X (4)	X
La Rioja	✓	X
Mendoza	X (5)	X
Misiones	✓	X
Neuquén	X (6)	X
Río Negro	✓	✓ solo radicados en RN
Salta	X (7)	X
San Juan	X (8)	X
San Luis	X (9)	X
Santa Cruz	✓	X
Santa Fe	X (10)	X
Santiago del Estero	X (11)	X
Tierra del Fuego	✓	X
Tucumán	X	X

1. La constitución política de Corrientes sólo establece el derecho de toda persona a manifestar en cualquier forma sus ideas y opiniones, de examinar y censurar la conducta de funcionarios y poderes públicos (art. 6) pero no garantiza en forma explícita el derecho previo de las personas a buscar y recibir ideas e informaciones de toda índole.

2. La constitución política de La Pampa sólo reconoce el derecho a la libertad de publicar las ideas que no resulten atentatorias de la moral pública y las buenas costumbres (art. 9) pero no garantiza en forma explícita el derecho previo de las personas a buscar y recibir ideas e informaciones de toda índole.

3. Las constituciones políticas de Neuquén, Salta y Chaco no garantizan en forma explícita el derecho de las personas a buscar y recibir ideas e informaciones de toda índole, aunque establecen el derecho de petionar a las autoridades y a obtener respuesta de ellas (art. 15). Dentro del derecho a petionar a las autoridades podría incluirse el derecho a solicitar la información en poder del Estado.

4. Las constituciones políticas de las provincias de Santa Fe y Entre Ríos sólo reconocen el derecho de todo individuo a la libertad de expresión (art. 11 y art. 10 respectivamente) pero no garantizan en forma explícita el derecho previo de las personas a buscar y recibir ideas e informaciones de toda índole.

5. Las constituciones políticas de Mendoza, San Juan, Santiago del Estero y San Luis sólo establecen la publicidad de los actos oficiales de gobierno en la forma en que la ley lo determine (art. 36). No garantizan en forma explícita el derecho de las

personas a buscar y recibir ideas e informaciones de toda índole.

La ley de acceso a la información en el mundo

Australia

La ley que habilita el acceso a documentos que están en manos de los organismos de la mancomunidad británica es la Ley Federal de Acceso a la Información Pública, de 1982. Esta ley requiere que los organismos brinden en 30 días la información solicitada.

Las excepciones al acceso a la información están vinculadas a temas relacionados con la seguridad nacional, la defensa y las reflexiones internacionales, con documentos que revelen decisiones o deliberaciones del Consejo del Ejecutivo, con documentos internos a la administración, con aplicación de las leyes de seguridad pública y de datos personales, información sobre la economía nacional, confidencialidad.

Bulgaria

La ley de acceso a la información búlgara fue sancionada en junio de 2000. Esta norma habilita a toda persona o persona jurídica a solicitar información, contenida por instituciones estatales y otras entidades integradas por fondos públicos o que ejerzan funciones públicas. Las solicitudes de información pueden ser efectuadas de manera oral o escrita y la norma obliga a que sean respondidas dentro de los 14 días.

La información puede ser denegada si se trata de:

- Datos personales
- Secretos de Estado
- Secretos financieros y económicos

- Trabajos preparatorios o estamentos en proceso de negociación

Estados Unidos

La Ley de Libre Acceso a la Información (FOIA) fue sancionada en 1966 y entró en vigencia en 1967. Fue enmendada en numerosas oportunidades; su modificación más reciente fue en 1996 con la Ley de Acceso a la Información Electrónica.

La norma habilita a toda persona u organización, más allá de su nacionalidad o país de origen, a solicitar información a los organismos del gobierno nacional (Poder Ejecutivo, Fuerzas Armadas, empresas del Estado y otros que tengan funciones de gobierno, excepto el Congreso, las Cortes, personal de la Casa Blanca en directa relación con el Presidente). Las agencias de gobierno deben responder en un plazo de 20 días.

Existen nueve tipos de excepciones: seguridad nacional; reglas internas de las agencias; información protegida por otros estatutos; información sobre negocios; memos efectuados dentro y entre organismos de gobierno; privacidad; ejecución de la ley registro; información sobre inteligencia y seguridad nacional; instituciones financieras y datos sobre pozos de petróleo.

Por otro lado, el gobierno de Bush se comprometió con una política generalizada de restricciones al acceso a la información. En octubre de 2001, el secretario de justicia John Ashcroft emitió un memo declarando que el Ministerio de Justicia defendería en la Corte a cualquier agencia federal que no otorgue información bajo argumentos razonables. Antes de la administración Bush, el principio general era de apertura de los archivos.

