

# Aportes para una Ley de Acceso a la Información Pública





Buenos Aires, 19 de abril de 2016

**Sres. Diputados/as**  
**Honorable Cámara de Diputados de la Nación**  
**S/D**

De nuestra mayor consideración:

En ocasión del tratamiento legislativo del proyecto de Ley Nacional de Acceso a la Información Pública, las organizaciones abajo firmantes celebramos la apertura de una instancia de participación de la sociedad civil en el ámbito del Congreso de la Nación y hacemos propicia la ocasión para hacer llegar los Sres/as Diputados/as el documento adjunto, que contiene propuestas y recomendaciones en relación a diversos puntos del proyecto enviado por el Poder Ejecutivo Nacional que esperamos sean considerados a fin de consolidar una normativa alineada con los estándares internacionales y constitucionales en materia de acceso a la información pública.

La sanción de una Ley Nacional de Acceso a la Información Pública es una gran deuda de nuestra democracia, y un objetivo que ha motivado un trabajo incansable de nuestras organizaciones desde hace muchos años. En ese sentido, destacamos la iniciativa del Poder Ejecutivo de enviar un proyecto de ley al Congreso y la disposición de los Sres/as Diputados/as de hacer del tratamiento de la Ley una prioridad en la agenda legislativa.

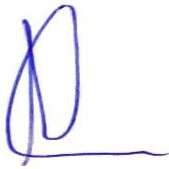
Creemos imprescindible que el proyecto enviado por el Poder Ejecutivo sea discutido acabadamente y enriquecido con los aportes de los demás proyectos presentados por legisladores de los distintos bloques parlamentarios, y con las propuestas de las diversas organizaciones de la sociedad civil, especialistas y demás actores que participen de la discusión.

En particular, consideramos de relevancia asegurar de un modo más adecuado la idoneidad e independencia del titular órgano garante, fortalecer el régimen de excepciones en base al principio de máximo divulgación de la información pública, garantizar adecuadamente el acceso a la justicia ante la denegatoria de información y establecer mayores precisiones sobre los mecanismos que se

crearán para solicitar información, así como sobre las obligaciones del Estado en materia de transparencia activa.

Esperamos que los aportes plasmados en el documento adjunto sirvan de insumo para fortalecer el debate legislativo y quedamos a disposición para ampliar sobre nuestras propuestas.

Sin otro particular, saludamos a ustedes muy atentamente.



**Renzo Lavin**

**Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ)**



**María Baron**

**Directorio Legislativo**



TORCUATO SOZIO  
DIRECTOR EJECUTIVO  
ASOCIACIÓN POR LOS DERECHOS CIVILES

**Torcuato Sozio**

**Asociación por los Derechos Civiles (ADC)**



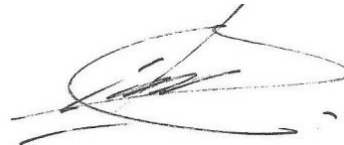
**Vanina Berghella**

**Foro de Periodismo Argentino (FOPEA)**



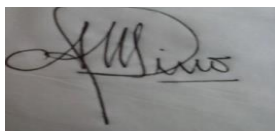
**Yamila García,**

**Fundación Conocimiento Abierto**



**Pablo Secchi**

**Poder Ciudadano**



**Adrián Pino**

**Datos Concepción**

# Aportes para la discusión sobre la Ley de Acceso a la Información Pública

## Introducción

El acceso a la información pública es un derecho humano, fundamental para la democracia y para el ejercicio de otros derechos. Ya desde 1946 la Asamblea General de las Naciones Unidas lo identificaba como la *“piedra angular de todas las libertades”*<sup>1</sup>. Desde ese entonces y hasta la actualidad, la comunidad internacional ha ido reconociendo este derecho en instrumentos normativos de diverso tipo y alcance.

