

Es para mi un honor la invitación que se me hace a prologar esta valiosa obra dedicada al derecho de acceso a la información en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en la que se comentan los artículos de la nueva ley en esta materia número 5.784 y de su decreto reglamentario 260/17.

Ante todo, nos parece importante recordar que la participación pública más allá de los caracteres de una democracia representativa propia del constitucionalismo clásico, que la limitaba a la emisión del sufragio, acentúa el control y por ende señala con mayor énfasis las fronteras y le brinda ejes al accionar del Estado. Junto a la participación debe perseguirse el acceso a la información como elemento indispensable para que la primera sea realmente efectiva e igualitaria. La publicidad de los actos de gobierno constituye una de las piedras angulares del Estado de Derecho. Sin embargo, desde los albores del constitucionalismo la

concreción de dicho principio de parte de quienes son los naturales obligados a dar tal información ha adolecido de serias falencias. En efecto, el hecho de dar o no dar al conocimiento público un determinado acto de gobierno y su fundamentación ha sido considerado en la práctica una suerte de potestad "graciosa", ubicada dentro de la esfera de discrecionalidad de los propios responsables en brindarlo. Semejante interpretación desconoce un hecho fundamental de la realidad que consiste en determinar a quién le pertenece la información pública. La definición al respecto no da lugar a muchas alternativas, estamos frente a un saber que por ser público le corresponde a los gobernados y que de ningún modo puede permanecer de manera injustificada en el conocimiento exclusivo de los gobernantes. A través de este mecanismo se posibilita un mayor control de la actuación de los gobernantes. Pero además de ello, en el marco de una democracia participativa el detentar la

información apropiada constituye un requisito *sine qua non* para poder intervenir en la marcha del gobierno desde la sociedad. El axioma según el cual "el pueblo quiere saber de que se trata", acá adquiere una magnitud distinta, ya que sólo quien conoce puede participar de manera eficaz y alerta.

La materia ambiental ha sido pionera en lo que hace a la participación ciudadana. Así sus bases han sido formuladas en los postulados del principio 10 de la Declaración de la Cumbre de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo en 1992.¹ A través de ellos se debe brindar a toda persona el acceso a la información; la participación en los

¹ Ver Principio 10 de la Declaración de la Cumbre de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo en 1992: "El mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda. En el plano nacional, toda persona deberá tener acceso adecuado a la información sobre el medio ambiente de que dispongan las autoridades públicas, incluida la información sobre los materiales y las actividades que encierran peligro en sus comunidades, así como la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones. Los estados deberán facilitar y fomentar la sensibilización y la participación de la población poniendo la información a disposición de todos. Deberá proporcionarse acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, entre éstos el resarcimiento de daños y los recursos pertinentes."

procesos de toma de decisión y, por último, el acceso a la justicia. Este modelo se proyecta en nuestro país en la Ley General del Ambiente que incorpora el mencionado principio dedicando artículos específicos a la educación, la información ambiental,² como así también a la participación ciudadana.

Vale recordar que el derecho de libre acceso a la información tiene antecedentes muy lejanos en el tiempo. Su primera manifestación la encontramos en una Real Ordenanza sueca de 1766 sobre libertad de prensa, en la cual se contemplaba el acceso a la documentación pública. Asimismo, la Declaración Universal de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 expresa en su artículo 11 que "*la libre comunicación de pensamientos y opiniones es*

² La LGA se ocupa de la información ambiental en los arts. 2 inc i) y 16 a 18 y de la participación ciudadana en los arts. 2 inc c), 10 y 19 a 21. A la legitimación para el acceso a la justicia se refieren los arts. 30 y siguientes que toman como punto de partida a la figura prevista en el párrafo 2do del art. 43 de la Constitución Nacional.

uno de los derechos más preciosos de los hombres".

Son los EE.UU quienes en 1966 dictan la primera ley completa sobre esta problemática. Se trata de la "Freedom of Information Act" según la cual toda agencia gubernamental debe responder a cualquier pedido específico de información sobre los archivos, fichas, informes, etc. dentro de un período limitado de tiempo. Cada ente debe llevar un índice de la información de alcance público que trate sobre posiciones adoptadas o promulgadas, publicándolo trimestralmente. Estas bases aparecen en la década del 70 en las legislaciones de Francia, Canadá e Italia. La constitucionalización del derecho surge en Europa en las leyes fundamentales de Grecia (art. 10), Portugal (art. 268) y España (art. 105).

