

Universidad de San Andrés – Grupo Clarín



Universidad de
SanAndrés

Posgrado: Maestría en Periodismo

Título al que se aspira: Magister en Periodismo

Autor: Leonardo Abel Urruti

Título de Tesis: Incompatibilidad del régimen normativo bonaerense de acceso a la información pública con los estándares interamericanos de derechos humanos.

Director: Daniel Santoro

Firma del director:

Lugar y Fecha: Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 02 de junio de 2020.

AGRADECIMIENTOS

A mis padres, Abel y Norma, cuya determinación y apoyo incondicional me motivaron a mejorar.

A Sofía, por su compañía paciente y por impulsarme a terminar esta investigación.

A Daniel, tutor generoso y dispuesto, a partir de cuya admiración he vuelto a creer que el periodismo es la esperanza de la República.

A Marcos, por su amistad sincera y colaboración.



Universidad de
San Andrés

ÍNDICE

CAPÍTULO I

PRESENTACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN. HIPÓTESIS Y METODOLOGÍA.

I. Introito.....	1
II. Hipótesis de trabajo.	6
III. Metodología.	8
1. Métodos generales a aplicar	8
1.1. Método deductivo.....	8
1.2. Método inductivo.	8
1.3. Otras herramientas metodológicas.	9

CAPÍTULO SEGUNDO

MARCO TEÓRICO Y NORMATIVO DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. REGULACIÓN EN EL MARCO DEL DERECHO INTERNACIONAL Y CONSTITUCIONAL.

I. Marco teórico.	11
1. Elementos básicos del derecho de acceso a la información pública.....	11
1.1. Legitimación activa.	11
1.2. Legitimación pasiva.	11
1.3. Objeto del derecho.....	12
1.4. Los principios de máxima divulgación, publicidad y transparencia.....	12
II. Marco normativo en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos.....	14
1. El Derecho de Acceso a la Información Pública como Derecho Humano Fundamental. Su Vigencia en el Derecho Comparado.....	14
2. Sistema Universal de Derechos Humanos.....	15
3. Sistema Europeo de protección de los Derechos Humanos.	16
3.1. Consejo de Europa.....	16
3.2. Unión Europea.....	18
4. Sistema Africano.	20
5. Sistema Interamericano.	22
III. La obligación de cumplimiento de los Tratados Internacionales en la materia.....	24
1. El sometimiento a la jurisdicción internacional en la Convención Americana de Derechos Humanos.....	25
1.1. La obligación de adecuar el derecho interno para cumplir los tratados.	25
2. La jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en materia de acceso a la información pública.....	27
2.1. Caso “Claude Reyes y otros vs. Chile”, CIDH, 2006.....	27
2.2. Caso “Gomes Lund vs. Brasil”, CIDH, 2010	29
IV. La Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información y su Guía de Implementación.	30
1. Antecedentes. La Declaración de Nuevo León.	30
2. Análisis de la Ley Modelo y su Guía de Implementación.....	32

2.1. Adaptación del derecho interno.....	32
2.2. Alcance y finalidad.....	32
2.3. Legitimados pasivos.....	32
2.4. Negativas restringidas y control de cumplimiento.....	33
2.5. Objeto del derecho.....	33
V. Marco regulatorio en la Constitución Nacional.....	34
1.1. Forma republicana de gobierno.....	34
1.2. Derechos implícitos.....	35
1.3. Derechos de tercera generación en la materia.....	36
1.4. Incorporación de los tratados internacionales de derechos humanos a la Constitución.....	36
1.5. La reglamentación de los derechos constitucionales.....	36
VI. Conclusión parcial.....	37

CAPÍTULO TERCERO

EVOLUCIÓN DE LA REGULACIÓN DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN A NIVEL NACIONAL Y PROVINCIAL. ANÁLISIS JURISPRUDENCIAL.

I. Marco legal a nivel nacional y jurisprudencia relevante.....	39
1. Antecedentes normativos. El Decreto 1172/2003.....	39
1.1. Legitimados pasivos.....	39
1.2. Objeto.....	40
1.3. Legitimados activos.....	40
1.4. Principios rectores.....	40
1.5. Formalidades.....	40
2. “Régimen de Libre Acceso a la Información Pública Ambiental”, Ley 25.831 (B.O. 07/01/04).	41
3. Periodo sin cumplimiento por el Congreso de la Nación. Proyectos de ley olvidados.....	41
4. Análisis de la jurisprudencia nacional.....	42
4.1. “Vago, Jorge A. c. Ediciones La Urraca S. A. y otros”, C.S.J.N., 19/11/1991.....	43
4.2. “Urteaga, Facundo R. c. Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas”, C.S.J.N., 15/10/1998.....	44
4.3. “Centro de Implementación de Políticas Públicas E. y C. y otro c. Honorable Cámara de Senadores del Congreso de la Nación”, Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal, Sala III, 27/05/2005.....	45
4.4. “Asociación Derechos Civiles c. EN-PAMI s/amparo ley 16.986”, C.S.J.N., 04/12/2012.....	46
4.5. “CIPPEC c. Estado Nacional - Ministerio de Desarrollo Social - Dto. 1172/03 s/ amparo ley 16.986”, C.S.J.N., 26/03/2014.....	48
4.6. “Stolbizer, Margarita c. EN - M. Justicia DD.HH. s/ amparo ley 16.986” C.S.J.N., 01/09/2015.....	51
4.7. “Giustiniani, Rubén Héctor c/Y.P.F. S.A.”, C.S.J.N., 10/11/2015.....	51
4.8. “Garrido, Carlos Manuel c. EN - AFIP s/ amparo - ley 16.986”, C.S.J.N., 21/06/2016 ...	53
5. Conclusiones sobre el análisis jurisprudencial.....	54

6. Ley de Acceso a la Información Pública. Ley N° 27.275.	56
6.1. Contexto sociopolítico al tiempo de la sanción y fundamentos del proyecto.....	56
6.2. Aprobación. Objetivos de la norma.....	59
6.3. Principios orientadores.	60
6.4. El concepto de información pública como producto de la actuación de los legitimados pasivos de la ley.	66
6.5. Alcance del derecho de acceso a la información pública.	67
6.6. Legitimados pasivos.	67
6.7. Legitimados activos.....	69
6.8. Límites y excepciones al derecho de acceso a la información pública.....	69
6.9. Solicitud de información, formalidades y vías de reclamo.	71
6.10. Tramitación y plazos de respuesta.....	71
6.11. Información parcial y denegatoria.....	71
6.12. Vías de reclamo. Innecesidad de agotamiento de la vía administrativa.	72
6.14. Responsabilidades.	74
7. Decreto reglamentario 206/2017 (B.O. 28/03/2017).....	74
7.1. Modalidad de la información, formatos digitales abiertos y gratuidad.	75
7.2. Excepciones a la obligación de brindar información.....	76
7.3. Procedimiento administrativo de respuesta. Diferentes respuestas y supuestos. Plazos y vías de reclamo.....	78
8. La Agencia de Acceso a la Información Pública (“AAIP”).	80
8.1. Dirección Nacional de Acceso a la Información Pública.....	81
9. Consejo Federal para la Transparencia.....	84
10. Responsables de Acceso a la Información Pública.	85
11. Invitación a las provincias a adherir a la ley nacional.....	85
II. Regulación en las provincias y en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.....	85
1. Índice de Acceso a la Información Pública Provincial (“IAIPP”).....	86
2. Comparación de legislaciones provinciales. Análisis propio.	92

CAPÍTULO CUARTO

REGULACIÓN LEGAL DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA EN LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES. FALTA DE ADECUACIÓN A PARÁMETROS INTERNACIONALES Y LA NECESIDAD DE REFORMA

I. Marco legal y jurisprudencial en la Provincia de Buenos Aires.	99
1. La Constitución provincial.	99
2. La ley 12.475 (B.O 29/08/00) de "Acceso a los documentos administrativos" y el Decreto reglamentario 2549/2004 denominado “Reglamento General de Acceso a Documentos Administrativos del Poder Ejecutivo”	100
2.1. Fundamentos.	100
2.2. Objeto. Documentos administrativos.	101
2.3. Legitimados activos.....	102

2.4. Formalidades del pedido de acceso.	108
2.5. Modalidad de ejercicio.	109
2.6. Legitimados pasivos. Aplicación al Poder Ejecutivo provincial. Ausencia de regulación sobre el Poder Legislativo y Judicial.	109
2.7. Plazos de respuesta.	111
2.8. Excepciones.	111
2.9. Información parcialmente pública.	113
2.10. Denegatoria de la petición.	113
2.11. Silencio y procedimiento de impugnación. Recursos administrativos, amparos y habeas data.	114
2.12. Principios generales reconocidos por el Decreto.	114
2.13. Responsabilidades por incumplimiento.	115
2.14. Autoridad de Aplicación y recepción de denuncias.	116
2.15. La Dirección de Acceso a la Información Pública en la Provincia de Buenos Aires. Limitaciones legislativas y ausencia de facultades de control y sanción.	116
3. Ley 14.828 (B.O 29/07/2016). Plan Estratégico para la Modernización de la Administración Pública de la Provincia de Buenos Aires.	118
4. Portal de Datos Abiertos de la Provincia de Buenos Aires. Decreto 805/2016 (B.O: 04/07/2016)	119
5. Consecuencias de la regulación analizada.	120
6. Análisis de la jurisprudencia en la Provincia de Buenos Aires.	121
6.1. "Di Pietro, Marcelo L. y otro c. Municipalidad de Bahía Blanca s/ amparo", 20/04/2006, Cámara de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo de La Plata	121
6.2. "Suarez Alejandro Cesar c/Municipalidad de Florencio Varela s/Amparo", Causa N° 8539-M, Cámara de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo de La Plata, 04/12/2008.	124
6.3. "Arabia Gustavo Eduardo c/ Jefatura de Policía Comunal del Partido de Bragado s/ Acción de Amparo" Causa N° 9804-M, Cámara en lo Contencioso Administrativo de La Plata, 08/04/2010.	126
6.4. "Asociación por los Derechos Civiles contra Dirección General de Cultura y Educación. Amparo. Recursos extraordinarios de nulidad e inaplicabilidad de ley", S.C.B.A, 29/12/2014.	129
6.5. "Albaytero, Juan Aníbal c. Municipalidad de Quilmes s/ Amparo. Recurso extraordinario de inaplicabilidad de ley", S.C.B.A, 09/03/2016	132
6.6. "Longarini, Cristian E. y otros c. Ministerio de la Producción y otros. Amparo. Recurso extraordinario de inaplicabilidad de ley", SCJBA, 29/03/2017	138
6.7. Conclusiones del análisis de la jurisprudencia provincial.	141
7. Conclusiones del capítulo.	142
II. Conclusión general.	143

ANEXO I. TRANSCRIPCIÓN DE ENTREVISTAS

1. Entrevista realizada a María Inés Selwood.	150
2. Entrevista realizada a Karina Banfi.	153
3. Entrevista realizada a Guadalupe López.	157

ANEXO II. REFERENCIAS

1. Doctrina	163
2. Tratados y documentos internacionales.....	166
3. Legislación local.....	169
4. Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos	170
5. Jurisprudencia local.....	170
6. Notas periodísticas.	173



Universidad de
San Andrés

CAPÍTULO I

PRESENTACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN. HIPÓTESIS Y METODOLOGÍA.

I. Introito.

"...la información pertenece a las personas, la información no es propiedad del Estado y el acceso a ella no se debe a una gracia o favor del gobierno"

(CIDH, 2002: párr. 282).

La República Argentina adoptó en el primer artículo de la Constitución Nacional la forma republicana y representativa de gobierno. No es casualidad que sea esta la primer declaración de los constituyentes luego del preámbulo.

Pero ¿qué implica esa “república”?

Si bien no es el objeto de este trabajo discutir los alcances que la forma de gobierno republicana conlleva, corresponde observar que su adopción fue dispuesta por los fundadores como una garantía a efectos de resguardar la dignidad humana y los derechos fundamentales de todos habitantes de la Nación frente a los gobiernos.

En ese camino, para evitar la concentración del poder y sus abusos, propios de las monarquías absolutistas del siglo XVI, la república presupone que el mando no debe depositarse en una sola persona y propone la división del poder de gobernar. Esto se estructura en nuestro país en una modalidad tripartita: Poder Ejecutivo, Poder Legislativo y Poder Judicial. Cada uno ostenta funciones que le son propias y ejerce recíprocos controles al accionar de los demás.

Se pretende impedir que un individuo -o grupo de individuos- alcance el poder absoluto, entendiendo por tal, aquel que no rinde cuentas a nadie, que escapa de todo control

pudiendo poner en riesgo los derechos básicos de los ciudadanos por caprichos e intereses personales.

Por el mismo fin, este sistema de gobierno comprende la periodicidad de los cargos (ningún cargo político debe ser vitalicio) y que todos, gobernantes y gobernados, deben someterse al imperio de la Constitución y las leyes elaboradas por los representantes del Pueblo en el Congreso de la Nación (Estado de Derecho).

Los gobernantes, ungidos como representantes elegidos de la comunidad de acuerdo al procedimiento que dispone la ley, deben ejercer tal poder, por y para el beneficio del Pueblo¹, sometidos al Derecho. Por ello, perciben dietas que remuneran su actividad, abonadas por fondos del erario público que provienen de impuestos y contribuciones que se requieren a los ciudadanos.

Es consecuencia de lo anterior que a diferencia de los monarcas absolutos tienen el deber de transparencia y de rendir cuentas de su labor. Como otra de cara de la misma moneda surge el derecho de la población a pedir y obtener la información de todos los asuntos que involucren a la gestión pública.

Los medios de comunicación, a través del periodismo profesional, han asumido históricamente un rol indispensable como vigilantes del poder. Los periodistas poseen la labor de informar sobre lo que sucede e investigar aquellas maniobras que los gobernantes pretenden ocultar, negar o disimular frente a la ciudadanía. Esto ha llevado a que se llegue a considerar a la prensa como un “cuarto poder” que ejercería su control sobre los demás, cumpliendo un rol social trascendente en la formación de la opinión pública².

¹ Se recuerda las palabras expresadas por el decimosexto presidente de Estados Unidos, Abraham Lincoln, en su célebre discurso de Gettysburg, ocurrido el 19 de noviembre de 1863.

² GALÁN GAMERO, Javier, “Cuando el ‘cuarto poder’ se constituye en cuarto poder: propuestas”, Palabra Clave 17, 2014, pp. 150-185.

Es posible encontrar los fundamentos filosóficos de esta doctrina republicana en la obra de Alberdi³, en la corriente de pensamiento iusnaturalista⁴ y en la teoría contractualista liberal de John Locke en su obra “Ensayo sobre el Gobierno Civil”⁵. Unos y otros coinciden en señalar que en el estado de naturaleza (previo a la formación de la sociedad política) los hombres gozaban de sus derechos, libertades y posesiones sin solicitar autorización o depender de la voluntad de otros. La necesidad del Estado y del derecho positivo es posterior y tiene por propósito que exista un tercero a cargo de resolver los posibles conflictos que se susciten en el ejercicio de los derechos y facilitar así las relaciones de cooperación en la sociedad.

En base a estas líneas de pensamiento que guiaron la configuración de las repúblicas modernas, los particulares conservan la titularidad de la soberanía y las facultades de control necesarias para evitar el despotismo y la tiranía.

El derecho humano de acceso a la información asume así un valor instrumental como herramienta para combatir la corrupción y garantizar el resto de los derechos fundamentales. Si los funcionarios públicos no se encuentran obligados a rendir cuentas a nadie y pueden ocultar sus acciones del control de la ciudadanía ¿son meros representantes del Pueblo o se convierten en el efectivo soberano?

Detrás de la opacidad y falta de transparencia activa en el manejo de fondos públicos, las negativas a brindar información o aún peor, la disimulación y falsedad de los datos publicados y la persecución de la prensa, se ubica un gobernante que quiere escapar del control por parte de la ciudadanía y de su intermediario el periodismo, para así burlar la ley.

³ ALBERDI, Juan B., Bases y puntos de partida para la organización política argentina”, Ediciones Libertador, Buenos Aires, 2005.

⁴ NINO, Carlos S., *Introducción al análisis del derecho*, Editorial Astrea (2ª ed.), Buenos Aires, 2014, pp.16-30.

⁵ LOCKE, John, Ensayo sobre el Gobierno Civil”, Gradifco, 2005, pp.31-39. Título original: Concerning Civil Government, Second Essay An Essay Concerning The True Original Extent And End Of Civil Government”, 1690. Traducción: Sergio Albano.

Estas palabras preliminares buscan graficar la importancia que posee la temática de acceso a la información pública y su necesidad para la salud de la democracia contemporánea. Sin transparencia, los derechos humanos escritos no son más que letras y símbolos orientados a retroalimentar la academia, mientras empíricamente la Constitución se transforma en un “disfraz”⁶ que viste de república a una demagogia.

Con el paso del tiempo se evidenció que las ideas ilustradas de los padres constituyentes se disolvieron y de la democracia solo quedó un método de adopción de las decisiones por el voto de la mayoría, desdibujando su ideal tuitivo de la dignidad humana y afectando las potestades cívicas necesarias para vigilar a los gobiernos.

Por ello, luego de siglos de indiferencia y republicas ensombrecidas por una burocracia adepta a la negativa a dar respuestas, fue emergiendo un renovado interés en la agenda internacional por comprometer a los gobiernos de todo el mundo en sanear sus instituciones.

Este auge se incorporó al movimiento del derecho internacional de los derechos humanos que sucedió a la Segunda Guerra Mundial, el cual presupone que una ciudadanía más informada, apoyada por un periodismo profesional con mejores herramientas, sería menos propensa a caer en autocracias y totalitarismos impulsados por líderes carismáticos⁷. Mejores instituciones y más transparencia, se convirtió en una receta para no reiterar las atroces violaciones de los derechos fundamentales acontecidas en el siglo XX.

En la certeza de la relevancia de avanzar en este sentido, esta obra concentra su finalidad en estudiar la calidad normativa y operatividad del derecho de acceso a la información pública en el territorio de la Provincia de Buenos Aires, el distrito más poblado

⁶ LOEWENSTEIN, Karl, *Teoría de la Constitución*, Editorial Ariel (Trad. de Alfredo Gallego Anabitarte), Barcelona, España, 2da., 1976 (2da. reimpresión, 1979), pp. 212-217.

⁷ Sobre tipos de liderazgo, véase: WEBER, Max, *Economía y Sociedad*, Fondo de Cultura Económica, (Traducción de José Medina Echavarría, Juan Roura Farella, Eugenio Ímaz, Eduardo García Maynez y José Ferrater Mora), España, 2002 (2da ed. en español de la 4ª ed. en alemán, 2da. Reimpresión).

del país, cuya regulación específica a partir de la Ley provincial N°12.475, se presenta como incompatible con los estándares interamericanos vigentes.

La normativa bonaerense limita seriamente el acceso a la información pública y compromete la responsabilidad de Argentina por el incumplimiento de sus obligaciones internacionales en materia de derechos humanos.

En cuanto a la estructura de esta obra, se comienza por presentar la investigación, el planteo de las hipótesis de trabajo y la descripción de la metodología en el Capítulo I.

En el Capítulo II, se desarrolla el marco teórico, en el cual se busca responder sintéticamente qué implica el derecho de acceso a la información, qué se considera información pública, determinar los titulares del derecho, los sujetos obligados a ofrecerla y los límites a tal deber. Posteriormente, se analiza su reconocimiento en el marco del derecho internacional de los derechos humanos a nivel universal y regional. Se focaliza en los tratados internacionales suscritos por Argentina y se efectúa una aproximación a la Ley Modelo Interamericana de Acceso a la Información Pública y su Guía de Implementación. Se analiza la obligatoriedad del cumplimiento de los tratados y la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en la materia. Se precisan los alcances del reconocimiento del derecho a la información de forma directa e indirecta en la Constitución Nacional. Por último, se estudian los límites a la facultad de reglamentar los derechos constitucionales.

Paso seguido, en el Capítulo III, se comienza por retratar la evolución en el plano normativo y la jurisprudencia nacional, sobre todo emanada de la Corte Suprema de Justicia de la Nación y otros tribunales inferiores. Se evalúan los precedentes que motivaron la sanción, en el año 2016, de la Ley N° 27.275 que reguló el Derecho de Acceso a la Información Pública en toda la administración pública nacional. Se comenta en detalle la

norma y se efectúa un estudio comparativo sobre la calidad normativa en las provincias y Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Finalmente, en el Capítulo IV, se examina en profundidad la regulación específica de la Provincia de Buenos Aires a partir de la Ley N° 12.475 del año 2000, realizando un estudio pormenorizado de la inadecuación de la norma a los estándares constitucionales e interamericanos. Se describen las consecuencias que derivan de la norma provincial para las personas que solicitan información y los precedentes judiciales en la materia resueltos por Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires y otros tribunales inferiores. De *lege ferenda* se realizan observaciones y sugerencias sobre la necesidad de una reforma legislativa. Se culmina la investigación con las conclusiones generales de la investigación y algunas reflexiones.

II. Hipótesis de trabajo.

Hipótesis 1°. De *lege lata* el derecho humano fundamental de acceso a la información pública goza en la República Argentina de jerarquía constitucional como extensión de la forma republicana de gobierno (artículo 1° y 5°) y por su expreso reconocimiento dentro del bloque de convencionalidad compuesto por los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por el país e incorporados en el artículo 75, inc.22 de la Constitución Nacional. Entre ellos, el artículo 19 de Declaración Universal de Derechos Humanos (10/12/1948)⁸ y su coincidente Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de Naciones Unidas (Ley 23.313, B.O. 13/05/1986), la “Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre”⁹ y el artículo 13 de la “Convención Americana de Derechos Humanos” (Ley N° 23.054, B.O. 19/03/1984), que en efecto lo convierten en un derecho exigible en todo el territorio nacional,

⁸ Adoptada y proclamada por la Asamblea General en su resolución 217 A (III), de 10 de diciembre de 1948. Con jerarquía constitucional en la República Argentina desde 1994.

⁹ Puede consultarse el texto oficial de la Declaración en la Web de la Organización de Estados Americanos (conocida por sus siglas “OEA”) URL: <http://www.oas.org/es/cidh/mandato/Basicos/declaracion.asp>. Véase a este propósito el art. IV. La declaración goza de jerarquía constitucional desde la reforma constitucional de 1994.

sometiendo al Estado nacional a responsabilidad internacional en caso de no adecuar sus prácticas y el derecho interno para volverlo operativo.

Hipótesis 2º. La actual regulación del derecho de acceso a la información pública en la Provincia de Buenos Aires a través de la Ley N° 12.475 no guarda conformidad con los estándares interamericanos que obligan a la República Argentina en la materia, comprometiendo la responsabilidad internacional del Estado ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

La Provincia incumple su deber de suprimir las regulaciones y prácticas contrarias al derecho, así como también su obligación activa de expedir normas positivas conforme el artículo 2 de la CADH, siendo los principales aspectos a señalar lo siguientes: (a) limita el concepto de “información pública” al solo regular el acceso a “documentos administrativos” producidos por el Poder Ejecutivo; (b) reduce el número de legitimados pasivos que deben brindar información al no obligar Poder Legislativo, Poder Judicial, sociedades estatales y con participación estatal, entes autárquicos provinciales y otros entes que perciben o manejan fondos públicos o prestan servicios públicos; (c) siendo un derecho que corresponde a todas las personas sin distinción, la norma discrimina el acceso, al otorgar legitimación activa solo al que logre fundamentar respecto de la misma un “interés legítimo”; (d) también limita el acceso a través de una serie de barreras formales como el deber de constituir domicilio en el radio del ente, formular el pedido por escrito, entre otros formalismos y (e) no posee un órgano garante con facultades de control suficientes.

Hipótesis 3º. De *lege ferenda* resulta necesario que la Provincia de Buenos Aires adecue su normativa interna para garantizar este derecho fundamental a todas las personas y evitar posibles condenas internacionales para el país. En efecto, sería positivo que adhiera a la regulación nacional que dispone la Ley N° 27.275 o propicie la sanción de una nueva norma

en base a los parámetros internacionales establecidos por la Ley Modelo Interamericana de Acceso a la Información Pública y su Guía de Implementación.

III. Metodología.

1. Métodos generales a aplicar¹⁰

En el desarrollo de esta investigación se adopta un paradigma investigativo no experimental, dado el objeto social de la investigación. Se desarrollará mediante la adopción dinámica y conjunta de diferentes -pero complementarios- métodos; a saber:

1.1. Método deductivo. Su estructura servirá para formular un adecuado análisis de conformidad normativa entre las normas superiores del sistema jurídico y las normas provinciales de menor jerarquía. En este contexto se desarrollan argumentos que sistematizan las consecuencias lógicas de la Constitución Nacional, los tratados internacionales de derechos humanos suscritos por la República Argentina, las pautas de interpretación dispuestas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos y la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión para luego analizar en particular si las normas provinciales guardan conformidad con estas.

1.2. Método inductivo.¹¹ Posee una gran relevancia la utilización de este método para abordar la jurisprudencia –nacional e internacional- en la materia. A partir de una suma relevante de casos particulares es posible inferir reglas generales de interpretación que orientan la aplicación concreta del derecho de acceso a la información, sus prepuestos, sus propósitos y la medida de la obligación que pesa sobre el Estado. Además, la aplicación judicial permite evaluar en base a casos concretos las consecuencias que poseen las normas

¹⁰ DE LEÓN ARMENTA, Luis P., “*La metodología de la Investigación Científica del Derecho*”. Disponible como documento digital en la Web Oficial de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigación Jurídicas de la UNAM, URL: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/facdermx/cont/205/dtr/dtr4.pdf>.

¹¹ DE LEÓN ARMENTA, Luis P., *Op. cit.*, documento digital, p.9.

existentes sobre el comportamiento que regulan¹², sirviendo de fundamento para evaluar su razonabilidad.

1.3. Otras herramientas metodológicas.

a. Utilización de definiciones y uso del lenguaje. Se sostendrá una noción filosófica convencionalista o hermogeniana respecto del lenguaje y su relación con la realidad¹³. Se utilizará la definición¹⁴ y conceptualización como herramienta para clarificar y reducir el ámbito de penumbra y defectos de vaguedad, ambigüedad y carga emotiva que derivan de la utilización del lenguaje natural. En ese marco, se brindarán definiciones técnicas y convencionales sobre los conceptos más relevantes y básicos, previo a estructurar razonamientos y juicios válidos en la estrategia argumental específica de trabajo. Se prestará especial atención a establecer límites concretos al significado de términos, locuciones y frases como “información”, “derechos humanos”, “derecho de acceso a la información”, “república”, “transparencia y publicidad de los actos de gobierno”, entre otros.

b. Usos argumentales. En cuanto a los usos de la argumentación jurídica en el desarrollo del plan de trabajo, se aplicarán diversos tipos argumentales¹⁵ que resultan complementarios para sostener, afirmar o refutar con suficiente base y garantías una conclusión.

-Argumentos intencionales, genéticos o transcategoricos. Se utilizarán para comprender algunas interpretaciones de la ley respecto de la voluntad del legislador (exegesis) al reconocer el derecho de acceso a la información como extensión fundamental del derecho de libertad de expresión y como uno de los pilares para garantizar la forma de gobierno republicana y estilo de vida democrático. Este tipo de argumentos se advertirán en

¹² Véase: ACCIARRI, Hugo (Director), “Derecho, economía y ciencias del comportamiento,” Biblioteca Digital, consulta 15 de marzo de 2020, <http://www.bibliotecadigital.gob.ar/items/show/1713>.

¹³ NINO, Carlos S., *op.cit.*, pp.248-251.

¹⁴ NINO, Carlos S., *op.cit.*, pp.254-256.

¹⁵ CRUZ PARCERO, Juan A., “Los métodos para los juristas”, *Colección Estructuras y Procesos, Serie Derecho*, pp.17-39.

dos manifestaciones, aquella que propone interpretar la “voluntad del legislador” real a partir de actas de comisión, fundamentos de proyectos legales, debates parlamentarios u otros medios de acceso a su palabra, y, la que propone una intención del “legislador” identificada - de manera más abstracta- con la denominada voluntad o espíritu de la ley (*ratio legis*).

- **Argumentos lingüísticos o semánticos.** En el sentido de especificación otorgado por Alexy¹⁶, se utilizarán estos argumentos a la hora de elaborar conceptos previos, donde se evalúa la interpretación correcta de términos clave y se describe su extensión. Este tipo de argumentos interpretativos, ya sea en su concepción de interpretación gramatical de las palabras, o, contextualista, se adoptarán para el estudio de normas y sentencias.

-**Argumentos teleológicos.** Se recurre en numerosas oportunidades a este tipo de argumentación que acude al entendimiento de los propósitos que posee una adecuada regulación del derecho de acceso a la información sobre el comportamiento de los destinatarios normativos.

-**Argumentos sistemáticos.** Este tipo de argumentación interpreta a cada norma en el marco del orden jurídico que la engloba y que presupone coherente con determinados propósitos; de tal manera se exige que las soluciones normativas no entren en contradicción con el resto del sistema.

¹⁶ ALEXY, R., *Teoría de la argumentación jurídica*, CEC, Madrid, 1997.

CAPÍTULO SEGUNDO

MARCO TEÓRICO Y NORMATIVO DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. REGULACIÓN EN EL MARCO DEL DERECHO INTERNACIONAL Y CONSTITUCIONAL.

I. Marco teórico.

1. Elementos básicos del derecho de acceso a la información pública.

1.1. Legitimación activa. Este derecho corresponde a toda persona sin necesidad de acreditar un interés directo o legítimo o afectación personal, salvo en los casos en que se aplique una legítima restricción¹⁷.

Se reconoce una legitimación activa amplia que admite el ejercicio del derecho de manera independiente, por ejemplo, de la condición migratoria del peticionante incluso en protección de intereses difusos¹⁸¹⁹. Con ello, se debe interpretar que queda superada la distinción entre derechos subjetivos, interés legítimo e interés simple²⁰, bastando el mero interés particular del peticionante para poseer la prerrogativa y hacer surgir la obligación del Estado.

1.2. Legitimación pasiva. El derecho de acceso a la información pública se ejerce sobre la información que se encuentra en poder del Estado, lo que abarca a todos sus órganos de administración centralizada y descentralizada, empresas y sociedades del estado o entidades que perciben fondos o subsidios públicos en la medida de estos.

¹⁷Corte IDH, Caso “Claude Reyes y otros v. Chile”, 19/09/2006, Serie C, 151, párr. 77. En el mismo sentido véase: Principio 4 de la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión de la CIDH; Principios de Lima. Principio 1 “El acceso a la información como derecho humano”.

¹⁸ Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, “Estudio especial sobre el derecho de acceso a la información”, párr.88-89.

¹⁹ Véase “Principios de Lima”. Principio 2º. “*El acceso a la información en una sociedad democrática. “Todas las personas tienen derecho a fiscalizar de manera efectiva la labor de la administración estatal, de los poderes del Estado en general y de las empresas que prestan servicios públicos. Para hacerlo, necesitan conocer la información que obra en su poder. Las autoridades deben estar legalmente obligadas a poner a disposición de las personas la información que requieran en forma oportuna y completa...”*”

²⁰ La distinción de estas categorías específicas se aborda en el Capítulo IV, I.2.3 de esta obra.

La declaración de los llamados “Principios de Lima” en el marco de la CIDH reconoce como sujetos obligados a entregar la información que se solicite (y que revista un interés público) tanto al Estado (administración centralizada y descentralizada) como también aquellas empresas que prestan servicios públicos.

Se recomienda un reconocimiento positivo amplio al describir los sujetos obligados a suministrar información basado en el servicio que dichos sujetos proveen y en las funciones que ejercen.²¹

1.3. Objeto del derecho. El objeto de la información pública debe interpretarse de manera extensa. Se prevé que el reconocimiento positivo del acceso a la información debe incluir claramente el objeto bajo los principios de máxima divulgación y publicidad, sin reducir su contenido a materiales escritos.

En cuanto al alcance del término “información”, se la entiende comprensiva de todo tipo de sistemas de almacenamiento o recuperación, incluyendo documentos, películas, microfichas, vídeos, fotografías y otros. El Estado debe suministrar esta información con razonabilidad y congruencia, de modo que no cumple con su obligación si entrega información diferente o de menor profundidad a la que le es solicitada, excepto los casos donde la información no es disponible para las propias autoridades²².

1.4. Los principios de máxima divulgación, publicidad y transparencia. El acceso a la información reviste suma importancia en la lucha contra la corrupción y como herramienta ciudadana para el control de los actos públicos. Esto fundamenta el reconocimiento del principio de máxima divulgación que orienta la materia y constriñe a los Estados republicanos.

²¹ Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, “Estudio especial sobre el derecho de acceso a la información”, párr.98, 100 y 102.

²² Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, “Estudio especial sobre el derecho de acceso a la información”, párr. 109-111.

Con base en el precedente del caso “Claude Reyes y otros” de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, las causales que pueden justificar la reserva de información son de carácter excepcional.

El accionar de un Estado democrático debe encontrarse regido por los principios de publicidad y transparencia en la gestión pública, posibilitando la efectiva posibilidad de conocer para luego cuestionar, indagar y reclamar un adecuado cumplimiento de los deberes del sector público en adecuación a la ley.

Sobre este punto, la Relatoría Especial entiende que para concretar la efectividad real de esta prerrogativa, el Estado debe asumir una actitud activa disponiendo la publicidad de sus actos e información de interés, de oficio.

Se considera positivo a este objetivo la creación de páginas Web donde, sin importar las distancias o conocimientos jurídicos, las personas puedan fácilmente acceder a la información con que cuentan las dependencias estatales. Evaluando la complejidad que puede conllevar en algunos sectores sistematizar la información de manera que resulte fácilmente asequible al receptor, el Estado debe proveer a quienes lo requieran la dirección exacta donde acceder a la misma y guiarlo hasta llegar a ella.²³

1.5. Conclusión parcial. Esta introducción sobre las características del derecho de acceso a la información pública y sus implicancias debe entenderse como meramente superficial y producida al solo efecto introductorio, cuyo desarrollo profundo se desarrollará a lo largo de todo el capítulo.

²³ Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, “Estudio especial sobre el derecho de acceso a la información”, párr. 112-114 y 119-120.

II. Marco normativo en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos.

1. El Derecho de Acceso a la Información Pública como Derecho Humano

Fundamental. Su Vigencia en el Derecho Comparado.

Es indiscutido en la doctrina jurídica actual el reconocimiento necesario de la existencia de determinados derechos que resultan indispensables para la existencia de una vida humana digna y que debe garantizarse su respeto. Se trata de prerrogativas reconocidas frente al Estado y frente a terceros, relativas a libertades y bienes básicos que corresponden a toda persona por el simple hecho de su condición humana.

Estos derechos fundamentales, pertenecen a toda persona sin importar su clase social, sexo, edad, orientación sexual o política, etnia o nacionalidad. Incluso se consideran por encima de las reglas del derecho interno de los Estados modernos en la medida que se interpreta son preexistentes al surgimiento de estos. En consecuencia, tales derechos poseen la máxima jerarquía normativa y configuran una fuente de derecho natural que luego es recogida por tratados de derecho positivo a través de los cuales los Estados se han obligado a garantizarlos so pena de responsabilidad internacional.

Los derechos humanos se caracterizan por ser a) universales, por ende, inherentes a toda persona humana sin distinciones; b) irrevocables, pues ninguna norma positiva puede derogarlos o hacerles perder vigencia; c) inalienables, dado que no pueden comercializarse; d) intransmisibles, una persona no puede trasladar sus derechos a otra y e) son irrenunciables, no es jurídicamente válido renunciar a ellos.

Si bien su noción recorre toda la historia del derecho, como teoría propia constituyen uno de los avances jurídicos del siglo XX como reacción frente a los grandes conflictos armados que enfrentaron a toda la humanidad con desastrosas consecuencias.

Paulatinamente se generó un movimiento que dio lugar a diferentes convenios y declaraciones internacionales suscritos por la mayoría de los países alrededor del mundo, en

los cuales se reconoció la existencia de estos derechos humanos aún por sobre los propios órdenes jurídicos nacionales, obligándose a darles tutela y adecuar sus regulaciones internas a efectos de volverlos operativos. Los Estados se volvieron garantes de estos derechos frente a la población y responsables en caso de incumplir tales obligaciones ante la comunidad de naciones²⁴.

En este apartado analizaremos brevemente el estado general de reconocimiento del derecho de acceso a la información pública a nivel internacional como un derecho humano fundamental, ahondando en su importancia como presupuesto para el goce de los demás derechos y libertades básicas.

2. Sistema Universal de Derechos Humanos.

En el marco universal de los derechos humanos el derecho de buscar y recibir información fue reconocido tempranamente por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas. En su Resolución 59, consigna este derecho como contenido esencial del derecho a la libertad de expresión, enunciando con firmeza que es un derecho humano fundamental y piedra angular de todas las libertades consagradas por la comunidad de naciones.

Es reconocido en iguales términos por la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948) y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de Naciones Unidas (1966) que en su artículo 19 dispone:

“Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión; este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección”

²⁴ PIZZARRO SOTOMAYOR, Andrés; MENDEZ POWELL, Fernando, Manual de Derecho Internacional de Derechos Humanos. Aspectos sustantivos, Universal Books, Panamá, 1era ed., enero 2006.

Argentina suscribió desde el inicio en el año 1948 a la Declaración Universal, y ratificó mediante ley N° 23.313 (B.O 06.05.1986) los Pactos Internacionales de Derechos Civiles y Políticos, así como también de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y su Protocolo facultativo. En 1994 se incorporó la Declaración Universal, así como el Pacto y el Protocolo a la Constitución Nacional (art. 75 inciso 22).

3. Sistema Europeo de protección de los Derechos Humanos.

3.1. Consejo de Europa.

A la cabeza del sistema europeo de protección de los derechos humanos, el Consejo de Europa (organización internacional creada en 1949) ha gestado un variado reconocimiento del derecho a la libertad de expresión y de acceso a la información a partir de diversas acciones devenidas de la Asamblea Parlamentaria y el Comité de Ministros.

En este marco, el derecho a la libertad de expresión se encuentra reconocido desde el “Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales” (que entró en vigencia desde el año 1953).

El artículo 10º del instrumento, señala:

“Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión. Este derecho comprende la libertad de opinión y la libertad de recibir o de comunicar informaciones o ideas sin que pueda haber injerencia de autoridades públicas y sin consideración de fronteras...”

La Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa²⁵ emitió también numerosas “recomendaciones” y “resoluciones” que comprenden el derecho de acceso a la información como derivación de la libertad de expresión, entendido de manera indirecta dentro del reconocimiento a la libertad de “recibir o comunicar informaciones o ideas”.

²⁵ Puede consultarse información sobre la Asamblea Parlamentaria en la Web oficial del Consejo de Europa, URL: <http://assembly.coe.int/nw/Home-EN.asp>

En enero de 1970 se formuló la Recomendación N° 582 mediante la cual realizó recomendaciones al Comité de Ministros en materia de “derecho a la libertad de información”. En esta línea, recomendó instruir al Comité de Expertos en Derechos Humanos a que considerara e hiciera recomendaciones sobre la ampliación del derecho a la libertad de información establecido en el artículo 10 de la Convención Europea de Derechos Humanos, a través de la adopción de un protocolo o de otro instrumento, de forma tal que se incluya la libertad de buscar información y el deber de las autoridades públicas de hacer accesible la información sobre asuntos de interés público sujeta a las limitaciones que resulten apropiadas²⁶.

En la misma fecha se aprobó la Resolución N° 428 en la cual se declara que el derecho a la libertad de expresión debe incluir el derecho de buscar información y debe existir *“el correspondiente deber de las autoridades públicas de hacer accesible la información sobre asuntos de interés público dentro de los límites razonables...”*²⁷.

El reconocimiento se amplió en abril de 1982 cuando el Comité de Ministros adoptó la “Declaración sobre libertad de expresión e información”, con el objetivo de buscar una política de apertura de información en el sector público²⁸ y extender el derecho de todos a buscar, recibir e impartir dicha información.

En 1998, la Comisión Económica para Europa adoptó la “Convención sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en asuntos ambientales” (instrumento conocido como el Convenio

²⁶ Corte IDH, Caso “Claude Reyes y otros”, párr. 81; y Resolución N° 428 adoptada el 23 de enero de 1970 por la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, punto 3

²⁷ Resolución N° 428 adoptada el 23 de enero de 1970 por la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, punto 3

²⁸ “Declaración sobre libertad de expresión e información”, adoptada por el Comité de Ministros el 29 de abril de 1982.

de Aarhus)²⁹, en el marco de la Conferencia Ministerial “Medio Ambiente para Europa”, celebrada en Aarhus, Dinamarca.

En febrero de 2002, el Comité de Ministros del Consejo de Europa publicó una recomendación sobre el derecho de acceso a documentos oficiales en poder de las autoridades públicas³⁰; sobre este punto declaró:

“...los Estados miembros deben garantizar el derecho de toda persona de tener acceso, a solicitud, a los documentos oficiales en poder de las autoridades públicas. Este principio debe aplicarse sin discriminación de ninguna naturaleza, incluyendo aquella referida al origen nacional”.

El 18 de junio del 2009, el Consejo de Europa aprueba el “Convenio del Consejo de Europa sobre el Acceso a los Documentos Públicos”³¹ considerando -entre otros aspectos- la importancia de la transparencia de autoridades públicas en una sociedad democrática y pluralista y que “i) proporciona una fuente de información para el público; ii) ayuda al público a formarse una opinión sobre el estado de la sociedad y sobre las autoridades públicas; iii) fomenta la integridad, la eficacia, la eficiencia y la responsabilidad de autoridades públicas, ayudando así a que se afirme su legitimidad”. Con base en ello y el principio de máxima divulgación, establece que “todos los documentos públicos son en principio públicos y solamente pueden ser retenidos para proteger otros derechos e intereses legítimos”.³²

3.2. Unión Europea³³

²⁹ “Convenio de Aarhus”, disponible online en URL: <http://www.unece.org/env/pp/documents/cep43s.pdf>

³⁰ Recomendación N° R (2002)2, adoptada el 21 de febrero de 2002, disponible en la Web oficial del Consejo de Europa URL: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=262135&BackColorInternet=9999CC&BackColorIntranet=FFBB55&BackColorLogged=FFAC75>

³¹ Su creación fue encomendada a un grupo de expertos a través de la decisión N° CM/866/0405 del Comité de Ministros del Consejo de Europa en mayo de 2005.