En particular, el derecho de acceso a la información fue reconocido en tratados internacionales de derechos humanos vinculantes para nuestro país como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (art. 19) y la Convención Americana sobre Derechos Humanos (art. 13), ambos con jerarquía constitucional. Asimismo, se encuentra expresamente previsto en el art. 10 de la Convención de Naciones Unidas Contra la Corrupción, de la que Argentina es parte.

En el año 2000 fueron aprobados los Principios de Lima sobre Acceso a Información Pública por el Relator Especial para la Libertad de Opinión y Expresión de la ONU y el Relator Especial para la Libertad de Opinión y Expresión de la OEA, y otras autoridades públicas y OSC<sup>2</sup>, en los cuáles se afirma que al acceso a la información es un derecho humano por el cual toda persona posee la *“libertad de buscar, recibir, acceder y difundir informaciones sin interferencias de las autoridades públicas, previa censura ni restricciones indirectas por el abuso de controles oficiales, y sin necesidad de expresar la causa que motive su ejercicio. El acceso a la información es un derecho de las personas y al mismo tiempo una exigencia de una sociedad democrática”*. Y allí se enfatiza que *“La información pertenece a los ciudadanos. La información no es propiedad del Estado y el acceso a ella no se debe a la gracia o favor del gobierno; éste tiene la información sólo en cuanto representante de los ciudadanos”*.

Posteriormente, la OEA se ha pronunciado en múltiples ocasiones mediante resoluciones de la Asamblea General, en las que reiteró la obligación de los Estados de respetar y hacer respetar el acceso a la información pública a todas las personas, así como promover la adopción de disposiciones legislativas o de otro carácter que fueran necesarias para asegurar su reconocimiento y aplicación efectiva<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Asamblea General ONU, Res.59 del 14 de diciembre de 1946.

<sup>2</sup> Principios de Lima, 16/11/2000.

<sup>3</sup> Ver AG/RES. 1932 (XXXIII-O/03) "Acceso a la Información Pública: Fortalecimiento de la Democracia"; AG/RES. 2057 (XXXIV-O/04) "Acceso a la Información Pública: Fortalecimiento de la Democracia"; AG/RES. 2121 (XXXV-O/05) "Acceso a la Información Pública: Fortalecimiento de la Democracia"; AG/RES. 2252 (XXXVI-O/06) "Acceso a la Información Pública: Fortalecimiento de la Democracia"; AG/RES. 2288 (XXXVII-O/07) "Acceso a la Información Pública: Fortalecimiento de la Democracia"; AG/RES. 2418 (XXXVIII-O/08) "Acceso a la Información Pública: Fortalecimiento de la Democracia"; AG/RES. 2514 (XXXIX-O/09) "Acceso a la Información Pública: Fortalecimiento de la Democracia"; AG/RES. 2607 (XL-O/10) "Ley Modelo sobre Acceso a la Información Pública"; AG/RES. 2661 (XLI-O/11) "Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales"; AG/RES. 2727 (XLII-O/12) "Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales"; AG/RES. 2811 (XLIII-O/13) "Acceso a la información pública y protección de datos personales"; AG/RES. 2842 (XLIV-O/14) "Acceso a la información pública y protección de datos personales".

Por su parte, en el año 2006 la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) resolvió el caso “Claude Reyes y otros v. Chile”<sup>4</sup> y en su sentencia afirmó que el art. 13 de la Convención Americana de Derechos Humanos (CADH) *“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 (...)”*. Conforme este tribunal, *“el actuar del Estado debe encontrarse regido por los principios de publicidad y transparencia en la gestión pública, lo que hace posible que las personas que se encuentran bajo su jurisdicción ejerzan el control democrático de las gestiones estatales, de forma tal que puedan cuestionar, indagar y considerar si se está dando un adecuado cumplimiento de las funciones públicas (...)”*. En consecuencia, *“para que las personas puedan ejercer el control democrático es esencial que el Estado garantice el acceso a la información de interés público bajo su control. Al permitir el ejercicio de ese control democrático se fomenta una mayor participación de las personas en los intereses de la sociedad. (...)”*.

