

El derecho de acceso a la información pública es un derecho de incidencia colectiva

Por

Paula A. Bravo

SUMARIO: 1. El caso. 2. El derecho de acceso a la información pública (DAIP). 2.1. Información pública. 2.2. El DAIP como derecho social. 3. Derecho y jurisprudencia internacional. 4. Derecho Comparado. 4.1. Países de América. 4.2. Países de Europa. 5. Derecho Argentino. 5.1. Constitución Nacional. 5.2. Norma nacional específica que regula el DAIP: el decreto del PEN 1.172/03. 5.3. Régimen jurídico federal. 6. Derechos de incidencia colectiva. 7. La legitimación activa en el caso particular del DAIP. 8. Conclusiones.

El presente trabajo tiene por finalidad desarrollar el tema de la legitimación activa con respecto al derecho de acceso a la información pública, entendido este como derecho "social" o "colectivo", el cual aún no ha sido legislado en nuestro país, a partir del análisis de la sentencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación en la causa "*Monner Sans*", del 26 de septiembre de 2006¹.

1. El caso

El actor, por su propio derecho, invocando las calidades de ciudadano y de usuario, interpuso acción de amparo, en los términos del art. 43 de la Constitución Nacional y Ley 16.986, contra el Estado Nacional -Estado Mayor General de la Fuerza Aérea-, a fin de obtener una orden judicial dirigida a la Dirección de Aeronavegación de la Fuerza Aérea Argentina o al organismo que en el futuro la sustituya en la actividad de controlar y supervisar las aeronaves comerciales que se encuentran bajo su jurisdicción. La orden, tal como es descripta en la demanda, consiste en que la Dirección mensualmente en dos diarios de circulación en toda la República Argentina, un informe explícito y fundado respecto de la calificación mensual de las empresas aerotransportistas respecto de la seguridad que ofrecen sus aeronaves. La sentencia dispondrá que el organismo señale en qué lugar y

¹ CSJN: "*Monner Sans, Ricardo c/Fuerza Aérea Argentina s/amparo Ley 16.986*", sentencia del 26 de septiembre de 2006.

horarios el usuario puede compulsar los antecedentes de aquello que debe motivar la publicación en los diarios argentinos. Dispondrá asimismo un sistema rotativo de esas publicaciones mensuales, para aventar cualquier suspicacia en punto a que todos los diarios que lleguen a todas las provincias argentinas, tengan la aptitud de registrar en sus páginas la imprescindible información que debe consignarse en los textos pertinentes”.

Adujo que ha utilizado y utilizará en el futuro el servicio de aerotransporte comercial e invocó, como base legal de su pretensión, el derecho a la información, a la seguridad y a la vida.

Las sentencias de primera y segunda instancia admitieron parcialmente la demanda y solamente en lo que se refiere al derecho que el actor tiene, en su condición de usuario, a una información adecuada y veraz (artículo 42 de la Constitución Nacional). Así la sentencia de primera instancia, plenamente confirmada por la Cámara, intimó a la Dirección Nacional de Aeronavegabilidad para que “en el plazo de veinte días que se fija al efecto, establezca el lugar y los horarios en los cuales los usuarios y las asociaciones que los nuclean van a poder consultar las conclusiones de dicho organismo acerca del control del estado de los aviones de las distintas empresas de aerotransporte y de la documentación sobre cuya base fueron elaboradas”.

A lo largo de todo el proceso, la parte demandada se ha opuesto al progre-

so de la acción por entender que no estaba dado el requisito de “causa” justiciable, establecido en el artículo 116 de la Constitución Nacional, que habilitara la intervención del poder judicial de la Nación. Controviertió de esa manera la aplicación que los jueces han hecho de los artículos 42, 43 y 116 de la Constitución Nacional para admitir la legitimación del demandante. Sostiene que el actor no ha alegado un daño lo suficientemente particularizado para iniciar una “causa” y que, en todo caso, no es la demandada quien debería satisfacer la información “adecuada y veraz”, sino la empresa prestataria.

La Cámara de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo (Sala V) rechazó esta defensa por entender que la información solicitada, vinculada con la seguridad del servicio público de aerotransporte no era un bien susceptible de fraccionamiento de modo tal que el actor pudiese invocar un daño o perjuicio exclusivo, es decir, no padecido simultáneamente por otros. Por lo tanto, rechazó la exigencia de esa exclusividad como condición para admitir la legitimación del promotor de la demanda.

Contra esa decisión, la parte demandada interpuso recurso extraordinario que fue admitido en lo que se refiere al derecho que la recurrente fundara en normas federales y rechazado en cuanto se fundara en la doctrina de la arbitrariedad de sentencias. Esto último determinó la presentación del correspondiente recurso de hecho ante la Corte.

El Tribunal, invocando el art. 280 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación, declaró inadmisibles el recurso extraordinario y la queja interpuesta ante la denegación parcial de aquel, es decir, que los ministros Petracchi, Highton de Nolasco, Maqueda, Zaffaroni y Lorenzetti, según su sana discreción, consideraron aplicable al caso el *certiorari negativo*. El doctor Fayt se abstuvo y la doctora Argibay votó en disidencia, por lo tanto, confirmó la sentencia en lo que fue materia de recurso extraordinario y rechazó el recurso de queja por ausencia de fundamentación autónoma.

Fundamentos jurídicos utilizados por la disidencia:

- Los únicos temas que han sido propuestos a esta Corte por la parte recurrente y que cumplen con los requisitos establecidos en el artículo 14 de la Ley 48, en particular su inciso 3°, son la ausencia de "causa" justiciable y la obligación de brindar "información adecuada y veraz" establecida en el artículo 42 de la Constitución Nacional. Los demás cuestionamientos, contenidos en el recurso de queja, vinculados con la arbitrariedad en la admisión de la acción de amparo, no han sido objeto de una adecuada fundamentación.
- En cuanto a la *legitimación procesal activa*: afirmó que desde la reforma constitucional de 1994, la configuración de una causa o controversia judicial puede referirse tanto a un derecho individual, cuanto a un interés o derecho de incidencia colectiva, es decir, que tiene por **objeto un bien colectivo o público**.
- La expresión "*incidencia colectiva*" del artículo 43 de la Constitución Nacional debe entenderse en el sentido de que el acto lesivo del bien público afecta **a toda la comunidad que tiene el uso y goce de ese bien** que, por esa razón, se denomina público o colectivo.
- Dicho artículo asigna la defensa en juicio de esos intereses colectivos a ciertos sujetos, a quienes el bien **no les pertenece en exclusividad**, pues es colectivo o público.
- Por lo tanto, la sola circunstancia de que el actor no pueda invocar un daño "particularizado" a un derecho o interés propio no es suficiente para negarle legitimación, si ha invocado la defensa de un bien colectivo.
- En consecuencia, si el actor invocó la calidad de usuario y consumidor pertenece a la categoría de "*afectado*", toda vez que, esta es, por expresa disposición constitucional, uno de esos bienes colectivos justiciables (artículo 43, segundo párrafo de la Constitución Nacional).
- Se configura una "*causa*" judicial, en cuanto el daño o perjuicio está dado por la **denegación de información** sobre las inspecciones llevadas a cabo por la Dirección de

Aeronavegabilidad, lo que impide tomar la decisión de consumo, es decir, usar el servicio de aerotransporte comercial, pues el artículo 42 de la Constitución Nacional dispone que las autoridades públicas están obligadas a "proteger" a los usuarios y consumidores, entre otras cosas, de la falta de información "adecuada y veraz" y, en el caso, la información pretendida por el actor se halla en poder del organismo público demandado (según lo han resuelto las instancias de grado).

