

CSJ-BJ-AHU



001490

# EL DERECHO FUNDAMENTAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

---

MARCELA I. BASTERRA

Prólogo de Néstor P. Sagiés



LexisNexis®

025.448  
B325d  
00/490

0001490

# EL DERECHO FUNDAMENTAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

MARCELA I. BASTERRA

Prólogo de Néstor P. Sagüés



LexisNexis®

Basterra, Marcela I.

El derecho fundamental de acceso a la información pública –

1a ed. - Buenos Aires : Lexis Nexis Argentina, 2006.

480 p. ; 23x16 cm.

ISBN 987-592-102-5

1. Derecho Constitucional. I. Título

CDD 342

ISBN-10: 987-592-102-5

ISBN-13: 978-987-592-102-3

© LEXISNEXIS ARGENTINA S.A.

Administración y redacción

Carlos Pellegrini 887, 3° piso

Tel.: (54-11) 5236-8800 - Fax.: (54-11) 5239-1881

Ventas

Talcahuano 494 - Tel.: (54-11) 5235-0030

Lavalle 1280 - Tel.: (54-11) 5235-5430

Talcahuano 650 - Tel.: (54-11) 5236-1044

Fax.: (54-11) 5239-1879

info@lexisnexus.com.ar

Buenos Aires – Argentina

*Hecho el depósito que establece la ley 11.723. Derechos reservados.  
Impreso en la Argentina. Printed in Argentina.*

## ÍNDICE GENERAL

Prólogo .....	XXIII
---------------	-------

### INTRODUCCIÓN

Introducción .....	1
--------------------	---

#### CAPÍTULO I

### EL DERECHO FUNDAMENTAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

Introducción .....	9
1. Primera variable de aproximación a un concepto de derecho de acceso a la información pública. El derecho de acceso a la información pública es un desprendimiento del derecho a la información con plena autonomía .....	10
2. Segunda variable de aproximación a un concepto de derecho de acceso a la información pública. El derecho de acceso a la información pública como derecho individual y como derecho colectivo .....	13
2.1. El derecho de acceso a la información pública como derecho individual .....	13
2.2. El derecho de acceso a la información pública como derecho colectivo .....	16
2.3. El derecho de acceso a la información pública tiene una doble función: individual y colectiva .....	22
3. Tercera variable de aproximación a un concepto de derecho de acceso a la información pública. El libre acceso a la información	

estatal como derecho condicionante para el ejercicio de otros derechos .....	25
3.1. El DAIP como condicionante para el ejercicio de la democracia participativa .....	25
3.2. El DAIP como condicionante para el ejercicio del derecho a la libre expresión .....	27
3.3. El DAIP como vía de exigibilidad de derechos sociales ...	35
4. Conclusiones del capítulo .....	37

## CAPÍTULO II

**PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL  
Y LEYES REGLAMENTARIAS**

Introducción .....	39
1. Plataforma normativa .....	42
a. Normas implícitas .....	42
b. Normas expresas .....	45
b.1. El art. 38 de la Constitución Nacional. Ley de financiamiento de los partidos políticos (25.600)....	45
b.2. Derecho de acceso a la información pública en materia ambiental .....	49
b.2.1. El art. 41 de la Constitución Nacional .....	49
b.2.2. Ley General del Ambiente (25.675) .....	52
b.2.3. Ley 25.831 sobre "Régimen de Libre Acceso a la Información Pública Ambiental" .....	54
b.3. El art. 42 de la Constitución Nacional .....	57
b.3.1. Ley de Defensa del Consumidor (24.240) ...	58
b.4. El art. 43 de la Constitución Nacional .....	62
b.4.1. La ley argentina de Protección de Datos Personales (25.326) .....	64
a) Datos obtenidos de fuentes de acceso público irrestricto .....	66
b) Datos recabados para el ejercicio de funciones propias de los poderes del Estado o derivados de una obligación legal .....	69
b.5. El art. 75, inc. 22 .....	71
b.5.1. Convención Americana de Derechos Humanos .....	71
b.5.2. Declaración Universal de Derechos Humanos .....	72