En el mismo sentido, la Relatoría para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) ha emitido numerosos pronunciamientos reafirmando el Derecho de Acceder a Información Pública<sup>5</sup>. En especial, estableció en la “Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión”<sup>6</sup> que *“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.”*

En el ámbito local, el derecho de acceder a información se encuentra contenido en el art. 14 de la Constitución Nacional. En este sentido, la Corte Suprema de Justicia ha desarrollado una prolífica jurisprudencia sobre el tema, interpretando que si bien la Constitución no lo prevé de manera expresa, este derecho constituye una derivación necesaria del derecho a la libre expresión de ideas. Nuestro máximo tribunal se expidió al respecto en los casos “ADC c/ Estado Nacional - PAMI”, “CIPPEC c/ Estado Nacional - Min. Desarrollo Social”, “Giustiniani, Rubén c/ YPF S.A. s/ amparo por mora”.

Conforme lo expresado, el derecho de acceder a información pública es un derecho clave en el marco del sistema democrático, en tanto constituye un requisito insoslayable para que tenga lugar el debate democrático. En efecto, la libre expresión de ideas se vería vaciada de contenido si no se viera acompañada del derecho de contar con información cierta y veraz<sup>7</sup>.

La experiencia de nuestro país en materia de acceso a la información pública, tras 13 años de vigencia del Decreto 1172/03 -que en el momento de su dictado resultó un primer gran avance-, demuestra que es necesario actualizar y reforzar el régimen legal de acceso a la información<sup>8</sup>.

---

<sup>4</sup> Corte IDH, “Claude Reyes y otros v. Chile”, Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia del 19/9/06.

<sup>5</sup> Ver al respecto: CIDH, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, CIDH, Estudio Especial sobre el Derecho de Acceso a la Información, 08/2009; CIDH, Relatoría para la Libertad de Expresión, El Derecho de Acceso a la Información en el marco jurídico interamericano, 30/12/2009; CIDH, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, El Derecho de Acceso a la Información en el marco jurídico interamericano, 7/3/2011;

<sup>6</sup> CIDH, Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión, 108° período de sesiones ordinarias, octubre de 2000.

<sup>7</sup> Cf. CSJN, “ADC c/ Estado Nacional - PAMI” y “CIPPEC c/ Estado Nacional - Min. Desarrollo Social”.

<sup>8</sup> En 2013 ACIJ realizó un estudio de diagnóstico sobre el funcionamiento del Decreto 1172/03 a partir de metodología que incluyó la realización de pedidos a oficinas públicas, empresas del Estado y órganos de

Es por ello que se requiere del dictado de una ley que reglamente el ejercicio de este derecho humano. Se necesita de un instrumento normativo estable que asegure su ejercicio de manera efectiva en los tres poderes del Estado. Esto ha sido advertido por la Corte Suprema de Justicia de la Nación, al punto que al exhortó en dos ocasiones al Congreso Nacional a aprobar una Ley que regule el ejercicio del derecho de acceder a información pública<sup>9</sup>.

Argentina es uno de los cuatro países de la región<sup>10</sup> que aún no cuentan con una ley nacional de acceso a la información pública. Es necesario que esto sea revertido de manera urgente, siguiendo la tendencia de la mayoría de los países de la región que han avanzado en el dictado de normas en este sentido.

A continuación se formularán observaciones sobre el proyecto de ley enviado por el Poder Ejecutivo al Congreso de la Nación::

## **1.A. Órgano garante y garantías de independencia**

Consideramos que el modelo más adecuado para garantizar el cumplimiento de la ley es el de un órgano garante que tenga competencias en todos los poderes del Estado, independientemente de las autoridades de aplicación que se creen en cada poder. Entendemos que este modelo es más idóneo para asegurar la independencia del órgano, y a la vez garantizar iguales estándares de acceso a la información en cada poder. A su vez, no encontramos obstáculos constitucionales para la adopción de un diseño institucional de este tipo, y se descarta que pudiera afectar la independencia de alguno de los poderes.