Francia

El artículo 14 de la Declaración de los Derechos del Hombre, de 1789, reconoció la libertad del acceso a la información sobre el presupuesto. La Ley sobre Acceso a Documentos Administrativos, de 1978, reconoce a todas las personas el derecho a acceder a documentos administrativos en manos de agencias públicas. Estos documentos incluyen archivos, reportes, estudios, minutas, estadísticas, ordenes, instrucciones, circulares ministeriales, memorandos o respuestas que contengan una interpretación del derecho positivo o una descripción de los procedimientos administrativos, recomendaciones, proyecciones y decisiones originadas en el Estado, las autoridades territoriales, las instituciones públicas o las organizaciones públicas o privadas que presten un servicio público.

Las agencias públicas deben responder en el término de un mes. Como en el resto de los países, existen excepciones vinculadas con la defensa nacional, la conducción de la política exterior, la identidad personal, etcétera.

Reino Unido

La Ley de Acceso a la Información fue adoptada en noviembre de 2000, después de dos décadas de campaña. Esta ley le otorga a cualquier persona el derecho a acceder a toda información en manos de autoridades públicas. Los organismos del Estado deben responder en veinte días laborales.

Existen tres categorías de excepciones:

1. Excepción Absoluta: registros de la Corte, información personal, información de los servicios secretos, información obtenida bajo estrictas condiciones de confidencialidad o las protegidas por otra ley.

2. Clase Clasificada de Excepción: políticas del gobierno, seguridad nacional de salvaguardia, investigaciones, comunicaciones reales, privilegio legal, seguridad pública o recibida por gobiernos extranjeros.

3. Clase Limitada de Excepción: los organismos del gobierno son quienes deben demostrar el perjuicio de interés específico que tienen para retener la información solicitada. Esto incluye información sobre defensa, relaciones internacionales, economía, prevención del crimen, intereses comerciales o que pueda perjudicar el efectivo cause de los asuntos públicos.

México

El artículo 6 de la Constitución de 1997 establece que “el Derecho a la Información está garantizado por el estado”.

La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública fue aprobada por unanimidad por el congreso en abril de 2002 y promulgada por el presidente Fox en julio de 2002. La Ley entró en vigencia en junio de 2003.

Esta ley autoriza a todas las personas a solicitar información a los organismos públicos, organismos constitucionalmente autónomos y otros organismos gubernamentales. Las agencias deben responder las solicitudes en el plazo de 20 días hábiles

Perú

El artículo 2 de la Constitución establece: “todas las personas tienen derecho: a solicitar información que necesita sin necesidad de exponer la razón y a recibir información de cualquier entidad pública dentro del período especificado por la ley y a un costo razonable. La información que afecta la intimidad personal y que está expresamente excluida de la ley, o que afecte a cuestiones de

seguridad nacional, no está sujeta a apertura”.

Así el acceso a la información está constitucionalmente protegido por el derecho de *habeas data*. Varios casos han permitido a las cortes a establecer su jurisdicción sobre y, a favor del *habeas data*. En 1996, el Tribunal Constitucional, citando el art. 5.2 de la Constitución, ordenó al Ministerio de Energía y Minería a entregar a la Sociedad Peruana de Derechos Ambientales las investigaciones sobre una operación minera.

Por otro lado la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública fue adoptada en 2002 y entró en vigencia en enero de 2003. Con esta herramienta, cada persona tiene derecho a solicitar información, sin tener que explicar por qué razón la requiere, cualquier formato, de cualquier organismo gubernamental o entidad privada que presta servicios públicos o ejecuta funciones administrativas. La documentación financiada por el presupuesto público se considera información pública.

Los organismos públicos deben responder en un plazo de siete días hábiles que, en casos extraordinarios, puede ser prorrogado por cinco días más.

Hay tres grados de excepciones:

1. Información relacionada con la Seguridad Pública.

2. Información reservada relacionada al crimen y a las relaciones exteriores

3. Información confidencial relacionada con los asesoramientos previos a la toma de decisiones, investigaciones en trámite y privacidad personal.

Suecia

Este país tiene una larga historia de libertad de información, dado que aprobó la primera ley de libertad de información del mundo:

el Acta de Libertad de Prensa, en 1766.

La versión actual del Acta, que forma parte de la Constitución, fue adoptada en 1949 y reformada en 1976. En el capítulo 2, sobre la Naturaleza Pública de los Documentos Oficiales, establece que “cualquier ciudadano sueco tendrá libre acceso a los documentos oficiales”. Las autoridades públicas deben responder en forma inmediata a los pedidos de documentos oficiales, que pueden ser formulados de cualquier forma y de manera anónima.

Las autoridades están obligadas a llevar un registro de todos los documentos oficiales, lo que permite que cualquier ciudadano pueda ir a la oficina del Primer Ministro a ver copias de toda su correspondencia.

El Acta establece diferentes excepciones que son evaluadas discrecionalmente con el fin de proteger la seguridad nacional y las relaciones exteriores, la política fiscal, las funciones de supervisión e inspección de las autoridades públicas, la prevención del delito, el interés público relativo a la economía, la protección de la privacidad y la preservación de especies animales o vegetales.