³² Véase el texto oficial y su traducción en la Web oficial de la OEA URL: http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/acceso_informacion_desarrollos_convenio_consejo_europeo.pdf

³³ La Unión Europea (UE) es el producto de la integración surgida por el Tratado de Maastrich, en el año 1992. La UE tiene por misión organizar de modo coherente y solidario las relaciones entre los Estados miembros y

Durante la Cumbre Europea de Niza, en diciembre del año 2000, el Consejo Europeo, el Parlamento Europeo y la Comisión Europea aprobaron conjuntamente la “Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea”.

En dicho instrumento se consagró el derecho a la libertad de pensamiento e información, aunque al cimentarse en el texto del artículo 10 del Convenio Europeo, no incluyó explícitamente el derecho de buscar información.

Sin embargo, la Carta trajo consigo el reconocimiento explícito del derecho de acceder a la información de carácter personal en su artículo 8, que establece en cuanto a la protección de datos personales:

“2 (...) Toda persona tiene derecho a acceder a los datos recogidos que la conciernan y a obtener su rectificación”.

Se reconoció también en el marco de la Unión Europea el derecho de acceso de todo ciudadano de un Estado miembro (persona física o jurídica) a los documentos de las instituciones europeas (art. 42 de la Carta).

En febrero de 2005, el Consejo de la Unión Europea aprobó, en nombre de la Comunidad, la “Convención sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en asuntos ambientales” o Convenio de Aarhus. En la misma línea, en mayo del 2006 la Comisión Europea, vinculada por el mandato del Tratado de Maastrich que exige transparencia en las actuaciones públicas, adoptó un “*green paper*” o “libro verde” denominado “*European Transparency Initiative*”. Este instrumento busca garantizar el acceso a los datos públicos y regular la responsabilidad de los funcionarios de la Unión en este sentido. Establece la obligación de producir información de acceso libre sobre temas diversos, entre los cuales se mencionan: identificar a beneficiarios de fondos

entre sus pueblos, sus órganos han emitido distintas decisiones e instrumentos en alusión al derecho de acceso a la información. Véase, el “Tratado de la Unión Europea”, celebrado en Maastricht el 7 de febrero de 1992, disponible en la Web oficial de la Unión Europea URL: http://europa.eu/eu-law/decision-making/treaties/pdf/treaty_on_european_union/treaty_on_european_union_es.pdf

Europeos, así como informar relaciones entre las instituciones europeas y quienes se dedican a realizar actividades de *lobby*. Esto último para que los ciudadanos europeos puedan conocer la influencia de los cabilderos en las instituciones europeas, cuáles son sus misiones y cómo se financian³⁴.

En síntesis, se observa que dentro de la Unión Europea la protección del acceso a la información pública se ha establecido a través de políticas de transparencia destinadas a facilitar y permitir el acceso a la información que se encuentra en poder de las instituciones Europeas, aunque de *lege lata* aún se requiere un reconocimiento expreso y existen limitantes en el acceso a determinados documentos oficiales.

4. Sistema Africano.

El Sistema Africano de los Derechos Humanos y de los Pueblos es relativamente reciente. La Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos o “Carta de Banjul” fue adoptada el 27 de junio de 1981 y entró en vigor recién el 21 de octubre de 1986. Este documento consagra el derecho a la libertad de expresión en su Artículo 9º “1. Todo individuo tendrá derecho a recibir información. 2. Todo individuo tendrá derecho a expresar y difundir sus opiniones, siempre que respete la ley.”³⁵

En octubre de 2002, la Comisión Africana emitió la “Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión en África”, en la cual se afirma que los organismos públicos poseen información como custodios del bien común y todas las personas tienen derecho de acceder a dicha información, de acuerdo a pautas establecidas por la ley. El capítulo titulado “libertad de información” establece que:

³⁴ Los libros verdes o *green papers* son documentos publicados por la Comisión Europea cuyo objetivo es estimular una reflexión a nivel europeo sobre un tema concreto. Los Libros Verdes invitan a las partes interesadas (organismos y particulares) a participar en un proceso de consulta y debate sobre las propuestas que presentan, y pueden dar origen a desarrollos legislativos que se reflejan en Libros Blancos. Véase la Web oficial de la Unión Europea, URL: http://europa.eu/scadplus/glossary/green_paper_es.htm.

³⁵ Véase “Carta Africana sobre Derechos Humanos y de los Pueblos”, OAU, Doc. CAB/LEG/67/3/Rev.5 (1981), artículo 9, reimpresa en 21 I.L.M. 59, 60 (1982). Puede consultarse en español en la web oficial de la Agencia de la ONU para Refugiados, disponible en URL: <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/1297.pdf?view=1>

“1.-Los organismos públicos tienen información no para ellos, sino como custodios del orden público y todos tienen derecho de acceso a dicha información, sujeto solo a limitaciones claramente establecidas por la ley.

2.-El derecho a la información debe ser garantizado por ley, de conformidad con los siguientes principios:

Todos tienen derecho de acceso a la información en poder de entidades públicas;

Todos tienen derecho de acceso a la información que sea necesaria para el ejercicio o la protección de todo derecho y que esté en poder de entidades privadas;

Cualquier negativa de suministrar información debe estar sujeta a apelación ante una entidad y/o tribunal independiente;

Se debe requerir activamente a las entidades públicas, aún en ausencia de una solicitud, que hagan pública información importante de gran interés público;

Nadie puede estar sujeto a sanción por suministrar de buena fe información equivocadamente, o aquella que revele una seria amenaza a la salud, seguridad del medioambiente, salvo cuando la imposición de sanciones persiga un interés legítimo y sea necesaria en una sociedad democrática; y

Las leyes de información reservada deben ser enmendadas de forma tal que sean compatibles con los principios de libertad de información.”³⁶

³⁶ Puede consultarse la Declaración de Principios efectuada por la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (en inglés “*Declaration of Principles on Freedom of Expression in Africa, African Commission on Human and Peoples' Rights*”) fue efectuada el 32º sesión de la Comisión, entre el 17 y el 23 Octubre de 2002, en Banjul, la capital de Gambia. Puede consultarse el texto oficial en la Web de la Universidad de Minnesota (USA) URL: <http://www1.umn.edu/humanrts/achpr/expressionfreedomdec.html>. El texto (en inglés) reza lo siguiente: “*Freedom of Information*

1. *Public bodies hold information not for themselves but as custodians of the public good and everyone has a right to access this information, subject only to clearly defined rules established by law.*

2. *The right to information shall be guaranteed by law in accordance with the following principles:*

**everyone has the right to access information held by public bodies;*

Además, la Comisión Africana ha utilizado antecedentes de la Corte Europea y de la Corte Interamericana para resolver casos que se le presentaron a partir de sus decisiones.

Siendo uno de los objetivos prioritarios el reconocimiento del derecho de acceso a la información a fin de garantizar mayor transparencia y evitar la corrupción el manejo de los fondos públicos, en el marco de la Comisión Africana se constituyó una “Relatoría Especial sobre la libertad expresión y el acceso a la información” a partir de la cual se ha promovido la elaboración de un modelo de ley de libertad de información adaptado a la región³⁷.

5. Sistema Interamericano.

A nivel regional, la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre³⁸ y la Convención Americana de Derechos Humanos (CADH)³⁹, lo consagraron expresamente como parte de la libertad de expresión y de pensamiento:

“Artículo 13. Libertad de Pensamiento y de Expresión. 1. Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho **comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección**”.

**everyone has the right to access information held by private bodies which is necessary for the exercise or protection of any right;*

**any refusal to disclose information shall be subject to appeal to an independent body and/or the courts;*

**public bodies shall be required, even in the absence of a request, actively to publish important information of significant public interest;*

**no one shall be subject to any sanction for releasing in good faith information on wrongdoing, or that which would disclose a serious threat to health, safety or the environment save where the imposition of sanctions serves a legitimate interest and is necessary in a democratic society; and*

**secrecy laws shall be amended as necessary to comply with freedom of information principles”*

³⁷ Puede consultarse la “Ley Modelo de Acceso a la Información para los Estados Africanos”(en inglés “*Model Law for African States on Access to Information*”) en la Web oficial de la Agencia de la ONU para los Refugiados, URL: <http://www.achpr.org/instruments/access-information/>.

³⁸ Puede consultarse el texto oficial de la Declaración en la Web de la Organización de Estados Americanos (conocida por sus siglas “OEA”) URL: <http://www.oas.org/es/cidh/mandato/Basicos/declaracion.asp>. Véase a este propósito el art. IV.

³⁹ El art. 13. Inc. 1 reza lo siguiente: “*Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección*”(URL:<http://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=25&>). Cursiva agregada.

La CADH, celebrada en la ciudad de San José en Costa Rica el 22 de noviembre de 1969, fue ratificada por la República Argentina mediante la ley N° 23.054 (B.O 19/03/1984).

En el artículo 2° de ley se reconoce la competencia de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos por tiempo indefinido y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre todos los casos relativos a la interpretación o aplicación de la Convención, por lo que el incumplimiento de los deberes que se generan somete al país a responsabilidad internacional.

En la reforma constitucional de 1994 estos documentos internacionales fueron dotados de jerarquía constitucional siendo parte de la Constitución misma como se desprende del artículo 75, inc.22.

Posteriormente, en octubre del año 2000, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos aprobó la “Declaración de Principios sobre la Libertad de Expresión” que fue elaborada por la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión (en adelante la “Relatoría”).

El principio 4 de la mentada Declaración reconoce que *“el acceso a la información en poder del Estado es un derecho fundamental de los individuos. Y por extensión la Comisión entiende que los Estados están obligados a garantizar el ejercicio de ese derecho”*⁴⁰. El contenido de este documento resulta una interpretación oficial del alcance del derecho y obliga a todos los signatarios.

En el mismo marco continental, la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos (“OEA”) emitió diversas resoluciones sobre el acceso a la información, como contenido primordial del derecho a la libertad de pensamiento y expresión.

Por su parte, la Relatoría elabora anualmente desde 1998 completos estudios en la materia describiendo los estándares americanos y comparando el grado avance en la materia de los diferentes Estados americanos.

⁴⁰ Textualmente el principio 4° dispone: *“El acceso a la información en poder del Estado es un derecho fundamental de los individuos. Los Estados están obligados a garantizar el ejercicio de este derecho. Este principio sólo admite limitaciones excepcionales que deben estar establecidas previamente por la ley para el caso que exista un peligro real e inminente que amenace la seguridad nacional en sociedades democráticas”*. (URL: <https://www.cidh.oas.org/Basicos/Basicos13.htm>). Cursiva agregada.

El “Estudio especial sobre el derecho de acceso a la información” del año 2007 destacó que el acceso a la información *“constituye una herramienta esencial para combatir la corrupción, hacer realidad el principio de transparencia en la gestión pública y mejorar la calidad de nuestras democracias, signadas por una cultura de secretismo”*⁴¹.

El objeto de estos Informes Anuales –sucesivamente en versiones más extensas y completas⁴²– ha sido reflejar las actuaciones del año inmediatamente anterior en los países miembros; sistematizar las buenas prácticas implementadas y los mayores “desafíos” o incumplimientos observados; difunden también la jurisprudencia regional y de otras latitudes en la materia y, finalmente, formulan recomendaciones a los Estados para adecuar sus regulaciones y mejorar sus prácticas⁴³.

III. La obligación de cumplimiento de los Tratados Internacionales en la materia.

El derecho internacional público y en especial el de los derechos humanos carecería de sentido si los Estados pudieran incumplir los deberes asumidos sin ser sancionados. A partir de la creación de la Organización de las Naciones Unidas en 1945, los tratados acrecentaron su carácter de fuente del derecho internacional y se volvieron el medio predilecto para desarrollar la cooperación pacífica entre las naciones.

Por este motivo, el 23 de mayo de 1969 tuvo lugar la “Conferencia de las Naciones Unidas sobre el derecho de los tratados” en cuya ocasión se formuló la “Convención de Viena sobre el derecho de los tratados” siendo suscripta por el representante de Argentina. Luego, fue aprobada por el Congreso de la Nación por medio de la ley 19.865 (B.O 11/01/1973) y entró en vigor el 20 de enero de 1973.

⁴¹Véase la Web Oficial de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (URL: <http://cidh.oas.org/>)

⁴² Puede ampliarse en gran medida la comprensión del fenómeno jurídico del derecho de acceso a la información pública accediendo a otros importantes estudios de la Relatoría para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos: “El Derecho de Acceso a la Información en el Marco Jurídico Interamericano” (2009) y “El Derecho de Acceso a la Información Pública en las Américas. Estándares Interamericanos y comparación de marcos legales” (2012) ambos pueden consultarse en la web de la Comisión. /

⁴³ Puede accederse a la totalidad de informes anuales en la web oficial de la Organización de Estados Americanos, URL: <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/informes/anuales.asp>

La convención fue un hito que cambió visión del hasta entonces endeble derecho internacional. La mayoría de los Estados del mundo reconocieron que los convenios internacionales vigentes obligan a las partes como la ley misma (*pacta sunt servanda*) y deben ser cumplidos de buena fe (art. 26°). Además, prescribe que una parte no podrá invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado (art.27°), es decir, que al suscribir un tratado internacional el Estado debe adecuar las normas de su derecho interno para no obstaculizar o impedir de modo alguno el cumplimiento de las obligaciones asumidas asumiendo responsabilidad internacional.

1. El sometimiento a la jurisdicción internacional en la Convención Americana de Derechos Humanos.

La ratificación de la CADH por los Estados signatarios implicó la aceptación por estos de la jurisdicción internacional de la Corte Interamericana, lo que ha permitido que este tribunal se manifieste en decenas de ocasiones condenando a los que incumplieron sus obligaciones e interpretando la extensión de los derechos y obligaciones.

Estos precedentes resultan de suma relevancia dado que la propia Corte Suprema de Justicia de la Nación en Argentina ha dicho que las sentencias de la Corte Interamericana, dictadas en procesos contenciosos contra el Estado argentino son de cumplimiento obligatorio (art. 68, inc.1°, CADH) bajo pena de responsabilidad internacional⁴⁴.

1.1. La obligación de adecuar el derecho interno para cumplir los tratados.

De lo anteriormente analizado surge que el derecho de acceso a la información pública forma parte de la Convención Americana de Derechos Humanos y la República Argentina se encuentra obligada a darle cumplimiento no resultando oponible como excusa la alegación de normas internas, ni el régimen federal y la autonomía provincial.

⁴⁴ Véase: “Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto s/ informe de sentencia dictada en el Caso “Fontevicchia y D'Amico vs. Argentina”, C.S.J.N, 14/02/2017.

En relación a esto, nuestro país ha merecido condena por la CIDH en el Caso “Fontevicchia y D’amico vs. Argentina”⁴⁵ (sentencia del 29 de noviembre de 2011) precisamente por haber incumplido la obligación general de adoptar disposiciones de derecho interno reconocida en el artículo 2º de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en perjuicio de los señores Jorge Fontevicchia y Hector D’Amico.

En el caso señalado la Corte interpretó que la adecuación de la normativa interna a los parámetros establecidos en la Convención implica la adopción de dos clases de medidas:

a. Eliminar regulación y prácticas contrarias. Corresponde la supresión de las normas y prácticas de cualquier naturaleza que entrañen violación a las garantías previstas en la Convención o que desconozcan los derechos allí reconocidos u obstaculicen su ejercicio. Este deber se satisface con la reforma, la derogación, o la anulación de las normas o prácticas que tengan esos alcances, según corresponda.

b. Tomar acciones positivas para asegurar el cumplimiento. Involucra la expedición de normas y el desarrollo de prácticas conducentes a la efectiva observancia de dichas garantías. Obliga al Estado a prevenir la recurrencia de violaciones a los derechos humanos y, por eso, debe adoptar todas las medidas legales, administrativas y de otra índole que sean necesarias para evitar que hechos similares vuelvan a ocurrir en el futuro⁴⁶.

Como se podrá ver luego, esto posee notable relevancia al tiempo de evaluar la normativa local y las prácticas relativas al derecho de acceso a la información pública.

⁴⁵ Corte IDH, Caso Fontevicchia y D’amico vs. Argentina, sentencia del 29 de noviembre de 2011, Serie C No. 238.

⁴⁶ Corte IDH, Caso Fontevicchia y D’amico vs. Argentina, sentencia del 29 de noviembre de 2011, Serie C No. 238, párr.85. En el mismo sentido, Corte IDH, Caso Salvador Chiriboga Vs. Ecuador. Excepción Preliminar y Fondo. Sentencia de 6 de mayo de 2008. Serie C No. 179, párr. 122.

2. La jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en materia de acceso a la información pública.

A continuación se abordan los principales precedentes de la CIDH en materia de acceso a la información pública, en los cuales el máximo intérprete de la Convención Americana de Derechos Humanos determina el alcance del derecho, como también el deber de los Estados signatarios de tornar operativo el ejercicio y goce de las facultades conferidas.

2.1. Caso “Claude Reyes y otros vs. Chile”, CIDH, 2006⁴⁷

Este precedente se ha convertido en el más influyente en la materia por sistematizar el concepto de acceso a la información pública.

a. Hechos. El Estado chileno fue demandado por una supuesta negativa a brindar información requerida al Comité de Inversiones Extranjeras de ese país, en relación con un contrato de inversión extranjera celebrado con dos empresas residentes en el exterior y una empresa residente de Chile que recibió inversiones con el fin de desarrollar un proyecto de industrialización forestal.

Se discutió en aquel entonces y con gran relevancia pública, el impacto ambiental que aquellos emprendimientos podrían acarrear. Finalmente, años después la Corte Interamericana de Derechos Humanos determinó la responsabilidad de Chile por la violación de la libertad de expresión.

b. La sentencia de la Corte Interamericana.

La Corte estimó que:

*“...el artículo 13 de la Convención, al estipular expresamente los derechos a ‘buscar’ y a ‘recibir’ ‘informaciones’, protege el derecho que tiene **toda persona a solicitar el acceso a la información bajo el control del Estado, con las salvedades permitidas bajo el régimen de restricciones de la Convención.***

⁴⁷ Corte IDH, Caso “Claude Reyes y otros v. Chile”, op.cit.

Consecuentemente, dicho artículo ampara el derecho de las personas a recibir dicha información y la obligación positiva del Estado de suministrarla, de forma tal que la persona pueda tener acceso a conocer esa información o reciba una respuesta fundamentada cuando por algún motivo permitido por la Convención el Estado pueda limitar el acceso a la misma para el caso concreto. Dicha información debe ser entregada sin necesidad de acreditar un interés directo para su obtención o una afectación personal, salvo en los casos en que se aplique una legítima restricción. Su entrega a una persona puede permitir a su vez que ésta circule en la sociedad de manera que pueda conocerla, acceder a ella y valorarla...”(cursiva agregada)⁴⁸.

Sostuvo el tribunal que devienen indispensables los principios de publicidad y transparencia en la gestión pública para volver posible que los ciudadanos ejerzan el control democrático de la gestión estatal, pudiendo cuestionar e indagar el cumplimiento de las funciones públicas.⁴⁹

Rescató también que las autoridades estatales deben regirse por el principio de máxima divulgación, el cual establece -como regla general- que toda la información pública es accesible y solo puede existir un sistema restringido de excepciones⁵⁰. Ergo, ante la resolución denegatoria de información, los Estados deben garantizar que exista un recurso judicial sencillo, rápido y efectivo que permita determinar la razonabilidad de la restricción frente a una posible vulneración de la prerrogativa y que, en aquel caso, de pueda reconsiderar la medida ordenando la entrega de aquella⁵¹.

Como corolario de este fallo, la República de Chile dictó una ley de transparencia de la función pública y derecho de acceso a la información creando como organismo de control

⁴⁸ Corte IDH, Caso “Claude Reyes y otros v. Chile”, *Op.cit.*, párr. 77.

⁴⁹ Corte IDH, Caso “Claude Reyes y otros v. Chile”, *Op. Cit.*, párr.86.

⁵⁰ Corte IDH, Caso “Claude Reyes y otros v. Chile”, *Op. Cit.*, párr.92.

⁵¹ Corte IDH, Caso “Claude Reyes y otros v. Chile”, *Op. Cit.*, párr.137.

el Consejo de Transparencia para garantizar el cumplimiento de la regulación de conformidad con parámetros internacionales en agosto de 2008⁵².

2.2. Caso “Gomes Lund vs. Brasil”, CIDH, 2010⁵³

a. Hechos. El 26 de marzo de 2009, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sometió a la Corte Interamericana una demanda contra la República Federativa de Brasil la cual se originó en una petición presentada el 7 de agosto de 1995 por el Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL) y *Human Rights Watch/Americas* en nombre de personas desaparecidas en el contexto de la Guerrilha do Araguaia y sus familiares varias décadas atrás.

Se trataba de hechos acontecidos entre los años 1972 y 1975 en la zona selvática de Araguaia, Brasil, donde tuvo lugar una campaña de carácter contrainsurgente contra guerrillas, ocasión en que el máximo mando militar actuó bajo instrucciones de "exterminar" el foco guerrillero instalado, con el resultado de numerosas desapariciones forzadas y ejecuciones.

Previamente, el 31 de octubre de 2008 la Comisión aprobó el Informe de Fondo No. 91/08, el cual contenía determinadas recomendaciones para el Estado brasileño, concediéndose un plazo de dos meses para comunicar las acciones emprendidas con el propósito de brindar la información solicitada, sin embargo Brasil pidió dos prórrogas sin dar un cumplimiento satisfactorio.

Ante ello, la Comisión decidió someter el caso a la jurisdicción de la Corte Interamericana, considerando que representaba “una oportunidad importante para consolidar la jurisprudencia interamericana sobre las leyes de amnistía en relación con las desapariciones forzadas y la ejecución extrajudicial, y la resultante obligación de los Estados de hacer

⁵² Véase el sitio oficial de la Biblioteca del Congreso de la República de Chile, URL: <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=276363&idParte=>

⁵³ Corte IDH, Caso “Gomes Lund y Otros (“Guerrilha do Araguaia”) vs. Brasil”, sentencia del 24 de noviembre de 2010. Disponible en el sitio oficial de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, URL: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_219_esp.pdf

conocer la verdad a la sociedad e investigar, procesar y sancionar graves violaciones de derechos humanos”.

b. Decisión de la Corte Interamericana.

La CIDH consideró que las medidas legislativas y administrativas adoptadas por Brasil no habían sido efectivas para garantizar a los familiares de los desaparecidos y de las personas ejecutadas el acceso a información sobre la Guerrilha do Araguaia. Se interpretó que el Estado accionado había restringido indebidamente el derecho de acceso a la información de los familiares y retenido información relativa a violaciones masivas de derechos humanos sin que se demuestre un interés actual en mantener reservada la información requerida por las víctimas ni que dicha revelación pudiese configurar daño a la seguridad nacional.

Así, sostuvo que la libertad de expresión y el acceso a la información contribuyen a garantizar los derechos a la verdad, la justicia y la reparación, evitando que se produzcan nuevas violaciones graves a derechos humanos, debiendo interpretarse cualquier restricción a estos derecho de manera restrictiva, todo ello en base a artículos 1, 2, 13, 8 y 25 de la CADH.

IV. La Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información y su Guía de Implementación.

1. Antecedentes. La Declaración de Nuevo León. Los divergentes estándares de reconocimiento de la libertad de expresión y acceso a la información pública en las normativas internas y el secretismo predominante en muchos Estados del continente americano fueron expuestas sucesivamente en los informes anuales realizados por la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos desde 1998.

Esto comenzó a posicionar con fuerza la temática en la agenda internacional, motivando esfuerzos diplomáticos por establecer pautas y prácticas comunes, exponiendo su

importancia para fortalecer las democracias y sanear las instituciones, como única garantía frente a los gobiernos totalitarios y autocráticos que amenazan la paz.

En este camino, se celebró la Cumbre Extraordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno de las Américas el 13 de enero de 2004, en Monterrey, Nuevo León, México, en cuyo marco se pronunció la Declaración de Nuevo León⁵⁴ en la cual se destacó que “*el acceso a la información en poder del Estado es condición indispensable para la participación ciudadana y promueve el respeto efectivo de los derechos humanos.*” En el mismo acto, los mandatarios renovaron su compromiso y propósito “*...de contar con los marcos jurídicos y normativos... para garantizar a nuestros ciudadanos el derecho al acceso a la información.(cursiva agregada)*”⁵⁵

Para cumplir con aquellos objetivos, los Estados Miembros de la OEA, a través de la resolución AG/RES, 2514 (XXXIX-O/09), pidieron la preparación de una Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información para proporcionar a los Estados el marco legal necesario para garantizar el derecho de acceso a la información, así como una guía de implementación que sirviere como hoja de ruta para garantizar su funcionamiento empírico.

Se encomendó al Departamento de Derecho Internacional coordinar la redacción de la Ley Modelo y una Guía, con la participación de los órganos, agencias y entidades pertinentes de la OEA, los Estados Miembros y la sociedad civil. Las versiones finales fueron aprobadas por el grupo de expertos en marzo del 2010.

El Consejo Permanente, en mayo del 2010, elevó una resolución y el texto de la Ley Modelo a la cuadragésima sesión ordinaria de la Asamblea General, celebrada en junio 2010, la cual aprobó la resolución AG/RES 2607 (XL-O/10) sobre la Ley Modelo. Asimismo, se encargó a la Secretaría General, a través del Departamento de Derecho Internacional, la orden

⁵⁴ Puede consultarse de manera online en la Web Oficial del Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (“SELA”). URL: http://www.sela.org/attach/258/EDOCS/SRed/2010/10/T023600000464-0-Cumbre_Extraordinaria_de_las_Americas_-_Declaracion_de_Nuevo_Leon.pdf

⁵⁵ Declaración de Nuevo León, *op.cit.*, documento digital p.11.

de prestar apoyo a los Estados Miembros que lo soliciten en el diseño, ejecución y evaluación de sus normativas y políticas sobre el acceso a la información pública.

2. Análisis de la Ley Modelo y su Guía de Implementación.

La propuesta de regulación incorporó los lineamientos expuestos por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso “Claude Reyes y otros vs Chile”, así como los principios sobre acceso a la información, aprobados por el Comité Jurídico Interamericano en CJI/RES. 147 (LXXIII-O/08).

2.1. Adaptación del derecho interno. Se adoptó como base un Marco Integral de tutela del derecho de acceso a la información resaltando en la Guía de Implementación la necesaria concordancia con las demás leyes vigentes en cada Estado, tales como las referidas al secreto estatal, protección de datos, habeas data y archivos públicos. La normativa que no concuerde debería ser derogada o enmendada⁵⁶.

2.2. Alcance y finalidad. En cuanto al alcance y finalidad la:

*“...ley establece la más amplia aplicación posible del derecho de acceso a la información que esté en posesión, custodia o control de cualquier autoridad pública. La ley se basa en el principio de máxima publicidad, de tal manera que cualquier información en manos de instituciones públicas sea completa, oportuna y accesible, sujeta a un claro y preciso régimen de excepciones, las que deberán estar definidas por ley y ser además legítimas y estrictamente necesarias en una sociedad democrática.”*⁵⁷ (art. 2°) La cursiva nos pertenece.

2.3. Legitimados pasivos. En cuanto a los sujetos obligados a brindar la información, el artículo 3° dispone que se aplica a toda la administración pública y también se extiende a

⁵⁶ “Comentarios y Guía de Implementación para la Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información”, Documento presentado por el Grupo de Expertos sobre Acceso a la Información de conformidad con la resolución AG/RES.2514 (XXXIX-O/09) de la Asamblea General de la OEA, documento digital, pp.1-7.

⁵⁷ “Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información Pública”, aprobada el 8 de junio de 2010, AG/RES. 2607 (XL-O/10). Disponible en la Web oficial de la OEA (URL: http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/AG-RES_2607_XL-O-10_esp.pdf).

organismos y entidades independientes, autónomas e incluso privadas que reciben fondos públicos, así:

“...toda autoridad pública perteneciente a todas las ramas del Gobierno (Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial) y en todos los niveles de la estructura gubernamental interna (central o federal, regional, provincial o municipal); se aplica también a los órganos, organismos o entidades independientes o autónomos de propiedad del Gobierno o controlados por el mismo, bien actuando por facultades otorgadas por la Constitución o por otras leyes, y se aplica asimismo a las organizaciones privadas que reciben fondos o beneficios públicos sustanciales (directa o indirectamente) o que desempeñan funciones y servicios públicos, pero solamente con respecto a los fondos o beneficios públicos recibidos o a las funciones y servicios públicos desempeñados”.

2.4. Negativas restringidas y control de cumplimiento. Las excepciones de la obligación pública de brindar información solicitada deberán fundarse en ley y satisfacer complementariamente las condiciones de proporcionalidad, legitimidad y necesidad. Siempre deberá elegirse la **excepción que menos restrinja el derecho de acceso** a la información pública.

Se prevén sanciones administrativas y civiles por obstrucción o denegatoria injustificada de brindar información e incluso sanciones penales por destruir o alterar deliberadamente archivos objeto de una solicitud de información⁵⁸.

2.5. Objeto del derecho. Finalmente, en cuanto al contenido esencial del derecho a la información resulta destacada la definición que subyace al artículo 5°:

⁵⁸ “Comentarios y Guía de Implementación para la Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información”, *op.cit.*, 8-11.

“Toda persona que solicite información a cualquier autoridad pública que esté comprendida por la presente ley tendrá los siguientes derechos, sujetos únicamente a las disposiciones del capítulo IV de esta ley: a) a ser informada si los documentos que contienen la información solicitada, o de los que se pueda derivar dicha información, obran o no en poder de la autoridad pública; b) si dichos documentos obran en poder de la autoridad pública que recibió la solicitud, a que se le comunique dicha información en forma expedita; c) si dichos documentos no se le entregan al solicitante, a apelar la no entrega de la información; d) a realizar solicitudes de información en forma anónima; e) a solicitar información sin tener que justificar las razones por las cuales se solicita la información; f) a ser libre de cualquier discriminación que pueda basarse en la naturaleza de la solicitud; y g) a obtener la información en forma gratuita o con un costo que no exceda el costo de reproducción de los documentos.”

V. Marco regulatorio en la Constitución Nacional.

En este apartado se analiza la forma en que la Constitución Nacional de la República Argentina el derecho de acceso a la información pública de forma indirecta en numerosos artículos como extensión de la forma republicana de gobierno y forma explícita a través de la incorporación de los tratados internacionales de derechos humanos antes abordados.

1.1. Forma republicana de gobierno. Como se estudió al principio de este trabajo, la obligación de brindar información puede extraerse ya a partir de la Carta constitucional originaria de 1853, pues desde entonces el artículo 1º define que la organización del gobierno nacional será bajo la forma republicana, la cual lleva ínsita la obligación de transparencia y rendición de cuentas de los funcionarios a la ciudadanía, y por ende el derecho de la ciudadanía a acceder a la información pública necesaria para evaluar las gestiones.

En la misma medida las provincias quedan constreñidas, dado que el artículo 5° dispone que “...cada provincia dictará para sí una Constitución bajo el sistema representativo republicano, de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional”. A partir de esto se deduce que si bien las provincias regulan su propia constitución y eligen a sus autoridades locales, deben respetar la forma de gobierno republicana y garantizar los mismos derechos y garantías que reconoce la Constitución Nacional.

Esto se ve reforzado por el art. 31° que establece el orden de prelación jerárquica de las normas que componen el orden jurídico nacional, señalando

“Esta Constitución, las leyes de la Nación que en su consecuencia se dicten por el Congreso y los tratados con las potencias extranjeras son la ley suprema de la Nación; y las autoridades de cada provincia están obligadas a conformarse a ella, no obstante cualquiera disposición en contrario que contengan las leyes o constituciones provinciales...” (la cursiva nos pertenece).

Va de suyo que siendo el derecho de acceso a la información reconocido por los tratados internacionales de derechos humanos que forman parte de la Constitución y una extensión de la forma republicana de gobierno, no pueden tolerarse regulaciones provinciales contradictorias a ellos.

1.2. Derechos implícitos. De igual modo el artículo 33° incluye aquellas declaraciones, derechos y garantías no enumerados por el texto pero que nacen del principio de la soberanía del pueblo y de la forma republicana de gobierno.

Es una inferencia clara que la población tenga el derecho de obtener información sobre lo que hacen las autoridades que lo representan y cómo utilizan los recursos públicos.

1.3. Derechos de tercera generación en la materia. Ya con la reforma constitucional de 1994, se incorporaron nuevos derechos y garantías, categorizados como de tercera generación, que refieren al tópico de análisis.

El artículo 41° relativo al derecho a un ambiente sano, prescribe que “las autoridades proveerán a la protección de este derecho...y a la información y educación ambientales”. Seguido, el artículo 42° en relación con los derechos de los consumidores y usuarios de bienes y servicios “...tienen derecho, en la relación de consumo...a una información adecuada y veraz...”.

1.4. Incorporación de los tratados internacionales de derechos humanos a la Constitución.

Por último, el artículo 75 inc. 22 que ya se ha mencionado en esta investigación, incorporado por la reforma constitucional del año 1994, abrió una nueva etapa para el constitucionalismo nacional al incorporar diversos tratados internacionales de Derechos Humanos y dotarlos de jerarquía constitucional, entre ellos los que se han mencionado al abordar la regulación del tema a nivel universal y regional, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, la Declaración Universal de Derechos Humanos, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y su Protocolo Facultativo.

1.5. La reglamentación de los derechos constitucionales.

La Constitución Nacional dispone que los principios, garantías y derechos en ella reconocidos, no podrán ser alterados por las leyes reglamenten su ejercicio.

Lejos se encuentra esta garantía de señalar que los derechos son absolutos, por el contrario, se ha afirmado que todos los derechos son relativos y están sujetos a la

reglamentación que de ellos realicen las leyes del Congreso, lo que puede restringirlos a condición de que tal restricción resulte razonable⁵⁹.

La regla básica deviene de las características innatas de cada derecho y del propio principio de lesividad reconocido por el art. 19° de la Constitución por el cual la acciones privadas que no ofendan al orden público ni perjudiquen a terceros deben quedar exentas de limitaciones por la ley.

El derecho de acceso a la información, como un derecho indispensable y básico para la democracia, goza de una amplia protección y sus restricciones deben ser consideradas una rara excepción, cuyas posibilidades serán desarrollados al estudiar la actual regulación nacional.

VI. Conclusión parcial.

A lo largo de este capítulo se ha podido confirmar la Hipótesis 1°, en la cual se afirmó que: “De *lege lata* el derecho humano fundamental de acceso a la información pública goza en la República Argentina de jerarquía constitucional como extensión de la forma republicana de gobierno (artículo 1° y 5°) y por su expreso reconocimiento dentro del bloque de convencionalidad compuesto por los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por el país e incorporados en el artículo 75, inc.22 de la Constitución Nacional. Entre ellos, el artículo 19 de Declaración Universal de Derechos Humanos (10/12/1948) y su coincidente Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de Naciones Unidas (Ley 23.313, B.O. 13/05/1986), la “Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre”⁶⁰ y el artículo 13 de la “Convención Americana de Derechos Humanos” (Ley N° 23.054, B.O. 19/03/1984), que en efecto lo convierten en un derecho exigible en todo el territorio nacional, sometiendo

⁵⁹ BIDART CAMPOS, Germán J., *Manual de Derecho Constitucional Argentino*, Ediar, Argentina, 6ta. Ed., 1978, pp.429-430.

⁶⁰ Puede consultarse el texto oficial de la Declaración en la Web de la Organización de Estados Americanos (conocida por sus siglas “OEA”) URL: <http://www.oas.org/es/cidh/mandato/Basicos/declaracion.asp>. Véase a este propósito el art. IV. La declaración goza de jerarquía constitucional desde la reforma constitucional de 1994.

al Estado nacional a responsabilidad internacional en caso de no adecuar sus prácticas y el derecho interno para volverlo operativo”.

En efecto, se ha podido evaluar el reconocimiento del derecho de acceso a la información pública como derecho humano fundamental a nivel universal y regional. Se describió que los tratados nombrados poseen vigencia en el país y gozan de jerarquía constitucional en toda la República Argentina debiendo adaptarse en consecuencia toda la normativa de menor rango incluyendo la provincial. Esto implica que el Estado nacional y provincias deben a) adecuar su derecho interno suprimiendo normativas y prácticas que limiten el ejercicio del derecho y b) reglamentar de forma adecuada el ejercicio del acceso a la información sirviendo a tal efecto como instrumento de apoyo la Ley Modelo Interamericana y Guía de Implementación.

Se ha analizado también que el derecho de acceso a la información se manifiesta como una extensión de la forma republicana de gobierno que adopta la Constitución Nacional y las Constituciones y normas provinciales y que si bien todo derecho es relativo y susceptible de reglamentación esta debe ser razonable y no obstaculizar su goce y ejercicio.

Finalmente, se ha podido comprobar que la República Argentina se encuentra sometida a la jurisdicción de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y que sus fallos son vinculantes y obligatorios, no siendo oponible la regulación interna (nacional o provincial), por lo que en caso de incumplimiento es pasible de responsabilidad internacional.

CAPÍTULO TERCERO

EVOLUCIÓN DE LA REGULACIÓN DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN A NIVEL NACIONAL Y PROVINCIAL. ANÁLISIS JURISPRUDENCIAL.

I. Marco legal a nivel nacional y jurisprudencia relevante.

En este apartado se examina brevemente el estado de reconocimiento del derecho de acceso a la información pública a nivel nacional, detallando la evolución en materia legislativa y jurisprudencial, lo cual permitirá abordar luego una perspectiva comparativa provincial y luego en específico el caso de la Provincia de Buenos Aires.

1. Antecedentes normativos. El Decreto 1172/2003.

Pese a la aprobación de diversos tratados internacionales de derechos humanos e incluso su incorporación con jerarquía constitucional el Congreso de la Nación omitió reglamentar el derecho a efectos de volverlo efectivamente operativo en el ámbito nacional décadas.

El primer paso para regular la materia se produjo casi 10 años después de la última reforma constitucional, a los pocos meses del inicio del gobierno de Néstor Carlos Kirchner, con el dictado del Decreto 1172/2003 (B.O 04/12/2003) en cuyo Anexo VII, se aprobó el *“Reglamento General del Acceso a la Información Pública para el Poder Ejecutivo Nacional”*.

1.1. Legitimados pasivos. El Reglamento constituyó como sujetos obligados a todos los organismos, entidades, empresas, sociedades, dependencias y demás entes bajo la jurisdicción del Poder Ejecutivo Nacional y, asimismo, a las organizaciones privadas a las que se hayan otorgado subsidios o aportes provenientes del sector público nacional, así como a las

instituciones o fondos cuya administración, guarda o conservación esté a cargo del Estado Nacional a través de sus jurisdicciones o entidades y a las empresas privadas a quienes se les hayan otorgado mediante permiso, licencia, concesión o cualquier otra forma contractual, la prestación de un servicio público o la explotación de un bien del dominio público.⁶¹

Por el propio ámbito y jerarquía normativa, esta norma no reglamentó el acceso a la información en el marco del Poder Legislativo y Judicial.

1.2. Objeto. El Decreto determina su *alcance* respecto de 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 alcanzados de la administración centralizada o descentralizada, que obren 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 oficiales⁶².

1.3. Legitimados activos. En cuanto a la *legitimación activa*, se reconoce ampliamente a toda persona física o jurídica, pública o privada, no siendo necesario fundar el pedido ni acreditar un derecho subjetivo o interés legítimo. Tampoco se precisa contar con patrocinio letrado a fin de realizar la solicitud⁶³.

1.4. Principios rectores. La reglamentación se orienta por los *principios* de igualdad, publicidad, celeridad, informalidad y gratuidad. Respecto a este último carácter, es preciso advertir que el costo de las copias es a costa del solicitante.

1.5. Formalidades. La solicitud de información debía ser realizada por escrito, con la identificación del requirente pero sin estar sujeta a ninguna otra formalidad.

La respuesta del ente debía darse dentro de los diez días de formulada la petición. La denegatoria debe ser por acto fundado y sólo puede justificar cuando la información no existe o está incluida dentro de alguna de las excepciones previstas.

⁶¹ Conf. Artículo 2° del Reglamento.

⁶² Conf. Artículo 5° del Reglamento.

⁶³ Conf. Artículo 6° del Reglamento.

2. “Régimen de Libre Acceso a la Información Pública Ambiental”, Ley 25.831 (B.O. 07/01/04).

Sancionada el 26 de noviembre de 2013, esta ley reconoce el derecho de acceso a la información ambiental que se encontrare en poder del Estado Nacional, tanto en el ámbito nacional como provincial o municipal y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, regulando la modalidad de acceso, su tutela y excepciones.

3. Periodo sin cumplimiento por el Congreso de la Nación. Proyectos de ley olvidados.

Desde mediados de 1990 diversas Organizaciones sin Fines de Lucro, entre las que destacan la “Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia” (ACIJ), “Asociación por los Derechos Civiles (ADC), “Centro de Estudios Legales y Sociales” (CELS), “Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento” (CIPPEC), “Equipo Latinoamericano de Justicia y Género” (ELA), “Foro de Periodismo Argentino” (FOPEA), “Fundación Ambiente y Recursos Naturales” (FARN), “Fundación Mujeres en Igualdad” (MEI), “Fundación para Estudio e Investigación de la Mujer” (FEIM) y la asociación “Poder Ciudadano, así como también legisladores de casi todas las bancadas propiciaron diversos proyectos para la sanción de una Ley Nacional de Acceso a la Información Pública de acuerdo a los estándares que surgían de los tratados de derechos humanos reconocidos por el país y la Ley Modelo Interamericana.

Sin embargo, pese a la existencia de un consenso aparente entre las diferentes banderas políticas, los proyectos no lograban tratamiento legislativo y uno tras otro culminaban archivados. El blindaje legal permitía evadir los pedidos de rendición de cuentas del electorado, la oposición y los medios de comunicación. El poder demostraba de este modo una aversión habitual: no querer estar sujeto a control.

A través de la página web denominada “Saber es un Derecho” impulsada por estas organizaciones sin fines de lucro – hoy página inactiva- se ofrecía a disposición de todo interesado los 24 proyectos de ley de acceso a la información pública que albergó el Congreso de la Nación hasta 2016.