En particular, la Ley Modelo de Acceso a la Información de la OEA ha contemplado este modelo de órgano garante único (Cap. VI) al recomendar la creación de una Comisión de Información, encargada de velar por el cumplimiento del régimen de acceso a la información. En cuanto a su designación, la norma establece un procedimiento complejo, que supone la designación por el Poder Ejecutivo con acuerdo del Poder Legislativo, mediante una mayoría calificada. Ese proceso, a su vez, incluye instancias de participación ciudadana.

Sin perjuicio de lo expuesto, para el caso en que se opte por un órgano garante por cada poder como lo hace el proyecto enviado por el Poder Ejecutivo, aún sin ser la opción más aconsejable, es necesario establecer garantías para la autonomía de esos órganos y la idoneidad e independencia de sus titulares. Tal como lo establece la Guía de Implementación de la Ley Modelo de la OEA, “la

---

control alcanzados por esta normativa, y que contempló preguntas desde la óptica de un ciudadano con un conocimiento básico del funcionamiento del Estado. De aquellos pedidos, sólo el 40% fue atendido correctamente, mientras que el 31% recibieron una respuesta incompleta y el 27% ninguna. Se evidenció además la falta de coordinación institucional entre áreas competentes, la ausencia de fundamentación de la no-entrega de la información, y sobre todo, el debilitado rol de la Subsecretaría de Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia como dependencia encargada de garantizar la respuesta a las solicitudes y el acceso a la información pública. Ver <https://es.scribd.com/doc/144467915/Informe-Completo>

<sup>9</sup> CSJN, “CIPPEC c/ Estado Nacional - Min. Desarrollo Social”

<sup>10</sup> Los otros son Bolivia, Costa Rica y Venezuela.

independencia es vital para el éxito de este modelo". En tanto el órgano garante tiene funciones de control, es fundamental que éste sea independiente del sujeto controlado.

Sin embargo, los mecanismos de designación y remoción del titular del órgano previstos en el proyecto del Poder Ejecutivo, a nuestro entender, no dan garantías suficientes para asegurar la independencia e idoneidad de su titular. De acuerdo a lo consignado el art. 27 del proyecto, la remoción del Director de la Agencia de Acceso a la Información procede por las causales de mal desempeño, comisión de un delito en el ejercicio de sus funciones o por crímenes comunes. El procedimiento de remoción se realiza en el marco del PEN, que deberá dar intervención a una comisión bicameral del Congreso, cuyo pronunciamiento sería de carácter no vinculante, y luego el PEN decidiría sobre su remoción. En consecuencia, el mecanismo de designación y remoción otorga un alto grado de discrecionalidad al PEN.

Consideramos que esta regulación no brinda las garantías mínimas de independencia necesarias para un órgano de control de esta naturaleza e importancia, al dejar en manos del Poder Ejecutivo la decisión sobre la remoción del titular de la Agencia. Esto es especialmente problemático, dado que el Poder Ejecutivo sería por un lado un sujeto obligado a suministrar información, y a la vez tendría la potestad de designar y remover al órgano encargado de obligarlo a brindar información en caso de que se negara. Esta norma contraviene el principio básico en materia de control público, que señala la inconveniencia de que un órgano controlado tenga facultades funcionales sobre el órgano controlante.

Este artículo es de vital importancia para alcanzar los objetivos planteados en el resto del proyecto. Sin embargo, no se establecen garantías mínimas de independencia para el titular de la Agencia de Acceso a la Información con competencias en el Poder Ejecutivo, aun cuando se disponga que el órgano cuenta con autonomía funcional y autarquía financiera, ya que ese tipo de facultades autónomas podrían caer en un mero formalismo si la remoción de su titular depende de la discrecionalidad del Poder Ejecutivo.

