

Una Forma de Fortalecer los Valores y Principios
Democráticos y Republicanos.
(A propósito del Anteproyecto de
Ley de Acceso a la Información Pública).

Por Santiago J. Martín.

l) Bien sabido es que todo estado para considerarse *republicano* debe reunir ciertas notas que se consideran típicas de éste tipo de sistemas. Así, la división de poderes, la elección popular de los gobernantes, la temporalidad en el ejercicio del poder, la igualdad ante la ley, la responsabilidad de los funcionarios y la publicidad de los actos de gobierno son las características que hacen a la esencia de la república.

El desarrollo de éstos *principios* a lo largo de la historia constitucional va de la mano con las necesidades que el fortalecimiento del sistema democrático impone. Así, la reforma introducida a nuestra constitución nacional en el año 1994 que tuvo como uno de sus principales objetivos declamados el mencionado fortalecimiento de la democracia, introdujo innovaciones en la mayoría de estas *notas típicas* a las que hacemos referencia¹.

Del mismo modo, y en el caso particular del principio de *publicidad de los actos de gobierno*, su significado hoy día cobra una amplitud que quizás en otras etapas históricas no tenía.

El concepto de *publicidad*, entendido en el sentido de que los actos de los gobernantes deben comunicarse a la opinión pública, debe interpretarse de forma que permita inferir de este principio, el derecho de todo ciudadano al libre acceso a los datos referidos no sólo a los *actos de gobierno* (leyes, decretos, reglamentos, resoluciones administrativas, sentencias judiciales, etc.), sino también a toda la *actividad gubernativa*, término éste último que comprende a toda aquella actividad documentada que sirvió de fundamento al acto final, o como nos dicen Daniel Sabsay

¹ Así, y a modo de ejemplo, se destacan la elección directa del Presidente (art. 94), así como también de los Senadores (art. 54), el acortamiento del ejercicio de sus mandatos (art. 90 y 56), la proclamación sostenida de la *igualdad real de oportunidades y de trato*, incluso con medidas de acción positiva (art. 37, 75 inc. 19, 75 inc. 23) y la viabilidad de la acción de amparo contra cualquier forma de discriminación (art. 43), la responsabilidad de los gobernantes (art. 36), y la publicidad de los actos de gobierno (art. 41 en materia ambiental, art. 43 respecto de los datos sensibles de la persona, art. 38 en cuanto a la prerrogativa reconocida a los partidos políticos de acceder a la información pública).-

y Pedro Tarak, “el conjunto de acciones que se desarrolla dentro de la esfera gubernamental tendiente al perfeccionamiento de decisiones o a su fundamentación y apoyo”².

II) Por otra parte, no cabe duda alguna que especialmente luego de la reforma de 1994 se acentuaron en el plexo principista valorativo de nuestra constitución aquellos *principios* que toda democracia busca consolidar, como la *participación*. Esta ha sido inspiradora de las normas contenidas en los arts. 39 y 40 de la C.N., y consagrada en sus arts. 75 inc. 17 (pueblos indígenas) y 75 inc. 19 (educación).

Al respecto nos dice el jurista español Miguel Aparicio que la afirmación constitucional de la soberanía popular se plasma en determinados preceptos que son quienes verdaderamente configuran el sentido de tal proclamación tanto en el ámbito político como en el propiamente jurídico constitucional, siendo estos preceptos los que hacen referencia a la participación o gestión política. Concluye el autor expresando que la participación política es un imperativo constitucional que forma parte inseparable del propio actuar político, de la esencia misma dinámica del estado democrático³.

La participación, entonces, como bien nos decía el recordado Miguel Angel Ekmekdjian, es un concepto estrechamente vinculado con el de democracia representativa, pudiendo tener por objeto controlar el ejercicio del poder, presionarlo, colaborar con él, o todas estas cosas a la vez. “*La participación del pueblo en la cosa pública – sostenía Ekmekdjian – no debe limitarse a la emisión periódica del sufragio. Hoy más que nunca es necesario que el ciudadano asuma su responsabilidad de participar, ya sea en forma personal o a través de las instituciones intermedias*”⁴.

