

TRATADO DE
DERECHO
PROCESAL
ADMINISTRATIVO

JUAN CARLOS CASSAGNE
DIRECTOR

TOMO II

LA LEY



CAPÍTULO CUARTO

ASPECTOS CONTENCIOSO ADMINISTRATIVOS DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACION EN PODER ESTATAL

POR ESTELA B. SACRISTÁN¹

Seltsam, im Nebel zu wandern!
HERMANN HESSE, "Im Nebel" (1905)

SUMARIO: I. Planteo. II. Una necesaria delimitación. III. Legitimados activos y pasivos. A) Los circuitos. B) Legitimación activa. C) Legitimación pasiva. IV. Las distintas vías procesales. A) Medida cautelar a fin de que un órgano se abstenga de impulsar un procedimiento o se abstenga de emitir un acto hasta tanto se tome vista de las actuaciones bajo el art. 30, RPA. B) Medida cautelar a fin de que un órgano brinde acceso a la información contenida en un expediente que no trasunta ejercicio de la función administrativa. C) Acción de amparo y nulidad del acto denegatorio de la vista. D) Acción de nulidad del acto denegatorio del acceso a la información. E) Acción de amparo para que se declare ilegítima la omisión de brindar información. F) Acción de amparo para que se condene a publicar en la *web*. G) Pretensión autónoma de acceso a la información. H) Acción de amparo con el objeto de obtener el acceso a la información, en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. I) Amparo por mora (dec. 1172/03). V. Balance y proyecciones.

I. PLANTEO

Pensar en el acceso a la información que se halla en poder estatal, hoy en día, trae a colación, a primera vista, consideraciones de

¹ La autora agradece los valiosos comentarios y aportes del Dr. Fernando GARCÍA PULLÉS, recibidos en la etapa de elaboración de este trabajo.

carencia de un régimen normativo de rango legislativo que lo regule. Consecuentemente, pensar en ese acceso acarrea analizar planteos, llevados hasta la sede judicial, enderezados a obtener la protección de un derecho que parecería consustancial con todo régimen republicano: el acceso a la información que se halla localizada no en el mundo privado sino en las esferas estatales. Es que, a fuer de verdad, salvo por la existencia de regímenes sectoriales de acceso a la información —tal el caso del dec. 1172/03, anexo VII, aplicable, en lo que interesa, a todo órgano o ente de jurisdicción del Poder Ejecutivo Nacional—, el resto de la regulación de ese acceso hoy emergería más de la elevada práctica jurisprudencial que de la interpretación de alguna normativa infraconstitucional.

Curiosamente, los planteos cuyo fin es acceder a información que se halla en manos del Estado no poseerían en sí mismos un significado patrimonial digno de mención de cara a las exhaustas arcas estatales especialmente en épocas de emergencia generalizada, declarada legislativamente²: no se trata más que de obtener, en papel o en soporte electrónico, información que no haya sido puesta previamente a disposición del público, y en tal aspecto la *World Wide Web* —usualmente referenciada como *internet*— aparece como el medio más idóneo para tal difusión, sin perjuicio del importante papel institucional que juegan los medios masivos de comunicación.

Bajo ese prisma, en épocas en que un Estado se hunde y emerge de períodos paradójicamente denominados “de emergencia”, total o sectorial, cabe preguntarse qué incidencia puede tener, en el erario público, la recuperación y liberación de información al petitionante de la misma cuando ella no ha sido dada a conocer antes, cuando la misma no ha sido antes exhibida, cuando la misma no ha sido publicada en la *web* en forma previa. Y si de costos involucrados se trata, parecería claro que los costos de transacción involucrados en un litigio en sede judicial destinado a acceder a ella serían francamente superiores a los costos de oportuna publicación previa en esa red mundial.

También cabe preguntarse —y ello causa cierta perplejidad— por qué existiría una abundante jurisprudencia, en especial posterior a la crisis del 2001/2002 que, por no haber sido objeto de apelación, se ha convertido en el cincelado de los aspectos de forma (procesales) y de fondo (sustanciales) del acceso, por parte de la ciudadanía, a la información que se halla cobijada en algún órgano o ente estatal.

² Tengamos presente las leyes 23.696, 23.697, 25.344, 25.561, 25.820, 25.972; ampliar en CASSAGNE, Juan Carlos, *El contrato administrativo*, 2ª ed., Buenos Aires, Lexis Nexis Abeledo Perrot, 2005, cap. VII, esp. ps. 227/234.

Por las
cial, y
denega
tinatar
tará ac
respec
les— e
poder

Esa
cido de
nacion
proces
o jurí
posee i
órgano
no se a
decreto
nacion
cional,
ción me
se desb
legítim
canzado

El al
No se a
informa
su raiga
supuest
art. 1º d
republic
trabajo
de acces
calificad

³ Ello, l
pues a los fi
verdadero
física o jurí
siendo nece
do” (art. 6º)
sagración d
derecho”.

⁴ Com
cación, fija
blece: “Los

Por último, también aflora el interrogante relativo a las razones por las que tales planteos han debido ser llevados hasta la sede judicial, y ello, sin duda, se debería corresponder con alguna suerte de denegatoria expresa o tácita total o parcial, previa, emanada del destinatario originario del respectivo pedido. Tangencialmente se anotará aquí, asimismo, un extremo llamativo: que el destinatario del respectivo pedido de información no haya sido —en líneas generales— el Poder Ejecutivo nacional sino otros órganos de los restantes poderes.

Esas líneas apuntan a indagar en un aspecto relativamente reducido del acceso a la información que poseen los órganos del Estado nacional y los entes descentralizados: se trata de los mecanismos procesales que le permiten a un "legitimado activo" —persona física o jurídica— ejercer la pretensión de acceder a la información que posee un "legitimado pasivo" que, en lo que aquí interesa, son los órganos del Estado nacional y los entes descentralizados. Por ende, no se acota este trabajo a la esfera de aplicación del anexo VII del decreto 1172/03 (órganos y entes de jurisdicción del Poder Ejecutivo nacional) sino que se incluyen los distintos órganos del Estado nacional, amén de los entes descentralizados. El ejercicio de esta opción metodológica se basa en que la riqueza de la jurisprudencia que se desbrozará gira alrededor de casos o controversias en los que los legitimados pasivos no eran, uniformemente, órganos y entes alcanzados por ese anexo.

El ambicioso objetivo expuesto depara exclusiones necesarias. No se analiza aquí la cuestión de si existe un derecho de acceso a la información que se halla en poder estatal y en especial lo relativo a su raigambre constitucional o infraconstitucional; bastaría tomar por supuesto que el mismo se funda en la declaración contenida en el art. 1° de la Constitución Nacional relativa a la forma de gobierno republicana adoptada para nuestro país³. Tampoco se adentra este trabajo en la ardua cuestión de cuándo esa información es pasible de acceso por parte del público, o de cuándo es reservada, secreta o calificada como para vedar o impedir el acceso a la misma⁴. Tam-

³ Ello, por cierto, para los órganos y entes ajenos al ámbito de aplicación del decreto 1172/03, pues a los fines de este último, cabe poner de resalto que en su anexo VII, el art. 6° consagra un verdadero derecho que posee cualquier persona bajo su art. 1°: ello, pues "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" (art. 6°). El empleo del término *derecho* destierra toda posibilidad de duda sobre la consagración del mismo, consagración que se reitera en el art. 10 al aludirse al "ejercicio de su *derecho*".

⁴ Como se recordará, el decreto 1172/03, anexo VII, dentro de su limitado ámbito de aplicación, fija excepciones totales y parciales a la regla de acceso a la información. Su art. 16 establece: "Los sujetos comprendidos en el artículo 2° sólo pueden exceptuarse de proveer la in-

co se analiza aquí la cuestión de los legitimados pasivos distintos de los órganos del Estado nacional y los entes descentralizados⁵.

Este trabajo, en suma, apunta a efectuar una suerte de arqueo de las distintas vías procesales que emergen de la jurisprudencia en pos de que el legitimado activo ejerza, ante los órganos del Estado nacional o los entes descentralizados, la pretensión de acceder a información que se halla en poder de dichos órganos y entes.

A tal fin, luego de efectuarse alguna delimitación complementaria previa (sección II), y considerando los diversos circuitos de información tanto de la esfera privada, como de la esfera pública, como de ambas, en especial el flujo de información que transita del sector

formación 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”. Asimismo, el art. 7º establece excepciones de información 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 aquélla que no se encuentre contenida entre las excepciones detalladas en el artículo 16. Esta posibilidad equivale a la técnica de *redaction*, de usual aplicación bajo la *Freedom of Information Act* norteamericana.

A todo evento, cabe tener presente que la regla republicana aplicable es que toda la información que se halla en manos del Estado es pública, salvo que haya sido previamente declarada secreta o clasificada (presunción *iuris tantum*); corresponde demostrar, a quien invoca el secreto o clasificación, la demostración de la declaración respectiva; esa declaración corresponde al órgano competente, dentro del ámbito de sus facultades. Una interpretación diversa implicaría borrar mediante un acto *quasi imperial* lo que toda república requiere: acceso a la información. Ampliar, con provecho, sobre otros aspectos relativos a tal tratamiento, en un completo trabajo de BRUNO DOS SANTOS, Marcelo A. - FERNÁNDEZ LAMELA, Pablo M. - LÓPEZ OLIVERA, Miguel Alejandro, “La participación pública y el acceso a la información: herramientas para mejorar la calidad institucional. Comentarios al decreto Nº 1172/2003”, *RAP*, núm. 315, ps. 91/113, esp. sección VI.

⁵ Como se recordará, el decreto 1172/03, anexo VII, hace extensivas sus prescripciones a legitimados pasivos que no integran la jurisdicción Poder Ejecutivo Nacional.

público al sector al legitimado a prudencia exist inhábiles, para (sección IV). Fi (sección V). Y t ellas mismas te por GONZÁLEZ CA

“La publicic distintivos de la del principio a blicos), impres de los gobernan

Si esos actos bernantes se aie que lo afectan, s res a los que los tan a la opinión. tan o impiden l régimen republ dad de los acto comunicación e elegido, como l desde los prime

En la realidad hacen a inform. rentes: (i) aque les”, se encuent a un titular (dat los mismos); y data; e (ii) infor mación restant datos personales acceso a ciertas ta, reservada, c mación restant

⁶ GONZÁLEZ CALDE Buenos Aires, J. Lajo Angélica, *Constituc* nos Aires, La Ley, 200 gobierno dentro del:

Ese más restringido universo restante, entonces, obtenido luego de sustraer aquella información que constituye datos personales, o que constituye información secreta, reservada, confidencial, etc., que se halla en poder de los órganos estatales y entes descentralizados, es la que se considerará en este trabajo, no sin antes excluir, a su vez, la información que ya puede ser obtenida bajo una ley específica vigente que regule los temas aquí desarrollados.

III. LEGITIMADOS ACTIVOS Y PASIVOS

Indagar en aspectos relativos a la legitimación activa y pasiva para acceder a información que se halla en poder estatal depara detenerse antes en las distintas rutas o los distintos circuitos de información que pueden detectarse a la luz de la normativa vigente. Se trata de circuitos de información localizados en la órbita privada, en la órbita pública, o poniendo en juego ambas, originados de oficio o previo pedido, enumerables de la siguiente manera: (i) información que fluye entre sujetos de derecho privado; (ii) información que fluye entre órganos o entes estatales; (iii) información que fluye del sector privado al sector público; e (iv) información que fluye del sector público al sector privado.