De estos proyectos, 16 habían tenido origen en la Cámara de Diputados y 8 en la Cámara de Senadores. Provenían de los más diversos sectores políticos de Argentina, incluso durante el mandato de Cristina Fernández de Kirchner, dentro de su propio espacio, se presentó un proyecto de ley de la diputada Diana Beatriz Conti (Frente para la Victoria) y otro de Martín Sabbatella (Nuevo Encuentro, aliado al FpV) que luego no fueron impulsados por el gobierno. También hubo muchos otros presentados por los partidos opositores de ese momento destacando los presentados por la Diputada Elisa María Avelina “Lilita” Carrio de la Coalición Cívica, el de la Diputada Laura Alonzo del Pro, el Diputado Ricardo Rodolfo Gil Lavedra de la Unión Cívica Radical y el de la Diputada Margarita Rosa Stolbizer del GEN.

Si bien durante la mayor parte de este período el Justicialismo mantuvo la mayoría en ambas cámaras del Congreso⁶⁴ no existió voluntad política desde su liderazgo, pese a los proyectos presentados, para legislar este derecho necesario para la república y cumplir con las obligaciones internacionales asumidas.

4. Análisis de la jurisprudencia nacional.

En este acápite se estudiarán los principales precedentes judiciales donde particulares y asociaciones civiles, litigaron frente al Estado a efectos de procurar información pública que le fue negada u ocultada.

El estudio de los casos permite, por una parte, comprender situaciones reales en las cuales puede resultar útil acceder a la información, y por otro, analizar la evolución de los

⁶⁴ “Cristina Kirchner logró una histórica reelección y la mayoría en el Congreso”, 24/10/2011, Infobae. URL: <https://www.infobae.com/2011/10/24/612910-cristina-kirchner-logro-una-historica-reeleccion-y-la-mayoria-el-congreso/>. Véase también: “El kirchnerismo tendrá el control absoluto del Congreso”, 30/10/2007, La Nación. URL: <https://www.lanacion.com.ar/politica/el-kirchnerismo-tendra-el-control-absoluto-del-congreso-nid957755>

critérios de interpretación del derecho propiciados por la Corte Suprema de Justicia de la Nación y las limitaciones reglamentarias existentes.

4.1. “Vago, Jorge A. c. Ediciones La Urraca S. A. y otros”, C.S.J.N., 19/11/1991 ⁶⁵

El fallo tuvo su origen en una demanda de daños y perjuicios que interpuso Jorge A. Vago contra "Ediciones de La Urraca S. A." alegando el perjuicio que le había provocado una publicación con información inexacta acerca de su persona a sabiendas de su falsedad o con total despreocupación acerca de tales circunstancias. La pretensión fue rechazada en la primera instancia y confirmada tal decisión por la Cámara de Apelaciones. Ambos tribunales entendieron que Vago revestía la calidad de “figura pública” lo cual otorgaba mayor libertad a los medios.

Impugnada la decisión ante la Corte Suprema, esta dijo:

“...la Constitución Nacional en sus arts. 14 y 32 y el Pacto de San José de Costa Rica aprobado por la ley 23.054 (Adla, XLIV-B, 1250), contemplan el derecho de toda persona a pensar y expresar su pensamiento y a buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística o por cualquier otro procedimiento de su elección (art. 13, inc. 1º del Pacto cit.). El derecho de información, de naturaleza individual, adquiere conexión de sentido con el derecho a la información, de naturaleza social, *al garantizar a cada persona el conocimiento y la participación en todo cuanto se relaciona con los procesos políticos, gubernamentales y administrativos, los recursos de la cultura y las*

⁶⁵ “Vago, Jorge A. c. Ediciones La Urraca S. A. y otros”, CSJN, 19/11/1991, LA LEY 1992-B, 367, DJ 1992-2, 89; Colección de Análisis Jurisprudencial Derecho Civil, Parte General (Director: José W. Tobías), LA LEY, 2003, 327, con nota de José W. Tobías.

manifestaciones del espíritu como un derecho humano esencial”(cursiva agregada).⁶⁶

La Corte finalmente reconoció la responsabilidad de los medios de comunicación por la divulgación de información inexacta o falsa sin tomar la adecuada precaución y cuidado y en el caso de información se refiere a cuestiones públicas o personajes públicos aun cuando fuere falsa o inexacta, los que se consideran afectados deben demostrar que el periodista conocía la falsedad de la noticia y obró con real malicia con el propósito de injuriar o calumniar.

Observaciones. Este fallo, si bien desarrolla principalmente el derecho de libertad de expresión y prohibición de la censura previa, expone un primer reconocimiento del derecho a la información como un derecho humano esencial de todas las personas sin distinción, en base al Pacto de San José de Costa Rica. Esto permite reafirmar que el derecho estudiado ya formaba parte de nuestro sistema jurídico mucho antes de la reforma constitucional del año 1994.

4.2. “Urteaga, Facundo R. c. Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas”, C.S.J.N., 15/10/1998⁶⁷

En el caso cuestionó una acción de habeas data interpuesta por el hermano de una persona supuestamente abatida por las Fuerzas Armadas y de Seguridad durante el Proceso de Reorganización Nacional (1976-1983) tendiente a obtener información sobre el hecho que obrase en los bancos de datos de los organismos estatales. La acción fue rechazada hasta que la Corte concedió el recurso extraordinario, revocó el pronunciamiento de Cámara y dio lugar al pedido.

⁶⁶ “Vago, Jorge A. c. Ediciones La Urraca S. A. y otros”, *op.cit.*, Considerando quinto. La bastardilla nos pertenece.

⁶⁷ “Urteaga, Facundo R. c. Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas”, 15/10/1998, CSJN, LA LEY 1998-F, 237, Colección de Análisis Jurisprudencial Derechos Hum. y Garantías, Juan Antonio Travieso, 195; Colección de Análisis Jurisprudencial Elems. de Derecho Proc. Civ.; Osvado Alfredo Gozaíni, 169; Colección de Análisis Jurisprudencial Derecho Const. Daniel Alberto Sabsay, 589; LA LEY 1998-F, 302, con nota de Alberto B. Bianchi; LA LEY 1999-A, 214, con nota de Germán J. Bidart Campos; Andres Gil Domínguez, LA LEY 1999-A, 264; con nota de Santos Cifuentes; RCyS 1999, 1086.

El máximo Tribunal interpretó que la ausencia de normas regulatorias de los aspectos instrumentales de la acción de *hábeas data* no es óbice para su ejercicio, incumbiendo a los órganos jurisdiccionales determinar provisoriamente como deben ejercitarse, hasta tanto el Congreso Nacional proceda a su reglamentación. Puede leerse de esta afirmación un llamado de atención al Congreso por no reglamentar la modalidad de ejercicio de derechos constitucionales.

La Corte agregó que “...las garantías individuales existen y protegen a los individuos por el solo hecho de estar consagradas en la Constitución, e independientemente de las leyes reglamentarias”⁶⁸.

En este precedente, la Corte no solo reconoce la existencia del derecho a la información (en este caso personal), sino que manifiesta que todos los derechos reconocidos por la Constitución y tratados internacionales corresponden a los individuos por más que el Congreso incumpla su deber de reglamentarlos y deben poder ejercerlos.

4. 3. “Centro de Implementación de Políticas Públicas E. y C. y otro c. Honorable Cámara de Senadores del Congreso de la Nación”, Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal, Sala III, 27/05/2005 ⁶⁹

La asociación civil “Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (“CIPPEC”) y la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (“ICIJ”), dedujeron una acción de amparo a fin que se condene a la Honorable Cámara de Senadores del Congreso de la Nación a publicar en su sitio web decretos de carácter parlamentario y administrativo emitidos por la Presidencia del Cuerpo en virtud de lo dispuesto por los arts. 44 inc. a y 50 inc. c del Reglamento Interno de esa Cámara.

⁶⁸ “Urteaga, Facundo R. c. Estado...”, *op.cit.*, Considerando noveno.

⁶⁹ “Centro de Implementación de Políticas Públicas E. y C. y otro c. Honorable Cámara de Senadores del Congreso de la Nación”, Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal, Sala III, 27/05/2005, LA LEY 12/08/2005, 4, con nota de Dolores Lavalle Cobo; LA LEY 2005-D, 848, con nota de Dolores Lavalle Cobo.

La jueza de Primera Instancia hizo lugar a la acción y la Cámara confirmó el pronunciamiento entendiendo que la omisión de publicación vulneraba el derecho a la información reconocido en el art. 42 de la Constitución Nacional y que el deber del Estado de dar a conocer información es consagrado por los tratados internacionales con jerarquía constitucional según el art. 75 inc. 22 de la Constitución Nacional, máxime cuando no se encuentra acreditada la existencia de una restricción emanada de ley previa⁷⁰ y en cuanto rige la regla de que las normas jurídicas son de acceso público de conformidad con la obligación de transparencia que emana de la forma republicana de gobierno dispuesta por el art. 1 de la Constitución Nacional.

Asimismo, menciona que la Constitución Nacional garantiza el principio de la publicidad de los actos de gobierno y el derecho de acceso a la información pública, por lo que la omisión del Senado podría afectar los arts. 1, 19, 42 y 75, inc. 22 de la Constitución Nacional, 13 y 23 de la Convención Americana de Derechos Humanos, el art. 19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y el art. 19, inc. 2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, entre otras normas que menciona el importante precedente.

Nuevamente aquí la Corte rescata el derecho estudiado como parte de los derechos implícitos devenidos de la forma republicana de gobierno, así como de los tratados suscritos por nuestro país, frente a una práctica del Senado de la Nación, de no publicar sus reglamentos. Cabe observar que el decreto 1172/03 no era aplicable al Poder Legislativo.

4. 4. “Asociación Derechos Civiles c. EN-PAMI s/amparo ley 16.986”, C.S.J.N., 04/12/2012⁷¹

⁷⁰ Véase “Centro de Implementación de Políticas Públicas E. y C. y otro c. Honorable Cámara de Senadores del Congreso de la Nación”, La Ley Online, Documento digital, p. 7.

⁷¹ “Asociación Derechos Civiles c. EN-PAMI s/amparo ley 16.986”, CSJN, 04/12/2012, LA LEY 11/12/2012, 11/12/2012, 7; LA LEY 18/02/2013, 4, con notas de Alfonso Buteler y Carlos Aníbal Rodríguez; LA LEY 2013-A, 362, con notas de Alfonso Buteler y Carlos Aníbal Rodríguez; Sup. Adm. 2013 (febrero), 25, con nota de Guillermo Scheibler; LA LEY 2013-B , 21, con nota de Guillermo Scheibler; DJ06/03/2013, 23; LA LEY 08/03/2013 , 5, con nota de Iride Isabel María Grillo; LA LEY 2013-B , 116, con nota de Iride Isabel María Grillo; Sup. Const. 2013 (junio), 56, con nota de José C. Pusterla; LA LEY 2013-D , 68, con nota de José C. Pusterla, La Ley Online (AR/JUR/62133/2012).

La Asociación Derechos Civiles promovió acción de amparo contra la obra social Programa de Atención Médica Integral (“PAMI”), con el objeto de obtener la información relativa al presupuesto de publicidad oficial del organismo y a la inversión publicitaria de dicha institución para el año 2009.

Ante la negativa del ente, el juez de primera instancia hizo lugar a la acción y ordenó la entrega de la información solicitada. La Cámara confirmó la decisión del *a quo*. No conforme con tener que mostrar la información de los gastos en publicidad el PAMI interpuso recurso extraordinario federal y la Corte Suprema de Justicia de la Nación confirmó la sentencia.

Se expresó respecto de la legitimación pasiva del demandado y la legitimación activa de cualquier ciudadano a pedir información, asegurando que aunque el PAMI:

“...no posea naturaleza estatal, dadas sus especiales características y los importantes y trascendentes intereses públicos involucrados, la negativa a brindar la información requerida constituye un acto arbitrario e ilegítimo en el marco de los principios de una sociedad democrática e implica, en consecuencia, una acción que recorta en forma severa derechos que son reservados -como se verá- a cualquier ciudadano, en tanto se trate de datos de indudable interés público y que hagan a la transparencia y a la publicidad de gestión de gobierno, pilares fundamentales de una sociedad que se precie de ser democrática.”⁷²

Y agregó luego:

“...que la información solicitada por una asociación civil, relativa al presupuesto en concepto de publicidad oficial del organismo, resulta razonable y deriva del

⁷² “Asociación Derechos Civiles c. EN-PAMI s/amparo ley 16.986”, *op.cit.*, considerando séptimo. Documento digital, p. 7.

derecho a la información pública que tiene todo ciudadano de conformidad con los arts. 10, 14, 16, 31, 32, 33 y 75, inc. 22, de la Constitución Nacional”.

La Corte abunda en la fuente normativa de reconocimiento del acceso a la información tanto en la Constitución como en los tratados de derechos humanos celebrados a nivel americano y universal sobre la materia, que califican al derecho como un pilar para la democracia. En los “considerandos” adopta asimismo varios trabajos y conceptos expresados por la Relatoría Especial en sus informes anuales, los Principios de Lima y la interpretación de la Corte Interamericana en el Caso “Claude Reyes y otros”.

El acceso a la información en poder del Estado es fundamental para conocer cómo sus gobernantes y funcionarios públicos se desempeñan⁷³ y para posibilitar el control de la transparencia en las gestiones.

4. 5. “CIPPEC c. Estado Nacional - Ministerio de Desarrollo Social - Dto. 1172/03 s/ amparo ley 16.986”, C.S.J.N., 26/03/2014,⁷⁴

CIPPEC interpuso una acción de amparo contra el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación ante la negativa del organismo de brindarle, luego de su respectiva solicitud por escrito, un listado que incluya: (i) beneficiarios de planes sociales; (ii) intermediarios que los adjudican; y (iii) los datos de gastos, aplicación y ejecución de esos planes. En otras palabras, solicita que el Ministerio le haga conocer cómo ejecuta el presupuesto público asignado por el Congreso de la Nación respecto de esos programas.

La Primera Instancia rechazó la acción. Llegando por vía recursiva a la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal, esta revocó la sentencia del *a quo* e hizo lugar. El Estado Nacional dedujo recurso extraordinario y, finalmente, la Corte Suprema confirmó la sentencia recurrida.

⁷³ “Asociación Derechos Civiles c. EN-PAMI s/amparo ley 16.986”, *op.cit.*, considerando decimo. Documento digital, p. 8.

⁷⁴ “CIPPEC c. Estado Nacional - Ministerio de Desarrollo Social. dto. 1172/03 s/ amparo ley 16.986”, CSJN, 26/03/2014, LA LEY 07/04/2014, 11; Sup. Adm. 2014 (junio), 3; LA LEY 2014-C,500, LA LEY 19/06/2014, 6; LA LEY 2014-C, 594; DJ 06/08/2014, 1; La Ley Online (AR/JUR/2946/2014).

Entendió la Corte que la negativa del Estado (a través del Ministerio de Desarrollo Social) de brindar la información solicitada resultaba ilegal. Detalló entonces la restricción no se encontraba justificada por ningún supuesto normativo, y además, resultaba irrazonable, por no ser necesaria para la satisfacción de un interés público imperativo.

Agregó el Tribunal que la solicitud de información del caso no busca indagar indiscretamente en la esfera privada e íntima de las personas que recibieron tales subsidios sino que persigue un interés público trascendente: obtener la información necesaria para poder controlar el modo en que los funcionarios ejecutan una política social que emplea fondos públicos.

Por lo tanto, no puede admitirse una negativa fundada en la necesidad de resguardar la privacidad de aquellos o una pretendida “estigmatización” de los mismos según alegará la representación del Estado, y entiende que de ninguna manera el pedido llevaría a divulgar datos personales sensibles o confidenciales dado que no tienen tal carácter⁷⁵.

“La publicidad debe atravesar todas las etapas del accionar público y decantar desde la norma general a todo lo que hace a su instrumentación particular, ya que solo así es posible prevenir en forma efectiva la configuración de nichos de impunidad”⁷⁶.

Asimismo, la Corte interpretó que la negativa de la administración desconocía la obligación internacional de los Estados de aumentar la transparencia en el manejo de los fondos públicos, fundamental para la participación ciudadana y una garantía para la tutela de las personas que reciben ayuda social pública⁷⁷.

⁷⁵ “CIPPEC c. Estado Nacional...”, *op.cit.*, considerando 2° (voto de la ministra Elena I. Highton de Nolasco). Documento digital p. 15.

⁷⁶ “CIPPEC c. Estado Nacional...”, *op.cit.*, considerando 26° (Conf. Voto de los Sres. Ministros Enrique Santiago Petracchi y doña Carmen M. Argibay). Documento digital p. 11.

⁷⁷ “CIPPEC c. Estado Nacional...”, *op.cit.*, considerando 30° (Conf. Voto de los Sres. Ministros Enrique Santiago Petracchi y doña Carmen M. Argibay). Documento digital p. 12-13.

La Corte apuntó también que la “Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información establece que la lista completa de los subsidios otorgados por la autoridad pública constituye precisamente una de las clases de información clave sujetas a diseminación de manera proactiva por la autoridad pública⁷⁸ y la negativa resulta irrazonable en relación al principio de máxima divulgación de la información pública⁷⁹.

Siendo que la información es de carácter público, no pertenece al Estado, sino que es del Pueblo de la Nación, la Corte afirmó que *“la legitimación para presentar solicitudes de acceso debe ser entendida en un sentido amplio, sin necesidad de exigir un interés calificado del requirente”*⁸⁰, pues el acceso a la información tiene como propósito coadyuvar a que los integrantes de la sociedad ejerzan eficazmente el derecho a saber, por lo que su otorgamiento no puede depender de la acreditación de un interés legítimo ni de la exposición de los motivos por los que se la requiere.

De esta manera, la negativa del Ministerio de prestar los datos solicitados para así evitar que se exteriorice la “vulnerabilidad” de los empadronados, no es conciliable con una sociedad democrática y un Estado de derecho, dado que no es ocultando padrones que se dignifica a los vulnerables y ayudarlos no es ignominioso, sino que por el contrario, la ignominia es pretender ocultar a quienes se asiste, pretendiendo que impere el sigilo en el ámbito de la canalización de los fondos públicos que no son del demandado sino de la sociedad toda⁸¹.

Finalmente, la Corte confirmó la sentencia que ordenaba al Ministerio de Desarrollo Social a que otorgue la información solicitada por CIPPEC.

En contravención con lo que indica el principio de división de poderes y el

⁷⁸ “CIPPEC c. Estado Nacional...”, *op.cit.*, considerando 25° (Conf. Voto de los Sres. Ministros Enrique Santiago Petracchi y doña Carmen M. Argibay). Documento digital p. 11.

⁷⁹ “CIPPEC c. Estado Nacional...”, *op.cit.*, considerando 6° (voto de la ministra Elena I. Highton de Nolasco). Documento digital p. 16.

⁸⁰ “CIPPEC c. Estado Nacional...”, *op.cit.*, considerando 12° (Conf. Voto de los Sres. Ministros Enrique Santiago Petracchi y doña Carmen M. Argibay). Documento digital p. 8.

⁸¹ “CIPPEC c. Estado Nacional...”, *op.cit.*, considerando 6° (voto de la ministra Elena I. Highton de Nolasco). Documento digital, p. 17.

reconocimiento de la Corte Suprema de Justicia como máxima intérprete de la Constitución Nacional, el Poder Ejecutivo incumplió recurrentemente la sentencia reseñada.

4. 6. “Stolbizer, Margarita c. EN - M. Justicia DD.HH. s/ amparo ley 16.986” C.S.J.N., 01/09/2015 ⁸²

La diputada Margarita Stolbizer interpuso acción de amparo solicitando al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos que le entregara información en relación con el Programa de Desarrollo Territorial de Políticas Públicas. La demanda fue admitida en ambas instancias, pero fue recurrida por el Ministerio de Justicia, mediante recurso extraordinario federal ante la Corte, que al ser denegado parcialmente dio lugar a la interposición de recurso de queja. La Corte Suprema de Justicia de la Nación declaró inadmisibile el agravio del Estado.

Resulta de interés que en este caso, el Ministerio de Justicia discutía la legitimación de Stolbizer, señalando que la misma carecía de interés directo en la información para solicitarla y también que los datos requeridos encuadrarían en aquellos supuestos cuya divulgación se impide, en los términos de la ley 25.326 (datos personales o sensibles).

La Corte interpretó que tratándose de una solicitud de información que recae sobre una institución que gestiona intereses públicos y que detenta una función delegada del Estado — Ministerio de Justicia y Derechos Humanos—, es claro que la accionante posee el derecho a que se le brinde la información en forma completa, siempre que no demuestre que le cabe alguna restricción legal, circunstancia que no se da en el caso⁸³.

4. 7. “Giustiniani, Rubén Héctor c/Y.P.F. S.A.”, C.S.J.N., 10/11/2015 ⁸⁴.

El actor Rubén Giustiniani, quien era senador por la Provincia de Santa Fe, interpuso una acción de amparo con el objeto de que YPF S.A. le entregara copia íntegra del acuerdo

⁸² “Stolbizer, Margarita c. EN - M. Justicia DD.HH. s/ amparo ley 16.986”, 01/09/2015, CSJN, LA LEY 06/10/2015, 06/10/2015, 11 - DJ23/12/2015, 33 (AR/JUR/28331/2015)

⁸³ Idéntico camino adopta la CSJN en autos “Fundación Poder Ciudadano y otros c. EN - Honorable Cámara de Diputados de la Nación s/ amparo ley 16.98”, 21/06/2016, CSJN, La Ley Online; (AR/JUR/42564/2016).-

⁸⁴ “Giustiniani, Rubén Héctor c. Y.P.F. S.A. s/ amparo por mora”, 10/11/2015, CSJN, LA LEY 03/12/2015, 03/12/2015, 7 - LA LEY 17/02/2016, 8, con nota de Christian Alberto Cao; LA LEY 2016-A, 361, con nota de Christian Alberto Cao; DJ16/03/2016, 40 (AR/JUR/44820/2015).-

del proyecto de inversión que la sociedad había suscripto con Chevron Corporation para la explotación conjunta de hidrocarburos no convencionales en la Provincia del Neuquén. La demanda fue rechazada en primera y segunda instancia. Llegado el caso al conocimiento de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, el Máximo Tribunal en uso de las facultades que le otorga el art. 16 de la ley 48, hizo lugar a la acción.

La Corte reconoció el derecho de Giustiniani, entendiendo que el PEN tiene autoridad para gobernar Y.P.F., en tanto es reconocido por decreto que la compañía integra el Sector Público Nacional y su propio gerente general fue designado por la Presidente Cristina Fernández de Kirchner, quien también designó al Ministro de Economía como integrante del Directorio.

Mencionó el Tribunal que la ley 26.741 declaró de utilidad pública y sujeto a expropiación el 51 % del patrimonio de Y.P.F., y también declaró de "interés público nacional" el logro del autoabastecimiento de hidrocarburos como objetivo prioritario de la República Argentina, y, finalmente, que *"la empresa desempeña importantes y trascendentes actividades, en las que se encuentra comprometido el interés público, por lo que no puede, en el marco de los principios de una sociedad democrática y de acuerdo a la jurisprudencia reservada, negar información de indudable interés público, que hace a la transparencia y a la publicidad de su gestión"*.

En conclusión, la Corte interpretó que YPF S.A., se encuentra bajo la jurisdicción del Poder Ejecutivo Nacional, y por lo tanto, estaba obligada a dar cumplimiento a las disposiciones del decreto 1172/2003 en materia de información pública no pudiendo en el marco de los principios de una sociedad democrática negar información que hace a la transparencia y a la publicidad de su gestión.

En lo antes expuesto justificó la Corte extender la legitimación pasiva a la empresa en el entendimiento de que si bien la misma no reviste carácter público o estatal, si son públicos

los intereses que desarrolla y gestiona, atento lo dispuesto en la ley 26.741, el DNU 530/12 y el decreto 1189/2012.

Sin embargo, en el mismo fallo la Corte reconoció manifiestamente que el derecho de acceso a la información pública no es absoluto, pero su regulación no debe "*...tornar ilusorio el principio de máxima divulgación imperante en la materia*". Así consideró que los sujetos obligados a emitir la información sólo pueden rechazar el requerimiento "*si exponen, describen y demuestran de manera detallada los elementos y las razones por los cuales su entrega resulta susceptible de ocasionar un daño al fin legítimamente protegido*".

4. 8. “Garrido, Carlos Manuel c. EN - AFIP s/ amparo - ley 16.986”, C.S.J.N., 21/06/2016⁸⁵

Carlos Manuel Garrido, se presentó en su calidad de diputado y ciudadano con la finalidad de obtener información sobre el nombramiento de un funcionario de la Administración Federal de Ingresos Públicos (A.F.I.P) y el estado en que se encontraba el sumario administrativo que se le había realizado a ese agente desde 2010 por presuntos actos de contrabando, todo ello en el marco de lo establecido en el decreto 1172/2003.

Luego de que se hizo lugar a la demanda parcialmente en Primera y Segunda Instancia, la AFIP presentó recurso extraordinario federal ante la Corte Suprema de Justicia alegando una supuesta incompatibilidad entre el decreto 1172/2003 y la ley 25.326 de protección de los datos personales, e interpretando que la jerarquía de la ley tenía primacía respecto de datos que consideraba “sensibles” y “personales” del agente.

El Tribunal, manteniendo el criterio expresado en el fallo "CIPPEC", sostuvo que en materia de derecho de acceso a la información pública la legitimación activa es amplia, basta con ser "integrante de la comunidad", entendiendo en tal sentido que todo habitante tiene el derecho de acceso a la información.

⁸⁵ “Garrido, Carlos Manuel c. EN - AFIP s/ amparo - ley 16.986”, 21/06/2016, CSJN, IMP2016-8, 57; Sup. Adm.2016 (agosto), 12; LA LEY2016-E, 113; LA LEY 31/08/2016, 31/08/2016, 12; DJ05/10/2016, 37 (AR/JUR/37998/2016).

Asimismo declaró, frente al agravio de la A.F.I.P al alegar que la información requerida por el accionante implicaría una divulgación de “datos sensibles” del agente, que la carrera administrativa de un funcionario público no constituye un dato sensible.

5. Conclusiones sobre el análisis jurisprudencial.

De los fallos estudiados se logra extraer la interpretación que posee el Tribunal que actúa como el máximo intérprete de la Constitución Nacional en relación con varios aspectos que evaluamos en las hipótesis de este trabajo:

1). El derecho de acceso a la información es un derecho humano esencial y corresponde a todas las personas sin distinción, *sin necesidad de exigir un interés calificado del requirente* ni de la exposición de los motivos por los que se requiere *información*.

2). Su obligatoriedad se infiere de la forma republicana de gobierno pero también se encuentra expresamente reconocido en el Pacto de San José de Costa Rica, la Declaración Universal de Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos aun antes de la reforma de 1994.

3). La ausencia de normas que reglamenten este derecho por falta atribuible al Congreso de la Nación no es óbice para impedir su ejercicio efectivo. Los derechos son operativos por sí mismos.

4). El ejercicio del derecho debe ser interpretado en base al principio de máxima divulgación de la información pública, las restricciones al deben estar basadas en ley.

5). Son legitimados pasivos no solo los poderes del Estado, entes autárquicos, empresas del estado y con participación estatal sino organismos que administren o reciban fondos públicos, o que presten un servicio de interés público.

6). El acceso a la información en poder del Estado es fundamental para conocer cómo sus gobernantes y funcionarios públicos se desempeñan y para posibilitar el control de la transparencia en las gestiones.

7). En ausencia de reglamentación específica por los órganos legislativos, los tribunales reconocen el derecho en base a la Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información.

8). Divulgar información sobre personas que perciben fondos del Estado no afectan su dignidad y honor, sino que beneficia a todos al permitir tutelar adecuadamente el reconocimiento de sus derechos y los de todos.

En otro orden de ideas, cabe inferir de los casos estudiados, que a pesar del reconocimiento judicial del derecho en ausencia de legislación interna adecuada, los pocos que llegaron a obtener sentencias positivas luego de transitar prolongados procesos hasta arribar al máximo Tribunal nacional fueron asociaciones civiles —cuyo propósito tenía por objetivo mismo lograr mayor transparencia institucional— (CIPPEC y Asociación de Derechos Civiles) o políticos (Stolbizer, Garrido, Giustiniani). En ambos supuestos los actores contaban con equipos legales, influencia mediática, solvencia económica y tenían incentivos más allá de la información para afrontar esos gastos: si les era negado el derecho podrían hablar de un blindaje judicial o propiciar una sanción al Estado por incumplimiento en la Corte Interamericana; mientras que si les daban la información de forma adecuada, esta les permitiría exhibir una victoria en el control del gobierno.

No parece menor este dato porque podría reflejar una desigualdad de acceso a la justicia en la materia. Difícilmente un ciudadano promedio frente a la negativa del Estado a brindarle información que solicita tendría a) el conocimiento acerca de sus derechos constitucionales, b) el suficiente interés como para promover un reclamo legal y c) los recursos financieros y de tiempo para soportar procesos de varios años o proseguir en un proceso internacional ante la CIDH y c) la suficiente seguridad frente a posibles represalias del poder.

6. Ley de Acceso a la Información Pública. Ley N° 27.275.

6.1. Contexto sociopolítico al tiempo de la sanción y fundamentos del proyecto.

Como se ha desarrollado en los acápites precedentes, más de una veintena de proyectos de ley fueron ingresados en el Congreso de la Nación durante los primeros años del siglo XXI. Ninguno de ellos fue aprobado pese al consenso que en apariencia existía en el país —había proyectos presentados por los líderes de todos los espacios partidarios relevantes—, los avances a nivel regional que incluían un modelo de ley —que varios legisladores tomaron como base— y la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia que reconocía el derecho y llamaba la atención al Legislativo por no reglamentarlo mediante una ley⁸⁶.

Los precedentes judiciales locales e internacionales en el área marcaron la preeminencia del derecho a la información como un pilar fundamental de la democracia y evidenciaron, al tiempo, las negativas del poder a brindar información y la omisión injustificable del Congreso de dictar una ley nacional.

La práctica de negativa a rendir cuentas y una postura bélica ante medios de comunicación no obsecuentes marcó la política de comunicación durante los gobiernos de Néstor Kirchner primero y Cristina Fernández de Kirchner (2003-2015)⁸⁷ siendo reflejado en medios locales e internacionales. En el marco de una gestión con numerosas sospechas de corrupción en distintos órganos del Estado⁸⁸, concentración de poder y serias acusaciones de clientelismo se evidenció una política de negativa de respuesta, demora y obstrucciones a los

⁸⁶ Véase, entre otros: Caso "Claude Reyes y otros v. Chile", CIDH, sent. del 19/9/2006; Caso "Gomes Lund v. Brasil", CIDH, sent. del 24/11/2010; "CIPPEC v. Estado Nacional - Ministerio de Desarrollo Social - Dec. 1172/2003 s/amparo", C.S.J.N, 26/3/2014; "Giustiniani, Rubén Héctor v. YPF SA s/amparo por mora", C.S.J.N, 2015, entre otros.

⁸⁷ "En la confrontación entre el gobierno argentino y la prensa, pierde el periodismo", 27/12/2012, *The Committee to Protect Journalists*. URL: <https://cpj.org/es/2012/09/en-la-confrontacion-entre-el-gobierno-argentino-y.php>. "Los Kirchner y la prensa", *La Nación*, 24/08/2010. Disponible en URL: "<https://www.lanacion.com.ar/1297429-los-kirchner-y-la-prensa>

⁸⁸ "Uno por uno, los procesados en la causa de los cuadernos de las coimas, con Cristina Kirchner acusada de jefa", *Clarín*, Sección "Política", 21/12/2018, Disponible online URL: https://www.clarin.com/politica/defensa-cristina-kirchner-apela-fallo-cuadernos-coimas-lamentable_0_026u-dIIC.html

numerosos pedidos de acceso a la información presentados, convirtiendo los programas de periodismo de investigación en operaciones detectivescas reclamadas por el público y con altos índices de audiencia⁸⁹.

La ausencia de información de interés para el control público de las gestiones se hizo notar en temas trascendentes en aquellos años, entre los que se puede mencionar los métodos de selección de personal de la administración pública y su necesidad, frente a un crecimiento inusitado de empleo público en todas las áreas⁹⁰, sospechas de sobrepagos y coimas en la obra pública,⁹¹ negativa a informar los términos de un memorándum de entendimiento Argentina-Irán,⁹² el acuerdo secreto para la instalación de una base de exploración espacial China en Neuquén⁹³, el control de subsidios o las cláusulas secretas en un convenio comercial entre la empresa YPF con Chevron⁹⁴, entre otras situaciones que llamaron la atención de la prensa.

En el mismo contexto, se sucedieron fuertes sospechas de manipulación de datos económicos relativos a inflación y pobreza a partir de la intervención del Instituto Nacional de Estadística y Censos de la República Argentina (INDEC). Esto motivó además un sesgo de desconfianza y pérdida de legitimidad del discurso de los organismos del Estado encargados de producir y difundir datos.⁹⁵

⁸⁹ Puede verse el éxito de los programas de investigación “Periodismo para Todos”, de Jorge Lanata en Canal 13, cuyos episodios se encuentran disponibles en URL: <https://www.eltrecetv.com.ar/periodismo-para-todos-2017>. También “La Cornisa” de Luis Majul en el canal América TV.

⁹⁰ Véase: “Alonso: En 2003 había 2,2 millones de empleados públicos. En 2014, hay 3,7”, Chequeado, 04/09/2015, nota de Matías Di Santi. Disponible en URL: <http://chequeado.com/ultimas-noticias/alonso-en-2003-habia-22-millones-de-empleados-publicos-en-2014-hay-37/>.

⁹¹ Véase por ejemplo: “Un “plan sistemático” para apropiarse de fondos públicos”, Clarín, Daniel Santoro, 17/08/2016. Disponible en URL: https://www.clarin.com/politica/plan-sistematico-apropiarse-fondos-publicos_0_HJ12iDb9.html

⁹² “El Gobierno negocia un pacto secreto con Irán para olvidar los atentados”, 26/03/2011, Perfil. URL: http://www.perfil.com/noticias/contenidos/2011/03/26/noticia_0004.phtml

⁹³ “La misteriosa base china que aprobó el kirchnerismo y heredó Alberto Fernández”, 11/12/2019, Perfil. URL: <https://www.perfil.com/noticias/equipo-de-investigacion/base-espacial-china-neuquen-patagonia-acuerdo-firmado-por-cristina-kirchner-cuales-son-posibles-fines-militares.phtml>

⁹⁴ “Las cláusulas secretas del acuerdo entre YPF y Chevron”, 16/09/2016, Infobae. URL: <https://www.infobae.com/economia/2016/09/21/las-clausulas-secretas-del-acuerdo-entre-ypf-y-chevron/>

⁹⁵ Véase: “El INDEC hoy, la máquina de la mentira”, La Nación, 04/02/2015. URL: <https://www.lanacion.com.ar/1765435-el-indec-por-dentro-ocho-anos-despues-de-la-intervencion>. También,

Estas percepciones se confirmaban en el Informe sobre Acceso a la Información realizado en el año 2013 por la Asociación por los Derechos Civiles (“ADC”) y la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (“ACIJ”). La primera mostró que sobre 49 solicitudes de información presentadas ante organismos de la Administración Pública Nacional, el 53% no fueron respondidas o lo hicieron de manera incompleta o negativa. La segunda dejó en evidencia que de 44 pedidos de información realizados, 14 no fueron contestados y 14 lo hicieron fuera del plazo de los diez días. El análisis cualitativo se caracterizó por la omisión a responder ciertas preguntas, las respuestas incompletas y/o la remisión a páginas de Internet en donde era difícil encontrar la información⁹⁶.

Ese escenario formó un caldo de cultivo para que surja el interés político opositor –al menos temporal– en una ley que regule el derecho de acceso a la información que obligue a todos los poderes del Estado⁹⁷ y elimine trabas para promover una mayor transparencia en Argentina.

Luego del triunfo de la coalición electoral “Cambiamos” en las elecciones de 2015, asumiendo el cargo de Presidente de la Nación Mauricio Macri, el 7 de abril de 2016, el Poder Ejecutivo Nacional remitió al Congreso un proyecto de ley redactado por la Diputada radical Karina Banfi, a fin de consagrar –finalmente– el derecho de acceso a la información pública bajo una ley formal.

Entre los motivos esgrimidos para su impulso legislativo se remitió al principio republicano de publicidad, la transparencia de los actos de gobierno y a la libertad de expresión.

“Para el Indec, la inflación anual de 2013 fue de 10,9%”, Clarín, 15/01/2014 URL: https://www.clarin.com/economia/indec-inflacion-moreno-precios_0_BJnWAvxiPml.html

⁹⁶ Informe sobre Acceso a la Información (Dec. 1072/03), titulado “Análisis del escenario actual en materia de transparencia en el Poder Ejecutivo Nacional”, disponible en la web oficial de la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia, URL: <https://acij.org.ar/wp-content/uploads/2013/05/Informe-Completo.pdf>

⁹⁷ “La oposición reclamó una ley de acceso a la información pública”, 01/03/2013, Infobae. URL: <https://www.infobae.com/2013/03/01/698913-la-oposicion-reclamo-una-ley-acceso-la-informacion-publica/?outputType=amp-type>

Atento a las fuertes sospechas de corrupción existentes respecto del gobierno antecesor ya comentadas, se valoró al Derecho de Acceso a la Información Pública como una herramienta fundamental en la lucha contra la corrupción y para control ciudadano sobre el poder público.

En la misma línea, se fundó el proyecto de ley en la forma de gobierno republicana reconocida por la Constitución Nacional, los tratados de Derechos Humanos con jerarquía constitucional, las recomendaciones de organismos internacionales, la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y de la Corte Suprema de Justicia de la Nación ya analizados en este trabajo.

Se enmarcó dentro de un programa político impulsado a nivel nacional bajo la denominación de “gobierno abierto, transparente y participativo”, lo que incluyó la obligación activa progresiva de los sujetos obligados a proporcionar y poner a disposición de la ciudadanía la información pública de manera continua sin necesidad de pedidos.

Para impulsar esta política de transparencia, se propició la creación de un ente de aplicación y garante, la Agencia de Acceso a la Información Pública (AAIP), en el ámbito del Poder Ejecutivo Nacional, con autonomía funcional y autarquía financiera; proponiendo la creación de semejantes organismos en los demás poderes del Estado, y la conformación de un Consejo Federal para la Transparencia a fin de coordinar las acciones en materia de transparencia entre el Estado nacional, las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

6.2. Aprobación. Objetivos de la norma. El 14 de septiembre de 2016, la Cámara de Diputados aprobó con 182 votos a favor y 16 en contra, la primera ley de acceso a la información pública a nivel nacional, insistiendo en la redacción original luego de que fuera sometida a aprobación con cambios por parte del Senado de la Nación⁹⁸.

⁹⁸ “Después de 15 años finalmente es ley el acceso a la información pública”, La Nación, 15/09/2018. URL: <https://www.lanacion.com.ar/1937926-despues-de-15-anos-finalmente-es-ley-el-acceso-a-la-informacion-publica>

El 29 de septiembre de 2016 se publicó en el Boletín Oficial como ley 27.275, cuyas disposiciones —de acuerdo al artículo 38 de la propia norma— entraron en vigencia el 29 de septiembre de 2017.

A esta altura corresponde anotar que Argentina, Bolivia, Venezuela y Cuba, eran los únicos países latinoamericanos que no habían regulado el derecho de acceso a la información mediante una ley formal.

El Congreso de la Nación mantuvo los objetivos propuestos por el PEN, lo cual se vió revelado en el art.1 de la ley, que establece tres: a) garantizar el efectivo ejercicio del derecho de acceso a la información pública; b) promover la participación ciudadana y c) promover la transparencia en la gestión pública.

El cumplimiento de estos objetivos expresados por la norma requieren —como se verá— acciones positivas del Estado y políticas de educación y formación de los agentes estatales a largo plazo, siendo un enorme desafío en el país tanto el ejercicio sin temor por parte de la ciudadanía y del periodismo del derecho de acceso, como por parte de los agentes estatales visibilizar los procesos internos de decisiones y rendir cuentas adecuadamente.

En base a estos retos, la ley instrumentó la creación del ente de aplicación de la misma, denominado Agencia de Acceso a la Información Pública, la cual a través de la implementación de una plataforma tecnológica permitiría gestionar las solicitudes de información y sus respuestas; la elaboración y publicación de estadísticas sobre requerimientos, información solicitada, denegatorias y cuestiones relacionadas con el control ciudadano en la materia, y la difusión de las capacitaciones que se lleven a cabo a fin de conocer los alcances de la ley.

6.3. Principios orientadores. El legislador agregó una serie de principios generales (quince en total) a fin de guiar la interpretación del plexo normativo y a los agentes estatales en su implementación. La mayor parte de estos principios ya se encontraban previamente

reconocidos por la jurisprudencia y trasladan al plano local el amplio desarrollo en la materia de la Ley Modelo Interamericana y el trabajo de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión⁹⁹ de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

Los principios son:

a. Presunción de publicidad: Por regla general, en consonancia con el principio de máxima divulgación que le sigue, toda la información en poder del Estado se presume pública, salvo las excepciones dispuestas en la ley y fundadas en protección de datos de especial sensibilidad o que afecten la seguridad del Estado.

Como consecuencia de este mandato de interpretación restrictiva, frente al caso en que un agente deba atender a un pedido de información, la primera respuesta será que la misma es pública, cuando un documento, resolución u otra medida no sea de tal carácter deberá ser calificado expresamente por la ley.

b. Transparencia y máxima divulgación. Correlato de lo anteriormente señalado, siendo la información un instrumento para una ciudadanía más informada y que posibilite el control de la gestión pública, requiere que los sujetos obligados pongan a disposición la información promoviendo *motu proprio* la transparencia, y que sólo por excepción se limite tal divulgación. Las restricciones al acceso deben pasar el test de proporcionalidad entre el interés defendido y el derecho asegurado en la ley.

c. Informalismo. La ley determina que debe priorizarse el acceso a la información por sobre las formas que pudieren regir al procedimiento administrativo, no debiendo obstaculizar el ejercicio so pretexto de formalidades creadas por los organismos. Se debe dar trámite a los pedidos de acceso a la información de manera sencilla, efectiva y rápida.

d. Máximo acceso. La información brindada debe ser completa, desagregada y en la mayor cantidad de medios posibles. Este principio ha de interpretarse de manera armónica

⁹⁹ Véase al finalizar este trabajo: Anexo I, Transcripción de Entrevistas, 2. Entrevista a Karina Banfi, realizada el 04 de febrero de 2020.

con el principio de apertura e implica que más allá de la cantidad de información, el agente obligado debe buscar desagregarla de modo que además de poder acceder al cúmulo de datos, también se puedan distinguir datos esenciales, gráficos, estadísticas y distinción por áreas, facilitando su comprensión y lectura por la ciudadanía.