b.5.3. Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.....	72
b.5.4. El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales .....	72
b.5.5. Comisión Interamericana de Derechos Humanos .....	73
b.6. Decreto 1172/2003 de Acceso a la Información Pública en el ámbito del Poder Ejecutivo nacional ...	75
b.6.1. Las audiencias públicas en el ámbito del Poder Ejecutivo nacional .....	77
b.6.2. La publicidad de la gestión de intereses. La reglamentación del “ <i>lobby</i> ” .....	81
b.6.3. La elaboración participativa de normas .....	85
b.6.4. El derecho de acceso a la información pública en el área del Poder Ejecutivo nacional .....	87
b.6.5. Las reuniones abiertas de los entes reguladores de los servicios públicos .....	89
2. Conclusiones del capítulo .....	91

CAPÍTULO III

**LINEAMIENTOS JURISPRUDENCIALES  
DEL DAIP**

Lineamientos jurisprudenciales del DAIP .....	93
Introducción .....	94
1. Jurisprudencia nacional .....	95
1.1. “Vago, Jorge A. v. Ediciones La Urraca s/daños y perjuicios” .....	95
a. Hechos .....	95
b. El fallo .....	95
Implicancias del fallo .....	96
1.2. “Bullo Perea, Jorge Ignacio y otro v. BANADE s/amparo” .....	97
a. Hechos .....	97
b. El fallo .....	97
Implicancias del fallo .....	98
1.3. “Informe remitido por la señora presidente de la Excma. Cámara Criminal de Esquel s/diario Crónica” .....	99
a. Hechos .....	99
b. El fallo .....	99
Implicancias del fallo .....	100

1.4. “Informe remitido por el juez de Instrucción nro. 1 de Trelew s/diario Crónica” .....	100
a. Hechos .....	100
b. El fallo .....	101
Implicancias del fallo .....	101
1.5. “Tiscornia, Sofía y otro v. E.N. - Ministerio del Interior y otro s/amparo ley 16.986” .....	101
a. Hechos .....	101
b. El fallo .....	102
Implicancias del fallo .....	104
1.6. “Urteaga, Facundo Raúl v. Estado nacional –Estado Mayor Conjunto de las FF.AA.– s/amparo ley 16.986” .....	104
a. Hechos .....	104
b. El fallo .....	105
Implicancias del fallo .....	108
1.7. “Finmeccanica Spa Aérea Alenia Difesa v. E.N. –Ministerio de Defensa–. Licitación 12/97 s/medida cautelar autónoma” .....	108
a. Hechos .....	108
b. El fallo .....	109
Implicancias del fallo .....	110
1.8. “Ganora, Fernando y otra s/hábeas corpus” .....	110
a. Hechos .....	110
b. El fallo .....	111
Implicancias del fallo .....	112
1.9. “Fundación Poder Ciudadano v. Estado nacional - Secretaría de la Honorable Cámara de Senadores de la Nación s/amparo ley 16.986” .....	113
a. Hechos .....	113
b. El fallo .....	113
Implicancias del fallo .....	115
1.10. “Fundación Accionar Preservación Ambiente Sustentable v. Comité Ejecutor Plan Gaym Cuenca Matanza-Riachuelo y otros” .....	115
a. Hechos .....	115
b. El fallo .....	116
Implicancias del fallo .....	117
1.11. “Moreno, Gustavo Daniel y otros v. GCBA s/amparo (art. 14, CCABA) s/recurso de inconstitucionalidad concedido” ....	117
a. Hechos .....	117
b. El fallo .....	119