Por cierto, la que más interés despierta de cara a esta trabajo es esta última pues es la que los órganos y entes estatales exhiben a las personas, y es la que eventualmente, de no ser exhibida o dada a conocer, será objeto de un pedido de acceso a la información en la medida en que se verifique al efecto, al menos, la existencia de un legitimado activo y de un legitimado pasivo.

A) Los circuitos

Desde una perspectiva general, podrá advertirse que la información puede circular o fluir —de oficio, o por mediar una previa solicitud— adoptando distintos circuitos, algunos de los cuales, como se adelantara, serían los siguientes:

Circuito privado-privado: Un supuesto sería el del decreto de desregulación 2284/91, cuyo art. 1° dejó sin efecto las limitaciones a la información de los consumidores o usuarios de servicios sobre precios, calidades técnicas o comerciales y otros aspectos relevantes relativos a bienes o servicios que se comercialicen. También cabe mencionar el art. 4° de la ley 24.240, que establece que quienes produzcan, importen, distribuyan o comercialicen cosas o presten servicios, deben suministrar a los consumidores o usuarios, en forma cierta y objetiva, información veraz, detallada, eficaz y suficiente so-

bre las características que fluyen al usuario, al supuesto de que el decreto de desregulación organizacional

Circuito p
puestos de ir
de la Admini
hacia los per
plementaria
sas instancia
de la ley 23.1
que la Comi
debe ser info
Estado y priv
información
administraci
régimen de i
puesto; el ar
requerir la Si
información
art. 129, inc. 1
taria Mixta
requerirle a l
establece que
Procuración
cios deducid
zada o desce
sector públic
madas y de s
tal mayoritar
especiales, y
descentraliza
o en la confo
mación que l
Estado, o bie

Circuito p
ciones legisla

⁷ Que incluye otorgado subsidios o fondos a través de sus ju otorgado median ción de un servici

obtenido luego
s personales, o
encial, etc., que
scentralizados,
xcluir, a su vez,
a ley específica

va y pasiva para
lepara detener-
de información
nte. Se trata de
ada, en la órbita
oficio o previo
mación que flu-
que fluye entre
e del sector pri-
el sector público

a esta trabajo es
es exhiben a las
ibida o dada a
formación en la
xistencia de un

que la informa-
na previa solici-
cuales, como se

l del decreto de
as limitaciones a
servicios sobre
spectos relevan-
n. También cabe
que quienes pro-
as o presten ser-
arios, en forma
z y suficiente so-

bre las características esenciales de los mismos. Se trata de información que fluye del productor, importador, distribuidor o comercializador, al usuario o consumidor. También cabría enumerar en este supuesto el emergente del segundo párrafo del art. 2° del anexo VII del decreto 1172/03⁷, donde una persona pide información a una organización o sociedad privadas.

Circuito público-público: En este grupo podrían incluirse los supuestos de información que fluirán entre los distintos órganos y entes de la Administración o entre órganos o entes de un Poder del Estado hacia los pertenecientes a otro Poder. Así, por ej., la ley 11.672, complementaria permanente de presupuesto, t.o. 2005, establece diversas instancias de información que debe ser suministrada; el art. 14 de la ley 23.696 de reforma del Estado y privatizaciones establece que la Comisión Bicameral de Seguimiento de las Privatizaciones debe ser informada permanentemente en materia de reforma del Estado y privatizaciones y, además, se halla facultada para requerir información en relación a los asuntos a su cargo. La ley 24.156, de administración financiera y control, establece en sus arts. 44 y 45 el régimen de información a evaluar por la Oficina Nacional de Presupuesto; el art. 106 de dicha ley consagra la información que puede requerir la Sindicatura General de la Nación; el art. 118, inc. e), fija la información que puede solicitar la Auditoría General de la Nación; el art. 129, inc. d), hace lo propio con respecto a la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas y la información que puede requerirle a la Auditoría General de la Nación. La ley 25.344, art. 6°, establece que el tribunal interviniente, de oficio, debe comunicar a la Procuración del Tesoro de la Nación datos relativos a todos los juicios deducidos contra la Administración pública nacional, centralizada o descentralizada, entidades autárquicas, obras sociales del sector público, bancos y entidades financieras oficiales, fuerzas armadas y de seguridad, sociedades anónimas con participación estatal mayoritaria, sociedades de economía mixta, servicios de cuentas especiales, y todo otro ente en que el Estado nacional o sus entes descentralizados posean participación total o mayoritaria de capital o en la conformación de las decisiones societarias. Se trata de información que fluye entre organismos alojados en un mismo Poder del Estado, o bien entre Poderes.

Circuito privado-público: En este renglón se incluyen las previsiones legislativas en punto a la información que puede serle reque-

⁷ Que incluye en su ámbito de aplicación 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".

rida a una persona privada por el Estado, y sus clásicas limitaciones. Así, la ley 11.672, complementaria permanente de presupuesto, t.o. 2005, establece, en su art. 143, que las empresas privatizadas o adjudicatarias de concesiones, servicios o bienes del Estado Nacional que tengan en su poder, ya sea en tenencia o guarda, los archivos o documentación de las empresas del Estado Nacional privatizadas, deberán suministrar, a requerimiento de la Justicia o de la Administración o de la Auditoría General de la Nación, la información necesaria para efectuar descargos, impugnaciones, articular la defensa de los intereses del Estado Nacional en diferendos administrativos o judiciales, o tramitar beneficios previsionales. Asimismo, las leyes 24.065 de marco regulatorio eléctrico y 24.076 de marco regulatorio del gas fijan la posibilidad de acceso, por parte del Ente regulador, a la información de la concesionaria o licenciataria respectiva para verificar el cumplimiento de la ley (art. 65, inc. n; art. 52, inc. o; respectivamente), con las limitaciones de la confidencialidad, y, además, del secreto bancario, del secreto fiscal, entre otras usualmente admitidas constitucionalmente. La información que brinde la firma al Ente transitará del sector privado del concesionario o licenciatario, al sector público donde está alojado el Ente.

Circuito público-privado: Cuando una instrumentalidad estatal, bajo el art. 2º, ley 24.240⁸, desarrolla una actividad de producción, importación, distribución o comercialización, un supuesto incluíble en este acápite sería el del art. 4º de la ley 24.240, que establece que quienes produzcan, importen, distribuyan o comercialicen cosas o presten servicios, deben suministrar a los consumidores o usuarios, en forma cierta y objetiva, información veraz, detallada, eficaz y suficiente sobre las características esenciales de los mismos. Tal sería el caso de la sociedad anónima Aguas y Saneamientos Argentinos, que presta el servicio de provisión de agua y servicios cloacales.

Asimismo, bajo las leyes 24.065, art. 56, inc. ñ), el Ente Nacional Regulador de la Electricidad efectúa publicaciones, siempre que ello no perjudique injustificadamente derechos de terceros; y bajo la ley 24.076, art. 52, inc. p), el Ente Nacional Regulador del Gas hace lo propio en su esfera de competencia.

También puede argüirse que fluye información del sector público al sector privado bajo la ley 24.156, art. 4º, inc. c): si uno de los objetivos de dicha ley es desarrollar sistemas que proporcionen in-

⁸ Dicho art. 2º establece: "Quedan obligados al cumplimiento de esta ley todas las personas físicas o jurídicas, de naturaleza pública o privada que, en forma profesional, aun ocasionalmente, produzcan, importen, distribuyan o comercialicen cosas o presten servicios a consumidores o usuarios. Se excluyen del ámbito de esta ley los contratos realizados entre consumidores cuyo objeto sean cosas usadas".

formación c
ro del sector
nes y entida
una de las z
—o las pers
se por exist

Más rec
que debe fl
lo: "La docu
ámbito de l
ción, tendrá
para cualqu
tados de ej
recursos, ha
b) órdenes
dad compe
órdenes de
tesorerías d
Tesorería N
ción Nacion
grado de R
cienda, sob
do el de los
listado de l
Fuerzas Ar
vencimiento
garantías en
traídos; h)
inmuebles
de las oblig
ciedades y l
gresos Públ
termine; k)
vicios públi
mismos; l) t
el control c
artículo 5º,
será puesta
binete de M
para que p
sistema nac
la presente
Auditoría G
mará trime
Nación, a p

formación oportuna y confiable sobre el comportamiento financiero del sector público nacional útil para la dirección de las jurisdicciones y entidades y para evaluar la gestión de los responsables de cada una de las áreas administrativas, y si se entiende que la ciudadanía —o las personas en general— evalúan esa gestión, bien puede tenerse por existente ese circuito de información.

Más recientemente, la ley 25.152, art. 8º, enumera información que debe fluir del sector público al sector privado. Dice dicho artículo: "La documentación de carácter físico y financiero producida en el ámbito de la Administración Nacional y que se detalla a continuación, tendrá el carácter de información pública y será de libre acceso para cualquier institución o persona interesada en conocerla: a) estados de ejecución de los presupuestos de gastos y del cálculo de recursos, hasta el último nivel de desagregación en que se procesen; b) órdenes de compra, todo tipo de contratos firmados por autoridad competente, así como las rendiciones de fondos anticipados; c) órdenes de pago ingresadas a la Tesorería Nacional y al resto de las tesorerías de la Administración Nacional; d) pagos realizados por la Tesorería Nacional y por el resto de las tesorerías de la Administración Nacional; e) datos financieros y de ocupación del Sistema Integrado de Recursos Humanos que administra la Secretaría de Hacienda, sobre personal permanente, contratado y transitorio, incluido el de los proyectos financiados por organismos multilaterales; f) listado de beneficiarios de jubilaciones, pensiones y retiros de las Fuerzas Armadas y de Seguridad; g) estado de situación, perfil de vencimientos y costo de la deuda pública, así como de los avales y garantías emitidas, y de los compromisos de ejercicios futuros contraídos; h) listados de cuentas a cobrar; i) inventarios de bienes inmuebles y de inversiones financieras; j) estado del cumplimiento de las obligaciones tributarias, previsionales y aduaneras de las sociedades y las personas físicas ante la Administración Federal de Ingresos Públicos conforme a la reglamentación que ella misma determine; k) información acerca de la regulación y control de los servicios públicos, obrante en los entes reguladores y de control de los mismos; l) toda la información necesaria para que pueda realizarse el control comunitario de los gastos sociales a los que se refiere el artículo 5º, inciso b), de la presente ley. La información precedente será puesta a disposición de los interesados por el señor Jefe de Gabinete de Ministros; m) toda otra información relevante necesaria para que pueda ser controlado el cumplimiento de las normas del sistema nacional de administración financiera y las establecidas por la presente ley". Agrega el párrafo final de ese artículo que "[l]a Auditoría General de la Nación fiscalizará su cumplimiento e informará trimestralmente a las Cámaras de Senadores y Diputados de la Nación, a partir de la promulgación de la presente ley, acerca de los

progresos en la instrumentación y los resultados de su aplicación". El artículo 8º transcrito fue objeto de veto parcial en punto al momento —en rigor, el plazo máximo— a partir del cual se pondría a disposición la información enumerada (decreto 1017/99⁹). En otras palabras, esa observación implicó eliminar ese extremo temporal. Por ende, bien puede interpretarse que la eliminación implicó dar operatividad inmediata a la norma, dentro de la limitación de acreditación del interés respectivo, pues la norma exige —literalmente— un pedido de "parte interesada".