La multiplicidad de medios es también esencial, siendo progresivamente deseable la digitalización de la información, más allá de su disponibilidad en formato papel. Este principio motiva la regulación en el Título II de la norma, denominado “Transparencia Activa”, cuyo desarrollo debe darse en a partir de una página oficial en la red informática, por los sujetos obligados (art.32).

e. Apertura. Refiere al acceso en formatos electrónicos abiertos, de sencillo entendimiento y a la posibilidad de procesamiento, reutilización y redistribución de los datos, es decir, que los mismos puedan ser copiados por los destinatarios y difundidos con amplitud, facilitando también la divulgación por parte de los medios tradicionales y no tradicionales, así como su almacenamiento.

f. Disociación. Este principio involucra distinguir dentro de un mismo documento, resolución u acto, aquella información que pueda resultar reservada conforme una excepción admitida por la ley, respecto de aquella que no reviste tal carácter. De tal modo, el obligado debe procurar la difusión u acceso de todos aquellos datos que no encuadren dentro de las excepciones taxativamente establecidas por la ley, procurando que en caso de existir dentro de un mismo comunicado, documento o informe datos con carácter reservado o clasificado, estos se encuentren tachados u ocultos, sin que por ello se oculte la totalidad del documento o registro.

Esta disociación facilita entonces la divulgación de todos los documentos, pero pudiendo tachar nombres, datos personales u otros de carácter confidencial o secreto de Estado, sin tornarlo totalmente reservado.

g. No discriminación. Esta regla viene asociada a la más amplia legitimación activa en cuanto al ejercicio del derecho, siendo reconocido a toda persona humana o jurídica, pública o privada, sin necesidad de alegar causa o fundamento del pedido o un interés especial (quedando zanjada cualquier duda respecto de la necesidad de alegar un interés directo o legítimo para acceder a la información). Ello supone además la prohibición de todo tipo de discriminación por razones políticas, religiosas, de género o de cualquier otro tipo, y sin la necesidad de alegar la causal por la cual se pide acceso a la información, ni requerir de patrocinio jurídico, según lo dispone el art. 4º de la norma.

Esto también diferencia el proceso administrativo que tiene origen en una petición de información pública, del resto de la regulación administrativa derivada del PEN, en tanto la Ley de Procedimientos Administrativos (Ley 19.549, B.O. 27/4/1972) que rige para todo el ámbito de la administración pública reserva el derecho de ser parte de un procedimiento administrativo a quien acredite la titularidad de un derecho subjetivo o interés legítimo.

h. Máxima premura. La información debe ser publicada con la máxima celeridad y de manera compatible con preservar su valor informativo. Es propósito de la norma que no se vuelva abstracto el conocimiento del tema para permitir el control de las gestiones públicas en un tiempo oportuno y adquiere suma trascendencia en la práctica del periodismo.

i. Gratuidad. Como regla general la información debe ser brindada de manera gratuita, posibilitando así una igualdad de oportunidades de acceso a la misma con independencia del poder económico del solicitante, en los términos que desarrollara Rawls¹⁰⁰. Este principio también busca impedir que se organicen obstáculos o trabas informales a través de la creación de tasas y costos ficticios por los entes obligados a efectos de disuadir a la ciudadanía de pedir la información. La ausencia de costos eliminaría las diferencias de acceso en un contexto ideal, pero en el espacio real de la Argentina, debe entenderse que existen

¹⁰⁰ Véase: RAWLS, J. *A theory of justice*, edición revisada, Cambridge Mass., Harvard University Press, 1999.

también otras diferencias relativas a la asimetría en el conocimiento del derecho y de cómo ejercerlo, la disposición de tiempo y distancia de la ubicación física del sujeto pasivo, que se configuran en bloqueos de hecho para gran parte de la población sino existen mecanismos de facilitación.

Empero la gratuidad para el solicitante no debe derivar en gastos para el estado, por lo tanto en caso que deban reproducirse copias de un documento (art.6º), el peticionante deberá asumir el costo de las mismas, porque la información debe entregarse en el estado en que se encuentre (art.5º).

j. Control. Algunos autores como Joseph Raz han puesto en duda la coactividad como requisito distintivo de los sistemas jurídicos, concibiendo un derecho utópico sin necesidad de sanciones en una sociedad de seres “angelicales”¹⁰¹; sin embargo -en el mundo real- es incuestionable que la organización de un sistema jurídico eficaz requiere de normas que prescriban sanciones a efectos de motivar el comportamiento deseado.

Puede afirmarse que en ausencia de órganos de control con la capacidad de aplicar penas específicas a los funcionarios que nieguen información, la ley no modificaría en nada el comportamiento de los agentes públicos.

Este principio configura un mandato para los órganos de fiscalización que crea la ley y una garantía brindada al titular del derecho que solicita información de que podrá recurrir ante la denegatoria o respuestas confusas, ambiguas, incompletas u oscuras al órgano competente para obtener el cumplimiento compulsivo.

k. Responsabilidad. Como extensión del principio de control, la falta de cumplimiento por parte del sujeto obligado a brindar la información debe acarrear responsabilidad. La ley califica de "mal desempeño" en sus funciones la negativa a brindar información, la demora en la respuesta o las respuestas deliberadamente incompletas o

¹⁰¹ RAZ J., *Practical Reasons and Norms*, Londres, 1975.

confusas. En caso de accionar judicialmente, corresponde que el procedimiento ante el juzgado de 1ª instancia en lo contencioso administrativo federal tramite por la vía del amparo.

Entendemos que la consecuencia de esta responsabilidad por incumplimiento debe interpretarse en un doble ámbito: (a) en primer lugar, el Estado será responsable civilmente ante el solicitante cuando su incumplimiento derive en la causación de un daño resarcible, esta responsabilidad será objetiva y directa en virtud de lo dispuesto por la ley de Responsabilidad del Estado¹⁰² y por la aplicación por analogía del régimen del Código Civil y Comercial¹⁰³ y (b) en segundo término, más allá de la responsabilidad del Estado también existe responsabilidad directa, por culpa o dolo, del funcionario o empleado administrativo que comete la falta, dando lugar a un procedimiento disciplinario que puede derivar en su remoción.

l. Alcance limitado de las excepciones. Extensión natural del principio de máxima divulgación y presunción de publicidad, queda a cargo de los sujetos obligados por la norma la responsabilidad de encuadrar debidamente la información que es tipificada dentro de una excepción legal y su fundamento.

m. *In dubio pro petitor.* En caso de duda sobre si corresponde o no el derecho de acceso, debe preferirse aquella solución que otorgue publicidad.

n. Facilitación. Constituye un deber de las autoridades públicas indicar si determinada información o documento se encuentra en su poder y de ninguna manera puede negar el acceso si no es fundado en una excepción legal, debiendo ponderar en cada caso si pudiere existir un daño a un interés protegido que sea mayor al interés público de obtener la información de manera restrictiva.

o. Buena fe. Principio general de todo el ordenamiento jurídico, debe orientar la actuación en pos de la transparencia por parte de la administración pública, tendiendo a lograr

¹⁰² Véase Ley 26.944 (B.O. 07/08/2014).

¹⁰³ El Código Civil y Comercial de la Nación actual fue aprobado por Ley 26.994, (B.O. 07/10/2014) y entró en vigencia el 01/08/2015.

la máxima divulgación y recopilación de los datos, con la puesta a disposición del público en general y del que la requiera, debiendo actuar con diligencia, profesionalidad y lealtad institucional; así como la buena fe del peticionante al no requerir información de imposible o costosa producción.

6.4. El concepto de información pública como producto de la actuación de los legitimados pasivos de la ley.

La ley 27.275 resuelve —al menos de manera general— la vaguedad del término “información pública”. Ergo, se ha planteado previamente la disyuntiva acerca de si debía considerarse “información pública” aquellos datos que son generados o controlados por el Estado a través de sus órganos o entes descentralizados, o bien, reviste tal carácter aquella información caracterizada por resultar de interés general para la sociedad, incluyendo entonces actividades, datos y documentos producidos tanto por privados como por entes públicos¹⁰⁴.

Para zanjar la cuestión, la norma establece convencionalmente en su artículo 3° que “información pública” comprende todo tipo de datos contenidos en documentos (de cualquier formato) que los sujetos obligados enumerados en el artículo 7° de la ley generen, obtengan, transformen, controlen o custodien.

En este aspecto parece ajustado el criterio del Congreso al identificar la información pública con todo tipo de datos producidos por los sujetos obligados, quedando en duda que si sucede con los datos que el estado pueda manejar pero no consten en documentos, o precisamente el Estado evite investigar y medir determinados datos para evitar el control público de determinada información. De este modo, podría no tomar cuenta de determinados

¹⁰⁴ GELLI, María A., “Ley de acceso a la información pública, los principios, los sujetos obligados y las excepciones”, LA LEY 27/09/2016, 27/09/2016, 1; LA LEY2016-E, 1040 (AR/DOC/2969/2016), documento digital, p. 6.-

delitos, o no cuantificar la duración de determinados procesos burocráticos para no perjudicarse.

6.5. Alcance del derecho de acceso a la información pública.

El art. 2° de la norma determina que el derecho de acceso a la información pública comprende la posibilidad de buscar, acceder, solicitar, recibir, copiar, analizar, reprocesar, reutilizar y redistribuir libremente la información bajo custodia de los sujetos obligados, con las únicas limitaciones y excepciones que establece la propia norma y que analizamos más abajo.

Se presume pública toda información que generen, obtengan, transformen, controlen o custodien los sujetos obligados alcanzados por esta ley.

6.6. Legitimados pasivos. El art. 7° establece, de modo no taxativo, una enumeración de los sujetos obligados a brindar información pública de su actividad salvando aquella que pueda calificar por excepción en una causal de reserva.

A diferencia del decreto N° 1172/2003, cuyo alcance se reduce a los entes que funcionan en jurisdicción del Poder Ejecutivo Nacional, la ley realiza una mención sumamente abarcativa que —sin embargo— debemos entender como no concluyente siendo susceptible de ser ampliado el número de legitimados pasivos en virtud de su relación con el patrimonio estatal y del principio de máxima divulgación.

a. Un primer grupo detallado en los incisos a, b, c, d, e y f, comprende la administración pública nacional, conformada por la administración central y los organismos descentralizados, abarcando estos últimos a las instituciones de seguridad social; al Poder Legislativo y los órganos que funcionan en su ámbito; al Poder Judicial de la Nación; el Ministerio Público Fiscal de la Nación como asimismo el Ministerio Público de la Defensa y el Consejo de la Magistratura como órgano de selección, control y juzgamiento del Poder Judicial.

b. En un segundo grupo, definidos en los incisos g, h, i y q del texto normativo y abarcan a las empresas del Estado, las sociedades del Estado, las sociedades anónimas con participación estatal mayoritaria, las sociedades de economía mixta y todas aquellas otras organizaciones empresariales donde el Estado nacional tenga participación mayoritaria en el capital o en la formación de las decisiones societarias; las empresas y sociedades en las cuales el Estado nacional tenga una participación minoritaria, pero sólo en lo referido a la participación estatal y, finalmente, la actividad e información de los concesionarios, permisionarios y licenciatarios de servicios públicos y en todo aquello que corresponda al ejercicio de la función administrativa delegada. También los concesionarios, explotadores, administradores y operadores de juegos de azar, destreza y apuesta, debidamente autorizados por autoridad competente, aunque su actividad tenga una naturaleza diferente.

c. En un tercer grupo de legitimados pasivos, se ubican entes y personas jurídicas que dependan o perciban fondos públicos de cualquier tipo (incisos j, k, l, m, n, o y p) donde quedan comprendidas las organizaciones empresariales, partidos políticos, sindicatos, universidades y cualquier entidad privada a la que se le hayan otorgado fondos públicos, en lo que se refiera, únicamente, a la información producida total o parcialmente o relacionada con los fondos públicos recibidos; instituciones o fondos cuya administración, guarda o conservación esté a cargo del Estado nacional; personas jurídicas públicas no estatales en todo aquello que estuviese regulado por el derecho público, y en lo que se refiera a la información producida o relacionada con los fondos públicos recibidos; fideicomisos que se constituyeren total o parcialmente con recursos o bienes del Estado nacional; los entes cooperadores con los que la administración pública nacional hubiera celebrado o celebre convenios que tengan por objeto la cooperación técnica o financiera con organismos estatales. Se agrega, como inciso aparte, el propio Banco Central de la República Argentina como entidad autárquica independiente del Estado Nacional, así como también los entes interjurisdiccionales en los

que el Estado nacional tenga participación o representación como pueden ser entes de integración regional como el Mercosur, UNASUR, G20, ONU, entre otros, en lo que hace a información producida por el Estado Nacional.

6.7. Legitimados activos. En cuanto a los titulares del derecho de acceso, la ley establece, con un criterio amplio¹⁰⁵ que toda persona humana o jurídica, pública o privada, tiene derecho a solicitar y recibir información pública, no pudiendo exigírsele al solicitante que motive la solicitud, que acredite un derecho subjetivo o interés legítimo o que cuente con patrocinio letrado.

Si bien esta técnica legislativa podría ser criticada por redundante al recalcar, luego de mencionar como legitimado activo a toda persona humana o jurídica sin distinción, que no es necesario acreditar derecho subjetivo o interés legítimo, evidencia que los miembros del Congreso quisieron despejar cualquier duda o planteo futuro dados los precedentes de la burocracia estatal.

6.8. Límites y excepciones al derecho de acceso a la información pública.

El art.8° establece las excepciones al principio de publicidad de la información, buscando compatibilizar el ejercicio de este derecho con el derecho de los demás, ponderando los intereses en juego¹⁰⁶. Cumplir esto último exige determinar cuándo resulta legítima la retención u ocultamiento de información por parte de la administración.

Entre los casos que se prevén explícitamente se encuentran, a saber: a) la reserva de información clasificada como confidencial o secreta, por razones de defensa o política exterior; b) información que pudiera poner el peligro el sistema bancario o financiero, el secreto industrial, comercial financiero, científico, o técnico con aptitud para poner en peligro la competitividad o los intereses del sujeto obligado; d) Información que comprometa los

¹⁰⁵ En este sentido la nueva norma mantiene el criterio ya adoptado en el Decreto N° 1172/2003.

¹⁰⁶ ALEXY, Robert, "Derechos fundamentales, ponderación y racionalidad", Revista Iberoamericana de Derecho Procesal Constitucional núm. 11, enero-junio 2009, pp. 3-14.-

derechos o intereses legítimos de un tercero obtenida en carácter confidencial; e) Información en poder de la Unidad de Información Financiera encargada del análisis, tratamiento y transmisión de información tendiente a la prevención e investigación de la legitimación de activos provenientes de ilícitos; f) Información elaborada por los sujetos obligados dedicados a regular o supervisar instituciones financieras o preparada por terceros para ser utilizada por aquellos y que se refieran a exámenes de situación, evaluación de su sistema de operación o condición de su funcionamiento; g) Información elaborada por asesores jurídicos o abogados de la administración pública nacional cuya publicidad pudiera revelar la estrategia a adaptarse en la defensa o tramitación de una causa judicial o divulgare las técnicas o procedimientos de investigación de algún delito u otra irregularidad o cuando la información privare a una persona del pleno ejercicio de la garantía del debido proceso; h) Información protegida por el secreto profesional; i) Información que contenga datos personales y no pueda brindarse aplicando procedimientos de disociación, salvo que se cumpla con las condiciones de licitud previstas en la ley 25.326 de protección de datos personales y sus modificatorias; j) Información que pueda ocasionar un peligro a la vida o seguridad de una persona; k) Información de carácter judicial cuya divulgación estuviera vedada por otras leyes o por compromisos contraídos por la República Argentina en tratados internacionales; l) Información obtenida en investigaciones realizadas por los sujetos obligados que tuviera el carácter de reservada y cuya divulgación pudiera frustrar el éxito de una investigación; m) Información correspondiente a una sociedad anónima sujeta al régimen de oferta pública.

Finalmente, se dispone que estas excepciones no son aplicables en casos de graves violaciones de derechos humanos, genocidio o juzgamiento de crímenes de guerra o delitos de lesa humanidad, previniendo el ocultamiento de información en caso de gravedad institucional.

6.9. Solicitud de información, formalidades y vías de reclamo.

La solicitud de información debe ser presentada ante el sujeto obligado que la posea o se presume que la posee, quien la remitirá al responsable de acceso a la información pública.

En cuanto a las formalidades del pedido, se podrá realizar por escrito o por medios electrónicos y sin ninguna formalidad a excepción de la identidad del solicitante, la identificación clara de la información que se solicita y sus datos de contacto, a los fines de enviarle la información solicitada o anunciarle que está disponible.

Se agrega que el sujeto que recibiere la solicitud de información le entregará o remitirá al solicitante una constancia del trámite (Artículo 9°).

6.10. Tramitación y plazos de respuesta. Si la solicitud se refiere a información pública que no obre en poder del sujeto al que se dirige, este la remitirá, dentro del plazo improrrogable de cinco (5) días, computado desde la presentación, a quien la posea, si lo conociera, o en caso contrario a la Agencia de Acceso a la Información Pública, e informará de esta circunstancia al solicitante (Artículo 10°).

La petición de información debe ser satisfecha en un plazo no mayor de quince (15) días hábiles. El plazo se podrá prorrogar en forma excepcional por otros quince (15) días hábiles de mediar circunstancias que hagan razonablemente difícil reunir la información solicitada. En su caso, el sujeto requerido debe comunicar fehacientemente, por acto fundado y antes del vencimiento del plazo, las razones por las que hace uso de tal prórroga. El peticionante podrá requerir, por razones fundadas, la reducción del plazo para responder y satisfacer su requerimiento (Artículo 11°).

6.11. Información parcial y denegatoria. Por regla los sujetos obligados deben brindar la información solicitada en forma completa. Cuando exista un documento que contenga en forma parcial información cuyo acceso esté limitado conforme las excepciones

reguladas en la ley, deberá suministrarse el resto de la información solicitada, utilizando sistemas de tachas (Artículo 12°).

El sujeto requerido sólo podrá negarse a brindar la información objeto de la solicitud, por acto fundado, si se verificara que la misma no existe y que no está obligado legalmente a producirla o que está incluida dentro de alguna de las excepciones previstas. La falta de fundamentación adecuada determinará la nulidad del acto denegatorio y obligará a la entrega de la información requerida. La denegatoria de la información debe ser dispuesta por la máxima autoridad del organismo o entidad requerida.

Por su parte, el silencio del sujeto obligado, vencidos los plazos previstos, así como la ambigüedad, inexactitud o entrega incompleta, serán considerados como denegatoria injustificada a brindar la información.

Finalmente, la denegatoria en cualquiera de sus casos dejará habilitadas las vías de reclamo previstas en la ley (Artículo 13°).

6.12. Vías de reclamo. Inecesaridad de agotamiento de la vía administrativa. Las decisiones en materia de acceso a la información pública reguladas por la ley, son recurribles directamente ante los tribunales de primera instancia en lo contencioso administrativo federal, sin perjuicio de la posibilidad de interponer el reclamo administrativo pertinente ante la Agencia de Acceso a la Información Pública o el órgano que corresponda según el legitimado pasivo. Será competente el juez del domicilio del requirente o el del domicilio del ente requerido, a opción del primero.

En ninguno de estos dos supuestos, podrá ser exigido el agotamiento de la vía administrativa, lo cual implica otro alejamiento al régimen general de los procedimientos administrativos en favor del derecho estudiado.

El reclamo por incumplimiento previsto en el artículo 15 de la ley, será sustitutivo de los recursos previstos en la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos, 19.549, y en el decreto 1.759 del 3 de abril de 1972.

El reclamo promovido mediante acción judicial tramitará por la vía del amparo y deberá ser interpuesto dentro de los cuarenta (40) días hábiles desde que fuera notificada la resolución denegatoria de la solicitud o desde que venciera el plazo para responderla, o bien, a partir de la verificación de cualquier otro incumplimiento de las disposiciones de esta ley (Artículo 14°).

6.13. Reclamo por incumplimiento (optativo). Requisitos. Ante los supuestos de denegatoria de una solicitud de información o ante cualquier otro incumplimiento, el solicitante tiene la opción dentro de un plazo de cuarenta (40) días hábiles contados desde el vencimiento del plazo para la respuesta establecido en la norma, interponer un reclamo ante la Agencia de Acceso a la Información Pública o, a su opción, ante el organismo originalmente requerido. Este último deberá elevarlo de inmediato y sin dilación a la Agencia de Acceso a la Información Pública para su resolución (Artículo 15°).

El reclamo por incumplimiento será presentado por escrito, indicando el nombre completo, apellido y domicilio del solicitante, el sujeto obligado ante el cual fue dirigida la solicitud de información y la fecha de la presentación. Asimismo, será necesario acompañar copia de la solicitud de información presentada y, en caso de existir, la respuesta que hubiese recibido del sujeto obligado (Artículo 16°)

Dentro de los treinta (30) días hábiles contados desde la recepción del reclamo por incumplimiento, la Agencia de Acceso a la Información Pública, deberá decidir:

a) Rechazar fundadamente el reclamo, siendo motivos para dicha resolución: I. Que se hubiese presentado fuera del plazo previsto; II. Que con anterioridad hubiera resuelto la misma cuestión en relación al mismo requirente y a la misma información; III. Que el sujeto

requerido no sea un sujeto obligado por la ley; IV. Que se trate de información contemplada en alguna o algunas de las excepciones establecidas. V. Que la información proporcionada haya sido completa y suficiente.

Si la resolución no implicara la publicidad de la información, la notificación al sujeto requirente deberá informar sobre el derecho a recurrir a la Justicia y los plazos para interponer la acción;

b) Intimar al sujeto obligado que haya denegado la información requerida a cumplir con las obligaciones que le impone esta ley. La decisión de la Agencia de Acceso a la Información Pública deberá ser notificada en un plazo de tres (3) días hábiles al solicitante de la información y al sujeto obligado, al mismo tiempo que deberá ser publicada en su página oficial de la red informática.

Si la resolución de la Agencia de Acceso a la Información Pública fuera a favor del solicitante, el sujeto obligado que hubiere incumplido con las disposiciones de la presente ley, deberá entregar la información solicitada en un plazo no mayor a diez (10) días hábiles desde recibida la intimación (Artículo 17°).

6.14. Responsabilidades. Como extensión del principio de control y responsabilidad, el funcionario público o agente responsable que en forma arbitraria obstruya el acceso del solicitante a la información pública requerida, o la suministre en forma incompleta u obstaculice de cualquier modo el cumplimiento de la ley, incurre en falta grave sin perjuicio de las responsabilidades administrativas, patrimoniales y penales que pudieran caberle conforme lo previsto en las normas vigentes.

7. Decreto reglamentario 206/2017 (B.O. 28/03/2017)

El Poder Ejecutivo Nacional sancionó este decreto reglamentario conforme a las facultades que le otorga el artículo 99 inciso 2° de la Constitución Nacional, a fin de regular parcialmente aspectos necesarios para la implementación práctica de la Ley 27.275.

El mencionado decreto estableció que la Agencia de Acceso a la Información Pública (AAIP), creada como ente de aplicación de la citada ley, actuaría en el ámbito de la Jefatura de Gabinete de Ministros y, a tal efecto, facultó al Jefe de Gabinete de Ministros a dictar las normas aclaratorias y complementarias necesarias para sus fines.

Entre los aspectos regulados por el derecho se destacan:

7.1. Modalidad de la información, formatos digitales abiertos y gratuidad. Siendo que la Ley 27.275 prevé en su art. 5° que el Estado tiene la obligación de entregar la información requerida en formatos digitales abiertos, salvo casos excepcionales en que fuera de imposible cumplimiento o implicare un esfuerzo estatal desmedido; el decreto determina el alcance del término “formatos digitales abiertos” a los que defines como “aquellos que mejor faciliten su utilización, procesamiento y redistribución por parte del solicitante”.

Lamentablemente, no ha resultado muy feliz la redacción, conservando la denominación un gran campo de indeterminación y vaguedad que deberá ser resuelta por cada entidad pública.

Se reglamenta también el principio general de gratuidad reconocido por art. 6° de la Ley con amplitud, en tanto prevé que los sujetos obligados deberán extender la información en forma totalmente gratuita, excepto aquellos casos que estuviesen autorizados expresamente por la normativa vigente a cobrar un arancel o equivalente en concepto de contraprestación por el servicio brindado.

Si existiere en manos de los sujetos pasivos una versión electrónica de la información solicitada, deberán enviarla al particular sin costo alguno o ponerla a su disposición, comunicándole los datos que le permitan acceder a ella.

En cuanto a la reproducción de la información, el Reglamento prevé que de no existir versión electrónica, los sujetos obligados podrán reproducir la información solicitada en *"copias simples, medios magnéticos, ópticos, sonoros, visuales, holográficos u otros medios"*.

En tal caso, los costos de reproducción correrán a cargo del solicitante, y el pago respectivo deberá hacerse previamente a la reproducción de la información (lo cual asimismo permite al solicitante saber su costo y evaluar si podrá o no abonarlo).

Por lo expuesto, es apropiado colegir que el principio de gratuidad posee como excepción los costos de reproducción de la información en los casos en que resulta necesaria, pero también incluye la posibilidad de que los entes obligados hayan establecido un “arancel” o “contraprestación por el servicio brindado”.

Esto genera dudas sobre su aplicación práctica pudiendo desnaturalizar el principio de gratuidad si se determina alguna tasa formal por el pedido, lo cual alteraría la efectiva posibilidad de ejercicio de este derecho¹⁰⁷.

7.2. Excepciones a la obligación de brindar información.

Se reglamenta en los incisos a), b), c), e), e i) del artículo 8 de la Ley 27.275.

Respecto del inciso a) dispone que el carácter reservado, confidencial o secreto de la información clasificada por razones de defensa, política exterior o seguridad interior debe ser dispuesto por normas que reglamenten el ejercicio de la actividad y por acto fundado de las respectivas autoridades competentes, de forma previa a la solicitud de información. En cuanto a la vigencia en el tiempo de la restricción de divulgación de la información, establece que en caso de no existir previsión en contrario, la información clasificada como reservada, confidencial o secreta mantendrá ese estado durante diez años desde su producción, transcurridos los cuales, se deberá formular un nuevo análisis respecto de la viabilidad de desclasificar la información a fin de que alcance estado público.

El inciso b) que prevé el caso de información que pudiera poner en peligro el correcto funcionamiento del sistema financiero o bancario, establece que se encuentra específicamente protegido el secreto financiero contemplado en los artículos 39 y 40 de la Ley N° 21.526 y

¹⁰⁷ Véase: PIAGGIO, Lucas A., MAHOMED, María M., “Comentario al decreto 206/2017”, ADLA2017-7, 27 (AR/DOC/1466/2017), p.2.

normas concordantes y complementarias y toda aquella normativa que la modifique o reemplace, no dando mayores detalles.

En cuanto al inciso c), que contempla como supuestos de excepción los secretos industriales, comerciales, financieros, científicos, técnicos o tecnológicos cuya revelación pudiera perjudicar el nivel de competitividad o lesionar los intereses del sujeto obligado, el Reglamento determina que debe entenderse por tal, aquella información que: 1) Sea secreta, en el sentido de que no sea, en todo o en las partes que la componen, generalmente conocida ni fácilmente accesible para personas introducidas en los círculos en que normalmente se utiliza el tipo de información en cuestión; 2) tenga un valor comercial por ser secreta; 3) haya sido objeto de medidas razonables, en las circunstancias, para mantenerla secreta, tomadas por el sujeto obligado que legítimamente la controla.

En cuanto a la información en poder de la Unidad de Información Financiera exceptuada del acceso a la información pública, el Reglamento establece que comprende a toda aquella recibida, obtenida, producida, vinculada o utilizada para el desarrollo de sus actividades en las áreas de seguridad, sumarios, supervisión, análisis y asuntos internacionales y la información recibida de los sujetos obligados enumerados en el artículo 20 de la Ley N° 25.246 y sus modificatorias.

Por último, en relación con el inciso i), el cual prevé el caso de información que contenga datos personales y que no pueda brindarse aplicando procedimientos de disociación, el Reglamento dispone que la excepción será inaplicable cuando el titular del dato hubiera prestado consentimiento para su divulgación o cuando de las circunstancias del caso pudiera presumirse que la información fue entregada por su titular al sujeto obligado con conocimiento de que la misma estaría sujeta al régimen de publicidad de la gestión estatal; o cuando los datos estén relacionados con las funciones de los funcionarios públicos. Finalmente, se agrega que los sujetos obligados no podrán invocarla si el daño causado al

interés protegido es menor al interés público de obtener la información.

Se puede notar que estas reglamentaciones limitan los alcances de las excepciones que establece la ley beneficiando una mayor publicidad, de conformidad con los principios rectores en la materia.

El Reglamento dispone además la inaplicabilidad de las excepciones contenidas en el artículo 8° de la Ley 27.275 para los casos de graves violaciones de derechos humanos, genocidio, crímenes de guerra o delitos de lesa humanidad, en el marco de las causas judiciales donde dichos casos se investiguen y juzguen, y cuya divulgación no debe ser materia de restricciones por parte de los sujetos obligados.

7.3. Procedimiento administrativo de respuesta. Diferentes respuestas y supuestos.

Plazos y vías de reclamo.

El decreto prevé el caso en que la solicitud de acceso tenga por objeto información pública que no opere en poder del sujeto al que se dirige la petición, en tal caso el mismo debe remitirla al órgano competente. En dicho caso, el ente deberá informar al solicitante: a) el órgano u organismo al que fue remitida la solicitud; b) los datos de contacto del responsable de acceso a la información pública en el ámbito del mismo; y c) la fecha en que se realizó la derivación (Art. 10° del Decreto).

Tanto la remisión de la solicitud como su comunicación al solicitante deberán efectuarse dentro del plazo de cinco días hábiles, contados desde la presentación de la solicitud.

En la misma línea, la Ley 27.275 prevé que toda solicitud de información pública requerida en los términos de la ley debe ser satisfecha en un plazo no mayor de 15 días hábiles, prorrogables excepcionalmente por un período igual en caso de mediar circunstancias que así lo justifiquen. La Reglamentación prevé que el plazo se computará desde el momento en que la solicitud fuera recibida por el sujeto obligado que cuente con la información pública

requerida.

En el caso que el sujeto requerido haga uso de la prórroga o deniegue un pedido de reducción del plazo solicitado por el peticionante, deberá notificar tal decisión por comunicación fehaciente, mediante acto fundado y antes del vencimiento del plazo.

La ley atiende el caso de otorgamiento de información parcial por excepción (principio de disociación) en el caso de que exista un documento que contenga en forma parcial información cuyo acceso esté limitado en los términos del artículo 8° y dispone que deberá suministrarse el resto de la información solicitada, utilizando sistemas de tachas. Sobre este supuesto, el Decreto adicionó que de hacer uso del sistema de tachas, la máxima autoridad del sujeto obligado deberá fundamentar los motivos por los cuales la información no entregada se enmarca en alguna de las excepciones del artículo 8°.

En la eventualidad de un acto denegatorio de la solicitud de información, este deberá ser puesto en conocimiento del solicitante en el lugar de contacto fijado al momento de realizar la solicitud, indicándose las vías de reclamo existentes, los plazos para su interposición y los requisitos formales establecidos en el artículo 16° de la ley. Deberá indicarse, además, que no es necesario agotar la vía administrativa.

Toda impugnación o planteo de nulidad deberá ser efectuado por las vías previstas en el artículo 14° de la Ley 27.275: la vía judicial por intermedio de acción de amparo ante los tribunales de primera instancia en lo contencioso administrativo federal y la vía administrativa a través de un reclamo ante la AAIP o el órgano que corresponda.

La denegatoria de la información debe ser ordenada por la máxima autoridad del organismo o entidad requerida. Se entenderá por tal, a los Ministros o autoridad de igual rango; a la máxima autoridad de entes autárquicos y/o descentralizados; a los funcionarios que representen al Estado en el órgano de administración de las sociedades del Estado o con participación estatal; a los rectores de las universidades nacionales y decanos de sus

facultades.

La máxima autoridad podrá delegar la emisión del acto denegatorio de información en un funcionario cuyo cargo no sea inferior al de Director Nacional o equivalente.

Por último, está previsto que la presentación del reclamo regulado en el artículo 15° de la Ley, que deberá articularse ante el organismo o entidad requerida quien deberá remitirlo a la AAIP en el plazo de 5 días hábiles, e interrumpe el plazo para promover la acción de amparo, prevista en el artículo 14°.

8. La Agencia de Acceso a la Información Pública (“AAIP”).

La AAIP es creada por la Ley 27.275 como un ente autárquico que funciona con autonomía funcional en el ámbito del Poder Ejecutivo nacional y debe velar por el cumplimiento de los principios y procedimientos establecidos en la ley, garantizar el efectivo ejercicio del derecho de acceso a la información pública y promover medidas de transparencia activa (Artículo 19°).

AAIP comenzó a cumplir funciones un año después de la promulgación de la ley, es decir en 2017. El personal designado a cargo creó un organigrama burocrático para desarrollar sus diferentes funciones, aunque aún cuenta con muy escaso personal y el cumplimiento de su labor es paulatino¹⁰⁸.

Dentro del marco de la AAIP se crearon dos direcciones nacionales: la Dirección Nacional de Acceso a la Información Pública (DNAIP) que comprende también a la Dirección de Políticas de Información Pública (DPIP) y la Dirección Nacional de Protección de Datos Personales (DNPDP) que comprende la Dirección de Protección de la Privacidad (DPP). Otros elementos coadyuvantes del organigrama comprenden la Dirección de Informática e Innovación y la Dirección Técnico Administrativa.

¹⁰⁸ Al respecto véase, al final de esta obra, Anexo I, Transcripción de Entrevistas. 1. Entrevista realizada a María Inés Selwood, el 10 de octubre de 2018 (archivo de audio grabado). Selwood, fue Asesora principal de la Agencia de Acceso a la Información Pública desde noviembre de 2017 a enero de 2020.

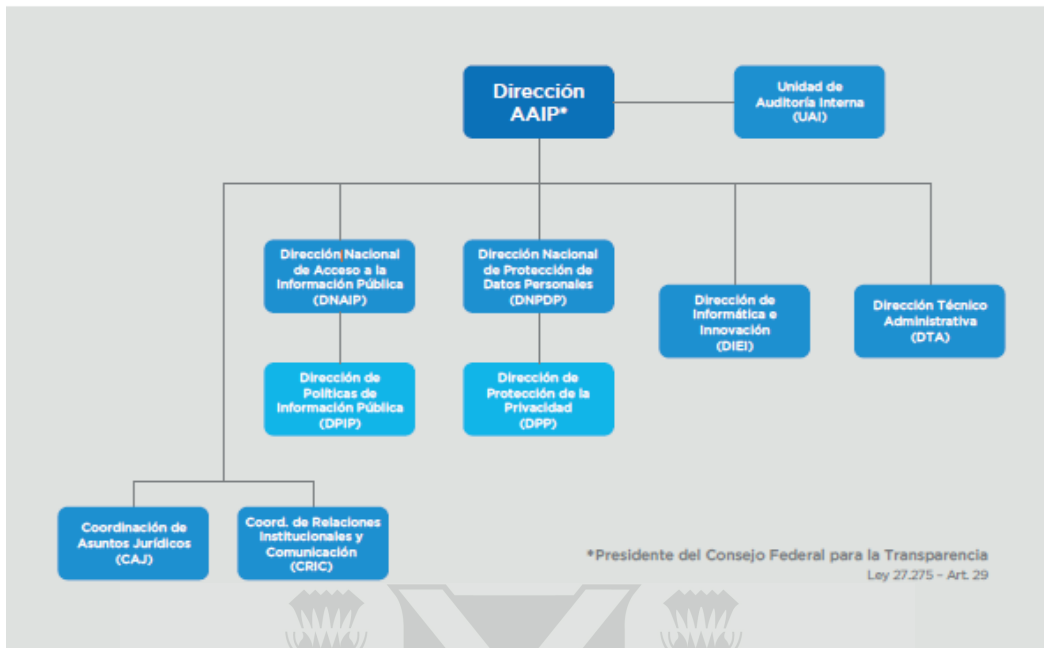


Figura N°1. Organigrama página AAIP.
Fuente: Agencia de Acceso a la Información Pública

8.1. Dirección Nacional de Acceso a la Información Pública.

La Decisión Administrativa 1002/17 creó la estructura de primer nivel de la AAIP. A partir de esa fecha, comenzó a funcionar este órgano primario encargado de la resolución de reclamos administrativos y de promover la correcta implementación de la Ley 27.275.

La DNAIP heredó alguna de las acciones que venía realizando la Secretaría de Asuntos Políticos del Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda de la Nación, como autoridad de aplicación del anexo 3 del Decreto 1172/03.

Desde la DNAIP se comenzó a trabajar para mejorar el sistema de expedientes y evitar que se tuviera que comunicar varias veces lo mismo por diferentes medios. Así, para mayo de 2018, la información que todos los Responsables de Acceso a la Información Pública (RAIPs) enviaban mensualmente a través de un formulario dejó de requerirse y se comenzó a sacar la información del tablero de control propio del sistema de Gestión Documental Electrónica

(GDE) que se implementó desde el inicio del gobierno de Mauricio Macri en toda la administración dependiente del Ejecutivo.

Es un sistema integrado de caratulación, numeración, seguimiento y registración de movimientos de todas las actuaciones y expedientes del Sector Público Nacional y que se encuentra integrado por varios módulos entre los que destacan a los fines del acceso a la información a) Expediente Electrónico (EE): permite la caratulación, vinculación de documentos, pases y consultas de expedientes electrónicos, b) Porta firma (PF): permite administrar la firma de los documentos electrónicos. Brinda la posibilidad de firmar varios documentos al mismo tiempo y de filtrar por lotes los documentos a firmar. Funciona como una bandeja de firmas virtual y c) el sistema de Trámites a distancia (TAD): permite a los ciudadanos realizar trámites ante la Administración Pública Nacional durante las 24 horas desde cualquier dispositivo con internet sin tener que acudir a una oficina pública.

Todo esto se desarrolló en el contexto de una iniciativa del gobierno de Cambiemos destinada a transformar el sistema de gestión documental a medios digitales y propiciar la transparencia de la administración, que implicó una enorme cantidad de regulación.¹⁰⁹

En simultáneo, a pocos meses de comenzar, se creó un sistema para tramitar reclamos por incumplimientos a la Ley que estuvo disponible también en la plataforma TAD, facilitando el cumplimiento de los principios de control y responsabilidad a través del órgano garante.

La DNAIP desarrolló políticas tendientes a simplificar la realización de pedidos de información a través de la web, para lo cual mantuvo reuniones con diferentes oficinas del entonces Ministerio de Modernización para simplificar los pasos.

¹⁰⁹ Puede verse la normativa que regula a digitalización de los procedimientos administrativos, los sistemas de trámites a distancia, firma digital, expediente electrónico, gestión documental electrónica, en otros accediendo a <https://www.argentina.gob.ar/jefatura/innovacion-publica/administrativa/gde/normativa> o bien en el Portal de Información Legislativa y Documental del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación, URL: http://www.infoleg.gob.ar/?page_id=149.

El sistema TAD es una plataforma útil, sin embargo, no cumplía con los requisitos de informalidad y celeridad que exige la Ley dado que requería clave fiscal nivel 2 -gestionada por AFIP- para poder hacer una solicitud.

En agosto de 2018, se logró diluir esa restricción y permitir que todas las personas puedan acceder al trámite vía web sólo con su número de DNI¹¹⁰.

También la DNAIP produjo algunos avances en la puesta en práctica de la política de Transparencia Activa dispuesta en el artículo 32° de la Ley 27.275, desarrollando una sección denominada “Transparencia” en las páginas web de todos los ministerios, secretarías de gobierno y organismos descentralizados dependientes del Ejecutivo Nacional, que estuviesen alojados en la plataforma www.argentina.gob.ar.

Una vez diseñada y desarrollada la pestaña, desde la Dirección se elaboró un instructivo para que todos los responsables de información pública de los sujetos obligados, junto con los responsables de páginas web, pudieran completar cada uno de los ítems de manera correcta.

En esta línea, el 31 de mayo de 2018 se publicó esa pestaña en todos los sitios oficiales alcanzados y en julio de 2019 dicho instructivo se formalizó en la primera disposición de la DNAIP.

Resultados. En cuanto al avance de los resultados a partir de la creación de la AAIP y la sanción de la ley nacional, en entrevista realizada para esta investigación el 10 de octubre de 2018 a la Asesora Principal de la AAIP, María Inés Selwood, comentó que:

“...Desde la entrada en vigencia de la ley crecieron notablemente los pedidos de acceso y los avances en política de transparencia activa y las respuestas. De 150 solicitudes en 2016, a más 250 solicitudes en 2017. Y aproximadamente más de

¹¹⁰ Al respecto véase, al final de esta obra, Anexo I, Transcripción de Entrevistas. 1. Entrevista realizada a María Inés Selwood.

380 en 2018. Estaría subiendo a medida que se incrementa la divulgación de este derecho”¹¹¹.

Se puede concluir que la influencia recíproca entre la novedosa regulación legal más cercana a los estándares interamericanos, junto con esfuerzos didácticos y de promoción del conocimiento de la existencia del derecho de acceso a la información en la ciudadanía y, finalmente, un órgano garante con potestades sancionatorias, están generando un paulatino avance en la materia cuyo desarrollo será necesario seguir en el tiempo.

9. Consejo Federal para la Transparencia.

Se reguló la creación del Consejo Federal para la Transparencia, como organismo interjurisdiccional de carácter permanente, que tiene por objeto la cooperación técnica y la concertación de políticas en materia de transparencia y acceso a la información pública, con sede en la AAIP de la cual recibe apoyo administrativo y técnico para su funcionamiento.