	Implicancias del fallo .....	120
1.12.	“Asociación del Personal Legislativo –APL– v. E.N. –Honorable Congreso de la Nación– H. Senado ley 23.551 s/diligencia preliminar” .....	120
	a. Hechos .....	120
	b. El fallo .....	121
	Implicancias del fallo .....	123
1.13.	“Fundación Poder Ciudadano v. E.N. - Presidencia Provisional del H. Senado s/amparo ley 16.986” .....	123
	a. Hechos .....	123
	b. El fallo .....	124
	Implicancias del fallo .....	126
1.14.	“Monner Sans, Ricardo v. Estado nacional s/amparo ley 16.986” .....	126
	a. Hechos .....	126
	b. El fallo .....	129
	Implicancias del fallo .....	132
1.15.	“Centro de Implementación de Políticas Públicas E. y C. y otro v. Honorable Cámara de Senadores del Congreso de la Nación s/amparo ley 16.986” .....	132
	a. Hechos .....	132
	b. El fallo .....	133
	Implicancias del fallo .....	135
1.16.	“Isern Munne, Pedro v. Estado nacional - Cámara de Diputados” .....	135
	a. Hechos .....	135
	b. El fallo .....	136
	Implicancias del fallo .....	137
2.	Corte Interamericana de Derechos Humanos .....	137
2.1.	Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985. La colegiación obligatoria de periodistas (arts. 13 y 29, Convención Americana sobre Derechos Humanos). Solicitada por el Gobierno de Costa Rica .....	137
	a. Hechos .....	137
	b. La opinión .....	138
	Implicancias de la opinión .....	139
2.2.	“La última tentación de Cristo” (Olmedo Bustos y otros v. Chile) .....	140
	a. Hechos .....	140
	b. El fallo .....	142
	Implicancias del fallo .....	143



2.3. “Caso Herrera Ulloa v. Costa Rica” .....	143
a. Hechos .....	143
b. El fallo .....	144
Implicancias del fallo .....	147
2.3. “Caso Ricardo Canese v. Paraguay” .....	147
a. Hechos .....	147
b. El fallo .....	148
Implicancias del fallo .....	149
3. Organización de los Estados Americanos .....	150
3.1. Acceso a la información pública: fortalecimiento de la democracia. Resolución aprobada en la cuarta sesión plenaria (2003) .....	150
Implicancias de la resolución .....	151
3.2. Acceso a la información pública: fortalecimiento de la democracia. Resolución aprobada en la cuarta sesión plenaria (2004) .....	151
Implicancias de la resolución .....	152
3.3. Comunicado de prensa. Asamblea General de la OEA aprueba resoluciones sobre la importancia de la libertad de expresión y el acceso a la información pública .....	153
Implicancias del comunicado .....	154
3.4. CIDH v. Chile. Caso en contra del Comité de Inversiones Extranjeras .....	154
a. Hechos .....	154
b. El informe .....	155
Implicancia del informe .....	157
4. Lineamientos que surgen de la jurisprudencia analizada .....	158
4.1. Principio de publicidad de los actos de gobierno .....	158
4.2. El DAIP como una de las facetas del derecho a libertad de expresión .....	159
4.3. Legitimación activa .....	160
4.4. Legitimación pasiva .....	164
4.5. Reconocimiento expreso del DAIP .....	168
4.6. El amparo como medio judicial idóneo .....	170
4.7. Obligación de los Estados de tutelar el DAIP .....	171
5. Conclusiones del capítulo .....	171

## CAPÍTULO IV

**ANTECEDENTES LEGISLATIVOS  
EN MATERIA DE ACCESO  
A LA INFORMACIÓN PÚBLICA**

Introducción .....	173
1. Objeto y alcances del derecho de acceso a la información pública .....	178
2. Legitimación activa .....	180
3. Legitimación pasiva .....	182
4. Información excluida .....	184
5. Formalidades para la solicitud de la información .....	191
5.1. Procedimiento .....	191
5.2. Oficina de información .....	191
5.3. Solicitud .....	192
5.4. Plazos .....	194
5.5. Arancelamiento .....	195
6. Acción de amparo .....	197
7. Sistematización de las comunicaciones .....	199
8. Organismo de control .....	200
8.1. Oficina de Acceso a la Información .....	200
8.2. El defensor del pueblo .....	201
8.3. Comisión Nacional de Acceso a la Información .....	202
8.3.a. Registro Nacional de Información .....	203
9. Conclusiones del capítulo .....	203
9.1. Ventajas .....	204
9.2. Desventajas .....	204