2. El derecho de acceso a la información pública (DAIP)

El derecho de acceso a la información pública (DAIP) se desprende del derecho a la información, siendo este último el género y aquel su especie con plena autonomía².

2.1. Información pública

El bien jurídico que se pretende tutelar es el "acceso" a la información pública. La "información", según Abramovich y Courtis, corresponde a la categoría de bienes inmateriales o intangibles y posee una nota típica, la de ser medio o instrumento para el ejercicio de otros derechos, es decir, que tiene un valor propio e instrumental, en cuanto

sirve como presupuesto del ejercicio de otros derechos y del funcionamiento institucional de contralor de los poderes públicos. En este sentido, surge la noción de un derecho de acceso a la información, como exigencia de socialización de la información y, por ende, como límite a la exclusividad o al secreto de la información³.

Surge del proyecto de investigación sobre el DAIP efectuado por la Fundación Konrad Adenauer⁴ que las ciencias dedicadas a la archivística definen de un modo particular los conceptos de información y documento o documentación. Para los estudiosos de esta disciplina, la información es aquel "mensaje utilizado para representar un hecho o un concepto en un proceso de conocimiento, con el fin de aumentar los mismos". La información pública es todo aquel mensaje cuyo contenido es de incumbencia de todos los ciudadanos, y por ello, en principio, debe ser conocida por todos. El derecho protege aquí la publicidad y la libre circulación de la información, a fin de que sea accesible a todos en forma efectiva.

Según Ekmejdjian, se entiende por publicidad el "deber de comunicar los actos" de gobierno a la opinión pública, para que los ciudadanos "tengan

² Basterra, Marcela I., *El derecho fundamental de acceso a la información pública*, LexisNexis, Bs. As., 2006, pp. 10-13.

³ Abramovich, Víctor y Courtis, Christian, "El acceso a la información como derecho", en *www.abogadosvoluntarios.net*, 15/07/05, publicado también en *Anuario de Derecho a la Comunicación*; Año 1 Vol. 1 (2000), Siglo XXI, Buenos Aires.

⁴ www.kas.org.ar.

la posibilidad de tomar conocimiento de aquellos, de su contenido, de su gestación y concreción, y ejercer el control del poder que les compete⁵.

2.2. El DAIP como derecho social

Así, el DAIP despliega un doble concepto, en tanto se lo puede entender como un derecho individual o como un derecho colectivo⁶. Como derecho individual cumple la función de maximizar el campo de autonomía personal, posibilitando el ejercicio de la libertad de expresión en un contexto de mayor diversidad de datos, voces y opiniones. Tal es el criterio que consagran la Convención Americana de Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Declaración Universal de Derechos del Hombre y la Convención Europea de Derechos Humanos.

Se dice que implica también un derecho colectivo, en cuanto el bien jurídico tutelado (el acceso a la información pública) es un bien público o colectivo y, en este sentido, tiende a proporcionar un mecanismo o andamiaje de control institucional, tanto frente a autoridades públicas como frente a particulares

cuya situación de poder de injerencia o inducción permite la determinación de conductas de otros particulares o su misma subordinación.

Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha reconocido un concepto amplio de la libertad de expresión⁷ sosteniendo que esta es una piedra angular de la existencia misma de una sociedad democrática, siendo indispensable para la formación de la opinión pública. *"Es, en fin, condición para que la comunidad a la hora de ejercer sus opciones, esté suficientemente informada"*⁸. De modo que una concepción amplia ("social") de la libertad de expresión abre canales para la interpretación de la libertad de información en un sentido que se acerca al derecho de acceso a la información. En palabras de la misma Corte: "El art. 13 señala que la libertad de pensamiento y expresión *"comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole..."* Estos términos establecen literalmente que quienes están bajo la protección de la Convención tienen no solo el derecho y la libertad de expresar su propio pensamiento, sino también el derecho y la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole. Por tanto, cuando se

⁵ Ekmekdjian, Miguel Angel, *Tratado de Derecho Constitucional*, Tomo I, Depalma, Buenos Aires, 1994, p. 151.

⁶ Abramovich, Víctor y Courtis, Christian, *op. cit.*; y Basterra, Marcela I., *op. cit.*, pp. 13-25.

⁷ Abramovich, Víctor y Courtis, Christian, *op. cit.*

⁸ Corte Interamericana de Derechos Humanos, *"La colegiación obligatoria de periodistas (Arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos)"*, Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985, Corte I.D.H. (Ser. A) No. 5 (1985), Considerando 70.

restringe ilegalmente la libertad de expresión de un individuo, no solo es el derecho de ese individuo el que está siendo violado, sino también el derecho de todos a "recibir" informaciones e ideas; de donde resulta que el derecho protegido por el artículo 13 tiene un alcance y un carácter especiales. Se ponen así de manifiesto las dos dimensiones de la libertad de expresión. En efecto, esta requiere, por un lado, que nadie sea arbitrariamente menoscabado e impedido de manifestar su propio pensamiento y representa, por tanto, un derecho de cada individuo, pero implica recibir cualquier información y a conocer la expresión del pensamiento ajeno"⁹.

Así, la Corte Interamericana destaca la relevancia política de la libertad de expresión en los siguientes términos: *"En su dimensión social, la libertad de expresión es un medio para el intercambio de ideas e informaciones y para la comunicación masiva entre los seres humanos. Así como comprende el derecho de cada uno a tratar de comunicar a los otros sus propios puntos de vista, implica también el derecho de todos a conocer opiniones y noticias. Para el ciudadano común tiene tanta importancia el conocimiento de la opinión ajena o de la información de que disponen otros como el derecho a difundir la propia"*¹⁰.

Este derecho es entonces la concreción, en un ámbito específico, del derecho a recibir información, y constituye una consecuencia directa del principio de transparencia del Estado y de la regla republicana de la publicidad de los actos de gobierno. Se vincula, además, con el derecho de participación de los ciudadanos en la vida pública por la que decididamente opta nuestra Constitución Nacional. Esta construcción teórica recibió consagración jurisprudencial en el fallo *"Tiscornia"*, en el cual tanto la jueza de grado como la Cámara Federal Contenciosoadministrativa¹¹ reconocieron la existencia de un derecho de acceso a la información pública, condenando a la Policía Federal a suministrar la información requerida por los peticionantes.