Esta visión que hemos proyectado a vuelo de pájaro, es compartida por la Directora de la obra quien en un libro anterior dedicado a la temática que estamos tratando, sostiene que “el derecho de acceso a la

información se constituye como herramienta legal para alcanzar la transparencia de los actos del Estado, pero también como medio de fiscalización y participación efectiva de todos los sectores de la sociedad sin discriminación, lo que habilitará la participación activa e informada sobre el diseño de políticas y medidas públicas que afectan directamente a la población³”.

El libro comienza con las palabras introductorias del magistrado porteño Guillermo Schleiber, quien nos recuerda que, “en 1998 la flamante Legislatura porteña aprobó la ley 104 de “Acceso a la información pública”. El hecho de encontrarse entre las primeras leyes con las que se fue dando forma a las instituciones autónomas de la Ciudad tras la sanción de su Constitución, pone de manifiesto el carácter estratégico que se le asignó en el entramado

³ Basterra, Marcela, El derecho fundamental de Acceso a la Información Pública”, Lexis-Nexis, Buenos Aires 2008.

que debía dar vida a una “democracia participativa”⁴ que promueva “la remoción de los obstáculos de cualquier orden que, limitando de hecho la igualdad y la libertad, impidan el pleno desarrollo de la persona”.⁵ El autor pasa revista a todos los elementos que debe reunir un sistema de información pública para que asegure la participación ciudadana. Comienza con la legitimación que es la llave para lograr el objetivo buscado. En esta línea de pensamiento sostiene que “ha sido reconocido expresamente por la Corte Interamericana de Derechos Humanos al expedirse respecto de los alcances de las obligaciones que pesan en la materia respecto de los Estados que conforman el sistema interamericano.”⁶ Consecuentemente, en la misma oportunidad la Corte IDH resolvió que la información debía ser entregada *sin necesidad de acreditar un interés*

⁴ Artículo 1º, Constitución de la Ciudad (en adelante, CCABA).

⁵ Artículo 11, CCABA.

⁶ Corte IDH, Caso “*Claude Reyes y otros vs. Chile*”, sentencia del 19 de septiembre de 2006.

directo para su obtención o una afectación personal, salvo en los casos en que se aplicara una legítima restricción.⁷ Continúa que “a partir del año 2012 es también la dirección que ha marcado de modo contundente la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación al resolver sus primeros casos en los que se controvertía expresamente el derecho de acceso a la información pública.⁸ Así, va desgranando los restantes elementos.

⁷ Si se conoce la existencia de una limitación legítima al suministro de la información, el solicitante puede describir el interés que tiene en obtener dicha información o una afectación personal, de forma tal que las autoridades puedan realizar el balance entre dicho interés y el posible daño que se ocasionaría con el suministro de la información a otro derecho o fin legítimo que se intenta proteger a través de la referida limitación (“Estudio Especial sobre el Derecho de Acceso a la Información” de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Washington D.C., OEA, 2007, apartado 92).

⁸ Autos “*Asociación Derechos Civiles c/EN-PAMI – (dto. 1172/03) s/amparo ley 16.986*”, del 4 de diciembre de 2012 (Fallos 335:2393); “*CIPPEC c/EN – Ministerio de Desarrollo Social s/amparo*”, del 26 de marzo de 2014 (Fallos 337:256); “*Giustiniani, Rubén Héctor c/YPF SA s/amparo por mora*”, del 10 de noviembre de 2015 (Fallos 338:1258) y “*Garrido, Carlos Manuel c/EN - AFIP s/amparo ley 16.986*”, del 21 de junio de 2016 (Fallos 339:827).

Los 35 artículos de la ley son comentados por un conjunto de destacadas figuras del derecho constitucional, procesal, administrativo. Reconocidos miembros de la judicatura y del Ministerio Público fiscal, funcionarios, miembros de organizaciones no gubernamentales, completan la nómina de autores que a través de un análisis profundo, detallado, ordenado, explican las características del nuevo marco jurídico porteño en materia de acceso a la información. Lamentablemente, las limitaciones de espacio que tiene todo prólogo, nos impiden referirnos a cada trabajo en particular. En definitiva, es el lector quien podrá confirmar nuestros conceptos. No dudamos en manifestar que esta valiosa obra se constituirá en una herramienta de trabajo para jueces, fiscales y abogados. A ellos queremos agregar a los docentes y alumnos que sin lugar a dudas encontrarán en este libro un valiosísimo material para sus clases y enseñanzas.

Por último, queremos felicitar la Directora de la obra. Marcela Basterra reúne la calidad de brillante docente del derecho constitucional, su importante desempeño al frente del Consejo de la Magistratura y una labor incansable en la producción de literatura jurídica de excelencia como lo demuestra esta obra de la que ha sido la principal fogonera.

Daniel A. Sabsay

Buenos Aires, septiembre de 2018