Sugerimos que el proceso de designación cuente con una instancia de concurso público de oposición y antecedentes y que, tanto en el caso del órgano garante del Poder Ejecutivo como del Legislativo, Judicial y Ministerio Público, se aseguren procedimientos de designación y remoción complejos que involucren la participación de más de un poder. En particular, resulta aconsejable la intervención vinculante del Poder Legislativo en la designación y remoción de las agencias de los restantes poderes.

La aprobación del Poder Legislativo en la designación de quien desempeñe el cargo de Director de la Agencia de Acceso a la Información Pública es congruente con lo establecido en la Ley Modelo de la OEA, como también con los procedimientos de designación de los titulares -sea o no un cuerpo colegiado- de los órganos garantes de Chile, Honduras y México<sup>11</sup>. En el marco de la Cámara de Diputados han sido presentados proyectos de ley que contemplan la intervención del Poder Legislativo en la designación del órgano garante, como los presentados por la Diputada Carrizo y Ex-

---

<sup>11</sup> <http://inicio.ifai.org.mx/LFTAIPG/LFTAIPG.pdf> . Por ejemplo, Los comisionados del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales de México son designados por el Senado, y pueden ser objetados por el Poder Ejecutivo.

Diputado Lousteau en 2014 (Art. 48)<sup>12</sup>, el presentado por la Diputada Stolbizer (Art. 9)<sup>13</sup>, el de los Diputados Zabalza y Ciciliani (art. 17)<sup>14</sup>, el presentado por la Diputada Camaño (art. 23)<sup>15</sup> y el proyecto encabezado por la Diputada Banfi<sup>16</sup> (arts. 15 y 22), entre otros.

En la región, los 18 países que han aprobado normativas de acceso a la información pública, han discutido -en algunos casos con más éxito que en otros- sobre la necesidad de crear condiciones normativas para la independencia del órgano garante<sup>17</sup>. A su vez, esto ha sido destacado a través de la Declaración de Atlanta, en la que se destacó la necesidad de independencia de los órganos encargados de asegurar el cumplimiento de las leyes de acceso a la información<sup>18</sup>.

## **1.B.Órgano garante en los poderes Legislativo y Judicial y en el Ministerio Público**

Sin perjuicio de lo señalado en el punto anterior sobre la conveniencia contar con un solo órgano garante para todos los poderes, notamos que el art. 28 del proyecto establece que el Poder Legislativo, el Poder Judicial, y el Ministerio Público crearán un organismo autónomo con competencias semejantes a los de la Agencia de Acceso a la Información.

Si este fuera el modelo que finalmente se adopte, sugerimos que sea esta propia ley la que cree los órganos garantes en cada poder y no supeditar su creación a un nuevo acto, dado que el Congreso está plenamente facultado a hacerlo a través de esta norma sin afectar la independencia de otros poderes. Por su parte, al igual que lo señalado respecto al Poder Ejecutivo, estos órganos deberían prever una instancia de concurso público de oposición y antecedentes y posterior aprobación legislativa.

## **1.C.Requisitos para ser titular de los órganos garantes**

---

<sup>12</sup> Exp. 2993-D-2014.

<sup>13</sup> Exp. 417-D-2016.

<sup>14</sup> Exp. 2971-D-2014.

<sup>15</sup> Exp. 581-D-2016.

<sup>16</sup> Exp.6593-D-2015.