En cuanto a su composición estará integrado por un (1) representante de cada una de las provincias y un (1) representante de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, que deberán ser los funcionarios de más alto rango en la materia de sus respectivas jurisdicciones.

Es presidido por el director de la Agencia de Acceso a la Información Pública, quien semestralmente debe convocar a reuniones en donde se evaluará el grado de avance en materia de transparencia activa y acceso a la información en cada una de las jurisdicciones (Artículo 29°).

La clara finalidad de este organismo con representantes de todas las provincias es la necesidad de fortalecer el Derecho de Acceso a la Información Pública a nivel sub-nacional, a efectos de que las diversas provincias mejoren sus normativas y prácticas de transparencia y publicidad.

¹¹¹ Véase Anexo I, Transcripción de Entrevistas.

10. Responsables de Acceso a la Información Pública.

La ley dispone que cada uno de los sujetos obligados deberá nombrar a un responsable de acceso a la información pública que deberá tramitar las solicitudes dentro de su jurisdicción (artículo 30°).

Este personal se deberá encargar de recibir y dar tramitación a las solicitudes remitiendo las mismas al funcionario pertinente, realizar el seguimiento y control, llevar un registro, así como también brindar asistencia técnica a los solicitantes en sus peticiones.

Esto revela la importancia que adquiere el derecho a la información y la necesidad de seguimiento constante para mejorar los parámetros de cumplimiento.

11. Invitación a las provincias a adherir a la ley nacional.

En las “Disposiciones de aplicación transitorias” de la Ley 27.275, se invita a las provincias y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires a adherir a las disposiciones de la ley (artículo 36°) como método para emparejar las diferentes regulaciones locales y mejorar con ello la institucionalidad en todo el país. Hasta el momento solo las provincias de Jujuy, Mendoza y Santa Cruz¹¹² han adherido. La Provincia de Buenos Aires, con una de las regulaciones más atrasadas en el área ni siquiera ha tratado el tema.

II. Regulación en las provincias y en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

En virtud de la organización federal del Estado argentino cada una de las 23 provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires regulan el ejercicio de este derecho en el ámbito de su jurisdicción mediante leyes y resoluciones propias con gran disparidad de criterios pudiendo o no, adherir a la ley nacional a partir de su dictado.

¹¹² Sobre la adhesión de Santa Cruz a la Ley 27.275, la diputada Karina Banfi, autora del proyecto de ley nacional aprobado, ha explicado “fue parte de las condiciones que el gobierno nacional le puso para hacer el salvataje de deuda contraída por la gestión anterior de Alicia Kirchner...”. Véase el texto completo de la entrevista al final de esta obra, en el Anexo I, Transcripción de entrevistas.

A lo anterior corresponde adicionar que en virtud la autonomía municipal normada en el artículo 123° de la Constitución Nacional numerosos municipios en todo el país han reglamentado por su cuenta ordenanzas locales.

En la actualidad 20 de las 24 jurisdicciones poseen una normativa sobre acceso a la información pública, siendo las provincias de Formosa, La Pampa, San Juan y Tucumán las únicas que aún no poseen un marco legal¹¹³. Sin embargo las disparidades entre los diversos marcos normativos provinciales no garantizar de forma homogénea el acceso a la información pública y en varias jurisdicciones el marco legal se encuentra lejos de cumplir los parámetros constitucionales.

Si bien existían normativas provinciales desde inicios de la década del 90' en Argentina, muchas de ellas por decreto, la sanción en 1998 de la primera Ley de Acceso a la Información Pública de la Ciudad de Buenos Aires incentivó a que otras provincias siguieran el camino.

La sanción de la Ley 27.275 en el año 2016 y la necesidad del país a nivel federal -y de las provincias- de mejorar su posición en los índices de transparencia globales como condición de acceso al crédito financiero, han motivado también varias reformas legislativas.

1. Índice de Acceso a la Información Pública Provincial (“IAIPP”)¹¹⁴

En este aspecto, expertos de la Unidad Global de Gobernanza del Banco Mundial con la colaboración de miembros de la Agencia de Acceso a la Información Pública, publicaron recientemente un útil estudio denominado *Índice de Acceso a la Información Pública en las Provincias Argentinas: un análisis de la calidad normativa* (2019) con el objeto de medir de forma objetiva, cuantificable y estandarizada la calidad del marco regulatorio provincial en

¹¹³ Sobre la negativa de algunos gobernadores a reformar la normativa provincial de acceso a la información puede verse la opinión de Karina Banfi al final de esta obra, en el Anexo I, Transcripción de entrevistas.

¹¹⁴ BANCO MUNDIAL, “Índice de Acceso a la Información Pública en las Provincias Argentinas: un análisis de la calidad normativa”, Washington DC, 2009. Disponible online URL: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/indice_de_acceso_a_la_informacion_publica_en_las_provincias_argentinas_un_analisis_de_la_calidad_normativa-web.pdf

materia de acceso a la información pública. Los resultados del Informe fueron presentados en el marco del primer encuentro del año 2019 del Consejo Federal para la Transparencia, realizado en la Ciudad de Salta durante el mes de mayo de 2019. Debe considerarse que al momento de realizar este informe aún la provincia de La Rioja no tenía legislación al respecto, la cual fue aprobada a finales de 2018 y puesta en vigencia con posterioridad al informe.

El informe se trata de una versión simplificada de contenidos mínimos y adaptada a las provincias argentinas del Índice utilizado por la organización internacional *Centre for Law and Democracy* denominado *Global Right to Information Rating* (RTI) o Rating del Derecho a la Información. Es la herramienta a nivel global más consultada para evaluar la fortaleza de los marcos legales nacionales en materia de acceso a la información en poder de las autoridades públicas lo cual es evaluado al tiempo de formar los rankings de transparencia de los gobiernos mundiales.

Las adaptaciones formuladas al Índice respondieron a las particularidades del contexto provincial y midieron exclusivamente la calidad de la normativa provincial y no su nivel de implementación, lo cual coincide con los propósitos de este trabajo. La existencia de normativa de calidad no se relaciona directamente con mayor cantidad de pedidos de acceso a la información o mejores prácticas, sin embargo, una normativa de calidad es un presupuesto indispensable para que la ciudadanía pueda ejercitar el derecho. La transparencia se nota cuando falta. Es decir, cuando queremos saber algo.

La calidad de las reglamentaciones locales ha mejorado con el paso de los años, sin embargo, no es posible hacer ninguna inferencia respecto al grado de implementación y cumplimiento de los marcos. En líneas generales el estudio demostró que varias provincias han tendido a incorporar los estándares internacionales y, por ende, a mejorar la calidad de los textos.

Los principales hallazgos de esta investigación del Banco Mundial se enumeran brevemente a continuación:

a. Regulación en favor del acceso a la información pública: Conforme el Índice el 80 por ciento de las jurisdicciones provinciales tienen marcos legales con una clara presunción a favor del acceso a la información pública.

A pesar de ello, aún algunas jurisdicciones contemplan la necesidad que los solicitantes incorporen un interés legítimo o fundamenten las solicitudes limitando seriamente el acceso, entre ellas la Provincia de Buenos Aires.

b. Alcance del derecho (legitimación activa y sujetos obligados): En el 90 por ciento de las jurisdicciones existe una legitimación activa amplia respecto a quienes son los que pueden acceder al derecho.

En cuanto a los sujetos pasivos del deber, la mayor coincidencia está en reglas que obligan a los Poderes Ejecutivos provinciales (entre ellas la provincia de Buenos Aires). Las provincias de Chubut y Río Negro limitan el acceso al derecho sólo a sus residentes. Una buena práctica asociada a la legitimación activa radica en que el alcance sea amplio y sin discriminación.

En lo que refiere a los sujetos obligados, los poderes ejecutivos provinciales son los únicos que se encuentran obligados por la ley en todas las normativas jurisdiccionales, mientras que los poderes judiciales son los menos frecuentes, siendo sujetos obligados en 13 de ellas. Una buena práctica está asociada con la inclusión de los tres poderes jurisdiccionales y las empresas estatales como sujetos obligados de la ley.

c. Procedimientos de petición y tiempos de respuesta: Todas las jurisdicciones (que tienen normativa), con excepción de Río Negro, establecen plazos máximos para responder solicitudes y la gratuidad en el acceso. A pesar de esto los plazos poseen una variación de entre los 10 días hábiles a los 30 días hábiles más prorrogas. En esta área una buena práctica

recomendada por el informe sería homogeneizar los estándares jurisdiccionales de la duración de los plazos a 15 días hábiles como lo establece la Ley Nacional.

d. Excepciones al derecho: el 74 por ciento de las jurisdicciones tiene excepciones taxativas y estrictamente necesarias y el 75 por ciento de las jurisdicciones establece la necesidad de fundar cuando se niegue a proporcionar la información, pero ninguna establece como requisitos que la denegatoria sea firmada por la máxima autoridad ni que se informe al solicitante de los procedimientos de apelación en caso de que así lo desee.

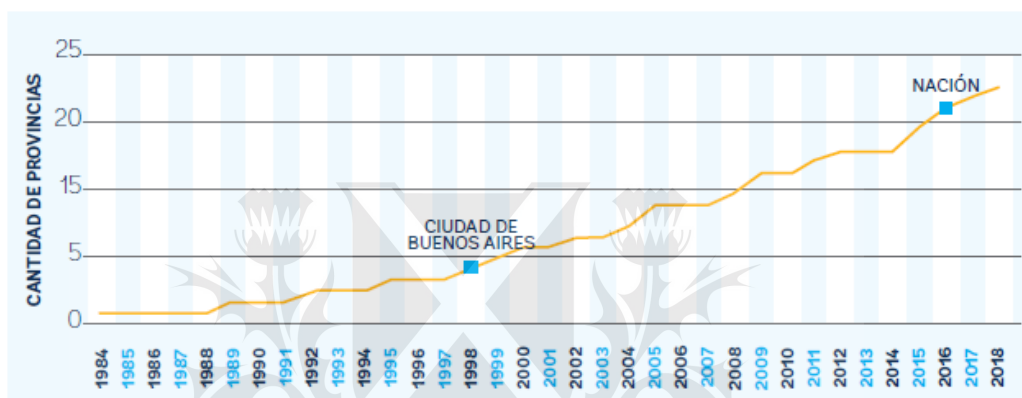
e. Reclamos por incumplimientos: el 16 por ciento de las jurisdicciones permiten realizar un reclamo administrativo mientras que el resto habilita el reclamo por medio de la vía judicial. La vía judicial no constituye un reclamo administrativo simple y dificulta el acceso a la apelación de los ciudadanos. Una buena práctica para la apelación se relaciona con el uso de vía administrativa.

f. Órganos de control independientes: la Ciudad de Buenos Aires es la única jurisdicción que cuenta con un órgano garante e independiente para garantizar el derecho de acceso a la información y sólo el 26 por ciento de las jurisdicciones están obligadas a designar responsables de acceso a la información. Hay un déficit importante en la calidad normativa relacionada con las medidas de promoción de derecho y es una de las áreas con mayor potencialidad para mejorar.

g. Transparencia activa: solamente un tercio de las jurisdicciones establecen la transparencia activa aunque con criterios disímiles en cuanto a la información que publican. Existe un consenso internacional respecto a la importancia de que los Estados promuevan la transparencia activa. Conforme el informe del Banco Mundial esta política de transparencia activa debería comprender al menos: (a) las escalas salariales, (b) la nómina de autoridades, (c) el listado de personal, (d) el presupuesto asignado a cada área y (e) el proceso para solicitar un pedido de acceso. Asimismo, es recomendable que las jurisdicciones también

contemplan ampliar dicho listado para alinearse con lo establecido en el artículo 32 de la Ley N° 27.275. No obstante el informe se puede concluir que los estándares mínimos solicitados están muy alejados de crear una transferencia efectiva y útil al control del poder. La publicación de tablas de remuneraciones en Argentina generalmente se encuentra muy alejada de las remuneraciones reales de los agentes.

GRÁFICO 1. EVOLUCIÓN HISTÓRICA EN LA INCORPORACIÓN DE NORMATIVA RELACIONADA A ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA EN LAS JURISDICCIÓNES PROVINCIALES



Fuente: Elaboración propia en base al año de sanción de la primera normativa en cada una de las jurisdicciones provinciales de la República Argentina

En el Gráfico 1 se puede observar que la tasa de adhesión provincial al Derecho de Acceso a la Información Pública evolucionó drásticamente con el paso de los años:

- Entre 1984 y 1997: 1 (una) provincia cada 3 (tres) años y medio.
- Entre 1998 y 2015 (posterior a la sanción de la Ciudad. de Buenos Aires-CABA): 1 (una) provincia cada 1 (un) año y 4 (cuatro) meses, y.
- Entre 2016 y 2018 (posterior a la sanción nacional): 1 (una) provincia por cada año.

Figura N°2. Evolución legislativa en las provincias.

Fuente: Banco Mundial

Según el RTI, la sanción de la Ley Nacional mejoró un 40 por ciento en la calidad del marco legal argentino, vis-a-vis con el Decreto 1172 (el cual tenía como único sujeto obligado al Poder Ejecutivo Nacional), lo que junto a otras políticas de datos abiertos mejoró la posición de Argentina en los *rankings* de transparencia mundial¹¹⁵.

¹¹⁵ “Índice de Datos Abiertos: en qué mejoró y en qué no la Argentina para subir en el ranking”, 10/05/2017, Chequeado. URL: <https://chequeado.com/el-explicador/indice-de-datos-abiertos-en-que-mejoro-y-en-que-no-la-argentina-para-subir-en-el-ranking/>

Debemos notar que desde hace muchos años preocupa a las organizaciones de crédito internacional, entre ellas al Fondo Monetario Internacional y al Banco Mundial, la falta de transparencia en el manejo de fondos otorgados por las entidades a países en vías de desarrollo por denuncias y sospechas de corrupción en los gobiernos beneficiados, razón por la cual a efectos de salvaguardar sus recursos, estos entes exigen la mejora en los índices de transparencia como requisito para acceder a los apoyos financieros. A mayor transparencia mejores posibilidades y facilidades de crédito.¹¹⁶

Si bien la mejora en la calidad normativa significó un paso importante, Argentina aún se posiciona por debajo de los principales países de la región, tales como Chile, Brasil y México. La mejora en la puntuación estuvo principalmente dada por el mayor alcance de la Ley 27.275, mejoras en las medidas de promoción y por la implementación de un procedimiento más efectivo para evaluar reclamos por incumplimiento (“apelaciones”).

Los expertos identificaron los indicadores que conforman el índice provincial en base a los indicadores del acceso a la información (RTI). Como resultado se seleccionaron 13 indicadores distribuidos en las siguientes 7 (siete) áreas: (1) Derecho de acceso a la información, (2) Alcance del derecho, (3) Procedimientos de petición, (4) Excepciones, (5) Apelaciones, (6) Medidas de promoción y (7) Transparencia activa.

Para la codificación de los indicadores se utilizaron las Leyes y Decretos provinciales vigentes, lo que puede consultarse en el informe disponible en formato abierto.

En base a este Índice adaptado a nuevo entorno federal, la calificación perfecta de una provincia sería de 13 puntos. En líneas generales se demostró que existe una gran necesidad de mejora de los marcos legales, ya que el promedio del IAIPP es de 6.4 puntos sobre el total de 13, pero las diferencias son marcadas.

¹¹⁶“Banco Mundial y FMI condicionan sus ayudas, a la lucha contra la corrupción”, 22/09/1997, El País. URL: https://elpais.com/diario/1997/09/23/economia/874965620_850215.html. También en la página del Fondo Monetario Internacional “El FMI y la buena gestión de gobierno”, URL: <https://www.imf.org/es/About/Factsheets/The-IMF-and-Good-Governance>

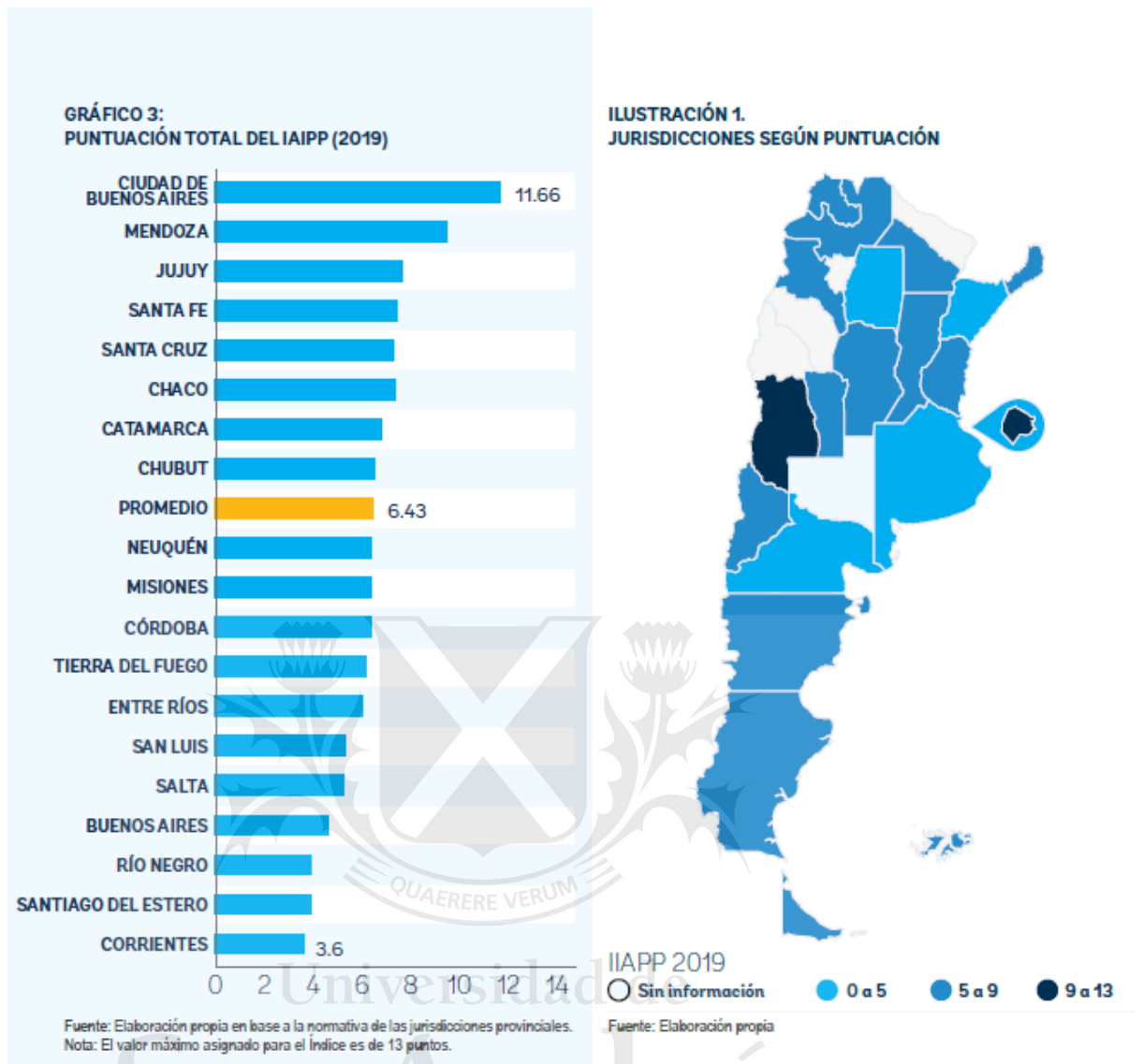


Figura N°3. Gráfico de calidad normativa provincial
Fuente: Banco Mundial.

2. Comparación de legislaciones provinciales. Análisis propio.

Si bien el Índice de normativa provincial desarrollado por el Banco Mundial antes mencionado, realiza un aporte relevante al entendimiento de la situación normativa provincial, no llega a satisfacer el análisis que se busca en este trabajo a efectos de evaluar la situación concreta de la Provincia de Buenos Aires.

En ese marco se ha elaborado para esta investigación un cuadro comparativo, donde se analiza la situación en las 24 jurisdicciones del país, en base a 8 variables de interés:

1. Norma (ley, decreto). En la misma detallamos si existe regulación en materia de acceso a la información así como también qué clase de regulación (decreto, resolución, ley) y su fecha. Estos datos no son menores, la regulación mediante ley dota de mayor jerarquía la regulación y puede incluir a los tres poderes.

2. Legitimados activos. En esta variable, resulta relevante determinar a quiénes se reconoce el derecho de acceso, si este corresponde a toda persona sin distinción (lo deseable) o sólo a nacionales o residentes de la Provincia. Más aún es preciso cotejar si es exigido al legitimado activo acreditar determinado interés directo o particular. Así, si la regulación faculta a toda persona sin distinción, entendemos que la legitimación es “Amplia. Sin necesidad de fundar”; si solo se reconoce el derecho a residentes o nacionales, se hace constar, y si se exige acreditar un interés directo o legítimo, se deja constancia de ello.

3. Legitimados pasivos. Los obligados pasivos conforme el entendimiento de este derecho que formula la Ley Modelo Interamericana, así como la Ley Nacional y la jurisprudencia entendemos que una buena regulación debe comprender: a.-los tres poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial; b) administración centralizada y descentralizada, incluyendo entes autárquicos; c) empresas y sociedades estatales o de participación estatal así como empresas o entes que perciban fondos públicos o presten servicios públicos en la medida que implique el dominio de fondos estatales. Si la regulación incluye de manera general estos obligados se dirá que la legitimación es “Amplia”. En caso que no incluya alguno de ellos, se hará constar.

4. Plazos de respuesta. Se indica plazo obligatorio más el plazo de prórroga.

5. ¿Hay sanciones? Se evalúa la responsabilidad de quien niega infundadamente la información, la brinda de forma incompleta o no cumple los plazos.

5. Órgano garante. El reconocimiento del derecho sin establecer un ente a cargo, deriva en pases de competencia donde ninguno asume la función si no le fue establecida

normativamente. De no existir un órgano a cargo de ejecutar la norma difícilmente se apliquen también las sanciones establecidas.

6. Transparencia activa. Con o sin plan. Es una parte esencial del derecho de acceso a la información que los órganos obligados procedan a la publicación por medios accesibles de la mayor cantidad de información en su favor, facilitando su lectura y acceso mediante recursos explicativos.

7. Formalidades. Se analiza las facilidades que se otorgan al peticionante al momento de formular su pedido, a saber si debe realizarlo: a) por escrito, el mismo deberá trasladarse hasta la sede del ente, lo cual puede resultar difícil en el contexto federal y teniendo en cuenta las distancias existentes entre las provincias o dentro de las localidades de una misma provincia o b) puede realizarlo por mail o vía electrónica.

Posibilitar la petición por mail o vía electrónica facilita el acceso y permite que se realice por personas desde su domicilio, en cualquier horario y sin necesidad de traslado, beneficiando un acceso real.



Universidad de
San Andrés

Provincia	Norma (ley, decreto)	Legitimados activos	Legitimados pasivos	Plazos de respuesta	¿Hay sanciones?	Órgano garante	Transparencia activa. Con o sin plan.	Formalidades
Ciudad de Buenos Aires	Ley N°104 (B.O 29/12/98). Decreto 1361/07. Ley n°303	Amplia. Toda persona sin distinción y sin necesidad de fundar.	Amplia.	15 días hábiles. Prórroga por 10 días hábiles	Sí. Falta grave del personal.	Sí.	Sí. Con detalle de contenidos mínimos para cada poder.	Por escrito o por mail. Información a domicilio o por mail.
Buenos Aires	Ley 12.475/2000. Decreto 2.549/04	Limitada. Solo quien acredite un interés legítimo.	Solo Poder Ejecutivo.	8 días hábiles más prórroga por 10 días hábiles (Dec). Máximo de 30 días hábiles.	No.	Sí	No.	Por escrito en papel. Domicilio localidad del ente. Fundado.
Catamarca	Ley N° 5.336/2011	Amplia. Sin necesidad de fundar pedido	Amplia.	30 días hábiles, prorrogables por 15 días hábiles.	Sí. Falta grave.	No.	Sí. No incluye plan.	Por escrito. No menciona datos de domicilio ni mail.
Chubut	Ley IN° 156 (Antes Ley N° 3764, B.O. 06/11/92).	Solo habitantes de la provincia. Sin necesidad de fundar pedido.	Los 3 poderes, entes descentralizados, ent. autárquicas y Municipal	5 días hábiles y máximo 10 días hábiles.	Sí. Falta grave.	Sí, Min. de Coord. de Gabinete de la Prov.	Sí. Incluye detalle de información que debe publicarse.	Puede ser verbalmente o por escrito. No menciona mail.
Córdoba	Ley N° 8.803 (B.O 15/11/99)	Amplia. Sin necesidad de fundar.	Amplia.	10 días hábiles prorrogables por 10 días hábiles.	Sí. Falta grave.	No.	No.	Por escrito.
Entre Ríos	Decreto N° 1169/05	Amplia. Si necesidad de fundar.	Adm. centralizada y descentralizada, empresas públicas. No menciona 3 poderes.	10 días hábiles prorrogables por 10 días hábiles.	Sí. Falta grave.	No.	No.	Por escrito. Sin formalidades

Jujuy	Ley N° 5.886 (y promulgada el 18/12/15 Decreto N° 1451-G/16 (2016)	Amplia. Sin necesidad de fundar	Amplia. No menciona al Poder Judicial.	15 días hábiles. Si no hay respuesta, nuevo pedido y 5 días hábiles más.	Pasibles de sanción pero no las menciona.	Sí.	Sí, con contenidos mínimos en la ley.	Por escrito, por sitio web o por mail. Varios datos y consentimiento de gastos por copias.
Mendoza	Ley 9070 (B.O.30/05/2018)	Amplia. Si necesidad de fundar	Amplia.	15 días prorrogables por 15 días más.	Remite a reglamentación.	Sí. Además funcionario garante en cada ente obligado.	Sí. Amplias obligaciones.	Por escrito, vía sitio web o formulario online
Misiones	Ley IV – N° 58 y Decreto Provincial N° 846/12	Amplia. Sin necesidad de fundar.	Amplia.	10 días hábiles prorrogables por 10 días hábiles.	Sí. Falta grave	Sí.	No.	Sólo por escrito a la Subsecretaria de Seguridad y Justicia
Neuquén	Ley 3.044, BO 6.01.2017	Amplia. Sin necesidad de fundar.	Amplia.	15 días prorrogables por 15 días más. + pronto despacho y 10 días más.	Sí. Falta grave.	No.	No.	Por escrito, por mail o formulario online a casilla oficial.
Rio Negro	Ley N° 1829 (B.O 05/07/84) Decreto N° 1028/04.	Solo personas radicadas en la provincia. Sin necesidad de fundar pedido	Solo los 3 poderes.	No establece plazo.	Apercibimiento, suspensión, multa	No.	No.	No lo regula.
Salta	Decreto N° 1574-2002	Amplia. Sin necesidad de fundar.	Solo administración pública. No incluye Poder Legislativo y Judicial.	30 días hábiles prorrogables.	No establece.	No.	No.	Sólo por escrito en papel.
San Luis	Ley N° V-0924-2015 y Decreto	Amplia. Sin necesidad	Amplia.	10 días hábiles prorrogables por 10	Falta grave.	No.	No.	Sólo por escrito y debe constituir un

	Provincial N° 5.063/16	de fundar.		días hábiles.				domicilio electrónico
Santa Cruz	Ley N° 3540 (B.O.13/07/2017)	Amplia. Sin necesidad de fundar.	Amplia.	10 días hábiles prorrogables por 10 días hábiles.	Falta grave.	No.	No.	Sólo por escrito en papel.
Santa Fe	Dec. N° 0692/2009 y Dec. N° 1.774/2009	Amplia. Sin necesidad de fundar.	No incluye Poder Legislativo y Judicial.	Varios pasos. Hasta 35 días hábiles.	Falta grave.	Sí.	Sí.	Sólo por escrito, consignando variados datos.
Santiago del Estero	Ley N° 6.753 (B.O.7/09/2005) . Decreto N° 0692/2009.	Amplia. Si necesidad de fundar.	No comprende empresas estatales o de participación estatal o que perciban fondos públicos.	20 días hábiles prorrogables por 15 días hábiles.	Falta grave.	No.	No.	Formulario especial escrito (no indica donde encontrarlo) con muchos datos personales.
Tierra del Fuego	Ley N° 653 (B.O. 03/01/05)	Amplia. Sin necesidad de fundar.	Amplia.	10 días hábiles prorrogables por 10 días hábiles.	Falta grave.	No.	No.	Por escrito.
La Pampa	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO
La Rioja	Ley N° 10.119 (BO 20/11/2018)	Amplia	Amplia	15 días prorrogables por 15 días más	Sanción solo para Resp. De Acceso.	Cada poder designa responsable de Acceso a la Información	Sí. Plan mínimo, requiere reglamentación de los poderes.	Por escrito o por medios electrónicos
Formosa	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO
San Juan	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO

Figura N°4. Cuadro comparativo de regulaciones provinciales.

Fuente: Elaboración propia.

Aspectos más graves de incumplimiento en naranja.

El análisis comparativo aquí efectuado permite obtener varias observaciones relevantes. Existen 3 provincias (hasta hace pocos meses 4 considerando a La Rioja), que no poseen regulación alguna en materia de acceso a la información. De aquellas que poseen regulación, 18 tienen leyes y 3 solo decretos de menor jerarquía. Los plazos de respuesta son dispares debiendo observar, en coincidencia con el Índice, que sería recomendable tornar homogéneas estas regulaciones. 10 de las 21 provincias que tienen regulación, no crean un órgano garante, mientras que otras sólo le asignan tangencialmente el rol de control a un Ministerio o Jefatura de Ministros sin relación o preparación en el área. Esto redundaría en que no exista registro ni control adecuado de los pedidos de acceso que se presenten ni de sus respuestas, mucho menos aplicación de sanciones. 11 de las 21 provincias con regulación no establecen un plan de transparencia activa.

A los fines de la presente investigación, resulta de interés notar que la Provincia de Buenos Aires, es la única en todo el país que exige acreditar un interés legítimo para acceder a la información, limitando de forma grave la posibilidad real de ejercicio. Acompaña esto que solo obliga al Poder Ejecutivo y sus dependencias, omitiendo al Poder Legislativo, Judicial, Ministerio Público, Consejo de la Magistratura, empresas del Estado y con participación estatal entre otros entes que perciben fondos públicos. En cuanto a las formalidades, la provincia exige una petición por escrito y constituir domicilio en la sede del sujeto obligado, lo que literalmente impide el derecho a los millones de personas. Se considerarán estas cuestiones con mayor profundidad en el capítulo siguiente.

CAPÍTULO CUARTO

REGULACIÓN LEGAL DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA EN LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES. FALTA DE ADECUACIÓN A PARÁMETROS INTERNACIONALES Y LA NECESIDAD DE REFORMA

I. Marco legal y jurisprudencial en la Provincia de Buenos Aires.

La Provincia de Buenos Aires conforme datos del INDEC en el último censo nacional es la que posee más población en el país con más 15 millones de habitantes (2010)¹¹⁷ -de hecho posee más población que la mayoría de las restantes provincias juntas- genera aproximadamente el 32,3% del PIB nacional¹¹⁸, y posee el gasto público más grande del país¹¹⁹. Pese a ello, según los estudios del Banco Mundial evaluados en el capítulo previo y el análisis propio efectuado en esta investigación, se encuentra entre las provincias que poseen menor calidad normativa de todo el país en esta materia.

En base a lo expuesto, en este capítulo se evalúa la normativa provincial con relación al derecho de acceso a la información a efectos de determinar con mayor detalle el grado de alejamiento de su regulación de los estándares deseables que se extraen de la Constitución Nacional, tratados de derechos humanos y jurisprudencia nacional e internacional aplicable, a efectos de identificar de *lege ferenda*, las posibles modificaciones o buenas prácticas que deberían introducirse.

1. La Constitución provincial.

El derecho de Acceso a la Información Pública se encuentra expresamente atribuido a todos los habitantes de la Provincia en la Constitución provincial dictada en 1994, en su art.

¹¹⁷ Véase datos del Censo Nacional del año 2010 en la página web oficial del INDEC. URL: <https://www.indec.gob.ar/indec/web/Nivel4-Tema-2-41-135>

¹¹⁸ “En la PBA y la CABA se genera más del 50% del PIB nacional”, 17/11/2017, El economista. URL: <https://www.eleconomista.com.ar/2017-11-17-la-pba-la-caba-se-genera-mas-del-50-del-pib-nacional/>

¹¹⁹ Véase la página web oficial del INDEC. URL: https://sitioanterior.indec.gob.ar/nivel4_default.asp?id_tema_1=3&id_tema_2=10&id_tema_3=103

12, inc. 4º al establecer que "todas las personas en la Provincia gozan, entre otros, de los siguientes derechos (...) 4) *A la información y a la comunicación*" (cursiva añadida).

De igual modo, reconoce en materia de tutela medioambiental el derecho a "solicitar y recibir adecuada información" (art.28), el derecho de los consumidores y usuarios a una "información adecuada y veraz" (Art. 38) y el acceso a la información pública a los partidos políticos (Art. 59).

2. La ley 12.475 (B.O 29/08/00) de "Acceso a los documentos administrativos" y el Decreto reglamentario 2549/2004 denominado "Reglamento General de Acceso a Documentos Administrativos del Poder Ejecutivo"

La principal norma en la materia a nivel provincial es la Ley provincial N° 12.475 relativa al "Acceso a los documentos administrativos" sancionada en el año 2000. Su reglamentación debió esperar cuatro años más hasta el dictado del Decreto reglamentario 2549/2004 que dispone el "Reglamento General de Acceso a Documentos Administrativos del Poder Ejecutivo".

En esta sección se abordará con detenimiento los fundamentos de la norma y su reglamentación, incluyendo su objeto, alcance en relación a sujetos legitimados y sujetos pasivos, el concepto de información pública que describe, las formalidades que exige a los peticionantes, así como la estructura burocrática encargada de su aplicación.

2.1. Fundamentos.

El proyecto de ley finalmente aprobado por la Legislatura bonaerense fue presentado por el diputado provincial Mario Luis Espada (UCR). Entre los fundamentos a los que se alude en la norma, se mencionan a) el propósito de resguardar la publicidad de los actos de gobierno, b) la efectiva vigencia de la seguridad jurídica y c) asegurar la subordinación de la actividad estatal a la Constitución, señalando "*...que es uno de los pilares básicos y*

fundamentales del estado de derecho. Sin perjuicio de ello creemos que el proyecto también encuentra sustentación en dos necesidades sociales igualmente relevantes: la reforma y modernización de las estructuras estatales y la exigencia de la transparencia de los actos públicos”¹²⁰.

2.2. Objeto. Documentos administrativos.

La norma regula un régimen general de acceso a “documentos administrativos” aplicable a la Administración Pública dependiente del Poder Ejecutivo provincial, por lo tanto no podría identificarse con el concepto específico de información pública propiamente dicha.

Esto implica, bajo una interpretación literal, que posee un ámbito relativamente más reducido de aplicación que la ley nacional, pues comprende solo aquella información contenida en lo que se denomine “documentos administrativos” definidos en la norma como "toda representación gráfica, fotocinematográfica, electromagnética, informática, digital o de cualquier otra especie, que contenga datos o informaciones provenientes de órganos públicos del Estado Provincial cuya divulgación no se encuentre prohibida expresamente por la ley" (Artículo 2°).

En contraposición, la Ley 27.275 es más amplia pues define como objeto del derecho la “información pública” entendida como “todo tipo de dato contenido en documentos de cualquier formato que los sujetos obligados” generen, obtengan, transformen, controlen o custodien. Por su parte, la Ley Modelo Interamericana la define como “cualquier tipo de dato en custodia o control de una autoridad pública” (Artículo 1°, inc. d).

En este aspecto la ley provincial se refiere al soporte antes que al contenido, lo que pueda limitar la información disponible ya sea por encontrarse en un soporte que no sea interpretado como “Documento administrativo” por el obligado o bien si el mismo sujeto

¹²⁰ Véase al respecto PIANA, Ricardo S., AMOSA, Fernando, “Aspectos normativos y jurisprudenciales del derecho de acceso a la información pública en la provincia de Buenos Aires”, LLBA2018 (junio), 3, La Ley Online (AR/DOC/473/2018).

pasivo evita que los datos consten en algún soporte que califique como “documento”. Por ello resultaría preferible que en una futura normativa se regule el derecho de acceso a la información pública y se adopte como objeto una definición de lo que se considera “información pública”.

2.3. Legitimados activos.

Puede solicitar acceso a los “documentos administrativos” toda persona física¹²¹ o jurídica que tenga un interés legítimo (Artículo 1°).

Esta sección constituye una de las cuestiones más controvertidas de la escueta norma, siendo la única provincia argentina que impone como condición de acceso a la información que el peticionante logre justificar, por escrito, que posee un determinado “interés legítimo”, entendido como la existencia de una relación o conexión personal con la información que solicita al ente público.

Esto configura una grave barrera de acceso contraria a la regla de publicidad y máxima divulgación.

Debe notarse que a diferencia de la ley provincial, el Reglamento de Acceso a los Documentos Administrativos, aprobado como Anexo I del decreto, omite en su artículo 4° la mención a un “interés legítimo” y prescribe: “Toda persona física o jurídica tiene derecho de acceso a documentos administrativos”.

Sin embargo, tanto de los portales públicos de la Provincia como de su interpretación judicial, parece surgir que ha prevalecido el criterio establecido por la ley, pese a que el Decreto sería más progresivo en este campo.

¹²¹ Siendo que la ley fue sancionada en el año 2000 la terminología “persona física” devenía correcta y debe interpretarse a partir de la sanción del nuevo Código Civil y Comercial de la Nación (Ley 26.994 BO:08/10/2014) como equivalente a la denominación “persona humana” y en contraposición a la noción de personería jurídica.

Sobre este aspecto, se entrevistó a Licenciada Guadalupe López, quien es la Directora de Acceso a la Información Pública de la Provincia de Buenos Aires desde enero de 2016 y confirmó esta versión más restrictiva:

“En términos de implementación, *con el marco normativo que tenemos nos encontramos atados de pies y manos, porque la normativa primero solicita un “interés legítimo”, es decir, que en la legitimación activa requiere una fundamentación de la solicitud, que constituyas domicilio en la ciudad de La Plata, digamos una serie de requisitos que lógicamente desatienden todos los estándares internacionales en la materia y todos los principios que se consagra la normativa de la Ley Modelo de la OEA en adelante (informalidad, gratuidad , etcétera)*” (Transcripción entrevista realizada el día 11 de febrero de 2020).
Cursiva añadida.

Esta interpretación es confirmada por el art.5° de la Ley que dispone “La solicitud de acceso a los documentos debe ser fundada”. No encuentra sentido la obligación de fundar la solicitud si no se tuviese que justificar la existencia de un “interés legítimo”.

a. Las nociones de derecho objetivo, derecho subjetivo, interés legítimo e interés simple.

En vista de lo manifestado en los anteriores párrafos y para comprender su auténtico alcance, resulta adecuado precisar el concepto técnico jurídico “interés legítimo” y diferenciarlo de otras categorías jurídicas al efecto de evaluar cómo restringe el derecho de acceso a la información pública.

Si bien la distinción de conceptos jurídicos básicos como “derecho objetivo”, “derecho subjetivo”, “interés”, “interés legítimo” e “interés simple” son parte de la teoría general del

derecho, no revisten necesariamente un significado de dominio público.

Normalmente, los estudios introductorios a la ciencia jurídica aluden a la marcada ambigüedad que posee el término “Derecho”. De tal forma, se suele reservar la noción de “Derecho” interpretado en el sentido de “derecho objetivo” o “sistema jurídico” conforme enseña Nino como “...un sistema normativo reconocido (generalmente como obligatorio) por ciertos órganos que el mismo sistema estatuye, y que regula las condiciones en que esos órganos pueden disponer la ejecución de medidas coactivas en situaciones particulares, recurriendo al monopolio de la fuerza estatal”¹²².

En otra acepción del término “Derecho”, se alude, por citar un caso, al derecho de propiedad exclusiva que posee el sujeto X sobre su coche Ford, al derecho del sujeto Y como acreedor de Z (a quien le realizó un préstamo) a que este le pague en el tiempo pactado, o el derecho del sujeto D, residente de Capital Federal, a petitionar información pública al Ministerio de Infraestructura de la Provincia de Buenos Aires sobre la licitación de una obra pública. Estas modalidades reflejan al derecho “subjetivo” es decir, el asignado a una persona individual.

Esta noción de derecho va indisolublemente ligada a la del deber general —dirigido a toda la sociedad y también a los gobiernos— de respetar esos derechos de X, Y o D.

No se alude en esta última acepción entonces al término “derecho” como un sistema jurídico, sino como una atribución o prerrogativa particular atribuida a la voluntad de un individuo para la satisfacción de intereses jurídicamente protegidos. Es lo que se denomina “derecho subjetivo”¹²³.

En cada situación que el derecho reconoce, encontramos un “interés” que es -en suma- una situación, una posibilidad o un bien (elemento sustancial). A partir de esas ideas, cuando tal interés está jurídicamente protegido con exclusividad en favor de un sujeto, estamos frente

¹²² NINO, Carlos S., *ob.cit.*, p.131.

¹²³ RIVERA, Julio Cesar, *Instituciones de derecho civil: parte general*, 3°ed., Tomo I, Abeledo Perrot, Buenos Aires, 2004, p. 306.-

a un “derecho subjetivo” que reconoce ese bien, valor o interés –elemento sustancial– y le confiere tutela jurídica –elemento formal– atribuyendo a sus titulares de la facultad o poder jurídico de exigir respeto.

Por su parte, el significado de “interés legítimo” es identificado como una categoría de legitimación procesal de rango inferior a la de los “derechos subjetivos”. El ordenamiento jurídico reconoce una legitimación a un grupo de personas en grado de concurrencia con otras y no pretenden la satisfacción inmediata de un interés propio, aunque mediatamente sí pueden beneficiarse. El elemento propio del interés legítimo es entonces la concurrencia y no la exclusividad propia de los derechos subjetivos. Implica la posibilidad de reclamar a la Administración que cumpla con la legalidad de su actuación, cuando de no cumplirla en el caso concreto, puede dañar mediatamente un interés propio y directo del interesado.