Por su parte, el dec. 229/00, de creación del programa "Carta Compromiso con el Ciudadano", en su art. 3º, reafirma, entre los derechos de los que goza el ciudadano frente a la Administración Pública Nacional, el derecho a obtener información clara, veraz y completa sobre las actividades desarrolladas por la Administración Pública Nacional (inc. a, art. 3º, cit.). Y el art. 4º consagra el derecho a la información de los usuarios y beneficiarios de servicios comprendidos en el mencionado programa, tal que tengan la posibilidad de tener un efectivo acceso a la información en las condiciones que establece la normativa vigente. Por último, el inc. g) de dicho art. 4º reza: "Los organismos prestadores de servicios a los ciudadanos en tanto tales, deben realizar la publicidad de su gestión, en cuanto a conocer qué puede razonablemente esperarse en cada caso, como garantía de efectividad y eficiencia en la asignación de sus recursos humanos, económicos y financieros".

También en el plano de la Ética pública, la ley 25.188, art. 2º, inc. e), prescribe que se hallan obligados, a mostrar la mayor transparencia en las decisiones adoptadas sin restringir información, a menos que una norma o el interés público claramente lo exijan, todos los sujetos comprendidos en dicha ley, v.gr., las personas que ejercen la función pública; y el art. 30 del dec. 41/99 prescribe que el funcionario público debe abstenerse de difundir toda información que hubiera sido calificada como reservada o secreta conforme a las disposiciones vigentes.

Finalmente, el decreto 1172/03, anexo VII, establece el deber de dar a conocer toda aquella información que no sea la comprendida en el art. 16 de dicho anexo¹⁰.

⁹ Por el art. 6º del dec. 1017/99 (B.O. 1999/09/21) se observó el párrafo que reza: "La información precedente será puesta a disposición de los interesados en forma inmediata, a su requerimiento o mediante la autorización al libre acceso a las respectivas plataformas informáticas, en un plazo máximo de un año contado a partir de la promulgación de la presente ley".

¹⁰ Dicho artículo establece: "Los sujetos [del art. 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 reserva-

El P
glón de
Medida
yen la p
pleta de
tos de c
sancion
pública
supuest
sión; la
signado
otra que
medidas
web incl
de la pu
2003/12
Mesas d
blicos d
intervini
sobre la
tre los ju

B) Legit

Un p
Estado i

da, especial
pudiera por
cretos indus
prometa los
información
supervisar in
y que se refie
de funciona
de ilícitos; f)
cuya publici
causa judicia
ción privare
tipo de infor
ries u opinio
tivo o a la ton
a datos persc
dad constitu
el consentim
que pueda or

¹¹ Acerca
publicidad, a
tualidad, 200
fías en la doc

El Poder Judicial también es hoy sanamente incluido en el renglón de información que fluye del sector público al sector privado¹¹. Medidas que privilegian la publicidad de los actos de gobierno incluyen la publicación, en la página *web* del Alto Tribunal, la nómina completa de autoridades y personal, con actualización mensual; los actos de designaciones, promociones, bajas, licencias extraordinarias, sanciones, entre otros actos; diversos actos relativos a licitaciones públicas, privadas, concursos de precios y compras directas; el presupuesto anual, informes mensuales de ejecución y cuenta de inversión; la estadística semestral de expedientes con los detalles allí consignados; toda otra acordada o resolución de alcance general, toda otra que implique gastos, entre otras (Ac. 1/2004, del 2004/02/11); medidas que facilitan el uso de la información publicada en la página *web* incluyen mejoras en la modalidad de búsqueda y la integralidad de la publicación de fallos en la colección impresa (Ac. 37/2003, del 2003/12/18); medidas que descomprimen la visita personal a las Mesas de Entradas del Alto Tribunal incluyen la declaración de públicos de todos los registros llevados a cabo por las secretarías intervinientes y por las mesas de entradas que de ellas dependen, sobre la circulación de los expedientes, de cualquier naturaleza, entre los jueces del Tribunal (Ac. 35/03, del 2003/12/11).

B) Legitimación activa

Un pedido de acceso a información que se halla en manos del Estado involucra a un legitimado activo, que efectúa el pedido de

da, 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”.

¹¹ Acerca de la información que los órganos del Poder Judicial de la Nación deben dar a publicidad, ampliar en KEMELMAIER DE CARLUCCI, Aída, “El periodismo judicial”, en LA LEY, Actualidad, 2005/08/11, ps. 3 y sigtes.; QUIROGA LAVIÉ, Humberto, “La publicidad de las sentencias en la doctrina de la Corte Suprema de Justicia de la Nación”, en LA LEY, 2005-E, 713.

acceso a la misma si la misma no se hallare ya previamente exhibida, por ejemplo, en la *web*.

Se recordará que el decreto 1172/03 legitima, a los fines de obtener información de jurisdicción del Poder Ejecutivo, a toda persona, *física o jurídica, pública o privada* (art. 6º, anexo VII). De tal modo, el pedido podrá originarse en pluralidad de personas, mas dentro del ámbito de aplicación de ese anexo, contenido en un decreto nacional.

Tal opción legislativa, a los fines de la definición de los legitimados activos, incluirá a las personas jurídicas de derecho privado (asociaciones, fundaciones, sociedades civiles y comerciales, incluyendo a las que prestan servicios públicos pues son sociedades comerciales). Además, por aplicación del art. 33 del Código Civil, abarcará específicamente a las provincias, municipios, entidades autárquicas provinciales o municipales como personas de carácter público ajenas a la esfera nacional. También abarcará a los estados extranjeros (art. 34, Código Civil), a la Ciudad de Buenos Aires, a las personas públicas no estatales (por ej., el Colegio de Abogados de Capital Federal), y a los partidos políticos (ley 23.298), entre otros supuestos subjetivos¹².

Excluimos de la enumeración de legitimados activos, dentro del marco del dec. 1172/03, anexo VII, a la persona pública Estado Nacional (y, por ende, a sus propios órganos) pues dicha persona pública no estaría legitimada para autosolicitar información que ella misma (a través de sus órganos) posee: en todo caso, se generará el respectivo caso interorgánico o incluso interorgánico-interpoderes¹³. Tal sería el supuesto de que un ministerio del Poder Ejecutivo Nacional requiera acceso a la información que posee otro ministerio, supuesto que se perfila extraño al dec. 1172/03, anexo VII, que tiene por objeto reglar el acceso a información que se halla, en lo que nos ocupa, en poder de la jurisdicción Poder Ejecutivo nacional, y que sería eventualmente dirimible por el Poder Ejecutivo nacional. Tal sería, de otra parte, el supuesto de que un ministerio solicitará información a una de las Cámaras del Congreso, conflicto interorgánico-interpoderes más localizado en la esfera de las soluciones políticas que en el de las jurídicas pues —como todos sabemos— no poseen un superior jerárquico común bajo nuestra Constitución.

¹² Véase nota 17. Cfr. BASTERRA, Marcela I., *El derecho fundamental de acceso a la información pública*, Buenos Aires, Lexis Nexis, 2006, ps. 412/414.

¹³ Acerca de una redefinición de conflicto interorgánico, véase, con provecho, GARCÍA PULLÉS, Fernando R., "Actividad administrativa interna, interorgánica e interadministrativa", en AAVV, *Acto administrativo y reglamento*, Jornadas organizadas por la Universidad Austral, Facultad de Derecho, Buenos Aires, Ediciones Rap, 2002, ps. 335/351, esp. p. 337.

Con resp
nacionales d
llarán ellos l
pues, en la
poder de or
del anexo VI
nistrativo. T
requiriera ac
—por demás
Poder Ejecu
la ley 19.983
mente infor

Por ciert
nacional o a
nalidad jurí
Municipio (c
del dec. 1172
legitimados
vo entre per
fuera eventu

Además,
"cualquier p
extranjeros,
Informator
dijo antes, y
acceso a la i

¹⁴ El recaud
19.983, es señal
cit., p. 345.

¹⁵ Recorder
ción en el ámbi
otro ente que fu

¹⁶ Para est
esferas de gobie
Buenos Aires, A

¹⁷ De tal mo
jeras, sociedad
HUFF, Richard L.
Overview, USD
esp. p. 29. A los
la FOIA misma
nación al Ejecu
EHS, 727 F.Sup

Sobre la cit
Severiano, *El De*
cap. I, ps. 29/62

Con respecto a los entes autárquicos nacionales y demás entes nacionales dotados de personalidad jurídica propia, tampoco se hallarán ellos legitimados activamente bajo el dec. 1172/03, anexo VII, pues, en la búsqueda del acceso a la información que se halle en poder de organismos del Poder Ejecutivo enumerados en el art. 2° del anexo VII citado, suscitarían, eventualmente, un caso interadministrativo. Tal sería el supuesto de que un ente nacional regulador requiriera acceso a la información localizada en un ministerio, caso —por demás académico— que eventualmente sería dirimido por el Poder Ejecutivo nacional. Huelga señalar que tal caso será extraño a la ley 19.983 pues no tendrá contenido pecuniario¹⁴ sino exclusivamente informativo.

Por cierto, si la persona Estado Nacional o un ente autárquico nacional o alguno de los demás entes nacionales dotados de personalidad jurídica propia requiriera información a una Provincia o a un Municipio (supuesto extraño al ámbito de aplicación del anexo VII del dec. 1172/03¹⁵ y ajeno, por ende, al alcance de la definición de los legitimados activos bajo dicho anexo), trabado el conflicto informativo entre personas jurídicas públicas, nada empecería a que el mismo fuera eventualmente dirimido por el órgano judicial competente¹⁶.

Además, la amplia expresión empleada, que parece referirse a “cualquier persona”, importa igualar, en tal aspecto, a nacionales y extranjeros, y tal equiparación aparece también en la *Freedom of Information Act* norteamericana (5 U.S.C. § 551, [2]), mas, como se dijo antes, y en lo que nos interesa, sólo en el campo de pedidos de acceso a la información alojada en el Poder Ejecutivo federal¹⁷. Tam-

¹⁴ El recaudo de contenido pecuniario, a los efectos de la inclusión en el régimen de la ley 19.983, es señalado, con acierto, por GARCÍA PULLÉS, Fernando, “Actividad administrativa...” cit., p. 345.

¹⁵ Recordemos que, según el art. 2° del anexo VII del dec. 1172/03, el mismo “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”.

¹⁶ Para estos conflictos, entre personas públicas estatales, pertenecientes a distintas esferas de gobierno, ampliar en CASSAGNE, Juan Carlos, *Derecho Administrativo*, t. II, 6ª ed. act., Buenos Aires, Abeledo Perrot, 1998, ps. 66/67.

¹⁷ De tal modo, “cualquier persona” significa personas individuales nacionales o extranjeras, sociedades, asociaciones, gobiernos extranjeros, organismos estatales; ampliar en HUFF, Richard L. - METCALFE, Daniel J. (coords.), *Freedom of Information Act Guide & Privacy Act Overview*, US Department of Justice - Office of Information and Privacy, Washington DC, 1998, esp. p. 29. A los efectos de la legitimación activa, los organismos federales están excluidos por la FOIA misma en 5 USC § 551(2). Pero los organismos estatales sí pueden requerirle información al Ejecutivo federal conf. *Texas v. ICC*, 935 F.2d 728 (5th Cir. 1991), y *Massachusetts v. HHS*, 727 F.Supp. 35 (D. Mass., 1989).