## CAPÍTULO V

**LA PROTECCIÓN DEL DERECHO  
DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA  
EN EL DERECHO COMPARADO**

Introducción .....	208
1. América .....	211
1.1. Bolivia .....	211
a. Decreto supremo 27.329 .....	211
1.2. Brasil .....	214
a. Constitución política .....	214

1.3. Canadá.....	215
a. Carta Canadiense de Derechos y Libertades .....	215
b. <i>Access to Information Act</i> (ATIA) .....	215
1.4. Chile .....	217
a. Constitución política .....	217
b. Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, 18.575 (1999) .....	217
1.5. Colombia .....	220
a. Constitución política .....	220
b. Ley 57 .....	220
1.6. Costa Rica .....	222
a. Constitución política .....	222
1.7. Ecuador .....	224
a. Constitución política .....	224
b. Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Informa- ción Pública (LOTAIP) .....	225
1.8. Estados Unidos .....	227
a. <i>Freedom of Information Act</i> (FOIA) o Ley de Libertad de Información .....	227
1.9. Guatemala .....	232
a. Constitución política .....	232
b. Ley de Libre Acceso a la Información .....	233
1.10. Honduras .....	235
a. Constitución política .....	235
b. Proyecto de ley de acceso a la información pública.....	235
1.11. Jamaica .....	238
a. Constitución política .....	238
b. <i>The Access to Information Act</i> (ATIA) .....	238
1.12. México .....	239
a. Constitución política .....	239
b. Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental .....	241
b.1. Objetivos .....	242
b.2. Ámbito de aplicación .....	242
b.3. Legitimación. Plazos .....	243
b.4. Categorías de información .....	243
b.5. Órgano de aplicación.....	244
1.13. Nicaragua .....	246
a. Constitución política .....	246
1.14. Panamá .....	248
a. Constitución política .....	248

b. Ley de transparencia en la gestión pública y hábeas data	248
1.15. Paraguay .....	250
a. Constitución política .....	250
1.16. Perú .....	253
a. Constitución política .....	253
b. Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública	254
1.17. Uruguay .....	259
a. Constitución política .....	259
b. Proyecto de ley de acceso a la información y acción de hábeas data .....	260
1.18. Venezuela .....	262
a. Constitución política .....	262
b. Ley de acceso a la información pública: fortalecimiento de la democracia. Declaración de la República Bolivariana de Venezuela .....	262
2. Europa y resto del mundo .....	265
2.1. Alemania .....	265
a. Ley de Acceso a los Datos por Parte de los Individuos	265
2.2. Australia .....	265
a. <i>Freedom of Information Act</i> (FOIA) .....	265
2.3. Austria .....	269
a. Constitución política .....	269
2.4. Bulgaria .....	269
a. Ley de acceso a la información .....	269
2.5. España .....	271
a. Constitución nacional .....	271
b. Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJAP-PAC) .....	273
1. Legitimación activa .....	274
2. Acceso a datos personales .....	274
3. Información exceptuada .....	275
4. Disposiciones específicas en razón de materia .....	275
5. Formalidades. Arancelamiento .....	276
c. Ley de acceso a la información medioambiental .....	278
2.6. Francia .....	281
a. Ley relativa a la informática, los ficheros y a las libertades .....	282
b. Ley sobre las relaciones entre la Administración y el público .....	282
c. Ley sobre los archivos públicos .....	283

d. Ley relativa a la motivación de actos administrativos y a la mejora de las relaciones entre la Administración y el público .....	283
2.7. Hungría .....	284
a. Constitución política .....	284
b. Ley sobre la protección de datos personales y la publicidad de los datos de interés público .....	285
2.8. Portugal .....	286
a. Constitución política .....	286
2.9. Reino Unido .....	287
a. Ley de Acceso a la Información .....	287
2.10. Suecia .....	288
a. <i>Freedom of the Press Act</i> (FOTPA) .....	288
3. Conclusiones: cuadro sinóptico comparativo .....	289