<sup>17</sup> Por ejemplo, en el caso de México, Chile, El Salvador, Honduras y Uruguay se le asignan las facultades de órgano garante a una comisión autónoma, en línea con lo propuesto en la Ley Modelo de la OEA. Al respecto, resulta ilustrativo el comentario a la norma modelo interamericana: "A fin de aumentar la confianza en la institución, es preferible que tanto el ejecutivo como la legislatura participen en el proceso de selección; que cualquier decisión de la legislatura sea por una mayoría calificada suficiente para garantizar el apoyo bipartidista o multipartidista (ej: 60% o dos tercios); que el público tenga la oportunidad de participar en el proceso de nominación, y que el proceso sea transparente(...)" (OEA, Comentarios y Guía de Implementación para la Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información)

<sup>18</sup> Declaración de Atlanta y Plan de Acción para el Avance del derecho de Acceso a la Información, 2008, art. 13: "Los Estados deberían establecer mecanismos independientes de cumplimiento, como las Comisiones de Información, que constituyan vehículos de apelación asequibles, de bajo costo, y oportunos. En la medida en que sea necesario, dichas agencias deberían tener el poder de tomar decisiones vinculantes y ordenar la divulgación de la información. "



El proyecto en su Art. 23 señala los requisitos e incompatibilidades para ser designado Director de la AAIP en el ámbito del Poder Ejecutivo, y requiere “ser ciudadano argentino, mayor de TREINTA (30) años y poseer título universitario (...)” como también demostrar antecedentes que acrediten su idoneidad para el ejercicio del cargo.

Consideramos necesario que se incorporen mayores precisiones para asegurar que el Director de la Agencia cuente con probada experiencia y trayectoria profesional en materia de acceso a la información pública, así como también un fuerte compromiso con la temática y con los valores democráticos. En efecto, este tipo de precisiones relativas a la trayectoria profesional y compromiso con la temática son contempladas en normativa comparada de acceso a la información pública (como ocurre en Uruguay y Honduras), y un mecanismo que podría utilizarse para asegurarlo es el concurso público de oposición de antecedentes, sin perjuicio de la ulterior elección de los órganos políticos sobre los mejores candidatos.

## **2. Principio de máxima divulgación y excepciones a la libre accesibilidad de la información pública**

La ley debería establecer un principio general de máxima divulgación, por el cual se presuma que toda la información es de libre acceso, salvo prueba en contrario fundada en las excepciones previstas en la ley. Asimismo, debería establecerse que en caso de dudas, debe estarse la opción más favorable para el acceso a la información requerida. Este principio ha sido reconocido por la Corte IDH en su sentencia en el caso “Claude Reyes y otros v. Chile”, en la cual afirmó que *“en una sociedad democrática es indispensable que las autoridades estatales se rijan por el principio de máxima divulgación, el cual establece la presunción de que toda información es accesible, sujeto a un sistema restringido de excepciones.”*<sup>19</sup>. Esta cláusula interpretativa se encuentra a su vez prevista en el art. 7° de la Ley Modelo de la OEA.

De acuerdo con el principio general de máxima divulgación, debe disponerse expresamente que las limitaciones al libre acceso a información pública deben ser interpretada de manera restrictiva. Este principio ha sido previsto en el proyecto de la Diputada Camaño (art. 4°)<sup>20</sup>, de la Diputada Conti (art. 6°)<sup>21</sup>; de la Diputada Stolbizer (art. 4°)<sup>22</sup>, del ex Diputado Zabalza y la Diputada Ciciliani (art. 3°)<sup>23</sup>, de la Diputada Carrizo y el ex Diputado Lousteau (art. 5°)<sup>24</sup>, el del Diputado Assef (art. 10°)<sup>25</sup>, el encabezado por la Diputada Banfi (art. 4°)<sup>26</sup>, el encabezado por el Diputado Bossio (art. 6°)<sup>27</sup> y el encabezado por el ex Diputado Pérez (arts. 5°)<sup>28</sup>.

---

<sup>19</sup> Corte IDH, “Claude Reyes y otros v. Chile”, Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia del 19/9/06, Párr. 92.

<sup>20</sup> Exp. 0581-D-2016.

<sup>21</sup> Exp. 1768-D-2014.

<sup>22</sup> Exp. 0417-D-2016.

<sup>23</sup> Exp. 2971-D-2014.