Todo documento secreto debe contener una especificación por ley de dicha circunstancia. El Acta relativa al secreto incluye una lista completa de los documentos que están exceptuados.

Conclusión

El derecho a la información pública es un fin en sí mismo, pero también es el medio para el ejercicio de otros derechos. Sin infor-

mación resulta difícil y complicado poder ejercer derechos económicos y sociales, y/o fiscalizar y participar de los asuntos públicos. El derecho al acceso a la información es la contracara de la libertad de expresión: cuanto mejor informados estemos, podremos opinar sobre los asuntos públicos de manera más responsable.

Ejercer nuestros derechos responsablemente es una manera de mostrar que nosotros, en el sentido más amplio del término, estamos trabajando también a favor del interés público, del bien común y, a fin de cuentas, a favor de una sociedad democrática.

El Estado debe ser una caja de cristal en la que todos los ciudadanos puedan mirar lo que está pasando dentro. Es por esto que el acceso a la información debe contemplar mucho más que la posibilidad de ingreso a los archivos documentales del pasado. Los ciudadanos debemos estar en condiciones de conocer lo que está ocurriendo en este momento dentro de esa caja de cristal.

La consolidación del Estado democrático de derecho nos pone hoy frente al desafío de garantizar de modo pleno el ejercicio de los derechos fundamentales de las personas y la transparencia de las funciones gubernamentales. Para ello, una verdadera Ley de Acceso a la Información es una extraordinaria herramienta en el proceso de democratización del poder y socialización del conocimiento, que permitirá la construcción de una sociedad más justa para las generaciones por venir.

Notas

¹ Constitución Nacional de la República Argentina, Capítulo Primero:

Artículo 33. “Las declaraciones, derechos y garantías que enumera la Constitución, no serán entendidos como negación de otros derechos y garantías no enumerados; pero que nacen del principio de la soberanía del pueblo y de la forma republicana de gobierno”.

Artículo 41. “Todos los habitantes gozan del derecho a un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras; y tienen el deber de preservarlo. El daño ambiental generará prioritariamente la obligación de recomponer, según lo establezca la ley.

Las autoridades proveerán a la protección de este derecho, a la utilización racional de los recursos naturales, a la preservación del patrimonio natural y cultural y de la diversidad biológica, y a la información y educación ambientales. Corresponde a la Nación dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección, y a las provincias, las necesarias para complementarlas, sin que aquellas alteren las jurisdicciones locales. Se prohíbe el ingreso al territorio nacional de residuos actual o potencialmente peligrosos, y de los radiactivos”.

Artículo 42. “Los consumidores y usuarios de bienes y servicios tienen derecho, en la relación de consumo, a la protección de su salud, seguridad e intereses económicos; a una información adecuada y veraz; a la libertad de elección, y a condiciones de trato equitativo y digno. Las autoridades proveerán a la protección de esos derechos, a la educación para el consumo, a la defensa de la competencia contra toda forma de distorsión de los mercados, al control de los monopolios naturales y legales, al de la calidad y eficiencia de los servicios públicos, y a la constitución de

asociaciones de consumidores y de usuarios. La legislación establecerá procedimientos eficaces para la prevención y solución de conflictos, y los marcos regulatorios de los servicios públicos de competencia nacional, previendo la necesaria participación de las asociaciones de consumidores y usuarios y de las provincias interesadas, en los organismos de control”.

² Constitución Nacional de la República Argentina, Capítulo Segundo:

Artículo 75. Corresponde al Congreso. Inciso 22. Aprobar o desechar tratados concluidos con las demás naciones y con las organizaciones internacionales y los concordatos con la Santa Sede. Los tratados y concordatos tienen jerarquía superior a las leyes. [...]

De todos los tratados internacionales con rango constitucional mencionados en este artículo, los que hacen referencia a la transparencia de las instituciones y el acceso a la información son los siguientes:

Declaración Universal de los Derechos Humanos. Artículo 19. “Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de

expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión”.

Convención Americana sobre Derechos Humanos. Artículo 13. Inciso 1. “Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección”.

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Artículo 19. Inciso 2. “Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión; este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección”.

Bibliografía

“Seminario internacional sobre acceso a la información pública”, Asociación por los Derechos Civiles; Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento; Open Society Justice Initiative y Embajada Británica, Buenos Aires, 28 y 29 de abril de 2005.

La información como herramienta para la protección de los Derechos Humanos, Centro de Estudios Legales y Sociales, Buenos Aires, 2004. Guía ciudadana, Foro para la Transparencia, Buenos Aires, 2004.

LORETI, DAMIÁN. *El Derecho a la Información. Relación entre medios, público y periodistas*, Ed. Paidós, Buenos Aires, 1995.

Decreto N.º 1172/2003, Poder Ejecutivo Nacional.