Sobre la citada ley norteamericana, también puede verse el análisis de FERNÁNDEZ RAMOS, Severiano, *El Derecho de acceso a los documentos administrativos*, Madrid, Marcial Pons, 1997, cap. I, ps. 29/62, esp. ps. 32/34.

bién se legitima a cualquier persona en la *Freedom of Information Act 2000* de Reino Unido, en su primer artículo, con amplios alcances, como se verá en el acápite c) *infra*¹⁸ tal que, por ejemplo, una empresa que fabrica armas en China puede solicitar, bajo dicha ley, el acceso a la información que se halla en poder del departamento de Defensa¹⁹.

Compárese tal amplitud con el art. 1° de la ley de acceso a la información de la provincia de La Pampa, que establece una sorprendente suerte de monopolización del acceso a la información al prescribir que “[s]erá libre el acceso a las fuentes informativas oficiales de carácter público, a las personas mencionadas en los artículos 2° y 20 de la ley nacional 12.908 (Estatuto Profesional del Periodista)”²⁰.

Por cierto, como se señaló en el párrafo precedente, dado que el decreto 1172/03 no es aplicable en nuestro país a fin de obtener información alojada fuera de la jurisdicción del Poder Ejecutivo nacional. En tal supuesto, v.gr., información en poder de los restantes poderes nacionales, los legitimados activos surgen del derecho judicial.

En tal aspecto, la experiencia jurisprudencial se exhibe como sanamente receptiva. Pueden traerse a colación casos en los que se demandaba información alojada en la Legislatura local²¹ o en el Poder Legislativo nacional²². En ellos se detectan dos posturas jurisprudenciales en punto a la confrontación entre el estatuto de la actora, legitimada activa, cuánto ésta es una asociación: en algunos casos, se considera en forma expresa si la información buscada hace a los fines estatutarios; en otros casos, no se hace consideración alguna al respecto.

Tal diferenciación puede responder a diversas razones. Así, puede vincularse a: (i) la inexistencia o existencia de una norma de dere-

¹⁸ Ampliar en WADHAM, John - GRIFFITHS, Jonathan, *The Freedom of Information Act 2000*, 2nd ed., Oxford, Oxford University Press, 2005, p. 44.

¹⁹ WADHAM, John - GRIFFITHS, Jonathan, loc. cit.

²⁰ Ampliar en BASTERRA, Marcela I., op. cit., ps. 329/330.

²¹ CCont. Adm. y Trib., Ciudad Autónoma de Buenos Aires, sala 2ª, “Campos Ríos, Maximiliano Ulises c. Legislatura s/ amparo”, del 2005/06/09, REDA, núm. 54, Buenos Aires, Lexis Nexis Depalma, 2005, ps. 895/903, con nota de CONVERSEY, Martín M., “El derecho a la información en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires”, ps. 903/908.

²² CNFed. Cont. Adm., sala III, causa 187.343/02, “Fundación Poder Ciudadano c. EN - Presidencia Provisional del H. Senado s/ amparo ley 16.986”, del 2004/11/29; CNFed. Cont. Adm., sala IV, causa 14.419/01, “Fundación Poder Ciudadano c. EN - Secretaría Adm. Honorable Cámara de Senadores s/ amparo ley 16.986”, del 2002/07/04 (ampliar en TRAVIESO, Florencio, “El derecho de acceso a la información pública. Principios y fundamentos en un reciente fallo”, ED, 197-297); precedente citado en nota 25; entre otras.

cho positivo infracción activa; (ii) la autorrestricción positiva regulada de argumentación del caso.

En ciertos procedimientos reguladores se ha actuado, técnica donde sí se aplicado tal confrontación de haber respondido quién estaba legítimamente requerida²⁶.

²³ Sentencias citadas en manos del Estado: el pueblo. Ediciones Rap, 2005, p. 10. Objetivos estatutarios y mismo autor morigeramente obedezca a la información en mano que (...) se ha pronunciado requerida”.

²⁴ CNFed. Cont. Adm. (tercer) y otro s/ amparo contra el Estado a fin de suficiente a tenor de los estatutos como asociaciones y estudios en el defensa de la dignidad ejecutar acciones administrativas y valores básicos asumidos en causas cuya solución vinculadas con la praxis de autos surge, y Federal se halla vinculada a investigación científica y a la

²⁵ Véase nota 21.

²⁶ Dice su art. 1°: “Toda actividad de los actos de gobierno oportuna, de cualquier entidad autárquica, Organo Buenos Aires, Empresa Estatal mayoritaria, Sociedades Empresariales donde el control de las decisiones sobre en cuanto a su actividad la Constitución de la Ci

cho positivo infraconstitucional que regule lo atinente a la legitimación activa; (ii) también puede hacer a razones de mayor o menor autorrestricción o prudencia judicial cuando no existe esa norma positiva reguladora; (iii) incluso podría trasuntar mero *obiter*, a modo de argumentación adicional no vinculada directamente con el *holding* del caso.

En ciertos precedentes²³, dada la inexistencia de norma positiva reguladora se ha acudido a la confrontación del estatuto de la actora, técnica que antaño se adoptara en "Tiscornia"²⁴. En otros, donde sí se aplica una ley de acceso a la información, se ha soslayado tal confrontación —precedente "Campos"²⁵—, y ello bien puede haber respondido a que esa norma vigente fijaba claramente quién estaba legitimado activamente a los fines de la información requerida²⁶.

²³ Sentencias citadas en nota 22. Cfr. SCHEIBLER, Guillermo M., "Acceso a la información en manos del Estado: el pueblo (debe poder) saber de qué se trata", RAP, núm. 325, Buenos Aires, Ediciones Rap, 2005, ps. 111/129, esp. p. 125, donde se pregunta si la confrontación de los objetivos estatutarios de la parte actora no resultará "prudente en exceso", aspecto que el mismo autor mórigerá (nota 26 del trabajo citado) expresando: "Prudencia que probablemente obedezca a la inexistencia de una norma reglamentaria general respecto del acceso a la información en manos del Poder Legislativo, y que no empañe en absoluto el valor del fallo que (...) se ha pronunciado por la vigencia del derecho de la actora para acceder a la información requerida".

²⁴ 24 CNFed. Cont. Adm., sala III, causa 28.833/96, "Tiscornia, Sofía y otro c. EN (Mº del Interior) y otro s/ amparo", del 1997/12/17, esp. cons. IV.a) ("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; promover o ejecutar acciones administrativas y judiciales destinadas a procurar la vigencia de principios y valores básicos asumiendo en el caso la representación de las personas o grupos afectados en causas cuya solución suponga la defensa de los mismos, y finalmente, efectuar publicaciones vinculadas con la protección y difusión de los valores que tiene por defender. De las constancias de autos surge, pues, corroborado que el requerimiento de la información a la Policía Federal se halla vinculado a la actividad que desarrollan los solicitantes relacionada a la investigación científica y a la defensa de los derechos humanos").

²⁵ Véase nota 21.

²⁶ Dice su art. 1º: "Toda persona tiene derecho, de conformidad con el principio de publicidad de los actos de gobierno, a solicitar y a recibir información completa, veraz, adecuada y oportuna, de cualquier órgano perteneciente a la Administración Central, Descentralizada, Entes Autárquicos, Organismos Interjurisdiccionales integrados por la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Empresas y Sociedades del Estado, Sociedades Anónimas con participación Estatal mayoritaria, Sociedades de economía mixta, todas aquellas otras organizaciones Empresariales donde el Estado de la Ciudad tenga participación en el capital o en la formación de las decisiones societarias, del Poder Legislativo, Judicial, Entes Públicos no Estatales, en cuanto a su actividad Administrativa, y de los demás Órganos establecidos en el Libro II de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires".

C) Legitimación pasiva

En punto a la legitimación pasiva, y sin perjuicio de los estudios existentes²⁷, una breve mirada hacia leyes de acceso a la información vigentes en otros países permite inferir que tienen un ámbito subjetivo diverso, más o menos limitado.

Así, por ejemplo, la *Freedom of Information Act* norteamericana, del año 1966 (5 U.S.C. sección 552) establece en su apartado final que el término *agency* en ella empleado —agencias alcanzadas por la ley— incluye a cualquier *executive department* (ministerio del Poder Ejecutivo), *military department* (ministerio de asuntos militares), *Government corporation* (sociedad estatal), *Government controlled corporation* (sociedad controlada por el Estado), u cualquier otro *establishment in the executive branch of the Government* (establecimiento de la rama Ejecutiva), incluyendo la *Executive Office of the President* (Oficina Ejecutiva del Presidente), y cualquier *independent regulatory agency* (agencia reguladora independiente). Por ende, dicha ley no se aplica al Congreso, a los órganos del Poder Judicial, o a los gobiernos estatales o municipales, pero sí se aplica, con previa aplicación de filtros, a la CIA o al FBI. En suma, la ley se aplica a lo que para nosotros sería la jurisdicción del Poder Ejecutivo²⁸.

Otro ejemplo, diferente, surgiría de la *Freedom of Information Act 2000* de Reino Unido, que establece que es aplicable a las *public authorities* (autoridades públicas). Tal expresión es definida en S3(1) (a) y (b) en el sentido de que significa "(a) (...) cualquier organismo que, cualquier otra persona que, o quien detenta cualquier cargo que (i) se halla enumerado en el Schedule 1, o (ii) que es designado bajo la Sección 5, o (b) una compañía de propiedad estatal". De tal modo, se incluyen los *government departments*, que podrían verse como similares a nuestros ministerios del poder ejecutivo, así como la Cámara de Comunes, la Cámara de Loes (componentes, ambas, del Parlamento), la Asamblea de Irlanda del Norte, la Asamblea Nacional de Gales, y las fuerzas armadas de la Corona; pero se incluye con limitaciones a la BBC (British Broadcasting Corporation) o a la Comisión de la Competencia; y se excluye de sus alcances a los Servicios Secretos de Inteligencia²⁹.

Como puede verse de esta tímida muestra, de la comparación de una y otra ley surge la exclusión del Congreso y del Poder Judicial en

²⁷ Ampliar en BASTERRA, Marcela I., op. cit., ps. 414/415.

²⁸ Ampliar en HUFF, Richard L. - METCALFE, Daniel J. (coords.), op. cit., ps. 20/23; también en MARWICK, Christine M., *Your Right to Government Information*, Bantam, New York, 1985, ps. 6/9; Fernández Ramos, *El Derecho...* cit., ps. 32/34.

²⁹ Conf. WADHAM, John - GRIFFITHS, Jonathan, op. cit., ps. 50/59.

la ley norteamerica no Unido.

En nuestro p el decreto 1172/ sa— a órganos y legitimándolos p legislativo infraco lativo y Judicial, que se halle aloj

Pues bien, la so a la informac vo³⁰, por lo que se halle alojada así ser pasibles Defensoría del P ción.

Y el legislado Río Negro, ha c ción alojada en e sus entes descer

La historia ju tro país en el ám cia del anexo VII res que marcaron cia se inscribe el laciones en lo C el cual se consag va a los derechos Federal mediant

Veamos, aho tran algunos pre de identificar los información que o inhabilidad pa

³⁰ Véase nota 22.

³¹ Así, por ej., art. art. 1º de su similar de l

³² Véase nota 24.

la ley norteamericana, y la inclusión del Parlamento en la ley de Reino Unido.