Es bajo esta última concepción que abordaré el presente trabajo, la cual encuentra su fundamento constitucional en la necesidad de la publicidad de los actos de gobierno y en la transparencia de la administración, instrumentos indispensables en un sistema republicano de gobierno, en tanto operan como un mecanismo de control de los funcionarios públicos.

En tales condiciones, puede afirmarse que el DAIP como derecho fundamental es la obligación que pesa sobre el

⁹ *Idem* nota 2, Considerando 30.

¹⁰ *Idem* nota 2, Considerando 32.

¹¹ C. Nac. Apel. Cont. Adm. Fed., Sala III, *"Tiscornia, Sofia y otro c./E.N. (Ministerio del Interior) y otro"*, del diciembre 17 de 1997.

Estado, en los tres poderes (Poder Legislativo, Poder Ejecutivo y Poder Judicial) y en sus tres niveles de descentralización autónoma (gobierno federal, provincial y municipal), de hacer efectivo el derecho de los ciudadanos, de acceder a un bien colectivo que es la información pública¹².

3. Derecho y jurisprudencia internacional

De los siguientes principios, sentencias, resoluciones y declaraciones surge como **estándar internacional** que debe reconocerse una legitimación procesal activa amplia para el ejercicio del derecho de acceso a la información pública.

Principios

- “Estándares Mínimos de París” (LXI Conferencia de la *International Law Association*) Año 1984
- “Principios de Siracusa sobre las Disposiciones de Limitación y Degradación del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos”, año 1984
- Principios de Johannesburgo “Seguridad Nacional, Libertad de Expresión y Acceso a la Información”, noviembre de 1999
- Principios de Lima “Libertad de Expresión y Acceso a la Información en Poder del Estado”, British

Council, Consejo de la Prensa Peruana, año 2000

Corte Interamericana de Derechos Humanos

- 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
- Caso “La última tentación de Cristo” (Olmedo Bustos y otros v. Chile), sentencia del 5/02/01, serie C, N° 73
- Caso “Herrera Ulloa” (v. Costa Rica), sentencia del 2/07/04, serie C, N° 107
- Caso “Ricardo Canese” sentencia del 31/08/04, serie C, N° 111

Organización de los Estados Americanos

- “Declaración de Chapultepec sobre Libertad de Prensa”, adoptada por la conferencia hemisférica sobre libertad de expresión celebrada en México, marzo de 1994
- “Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la OEA”, octubre de 2000

¹² Basterra, Marcela I., *op. cit.*, p. 21.

- AG/Res. 1932 (XXXIII-O/03) "Acceso a la Información Pública: Fortalecimiento de la Democracia", junio de 2003
- Declaración Socius Perú 2003, "Lineamientos para la Legislación de Acceso a la Información"
- "AG/Res. 2057 (XXXIV-O/04), "Acceso a la Información Pública: Fortalecimiento de la Democracia", junio de 2004
- Declaración Conjunta "Mecanismos para la Promoción de la Libertad de Expresión", diciembre de 2004

4. Derecho Comparado

Los países que se enuncian a continuación han previsto una legitimación amplia respecto del DAIP, ya sea en sus constituciones políticas o en el ordenamiento jurídico interno, refiriéndose a ella con la expresión "*toda persona*", "*cualquier persona*", "*ciudadano*", "*todo ciudadano*", "*cualquier ciudadano*" o "*solicitante*".

4.1. Países de América

Bolivia (Decreto supremo 27.329, art. 4º), Brasil (Constitución política, art. 5º, inc. XXXIII, Canadá (*Access to Information Act* [ATIA], secc. 4º), Colombia (Constitución política, art. 20, y Ley 57 de Publicidad de los Actos y Documentos Oficiales, art. 12), Ecuador (Ley 24 Orgánica

de Transparencia y Acceso a la Información Pública [LOTAIP], art. 4º), Estados Unidos (Ley de Libertad de Información [FOIA], surge de varios de sus artículos al referirse al "solicitante"), Guatemala (Ley 2.594 de Libre Acceso a la Información, art. 8º), México (Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, art. 1º), Panamá (Ley de Transparencia en la Gestión Pública y Habeas Data, art. 2º), Perú (Constitución política, art. 2º, inc. 5º, y 27.806, y su modificatoria 27.927, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, art. 7º), República Dominicana (Ley 200 de Libre Acceso a la Información Pública, art. 1º), Venezuela (Constitución política, art. 28, y Ley de Acceso a la Información Pública: Fortalecimiento de la Democracia. Declaración de la República Bolivariana de Venezuela AG/Res. 2057 [XXXIV-O/04], art. 1º).

4.2. Países de Europa

Alemania (Ley de Acceso a los Datos por parte de los Individuos), Australia (Ley de Libertad de Información [FOIA], secc. 11º, 1), España (Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común [LRJAPPAC], art. 37. 1), Francia (Ley 78.753), Hungría (Ley sobre la Protección de Datos Personales y la Publicidad de los Datos de Interés Público, art. 1º), Portugal (Constitución política, art. 268), Reino Unido (Ley de Libertad de Información), Suecia (Constitución política, capítulo segundo).

5. Derecho Argentino

5.1. Constitución Nacional

Nuestra Constitución Nacional no consagra expresamente el DAIP, no obstante, su reconocimiento se desprende tanto implícita como explícitamente de su articulado, verbigracia: del art. 1° que establece la forma republicana de gobierno, que es uno de los principios que integran el de la publicidad de los actos estatales; del art. 14 que contempla el derecho de los habitantes de la Nación de peticionar a las autoridades; del art. 33 que establece los derechos implícitos que se derivan de la forma republicana de gobierno y de la soberanía popular; del art. 38 que establece el acceso a la información pública en relación con los partidos políticos; de los artículos que reconocen nuevas formas de participación ciudadana como el art. 39 que prevé la iniciativa popular y el art. 40 que consagra la consulta popular; del art. 41 que prevé el acceso a la información pública en materia ambiental y del art. 42 que consagra el derecho de los consumidores y usuarios de bienes y servicios a obtener una información adecuada y veraz.

A partir de la reforma constitucional de 1994, puede decirse que el DAIP se incorpora con jerarquía constitucional a nuestro ordenamiento interno a través de varios tratados de derechos humanos: la Convención Americana sobre Derechos Humanos (art. 13.1),

Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre (art. XXIV), Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos (art. 19, inc. 2°) y Declaración Universal de Derechos Humanos (art. 19).

5.2. Norma nacional específica que regula el DAIP: el decreto del PEN 1.172/03

El Decreto 1.172/03 de *"Mejora de la Calidad de la Democracia y de sus Instituciones"* (BO 04/12/2003), garantiza y regula por primera vez el ejercicio del derecho de acceso a la información, pero lo hace solo en el ámbito del Poder Ejecutivo Nacional.

En los considerandos de la norma se establece que *"...el derecho de acceso a la información pública es un prerequisite de la participación que permite controlar la corrupción, optimizar la eficiencia de las instancias gubernamentales y mejorar la calidad de vida de las personas al darle a estas la posibilidad de conocer los contenidos de las decisiones que se toman día a día para ayudar a definir y sustentar los propósitos para una mejor comunidad"* (el subrayado me pertenece).