Para ilustrar esta cuestión, se puede indicar que cualquier inscripto de un concurso público para acceder a un cargo en un Ministerio tiene la posibilidad de reclamar que el régimen legal aplicable se respete y controlar cualquier aspecto del proceso, como listados de inscriptos, calificaciones y antecedentes de los demás postulantes. No posee un derecho a que el Ministerio le dé el cargo, pero sí a participar en el concurso bajo las reglas establecidas. Mediatamente puede beneficiarse o perjudicarse si estas no se cumplen. No tendría un interés legítimo quien no se hubiese postulado al cargo.

b. Interés simple. La distinción entre interés legítimo y simple es ampliamente desarrollada por Gordillo¹²⁴, pues estas categorías son reconocidas aún hoy en el marco del procedimiento administrativo a efectos de reconocer la legitimación activa para impugnar un acto administrativo.

Enseña el autor que en el interés simple hay una concurrencia de individuos, sólo que en tal caso dicha “concurrencia” abarca a todos los habitantes. La diferencia entre el interés

¹²⁴ GORDILLO, Agustín, *Tratado de derecho administrativo y obras selectas*, Tomo 2, “La defensa del usuario y del administrado”, 10ª ed., F.D.A., 2014.

legítimo y el interés simple está dada por el hecho de que en el primero se requiere que el individuo tenga un “interés personal y directo”. Puede decirse que el interés simple, sería el que puede tener cualquier persona en que cualquier órgano de la Administración del país cumpla con la legalidad, más allá de que no sea afectado de manera personal o directa ni de forma mediata.

Podría suponerse que un periodista de la provincia de Formosa se interesa en pedir información con respecto a los pliegos presentados al Municipio de La Matanza en una licitación pública efectuada para la construcción de una plaza. Esta persona no posee una empresa apta para licitar, ni participó en el procedimiento (ni desea hacerlo) ni va a utilizar la plaza y tampoco aportó tasas o contribuciones al municipio. Solo le interesa fiscalizar la legalidad del procedimiento y pretende impugnar la decisión que otorga la licitación. No tendrá legitimación en la Provincia de Buenos Aires, ni para pedir información, ni mucho menos para impugnar el acto administrativo¹²⁵, pues posee un mero interés simple en la legalidad y solo estará facultado a realizar denuncias.

c. Objeciones y mejora normativa en materia de legitimación activa. La interpretación que propició la Corte Interamericana de Derechos Humanos a través del caso “Claude Reyes y otros vs Chile” ya reseñado y su equivalente sostenido por la Corte Suprema de Justicia de la Nación no dejan dudas en que el derecho de acceso a la información corresponde a toda persona sin distinción. Incluso la Ley Modelo Interamericana promueve que los pedidos de acceso a la información puedan ser anónimos a efectos de garantizar un mayor acceso y divulgación.

El derecho de acceso a la información es un derecho humano fundamental cuyas prescripciones no pueden resultar alteradas o anuladas por ninguna ley que reglamente su ejercicio según dispone el artículo 28° de la Constitución Nacional y la propia Constitución de

¹²⁵ En el fallo “Halabi Ernesto c/ P.E.N.-Ley 25873-DTO. 1563/04 S/Amparo Ley 16.986”, C.S.J.N., 24/02/2009 (Fallos, 332: 111, 2009). A partir de este fallo, hay doctrina que considera que la categoría del interés legítimo habría sido virtualmente eliminada por la C.S.J.N.

la Provincia de Buenos Aires. La Constitución es el cimiento mismo donde se erige la República y si normas de menor jerarquía pueden contradecirla, deja el tejido conectivo de un orden jurídico dado por el respeto al principio de legalidad¹²⁶.

La gravedad de la limitación establecida por la Ley, no solo en cuanto a quienes otorga legitimación activa, sino también en cuanto a quienes están obligados a brindar información fue reconocida por el propio Poder Ejecutivo provincial al fundar el Decreto Reglamentario 2549/04, firmado 18 de octubre de 2004. En los considerandos del Reglamento señaló:

“...Que paralelamente a la reglamentación y regulaciones introducidas en este acto resulta necesario, oportuno y meritorio iniciar una instancia de consulta pública con el objeto de revisar los alcances de la Ley N° 12.475 a fin de garantizar en la forma más amplia y razonable posible el derecho de acceso a la información pública, a cuyos efectos resulta conveniente su canalización a través de la Mesa del Diálogo para la Reforma Política de la Provincia de Buenos Aires creada por Decreto N° 1786 del 11 de agosto de 2004; Que la propuesta para la modificación del régimen actual de acceso a la información administrativa que surja de ese proceso debe estar orientada a la consolidación de los mecanismos de acceso y fundada en el hecho cierto de que la disponibilidad de más y mejor información y una mayor transparencia en las actuaciones son elementos vitales para entablar un debate público bien orientado y para incrementar la confianza de la ciudadanía en el funcionamiento de la gestión pública”.

Han transcurrido veinte años desde la sanción de la ley, cuatro gobernadores y dieciséis años desde el Decreto reglamentario sin que se haya modificado el régimen allí reglamentado, que el propio decreto admite es necesario mejorar para fomentar el debate público y la confianza de la ciudadanía.

¹²⁶ MORESO, Juan J., y VILAJOSAN, Josep M., Introducción a la teoría del derecho, Marcial Pons, Madrid, España, 2004, pp.115-124.

2.4. Formalidades del pedido de acceso.

Conforme el artículo 5° de la ley provincial “La solicitud de acceso a los documentos *debe ser fundada*. Ella se presentará por escrito firmado en el que consten los datos identificatorios personales del solicitante y ante la dependencia oficial que ha conformado el documento o lo retiene en su poder.” (cursiva añadida)

Por su parte, el Reglamento agrega en se debe entregar una constancia de la Solicitud al peticionante con indicación de lugar, fecha y hora (Artículo 13°).

La regulación omite la posibilidad de realizar solicitudes por vías electrónicas o por mail, impide presentaciones anónimas y requiere que el solicitante entregue el documento personalmente ante la dependencia oficial que contestará por la misma vía, debiendo el particular constituir domicilio en el radio del ente.

a. Objeciones y mejora normativa recomendable. La norma actual y su reglamento son contrarios en la actualidad al principio de informalidad así como a los principios de máxima divulgación y facilitación.

La imposibilidad de realizar pedidos por medios electrónicos así como recibir las respuestas por el mismo medio impide en los hechos el acceso a la mayoría de las personas que poseen horarios laborales en el horario de apertura de las oficinas públicas y no puedan trasladarse. Puede convertirse en una situación insorteable para las personas que no residan en el radio del ente obligado al que pretenden solicitar información, ya sea porque residan en otra provincia o en otra ciudad. Cabe evaluar que las distancias entre diversas localidades y la capital de la Provincia pueden ser considerables (900 km entre la ciudad de La Plata y la localidad de Carmen de Patagones).

Para garantizar la máxima publicidad y transparencia, de *lege ferenda* la norma debería receptar las nuevas tecnologías, permitiendo que los pedidos sean formulados por correo electrónico o a través de los portales web de la provincia, así como también por correo

postal. Una opción de pedidos anónimos de información, podría resultar valiosa también a efectos de reducir restricciones informales (las que no constan en papel) o el temor a represalias de los funcionarios públicos relacionados.

2.5. Modalidad de ejercicio. El derecho de acceso se puede ejercitar conforme la ley, de dos modos, mediante el "examen de las actuaciones" y "la extracción de copias" (artículo 3º) y, si bien se dispone que el examen de los documentos es gratuito, luego se indica que la expedición de copias de cualquier naturaleza está subordinada al pago de un arancel que no puede ser superior a los gastos operativos que demande la obtención de las mismas (artículo 4º).

2.6. Legitimados pasivos. Aplicación al Poder Ejecutivo provincial. Ausencia de regulación sobre el Poder Legislativo y Judicial.

La ley no realiza en enumeración de cuáles son los sujetos obligados, se limita a regular el acceso a "documentos administrativos" provenientes de órganos públicos del Estado Provincial cuya divulgación no se encuentre prohibida expresamente por la Ley.

Por su parte, el Decreto define el ámbito de aplicación del Reglamento, en los siguientes términos: "El presente Reglamento General es de aplicación a organismos, entidades, empresas, sociedades, dependencias y todo otro ente que funcione bajo jurisdicción del Poder Ejecutivo".

En este sentido también se interrogó a la Lic. Guadalupe López, para averiguar que ocurre con la regulación de acceso a la información en el resto de los poderes de la Provincia de Buenos Aires. Su respuesta fue clara:

"No tienen nada (no hay regulación), no pasa nada. Hasta donde sé, no pasa nada.

Existen los pedidos de informes hacia algún senador o algún diputado, pero no está regulado qué pasa con la información del Poder Legislativo y menos aún del Poder Judicial. Lógicamente un marco normativo nuevo tiene que darle lugar a

esto, a considerar al Estado como un todo en el cual todos los poderes estén incluidos.”

a. Objeciones y mejora normativa recomendable. Esta regulación resulta violatoria de los estándares dispuestos por Constitución Nacional dado que omite la obligación de brindar información que debe corresponder a los poderes Legislativo y Judicial, como así también al Ministerio Público Fiscal, Consejo de la Magistratura, entidades autárquicas, aquellos entes que no funcionen bajo dependencia del Poder Ejecutivo, prestadores o concesionarios de servicios públicos, organizaciones que perciben subsidios o beneficios públicos, entre otros.

La modalidad adecuada de regulación de *lege ferenda* debería adoptar el criterio de la Ley nacional o bien la recomendación de la Ley Modelo Interamericana, que dispone:

“...La presente Ley se aplica a toda autoridad pública perteneciente a todas las ramas del gobierno (Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial) y en todos los niveles de la estructura gubernamental interna (central o federal, regional, provincial o municipal); se aplica también a los órganos, organismos o entidades independientes o autónomos de propiedad del gobierno o controlados por el mismo, bien actuando por facultades otorgadas por la Constitución o por otras leyes y se aplica asimismo a las organizaciones privadas que reciben fondos o beneficios públicos sustanciales (directa o indirectamente), o que desempeñan funciones y servicios públicos, pero solamente con respecto a los fondos o beneficios públicos recibidos o a las funciones y servicios públicos desempeñados. Todos estos órganos deberán tener su información disponible de acuerdo a lo previsto en la presente ley. (Artículo 3°)”

2.7. Plazos de respuesta.

Conforme el Reglamento, los entes obligados deben permitir el acceso a documentos administrativos en el momento en que les sea solicitados o proveerlo en un plazo no mayor a ocho (8) días, solo prorrogable ante circunstancias imprevisibles o excepcionales que impidieran poner a disposición los documentos solicitados en el término aludido, en cuyo caso, y ante justificación razonable y cierta de las circunstancias, podrá extenderse el plazo hasta diez (10) días, lo que debe ser comunicado a los interesados antes del vencimiento del plazo regular. (Artículo 14 – Anexo I del Decreto provincial N°2549/04)

A su vez, la ley establece un plazo máximo de respuesta, indicando que transcurridos treinta (30) días hábiles sin que la autoridad competente diera respuesta al pedido de acceso a documentos administrativos o la misma fuese parcial, ambigua o inexacta, la solicitud se considerará denegada. (Artículo 7° Ley N° 12.475 y Artículo 17 - Anexo I del Decreto provincial N°2549/04)

Observaciones. Los plazos estipulados no escapan de la regla tanto de la ley nacional como la mayoría de las regulaciones provinciales. Sería recomendable homogeneizar los plazos a futuro en todas las jurisdicciones.

2.8. Excepciones.

La ley provincial establece como excepciones al deber de brindar acceso, cuando el pedido verse sobre del examen de actos preparatorios, o bien los casos explícitamente establecidos por leyes especiales y cuando la divulgación de los documentos pudiese perjudicar el derecho de privacidad de terceros a afectar su honor (Artículo 6°)

Por su parte, el Reglamento realiza una enumeración de excepciones más amplio, a saber:

- a) Se trate del examen de actos preparatorios;

b) La divulgación de ellos pudiera perjudicar el derecho de privacidad de terceros o afectar su honor;

c) Se trate de información expresamente clasificada como reservada, especialmente la referida a seguridad, defensa o política exterior;

d) Información que pudiera poner en peligro el correcto funcionamiento del sistema financiero o bancario provincial;

e) Secretos industriales, comerciales, financieros, científicos o técnicos;

f) Información que comprometa los derechos o intereses legítimos de un tercero obtenida en carácter confidencial;

g) Información preparada para regular o supervisar instituciones financieras o preparada por terceros para ser utilizada por aquéllos y que se refiera a exámenes de situación, evaluación de sus sistemas de operación o condición de funcionamiento o a prevención o investigación de la legitimación de activos provenientes de ilícitos;

h) Información preparada por asesores jurídicos o abogados de la Administración cuya publicidad pudiera revelar la estrategia a adoptarse en la defensa o tramitación de una causa judicial o divulgare las técnicas o procedimientos de investigación o cuando la información privare a una persona el pleno ejercicio de la garantía del debido proceso;

i) Cualquier tipo de información protegida por el secreto profesional;

j) Información que pueda ocasionar un peligro a la vida o seguridad de una persona.

k) Se trate de información protegida por leyes especiales.

Observaciones. El establecimiento de reglas especiales que pueden justificar la denegatoria resulta acertado y coincide en general con el régimen nacional. A pesar de ello, varios incisos contienen términos jurídicos indeterminados lo que otorga un amplio

margen de discrecionalidad al órgano obligado y permite que puedan ser interpretados de manera contraria al propósito de la ley. Entre estas indeterminaciones se encuentra el inciso a) dado que el examen de actos preparatorios puede resultar esencial para el control de un procedimiento de contratación pública y el inciso b) que exceptúa la divulgación de documentos que pudiera perjudicar el derecho de privacidad de terceros o afectar su honor, en tanto la Ley Modelo recomienda que las excepciones en este sentido no deberán aplicarse

“cuando el individuo ha consentido la divulgación de sus datos personales o cuando de las circunstancias del caso, surge con claridad que la información fue entregada a la autoridad pública como parte de aquella información que debe estar sujeta al régimen de publicidad. Le excepción del literal (a) 1 no tendrá aplicación con respecto a asuntos relacionados con las funciones de los funcionarios públicos, o bien cuando hayan transcurrido más de [20] años desde la defunción del individuo en cuestión” (Artículo 41°inc 3, Ley Modelo Interamericana).

2.9. Información parcialmente pública. Establece el Reglamento que en el caso de documentos que contengan información parcialmente pública y reservada, los sujetos obligados deben permitir, de resultar posible, el acceso a la parte pública, resguardando la información de la parte reservada (Artículo 21° Anexo I, Decreto Provincial N°2549/04).

Esta regulación del reglamento refleja el denominado principio de “disociación” de la información, por el cual, si existe en un documento con información pública en el cual constan datos sensibles o amparados por alguna de las excepciones, debe brindarse acceso a la información, otorgando una copia al solicitante y procediendo a la tacha u ocultamiento de la información reservada.

2.10. Denegatoria de la petición. La denegatoria debe ser resuelta por un

funcionario de jerarquía equivalente o superior a director provincial, por acto fundado (Artículo 6° - Ley N° 12.475 y Artículo 16 – Anexo I del Decreto Provincial N° 2549/04).

La disposición de resolución de la denegatoria por órganos directos así como el deber de que la misma sea fundada es coincidente con las buenas prácticas recomendadas en la materia.

2.11. Silencio y procedimiento de impugnación. Recursos administrativos, amparos y habeas data.

Transcurridos 30 días hábiles sin que la autoridad competente diera respuesta al pedido de acceso a documentos administrativos o la misma fuese parcial, ambigua o inexacta, la solicitud debe considerarse denegada (Artículo 17°)

Tanto contra la denegación implícita (por el silencio) como frente a una denegación expresa por el sujeto obligado podrán interponerse los recursos administrativos y/o acciones que el ordenamiento jurídico permita.

En el caso que se considere denegada la solicitud por retardo injustificado podrán interponerse las acciones de amparo o hábeas data, según corresponda (Artículo 18°).

2.12. Principios generales reconocidos por el Decreto. El Reglamento General de Acceso a Documentos Administrativos del Poder Ejecutivo, consagra una serie de principios generales que orientan la materia entre ellos: publicidad, celeridad, informalidad, accesibilidad, igualdad y gratuidad.

a. Publicidad: Se presume pública toda información producida por los sujetos legitimados pasivos, así como la obtenida por los mismos (Artículo 6°).

b. Celeridad: Los sujetos obligados deben dar respuesta a los pedidos de acceso a documentos administrativos lo más pronto posible (Artículo 7°).

c. Informalidad: El procedimiento de acceso debe desarrollarse sin más condiciones que las expresamente establecidas y aquellas otras que por razones de carácter estrictamente operativo, orientadas a facilitar y no entorpecer el acceso, sean dictadas por cada uno de los sujetos obligados (Artículo 8°).

d. Accesibilidad: Los sujetos legitimados pasivos se encuentran obligados a proveer a una adecuada organización, sistematización y disponibilidad de la información en su poder, asegurando un fácil y amplio acceso (Artículo 9°).

e. Igualdad: Los sujetos obligados deben observar y respetar el principio de igualdad en los procedimientos para el acceso a documentos administrativos (Artículo 10°).

f. Gratuidad: El examen de los documentos administrativos es gratuito. Los costos de reproducción son a cargo del solicitante (Artículo 11°).

Observaciones. Varios de los principios consagrados nominalmente por la norma observan una contradicción con los efectos logrados por la misma.

Esto se demuestra en el antagonismo existente entre el principio de “informalidad”, “accesibilidad” e “igualdad” antes nombrados, con la efectiva exigencia de petición por escrito, fundada, ante el organismo que posee la información así como la obligación constituir domicilio en su radio. Estos requisitos califican precisamente como formalidades innecesarias y colocan en una posición desigual a quienes no logran acreditar “interés legítimo” o no poseen domicilio en la cercanía del ente obligado.

2.13. Responsabilidades por incumplimiento

Nada establece la Ley N°12.475 con relación a responsabilidad de aquel sujeto obligado que incumpla su deber de brindar información ni regula la creación de un órgano garante.

No obstante, en el Reglamento se dispuso que:

“...el agente o funcionario público responsable que en forma arbitraria e injustificada obstruyera el acceso del solicitante a los documentos requeridos, los suministre en forma incompleta u obstaculice de cualquier modo el cumplimiento de la ley, del Reglamento General y demás normas concordantes y reglamentarias será considerado incurso en falta grave, sin perjuicio de las responsabilidades que pudieran caberle conforme lo previsto en los Códigos Civil y Penal de la Nación. (Artículo 23° – Anexo I del Decreto provincial N° 2549/04)”

2.14. Autoridad de Aplicación y recepción de denuncias.

El Reglamento General dispone como autoridades de aplicación a la Secretaría General de la Gobernación y el Ministerio de Gobierno, los que tienen a su cargo verificar y exigir el cumplimiento de las obligaciones en el ámbito específico de sus competencias (Artículo 24° – Anexo I del Decreto provincial N° 2549/04).

Asimismo, establece que la Secretaría de la Gobernación será la encargada de recibir e informar a las autoridades responsables las denuncias que se formulen en relación con el incumplimiento del Reglamento (Artículo 25° – Anexo I del Decreto provincial N° 2549/04).

Sin embargo, en el estudio realizado se ha podido evidenciar que empíricamente no existe vinculación entre estos organismos.

2.15. La Dirección de Acceso a la Información Pública en la Provincia de Buenos Aires. Limitaciones legislativas y ausencia de facultades de control y sanción.

La Dirección de Acceso a la Información Pública en la Provincia de Buenos Aires (en adelante la “Dirección”) dependiente de la Dirección Provincial de Reforma Política, Subsecretaría de Asuntos Parlamentarios y Electorales, posee por función velar por el cumplimiento de la Ley provincial N° 12.475. Según se ha comprobado en esta investigación

cuanta con poco personal que al mismo tiempo se encuentra limitado por la inadecuada legislación existente en la provincia.

En entrevista realizada para esta investigación a la Directora del organismo, Lic. Guadalupe López, el día 11 de febrero de 2020, sobre las facultades de control y seguimiento de pedidos de acceso a la información, esta señaló:

“(…) nosotros desde la Dirección lo que hemos hecho es tratar de orientar y asesorar a los solicitantes que se han acercado para que presenten su solicitud y tratar de hacerle un seguimiento. Pero nosotros tenemos un montón de restricciones desde el punto de vista normativo. De movida la ley dice que la solicitud debe ser escrita, así que si vos estas en Bahía Blanca y querés hacer una solicitud yo no tengo un modo de aceptar una solicitud realizada por correo electrónico, no podés, no tengo forma de hacerla legal”. (cursiva añadida)

Consultándole a la entrevistada sobre la posibilidad en estas condiciones de que un periodista o un ciudadano cualquiera solicite información, por dar un caso, sobre subsidios del Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia, para averiguar quiénes los reciben, quienes deciden los beneficiarios, cuál es su cuantía y si podrían solicitarlo, nos señala la especialista que:

“...como poder solicitarlo, podrían. Pero va a depender de cada funcionario, de acuerdo con esta norma si lo responde o no. Ha pasado que funcionarios aleguen la falta de legitimación activa, o la falta de constitución de domicilio en la ciudad, etc. Hoy lamentablemente es así, queda un poco a criterio del funcionario. Además, una de las debilidades que tiene la normativa provincial es que vos no tenes una autoridad de aplicación como la Agencia de Acceso a la Información y un órgano de control, entonces dado que la Dirección provincial es la autoridad de aplicación de la normativa pero no tenemos no tenemos facultades de policía para

sancionar u obligar al organismo a responder. Entonces si vos lees la ley y el decreto reglamentario de esa ley, tanto el Ministerio como la Secretaria General son autoridades de aplicación, pero ninguna funciona como órgano garante, entonces nosotros no podemos obligar a nadie a responder, solo lo puede hacer Asesoría General de Gobierno, pero sus dictámenes tampoco son vinculantes. La verdad hay mucho por trabajar y hemos trabajado todo lo que hemos podido para tratar de atender los casos que han llegado a la dirección y tratar de conducirlos por la vía más beneficiosa al ciudadano pero en este contexto normativo y sin caminos alternativos, no es sencilla nuestra tarea”.

De la misma entrevista realizada a la Directora de Acceso pudimos extraer que no existe en la Provincia ningún sistema de registro e informe de evolución de los pedidos de acceso a la información que se presentan. Solo existe registro cuando la persona se comunica con la Dirección. En este sentido, informó que en los últimos 4 años (2015 a 2019), pasaron por el control de la Dirección entre 60 y 70 solicitudes, de distinto tipo entre:

“...las formales, que se presentaron por escrito y se formó un expediente y las informales que son muchas consultas vía mail que reconducimos al circuito formal para que efectivamente se pueda responder o formar un expediente con eso, o, algunas consultas que son más procedimentales (del tipo, cómo hago, a dónde acudo, etc.).Eso es una muestra de lo que pasa por esta dirección, no de lo que pasa por todo el ejecutivo provincial”, agregó López.

3. Ley 14.828 (B.O 29/07/2016). Plan Estratégico para la Modernización de la Administración Pública de la Provincia de Buenos Aires¹²⁷

En julio de 2016 la Legislatura provincial aprobó un Plan Estratégico de

¹²⁷ Véase: “Vidal y el Plan estratégico de Modernización del Estado”, El Intransigente, 25/04/2018. Disponible online en URL: <https://www.elintransigente.com/politica/2018/4/25/vidal-el-plan-estrategico-de-modernizacion-del-estado-488230.html>

Modernización que incluye dentro de sus ejes mejorar la gestión pública en lo atinente a procesos y sistemas de información de cada organismo y la promoción de la articulación entre éstos, y que el ciudadano acceda a la información disponible en la administración provincial por único canal de entrada o "ventanilla única" sin necesidad de ir organismo por organismo, que sin embargo no produjo avances significativos en la materia aquí estudiada.¹²⁸

4. Portal de Datos Abiertos de la Provincia de Buenos Aires. Decreto 805/2016 (B.O: 04/07/2016)

Por decreto y en el marco del Plan de Modernización se creó en julio de 2016 a pocos meses de la asunción de María Eugenia Vidal como gobernadora de la Provincia, el “Portal de Datos Abiertos de la Provincia de Buenos Aires” entre cuyos antecedentes se menciona la Ley N° 12.475 y su decreto reglamentario, la Constitución Nacional, tratados internacionales y disposiciones nacionales en la materia, aunque sin pronunciarse explícitamente en qué medida esto modificaba la regulación en la provincia.

El art. 1° establece que a través del Portal se buscará cumplir con la faz activa del derecho de acceso a la información, es decir, propiciar la disponibilidad de esta información para el público desde el acceso remoto de internet.

En esta página web, se concentrará, facilitará y fomentará la búsqueda, descubrimiento, acceso, redistribución y reutilización de la información del sector público de la provincia de Buenos Aires para promover la colaboración, transparencia, participación e innovación.

A pesar de esta profusa redacción, en la práctica no se modificó de manera relevante la transparencia ni la información disponible.

¹²⁸ El decreto reglamentario 1018/2016, prevé que el Sistema de Gestión Documental Electrónica Buenos Aires (GDEBA) generando una plataforma informática de generación de documentos y expedientes digitales creados por medios electrónicos, registros y otros contenedores a los fines de facilitar la gestión documental, el acceso y la perdurabilidad de la información, la reducción de los plazos en las tramitaciones y el seguimiento de cada expediente.

En la misma línea se designó como autoridad de aplicación para el control del Portal al Ministerio de Coordinación y Gestión Pública, a través de la Subsecretaría para la Modernización del Estado.

5. Consecuencias de la regulación analizada.

Del análisis exhaustivo de la normativa provincial como de la entrevista telefónica realizada a la Directora de Acceso a la Información de la Provincia, la Lic. Guadalupe López quien brinda el panorama de mayor conocimiento en el área es válido extraer algunas conclusiones parciales.

De acuerdo a los estándares que surgen de la Constitución y tratados internacionales vigentes el derecho de acceso a la información corresponde a todas las personas sin distinción alguna y toda persona “debería” poder exigir a las autoridades de la Provincia que cumplan con su deber constitucional pese a las limitaciones de la norma local.

Es aquí donde el terreno del “ser” y el del “deber ser” claramente se bifurcan. Si bien un ciudadano podría solicitar la información pese a carecer de la legitimación que la ley provincial le exige, la posibilidad fáctica de que obtenga un resultado positivo a su reclamo queda supeditada a la buena voluntad del funcionario al cual se la solicita. Es de esperar que la mayoría de las veces reciba una negativa.

Aun así podría acudir a la justicia, como veremos en el análisis jurisprudencial y lograr a través de una orden judicial obligar al Estado a brindar la información.

Sin embargo, dado los costos directos e indirectos de litigar contra el Estado, y el tiempo que ello puede implicar, el incumplimiento de la Provincia en su deber de adecuar la normativa para garantizar el derecho se torna una traba infranqueable para la mayoría de las personas y compromete la responsabilidad del Estado.

6. Análisis de la jurisprudencia en la Provincia de Buenos Aires.

En este apartado se pretende evaluar la evolución en la interpretación de la normativa estudiada por los tribunales provinciales. También se podrá observar las consecuencias efectivas para los particulares que acudieron al auxilio del sistema judicial con la pretensión de ejercer el derecho de acceso a la información en el territorio de la Provincia y a partir de esto inferir algunas conclusiones generales.

6.1. "Di Pietro, Marcelo L. y otro c. Municipalidad de Bahía Blanca s/ amparo", 20/04/2006, Cámara de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo de La Plata¹²⁹.

a. Hechos. Marcelo Leónidas Di Pietro y Hernán Rodolfo Peter, en su carácter de ciudadanos, contribuyentes y candidatos a concejales interpusieron acción de amparo contra la Municipalidad de Bahía Blanca atento la negativa comunal, precedida de una omisión de respuesta, de brindar el listado de beneficiarios de los planes de Jefas y Jefes de Hogar y demás planes de empleo y/o subsidios que administra la comuna. En su pedido solicitaban que se consignara además los nombres, apellidos, números de documento y domicilio de los beneficiarios.

Por su parte, la demandada, se defendió arguyendo que los amparistas, esgrimían un mero interés simple siendo superior el derecho a la privacidad de titularidad de los beneficiarios de los planes sociales, lo que justificaría la conducta administrativa de negar la información.

b. Sentencia de Primera Instancia. El Juez de Primera Instancia hizo lugar al pedido de los postulantes a concejales y condenó a la Municipalidad, a cumplir la obligación de liberar la información retenida en el plazo de 48 horas.

¹²⁹ "Di Pietro, Marcelo L. y otro c. Municipalidad de Bahía Blanca s/ amparo", 20/04/2006, Cámara de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo de La Plata. Disponible en la web oficial de la Suprema Corte de la Provincia de Buenos Aires, URL: <http://www.scba.gov.ar/BoletinSCBA/infojubacontencioson6.htm>.

Para decidir de este modo, el juez de grado interpretó que los accionantes poseían legitimación suficiente, que los datos solicitados tenían carácter de información pública en los términos de la Ley N°12.475, junto con la condición de habitantes de la ciudad, sin dejar de ponderar el principio republicano de publicidad.

b. El fallo de la Cámara de Apelaciones. Ante la resolución desfavorable, la Municipalidad interpuso recurso de apelación, basándose en dos agravios fundamentales. El primero de ellos fue negar la legitimación activa de los actores por no acreditar un interés legítimo y el segundo, insistir en la necesidad de protección de la privacidad de los beneficiarios de los planes municipales de asistencia.

En el caso, la Cámara de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo con asiento en La Plata resolvió, por mayoría, hacer lugar al recurso de apelación interpuesto por la Municipalidad de Bahía Blanca, y revocó el pronunciamiento de la Primera Instancia. Consideró que ninguna circunstancia aportada a la causa exteriorizaba en los actores un interés especial, actual y directo (interés legítimo) que habilitara el pedido de información perseguido en base a la Ley N°12.475, lo cual explicó debía demostrarse de manera “inequívoca”.

Así la Cámara afirmó:

“...En efecto, tengo para mí que, aquellos no han podido acreditar otro interés que el que les confiere su condición de habitantes de la ciudad de Bahía Blanca, sin que medie, en lo tocante a la información requerida y a su respecto, una situación colectiva que los revele con una incidencia diferencial actual y directa, ni personal particular y exclusiva. Y que por ello sea, en cualquier caso, susceptible de traducir en un deber jurídico el comportamiento que se le exige a la demandada”.

Y agregó: "...queda claro que el de los actores no luce como un estado especial frente a la publicidad de esos registros, ni pueden exhibir un rango distinto al que de ordinario encuentra a cualquier otra persona ante la misma situación".

Expresamente señaló que "...no es la cercanía o proximidad en la relación de vecindad del actor lo que determina el grado de legitimación, sino por el contrario el interés concurrente con relación a la pretensión esgrimida, es decir el modo en que amplía o se limita el círculo vital de derechos de la persona en relación a la información requerida".

Asimismo, destacó el tribunal que se debía buscar la armonía necesaria con el resguardo de la intimidad y la privacidad de los beneficiarios de los subsidios, que es deber del estado proteger.

Finalmente, resolvió hacer lugar el recurso de apelación interpuesto por la demandada (Municipalidad) y revocó el pronunciamiento primera instancia, condenando a los actores Di Pietro y Peter al pago de las costas y honorarios del juicio en ambas instancias.

d. Observaciones al fallo. Como nota al pronunciamiento, puede observarse que la Cámara de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo de La Plata, pese a los principios de publicidad y transparencia que se extraen del art.1, 5 y 33 de la Constitución Nacional, así como la expresa regulación que formula la Convención Americana de Derechos Humanos con jerarquía constitucional desde 1994, e incluso, habiéndose pronunciado la C.S.J.N., en "Vago" (1991) y "Urteaga" (1998), sostuvo la validez y fuerza obligatoria de la norma inferior pese a todo. Así, consideró que los peticionantes no poseían el "interés legítimo" que presupone la Ley N°12.475 por lo que carecían de legitimación para ejercer el control en el manejo de fondos públicos. Esto evidencia que pese a poseer un derecho en reconocido constitucionalmente (en el "deber ser"), empíricamente los tribunales no sólo les negaron su ejercicio sino que los condenaron a pagar los honorarios por resultar perdedores. El efecto de esta sentencia es la disuasión completa a cualquier otro intento de controlar al poder.

6.2. “Suarez Alejandro Cesar c/Municipalidad de Florencio Varela s/Amparo”, Causa N° 8539-M, Cámara de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo de La Plata, 04/12/2008.¹³⁰

a. Los hechos. El actor, Alejandro Cesar Suarez, invocando el carácter de titular del periódico "Mi ciudad" promovió acción de amparo con la pretensión de exigir a la Municipalidad de Florencio Varela, el acceso a la siguiente información pública: "nómina completa empleados permanentes y contratados que prestan funciones en esta Comuna y sus dependencias, con el detalle de: nombre y apellido, DNI, antigüedad, actividad desarrollada, área en la que la desempeña, y sueldo o importe percibido en tal concepto".

Manifestó que había solicitado a la demandada dicha información el 15 de septiembre de 2005 y que, transcurridos treinta días hábiles no obtuvo respuesta alguna, por lo que consideró denegada su petición de conformidad con las previsiones del artículo 7° de la ley 12.475 y promovió acción de amparo.

La Municipalidad contestó que el 13 de abril de 2005 el amparista presentó su primer requerimiento ante la comuna, originando el expediente administrativo en el que previo dictamen del área legal correspondiente, se intimó a Suarez a formalizar su solicitud conforme la Ordenanza General 267, artículo 10°, acreditando la representación invocada y la existencia de interés legítimo para ello, bajo apercibimiento de archivar las actuaciones.

Añadió que con posterioridad, el Sr. Suárez presentó nueva nota con fecha 31 de mayo de 2005, invocando la ley 12.475, artículo 12 y fundando su legitimación en su condición de Director Propietario del periódico “Mi Ciudad” de Florencio Varela.

Sostuvo el Municipio que no se encontraba obligado por la ley 12.475 invocada, dado que el Municipio no había adherido a esa norma, por lo tanto el requirente debía sustentar su

¹³⁰ “Suarez Alejandro Cesar c/Municipalidad de Florencio Varela s/Amparo”, Causa N° 8539-M, Cámara de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo de La Plata, 04/12/2008. Extraído online de <http://mev.scba.gov.ar/>.

petición de acuerdo a la Ordenanza General 267.

Sin perjuicio de ello, enfatizó que el Municipio publicaba a través de su página web la nómina completa de empleados con el detalle del número de legajo, nombre y apellido, sector y categoría.

b. Sentencia de Primera Instancia. El Juez del Juzgado Contencioso Administrativo N° 1 de Quilmes resolvió desestimar la acción promovida e impuso las costas del proceso a Suarez en su calidad de vencido y reguló honorarios. Ponderó que en el caso parte del reclamo resultaba abstracto, toda vez que la comuna publicaba la información que el actor reclamaba en su sitio oficial de Internet y que respecto al resto de los datos, no solamente el actor no había justificado adecuadamente la necesidad de contar con dicha información sino que se encontraban comprendidos en la esfera de intimidad de las personas involucradas.

c. El fallo de la Cámara. El amparista apeló la resolución y se agravió, sosteniendo que su pretensión se fundaba en el derecho a la información, a la participación democrática y al conocimiento del destino de los fondos públicos.

Agregó que el reclamo promovido no devino abstracto, pues la información se publicó en el sitio web de la comuna con posterioridad al inicio del proceso judicial, del mismo modo señaló que la información publicada no comprende la totalidad de los datos requeridos toda vez que no han sido informadas las remuneraciones que perciben los empleados del municipio y sus tareas.

La Cámara, en base al voto del Dr. Spacarotel realizó un repaso de las normas de la Constitución Nacional y provincial que reconocen el derecho de acceso a la información así como los tratados de derechos humanos, y evaluó la incidencia del derecho en el grado de democracia del que goza una comunidad. Aseveró que el Estado al disponer de esa información obtiene un fuerte elemento de poder. Sin embargo, sostuvo que como todos los derechos reconocidos a la población su ejercicio reconoce límites y la libertad de información

exige que verse sobre hechos de trascendencia pública.

Luego, explicó que la ley específica en la materia prescribe que “*La solicitud de acceso a los documentos debe ser fundada...*” (art. 5º, ley N°12.475) lo cual entendió ajustado a derecho.

Agregó que “...el derecho en estudio no es absoluto, y, en lo que respecta a la Provincia de Buenos Aires, ha sido el legislador, quien luego de ponderar todos los valores que estando en juego merecían ser tutelados, precisó los límites a que el ejercicio del derecho de acceso a la información queda sometido”.

En lo que hace al caso en estudio, entendió que el legislador reglamentó que el acceso a la información no tendrá lugar “...*cuando la divulgación de ello (se refiere a los documentos administrativos) pudiere perjudicar el derecho de privacidad de terceros o afectar su honor*” (art. 6º, cursiva añadida). Paso seguido, fundamentó que el conocimiento de los ingresos de los empleados públicos solicitado por el periodista invadía la esfera de privacidad de estos lo que exceptuaba el Municipio a brindar tal información.

Finalmente, resolvió rechazar el recurso de apelación interpuesto por la parte actora y confirmó la sentencia impugnada, condenando al pago de costas y honorarios a Suarez.

d. Suprema Corte. Suarez dedujo recursos de nulidad e inaplicabilidad de ley los que resultaron rechazados por la S.C.B.A., que consideró fundado el fallo de la Cámara en expresas disposiciones legales. Condenó en costas nuevamente al actor.

6.3. “Arabia Gustavo Eduardo c/ Jefatura de Policía Comunal del Partido de Bragado s/ Acción de Amparo” Causa N° 9804-M, Cámara en lo Contencioso Administrativo de La Plata, 08/04/2010¹³¹.

a. Hechos. El actor invocando el carácter de titular y editor del diario digital BV.COM, dedujo acción de amparo contra la Jefatura de Policía Comunal del partido de

¹³¹ “Arabia Gustavo Eduardo c/ Jefatura de Policía Comunal del Partido de Bragado s/ Acción de Amparo” Causa N° 9804-M, Cámara en lo Contencioso Administrativo de La Plata, 08/04/2010. Extraído online de <http://mev.scba.gov.ar/>.

Bragado, ante la negativa de obtener la información que solicitó a esa repartición. En lo particular requirió el acceso al libro de registro para cotejar el listado de ilícitos cometidos entre el 1 de enero y el 31 de mayo de 2008. Fundó su pedido en investigación periodística.

b. Sentencia de Primera Instancia. El Tribunal del Trabajo de Bragado sorteado en el caso decidió rechazar la acción entablada. Para adoptar esa resolución, consideró que la autoridad policial no actuó con ilegalidad manifiesta dado que la petición del actor no cumplía con las reglas de la ley 12.475 pues su nota adolecía de un defecto decisivo, toda vez que careció de fundamentación suficiente. Agregó que la investigación periodística no se hacía cargo del expreso bloqueo de acceso que la normativa contiene respecto de los documentos cuya divulgación pudiese afectar el derecho de privacidad de terceros o su honor, en base al art.6° de la Ley N°12.475.

c. El fallo de la Cámara. El actor apeló el pronunciamiento sosteniendo que la documentación requerida –registro de datos de denuncias y actuaciones de oficio- es de naturaleza pública y que el principio de información pública sólo admite limitaciones excepcionales.

La mayoría del Tribunal, por el voto de los Dres. De Santis y Spacarotel entendió que Ley N° 12.475 opera como legislación básica en la materia y establece que *se reconoce a toda persona física o jurídica que tenga interés legítimo, el derecho de acceso a los documentos administrativos, según las modalidades establecidas por la presente ley* (art. 1°). Cursiva añadida.

Con argumentos idénticos a los pronunciados en “Di Pietro” y “Suarez” sostuvo que las consignas solicitadas por el actor eran foráneas a su interés directo, más allá de un interés general que podría tener cualquier individuo, no había justificado el interés legítimo que exige el art. 1° de la Ley N°12.475 para franquear el acceso a documentos administrativos.

Agregó el voto de la mayoría que el actor debía fundar y demostrar un interés diferenciado conforme el art. 5º de la Ley N° 12.475, pues resulta insuficiente la condición de vecino o titular de un medio informativo, cuando asimismo la información solicitada compromete la identidad de terceros.

Finalmente, rechazó el recurso de apelación interpuesto por la actora y confirmó la sentencia de grado condenando en costas al actor Arabia.

d. Voto en disidencia. El acuerdo tuvo el voto en disidencia de la Dra. Milanta, quien se pronunció en favor del derecho de acceso a la información.

La magistrada sostuvo que los datos de las causas penales y contravencionales obrantes en registros públicos llevados por la dependencia por un período determinado no revestían el carácter de reservados y que no existe disposición legal alguna que establezca esa reserva.

“El registro de las causas penales y contravencionales –sin injerencia en las circunstancias personales o antecedentes a los que no podrían acceder sino los individuos involucrados-, lo dice la sentencia, no configura ninguna cuestión reservada, secreta o privada, sino pública, y tal naturaleza, por ende, acompaña a la documentación confeccionada por las autoridades pertinentes para llevar registro de aquéllas”.

Señaló además “que los registros públicos donde consten datos relativos a denuncias y/o actuaciones judiciales y contravencionales, han de estar disponibles al acceso del actor interesado como de cualquier ciudadano, de tal forma que ello no afecte el principio de igualdad”.

e. Suprema Corte. La parte actora dedujo el recurso de inaplicabilidad de ley, que fue rechazado por la S.C.B.A., por no cumplir con la exigencia formal de realizar un depósito de 100 jus como mínimo para acceder a la jurisdicción conforme dispone el art. 280 del Código Procesal Civil y Comercial de la provincia.

Contra esta resolución Arabia interpuso recurso extraordinario federal para acceder a la Corte Suprema de Justicia de la Nación, el cual también fue rechazado.