En nuestro país, como se dijo antes, existe, en el ámbito nacional, el decreto 1172/03, cuyo anexo VII alcanza —en lo que aquí interesa— a órganos y entes de jurisdicción del Poder Ejecutivo nacional, legitimándolos pasivamente. Pero no existe una norma de rango legislativo infraconstitucional que defina, de cara a los Poderes Legislativo y Judicial, alguna clase de derecho de acceso a la información que se halle alojada en éstas dos últimas ramas.

Pues bien, la jurisprudencia federal ha avalado pedidos de acceso a la información que se hallaba en el ámbito del Poder Legislativo³⁰, por lo que podría preverse su extensivo aval a información que se halle alojada en los órganos de dicho Poder del Estado. Podrían así ser pasibles de pedidos de acceso a la información el órgano Defensoría del Pueblo de la Nación o la Auditoría General de la Nación.

Y el legislador provincial de, por ej., las provincias de Chubut o Río Negro, ha consagrado normativamente el acceso a la información alojada en el ámbito de todos los Poderes del Estado Provincial, sus entes descentralizados y entidades jerárquicas³¹.

IV. LAS DISTINTAS VÍAS PROCESALES

La historia jurisprudencial del acceso a la información en nuestro país en el ámbito nacional no comienza con la entrada en vigencia del anexo VII del dec. 1172/03. Antes bien, existen casos anteriores que marcaron una senda por demás trascendente. En tal tendencia se inscribe el célebre "Tiscornia"³², de la Cámara nacional de Apelaciones en lo Contenciosoadministrativo Federal, del año 1997, en el cual se consagró la posibilidad de acceder a información —relativa a los derechos humanos— que se hallaba en la órbita de la Policía Federal mediante una acción de amparo.

Veamos, ahora, las vicisitudes procesales sobre las cuales ilustran algunos precedentes del fuero contenciosoadministrativo a fin de identificar los aspectos procesales de la pretensión de acceso a la información que se halla en poder estatal, a los fines de su habilidad o inhabilidad para lograr el cometido informativo.

³⁰ Véase nota 22.

³¹ Así, por ej., art. 1° de la ley de acceso a la información de la provincia de Chubut y art. 1° de su similar de Río Negro.

³² Véase nota 24.

A) Medida cautelar a fin de que un órgano se abstenga de impulsar un procedimiento o se abstenga de emitir un acto hasta tanto se tome vista de las actuaciones bajo el art. 30, RPA

La posibilidad ínsita en este acápite ha sido considerada inadecuada en una causa del año 2003³³ en punto al objeto de la medida cautelar solicitada. Empero, sí fue considerada hábil, previa adaptación, en tanto enderezada a posibilitar el acceso a la información.

En el caso, una persona pública no estatal —Colegio Público de Abogados de la Capital Federal— promovió acción de amparo para que se declarara la nulidad de una resolución de la Procuración del Tesoro de la Nación que le había denegado la vista de las actuaciones agregadas por un Ministerio, en el trámite de un proyecto de modificación de una ley vigente, solicitando que, cautelarmente, se le ordenara al Poder Ejecutivo Nacional se abstuviera de elevar el citado expediente al Congreso, o de emitir cualquier acto que posea fuerza o valor de ley, hasta tanto esa corporación hubiera tomado vista de las actuaciones. El expediente en el cual se pretendía tomar vista, entonces, era uno en el que tramitaba un proyecto de ley. Por ende, no se hallaba el mismo encauzado a la futura producción de un acto administrativo.

En primera instancia se rechazó la medida cautelar solicitada. Al revocar parcialmente la resolución anterior, la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso administrativo Federal entendió que: (i) el procedimiento de formación y sanción de las leyes, por regla, se halla excluido del ámbito de conocimiento de los jueces³⁴; (ii) en el caso, la actora solicitaba no ya el examen de aquel procedimiento sino que se ordenara al Ejecutivo se abstenga de elevar su Proyecto al Congreso hasta tanto tome vista, vista que había sido denegada; (iii) a la luz de la ley 23.187 que crea la corporación actora, y en especial atento las competencias y cometidos allí asignados a la misma, le asistía a ella un derecho a la información³⁵; (iv) no se puede obtener la suspensión cautelar de un trámite colegislativo invocando el art. 38, RPA³⁶; (v) por analogía, el art. 38 RPA puede permitir el acceso

³³ CNFed. Cont. Adm., sala III, causa 20.355/03, "CPACF - Inc. Med. c. EN - PEN - Procuración del Tesoro de la Nación s/ amparo ley 16.986", del 2003/12/03.

³⁴ Con fundamentos en "Colella, Ciriaco c. Fevre y Basset y/u otro S.A.", Fallos: 268:352 (1967).

³⁵ Con fundamentos en la sentencia cit. en nota 24.

³⁶ Puede confrontarse este caso con CNFed. Cont. Adm., sala IV, causa 11770/00, "Liberman, Samuel — incidente med. II— c. PEN - Secretaría de Comunicaciones s/ medida cautelar (autónoma)", del 2001/03/20, en el cual la actora solicitaba que, mediante el dictado de una medida cautelar autosatisfactiva, se ordenara al Poder Ejecutivo Nacional que se abstuviera de emitir acto administrativo alguno que autorizase a una prestadora de un servicio público a compensar el canon que le correspondía pagar por contrato de concesión, y que,

a las actuaciones por el () te a sus cor

De tal n () tada, y not () tor no ya la () ción conter () recalcarse () sin que ope ()

B) Medida () mación cor () función adi ()

Como s () convalidad () a fin de acc () tramita físic () materializa () cicio de la fi ()

Tal acce () plazos —art () diente en el () de acto adr () uno; ello p () ocupa, tant () rativos, y e () los a la pro () diente en cu () nica: un pro () destinado a () elevación al ()

Es por el () acceso a la ir () medida en c () al se requi () tante.

se acto ya hubi () cionado con () on a su part () Este artícu () mos al titular () o limitarla, ()

stenga de impul-
i acto hasta tan-
0, RPA

nsiderada inadec-
eto de la medida
il, previa adapta-
a información.

legio Público de
de amparo para
Procuración del
de las actuacio-
un proyecto de
autelarmente, se
iera de elevar el
r acto que posea
hubiera tomado
pretendía tomar
yecto de ley. Por
a producción de

lar solicitada. Al
ara Nacional de
al entendió que:
yes, por regla, se
ueces³⁴; (ii) en el
l procedimiento
evar su Proyecto
t sido denegada;
ctora, y en espe-
idos a la misma,
o se puede obte-
vo invocando el
ermitir el acceso

. Med. c. EN - PEN -
2/03.
S.A.", Fallos: 268: 352

IV, causa 11770/00,
nicaciones s/ medida
e, mediante el dictado
tivo Nacional que se
restadora de un servi-
o de concesión, y que,

a las actuaciones; (vi) como el pedido efectuado en sede administra-
tiva por el Colegio habría apuntado a obtener la información atinen-
te a sus cometidos, debía aplicarse el art. 204, CPCCN³⁷.

De tal modo, se dispuso una medida cautelar distinta de la solici-
tada, y notablemente más restringida: que se le diera al Colegio ac-
tor no ya la vista solicitada sino que se le diera acceso a la informa-
ción contenida en el expediente identificado. Mas todo ello —debe
recalcarse—, sin los efectos secundarios del art. 38, RPA, en especial
sin que operaran los efectos del art. 76, RPA, v.gr., suspensión.

B) Medida cautelar a fin de que un órgano brinde acceso a la infor- mación contenida en un expediente que no trasunta ejercicio de la función administrativa

Como surge del caso reseñado precedentemente, se habría
convalidado judicialmente la posibilidad de obtener tutela cautelar
a fin de acceder a la información contenida en un expediente que
tramita físicamente entre los cuadros de la Administración, pero que
materializa no ya el ejercicio de la función administrativa sino el ejer-
cicio de la función de legislador propia del Poder Ejecutivo.

Tal acceso, según el caso reseñado, no produce la suspensión de
plazos —art. 76, RPA— y es lógico que no pueda hacerlo: un expe-
diente en el que tramita un proyecto de ley no culmina con el dictado
de acto administrativo que incida en la esfera de los particulares al-
guno; ello pues un Mensaje presidencial no lo hará, y, en lo que nos
ocupa, tanto la LPA como el RPA reglan en materia de actos adminis-
trativos, y en materia de procedimientos administrativos endereza-
dos a la producción de uno. En el caso antes mencionado, el expe-
diente en cuestión trasuntaba actividad enderezada a ser interorgá-
nica: un proyecto en vías de elaboración en sede del Poder Ejecutivo,
destinado a madurar y, una vez convertido en mensaje, pasible de
elevación al Congreso.

Es por ello que, si bien por analogía el art. 38 RPA permitiría el
acceso a la información, su invocación no parece determinante en la
medida en que se demuestre que la información, en relación a la
cual se requiere acceso, hace directamente a los cometidos del soli-
citante.

si ese acto ya hubiera sido dictado, se ordenara a la SC y a la CNC que no emitieran acto alguno
relacionado con la cuestión debatida en ningún expediente administrativo sin darle inter-
vención a su parte.

³⁷ Este artículo establece facultades del juez: "Para evitar perjuicios o gravámenes inne-
cesarios al titular de los bienes, podrá disponer una medida precautoria distinta de la solici-
tada, o limitarla, teniendo en cuenta la importancia del derecho que se intentare proteger".

Como puede verse, esta lectura jurisprudencial, siguiendo el precedente "Tiscornia"³⁸ ya citado, anuda el análisis de la verosimilitud del derecho en tanto reencuadrado —derecho a la información— a la preexistencia de interés legitimante al efecto a la luz de los objetivos estatutarios o contenidos en la ley de creación.

C) Acción de amparo y nulidad del acto denegatorio de la vista

La jurisprudencia ha hallado inadecuada, a los fines de obtener información, la vía de una acción de amparo tendiente a obtener la declaración de nulidad del acto que, en forma ilegal y arbitraria, conculca la legalidad constitucional al violar el debido proceso adjetivo negando la "vista" en un expediente por el cual tramita un proyecto de modificación de una ley vigente. Y ello surge de un caso de febrero del 2004³⁹ que hace a la oportunidad en que el Tribunal interviniente resolviera la cuestión de fondo preanunciada en la sentencia mencionada en el acápite a), *supra*⁴⁰.

En el caso, la corporación actora había iniciado acción de amparo a fin de que se declarara la nulidad de un acto del acto que le negaba la vista en un expediente en el que tramitaba un proyecto de modificación de un Código nacional.

El Tribunal interviniente, en el caso, debió reencuadrar, en virtud del principio de *iura novit curia*, la acción de amparo incoada para obtener la nulidad del acto denegatorio de la vista, transformándola en una pretensión anulatoria del acto que había denegado a la actora el acceso a la información contenida en el expediente identificado, que aun no había sido elevado al Congreso. De tal modo, no se trataba ya de un caso de otorgamiento de vista bajo el RPA sino de acceso a la información; no se trataba ya de una acción de amparo para obtener una nulidad, sino de una pretensión de nulidad del acto denegatorio de ese acceso. Se operó, entonces, un doble reencuadre.

A tal fin, y en lo que interesa, entendió el Tribunal que: (i) el magistrado tiene la facultad y el deber de analizar los conflictos litigiosos

³⁸ Véase nota 24.