En su Anexo V prevé el *"Reglamento General de Acceso a la Información Pública para el Poder Ejecutivo Nacional"*, que en el art. 5° establece como principio rector que *"toda persona"* tiene derecho a solicitar, acceder y recibir información pública, respetando el

estándar internacional en la materia¹³. Pero dicho principio está acompañado por otros que lo hacen efectivo¹⁴.

Principios

Legitimación activa amplia: para solicitar información no hace falta cumplir ningún tipo de requisito, basta con el pedido por escrito, con identificación del requirente, sin necesidad de fundar el pedido ni manifestar el motivo del requerimiento.

Artículo 6 - Sujetos

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.

Artículo 11 - Requisitos

La solicitud de información debe ser realizada por escrito, con la identificación del requirente, sin estar sujeta a ninguna otra formalidad. No puede exigirse la manifestación del propósito de la requisitoria. Debe entregarse al solicitante de la información una constancia del requerimiento.

Principio de publicidad o de máxima apertura: se establece que toda la información es por principio pública. Las excepciones están taxativamente

enumeradas para resguardar la información clasificada, reservada y sensible que hace a la protección de los intereses del Estado o de un tercero, lo cual acota el margen de discrecionalidad para denegar su acceso. El silencio de la Administración es interpretado como negativa a brindar la información, quedando expedita la acción de amparo por mora.

Artículo 8 - Publicidad

Se presume pública toda información producida u obtenida por o para los sujetos mencionados en el artículo 2°.

Plazos reducidos, oportunos y razonables. El Poder Ejecutivo debe responder dentro de los 10 días hábiles administrativos y solamente podrá pedir una prórroga de 10 días más por medio de un acto fundado, que debe ser comunicado en forma fehaciente al requirente.

Artículo 12 - Respuesta

El sujeto requerido está obligado a permitir el acceso a la información en el momento que le sea solicitado o proveerla en un plazo no mayor de DIEZ (10) días. El plazo puede ser prorrogado en forma excepcional por otros DIEZ (10) días, de mediar circunstancias que hagan difícil reunir la información solicitada. En su caso, el sujeto requerido debe comunicar

¹³ Martínez Aráoz, Victoria: "El ejercicio del derecho de acceso a la información pública en el Poder Ejecutivo Nacional de la República Argentina. Experiencias y desafíos a un año de la vigencia de Decreto 1.172/03", ponencia publicada en el X Congreso Internacional del CLAD (Santiago de Chile, del 18 al 21 de octubre de 2005).

¹⁴ Martínez Aráoz, Victoria: *op. cit.*

fehacientemente por acto fundado y antes del vencimiento las razones por las que hace uso de tal prórroga.

La información debe ser brindada en el estado en que se encuentre al momento de efectuarse la petición, no estando obligado el sujeto requerido a procesarla o clasificarla. Cuando la información contenga datos personales o perfiles de consumo, estos datos deben ser protegidos.

Principio de gratuidad o de costos mínimos. Solo podrán cobrarse los gastos de reproducción.

Artículo 9 - Gratuidad

El acceso público a la información es gratuito en tanto no se requiera su reproducción. Las copias son a costa del solicitante.

Principio de accesibilidad. La Administración debe proveer el amplio y fácil acceso a la información, debiendo actualizar y dar a conocer información básica de sus dependencias para orientar al público en el ejercicio de su derecho. El Poder Ejecutivo debe publicar tal información a través de las páginas de Internet y debe informar al ciudadano acerca de cómo ejercer este derecho. Asimismo se debe brindar información completa, oportuna y veraz.

Artículo 10 - Accesibilidad

Los sujetos en cuyo poder obre la información deben prever su adecuada organización, sistematización y disponibilidad, asegurando un amplio y fácil

acceso. La información debe ser provista sin otras condiciones más que las expresamente establecidas en el presente. Asimismo deben generar, actualizar y dar a conocer información básica, con el suficiente detalle para su individualización, a fin de orientar al público en el ejercicio de su derecho.

Información pública. Comprende la información que haya sido creada, obtenida u obre en poder o esté bajo el control de los sujetos del art. 2°, o cuya producción haya sido financiada total o parcialmente por el erario público, o que sirva de base para una decisión de naturaleza administrativa.

El principio consiste en la obligación de proveer dicha información, no obstante, el DAIP encuentra su límite cuando la solicitud implique crear o producir información con la que no se cuente al momento de efectuarse el pedido, pues en este caso no existe dicha carga, excepto que exista una obligación expresa a producirla, en cuyo caso se debe proveer.

Artículo 5 - Alcances

Se considera información, a los efectos del presente, toda constancia en documentos escritos, fotográficos, grabaciones, soporte magnético, digital o en cualquier otro formato y que haya sido creada u obtenida por los sujetos mencionados en el artículo 2 o que obre en su poder o bajo su control, o cuya producción haya sido financiada total o parcialmente por el erario público, o que sirva de base para una

decisión de naturaleza administrativa, incluyendo las actas de las reuniones oficiales.

El sujeto requerido debe proveer la información mencionada siempre que ello no implique la obligación de crear o producir información con la que no cuente al momento de efectuarse el pedido, salvo que el Estado se encuentre legalmente obligado a producirla, en cuyo caso debe proveerla.

La legitimación activa

En nuestro sistema jurídico la norma que otorga jurisdicción a los tribunales federales es el art. 116 de la Constitución Nacional, cuya fuente ha sido el art. III de la Constitución Norteamericana. No obstante, el instituto de la legitimación no ha tenido la misma evolución en nuestro país que en aquel, pues en Es-

tados Unidos el concepto restrictivo de *standing* se ha ido flexibilizando y se han superado con el correr del tiempo algunas barreras-como el requisito del *legal wrong*- que dificultaban la revisión judicial y que, por lo tanto, dejaban sin protección una gran zona de intereses y, por otra parte, inmune, en esos casos, determinada actividad administrativa. Este concepto se ha ampliado notablemente -y sobre todo a partir de la nueva concepción de *standing* que incorpora el caso *data processing*¹⁵-, tanto a través del Congreso, como por la acción de los tribunales, en cuanto se ha otorgado legitimación a aquellos que invocan su calidad de consumidores, competidores, personas afectadas por los daños al medio ambiente y hasta, en algunos supuestos, contribuyentes, adecuando el sistema para proteger este tipo de *intereses compartidos*, ni de carácter exclusivo, ni personal¹⁶.