<sup>24</sup> Exp. 2993-D-2014.

<sup>25</sup> Exp. 4103-D-2015.

<sup>26</sup> Exp. 6593-D-2015.

<sup>27</sup> Exp. 1529-D-2016.

<sup>28</sup> Exp. 1476-D-2014.

El art. 8° del proyecto del PEN establece los casos en que puede limitarse el acceso a la información. Sin embargo, la formulación de algunos de los supuestos tienen un alto grado de vaguedad, lo cual puede dar lugar a interpretaciones restrictivas al acceso a la información y que por lo tanto limiten indebidamente este derecho.

Además, estas cláusulas no ponen en cabeza de los funcionarios públicos el deber de justificar acabada y circunstanciadamente los hechos que configuran las excepciones. Esto se aparta de lo dispuesto por la Corte Suprema en el caso “Giustiniani, Rubén c/ YPF S.A. s/ amparo por mora”, en el cual dispuso que *“para no tornar ilusorio el principio de máxima divulgación imperante en la materia, los sujetos obligados sólo pueden rechazar un requerimiento de información si exponen, describen y demuestran de manera detallada los elementos y las razones por las cuales su entrega resulta susceptible de ocasionar un daño al fin legítimamente protegido. De esta forma, se evita que por vía de genéricas e imprecisas afirmaciones, pueda afectarse el ejercicio del derecho y se obstaculice la divulgación de información de interés público.”*<sup>29</sup>.

En un sentido similar, la CIDH ha sostenido que *“en una sociedad democrática es indispensable que las autoridades estatales se rijan por el principio de máxima divulgación, el cual establece la presunción de que toda información es accesible, sujeto a un sistema restringido de excepciones.”*<sup>30</sup>, que sólo son admisibles en tanto sean necesarias para asegurar el respeto a los derechos de terceros y/o la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas<sup>31</sup>. El máximo tribunal regional ha sido enfático en afirmar que *“corresponde al Estado demostrar que al establecer restricciones al acceso a la información bajo su control ha cumplido con los anteriores requisitos”*<sup>32</sup>.

Esta obligación estatal de justificar la configuración de alguna de las excepciones a la provisión de información, ha sido recogida por los proyectos de la Diputada Camaño (art. 4°)<sup>33</sup>, de la Diputada Stolbizer (art. 23°)<sup>34</sup>, del ex Diputado Zabalza y la Diputada Ciciliani (art. 8°)<sup>35</sup>, el encabezado por la Diputada Banfi (art. 4°, 27 y 32°)<sup>36</sup>, el encabezado por el Diputado Bossio (art. 12°)<sup>37</sup> y el encabezado por el ex Diputado Pérez (arts. 13°)<sup>38</sup>. En especial, resulta aconsejable que la propia ley establezca cuáles son los requisitos formales que debe reunir el acto denegatorio frente a un pedido de acceso a información, como lo establece el proyecto de ley encabezado por la Diputada Banfi (art. 32)<sup>39</sup> y el Senador Abal Medina (art. 17)<sup>40</sup>.

---

<sup>29</sup> CSJN, “Giustiniani, Rubén c/ YPF S.A. s/ amparo por mora”, cons. 26°.

<sup>30</sup> Corte IDH, “Claude Reyes y otros v. Chile”, Fondo, Reparaciones y Costas, 19/9/2006, párr. 92°.

<sup>31</sup> Cf. *Ibidem*, párr. 90°.

<sup>32</sup> *Ibidem*, párr. 93°.

<sup>33</sup> Exp. 0581-D-2016.

<sup>34</sup> Exp. 0417-D-2016.

<sup>35</sup> Exp. 2971-D-2014.

<sup>36</sup> Exp. 6593-D-2015.

<sup>37</sup> Exp. 1529-D-2016.

<sup>38</sup> Exp. 1476-D-2014.