³⁹ CNFed. Cont. Adm., sala III, causa 17.524/03, "CPACF c. EN - PEN - Procuración del Tesoro de la Nación s/ amparo ley 16.986", del 2004/02/27.

⁴⁰ Esta sentencia fue anotada en un excelente trabajo de una especialista en temas de ética pública, CAPUTI, M. Claudia, "Un momento crucial de la transparencia administrativa. Un fallo trascendente que permite reflexionar sobre el camino recorrido y las etapas futuras", RAP, núm. 312, Buenos Aires, Ciencias de la Administración, 2004, ps. 57/70, quien destacó que, desde el punto de vista axiológico, el fallo era encomiable, y que morigeraba la arbitrariedad de la decisión oficial denegatoria del acceso a la información el hecho de que aún no se hallaba vigente el dec. 1172/02, anexo VII.

y dirimirlos según la realidad que rigen con presunciones⁴¹ o supliendo (ii) ello, en la medida en que se desvirtúan con carácter reencuadrado la actividad del acto que informa; (iv) que el acto impugnado administrativo recae en el marco del procedimiento como colectivo de los sujetos⁴⁴, puede suscribirse en el marco del reencuadre.

En el marco, e inoponibilidad del acto denegatorio del acceso a la información— la información cometidos (le afectado, se resolvió la grado de la mane revocó parcialmente el acto inoponibilidad al Colegio corporación, accesado.

Como puede verse en el dictado del decreto Anexo VII, que se confronta el acceso a la información a la luz de la norma que de detectar el derecho emergente del ya citado.

⁴¹ Con fundamentos "Palmas del Chaco Austral" de Tuschnaider", Fallos: 301.

⁴² Con invocación de "Fayt y Belluscio, Fallos: 301".

⁴³ Con cita de "Bernár".

⁴⁴ Con cita de GONZÁLEZ.

⁴⁵ Véase nota 24.

y dirimirlos según el derecho vigente, calificando de modo autónomo la realidad fáctica y subsumiéndola en las normas jurídicas que la rigen: con prescindencia de los fundamentos que enuncien las partes⁴¹ o supliendo el derecho que las partes no invocan erradamente⁴²; (ii) ello, en la medida en que no se hallen comprendidos puntos resueltos con carácter firme en primera instancia⁴³; (iii) en el caso, se reencuadra la acción de amparo como acción enderezada a la nulidad del acto que impide, ilegítimamente, la solicitud y obtención de información; (iv) se impone tal recalificación a poco que se advierte que el acto impugnado no se dictó en el marco de un procedimiento administrativo reglado por la LPA y el RPA (por ende, no era un procedimiento para el dictado de un eventual acto o reglamento) sino en el marco del ejercicio de las competencias propias del Poder Ejecutivo como colegislador (art. 77, C.N.); (v) en razón del principio de publicidad de los actos de gobierno, pilar de todo gobierno republicano⁴⁴, puede suscitarse la intervención del Poder Judicial, mas en el marco del reencuadre efectuado.

En el marco, entonces, de una pretensión de nulidad del acto denegatorio del acceso a la información, y considerando —entre otros argumentos— la específica legitimación del Colegio actor a la luz de sus cometidos (ley 23.187, art. 20, incs. c y h), y el derecho subjetivo afectado, se resolvió, por un lado, que la acción debía ser reencuadrada de la manera ya reseñada, y, en cuanto al fondo, el Tribunal revocó parcialmente la sentencia anterior, declarando la nulidad parcial del acto impugnado en cuanto impedía el acceso a la información al Colegio actor, mandándose a la demandada a dar, a dicha corporación, acceso a la información contenida en el expediente identificado.

Como puede verse en esta sentencia, dictada con posterioridad al dictado del dec. 1172/03, pero antes de la entrada en vigencia de su Anexo VII, que regla el acceso a la información, todavía el Tribunal confronta el acceso peticionado con la específica legitimación a la luz de la norma que otorga competencias al peticionante, a los fines de detectar el derecho subjetivo agraviado, adoptándose la tesitura emergente del ya citado "Tiscornia"⁴⁵.

⁴¹ Con fundamentos en "Nación Argentina - Secretaría de Estado de Justicia c. S.A. Las Palmas del Chaco Austral", Fallos: 308:778 (1986); "Álvarez Thomas S.R.L. c. Gitla Marozowski de Tuschnaider", Fallos: 305:405 (1983).

⁴² Con invocación de "Juzgado de Instrucción Militar Nº 50 de Rosario", voto de los Dres. Fayt y Belluscio, Fallos: 306:303 (1984).

⁴³ Con cita de "Bernárdez, Juan A. c. Aurelio Flores", Fallos: 307:948 (1985).

⁴⁴ Con cita de GONZÁLEZ CALDERÓN, *Derecho Constitucional Argentino*, cit., p. 428.

⁴⁵ Véase nota 24.

D) Acción de nulidad del acto denegatorio del acceso a la información

Como puede verse a partir del caso recordado en el acápite precedente, sí es hábil para encauzar la efectividad del derecho a la información el planteo de una acción de nulidad del acto que impide el acceso a la información. Asimismo, cabe señalar que, en el caso mencionado, se tuvo por agotada la vía administrativa con el mero acto denegatorio.

E) Acción de amparo para que se declare ilegítima la omisión de brindar información

Como ya se adelantó, el anexo VII del dec. 1172/03 hoy habilita, a toda persona, a requerir, consultar y recibir información obrante —en lo que nos interesa— en poder de “organismos, entidades, empresas, sociedades, dependencias y todo otro ente que funcione bajo la jurisdicción del Poder Ejecutivo Nacional”; y de “instituciones o fondos cuya administración, guarda o conservación esté a cargo del Estado Nacional a través de sus jurisdicciones o entidades”⁴⁶.

La jurisprudencia posterior a la entrada en vigencia de ese Anexo parecería seguir la sana —republicanamente sana— senda abierta por los precedentes antes mencionados. Mas lo que sorprende es que los casos que aquí se reseñan *no tenían* por destinatario a organismos abarcados por aquel anexo VII, sino a otros Poderes del Estado.

Así, en un caso⁴⁷ de fines del 2004⁴⁸, una Fundación inició acción de amparo contra el Estado Nacional, Presidencia Provisional de la

⁴⁶ Resulta relevante, a los fines de desbrozar la jurisprudencia posterior a su entrada en vigencia, recordar que este anexo: (i) establece una presunción en su art. 8º, pues se presume pública toda información producida u obtenida por o para los comprendidos en los dos grupos enumerados; (ii) crea un derecho subjetivo en su art. 6º, pues “toda persona física o jurídica, pública o privada, tiene derecho a solicitar, acceder y recibir información”; (iii) borra toda consideración específica del *status* del solicitante en su art. 6º pues no es necesario acreditar derecho subjetivo o “interés legítimo” alguno; (iv) borra toda exigencia de fundamentación del pedido de información en su art. 11; (v) fija excepciones al régimen (v.gr., información exceptuada por ley o decreto anterior; información exceptuada por el propio anexo VII del dec. 1172/03); (vi) establece un amparo por mora (art. 28, LPA) para el caso de que, cumplido el plazo prefijado, la demanda de información no se hubiera satisfecho o si la respuesta a la requisitoria hubiere sido ambigua, parcial o inexacta, considerándose que en tales supuestos media negativa a brindarla.

⁴⁷ CNFed. Cont. Adm., sala III, causa 187.343/02, “Fundación Poder Ciudadano c. EN Presidencia Provisional del H. Senado s/ amparo ley 16.986”, del 2004/11/29.

⁴⁸ Sentencia anotada por ROVNER, Ricardo D., “Las dos caras del Congreso”, REDA, núm. 54 Buenos Aires, Lexis Nexis Depalma, 2005, ps. 932//935, esp. p. 935, donde —con pragmático espíritu— concluye: “Los mecanismos del acceso a la información pública, aunque con dif

Honorable Cámara ilegalmente realizada e sería censado esa Cámara; lo que el censo fijado por dec. los; normas que dos para remu te el plazo de acerca de: el c “módulos; aut la asignación c gislativos; crit control del des afectados al sis ción de fondos precitada Cám de módulos o i

Habiendo r incoada resuel juzgado distint se acompañara lada a los cens poder de la de mentación hub bería ser requer respecto del sis mismo plazo, s dades encarg ción a los distin de los recursos modulo, comp los senadores y mación que se resuelva sobre cionante. La undada resolu con Cabe destac en lugar de

lades, están funci ados, aunque tal v a saber qué hacen

Honorable Cámara de Senadores de la Nación, a fin de que se declarara ilegítima la omisión en que éste incurriera, de brindarle información sobre los resultados de los censos de personal de esa Cámara realizados en 2000 y 2002; la indicación acerca de la fecha en que sería censado el personal de la planta transitoria y/o contratados de esa Cámara; los costos del censo del año 2002; los motivos por los que el censo del año 2002 no fue llevado a cabo dentro del plazo fijado por dec. DP 0382/02; funcionamiento del sistema de módulos; normas que facultan a los Senadores de la Nación a asignar fondos para remunerar a su equipo de colaboradores y asesores durante el plazo de vigencia de sus mandatos; en particular, información acerca de: el concepto de módulo; funcionamiento del sistema de "módulos; autoridad encargada de la distribución y mecanismos para la asignación de los módulos a los señores senadores o bloques legislativos; criterio para esa distribución; mecanismos internos de control del destino de los fondos; monto total anual de los recursos afectados al sistema de módulos; composición de la última distribución de fondos entre los distintos señores senadores o bloques de la precitada Cámara; ejemplares de las normas que regulan el sistema de módulos o indicación de la forma de acceder a ellas.

Habiendo revocado la Cámara el rechazo *in limine* de la acción incoada resuelto en primera instancia, y radicada la causa ante otro juzgado distinto, se hizo lugar a la acción tal que en el plazo allí fijado se acompañara copia autenticada de toda la documentación vinculada a los censos realizados en los años 2000 y 2002 que se hallare en poder de la demandada; en caso de que todo o parte de esa documentación hubiera sido remitida a otra dependencia, la misma debería ser requerida a los fines del cumplimiento de la manda judicial; respecto del sistema de módulos, se resolvió se informe, dentro del mismo plazo, sobre concepto y funcionamiento del sistema, autoridades encargadas de su distribución y mecanismos para su asignación a los distintos senadores o bloques legislativos, monto total anual de los recursos afectados al sistema y monto que represente cada módulo, composición de las últimas distribuciones entre los distintos senadores y/o bloques legislativos; tal que, a la vista de la información que se produzca y la documentación que se acompañe, se resuelva sobre el efectivo cumplimiento del requerimiento del accionante. La Cámara confirmó en todas sus partes la extensa y fundada resolución de primera instancia.

Cabe destacar que la resolución de primera instancia, confirmada, en lugar de declarar la mera ilegitimidad de la omisión de la de-

cultades, están funcionando. Los jueces no tienen muchas dudas sobre la viabilidad de los pedidos, aunque tal vez deban poner algo más de firmeza. La información es accesible. Ahora falta saber qué hacemos con ella".

mandada, lo cual la hubiera equiparado casi a una declaración teórica, ordenó a la demandada que cumpliera, en el plazo establecido, con lo allí especificado. De tal modo hizo cesar, en el plazo indicado, los efectos de la ilegitimidad de la omisión, decisión confirmada en todas sus partes por la alzada.