¹⁵ "Association of Data Processing Service Organizations, Inc. v. Camp", 397 U.S. 150. 151 (1970). En el caso: se le otorgó legitimación a una asociación de compañías de servicios de computación para solicitar la revisión judicial de una decisión administrativa que permitía a los bancos prestar servicios de procesamiento de datos a terceros, en alegada violación de la legislación bancaria. La Corte reconoció como necesario solo un perjuicio en los hechos, siendo irrelevante el análisis sobre el perjuicio legal a los fines de determinar la legitimación, requisito que se venía exigiendo hasta ese momento. Dijo que basta con que la conducta administrativa impugnada cause o pueda causar al recurrente un daño de hecho, económico o de otro carácter, y que el interés que se intente amparar esté "dentro de la zona de intereses protegida o regulada por la ley o garantía constitucional en cuestión". Ello, en razón de que el criterio estricto de legitimación -derivado de la interpretación del requisito constitucional referido a la existencia de "caso o controversia", para cuya configuración se debía alegar un interés personal y directo respecto de la conducta que se reprochaba- traía como consecuencia impedir el acceso al tribunal a los únicos que se veían perjudicados por la actuación administrativa. Así, la mayoría estableció que se debían analizar dos cosas (*bipartite injury test*): 1. El acto cuestionado debía causar un daño de hecho; y 2. Que ese perjuicio estuviera dentro de la zona de intereses protegida o regulada por la ley o reglamento involucrado (*legally protected interest*). La Corte entendió que los intereses de la asociación estaban protegidos por la *Bank Service Corporation Act* de 1962, que prohibía a los bancos efectuar toda actividad que no fueran servicios bancarios.

¹⁶ Schwartz, Bernard, Administrative Law, Second Edition, Advisory Board-Little, Brown and Company, Boston, pp. 459-480.

Según explica Mairal¹⁷ esto se ha debido a la adopción, por nuestra doctrina y tribunales, del criterio del Derecho francés (seguido también por España e Italia) que distingue entre derechos subjetivos e intereses legítimos, criterio que fue adoptado por nuestra Ley de Procedimientos Administrativos (art. 24, inc. a) y su reglamento (decreto 1.759/72, arts. 3 y 74) y sostenido por la doctrina administrativista¹⁸. Pero nos hemos olvidado de que aquellos países presentan un sistema de doble jurisdicción, incompatible con nuestra Constitución Nacional, que establece -al igual que la norteamericana- un sistema judicialista y no prohíbe a los jueces -sino que más bien les exige- controlar la función administrativa.

En Estados Unidos la legitimación nace a partir del análisis del requisito constitucional del "caso o controversia". En nuestro sistema, a pesar de que la Constitución Nacional establece la misma exigencia, se agrega la condición de diferenciar entre derecho subjetivo, interés legítimo e interés difuso sobre la base de que solo el desconocimiento del primero daría nacimiento al "caso".

El derecho federal estadounidense partió de directivas constitucionales similares a las nuestras y llegó a amparar situaciones que serían calificadas de interés legítimo en el Derecho continental europeo.

La Corte Suprema norteamericana ha ido graduando el concepto de legitimación activa mediante sus precedentes, sin necesidad de reforma constitucional alguna. Mientras que la Corte argentina ha mantenido su criterio restrictivo, aun luego de la reforma constitucional de 1994 (arts. 41, 42, 43), desoyendo las directivas constitucionales.

5.3. Régimen jurídico federal

Directivas constitucionales

Jurisdicción federal

Está prevista en los art. 116 y 117.

De ellos se desprende que "Corresponde (...) el conocimiento de **todas las causas** de su competencia".

Tratados internacionales con jerarquía constitucional, art. 75, inc. 22

Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre: art. XVIII.

Declaración Universal de Derechos Humanos: arts. 8 y 10.

Convención Americana sobre Derechos Humanos: arts. 8 y 25.

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos: arts 2 y 14.

Establecen dos garantías:

- Inviolabilidad de la defensa en juicio
- Tutela judicial efectiva

Reforma constitucional de 1994

Capítulo II dedicado a "Nuevos derechos y garantías":

- Art. 41: establece el **derecho de**

¹⁷ Mairal, Héctor A., *Control judicial de la Administración Pública*, 1984, Depalma, Bs. As., Tomo I., p. 179 y ss.

¹⁸ Agustín Gordillo, Juan Carlos Cassagne y Rodolfo Barra, entre otros.

todos los habitantes a un ambiente sano

- Art. 42: establece el **derecho de los consumidores y usuarios de bienes y servicios**

Adoptó la denominación de derechos de incidencia colectiva, respecto de los cuales, lo que se reclama es indudablemente un derecho de naturaleza singular o individual, pero colectivamente compartido, cubriendo situaciones que antes eran calificadas de intereses simples o intereses legítimos.

- Art. 43, segundo párrafo: "podrán interponer esta acción contra cualquier forma de discriminación y en lo relativo a los derechos que protegen al ambiente, a la competencia, al usuario y al consumidor, así como a los **derechos de incidencia colectiva en general, el afectado**, el defensor del pueblo y las asociaciones que propendan a esos fines..."

Prevé la figura del amparo colectivo, garantía procesal constitucional, a fin de hacer efectivo el reconocimiento y la protección de esos derechos.

Legitimación adjetiva: o representación anómala o extraordinaria.

- Afectado: art. 43
- Defensor del Pueblo: art. 43 y 86
- Asociaciones: art. 43
- Ministerio Público: art. 120

Régimen legal

Art. 2° de la Ley 27: reduce la jurisdicción federal a los **casos contenciosos**

en que es requerida a instancia de parte.

Art. 1° de la Ley 27: aquellos en los que se versen intereses, actos o derechos.

*Concepto de "caso", "causa" o "controversia" judicial*¹⁹

En oportunidad de expedirse en los casos "Polino" (1994) y "Rodríguez" (1997), la Corte Suprema entendió que los tribunales ejercen su potestad jurisdiccional frente a un caso o causa y que para que esto se encuentre configurado es necesario contar con determinados presupuestos, a saber:

- Controversia entre partes que afirmen y contradigan sus derechos
- Que estas concurren en carácter de titulares de un derecho subjetivo (entendido como un interés concreto, inmediato y sustancial)
- Que la controversia no sea abstracta y
- Que el agravio recaiga sobre el peticionante y no sobre terceros

Ha invocado esta doctrina con el fin de preservar el principio de división de poderes.

Calidad de "ciudadano"

La Corte considera que la condición de "ciudadano" no es apta para autorizar la intervención de los jueces a fin de ejercer su jurisdicción, por cuanto dicho carácter es de una generalidad tal que no permite tener por configurado el **interés concreto, inmediato y**

¹⁹ CSJN: "Polino, Héctor y otro c/Poder Ejecutivo (Exp. Feria 5/94) s/amparo" (1994), publicada en Fallos: 317: 335, y "Rodríguez, Jorge en Nieva, Alejandro y otros c/PEN", publicada en Fallos: 320:2851.

sustancial necesario para la existencia de un caso, causa o controversia, único supuesto en que la mentada función puede ser ejercida. Así lo ha decidido en los casos “Baeza” (1984)²⁰, “Lorenzo” (1985)²¹, “Zaratiegui” (1988)²², respecto de la calidad de ciudadano argentino.