## CAPÍTULO VI

**LA PROTECCIÓN DEL DERECHO  
DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA  
EN EL DERECHO PÚBLICO  
PROVINCIAL**

Introducción. El Bloque de Constitucionalidad Federal y el derecho constitucional provincial .....	291
1. Provincia de Buenos Aires .....	295
a. Constitución provincial .....	295
b. Ley 12.475 .....	295
1. Legitimación .....	295
2. Interés legítimo .....	296
3. Tipo de información .....	297
4. Límites y excepciones .....	297
5. Denegatoria .....	297
c. Ley 11.723 .....	297
2. Ciudad Autónoma de Buenos Aires .....	298
a. Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires .....	298
b. Ley 104 .....	299
1. Legitimación .....	299
2. Interés legítimo .....	300
3. Tipo de información .....	300
4. Límites y excepciones .....	301
5. Denegatoria .....	301



3. Catamarca .....	303
a. Constitución provincial .....	303
b. Ley 5144 .....	303
4. Chaco .....	303
a. Constitución provincial .....	303
b. Proyecto de ley de transparencia en la función pública .....	304
5. Chubut .....	305
a. Constitución provincial .....	305
b. Ley 3764 .....	306
1. Legitimación .....	306
2. Interés legítimo .....	306
3. Tipo de información .....	306
4. Límites y excepciones .....	307
5. Denegatoria .....	307
6. Córdoba .....	308
a. Constitución provincial .....	308
b. Ley 8803 .....	309
1. Legitimación .....	309
2. Interés legítimo .....	309
3. Tipo de información .....	310
4. Límites y excepciones .....	310
5. Denegatoria .....	311
c. Ley 8835 .....	311
1. Derecho a la información en materia de educación .....	311
2. Derecho a la información en materia de salud .....	312
3. Derecho a la información en materia de seguridad .....	313
4. Derecho a la información en materia de asistencia social .....	313
5. Derecho a la información bajo soporte informático .....	314
6. Derecho a la información de los usuarios y consumidores .....	314
7. Nuevos canales de acceso a la información del Estado .....	314
d. Ley 8836 .....	315
1. Creación del sistema de información .....	315
2. Medios de difusión de la información .....	316
3. Contenido de la información .....	316
4. Domicilio electrónico .....	316
5. Responsabilidad, coordinación y garantías .....	317
7. Corrientes .....	318
a. Constitución provincial .....	318

8. Entre Ríos .....	318
a. Constitución provincial .....	318
b. Decreto 1169/2005 .....	319
1. Legitimación .....	319
2. Interés legítimo .....	319
3. Tipo de información .....	320
4. Límites y excepciones .....	320
5. Denegatoria .....	321
9. Formosa .....	323
a. Constitución provincial .....	323
10. Jujuy .....	324
a. Constitución provincial .....	324
b. Ley 4444 .....	326
1. Legitimación .....	326
2. Interés legítimo .....	326
3. Tipo de información .....	326
4. Límites y excepciones .....	327
5. Denegatoria .....	327
11. La Pampa .....	328
a. Constitución provincial .....	328
b. Ley 1612 .....	328
c. Decreto 978/1995 .....	328
1. Límites y excepciones .....	329
d. Ley 1654 .....	329
1. Legitimación .....	329
e. Acordada 1899/2003 .....	330
12. La Rioja .....	332
a. Constitución provincial .....	332
13. Mendoza .....	333
a. Constitución provincial .....	333
b. Ley 6408 .....	333
1. Publicidad de la información .....	333
2. Reserva de la información .....	333
14. Misiones .....	334
a. Constitución provincial .....	334
b. Decreto 929/2000 .....	335
15. Neuquén .....	338
a. Constitución provincial .....	338
16. Río Negro .....	339
a. Constitución provincial .....	339
b. Ley 1829 .....	339