6.4. "Asociación por los Derechos Civiles contra Dirección General de Cultura y Educación. Amparo. Recursos extraordinarios de nulidad e inaplicabilidad de ley", S.C.B.A, 29/12/2014.¹³²

Un cambio en la interpretación sobre la legitimación activa del derecho de acceso a documentos e información pública en la Provincia de Buenos Aires fue propiciado por la Suprema Corte de Justicia en este caso.

a. Hechos. El presidente de la Asociación por los Derechos Civiles, entidad sin fin de lucro, cuyo objeto social es la promoción de los derechos fundamentales de las personas en situaciones de amenaza a través de actuaciones administrativas o judiciales, dedujo acción de amparo donde solicitó se condene a la Dirección General de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires a brindar la información oportunamente requerida, relacionada con la cantidad de días de clases no dictados en determinadas escuelas por ausencia de los docentes.

b. La sentencia de la Primera Instancia. La Jueza de Primera Instancia rechazó la acción intentada con fundamento en lo dispuesto por los arts. 1 y 2 de la Ley N° 7.166, ley que regulaba la acción de amparo en la Provincia, entendiendo que no se había configurado uno de los presupuestos de la acción: la existencia de una arbitrariedad e ilegalidad manifiesta.

c. El fallo de la Cámara. La Cámara de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo con asiento en La Plata rechazó el recurso de apelación interpuesto por la actora y confirmó la sentencia de primera instancia.

d. La resolución de la Suprema Corte. Contra ese pronunciamiento, la accionante

¹³² "Asociación por los Derechos Civiles contra Dirección General de Cultura y Educación. Amparo. Recursos extraordinarios de nulidad e inaplicabilidad de ley", S.C.B.A, 29/12/2014, causa A. 70.571. Disponible en la web oficial del Poder Judicial de la Provincia de Buenos Aires, URL: <https://juba.scba.gov.ar>.

dedujo recursos extraordinarios de nulidad e inaplicabilidad de ley, los que fueron concedidos.

La Asociación alegó la incorrecta interpretación de los arts. 7 y 8 de la Ley N°12.475; arts. 8, 14, 17 y 19 del Anexo I del decreto 2549/2004; arts. 1, 14 y el 75 inc. 22 de la Constitución Nacional; art. 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, art. 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y art. 19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, entre otros.

Denunció de este modo, que la sentencia atacada vaciaba completamente de contenido la exigibilidad al Estado, y que el derecho de acceso a la información pública que poseen todos los individuos y que se encuentra expresamente reconocido en la Constitución.

La Suprema Corte provincial se remitió, en cuanto al derecho al acceso a la información pública, a lo resuelto por la C.S.J.N en el *leading case* "Asociación Derechos Civiles c/Estado Nacional - PAMI- (dto. 1172/03) s/ amparo ley 16.986" del 4 de diciembre de 2012, que ya se abordó en esta obra.

En un extenso voto el Dr. Soria interpretó que la Dirección de Cultura y Educación no respondió al interesado su pedido de información, ni al momento de inicio de la acción ni contra el dictado de la sentencia, lo cual fue en cierta forma justificado por las instancias inferiores en base a una supuesta dificultad en la producción de la información solicitada.

El magistrado señaló que:

“...La Constitución nacional, desde su Preámbulo y art. 1º, al igual que la Constitución provincial, establecen el principio republicano de gobierno; una de cuyas manifestaciones primordiales reside en la exigencia de publicidad de los actos de las autoridades del Estado. Con ello se procura que los ciudadanos puedan conocer los actos de gobierno, como modo de controlar a sus representantes, condición inherente a la democratización del poder. Así, por

regla general, toda persona ha de tener acceso a la información pública”.

(cursiva añadida).

Agregó, como fundamento de su decisión, los derechos no enumerados del art. 33 de la Constitución Nacional y los tratados de derechos humanos suscritos por nuestro país, consagrados constitucionalmente en el art. 75 inc.22. De igual modo, que la Constitución provincial prevé expresamente en su art. 12 inc. 4° el derecho de toda persona a la información y a la comunicación. En base a ello, resaltó que la C.S.J.N., ya ha reconocido

“...el derecho de acceso a la información en poder del Estado a todo ciudadano; pues su fundamento central radica en el derecho que tiene toda persona de conocer la manera en que los gobernantes y funcionarios públicos se desempeñan. *Adunó que en tanto se trate de datos de incumbencia al interés público y que hacen a la transparencia y a publicidad de la gestión de gobierno, en su accesibilidad, reposan los pilares fundamentales de una sociedad que se precie de ser democrática”.* (cursiva añadida)

Se destacó que el acceso a la información facilita los controles del obrar público y estimula la eficiencia y efectividad de las administraciones, por el contrario, la reserva u opacidad en la información resultan incompatibles con un Estado de Derecho. También destacó el importante valor instrumental del derecho, en orden a la libertad de expresión, al conocimiento de la cosa pública y el sistema de gobierno de la democracia representativa.

Se puede observar que la Suprema Corte fiel su estilo de reservar la declaración de inconstitucionalidad como *ultima ratio*, a fin de salvaguardar la Ley N° 12.475 impulsó una interpretación “conciliadora” con el resto del ordenamiento jurídico.

En este sentido, interpretó que la ley bonaerense al reconocer como legitimados activos del derecho de acceso a la información de los órganos del Estado provincial a quienes invoquen un “*interés legítimo*”, debe en realidad ser interpretado de manera armonizada con

el contenido de los otros textos normativos, sobre todo aquéllos de superior jerarquía que reconocen el derecho de manera amplia a todo habitante.

Fundamentó la resolución en el carácter progresivo de los derechos humanos.

Señaló que por sobre la exigencia de acreditar un “interés legítimo” de la Ley N°12.475, debía interpretarse que tal regulación era un piso mínimo de reconocimiento, mientras que el Decreto reglamentario 2549/2004 no requería tal exigencia por lo que resulta una norma más progresiva en el reconocimiento del derecho a la información. Con tal base, interpretó que debía darse prioridad al criterio del Reglamento pudiendo toda persona solicitar el acceso a documentos administrativos de naturaleza pública "...sin necesidad de alegar fundamento o causa ni acreditar derecho o interés alguno".

Agregó que "el criterio rector, que mejor armoniza con el máximo rendimiento posible de los derechos y principios constitucionales implicados, es aquel conforme al cual la información generada o controlada por las autoridades estatales se presume pública y la carga de fundar una excepción a esta presunción recae sobre el ente gubernamental".
(cursiva añadida)

Por último, dado que la autoridad administrativa lisa y llanamente había rehusado responder el pedido de información o explicitar los motivos que demandaban un plazo mayor para proveer la respuesta, la Suprema Corte interpretó que se había comprometido el derecho de acceso a la información de la Asociación actora y resolvió revocar la sentencia impugnada, hizo lugar a la demanda promovida y condenó a la Dirección General de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires para que en el plazo de 15 días pusiera a disposición de la Asociación la información requerida.

6. 5. “Albaytero, Juan Aníbal c. Municipalidad de Quilmes s/ Amparo. Recurso extraordinario de inaplicabilidad de ley”, S.C.B.A, 09/03/2016¹³³.

¹³³ “Albaytero, Juan Aníbal c. Municipalidad de Quilmes s/ Amparo. Recurso extraordinario de inaplicabilidad de ley”, 09/03/2016, SCBA, Causa: A.72.274 (AR/JUR/44085/2016).-

a. Hechos. El señor Juan Aníbal Albaytero¹³⁴ promovió acción de amparo contra la Municipalidad de Quilmes, con el objeto de obtener información completa, adecuada, oportuna y veraz respecto del destino aplicado a los montos que había recaudado dicha comuna en concepto de “Contribución Especial para el Fondo de Inversión en Infraestructura e Intervenciones Urbanas” prevista en el Título XVII de la Ordenanza Fiscal e Impositiva 2011.

En particular, solicitó el acceso a la siguiente información pública: 1) monto total de los ingresos percibidos por el municipio en concepto de la contribución especial antes mencionada, discriminado por período; 2) fecha de creación y puesta en funcionamiento del "Fondo de Inversión para Infraestructura e Intervenciones Urbanas"; 3) la incidencia que la Contribución Especial para el Fondo de Inversión para Infraestructura e Intervenciones Urbanas tiene en los ingresos totales del mismo (discriminada por períodos); 4) identificación de la totalidad de los proyectos, obras, contratos, (locaciones, leasing, adquisiciones de bienes, insumos, contratación de personal, gastos fijos y variables, etc.) financiados por dicho fondo y; por último, 5) la individualización de la cuenta bancaria en la que se centraliza la operatoria del Fondo de Inversión para Infraestructura e Intervenciones Urbanas y un resumen completo de los movimientos de la misma.

a. La sentencia de Primera Instancia. El Tribunal Oral Criminal N° 4 del Departamento Judicial Quilmes declaró abstracta la cuestión sometida a juzgamiento. En relación al derecho invocado por el actor, el Tribunal manifestó que en un sistema republicano de gobierno todo ciudadano es titular del derecho de acceso a la información pública, aunque la Ley provincial N°12.475 disponga lo contrario al establecer la necesidad de alegar un interés legítimo para promover un pedido de información.

Luego, entendió que la información suministrada por la Municipalidad demandada —

¹³⁴ Cabe resaltar si bien no consta en la causa, que Albaytero era militante de una agrupación partidaria denominada “Emancipación Sur”. “Enfrentará un juicio oral por criticar a Aníbal F.”, Perfil, URL: <https://www.perfil.com/noticias/politica/enfrentara-un-juicio-oral-por-criticar-a-anibal-f-20070731-0025.phtml>

con posterioridad a la promoción de la acción judicial y con anterioridad al dictado de la sentencia— había satisfecho el derecho a la información pública que motivó la acción y habilitó la vía procesal del amparo.

b. El fallo de la Cámara. El actor apeló la decisión del Tribunal ante la Cámara de Apelación en lo Contencioso Administrativo con asiento en la ciudad de La Plata, la cual en su fallo del 12 de julio 2012 rechazó el recurso de apelación interpuesto. Entendió que la información proporcionada por la comuna satisfacía razonablemente el derecho del actor, quien además no acreditó interés actual y directo que justifique la condena judicial perseguida.

Resulta relevante reflejar algunos de los argumentos expuestos en los votos de los magistrados de la Cámara, porque permiten observar que mientras una ley evidentemente inadecuada sigue vigente el sistema de control de constitucionalidad puede fallar.

Así, el Dr. De Santis dijo:

“Tengo para mí que el demandante no ha podido acreditar otro interés que el que le confiere su condición igualitaria con el resto de los habitantes, sin que medie, en lo tocante a la información requerida y a su respecto, una situación colectiva que lo revele con una incidencia diferencial actual y directa, ni personal particular y exclusiva. Y que por ello sea, en cualquiera de los dos casos, susceptible de traducir en un deber jurídico el comportamiento que se le exige a la parte demandada, más allá de cuanto ha sido admitido por el fallo del tribunal de la causa”

Y agregó: “Ninguna circunstancia aportada a la causa exterioriza, en el reclamante, un interés actual y directo que justifique la condena judicial que persigue”

El Dr. Spacarotel dijo:

“...el actor resulta tercero ajeno a la relación jurídica sustancial, que vincula a los beneficiarios con el órgano de la administración pública competente. Su calidad de habitante del municipio no deja de traslucir una situación jurídica subjetiva asimilable a la de todo habitante de la Nación, que erige su proclama en los términos del artículo 14º de la Constitución Nacional. La ley 12.475 al reconocer a toda persona física o jurídica el derecho de acceso a los documentos administrativos, condiciona nítidamente su ejercicio a la alegación de un “interés legítimo” (art.1º), y debe ser fundada”.

Más adelante explicó:

“...Es claro que el actor en su escrito postulatorio no hacen más que requerir información, pero sin especificar al respecto cuál es el interés diferenciado, cualificado, en relación a la información que solicitan (destino contribución especial infraestructura), y en qué medida, la indisponibilidad de la misma se presenta como un agravio de insusceptible reparación para viabilizarse a través de la acción rápida y expedita de la acción de amparo (art. 20 inc. 2 de la Const. Pcia.)...”

El mismo Magistrado se pronunció en favor de la legalidad de la restricción impuesta por la ley provincial:

“...Si bien se ha sostenido que el derecho de acceso a la información permite a su titular solicitar, recibir, consultar datos e información pública, sin necesidad de invocar fundamento alguno...otorgándole a su ejercicio una gran amplitud, lo cierto es, que en el ámbito de la provincia de Buenos Aires, la Ley específica en la materia, prescribe que 'La solicitud de acceso a los documentos debe ser fundada... ' (art. 5º, Ley 12.475)...”

En idéntico sentido, la Cámara había resuelto otra causa similar en autos “Bani Héctor Alfredo c/ Municipalidad de Mercedes y Otro/a s/ Amparo” con fecha del 04 de mayo de 2010¹³⁵, en donde replicó la misma fundamentación.

-De esta justificación puede extraerse que la Cámara de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo ha apoyado sin escarmiento que la Provincia puede reglamentar el derecho de acceso a la información pública de forma contraria a lo que manda la Convención Americana de Derechos Humanos, la Constitución Nacional e incluso la propia C.S.J.N.

c. Los agravios del actor ante la Suprema Corte: El actor se agravió e interpuso recurso extraordinario de inaplicabilidad de ley o doctrina legal. Explicó que para requerir el acceso a la información pública —y accionar judicialmente en defensa de dicha prerrogativa— no es necesario demostrar un interés diferenciado, legítimo o particularizado, sino que para configurar un “caso” que habilite la actuación judicial ante la vulneración del derecho basta con la denegación de la información requerida, sin la necesidad siquiera de explicar por qué la misma sería necesaria para custodiar otro derecho, ni la necesidad de que se vea lesionado otro derecho.

En el mismo sentido, se refirió a la interpretación que la Corte Interamericana de Derechos Humanos realizó del art. 13.1 del Pacto de San José de Costa Rica en el caso “Claude Reyes c. Chile”. Señaló que el tribunal inferior le exigía al actor que demuestre una afectación personal o un interés directo para reclamar judicialmente el derecho que le asiste, en una interpretación diametralmente opuesta a la propiciada por la CIDH con relación al derecho de todas las personas a recibir información y la obligación positiva del Estado a suministrarla.

En base a ello, argumentó que la Provincia de Buenos Aires había dictado varias

¹³⁵ “Bani Hector Alfredo c/ Municipalidad de Mercedes y Otro/a s/ Amparo”, Cámara en lo Contencioso Administrativo de La Plata, 04/05/2010. Extraído online de <http://mev.scba.gov.ar/>.

normas a fin de reglamentar el derecho de acceso a la información pública (Ley N°12.475 y su Decreto reglamentario 2549/2004) que son de inferior jerarquía a las normas constitucionales involucradas, y por lo tanto planteó la inconstitucionalidad del art. 1° de la Ley N°12.475 por limitar el derecho de acceso a los documentos administrativos a toda persona física o jurídica que tenga un interés legítimo.

d. El fallo de la S.C.B.A. Legitimación amplia. En este importante precedente resuelto el 09 de marzo de 2016 la Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires interpretó que, contrariamente a lo sostenido por la Cámara, el titular del derecho de acceso a la información pública no debía acreditar un interés directo o una afectación personal, ni siquiera expresar los motivos por los cuales requería la información. Así, destacó los antecedentes de la CIDH en “Claude Reyes y otros c. Chile” y los precedentes nacionales de la C.S.J.N., “CIPPEC” (2014) y “Asociaciones de Derechos Civiles” (2012).

Para mayor abundamiento, citó el caso “Claude Reyes y otros” en cuanto describe la legitimación amplia, abarcativa de *“toda persona a solicitar el acceso a la información bajo el control del Estado, con las salvedades permitidas bajo el régimen de restricciones de la Convención”* (cursiva agregada). Mencionó la obligación positiva del Estado de suministrarla, de forma tal que la persona pueda tener acceso a conocer esa información o reciba una respuesta fundamentada cuando por algún motivo el Estado pueda limitar el acceso a la misma para el caso concreto.

Resaltó también, *que dicha información debía ser entregada sin necesidad de acreditar un interés directo para su obtención o una afectación personal, salvo en los casos en que se aplique una legítima restricción.* El derecho en cuestión evoluciona progresivamente y, por regla general, toda persona ha de tener acceso a la información pública. Lo fundó en la Constitución Nacional, en los tratados internacionales que revisten jerarquía constitucional de acuerdo al art. 75 inc. 22, y expresamente en la Constitución

provincial en su art. 12 inc. 4°.

De este modo el máximo tribunal provincial apoyó el valor instrumental del derecho de acceso a la información, como condicionante para el ejercicio pleno de otros derechos, en orden a la libertad de expresión y al conocimiento de la cosa pública, lo que justifica la amplitud en cuanto a su reconocimiento.

Por último, interpretó que le asistía razón a Albaytero, en cuanto afirmó que para reclamar administrativa o judicialmente el acceso a la información pública no era necesario acreditar un interés especial, diferenciado o cualificado, lo que se compatibiliza con el expreso reconocimiento en la Constitución provincial del derecho a la información y a la comunicación (art. 12 inc. 4) y la garantía de tutela judicial continua y efectiva y de acceso irrestricto a la justicia, que fluye del art. 15 de la Constitución de la provincia.

Se puede analizar que en el caso, la S.C.B.A., realizó una interpretación integradora del ordenamiento jurídico pero también se abstuvo de realizar explícitamente el control de constitucionalidad. Pese a la ausencia de la explícita calificación el fallo decidió no aplicar la Ley provincial N° 12.475 al caso concreto, lo que no es otra cosa que considerarla inconstitucional.

Finalmente, la S.C.B.A., hizo lugar al recurso extraordinario de inaplicabilidad de ley interpuesto y ordenó a la demandada, Municipalidad de Quilmes, que en el plazo de sesenta días brinde la información solicitada, imponiéndole el pago de las costas¹³⁶.

6.6. "Longarini, Cristian E. y otros c. Ministerio de la Producción y otros. Amparo. Recurso extraordinario de inaplicabilidad de ley", SCJBA, 29/03/2017¹³⁷

a. Hechos. Cristian Ezequiel Longarini y Enrique Oscar Genovese, como vecinos

¹³⁶ Cabe agregar que de la averiguación del caso y su seguimiento en el sistema de Mesa de Entradas Virtual, surge que la Municipalidad demandada apeló los honorarios de los abogados del actor, los que fueron reducidos sustancialmente por la Cámara de Apelación en lo Contencioso Administrativo de La Plata, logrando una sentencia definitiva recién a mediados de 2019 por un monto ínfimo que elimina sustancialmente el incentivo de cualquier letrado de litigar contra el Estado.

¹³⁷ "Longarini, Cristian E. y otros c. Ministerio de la Producción y otros. Amparo. Recurso extraordinario de inaplicabilidad de ley", SCJBA, 29/03/2017. Disponible en la web oficial de la Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires, URL: <https://juba.scba.gov.ar/VerTextoCompleto.aspx?idFallo=141823>

afectados en su salud, en su propio interés y en el de la colectividad, dedujeron acción de amparo ambiental contra el Ministerio de Asuntos Agrarios y Producción y la Secretaría de Política Ambiental de la Provincia de Buenos Aires, en la cual sostuvieron como fundamento de su demanda, la existencia de omisiones de control por parte de la autoridad pública respecto del establecimiento industrial propiedad de empresa Atanor, ubicado en la localidad de Munro. Solicitaron se ordene la clausura inmediata de la empresa por no contar con certificado de aptitud ambiental y, entre otras peticiones, que la Provincia brinde información ambiental veraz, completa e irrestricta referida a la planta y de toda otra radicada en la zona del conflicto ambiental, exigiéndose la remisión al Juzgado de las constancias y antecedentes existentes en los organismos o entidades públicas provinciales, incluida la Autoridad del Agua, referidos a mediciones, análisis y resultados de estudios del aire, suelo, subsuelo y napas freáticas, realizados dentro de la citada planta y en su zona de influencia.

En cuanto a su legitimación, fundaron su petición en la circunstancia de habitar en la zona de influencia de la planta de Atanor, afirmando que por razones de vecindad han padecido y padecen innumerables daños a la integridad física y salud, a lo que se suma la continua lesión al derecho humano a un ambiente sano y equilibrado. Expresaron que accionaban tanto en su propio interés, como en el de la colectividad a la que pertenecían.

b. Sentencia de Primera Instancia. En el caso, la Jueza de Primera Instancia rechazó la demanda de información porque los accionantes no acreditaron haber interpuesto la debida solicitud de información ambiental a la entonces Secretaría de Política Ambiental, de modo que no hicieron nacer el proceso administrativo del que surgiría la obligación de manifestarse de la Administración.

c. Fallo de la Cámara. Interpuesta apelación por los accionantes, la Cámara confirmó el pronunciamiento de primera instancia, entendiendo que no se evidenciaban incumplimientos por parte de la Administración.

d. Resolución de la Suprema Corte. Contra ese pronunciamiento, la parte actora dedujo recurso extraordinario de inaplicabilidad de ley o doctrina legal, siendo admitido por la Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires.

En una importante labor judicial la Corte requirió varias medidas para mejor proveer¹³⁸ y basándose en normativa ambiental (arts. 41 de la Constitución Nacional; art. 28 de la Constitución provincial, arts. 2º, inc. i] y arts. 16 a 18 de la Ley 25.675; art. 3º, Ley 25.831), si bien reconoció que existían constancias en la causa que evidencian que la autoridad pública demandada brindó en autos información existente en diversas tramitaciones administrativas, también entendió que el derecho que no se agotaba con los datos brindados por lo que subsiste el interés de los reclamantes en recibir información actualizada de modo permanente y eficaz.

Para ello destacó el reconocimiento del derecho de acceso a la información pública, tanto por la Constitución Nacional, como por la provincial, que “...establecen el principio republicano de gobierno siendo una de sus manifestaciones primordiales la exigencia de publicidad de los actos de las autoridades del Estado (art. 1º, Const. prov.)”

Señaló el Máximo Tribunal provincial que las directivas de acceso a la información adquirirían mayor fuerza en campos en los que la información es peculiarmente necesaria, como ocurre en la materia ambiental, expresamente reconocido por el art. 41 de la Constitución nacional. Deber que involucra -de un lado- recolectar y procesar la información, presuponiendo control efectivo de las situaciones real o potencialmente riesgosas al ambiente y también una obligación activa de suministrar y difundir públicamente a la sociedad la información acumulada y actualizada de modo permanente y eficaz.

Así, condenó al Organismo Provincial para el Desarrollo Sostenible (OPDS) a que cada seis meses efectúe estudios de monitoreo del suelo, subsuelo y napas freáticas y

¹³⁸ Medidas de prueba adoptadas de oficio por el juzgador a fin de propiciar la verdad material y decidir fundadamente.

emisiones a la atmósfera, permitiendo el libre acceso a la información a los accionantes y a los habitantes de la zona de influencia, habilitándose su participación durante la ejecución de las acciones llevadas a cabo para cumplir con los parámetros impuestos por la normativa ambiental.

6.7. Conclusiones del análisis de la jurisprudencia provincial.

Son escasos los pronunciamientos de la Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires con relación al derecho de acceso a la información pública, de los fallos estudiados parece inferirse que el máximo tribunal provincial negó el acceso a la jurisdicción consistentemente durante años en lo relativo a la materia, hasta que resolvió “Asociación de Derechos Civiles” en 2012 y “Albaytero” en 2016.

Previo a lo anterior, fue dominante el criterio sostenido por la Cámara en lo Contencioso Administrativo de La Plata, que avaló la validez de la exigencia dispuesta por los art. 1° y 5° de la ley 12.475 en tanto limitaba el acceso a “documentos administrativos” en manos del Poder Ejecutivo a quien fundase su “interés legítimo” por escrito. Estas exigencias reglamentarias fueron consistentemente entendidas como razonables y ajustadas a la competencia de la legislatura provincial, avasallando el derecho reconocido por la Constitución Nacional y tratados de derechos humanos obligatorios para la República Argentina.

En base a la limitación existente en la normativa bonaerense tampoco se ha ubicado fallos que versen sobre el acceso a información bajo dominio del Poder Legislativo o Judicial, quienes no revisten el carácter de sujetos pasivos.

A partir de este estudio resulta posible advertir también que la mayoría de los litigantes en materia de acceso a la información fueron activistas políticos, asociaciones civiles de derechos humanos y periodistas, todos ellos procurando información para el control de la gestión pública, de forma coincidente con lo evaluado a nivel nacional.

Los procesos transitados por estos litigantes fueron largos y en numerosas ocasiones quienes los promovieron resultaron perdidosos debiendo cargar con las costas, porque el derecho que nominalmente poseían, no les fue reconocido en los tribunales provinciales.

Estos procesos fueron evidentemente costosos y solo pudieron ser afrontados por unos pocos con gran determinación e incentivos para ejercer este derecho, que la mayoría de los particulares y medios de comunicación no tendrían, por lo que nunca hubieran promovido un proceso judicial.

7. Conclusiones del capítulo.

A lo largo de esta sección de la investigación se ha logrado confirmar las Hipótesis 2° y 3°. En cuanto a la primera “La actual regulación del derecho de acceso a la información pública en la Provincia de Buenos Aires a través de la Ley N° 12.475 no guarda conformidad con los estándares interamericanos que obligan a la República Argentina en la materia, comprometiendo la responsabilidad internacional del Estado ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

La Provincia incumple su deber de suprimir las regulaciones y prácticas contrarias al derecho, así como también su obligación activa de expedir normas positivas conforme el artículo 2 de la CADH, siendo los principales aspectos a señalar lo siguientes: (a) limita el concepto de “información pública” al solo regular el acceso a “documentos administrativos” producidos por el Poder Ejecutivo; (b) reduce el número de legitimados pasivos que deben brindar información al no obligar Poder Legislativo, Poder Judicial, sociedades estatales y con participación estatal, entes autárquicos provinciales y otros entes que perciben o manejan fondos públicos o prestan servicios públicos; (c) siendo un derecho que corresponde a todas las personas sin distinción, la norma discrimina el acceso, al otorgar legitimación activa solo al que logre fundamentar respecto de la misma un “interés legítimo”; (d) también limita el acceso a través de una serie de barreras formales como el deber de constituir domicilio en el

radio del ente, formular el pedido por escrito, entre otros formalismos y (e) no posee un órgano garante con facultades de control suficientes.”

Se ha podido verificar cada uno de los supuestos afirmados en la Hipótesis 2° a través de los Capítulos II y III y del estudio pormenorizado de cada uno de los artículos de la Ley N° 12.475 en este Capítulo IV. Esto ha permitido confirmar la incompatibilidad de la normativa bonaerense con los estándares constitucionales e interamericanos que rigen en Argentina. Esta grave antinomia requiere un pronunciamiento concreto y expreso acerca de su inconstitucionalidad el cual ha sido evitado por los tribunales. Aceptar este hecho parece útil para avanzar hacia una futura reforma legal.

También se han aportado algunos fundamentos al respecto de la Hipótesis 3°, donde se afirmó que “de *lege ferenda* resulta necesario que la Provincia de Buenos Aires adecue su normativa interna para garantizar este derecho fundamental a todas las personas y evitar posibles condenas internacionales para el país. En efecto, sería positivo que adhiriera a la regulación nacional que dispone la Ley N° 27.275 o propicie la sanción de una nueva norma en base a los parámetros internacionales establecidos por la Ley Modelo Interamericana de Acceso a la Información Pública y su Guía de Implementación”.

Para afirmar esto se procedió a elaborar observaciones y recomendaciones de mejora legislativa en cada uno de los aspectos estudiados de la norma local. Puede aseverarse a esta altura que sería deseable que exista una regulación homogénea en todas las provincias para evitar continuar con la disparidad que perjudica a los argentinos y hace que algunos ciudadanos tengan mejores derechos que otros.

II. Conclusión general.

“El acceso a la información pública es un requisito indispensable para el funcionamiento mismo de la democracia”

Asamblea General OEA, 2003

El derecho humano de acceso a la información pública goza en nuestro país de reconocimiento formal en las normas de mayor jerarquía del orden jurídico ya desde la Constitución Nacional de 1853, en sus artículos 1, 5 y 33 y luego a través de los artículos 41, 42 y 75 inciso 22 incorporados en la reforma de 1994. También, a nivel convencional en el artículo 19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de Naciones Unidas, su Protocolo Facultativo y el artículo 13, inc.1 de la Convención Americana de Derechos Humanos.

Dichos tratados resultan obligatorios y vinculantes en Argentina en virtud de los artículos 26 y 27 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados.

Asimismo, la CADH prescribe que los Estados signatarios deben adoptar disposiciones de derecho interno que vuelvan operativos los derechos y libertades reconocidos (art.2). Esto implica la necesidad de legislar el modo en que se ejercitan los derechos convencionales sin alterar su contenido, y eliminar toda norma o práctica contraria a los mismos.

Argentina también reconoció la competencia de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en cuyo seno surge la Relatoría Especial sobre la Libertad de Expresión y el Acceso a la Información, que ha venido elaborando informes anuales desde 1998, definiendo el alcance de este derecho fundamental y elaborando recomendaciones para cumplir con la CADH.

Posteriormente, la OEA aprobó la Ley Modelo de Acceso a la Información Pública y su Guía de implementación en el año 2010, para facilitar a los Estados la adaptación de sus normativas conforme los estándares internacionales elaborados a lo largo del tiempo y los principios interpretativos del fallo “Claude Reyes y otros”.

Pese a ello, la normativa argentina mantuvo sin modificaciones por décadas un

régimen legal restrictivo al derecho de acceso a la información y limitado al ámbito del Poder Ejecutivo Nacional, incumpliendo con los principios propios de la forma de gobierno republicana e inobservando las obligaciones asumidas en los tratados internacionales. Esto fue expresado en la Hipótesis 1° de esta investigación y corroborado en los Capítulos II y III.

Luego de esto, la investigación abordó cómo estas contradicciones normativas entre reglas de menor jerarquía (como el Decreto 1172/2003) con la Ley Suprema fueron exhibidas en diversos fallos de la Corte Suprema de Justicia de la Nación mientras numerosos proyectos de ley eran desatendidos por el Congreso.

Los pronunciamientos también demostraron que pese a la vigencia nominal del derecho de acceso a la información pública, la existencia de normas de menor jerarquía contrarias al derecho y prácticas favorables al secretismo estatal, se convertían en un obstáculo insalvable para la ciudadanía y el periodismo.

Recién durante el año 2016 se aprobó a nivel nacional la Ley N°27.275 de Acceso a la Información Pública, que adoptó buena parte de las recomendaciones de calidad normativa deseables en la materia y cuya implementación aún se encuentra en proceso.

La situación de las provincias argentinas evidencia diferencias notables. Algunas jurisdicciones cuentan con regulaciones avanzadas (Ciudad de Buenos Aires, Mendoza y muchos municipios), otras ni siquiera comprenden este derecho (Formosa, San Juan y La Pampa) y algunas tienen normas muy restrictivas, como la Provincia de Buenos Aires, abordada en esta investigación.

A nivel local, la Constitución de la Provincia de Buenos Aires receptó el derecho a la información en sus artículos 12, inc. 4°, 28, 38 y 59. Sin embargo, no contó con regulación legal hasta la sanción de la Ley provincial N° 12.475 del año 2000, que reguló el Derecho de Acceso a Documentos Administrativos y su póstuma reglamentación a través del Decreto 2549/04.

Estas normas, fundamentadas en altos propósitos de publicidad, resultaron deficientes e inadecuadas.

En primer lugar, la normativa bonaerense redujo el objeto del derecho al acceso a “documentos administrativos” y estableció como único sujeto pasivo el Poder Ejecutivo provincial, negando así la obligación de responder del Poder Legislativo y el Poder Judicial.

En la misma medida dejó de lado las sociedades estatales y de participación estatal, entes descentralizados, autárquicos y empresas y asociaciones que reciban o manejen fondos públicos o presten servicios públicos.

En segundo lugar, el derecho de acceso cuya legitimación activa corresponde a toda persona (Capítulo I y II) fue limitado a aquellos que pudieran acreditar un “interés legítimo”, el cual deberían fundar por escrito. Esto es contrario a los principios fundantes de este derecho: transparencia, máxima divulgación, informalidad, accesibilidad y apertura.

En tercer término, exige formalidades extrínsecas e intrínsecas impropias, como la necesidad de presentar el pedido por escrito, en formato papel, ante el ente que posee los documentos y la obligación de constituir domicilio en el radio del mismo.

De esta forma incumple las recomendaciones de la Ley Modelo Interamericana para mejorar la accesibilidad e informalidad, como la posibilidad de remitir peticiones por correo electrónico, por medio de páginas web, por teléfono o correo. Tampoco comprende la posibilidad de pedidos anónimos de información.

Además, regula como autoridad de aplicación la Secretaría de la Gobernación, ente que no ejercita tal función. La Dirección de Acceso a la Información de la provincia, que aparece como la división más capacitada en la materia, carece de facultades de sanción frente a la negativa injustificada de las dependencias intimadas.

Por último, la provincia tampoco cumple con el deber de transparencia activa que comprende el derecho y no establece un plan obligatorio que prescriba a cada uno de los

poderes provinciales información que deben publicar.

En conclusión, esta normativa no reglamenta de forma razonable el derecho, sino que crea trabas y limitaciones, que otorgan discrecionalidad al poder para negarse a responder y a rendir cuentas.

También se pudo acreditar que en el peor –o mejor– de los casos, el peticionante de información podría ejercer su facultad de litigar en el sistema judicial provincial para ejercer su derecho constitucional, pero no tendría garantías. Hasta hace pocos años la justicia bonaerense sostuvo la constitucionalidad y aplicabilidad de la norma provincial. Recién a partir del fallo “Asociación por los Derechos Civiles” (2014) y “Albayteiro” (2016) esta tendencia parece haberse revertido, pero nunca se ha declarado expresamente la inconstitucionalidad de la ley provincial.

En el caso de litigar, el peticionante deberá transitar varios años de proceso con enormes costos temporales, personales y económicos. Aun con sentencia favorable, esto no ha derivado en sanciones hacia la provincia o hacia los funcionarios que se negaron injustificadamente a responder. Sería una victoria pírrica para el administrado.

Habiendo descrito los obstáculos que instala la ley provincial al acceso a la información, es apropiado concluir que resulta no solo inadecuada sino abiertamente contradictoria a normas del más alto rango, debiendo ser considerada inconsistente con la Constitución Nacional e incompleta. Estas afirmaciones, contenidas en la Hipótesis 2° también han sido confirmadas en el desarrollo del Capítulo III y IV de esta investigación.

A lo largo de la obra se ha demostrado que el derecho de acceso a la información corresponde formalmente toda persona sin distinción y sin importar la provincia que habite. A pesar de esto, la falta de regulación local o la existencia de una normativa contraria a la Constitución, como la bonaerense, vuelven el ejercicio empírico del derecho en una odisea de imposible cumplimiento, tornándolo no operativo.

La información es el presupuesto de las decisiones racionales porque brinda elementos de convicción para escoger a los funcionarios públicos en cada comicio electoral. Es preciso que la ciudadanía pueda saber cómo se designan los empleados y funcionarios, bajo qué sistemas de publicidad y oposición de antecedentes, cuánto gana cada quien efectivamente, acceder a los procedimientos de licitaciones públicas y contrataciones así como verificar el cumplimiento de los contratos por parte de los ganadores. Se debe poder controlar los ingresos de cada ente o empresa estatal así como el cumplimiento de sus funciones, pues nada es gratuito, sino que todo el sistema público se ve atravesado por una variable constante: toda la actividad es sostenida por recursos públicos extraídos de la población.

Si nos preguntamos, en la Provincia de Buenos Aires, si realmente tenemos un derecho efectivo de acceso a esta información, la respuesta actualmente parece concluyente: no. En consecuencia, este trabajo pretende favorecer, de *lege ferenda*, la discusión de una progresiva mejora legislativa en la materia, adecuada a los estándares interamericanos.

El derecho de acceso a la información pública es un pilar fundamental para la construcción de la república y un presupuesto para la libertad de elección. Es tiempo que deje de ser sólo una frase nominal que disfraza la vestimenta del constitucionalismo provincial y se torne letra viva a través de acciones reales de transparencia institucional. Un derecho que se reconozca a todas las personas con igualdad, para controlar al poder e iluminar las decisiones de la democracia.

“Seamos esclavos de la ley, para que podamos ser libres”

Marco Tulio Cicerón – Pro Cluentio



Universidad de
San Andrés

ANEXO I. TRANSCRIPCIÓN DE ENTREVISTAS

1. Entrevista realizada a María Inés Selwood.

María Inés Selwood, es Licenciada en Ciencias de la Comunicación y actualmente se desempeña como Jefa de la Oficina de Gobierno Abierto en Consejo de la Magistratura de la Ciudad de Buenos Aires. Fue Asesora principal de la Agencia de Acceso a la Información Pública desde noviembre de 2017 a enero de 2020.

Fue entrevistada de manera telefónica para esta investigación el 10 de octubre de 2018 (archivo de audio grabado). Transcripción a continuación:

— **¿Cómo ha sido la evolución de acceso a la información pública en Argentina desde la creación de la Agencia de Acceso a la Información Pública? ¿Se ha incrementado el ejercicio del derecho?**

La ley (de acceso a la información pública) es del año 2016 y entró en vigencia el 29 de septiembre de 2017, por lo que apenas cumple un año de vigencia. Incorpora un montón de reglas internacionales. Argentina estaba entre los pocos países que no había asimilado los estándares internacionales, estaba quedándose atrás. El primer proyecto que se manda al PEN fue en el año 1999 y todos los proyectos se caían.

Lo que tiene de bueno que la ley sea tardía es que incorporó lo mejor de los estándares y lo estudiado hasta el momento junto con los principios de la Ley Modelo Interamericana. Podemos decir que la ley tiene gran calidad.

Desde la entrada en vigencia de la ley crecieron notablemente los pedidos de acceso y los avances en política de transparencia activa y las respuestas.

De 150 solicitudes en 2016, a más 250 solicitudes en 2017. Y aproximadamente más de 380 en 2018, estaría subiendo a medida que se incrementa la divulgación de este derecho. A medida que se va conociendo esto gracias también a múltiples eventos de formación en los

entes la ley. El ciudadano sabe ahora que cuenta con una segunda instancia administrativa, la Agencia de Acceso a la Información y que si no le contestan, puede recurrir y esta agencia intima. Se intima al cumplimiento y el organismo tiene que cumplir.

En los hechos, desde la Agencia planteamos al organismo –“nos llegó este reclamo te pido que nos envíes todas las actuaciones respectivas”. Ahí cumplen. Se hace un informe de archivo, porque podrían haber contestado en tiempo y no lo hicieron.

Los legisladores pensaron a la Agencia como un garante del derecho de acceso a la información, pero recién se formó con la entrada en vigencia de la misma hace poco más de un año. A la fecha tiene como personal solo 8 personas para ser garante del cumplimiento en todo el país, recién se encuentra en formación, y esperamos que crezca su estructura pero se van dando grandes avances. La función de la agencia comprende el control de todo el poder ejecutivo nacional, entes descentralizados y demás entes obligados. Ser el ente garante de todos estos sujetos obligados es un montón.

— **¿Qué sabes sobre la situación de Acceso a la Información en la Provincia de Buenos Aires?**

En la Provincia de Buenos Aires no está funcionando efectivamente el control para garantizar el derecho, hay una oficina de acceso a la información pública con poco personal y se pretende lograr una adhesión legislativa para modificar la ley provincial que se encuentra atrasada. Estaba solo la Directora, sin oficina.

Se hizo un relevamiento de datos en la Provincia de Buenos Aires y la realidad es vergonzosa a nivel provincial. Sin embargo, existen avances a nivel municipal con ordenanzas muy buenas y varios portales de datos abiertos.

— **La Agencia de Acceso a la Información Pública busca facilitar los pedidos utilizando el sistema de Trámites a Distancia del Estado ¿se ha logrado implementar este método para mejorar la accesibilidad?**

Cuando los ciudadanos ven que les contestan, preguntan más, eso nos entusiasma. Se buscó que se realice el sistema de Trámites a Distancia, cuando empezó se necesitaba Clave Fiscal Nivel 2, lo cual obstaculizaba el acceso. Se logró cambiar ese nivel de restricción alrededor de julio de 2018, el 25 de julio para ser exactos. Siguiendo los principios de informalismo y fácil acceso logramos que se haga simplemente con el DNI, sin necesitar clave fiscal y solo con el número de trámite del DNI, se puede realizar el pedido.

El reclamo por un pedido no respondido actualmente también puede realizarse a través del sistema de Trámites a Distancia. Esto facilitó un acceso federal a la información.

No sabemos bien de donde provienen los pedidos dado que no todos contestan, más o menos de todos lados: periodistas, academia y ciudadanos. Más periodistas de investigación. Las ONG también lo utilizan un montón. Es una garantía para el periodismo de investigación. En cuanto al periodismo activo, en un año se está cumpliendo con un 90 por ciento de los ítems principales de transparencia activa.

— **¿Cómo se va dando el cumplimiento en los otros poderes del Estado, me refiero al Poder Legislativo, Judicial y también el Ministerio Público?**

Respecto al Poder Judicial de la Nación, el Poder Legislativo y el Ministerio Público tienen que tener su propia Agencia de acceso a la información, las cuales aún no se han creado, pero van haciéndolo de a poco. Hay una Mesa de Coordinación que está creando estas oficinas. El nivel de implementación está más avanzado en el Consejo de la Magistratura.

En cuanto a las Provincias, el Consejo Federal para la Transparencia regulado por el Art. 29° de la ley, busca que haya una política homogénea de acceso a la información, para lo cual se han realizado múltiples reuniones con dirigentes en búsqueda que las provincias se comprometan y adhieran a la ley nacional.

2. Entrevista realizada a Karina Banfi.

Karina Banfi, es abogada y diputada nacional. Fue directora general de la Oficina de Acceso a la Información Pública de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Es co-fundadora y ex-secretaria ejecutiva de la Alianza Regional por la Libre Expresión e Información (www.alianzaregional.net), red regional de la sociedad civil dedicada a promover leyes de acceso a la información pública y la defensa de la libertad de expresión en todo el continente americano.

Ha sido consultora para la Relatoría Especial de Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). Coordinó programas regionales de transparencia y gobernabilidad para la Organización de los Estados Americanos (OEA) e integró el grupo de expertos que elaboró la Ley Modelo Interamericana de Acceso a la Información Pública y su Guía de Implementación.

Fue impulsora del Proyecto de Ley de Acceso a la Información Pública aprobado como Ley nacional N° 27.275.