En el caso “Gastón Cotti” (1990)²³, en el que se invocaba la calidad de ciudadano de la provincia de Buenos Aires (ciudadanos electores con domicilio en el territorio provincial), se solicitó la inconstitucionalidad de la ley local que dispuso la reforma de la constitución provincial y la convocatoria a un plebiscito para que el pueblo local se pronunciara al efecto. El Tribunal entendió que no se logró acreditar un interés diferenciado. Fayt, en su voto en disidencia, sostuvo que basta con ser ciudadano argentino vecino de una provincia, para tener derecho a reclamar de los jueces el cumplimiento de la Constitución de esa provincia, si encuentra que ella se halla en trance de ser alterada de un modo contrario a sus disposiciones, dado que se aduce la afectación de la fuente misma de

toda legitimación.

El “afectado” en los términos del art. 43 de la Constitución Nacional

La existencia de “causa” presupone la de “parte”, esto es la de quien pretende y frente a quien se pretende, es decir, la de quien reclama y frente a quien se reclama la satisfacción de una pretensión²⁴. Por lo tanto, para provocar el ejercicio de la jurisdicción, si bien es necesario que exista una “causa” o “caso” -entendida esta como aquella controversia en que se persigue en concreto la determinación del derecho debatido entre partes adversas-, la parte debe estar legitimada, debe tener capacidad o aptitud procesal²⁵, o sea debe alegar una relación especial con la situación jurídica en litigio²⁶.

Esta relación especial estará dada por el grado de interés que se invoque, el que existirá cuando el éxito de la pretensión reporte, de algún modo, al que la formula -o aquel en interés de quien se la formula- provecho, utilidad, beneficio, ganancia, conveniencia o necesidad, de “carácter colectivo” en

20 “Baeza, Aníbal Roque c/Nación Argentina”, Fallos: 306:1125.

21 “Lorenzo, Constantino c/Nación Argentina”, Fallos: 307:2384.

22 “Zaratiegui, Horacio y otros c/Nación Argentina”, Fallos: 311:2584.

23 “Gastón Cotti, Alfredo J. y otros, Fallos: 313:594.

24 Guasp, Jaime, *Derecho Procesal Civil*, 2ª edición, 1961, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, p. 177.

25 Palacio, Lino E., *Derecho Procesal Civil*, 5ª reimpression, 1991, Abeledo-Perrot, Bs. As., Tomo III, “Sujetos del Proceso”, p. 19.

26 Jeanneret de Pérez Cortes, María, “La legitimación del afectado, del Defensor del Pueblo y de las asociaciones. La reforma constitucional de 1994 y la jurisprudencia”, LL, 2003-B, 1333.

el orden moral o material, o dicho de otro modo, evite un perjuicio, daño, lesión, menoscabo o incomodidad²⁷.

Ante la reforma constitucional de 1994 y la incorporación del art. 43 en la Ley Fundamental sigue vigente la regla de que el interés es condición de la acción, tanto en el ámbito del amparo individual como en el llamado "amparo colectivo".

Asimismo, surge del debate y de los dictámenes emitidos en el seno de la Convención Constituyente que la mención del "afectado", del segundo párrafo del Art. 43, tuvo en miras dejar en claro que no se limitaba el derecho reconocido a los legitimados en la primera parte del precepto -no se los desplazaba-, sino que se expandía a otro tipo de sujetos la posibilidad de acceder a la tutela judicial²⁸. Del mismo modo, el texto lleva a afirmar que la actuación del afectado o particular interesado tampoco desplaza a la de los otros sujetos mencionados en la norma.

Según el diccionario de la Real Academia Española, "afectado" es participio pasado de "afectar", que significa "menoscabar", perjudicar, influir desfavorablemente". En consecuencia, será "afectado" en los términos del art. 43 aquel que ha sido o puede

ser menoscabado o perjudicado, tal es así que estarán legitimados para intervenir en el proceso todos aquellos para quienes el éxito de la acción pueda implicar subsanar o evitar un perjuicio -actual o inminente- y que, consiguientemente, tendrán interés en accionar; en definitiva, el interesado.

A su vez, para que sea posible la habilitación del ejercicio de la jurisdicción, la lesión actual e inminente debe ser demostrada por los actores²⁹, aun cuando se afecten derechos o intereses de incidencia colectiva.

Es afectado, entonces, aquel que comparte con un conjunto de sujetos indeterminados un perjuicio común, lo cual no significa que el daño sea abstracto, pues que no sea exclusivo no le quita la titularidad de dicho interés. En este sentido, Bidart Campos afirma que igualmente existe subjetividad jurídica en la parte que cada uno tiene -al igual que los demás- en el interés o bien colectivo de "pertenencia común" o en el derecho de "incidencia colectiva"³⁰.

En tales condiciones, se puede concluir que resulta suficiente la exigencia de que el interés sea "personal", con lo cual se dejaría de lado la clasificación tripartita de derecho subjetivo,

²⁷ Jeanneret de Pérez Cortes, María, *op. cit.*

²⁸ Conf. 29º Reunión-3º Sesión Ordinaria (continuación), 11/08/94.

²⁹ "Consumidores Libres Cooperativa Limitada de Provisión de Servicios de Acción Comunitaria", Fallos: 321:1352, y "Daneri, Jorge O. y otros c/Poder Ejecutivo Nacional", Fallos: 323:1261.

³⁰ Bidart Campos, Germán J., *Tratado elemental de Derecho Constitucional argentino*, edición 1999-2000, Ediar, Bs. As., Tomo I-A, N° 130, p. 788.

interés legítimo e interés simple. Así, la legitimación concurrirá cuando se invoque o se intente hacer valer la titularidad activa o pasiva de la relación jurídica sustancial o material, o la calidad de sujeto de la situación jurídica, que da lugar a la pretensión³¹, o sea cuando se alegue una relación jurídica especial con la situación jurídica en litigio, la cual será la que determine la medida del interés.

De ese modo lo ha entendido el Fuero en lo Contencioso Administrativo Federal, por ejemplo en las causas:

"Schroeder" (1994)³²:

Se reconoció legitimación a dos vecinos de la localidad de Martín Coronado, provincia de Buenos Aires, para reclamar mediante una acción de amparo el cese del funcionamiento de una planta de incineración de residuos y que la Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente Humano efectuara la evaluación del impacto ambiental que producía dicha actividad.

"Fernández" (1997)³³:

Un usuario de la red de subterráneos de la Ciudad de Buenos Aires, con domicilio en esa ciudad, solicitó la in-

constitucionalidad de la resolución del Ministerio de Economía que aumentó las tarifas del servicio superando el centavo y más allá de lo autorizado.

"Youssefian" (1998)³⁴:

Un usuario del Servicio Básico Tel. interpuso acción de amparo contra el Estado Nacional, a fin de que se abstudiese de prorrogar el período de exclusividad de las licenciatarias de ese servicio nacional e internacional, sin cumplir con la realización de una audiencia pública. Se le reconoció interés suficientemente concreto, directo e inmediato, con fundamento en que había un incumplimiento de la directiva constitucional en cuanto establece la necesaria participación de los usuarios mediante el mecanismo de la audiencia pública (art. 42 CN).