1.	Legitimación .....	339
2.	Interés legítimo .....	339
3.	Tipo de información .....	339
4.	Límites y excepciones .....	340
5.	Denegatoria .....	340
17.	Salta .....	340
a.	Constitución provincial .....	340
b.	Decreto 1574/2002 .....	341
1.	Legitimación .....	341
2.	Interés legítimo .....	341
3.	Tipo de información .....	341
4.	Límites y excepciones .....	341
5.	Denegatoria .....	342
18.	San Juan .....	342
a.	Constitución provincial .....	342
19.	San Luis .....	343
a.	Constitución provincial .....	343
20.	Santa Cruz .....	344
a.	Constitución provincial .....	344
21.	Santa Fe .....	344
a.	Constitución provincial .....	344
22.	Santiago del Estero .....	345
a.	Constitución provincial .....	345
b.	Ley 6715 .....	345
1.	Legitimación .....	345
2.	Interés legítimo .....	345
3.	Tipo de información .....	346
4.	Límites y excepciones .....	346
5.	Denegatoria .....	346
23.	Tierra del Fuego .....	347
a.	Constitución provincial .....	347
b.	Ley 653 .....	348
1.	Legitimación .....	349
2.	Interés legítimo .....	349
3.	Tipo de información .....	349
4.	Límites y excepciones .....	349
5.	Denegatoria .....	350
24.	Tucumán .....	351
a.	Constitución provincial .....	351
b.	Proyecto de ley de acceso a la información pública .....	352
1.	Legitimación .....	352

2. Interés legítimo .....	352
3. Tipo de información .....	352
4. Límites y excepciones .....	353
5. Denegatoria .....	353
25. Cuadro sinóptico comparativo .....	354

## CAPÍTULO VII

### SECRETO DE ESTADO Y LEYES SECRETAS

Introducción .....	357
1. El secreto de Estado .....	358
1.1. El Secreto de Estado y la denegación de acceso a la información pública. Principios generales que deben regir la materia .....	358
1.2. El secreto de Estado en materia de protección de datos personales .....	362
1.2.a. El fallo Urteaga .....	362
1.2.b. El fallo "Ganora". Los límites al secreto de Estado en materia de datos personales .....	364
1.2.c. El secreto y denegación de acceso en materia de datos personales en la ley 25.326 .....	367
1.3. El secreto de Estado por razones de seguridad, defensa del Estado, salud pública y averiguación de delitos .....	370
1.3.a. El secreto de Estado por razones de seguridad, defensa del Estado, salud pública .....	370
1.3.b. El secreto de Estado por razones de averiguación de delitos .....	377
1.4. El secreto de Estado por razones fiscales, bancarias, comerciales e industriales .....	381
1.4.a. Secreto fiscal .....	382
1.4.b. Secreto bancario .....	384
1.4.c. Secreto comercial e industrial .....	387
2. Leyes secretas .....	388
2.1. Las leyes secretas en la Argentina .....	388
2.2. Estado actual de las leyes secretas .....	392
2.2.a. Leyes secretas en materia de fondos reservados .....	394
2.2.b. Leyes secretas en materia de compra y venta de armas .....	396
2.2.c. Leyes secretas en materia de inteligencia .....	397
2.2.d. Leyes secretas en materia de jubilaciones y pensiones .....	399

2.3. Inconstitucionalidad de las leyes secretas .....	400
3. Conclusiones del capítulo .....	406

CAPÍTULO VIII

**LOS ESTÁNDARES MÍNIMOS  
QUE DEBE CUMPLIR UNA LEY  
DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA  
EN UN ESTADO CONSTITUCIONAL DE DERECHO**

Introducción .....	409
1. Qué debe entenderse por información pública .....	411
2. Quiénes pueden solicitar información pública .....	412
3. Quiénes están obligados a brindar información pública .....	414
4. Qué información debe estar disponible y qué información debe ser reservada .....	416
5. Qué procedimiento es el adecuado .....	419
6. Cómo se estructura y funciona el órgano de control .....	421
7. Conclusiones generales .....	424
Bibliografía .....	425
Jurisprudencia .....	443