Al confirmar la decisión anterior, la Cámara repasó el contenido del estatuto de la Fundación actora, así como la existencia o inexistencia de una norma atributiva de competencia que le imponga —o, en su caso, le prohíba— al demandado, dar a conocer la información requerida, concluyendo en que: (i) entre los cometidos de la Fundación se hallaba el de “apoyar... la plena vigencia del orden jurídico y del estado de derecho”, el de “apoyar e impulsar proyectos de investigación tendientes a lograr una mayor transparencia y eficiencia de los procesos... administrativos”, pudiendo “intervenir por todos los medios lícitos en el desarrollo de los objetivos precedentes...”; tal que la no provisión de la información requerida cobraba relevancia a efectos del interés esgrimido, enderezado a cumplimentar un objetivo estatutario; y concluyendo en que (ii) no había acreditado la demandada la vigencia de norma previa alguna que colocara bajo calificación o privilegio alguno la información fáctica, financiera y normativa requerida por la actora y se hallaba, por ende, como demandada, obligada a dar acceso a esa información.

Como podrá advertirse, las condiciones de legitimación activa, en el caso, y a la luz de los agravios expresados, fue sopesada expresamente por el Tribunal, siguiendo el ya legendario “Tiscornia”⁴⁹. También se analizaron las condiciones de legitimado pasivo del demandado, en especial bajo la ley 25.152, art. 8°.

F) Acción de amparo para que se condene a publicar en la web

Similares características a las del anterior caso exhibe uno de mayo de 2005^{50, 51}. Dos asociaciones civiles iniciaron acción de amparo a fin de que se condene a la Honorable Cámara de Senadores del Congreso de la Nación a publicar en la página web de ésta última decretos de carácter parlamentario y administrativo emitidos por la Presidencia de dicho Cuerpo en virtud de lo dispuesto por los arts. 44,

⁴⁹ Cit. en nota 24.

⁵⁰ CNFed. Cont. Adm., sala III, causa 17.426/04, “Centro de Implementación de Políticas Públicas E. y C. y otro c. Honorable Cámara de Senadores del Congreso de la Nación s/ amparo Ley 16.986”, del 2005/05/27.

⁵¹ Sentencia anotada por LAVALLE COBO, Dolores, “Un nuevo avance jurisprudencial en derecho de acceso a la información pública”, LA LEY, 2005-D, 847/854, quien concluye: “Aplaudimos la decisión de la Justicia, que, una vez más, se pronuncia a favor del reconocimiento del derecho de acceso a la información pública (...)”.

inc. a) y 50, inc. Cámara.

En primera instancia accionada que di blicación de los riores a la vigencia opuestas por dicha sión, falta de legitimación, decisión fue confirmada.

Entendió, expresamente, la vigencia de la acción 16.986, cuyo término puede ser de plazo cesario que se pr arribaría a solución demandado de o. establecida en re rios en página w omisiva hasta el d ad al mes de agosto fue evaluado por una demora irrazo un poco más de u aguardando el cu punto de partida otro que aquél en sede administrativa do antes del vencim (inc. e) de la ley de resulta oportuna; civiles que se encu persona jurídica e civil, y se dirigió c Nación, órgano es conforman uno de forme al art. 44 de ene por cometido una sociedad de constructivamente dano pueda desarr propone “informa ciones y otros m tan incrementar su del Estado”; la coac de activismo y cont

inc. a) y 50, inc. c) y concordantes del Reglamento Interno de esa Cámara.

En primera instancia se hizo lugar a la demanda y se ordenó a la accionada que disponga lo necesario para que se cumpla con la publicación de los decretos administrativos y parlamentarios posteriores a la vigencia del reglamento. A tal fin rechazó las defensas opuestas por dicha parte en relación a la extemporaneidad de la acción, falta de legitimación activa y no justiciabilidad de la materia. Tal decisión fue confirmada por la Cámara.

Entendió, específicamente, el Tribunal, que: (i) el plazo de caducidad de la acción de amparo establecido por el art. 2º, inc. e) de la ley 16.986, cuyo término de 15 días ha sido considerado razonable, no puede ser de plano aplicable a todos los supuestos, sino que es necesario que se precise en cada caso, puesto que de lo contrario, se arribaría a soluciones reñidas con la justicia, y en el caso, se acusó al demandado de omitir las publicaciones reglamentariamente por el establecida en relación los decretos administrativos y parlamentarios en página web, observándose la reiteración de esa conducta omisiva hasta el presente para los decretos emitidos con anterioridad al mes de agosto de 2004, —según reconoce el propio apelante y fue evaluado por la sentenciante—; (ii) las actoras no incurrieron en una demora irrazonable sino que esperaron un lapso prudencial —de un poco más de un año—, para formular su petición en tal sentido, aguardando el cumplimiento espontáneo del demandado; (iii) el punto de partida del plazo de caducidad de la acción no pudo ser otro que aquél en que se formalizó la presentación de las actoras en sede administrativa, por lo que la interposición del amparo deducido antes del vencimiento los 15 días hábiles establecidos por el art. 2º, inc. e) de la ley de amparo, contados a partir de aquella formalización resulta oportuna; (iv) la demanda fue incoada por dos asociaciones civiles que se encuentran autorizadas para funcionar con carácter de persona jurídica en los términos del art. 33, 2ª parte, inc. 1º, Cód. Civil, y se dirigió contra el Estado Nacional, Honorable Senado de la Nación, órgano este último que, junto a la Cámara de Diputados, conforman uno de los poderes del Estado —Poder Legislativo— conforme al art. 44 de la Constitución Nacional; (v) el Centro co-actor tiene por cometido “contribuir de manera significativa a consolidar una sociedad democrática, justa y en crecimiento integrada constructivamente a la comunidad de naciones, donde cada ciudadano pueda desarrollar su potencial en libertad” y, en particular, se propone “informar a la sociedad civil a través de seminarios, publicaciones y otros medios para acercarle instrumentos que les permitan incrementar su capacidad de control y evaluación de las políticas del Estado”; la coactora tiene por objetivo “la creación de un espacio de activismo y control ciudadano, destinado a promover el fortaleci-

miento institucional y la construcción de la ciudadanía comprometida con el respecto de los derechos fundamentales"; (vi) la no provisión de la información requerida cobra relevancia a efectos de los intereses esgrimidos, enderezados a cumplimentar los objetivos estatutarios de las co-actoras.

Cabe destacar que también en este caso se confrontó la legitimación activa de las accionantes a la luz de sus objetivos estatutarios, así como la legitimación pasiva de la demandada bajo la ley citada al final del acápite e), *supra*.

G) Pretensión autónoma de acceso a la información

Tal vez el caso⁵² más rico en matices sea el que tramitó por ante la sala IV de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso-administrativo Federal⁵³. Ello pues vino a consagrar lo que podría denominarse el nacimiento de una pretensión autónoma de acceso a la información.

El caso fue planteado por la Asociación actora como diligencias preliminares. En primera instancia, se resolvió rechazar las medidas preliminares solicitadas por la parte actora. Ello en tanto en el art. 327 CPCCN se establecía un procedimiento de excepción, cuya finalidad era que el juez, al momento de dictar sentencia, contara con los medios probatorios suficientes para decidir el litigio; del análisis de los fundamentos expuestos por la peticionaria no surgían justas causas que hicieran viable lo solicitado, toda vez que no se apreciaban motivos justificados para temer que la producción de la prueba indicada en el escrito de inicio pudiera resultar imposible o muy dificultosa en la etapa procesal oportuna, tal como era requerido en el art. 326 CPCCN; en tales condiciones, la pretensión resultaba injustificada ya sea que se la considerase prueba anticipada o bien diligencia preliminar, máxime si se atendía a lo referido por la demandada en cuanto a que la documentación que individualizaba la actora podía ser consultada ante la Dirección de Asuntos Jurídicos de la Presidencia del H. Senado de la Nación o por la *Internet* (fs. 41/41 vta.).

A su turno, la Cámara resolvió: por un lado, confirmar la sentencia de primera instancia en cuanto a que la acción incoada no era admisible en los términos de una diligencia preliminar (arts. 323,

⁵² Causa n° 148.649/02 "Asociación del Personal Legislativo-APLc. EN - H. Congreso de la Nación - H. Senado - ley 23.551 s/ diligencia preliminar", del 2004/06/03.

⁵³ Sentencia anotada por GILARDI MADARIAGA DE NEGRE, Cecilia, "Derecho de acceso a la información pública", REDA, núm. 52, Buenos Aires, Lexis Nexis Depalma, 2005, ps. 28/29.

sigtes., CPCCN); tación considerá formación públi que, dentro del j ción de la actora ción por aquélla

A tal fin, ente lidad de que, cor realicen actos pr a evitar la frustra viniendo las con producir con re CPCCN); (ii) en e para la excepcio causa resultaba c Decretos de Pre ambas plantas (t realizadas en las del año en cursc nes extraescalaf ea; (iv) si bien la i nicios ulteriores querida y la ause ceto proceso fut igencia preliminar (v) se trataba de i nter efectivo el d derecho de acc eional e infracc eercicio del dere como persona ju so o causa judi 86 y 117, CN); (v ue conferido y demandante p la Dirección d p implícitamen omación; (ix) efensiva de los der acceder a la inf a un plazo al e

Sin duda, el re de la obtenc

sigtes., CPCCN); pero, por el otro lado, resolvió encauzar la presentación considerándola una pretensión autónoma de acceso a la información pública requerida, por lo cual ordenó a la demandada que, dentro del plazo de diez días de notificada, pusiera a disposición de la actora y en la oficina que indicara al efecto, la documentación por aquella requerida.

A tal fin, entendió que: (i) en casos excepcionales cabe la posibilidad de que, con anterioridad a la interposición de la demanda, se realicen actos procesales tendientes a asegurar la eficacia e incluso a evitar la frustración de las etapas introductiva o probatoria, previniendo las consecuencias negativas que esa eventualidad puede producir con respecto a la fase decisoria (conf. art. 323 y sigtes., CPCCN); (ii) en el caso, no se encontraban reunidas las exigencias para la excepcional vía procesal intentada; (iii) de la lectura de la causa resultaba que la actora perseguía tomar conocimiento de los Decretos de Presidencia, con las designaciones de personal en ambas plantas (transitoria y permanente), y de las modificaciones realizadas en las estructuras del Honorable Senado, por el período del año en curso (2002), promociones, subrogancias, designaciones extraescalafonarias y modificaciones de la estructura orgánica; (iv) si bien la actora alegaba la eventualidad de la promoción de juicios ulteriores, la autosuficiencia de la información por ella requerida y la ausencia de vinculación con la promoción de un concreto proceso futuro obstaban a encuadrar la acción como una diligencia preliminar en los términos de los arts. 323 y sigtes., CPCCN; (v) se trataba de una demanda autónoma cuya finalidad última era hacer efectivo el principio de publicidad de los actos de gobierno y el derecho de acceso a la información pública reconocidos constitucional e infraconstitucionalmente; (vi) en el caso se trataba del ejercicio del derecho de acceso a la información pública del que, como persona jurídica, es titular la asociación actora; (vii) mediaba caso o causa judicial que habilita la intervención de los jueces (arts. 116 y 117, CN); (viii) al contestar el Estado Nacional el traslado que le fue conferido y señalar que la totalidad de la documentación que la demandante pretendía conocer se encontraba a su disposición en la Dirección de Asuntos Jurídicos de la Presidencia del H. Senado, implícitamente reconoció el derecho de aquella a acceder a tal información; (ix) razones de economía procesal y la tutela judicial efectiva de los derechos llevaban a reconocer el derecho de la actora a acceder a la información pública requerida, fijándole a la demandada un plazo al efecto.