"Viceconte" (1998)³⁵:

Un afectado potencial en riesgo de adquirir la fiebre hemorrágica inició acción de amparo a fin de que se ordenara al Estado Nacional ejecutar las medidas necesarias para completar la unidad de protección de una vacuna asegurando su inmediato suministro a la totalidad de la población potencialmente afectada e implementar una

³¹ Jeanneret de Pérez Cortes, María, *op. cit.*.

³² CNApel. Cont. Adm. Fed., Sala III, 8/9/94, "Schroder, Juan c/Estado Nacional-Secretaría de Recursos Naturales".

³³ CNApel. Cont. Adm. Fed., Sala IV, 5/8/97, "Fernández, Raúl c/Poder Ejecutivo Nacional".

³⁴ CNApel. Cont. Adm. Fed., Sala IV, 23/6/98, "Youssefian, Martín c/Secretaría de Comunicaciones".

³⁵ CNApel. Cont. Adm. Fed., Sala IV, 2/6/98, "Viceconte, Mariela C. c/Estado Nacional-Ministerio de Salud y Acción Social".

campaña para restablecer el ecosistema. CS: hizo lugar a la acción, en tanto se encontraba en juego el derecho a la vida y a la salud e incumple al Estado Nacional garantizar los recursos necesarios para hacer frente a la enfermedad, dado que asumió el compromiso de la producción de la vacuna incurriendo en omisión.

En estos casos, en que la afectación compromete un interés compartido, se les reconoció legitimación a los actores y, por lo tanto, el carácter de afectados, en los términos del 2º párrafo del art. 43 CN.

6. Derechos de incidencia colectiva

Quiroga Lavié³⁶ define los derechos colectivos como: a. **de objeto único:** tutelan derechos de pertenencia común, colectiva, difusa, de una pluralidad de personas indeterminadas y atañe a un bien indivisible y no fraccionable, ejemplo, el medio ambiente; b. **por acto único:** tutela derechos o intereses de pertenencia particular y atañe a un objeto divisible y mensurable, pero la afectación ha sido producida por un acto administrativo único aplicable a un sector o grupo indeterminado de personas, ejemplo, los derechos de consumidores y usuarios de bienes y servicios públicos, en la relación de consumo.

Lorenzetti³⁷ sostiene que la Constitución Nacional protege tres categorías de derechos: a. los derechos individuales, los derechos de incidencia colectiva que tienen por objeto bienes colectivos; y b. los derechos de incidencia colectiva referentes a intereses individuales homogéneos.

Que los **derechos de incidencia colectiva que tienen por objeto bienes colectivos** (art. 43 de la Constitución Nacional) son ejercidos por el Defensor del Pueblo de la Nación, las asociaciones que concentran el interés colectivo y el afectado. El bien colectivo que se tiende a tutelar pertenece a toda la comunidad, siendo indivisible y no admitiendo exclusión alguna. Por esta razón solo se concede una legitimación extraordinaria para reforzar su protección, pero en ningún caso existe un derecho de apropiación individual sobre el bien ya que no se hallan en juego derechos subjetivos. No se trata solamente de la existencia de pluralidad de sujetos, sino de un bien que, como el ambiente, es de naturaleza colectiva. Es necesario precisar que estos bienes no tienen por titulares a una pluralidad indeterminada de personas, ya que ello implicaría que, si se determinara el sujeto en el proceso, este sería el titular, lo cual no es admisible. Tampoco hay una comunidad en sentido técnico, ya que ello importaría la posibilidad de

³⁶ Quiroga Lavié, Humberto, *El amparo colectivo*, ed. 1998, Rubinzal-Culzoni, Santa Fe.

³⁷ CSJN: "Mujeres por la Vida-Asociación Civil sin Fines de Lucro-filial Córdoba- c/E.N. -P.E.N.- Ministerio de Salud y Acción Social de la Nación s/amparo, sentencia del 31 de octubre de 2006, voto en disidencia".

peticionar la extinción del régimen de cotitularidad. Estos bienes no pertenecen a la esfera individual sino social y no son divisibles en modo alguno.

De tal manera, cuando se ejercita en forma individual una pretensión procesal para la prevención o reparación del perjuicio causado a un bien colectivo, se obtiene una decisión cuyos efectos repercuten sobre el objeto de la causa *petendi*, pero no hay beneficio directo para el individuo que ostenta la legitimación.

En este tipo de supuestos, la prueba de la causa o controversia se halla relacionada con una lesión a derechos sobre el bien colectivo y no sobre el patrimonio del peticionante o de quienes este representa.

En cambio, continúa diciendo Lorenzetti, que los **derechos de incidencia colectiva referentes a los intereses individuales homogéneos**, a los que se refiere el art. 43 cuando menciona los derechos de los consumidores y la no discriminación, no pretenden tutelar un bien colectivo, ya que se afectan derechos individuales enteramente divisibles. Sin embargo, hay un hecho, único o continuado, que provoca la lesión a todos ellos y, por lo tanto, es identificable una causa fáctica homogénea. Ese dato tiene relevancia jurídica porque en tales casos

la demostración de los presupuestos de la pretensión es común a todos esos intereses, excepto en lo que concierne al daño que individualmente se sufre. Hay una homogeneidad fáctica y normativa que lleva al legislador a considerar razonable la realización de un solo juicio con efectos expansivos de la cosa juzgada que en él se dicte, salvo en lo que hace a la prueba del daño.

7. La legitimación activa en el caso particular del DAIP

Juzgados en lo Contencioso Administrativo Federal

En varias oportunidades se reconoció legitimación activa respecto del derecho de acceso a la información pública como derecho social:

"Fundación Poder Ciudadano" (2001)³⁸
Se le otorgó legitimación activa a la fundación que pretendía que la Secretaría de la Honorable Cámara de Senadores de la Nación diera a conocer las declaraciones juradas de sus integrantes.

"Monner Sans" (2004)³⁹
Se le reconoció legitimación activa al actor en su carácter de ciudadano, quien solicitaba que el Estado Nacional levantara el secreto y reserva que pesa sobre las llamadas "leyes secretas", ordenándose su publicación.

³⁸ Juzg. Cont. Adm. Fed. N° 5, 22/11/01, "Fundación Poder Ciudadano c/Estado Nacional-Secretaría de la Honorable Cámara de Senadores de la Nación s/amparo Ley 16.986".

³⁹ Juzg. Cont. Adm. Fed. N° 8, 11/5/05, "Monner Sans, Ricardo c/E.N. s/amparo Ley 16.986".

"Iserne Munne" (2005)⁴⁰

Se le reconoció legitimación a la actora en su carácter de ciudadana, quien solicitaba la entrega de las declaraciones juradas, a fines de 2003, de los diputados nacionales.

Cámara Contencioso Administrativo Federal

También se otorgó legitimación activa respecto del derecho de acceso a la información pública como derecho social:

"Bullo" (1992)⁴¹

Se le otorgó legitimación activa a un abogado que solicitaba al BANADE, Banco Nacional de Desarrollo, información respecto de la cesión de créditos que dicha entidad tenía contra celulosa de Argentina S.A.