Nosotros consideramos que este transcurrir del concepto de *democracia representativa* hacia el de *democracia participativa*, implica por un lado la asunción de conciencia del ciudadano de su responsabilidad en el sostenimiento del sistema democrático, pero por el otro, del deber de las autoridades públicas responsables de dotar a la población de las herramientas de participación necesarias, entre las que la posibilidad de acceder libremente a la información administrada por el estado cobra

² Sabsay, Daniel Alberto y Tarak, Pedro; *El Acceso a la Información Pública, el Ambiente y el Desarrollo Sustentable*, Manual nro. 3 de la Fundación Medio Ambiente y Recursos Naturales, 1997, p. 43.

³ Aparicio, Miguel A.; *Introducción al Sistema Político y Constitucional Español*; Ed. Ariel, Barcelona, 7ma. Edición, 1994, p. 80/81.

⁴ Ekmekdjian, Miguel Angel, en obra colectiva *La Reforma Constitucional de 1994 y su influencia en el sistema republicano y democrático*, Ed. Depalma, Buenos Aires, 2000, p. 3.

singular importancia. En efecto, el reconocimiento explícito de éste derecho y su puesta en vigor, resulta ser un *insumo esencial* para la responsable y efectiva gestión ciudadana en la toma de decisiones públicas, ya que estamos seguros que los aportes provenientes del desconocimiento no pueden dar frutos.

III) Sin embargo, la búsqueda de la profundización de los principios democráticos no vino acompañada en la reforma de nuestro texto constitucional del reconocimiento al derecho de libre acceso a la información pública, salvo el caso específico de los partidos políticos (art. 38). Nótese igualmente que en determinados supuestos el constituyente valoró la *información* como relevante, así, en lo referente al medio ambiente se obliga a las autoridades a proveer a la información ambiental (art. 41), en la relación de consumo de los usuarios y consumidores éstos tienen el derecho a una información adecuada y veraz (art. 42), y por último, se ha consagrado el derecho de acceso a los datos referidos a *la persona* a través de la garantía del *hábeas data* (art. 43 tercer párrafo). Pero ninguno de estos supuestos normativos consagra el derecho de libre acceso a la información pública en el sentido que nosotros lo entendemos, que es aquél que apunta a la real y efectiva posibilidad de *acceder a aquellos datos que la persona solicite*, que puede incluir información que no han dado a conocimiento las autoridades.

Igualmente, como un derecho derivado directamente del principio de publicidad de los actos de gobierno, y por tanto de la forma republicana, lo consideramos incluido en la categoría de los denominados implícitos (art. 33 C.N.), sin perjuicio de su consagración en los instrumentos internacionales con jerarquía constitucional.

IV) Germán Bidart Campos nos enseña que si en la constitución hay un *valor*, hay también algo a lo que se le reconoce *valiosidad*, y si es así, no cabe mayor duda de que ese mismo valor se erige en un *principio* al que hay que prestar desarrollo y aplicación para que el valor se realice con signo positivo⁵. Por ello, el principio de publicidad de los actos de gobierno en el contexto de la democracia participativa en el que nos situamos, debe ser plasmado en el ordenamiento jurídico de forma tal que pueda desarrollarse en toda su expresión. *Publicidad* y *participación* se encuentran en un vértice común: *libre acceso a la información pública*.

⁵ Bidart Campos, Germán; *Tratado Elemental del Derecho Constitucional Argentino*, T. I A, Ed. Ediar, 2000, p. 355.

Es por ello que estamos seguros que un importante aporte en este sentido se está promoviendo desde el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, a través del Anteproyecto de Ley de Acceso a la Información, que consagra el derecho de toda persona a solicitar y recibir información de cualquier órgano perteneciente a la administración central y descentralizada del estado nacional.