Sin duda, el reencuadre apuntado —núm. (v), *supra*— sirvió a los fines de la obtención de la información requerida.

H) Acción de amparo con el objeto de obtener el acceso a la información, en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

También en la Ciudad de Buenos Aires se han efectuado planteos en sede judicial a fin de obtener acceso a información que se halla en poder estatal. Cabe mencionar un caso⁵⁴, del 2005⁵⁵, que guarda trascendencia pues, como se sabrá, en esa jurisdicción existe una ley de acceso a la información, la ley 104⁵⁶, a juego con el art. 61 de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, que establece, en lo pertinente, que “[s]e garantiza (...) el acceso a la información (...)”, y cuyo art. 105 establece, entre los deberes del Jefe de Gobierno, “[a]rbitrar los medios idóneos para poner a disposición de la ciudadanía toda la información y documentación atinente a la gestión de gobierno de la Ciudad”.

En primera instancia se rechazó la acción incoada por los co-actores y por la Asociación co-actora. A su turno, la Cámara hizo lugar a la apelación de la actora, revocó la sentencia apelada, hizo lugar a la acción intentada y ordenó a la demandada (Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires, en la persona de Jorge Telerman y Santiago de Estrada [presidente y vice] y contra la Junta de Ética, Acuerdos y Organismos de Control de la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires, en la figura de su Director y Presidente Sres. Miguel von Rozenmerg y Juan Carlos Linch) que, en el plazo de quince días, entregará a los actores la información solicitada (v.gr., la totalidad de las declaraciones juradas de bienes y recursos de los sesenta legisladores de la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires), con las limitaciones explicitadas en la misma sentencia.

Para así resolver, entendió que: (i) el 2004/08/17, los actores requirieron al Director de la Junta de Ética, Acuerdos y Organismos de Control de la Legislatura la totalidad de las declaraciones juradas patrimoniales de los legisladores, en los términos de la ley 104, especificando en dicha oportunidad que no se requería información sobre domicilios, teléfonos o de terceros que fuera confidencial; (ii) luego de diversas vicisitudes, los co-actores, al no recibir respuesta, iniciaron acción; (iii) en primera instancia se rechazó la acción de amparo interpuesta; (iv) debía hacerse lugar a lo solicitado, mas con una limitación: se circunscribe la información solicitada a aquellos datos que den cuenta únicamente del contenido patrimonial de las declaraciones, debiendo suprimirse, en la información cuyo acceso aquí se ordena, todos los datos que aludan a la privacidad de los actores, como ser la men-

⁵⁴ Expte. N° 13621/0 “Campos Ríos Maximiliano Ulises c. Legislatura s/ Amparo (art. 14 CCABA)”, del 2005/06/09.

⁵⁵ Esta sentencia fue anotada por CONVERSE, Martín M., op. cit., n. 25.

⁵⁶ Ampliar, con provecho, en AMMIRATO, Aurelio L. - SCHEIBLER, Guillermo M. - TRÍPOLI, Pablo, “Ley 104 de acceso a la información de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires”, LA LEY, 2003-F, 294/304.

ción del grup
terminación

Nótese qu
art. 1°: “Dere
formidad cor
solicitar y a r
na, de cualqi
descentraliza
tado, socieda
ciudades de
empresariales
capital o en la
lativo y del Ju
demás órganc
dad de Buenc
juradas patri
ción de la Ciu

Dada la oj
rando la espec
sana interpret
la normativa
infraconstituc

I) Amparo p

Finalmente
en jurisdicción
contemplada e
establece: “Si
gables] la dem
respuesta a la r
considera que
ción prevista e
y ha sido pasit

⁵⁷ Dicho art. 28 n
cialmente se libre orc
administrativa hubier
currido un plazo que e
o de fondo que requie
da, teniendo en cuent
administrativa intervi
cida. La decisión del ju
lo hubiere evacuado, s
para que la autoridad
que se establezca seg

⁵⁸ COMADIRA, Juli
esp. sección 4.4.2., pt

ción del grupo familiar, domicilios o todo otro dato que exceda la determinación del contenido patrimonial de los distintos legisladores.

Nótese que la norma aplicable al caso (ley 104) establece en su art. 1°: "*Derecho a la información: Toda persona tiene derecho, de conformidad con el principio de publicidad de los actos de gobierno, a solicitar y a recibir información completa, veraz, adecuada y oportuna, de cualquier órgano perteneciente a la administración central, descentralizada, de entes autárquicos, Empresas y Sociedades del Estado, sociedades anónimas con participación estatal mayoritaria, sociedades de economía mixta y todas aquellas otras organizaciones empresariales donde el Estado de la Ciudad tenga participación en el capital o en la formación de las decisiones societarias, del Poder Legislativo y del Judicial, en cuanto a su actividad administrativa, y de los demás órganos establecidos en el Libro II de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires*". Y en su art. 3° dispone: "...[l]as declaraciones juradas patrimoniales establecidas por el artículo 56 de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires son públicas...".

Dada la operatividad de esa normativa, y en especial considerando la específica identificación de legitimados activos y pasivos, la sana interpretación jurisprudencial reseñada halla quicio no solo en la normativa constitucional sino, en especial, en la legislación infraconstitucional vigente.

D) Amparo por mora (dec. 1172/03)

Finalmente, existe una vía para obtener información, que se halle en jurisdicción del Poder Ejecutivo nacional —en lo que nos ocupa— contemplada en el art. 14 del anexo VII del dec. 1172/03. Dicha norma establece: "Si una vez cumplido el plazo establecido [10 días, prorrogables] 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 N° 19.549 y modificatorias"⁵⁷, y ha sido pasible de un fundado análisis por parte de COMADIRA⁵⁸.

⁵⁷ Dicho art. 28 reza: "El que fuere parte en un expediente administrativo podrá solicitar judicialmente se libre orden de pronto despacho. Dicha orden será procedente cuando la autoridad administrativa hubiere dejado vencer los plazos fijados y en caso de no existir éstos, si hubiere transcurrido un plazo que excediere de lo razonable sin emitir el dictamen o la resolución de mero trámite o de fondo que requiera el interesado. Presentado el petitorio, el juez se expedirá sobre su procedencia, teniendo en cuenta las circunstancias del caso, y si lo estimare pertinente requerirá a la autoridad administrativa interviniente que, en el plazo que le fije, informe sobre las causas de la demora acaudada. La decisión del juez será inapelable. Contestado el requerimiento o vencido el plazo sin que se lo hubiere evacuado, se resolverá lo pertinente acerca de la mora, librando la orden si correspondiere para que la autoridad administrativa responsable despache las actuaciones en el plazo prudencial que se establezca según la naturaleza y complejidad del dictamen o trámites pendientes".

⁵⁸ COMADIRA, Julio Rodolfo, "Procedimiento administrativo y participación ciudadana", esp. sección 4.4.2., publicado en www.eldial.com.ar.

A modo de remedio residual, entonces, y dentro del limitado ámbito de aplicación del citado decreto, el remedio apuntado —amparo por mora— podría ser el destinado a obtener el pronto despacho de las actuaciones, v.gr., del pedido de información, o bien ser reenacuadrado, como se vió antes, en un amparo enderezado, directamente, a la obtención de información por aplicación del principio de *iura novit curia*.

V. BALANCE Y PROYECCIONES

De acuerdo, con lo expuesto, se infiere, en materia de acceso a la información pública que se halla en poder estatal, una tendencia jurisprudencial sana, adaptada a los modernos requerimientos de la vida en una república, enderezada —si se quiere— a la “recuperación del derecho”⁵⁹. Es que sin información no se puede participar; sin información no se puede optar, competir o reprobar; sin información no se puede decidir en forma informada —perdón la reiteración— y responsable.

De cara a los tres Poderes del Estado nacional, los legitimados activos y pasivos parecerían verse beneficiados con una moderna visión que reconoce un derecho subjetivo de clara fuente constitucional (art. 1º, CN), y, en la Ciudad de Buenos Aires, de novedosa fuente legislativa. Ambos se benefician pues con el acceso a la información se mejora la vida democrática de la población, siendo ésta uno de los elementos del Estado. También parecerían verse beneficiados los legitimados activos con la morigeración de recaudos de agotamiento de la vía administrativa, y con una encomiable aplicación del principio de *iura novit curia* en pos de la tutela de un derecho que dista de tener contenido patrimonial destacable. En estos aspectos, a contrario de lo que dice el *motto* de este trabajo, el derecho judicial no ha transitado por ninguna neblina derivada de la ausencia de una ley específica aplicable.

Mas la enriquecida interpretación jurisprudencial repasada —debe puntualizarse— se origina en una grave anomalía: la ausencia de exhibición *ex ante* de la información. Es tal extremo fáctico el que conduce a planteos de las personas en sede del destinatario originario y, posteriormente, en sede del órgano judicial, y es ello lo que genera los costos de transacción correspondientes.

A principios del 2004, se anunciaba el dictado del dec. 1172/03 como la sanción de una “nueva ley”⁶⁰. Ello, de cara a la jurisdicción

⁵⁹ Tomamos la expresión de GORDILLO, Agustín, *Tratado de Derecho Administrativo*, t. I, 8ª ed., Buenos Aires, Fundación Derecho Administrativo, 2003, p. IV-10.

⁶⁰ CICERO, Nidia K., “La reglamentación del acceso a la información pública”, JA, 2004-I, 1290/1291.

Poder Ejecutivo alojada, es hoy otra: la del acceso a otros recodos d

En suma, no efectos positivos de este trabajo hechos y pasivos. Y table preferencial posible lo que soberana y eficaz del poder”⁶¹. El mismo, es decir, gobierno en sus

⁶¹ LINARES QUINTANA, y Comparado, t. VII, Buenos Aires, Estudios Políticos. Obra

⁶² LINARES QUINTANA

Poder Ejecutivo nacional, bajo su anexo VII, y a la información allí alojada, es hoy una realidad que parecería haber sido superada por otra: la del acceso, por parte del público, a la información alojada en otros recodos de los Poderes del Estado.

En suma, no obstante la espera legislativa del nivel nacional, los efectos positivos multiplicadores de los precedentes repasados en este trabajo hechan especial luz en lo relativo a los legitimados activos y pasivos. Y esos importantes precedentes reflejan una indubitable preferencia racionalmente vinculable al objetivo último de hacer posible lo que enseñaba ALBERDI: permitir "la inspección activa, soberana y eficaz de la conducción de los mandatarios en la gestión del poder"⁶¹. Ello pues "son condiciones esenciales del gobierno de sí mismo, es decir, del gobierno libre: (...) la publicidad de los actos del gobierno en sus tres ramas (...)"⁶².



⁶¹ LINARES QUINTANA, Segundo V., *Tratado de la Ciencia del Derecho Constitucional Argentino y Comparado*, t. VII, Buenos Aires, Plus Ultra, 1985, p. 159, y su cita de Juan Bautista ALBERDI, *Estudios Políticos. Obras Selectas*, t. 17, p. 243.

⁶² LINARES QUINTANA, *Tratado...* cit., p. 158, y su cita de ALBERDI, cit., p. 241.