-Fue entrevistada de manera telefónica para esta investigación el 04 de febrero de 2020. (Archivo de audio grabado). Transcripción a continuación:

— **¿Cómo ha avanzado nuestro país desde la sanción de la Ley de Acceso a la Información Pública que vos propusiste?**

Lo que mejor te puede marcar el avance está dado por la creación de la Agencia de Acceso a la Información Pública y cuál ha sido el porcentaje de respuesta que se ha tenido a los pedidos de acceso a la información. Y te puedo dar un caso, el caso más importante y que más se destaca, es que el Congreso de la Nación ha tenido un 100 % de respuesta, siendo que aún no se ha creado el órgano garante. Eso nos habla que desde el cambio de época, cuando llegó Cambiemos al gobierno, con una agenda sin duda de fortalecimiento institucional luego de 12 años de tratar de crear una ley de acceso a la información pública, con 5 fallos de la

CSJN solicitándole al Congreso la creación de esta de ley, creo que todo este proceso hizo mella y generó una naturalización del funcionario público en responder cada vez que se le pregunte.

— **¿Existen más pedidos de acceso a la información luego de la sanción de la ley?**

La realidad es que antes de la ley no se puede medir porque con el Decreto 1172 no había registro de pedidos de acceso a la información, sean contestados o no. No había una estructura, la Secretaria de Fortalecimiento de la Democracia dependía de Jefatura de Gabinete y era el organismo de aplicación, no tenía registro de cuáles eran los pedidos. Si hacías un pedido por el Decreto 1172 a determinada oficina tampoco le reportaba a esta Secretaría. No había una cultura de responder cada vez que el ciudadano preguntaba. Por eso me parece importante contar desde cero a partir que se llevó a cabo el proceso de la ley y el desafío que vamos a tener ahora en esta nueva gestión.

— **A pesar del gran avance a nivel nacional ¿qué ocurre en la Provincia de Buenos Aires con la Ley 12.475 la cual sólo obliga al Poder Ejecutivo?**

La legislatura no tuvo la oportunidad de aprobar la adhesión a la ley nacional de Acceso a la Información, dado que no tuvimos mayoría en la legislatura de la provincia durante el gobierno de María Eugenia Vidal. No se promovió que se votara en la Provincia de Buenos Aires, no tuvo apoyo de la oposición.

— **¿Cuáles son los desafíos encuentra esta nueva gestión (de Alberto Fernández) para el crecimiento del ejercicio de este derecho?**

El desafío más importante es ver lo que pasa con un marco legislativo que obliga a cumplir desde el presidente hasta el “último orejón del tarro”, a diferencia de otras etapas o épocas, donde todos los procesos de institucionalidad y transparencia estaban ligados a la voluntad del político, en esta oportunidad con una ley de acceso a la información pública, lo que tenemos que ver es si hay voluntad de cumplir por parte de los funcionarios públicos.

— **¿Cómo han avanzado las provincias en la adhesión a la ley nacional?**

Jujuy adhirió rápidamente a la ley nacional porque tenía un fervor y una voluntad política de seguir el programa institucional que estaba planteando el gobierno nacional de Cambiemos. Lo mismo Mendoza. Después el caso de Santa Cruz fue muy especial, porque fue parte de las condiciones que el gobierno nacional le puso para hacer el salvataje de deuda contraída por la gestión anterior de Alicia Kirchner, y por eso adhirió a la ley nacional. Sin embargo, si averiguas si hay pedidos, en el gobierno te dicen que la gente no pregunta en Santa Cruz, entonces el funcionamiento es bastante poco. La pregunta es si en realidad hay una vocación de que los funcionarios públicos tengan transparencia activa o es solamente que estuvieron condicionados a sacar la ley para cubrir una deuda onerosa que tuvo en su momento, te acordás de la crisis con los maestros y empleados públicos.

Yo creo que es algo que hay que seguir fomentando, hay que ver quien estará a cargo de esta agenda ya sea en el Ministerio del Interior o Jefatura de Gabinete. Hace dos semanas lo vi al Jefe de Gabinete, Cafiero, en una reunión para seguir un plan de acción del *Open Government Partnership* donde la agenda de acceso a la información es muy importante. Así que bueno, ojalá se pueda avanzar y se tenga en cuenta que la transparencia es una política pública y no una posición política ideológica.

— **Recapitulando, tenemos una coexistencia de la regulación nacional con este gran avance y muchas provincias que poseen regulaciones provinciales obscuras y contrarias a los principios reconocidos por nuestro país en materia de derecho de acceso a la información. Hay muchos pronunciamientos de tribunales provinciales, además de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, que reconocieron con amplitud el derecho y obligan al estado provincial o nacional a cumplir aunque es para los pocos que se atreven a transitar un proceso judicial, para el resto sigue siendo una traba. ¿Qué nos queda por delante?**

Las provincias tienen que adaptar la ley. La ley nacional lo bueno que tuvo es que como fue una de las últimas de toda la región, logró inspirarse en los avances que se habían desarrollado en otros procesos como ocurrió como la ley de México con más de 10 años de implementación, o Chile con 5 años de trabajo, lo que permitió a la ley argentina poder modernizarla y adecuarla y por ejemplo incluir a los tres poderes. Luego, lo que sucede tendrá que ver con cómo se presentan las tensiones que genera la transparencia en el marco del manejo del erario público para un funcionario público. Y ahí va a tener que ver si con la voluntad política y cuál es la línea política que lleva, para nosotros en Cambiemos era fundamental tener una agenda de fortalecimiento institucional, pero también hay que entender que vivimos en un país federal, donde las decisiones las toman los gobernadores, recordemos que había 17 provincias que eran peronistas y que muchas de ellas están gobernadas hace más de 20 años por el mismo gobernador, y en donde no le parece que la transparencia sea un foco necesario de trabajo para su gestión, porque claramente, la gente o lo sigue votando o el sistema que han implementado les sirve para mantener el poder. Eso es algo hay que cambiarlo culturalmente y creo que la democratización de la conversación pública que llevan las redes sociales, es lo que nos va a permitir quebrar de alguna manera este circuito vicioso en donde hay una “política vieja” en donde la transparencia no es uno de los hitos fundamentales de trabajo y de gestión, que se tiene que llevar a cabo como parte del deber del funcionario público, y algunos creen que son construcciones políticas. Bueno, es un proceso, y es un proceso largo, no se va poder resolver de un día para el otro, tiene que ver con esta conversación política que es necesaria para cambiar los sistemas que están arraigados en muchas de las provincias.

3. Entrevista realizada a Guadalupe López.

Guadalupe López es Licenciada en Ciencias de la Comunicación, Docente de la Maestría en Periodismo de la Universidad Di Tella y Directora de Acceso a la Información Pública de la Provincia de Buenos Aires desde enero de 2016 a la actualidad.

Fue entrevistada de manera telefónica para esta investigación el día 11 de febrero de 2020. (Archivo de audio grabado). Transcripción a continuación:

— **¿Se ha avanzado desde la aprobación de la Ley Nacional de Acceso a la Información en la Provincia de Buenos Aires? ¿Existe algún proyecto de ley que busca modificar la Ley 12.475?**

La sanción de la ley nacional marcó un camino a seguir. Sigue con la mayoría de los estándares y la provincia tiene en ese sentido una deuda pendiente, necesita actualizar el marco normativo. La ley nacional no ha tenido adhesiones hasta el momento, marca el rumbo, pero no ha habido muchos avances a nivel federal. En el caso de la Provincia de Buenos Aires, por razones que exceden a esta oficina y que tienen que ver con razones de agenda, no se ha avanzado, ya sea adhiriendo a la ley nacional como con un proyecto propio. La provincia tiene una deuda con el marco normativo, debe actualizarlo, para garantizar efectivamente el derecho de acceso a la información pública como derecho humano con todas las características que tiene.

— **¿Se está impulsando la adhesión a la ley nacional?**

No, yo no diría eso, se están revisando todas las políticas en razón del cambio de gestión y aún no hay una decisión planteada. Lo que sí es que hay intenciones políticas de avanzar y modificar ese marco normativo. En la gestión anterior también se trabajó en el tema pero no se llegó a plasmar en la Legislatura.

En términos de implementación, con el marco normativo que tenemos estamos un poco atados de pie y manos, porque la normativa primero solicita un interés legítimo, es decir,

que en la legitimación activa te requieren una fundamentación de la solicitud, que constituyas domicilio en la ciudad de La Plata, digamos una serie de requisitos que lógicamente desatienden todos los estándares internacionales en la materia y todos los principios que se consagra la normativa de la Ley Modelo de la OEA en adelante (informalidad, gratuidad, etc.). Entonces, en ese contexto, nosotros desde la dirección lo que hemos hecho es tratar de orientar y asesorar a los solicitantes que se han acercado para que presenten su solicitud y tratar de hacerle un seguimiento. Pero nosotros tenemos un montón de restricciones desde el punto de vista normativo. De movida la ley dice que la solicitud debe ser escrita así que si vos estas en Bahía Blanca y querés hacer una solicitud, no tenés modo de realizar esa solicitud por correo electrónico. No podés! No tengo forma de hacerla legal.

— **¿Y qué pasa si quiero hacer una solicitud a la delegación de un Ministerio en la ciudad de Bahía Blanca en vez de ir a La Plata?**

No, no, si existe una delegación del Ministerio, deberían tomártela, pero obviamente existen todas estas limitantes que lógicamente dificultan la implementación.

No obstante ello, nosotros desde la Dirección estamos realizando varios procedimientos, y hasta tanto se modifique la ley nosotros estamos viendo la vía para mejorar estos procedimientos para garantizar de una forma más integral el derecho de acceso a la información pública.

-En estas condiciones ¿si un periodista -o un ciudadano cualquiera- solicita acceso a la información para conocer, por ejemplo, quienes reciben determinados subsidios, quienes los manejan, cuál es su cuantía, podrían solicitarlo?

Como poder solicitarlo: podrían. Pero va a depender de cada funcionario, de acuerdo con esta norma si lo responde o no. Ha pasado que funcionarios aleguen la falta de legitimación activa, o la falta de constitución de domicilio en la ciudad, etc. Hoy lamentablemente es así, queda un poco a criterio del funcionario.

Además, una de las debilidades que tiene la normativa provincial es que vos no tenés una autoridad de aplicación como la Agencia de Acceso a la Información y un órgano de control, entonces dado que la Dirección Provincial es la autoridad de aplicación de la normativa pero no tenemos funciones de policía, no podemos sancionar u obligar al organismo a responder. Entonces si vos lees la ley y el decreto reglamentario de esa ley, tanto el Ministerio como la Secretaría General son autoridades de aplicación, pero ninguna funciona como órgano garante, entonces nosotros no podemos obligar a nadie a responder, solo lo puede hacer Asesoría General de Gobierno, pero tampoco... sus dictámenes no son vinculantes.

La verdad hay mucho por hacer y hemos trabajado todo lo que hemos podido para tratar de atender los casos que han llegado a la Dirección y conducirlos por la vía más beneficiosa al ciudadano, pero en este contexto normativo y sin caminos alternativos, no es sencilla nuestra tarea.

— **¿Desde la dirección manejan datos de cuántos pedidos de acceso a la información se realizan?**

Sí, pero de manera limitada. Como no tenemos un marco normativo que nos habilite, determinadas cosas solo pasan por decisiones políticas. Hoy por hoy, la Dirección de Acceso a la Información Pública no tiene un registro unificado de todo lo que pasa en todos lados, no hemos podido avanzar en eso. Para ello necesitaríamos un tipo de regulación interna que nos habilite a monitorear a todos los organismos. Es algo que me gustaría hacer, y espero que en esta gestión nos habiliten para lograrlo.

Hoy el monitoreo que tenemos es de los casos que llegan a la Dirección. Con lo cual si vos presentás un pedido en el Ministerio de Salud o de Educación en Bahía Blanca, yo no tengo forma de enterarme. No hay un registro unificado. Pero si vos nos enviás un correo a nosotros y nos decís, que vas a hacer la solicitud en determinado organismo, nosotros ahí

vamos a seguir el caso, y te decimos, “avisanos cuando lo presentaste”, “Por favor, quedate con una copia certificada de lo que dan” y ahí podemos hacer el seguimiento.

Las solicitudes que han pasado por esta dirección en los últimos 4 años son entre 60 y 70 solicitudes, de distinto tipo. Las formales, que se presentaron por escrito y se formó un expediente y las informales que son muchas consultas vía mail que reconducimos al circuito formal para que efectivamente se pueda responder o formar un expediente con eso, o, algunas consultas que son más procedimentales (del tipo, cómo hago, a dónde acudo, etc.). Eso es una muestra de lo que pasa por esta dirección, no de lo que pasa por todo el ejecutivo provincial.

— **Cómo señalás, esta regulación tiene mucho por mejorar, pero aun así, solo regula al Poder Ejecutivo actualmente ¿sabes qué ocurre en el resto de los poderes de la Provincia de Buenos Aires?**

No tienen nada, no pasa nada. Hasta donde yo sé no pasa nada. Existen los pedidos de informes hacia algún senador o algún diputado, pero no está regulado qué pasa con la información del poder legislativo y menos aún al poder judicial.

Lógicamente un marco normativo nuevo tiene que darle lugar a esto, a considerar al Estado como un todo en el cual todos los poderes estén incluidos.

— **¿Crees que esta ausencia de legislación afecta el ejercicio del derecho? ¿Las personas no lo ejercen porque les es más difícil? Hay casos de personas que han logrado rebatir la cuestión de la legitimación, pero accediendo a la justicia y transitando varias instancias, lo que conlleva muchos recursos.**

Mirá, si uno va a los datos concretos el marco normativo tiene una posición restrictiva de derechos, pero honestamente yo no podría decir que la ciudadanía en general no ejerce su derecho de acceso a la información pública porque el marco normativo es restrictivo, porque para ejercer el derecho de acceso a la información pública vos tenés que estar informado, quizás no necesariamente necesitás un representante legal pero tenés que saber de qué se trata.

No me consta, incluso en ámbitos donde la legislación es mucho más benévola, de qué pasa con el ciudadano. Tenés el derecho, sabés que existe, lo tenés reconocido y bla bla bla, ¿Cuántas personas ejercen su derecho? Creo que hay mucho trabajo que hay que hacer ahí. Concientización de lo que significa el derecho de acceso a la información pública.

Creo que hay un interés cada vez mayor en ciertos ámbitos de la población en requerir información pero no está generalizado. En nuestro ámbito, en la dirección, la mayor cantidad de solicitudes de acceso a la información que hemos recibido son de ciudadanos de a pie, quiero decir no son de ONGs que cuentan con asesoramiento. Con lo que yo creo que hay un interés de la población en solicitar información y como te digo en algunos casos, hemos logrado sortear los vericuetos legales para llegar a una respuesta, y en otros casos no, por diferentes motivos.

— **Tenemos más de 130 municipios en la Provincia con regulaciones diferentes, ¿cómo es el avance a nivel reglamentario con ordenanzas respecto de los municipios de la Provincia de Buenos Aires?**

Desde la dirección tenemos un panorama hasta hace un año atrás, un estudio realizado de cuáles municipios poseen una regulación de derecho de acceso a la información, lo cual no garantiza que se lleven adelante procesos de implementación exitosos ni mucho menos. Porque esto es lo que pasa en muchas jurisdicciones, tenés una normativa adecuada a los estándares internacionales y no tenés un organismo de aplicación fuerte, y más en un municipio donde es mucho más chico y las relaciones personales toman gran protagonismo.

Durante los últimos años armamos una ordenanza modelo que llevamos a los diferentes municipios, para que tengan normativa.

Lo más relevante que ha hecho la provincia en términos de transparencia en los últimos años, es la ley de declaraciones juradas. Hasta el 2016 ningún gobernador de la provincia ni funcionarios inferiores habían presentado declaraciones juradas, en 2016 la

governadora realizó un decreto y luego se convirtió en ley y obliga a presentar declaraciones juradas de bienes a todos los poderes incluso a la policía bonaerense.



Universidad de
San Andrés

ANEXO II. REFERENCIAS

1. Doctrina.

-ACCIARRI, Hugo A., BARBERO, Andrea; RAMÍREZ MUÑOZ DE TORO, Gonzalo, “Acceso a la información y al empleo de datos en las decisiones judiciales”, LA LEY 19/10/2017, 19/10/2017, 1, (AR/DOC/2782/2017).

ACCIARRI, Hugo (Director), “Derecho, economía y ciencias del comportamiento,” Biblioteca Digital, consulta 15 de marzo de 2020, <http://www.bibliotecadigital.gob.ar/items/show/1713>.

-ALBERDI, Juan B., Bases y puntos de partida para la organización política argentina”, Ediciones Libertador, Buenos Aires, 2005.

-ALEXY, Robert, “Derechos fundamentales, ponderación y racionalidad”, Revista Iberoamericana de Derecho Procesal Constitucional núm. 11, enero-junio 2009.

- BANCO MUNDIAL, “Índice de Acceso a la Información Pública en las Provincias Argentinas: un análisis de la calidad normativa”, Washington DC, 2009.

-BIDART CAMPOS, Germán J., Manual de Derecho Constitucional Argentino, Ediar, Argentina, 6ta. Ed., 1978.

-BUTELER, Alfonso, “Acceso a la información pública, transparencia y lucha anticorrupción”, DJ06/08/2014, 15; La Ley Online (AR/DOC/1900/2014).

-CRUZ PARCERO, Juan A., “Los métodos para los juristas”, *Colección Estructuras y Procesos, Serie Derecho*, pp.17-39. Extraído online de https://www.academia.edu/31096440/Los_m%C3%A9todos_para_los_juristas.pdf

-DE LEÓN ARMENTA, Luis P., “La metodología de la Investigación Científica del Derecho”. Disponible como documento digital en la Web Oficial de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigación Jurídicas de la UNAM, URL: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/facdermx/cont/205/dtr/dtr4.pdf>.

-DÍAZ CAFFERATA, Santiago, *El derecho de acceso a la información pública...*, Lecciones y Ensayos, nro. 86, 2009. pp. 151-185.

-DRUCAROFF AGUIAR, Alejandro, “Derecho de acceso a la información en poder del Estado”, LA LEY 19/06/2014, 19/06/2014, 6 - LA LEY2014-C, 595, La Ley Online (AR/DOC/1610/2014).

-ELENA, Sandra, y PICHÓN RIVIERE, Ana, “Una nueva oportunidad para sancionar una ley nacional de acceso a la información pública”, Documento de Políticas Públicas, Análisis N°132, CIPPEC, Buenos Aires, abril de 2014.

-ELENA, Sandra; ECKER, Glenda, “Índice de acceso a la información judicial de las provincias argentinas” (edición 2015), CIPPEC.

-ELENA, Sandra; HERRERO, Álvaro, “Talón de Aquiles o bala de plata. Diseño del órgano garante en la ley de acceso a información pública”, julio de 2015, CIPPEC.

-ELENA, Sandra; PICHÓN RIVIÈRE, Ana, “Recomendaciones para implementar una política de datos abiertos en el Poder Judicial”, mayo de 2014, CIPPEC.

-FALCÓN, Juan P., “Clarooscuro. Entre la oscuridad de la corrupción y un fallo que ilumina”, Sup. Adm.2014 (junio), 8 - LA LEY2014-C; La Ley Online (AR/DOC/1776/2014).

-GALÁN-GAMERO, Javier, “Cuando el ‘cuarto poder’ se constituye en cuarto poder: propuestas”, Palabra Clave 17, 2014, pp. 150-185. URL:

<https://palabraclave.unisabana.edu.co/index.php/palabraclave/article/view/2666/3389>

-GELLI, María A., Ley de acceso a la información pública, los principios, los sujetos obligados y las excepciones, LA LEY 27/09/2016, 27/09/2016, 1; LA LEY2016-E, 1040 (AR/DOC/2969/2016)

-GORDILLO, Agustín A., *La defensa del Usuario y del Administrado - El Derecho Subjetivo en el Derecho de Incidencia Colectiva, Tratado de Derecho Administrativo*, 10° edición, F.D.A., Buenos Aires, 2010.

-HERRERA, Enrique, *Práctica metodológica de la investigación jurídica*, Astrea, (1ª ed., 3ª reimpresión), Argentina, 2012.

-LOCKE, John, *Ensayo sobre el Gobierno Civil*”, (Traducción: Sergio Albano), Gradifco, 2005, pp.31-39. Título original: *Concerning Civil Government, Second Essay An Essay Concerning The True Original Extent And End Of Civil Government*”, 1690.

-LOEWENSTEIN, Karl, *Teoría de la Constitución*, Editorial Ariel (Trad. Alfredo Gallego Anabitarte), Barcelona, España, 2ed., 1976 (2ª reimpresión, 1979).

-MENDEL, Toby, *El derecho de acceso a la información en América Latina*, Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, oficina de Quito, 2009.

-MORESO, Juan J., y VILAJOSANA, Josep M., *Introducción a la teoría del derecho*, Marcial Pons, Madrid, España, 2004.

-NINO, Carlos S., *Introducción al análisis del derecho*, Editorial Astrea (2ª ed.), Buenos Aires, 2014.

RAWLS, J. *A theory of justice*, edición revisada, Cambridge Mass., Harvard University Press, 1999.

RAZ J., *Practical Reasons and Norms*, Londres, 1975.

-PIAGGIO, Lucas A. y MAHOMED, María M., “Comentario a la ley 27.275”, ADLA2016-33, 25; La Ley Online (AR/DOC/3831/2016).-

-PIAGGIO, Lucas A., MAHOMED, María M., “Comentario al decreto 206/2017”, ADLA2017-7, 27 (AR/DOC/1466/2017)

-PIANA, Ricardo S., AMOSA, Fernando, “Aspectos normativos y jurisprudenciales del derecho de acceso a la información pública en la provincia de Buenos Aires”, LLBA2018 (junio), 3; La Ley Online (AR/DOC/473/2018).-

-PIZZARRO SOTOMAYOR, Andrés; MENDEZ POWELL, Fernando, Manual de Derecho Internacional de Derechos Humanos. Aspectos sustantivos, Universal Books, Panamá, 1era ed., enero 2006.

-PULVIRENTI, Orlando D., Comentario a la acordada 42/2017 (CSJN), ADLA2018-4, 71; La Ley Online, (AR/DOC/91/2018)

-SALGAN RUIZ, Leandro G., “Dimensión colectiva del derecho a la información pública. El acceso a los datos de interés publica como herramienta de control ciudadano sobre el ejercicio de la función pública”, RDA 2017-110, 04/04/2017, 210 (AP/DOC/185/2017)

-SUCUNZA, Matías A., “Acceso a la información pública: apuntes de una ley imprescindible pero insuficiente”, RDA 2017-109, 06/02/2017, 101(AP/DOC/1353/2016)

-TRUCCO, Marcelo F., “La importancia de la libertad de expresión e información en una sociedad democrática”, RCyS2012-III, 235; La Ley Online (AR/DOC/586/2012).

-URRUTI, Leonardo A., “ La representatividad en los Concejos Deliberantes de la provincia de Buenos Aires”, *Revista de Derecho UNS*, Ediuns, Bahía Blanca, octubre de 2012, Año I, Número I, pp. 101-114.

- WEBER, Max, *Economía y Sociedad*, Fondo de Cultura Económica, (Traducción de José Medina Echavarría, Juan Roura Farella, Eugenio Ímaz, Eduardo Garcl+ia Maynez y José Ferrater Mora), España, 2002 (2da ed. en español de la 4ª ed. en alemán, 2da. Reimpresión).

2. Tratados y documentos internacionales.

- “Declaración sobre libertad de expresión e información”, adoptada por el Comité de Ministros el 29 de abril de 1982.

-“Carta Africana sobre Derechos Humanos y de los Pueblos”, OAU, Doc. CAB/LEG/67/3/Rev.5 (1981), artículo 9, reimpresa en 21 I.L.M. 59, 60 (1982). Puede consultarse en español en la web oficial de la Agencia de la ONU para Refugiados, disponible en URL: <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/1297.pdf?view=1>.

-“Convenio de Aarhus”, disponible online en URL:
<http://www.unece.org/env/pp/documents/cep43s.pdf>

-“Ley Modelo de Acceso a la Información para los Estados Africanos”(en inglés “*Model Law for African States on Access to Information*”) disponible en la Web oficial de la Agencia de la ONU para los Refugiados, URL: <http://www.achpr.org/instruments/access-information/>.

-“Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información Pública”, aprobada el 8 de junio de 2010, AG/RES. 2607 (XL-O/10). Disponible en la Web oficial de la OEA (URL: http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/AG-RES_2607_XL-O-10_esp.pdf).

“Tratado de la Unión Europea”, celebrado en Maastricht el 7 de febrero de 1992, disponible en la Web oficial de la Unión Europea, URL: http://europa.eu/eu-law/decision-making/treaties/pdf/treaty_on_european_union/treaty_on_european_union_es.pdf

-Declaración de Principios de Nuevo León. Disponible en la Web Oficial del Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (“SELA”). (URL: http://www.sela.org/attach/258/EDOCS/SRed/2010/10/T023600000464-0-Cumbre_Extraordinaria_de_las_Americas_-_Declaracion_de_Nuevo_Leon.pdf)

-Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión efectuada por la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (en inglés “*Declaration of Principles on Freedom of Expression in Africa, African Commission on Human and Peoples' Rights*”). Puede consultarse el texto oficial en la Web de la Universidad de Minnesota (USA), URL: <http://www1.umn.edu/humanrts/achpr/expressionfreedomdec.html>.

-Declaración De Principios Sobre Libertad De Expresión, Disponible en la Web Oficial de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, URL: <https://www.cidh.oas.org/Basicos/Basicos13.htm>).

-Declaración en la Web de la Organización de Estados Americanos (conocida por sus siglas “OEA”) URL: <http://www.oas.org/es/cidh/mandato/Basicos/declaracion.asp>. Véase a este propósito el art. IV.

-OEA, AG/RES 2607 (XL-O/10)

-OEA, resolución AG/RES, 2514 (XXXIX-O/09).

-Recomendación N° R (2002) 2, adoptada el 21 de febrero de 2002, disponible en la Web oficial del Consejo de Europa URL: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=262135&BackColorInternet=9999CC&BackColorIntranet=FFBB55&BackColorLogged=FFAC75>

-Relatoría para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos: “El Derecho de Acceso a la Información en el Marco Jurídico Interamericano” (2009).

-Relatoría para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos: “El Derecho de Acceso a la Información Pública en las Américas. Estándares Interamericanos y comparación de marcos legales” (2012).

-Resolución N° 428 adoptada el 23 de enero de 1970 por la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, punto 3.

-Web Oficial de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (URL: <http://cidh.oas.org/>)

Web oficial de la Unión Europea, URL: http://europa.eu/scadplus/glossary/green_paper_es.htm.

-Web oficial del Consejo de Europa, URL: <http://assembly.coe.int/nw/Home-EN.asp>

-Web oficial del Parlamento Europeo, URL: http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_es.pdf.

3. Legislación local.

- Ley 27.275 (B.O 29/09/2016).
- Decreto 206/2017 (B.O., 28/03/2017).
- Ley de Procedimientos Administrativos, Ley 19.549 (B.O., 27/4/1972).
- Ley de Responsabilidad Estatal, Ley 26.944 (B.O., 07/08/2014).
- Código Civil y Comercial de la Nación, Ley 26.994, (B.O., 07/10/2014).
- Ciudad de Buenos Aires. Ley N°104 (B.O 29/12/98). Decreto 1361/07. Ley n°303
- Buenos Aires. Ley 12.475/2000. Decreto 2.549/04
- Catamarca. Ley N° 5.336/2011
- Chubut. Ley I N° 156 (Antes Ley N° 3764, B.O. 06/11/92).
- Córdoba. Ley N° 8.803 (B.O. 15/11/99)
- Entre Ríos. Decreto N° 1169/05
- Jujuy. Ley N° 5.886 (promulgada el 18/12/15, Decreto N° 1451-G/16)
- Mendoza. Ley 9070 (B.O.30/05/2018)
- Misiones. Ley IV – N° 58 y Decreto Provincial N° 846/12
- Neuquén. Ley 3.044, (B.O. 06.01.2017)
- Rio Negro. Ley N° 1829 (B.O. 05/07/84) Decreto N° 1028/04.
- Salta. Decreto N° 1574-2002.
- San Luis. Ley N° V-0924-2015 y Decreto Provincial N° 5.063/16
- Santa Cruz. Ley N° 3540 (B.O. 13/07/2017)
- Santa Fe. Dec. N° 0692/2009 y Dec. N° 1.774/2009
- Santiago del Estero. Ley N° 6.753 (B.O. 07/09/2005). Decreto N° 0692/2009.
- Tierra del Fuego. Ley N° 653 (B.O. 03/01/05)
- La Rioja. Ley N° 10.119 (B.O. 20/11/2018)

4. Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos

- Corte IDH, Caso “Kimel Vs. Argentina”. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de mayo de 2008. Serie C No. 177.

- Corte IDH, Caso “Loayza Tamayo Vs. Perú”. Fondo. Sentencia de 17 de septiembre de 1997. Serie C No. 33.

-Corte IDH, Caso “Claude Reyes y otros v. Chile”, 19/09/2006, Serie C, 151, La Ley Online (AR/JUR/15354/2006).

-Corte IDH, Caso Fontevecchia y D’amico vs. Argentina, sentencia del 29 de noviembre de 2011, Serie C No. 238.

-Corte IDH, Caso Salvador Chiriboga Vs. Ecuador. Excepción Preliminar y Fondo. Sentencia de 6 de mayo de 2008. Serie C No. 179.

-Corte IDH, Caso “Fontevecchia y D’Amico c. Argentina”, 29/11/2011, LA LEY 09/02/2012 , 4 con nota de Enzo Finocchiaro; LA LEY 2012-A , 254 con nota de Enzo Finocchiaro; RCyS 2012-III , 238 con nota de Marcelo F. Trucco; LA LEY 16/03/2012 , 4 con nota de Emilio A. Ibarlucía; LA LEY 2012-B , 204 con nota de Emilio A. Ibarlucía; DFyP 2012 (abril) , 269 con nota de Daniel Alberto Sabsay; RCyS 2012-IV , 240 con nota de Gregorio Badeni; La Ley Online (AR/JUR/81007/2011)

-Corte IDH, Caso “Gomes Lund y otros (Guerrilha do Araguaia) v. Brasil”. 24/11/2010. Serie C, nro. 219.

5. Jurisprudencia local

5.1. Corte Suprema de Justicia de la Nación.

-“Asociación Derechos Civiles c. EN-PAMI s/amparo ley 16.986”, CSJN, 04/12/2012, LA LEY 11/12/2012, 11/12/2012, 7; LA LEY 18/02/2013, 4, con notas de Alfonso Buteler y Carlos Aníbal Rodríguez; LA LEY 2013-A, 362, con notas de Alfonso Buteler y Carlos Aníbal Rodríguez; Sup. Adm. 2013 (febrero), 25, con nota de Guillermo Scheibler; LA LEY

2013-B, 21; con nota de Guillermo Scheibler; DJ06/03/2013, 23; LA LEY 08/03/2013, 5; con nota de Iride Isabel María Grillo; LA LEY 2013-B, 116, con nota de Iride Isabel María Grillo; Sup. Const. 2013 (junio), 56, con nota de José C. Pusterla; LA LEY 2013-D, 68; con nota de José C. Pusterla, La Ley Online (AR/JUR/62133/2012).-

-“Centro de Implementación de Políticas Públicas E. y C. y otro c. Honorable Cámara de Senadores del Congreso de la Nación”, Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal, Sala III, 27/05/2005, LA LEY 12/08/2005, 4; con nota de Dolores Lavalle Cobo; LA LEY 2005-D, 848, con nota de Dolores Lavalle Cobo.

-“CIPPEC c. Estado Nacional - Ministerio de Desarrollo Social. dto. 1172/03 s/ amparo ley 16.986”, CSJN, 26/03/2014, LA LEY 07/04/2014, 11 Sup. Adm. 2014 (junio), 3; LA LEY 2014-C, 500; LA LEY 19/06/2014, 6; LA LEY 2014-C, 594; DJ 06/08/2014, 1; La Ley Online (AR/JUR/2946/2014).

-“Urteaga, Facundo R. c. Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas”, 15/10/1998, CSJN, LA LEY 1998-F, 237, Colección de Análisis Jurisprudencial Derechos Hum. y Garantías, Juan Antonio Travieso, 195; Colección de Análisis Jurisprudencial Elems. de Derecho Proc. Civ.; Osvaldo Alfredo Gozaíni, 169; Colección de Análisis Jurisprudencial Derecho Const. Daniel Alberto Sabsay, 589; LA LEY 1998-F, 302, con nota de Alberto B. Bianchi; LA LEY 1999-A, 214, con nota de Germán J. Bidart Campos; Andrés Gil Domínguez, LA LEY 1999-A, 264; con nota de Santos Cifuentes; RCyS 1999, 1086.

-“Vago, Jorge A. c. Ediciones La Urraca S. A. y otros”, CSJN, 19/11/1991, LA LEY 1992-B, 367, DJ 1992-2, 89; Colección de Análisis Jurisprudencial Derecho Civil, Parte General (Director: José W. Tobías), LA LEY, 2003, 327, con nota de José W. Tobías.

-“Cogno, Carlos Alberto c. Municipalidad de la Ciudad de Tartagal s/ amparo - recurso de apelación”, 21/07/2017, Corte de Justicia de la Provincia de Salta, La Ley Online (AR/JUR/48840/2017)

-“A., L. c. EN - M° RREE s/ amparo ley 16.986”, 04/05/2017, CNFedContenciosoadministrativo, SalaII, La Ley Online (AR/JUR/35179/2017)

-“Galíndez, Santiago c. GCBA s/ acceso a la información (incluye ley 104 y ambiental)”, 24/10/2017, CContenciosoadministrativoyTribCiudadAutonomadeBuenosAires, Sala III, La Ley Online; (AR/JUR/82828/2017).

-“Fundación Poder Ciudadano y otros c. EN - Honorable Cámara de Diputados de la Nación s/ amparo ley 16.98”, 21/06/2016, CSJN, La Ley Online; (AR/JUR/42564/2016)

- “Giustiniani, Rubén Héctor c. Y.P.F. S.A. s/ amparo por mora”, 10/11/2015, CSJN, LA LEY 03/12/2015, 03/12/2015, 7 - LA LEY 17/02/2016 , 8, con nota de Christian Alberto Cao; LA LEY 2016-A , 361, con nota de Christian Alberto Cao; DJ16/03/2016, 40 (AR/JUR/44820/2015).

-“Stolbizer, Margarita c. EN - M. Justicia DD.HH. s/ amparo ley 16.986”, 01/09/2015, CSJN, LA LEY 06/10/2015, 06/10/2015, 11 - DJ23/12/2015, 33 (AR/JUR/28331/2015)

- “Garrido, Carlos Manuel c. EN - AFIP s/ amparo - ley 16.986”, 21/06/2016, CSJN, IMP2016-8, 57 - Sup. Adm.2016 (agosto), 12 - LA LEY2016-E, 113 - LA LEY 31/08/2016, 31/08/2016, 12 - DJ05/10/2016, 37 (AR/JUR/37998/2016)

-“Halabi Ernesto c/ P.E.N.-Ley 25873-DTO. 1563/04 S/Amparo Ley 16.986”, C.S.J.N, 24/02/2009 (Fallos, 332: 111, 2009).

5.2. Provincia de Buenos Aires

-“Di Pietro, Marcelo L. y otro c. Municipalidad de Bahía Blanca s/ amparo”, 20/04/2006, Cámara de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo de La Plata. Disponible en la web oficial de la Suprema Corte de la Provincia de Buenos Aires, URL: <http://www.scba.gov.ar/BoletinSCBA/infojubacontencioson6.htm>.

-“Suarez Alejandro Cesar c/Municipalidad de Florencio Varela s/Amparo”, Causa N° 8539-M, Cámara de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo de La Plata, 04/12/2008. Extraído online de <http://mev.scba.gov.ar/>.

“Arabia Gustavo Eduardo c/ Jefatura de Policía Comunal del Partido de Bragado s/ Acción de Amparo” Causa N° 9804-M, Cámara en lo Contencioso Administrativo de La Plata, 08/04/2010. Extraído online de <http://mev.scba.gov.ar/>.

-“Asociación por los Derechos Civiles contra Dirección General de Cultura y Educación. Amparo. Recursos extraordinarios de nulidad e inaplicabilidad de ley”, S.C.B.A, 29/12/2014, causa A. 70.571. Disponible en la web oficial del Poder Judicial de la Provincia de Buenos Aires, URL: <https://juba.scba.gov.ar>.

-“Albaytero, Juan Aníbal c. Municipalidad de Quilmes s/ Amparo. Recurso extraordinario de inaplicabilidad de ley”, 09/03/2016, SCBA, Causa: A.72.274 (AR/JUR/44085/2016)

-“Longarini, Cristian E. y otros c. Ministerio de la Producción y otros. Amparo. Recurso extraordinario de inaplicabilidad de ley”, SCJBA, 29/03/2017. Disponible en la web oficial de la Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires, URL: <https://juba.scba.gov.ar/VerTextoCompleto.aspx?idFallo=141823>

6. Notas periodísticas.

-“Cristina Kirchner logró una histórica reelección y la mayoría en el Congreso”, 24/10/2011, Infobae. URL: <https://www.infobae.com/2011/10/24/612910-cristina-kirchner-logro-una-historica-reeleccion-y-la-mayoria-el-congreso/>.

-“El kirchnerismo tendrá el control absoluto del Congreso”, 30/10/2007, La Nación. URL: <https://www.lanacion.com.ar/politica/el-kirchnerismo-tendra-el-control-absoluto-del-congreso-nid957755>

-“En la confrontación entre el gobierno argentino y la prensa, pierde el periodismo”, 27/12/2012, *The Committee to Protect Journalists*. URL: <https://cpj.org/es/2012/09/en-la-confrontacion-entre-el-gobierno-argentino-y.php>.

-“Uno por uno, los procesados en la causa de los cuadernos de las coimas, con Cristina Kirchner acusada de jefa”, Clarín, Sección “Política”, 21/12/2018, Disponible online URL: https://www.clarin.com/politica/defensa-cristina-kirchner-apela-fallo-cuadernos-coimas-lamentable_0_026u-dllC.html

-“Alonso: En 2003 había 2,2 millones de empleados públicos. En 2014, hay 3,7”, Chequeado, 04/09/2015, nota de Matías Di Santi. Disponible en URL: <http://chequeado.com/ultimas-noticias/alonso-en-2003-habia-22-millones-de-empleados-publicos-en-2014-hay-37/>.

-“Un “plan sistemático” para apropiarse de fondos públicos”, Clarín, Daniel Santoro, 17/08/2016. Disponible en URL: https://www.clarin.com/politica/plan-sistemático-apropriarse-fondos-publicos_0_HJ12iDb9.html

- “El Gobierno negocia un pacto secreto con Irán para olvidar los atentados”, 26/03/2011, Perfil. URL: http://www.perfil.com/noticias/contenidos/2011/03/26/noticia_0004.phtml

-“El INDEC hoy, la máquina de la mentira”, La Nación, 04/02/2015. URL: <https://www.lanacion.com.ar/1765435-el-indec-por-dentro-ocho-anos-despues-de-la-intervencion>

-“Para el Indec, la inflación anual de 2013 fue de 10,9%”, Clarín, 15/01//2014 URL: https://www.clarin.com/economia/indec-inflacion-moreno-precios_0_BJnWAvxiPml.html

-“Los Kirchner y la prensa”, La Nación, 24/08/2010. Disponible en URL: <https://www.lanacion.com.ar/1297429-los-kirchner-y-la-prensa>

- “Después de 15 años finalmente es ley el acceso a la información pública”, La Nación, 15/09/2018. URL: <https://www.lanacion.com.ar/1937926-despues-de-15-anos-finalmente-es-ley-el-acceso-a-la-informacion-publica>

-“Nuevo escándalo en Goya. Detienen a Punteros K cobrando con decenas de Tarjetas de Planes Sociales”, noticia publicada en el Diario La República, 27/06/2014, URL: <http://www.diariolarepublica.com.ar/notix/noticia.php?i=191434#.VIlnltKG9IM>.

-“Política y Pobreza. El clientelismo es lo que deja la pobreza”, Diario Clarín, 05/06/2011, URL: http://www.clarin.com/zona/clientelismo-deja-pobreza_0_493750734.html

-“Sostienen que los Punteros K hacen "La gran Alex Freyre" y amenazan con el fin de los Planes Sociales”, Diario Perfil, 17/10/2014, URL: <http://www.perfil.com/politica/Sostienen-que-los-punteros-K-hacen-la-gran-Alex-Freyre-y-amenazan-con-el-fin-de-los-planes-sociales-20141017-0001.html>.

“Vidal y el Plan estratégico de Modernización del Estado”, El Intransigente, 25/04/2018. Disponible online en URL: <https://www.elintransigente.com/politica/2018/4/25/vidal-el-plan-estrategico-de-modernizacion-del-estado-488230.html>

“La oposición reclamó una ley de acceso a la información pública”, 01/03/2013, Infobae. URL: <https://www.infobae.com/2013/03/01/698913-la-oposicion-reclamo-una-ley-acceso-la-informacion-publica/?outputType=amp-type>

“En la PBA y la CABA se genera más del 50% del PIB nacional”, 17/11/2017, El Economista. URL. <https://www.economista.com.ar/2017-11-la-pba-la-caba-se-genera-mas-del-50-del-pib-nacional/>

“Enfrentará un juicio oral por criticar a Aníbal F.”, Perfil, URL: <https://www.perfil.com/noticias/politica/enfrentara-un-juicio-oral-por-criticar-a-anibal-f-20070731-0025.phtml>

7. Webs oficiales

-Web oficial del Poder Judicial de la Provincia de Buenos Aires: URL:
<http://www.scba.gov.ar/portada/default2014.asp>

-Portal oficial de datos abiertos de la Prov. de Buenos Aires: URL:
<http://datos.gba.gov.ar/>

-Acceso a la Agencia de Acceso a la Información Pública. URL:
<https://www.argentina.gob.ar/aaip>

-Acceso a la Información Pública, Portal de la Provincia de Buenos Aires (dejó de funcionar en marzo de 2020). URL:
https://www.gba.gov.ar/gobierno/acceso_la_informacion_publica