"Tiscornia" (1997)⁴²

Se le reconoció legitimación a una asociación en relación con el objeto social de sus estatutos -Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS)- que solicitaba información al Estado Nacional, Ministerio del Interior (Policía

Federal Argentina), vinculada con la actividad que desarrollaba relacionada con la investigación científica y la defensa de los derechos humanos.

"Finmeccanica" (1998)⁴³

Se le otorgó legitimación activa a una empresa, en carácter de oferente de una licitación pública, para tomar conocimiento de las demás ofertas que se habían presentado para dicha licitación.

"Fundación Accionar" (2002)⁴⁴

Se le concedió legitimación activa a la fundación, quien solicitaba información ambiental al Comité Ejecutor Plan Gaym Cuenca Matanza-Riachuelo, sobre la contaminación de la cuenca y la identificación de las empresas responsables de la misma.

"Asociación del Personal Legislativo" (2002)⁴⁵

Se le reconoció legitimación activa a la asociación para tomar conocimiento de los decretos de presidencia que designan al personal en las plantas transitoria y permanente, modificaciones, subrogaciones, promociones,

⁴⁰ Juzg. Cont. Adm. Fed. N° 6, 10/8/05, "Iserne Munne, Pedro c/ E.N.-Cámara de Diputados".

⁴¹ C. Nac. Apel. Cont. Adm. Fed., Sala IV, 13/11/92, "Bullo Perea, Jorge Ignacio y otro c/ BANADE s/amparo".

⁴² C. Nac. Apel. Cont. Adm. Fed., Sala III, 17/12/97, "Tiscornia, Sofía y otro c E.N. -Ministerio del Interior- y otro s/amparo Ley 16.986".

⁴³ C. Nac. Apel. Cont. Adm. Fed., Sala I, 6/11/98, "Finmeccanica, Spa Aérea Alenia Difesa c/E.N. -Ministerio de Defensa, Licitación 12/97 s/medida cautelar (autónoma)".

⁴⁴ C. Nac. Apel. Cont. Adm. Fed, Sala I, 16/4/02, "Fundación Accionar Preservación Ambiente Sustentable c/Comité Ejecutor Plan Gaym Cuenca Matanza-Riachuelo y otros".

⁴⁵ C. Nac. Apel. Cont. Adm. Fed., Sala IV, 3/6/04, "Asociación del Personal Legislativo -APL- c/E.N. -Honorables Congreso de la Nación- H. Senado Ley 23.551 s/diligencia preliminar".

etc., llevadas a cabo en las estructuras del Honorable Senado.

"Fundación Poder Ciudadano" (2004)⁴⁶ Se declaró procedente la acción otorgándole legitimación activa a una fundación en relación con el objeto social de sus estatutos, quien solicitaba que se declarase ilegítima la omisión en que incurrió el presidente provisional del Honorable Senado consistente en otorgar información acerca de los resultados del censo de personal efectuado en esa cámara en los años 2000 y 2002.

"Centro de Implementación" (2004)⁴⁷ Se le reconoce legitimación al Centro de Implementación de Políticas Públicas y a la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia, quienes solicitaron que se ordenase al Honorable Senado publicar en su sitio de Internet los decretos de carácter parlamentario y administrativo emitidos por la presidencia del cuerpo.

Corte Suprema de Justicia de la Nación

El Tribunal se expidió sobre el derecho de acceso a la información en los casos "Vago" (1991)⁴⁸, "Urteaga"⁴⁹ y "Ganora"⁵⁰, pero lo hizo en supuestos diferentes al aquí analizado, en tanto, en tales oportunidades se invocó la

afectación del derecho a la intimidad y las cuestiones a resolver versaron sobre datos personales del titular de la acción o sobre los de un familiar directo, solicitándose, en el primero, una indemnización por daños y perjuicios y, en los segundos, la procedencia del *habeas data*, lo cual supone la violación de derechos individuales o los de un grupo familiar, supuestos en los que en la actualidad no se discute el reconocimiento de la legitimación activa para la defensa del derecho de acceso a la información.

8. Conclusiones

- El bien jurídico tutelado es el acceso a la información pública, que constituye un bien colectivo, en tanto, en su aspecto social, el derecho protege la publicidad y la libre circulación de la información, a fin de que sea accesible a todos en forma efectiva.
- De lo anterior, se deriva entonces que el DAIP es un derecho de incidencia colectiva que protege un bien de esa naturaleza.
- Aquel que invoque su calidad de "ciudadano" al interponer una acción judicial solicitando el DAIP reviste la

⁴⁶ C. Nac. Apel. Cont. Adm. Fed., 29/11/04 "Fundación Poder Ciudadano c/ E.N. -Presidencia Provisional del H. Senado- s/amparo Ley 16.986".

⁴⁷ C. Nac. Apel. Cont. Adm. Fed., 27/5/05, "Centro de Implementación de Políticas Públicas E. y C. y otro c/H. Cámara de Senadores del Congreso de la Nación s/amparo Ley 16.986".

⁴⁸ CSJN: "Vago, Jorge A. c/Ediciones La Urraca s/daños y perjuicios", Fallos: 314:1517.

⁴⁹ CSJN: "Urteaga, Facundo Raúl c/Estado Nacional-Estado Mayor Conjunto de las FF.AA. -s/amparo Ley 16.986", Fallos: 321:2767.

⁵⁰ CSJN: "Ganora, Mario Fernando y otra s/habeas data", Fallos: 322: 2139.

calidad de "afectado", en los términos del art. 43 de la Constitución Nacional, y, por lo tanto, de legitimado activo, siempre que demuestre la situación especial que tiene con la relación jurídica en litigio, lo cual implicará probar el perjuicio.

- En consecuencia, la legitimación procesal activa debe tener un reconocimiento amplio por todos los tribunales del país, pues, más allá de que ese es el estándar internacional que fue receptado por el Decreto 1.172/03 y, no obstante, no contar con una ley específica que regule el DAIP, ello surge de la propia Constitución Nacional, en especial de su art. 43.
- En tales condiciones, su denegación importará la violación de las garantías de la defensa en juicio y de la tutela judicial efectiva (artículos 18 de la Constitución Nacional

y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos).

- En el caso en análisis, el voto de la doctora Argibay parecería marcar la tendencia actual del Tribunal sobre el DAIP. No coincido con lo allí expuesto, en tanto se pretendió encuadrar la legitimación del actor en la categoría de "usuario" y "consumidor", pues solo en ese carácter se le otorgó la calidad de "afectado" y no en la de "ciudadano", no obstante haber demostrado el perjuicio. A mi modo de ver, no es precisa tal calificación, pues, en razón de lo expuesto en este trabajo, el DAIP es un derecho de incidencia colectiva que protege un bien colectivo y no un derecho de incidencia colectiva que protege un bien individual, es por ello que basta con revestir la calidad de "afectado".