El Congreso Nacional nos debe la regulación de tan importante cuestión, y la mora se convierte en urgencia cuando la credibilidad en nuestros gobernantes y en las instituciones democráticas decae a niveles alarmantes. El ordenamiento jurídico comparado, así como algunas provincias y municipios argentinos, nos dan muestra de que la implementación de un sistema de acceso a la información pública, resulta posible y necesario, generando - entre otras ventajas – una mayor transparencia en la gestión de gobierno.

Este tipo de regulaciones fija reglas claras a seguir frente a un caso de solicitud de información documentada que administre o genere el estado, estableciendo plazos para su otorgamiento, casos específicos en que puede fundarse la negativa a brindar la información, y la responsabilidad de los funcionarios que arbitrariamente obstruyeren el acceso del solicitante. También suelen consagrar el principio de informalidad y de gratuidad en el pedido, como lo hace el anteproyecto mencionado. Frente a la consabida burocracia de la administración, generadora de negativas arbitrarias e irresponsabilidades que no hacen más que poner un manto de oscuridad en el accionar de los órganos de gobierno, una ley como la que se impulsa, aunque adolezca eventualmente de defectos, resultará bienvenida.

Los valores en juego son de suma trascendencia⁶: el *pluralismo político*, ya que la garantía del acceso a la información a toda persona, sin discriminación alguna, tiene como finalidad correlativa que todos participen; la *transparencia de la actividad gubernamental*, destacada por el hecho evidente de que bastará un simple pedido para interiorizarse sobre la misma; la *igualdad*, en este caso entre administrador y administrado, quienes se encontrarán en igualdad real de condiciones para debatir sobre distintas alternativas, por ejemplo, en el marco de una audiencia pública; la *libertad*, ya que no cabe duda que este tipo de regulaciones ensancha el campo de la libertad jurídicamente relevante, especialmente en la generación y expresión de las

⁶ En este punto bueno es aclarar que adoptamos la teoría de Luciano Parejo Alfonso (citado por Bidart Campos en *Los Valores en la Constitución Argentina*, de autores varios, coordinadores Germán Bidart Campos y Andrés Gil Domínguez, Edit. Ediar, p. 81), quien entiende que la distinción entre valores y principios resulta ser más bien de grado: los primeros son normas más abstractas y abiertas, los segundos tienen un contenido ciertamente indeterminado pero más preciso o concreto.

ideas; y la *dignidad del hombre*, ya que privar a una persona de su derecho a comunicarse libremente lesiona gravemente su dignidad, pues le condena al aislamiento y al empobrecimiento intelectual y moral⁷⁸.

V) Conclusión.

Consideramos de suma trascendencia que se legisle sobre un derecho que sin duda alguna implícitamente se halla dentro del sistema de valores y principios constitucionales.

Estamos seguros que la sola participación no alcanza si se quiere profundizar en serio la forma de vida democrática. Hace falta participar con las herramientas adecuadas, y ello sólo es posible con el acceso a la información.

Nos parece entonces que una interpretación del principio de publicidad de los actos de gobierno, acorde con la búsqueda del fortalecimiento del orden democrático, a través de un mayor grado de participación ciudadana, merece su consagración legislativa en la dirección a que apunta el anteproyecto de ley de acceso a la información pública. De esta forma, podremos decir que al menos en esta cuestión, el legislador ha cumplido con su misión de plasmar en la letra de la ley, los principios y valores que inspiraron a los convencionales constituyentes de 1994.

⁷ La enunciación no tiene por qué considerarse taxativa.

⁸ Solozabal Echeverría, Juan José; *Aspectos Constitucionales de la Libertad de Expresión y el Derecho a la Información*, Revista Española de Derecho Constitucional, año 8, nro. 21, mayo – agosto 1988.