<sup>39</sup> Exp. 6593-D-2015

<sup>40</sup> Exp. 3832-S-2015

Asimismo, en virtud de la excepcionalidad de las denegatorias al acceso a información, estimamos que debe ponerse en cabeza de la autoridad que rechaza el pedido la carga de probar que se configuró uno de los supuestos de excepción previstos en esta ley. En este sentido, ha sido previsto en el proyecto de Ley encabezado por la Diputada Banfi (art. 43°)<sup>41</sup>, en el de la Diputada Camaño (art. 22°)<sup>42</sup>, y el de la Diputada Stolbizer (art. 36°)<sup>43</sup>

En relación a las causales específicas previstas en el proyecto, consideramos necesario reformular con mayor precisión los siguientes incisos:

- Art. 8: “Los sujetos obligados sólo podrán exceptuarse de proveer la información cuando una ley así lo establezca o cuando se configure alguno de los siguientes supuestos”. A efectos de evitar confusiones e interpretaciones erróneas, consideramos que debe sustituirse la expresión “cuando una ley así lo establezca” por “cuando esta ley así lo establezca”.
- Inc a. “Información expresamente clasificada como reservada o confidencial o secreta, por razones de defensa o política exterior. La reserva en ningún caso podrá alcanzar a la información necesaria para evaluar la definición de las políticas de seguridad, defensa y de relaciones exteriores de la Nación”. A efectos de limitar la discrecionalidad de los funcionarios en la catalogación de información reservada, consideramos necesario que para considerarla confidencial o reservada se exija la existencia de una Ley que así lo indique. La categoría de “información secreta” debería ser eliminada.
- inc. b. “Información que pudiera poner en peligro el correcto funcionamiento del sistema financiero o bancario”: Debería establecerse qué tipo de información se trata y qué tipo de riesgos al correcto funcionamiento del sistema justificaría la restricción de la información. Es necesario contar con mayores precisiones al respecto, ya que así formulado podría restringirse indebidamente el acceso a información relevante para evaluar políticas públicas en materia económica. En este sentido, el proyecto de la Diputada Camaño agrega la fórmula “y así lo hubiera evaluado fundadamente la Autoridad competente”<sup>44</sup>, y el proyecto de la Diputada Carrizo y el ex Diputado Lousteau<sup>45</sup> establecen en su art. 11 inc. c que “La excepción no debe aplicarse a informaciones técnicas y estadísticas”.
- Inc. e. “Información en poder de la UIF encargada del análisis, tratamiento y transmisión de información tendiente a la prevención e investigación de la legitimación de activos proveniente de ilícitos”: Creemos que el tipo de información no accesible públicamente debería ser acotada sólo a aquella cuya publicidad pudiera poner en riesgo real una investigación que se esté llevando adelante o esté protegida por el secreto fiscal o bancario. De lo contrario, podría interpretarse que toda información en poder de la UIF es inaccesible,

---

<sup>41</sup> Exp. 6593-D-2015.

<sup>42</sup> Exp. 0581-D-2016.

<sup>43</sup> Exp. 0417-D-2016.

<sup>44</sup> Exp. 0581-D-2016.

<sup>45</sup> Exp. 2993-D-2014.

lo cual contraría los estándares de máxima divulgación fijados por la Corte IDH y la Corte Suprema de Justicia de la Nación.

- Inc. M. “Información cuyo acceso requiera un procedimiento específico previsto por una ley dictada con anterioridad a la sanción de la presente ley”: A efectos de evitar interpretaciones restrictivas en el acceso a información, sugerimos incorporar una fórmula que establezca que ese procedimiento específico no se aplicará si el régimen de la presente ley garantiza de un modo más amplio el acceso a información pública. Incluso, sería valioso incorporar un principio general de la ley que establezca que en caso de colisión con otras normas de acceso a la información, deberá estarse al régimen que asegure mayor accesibilidad y que exija menos formalidades. Una posible colisión se da con las regulaciones del procedimiento administrativo que para tomar vista de un expediente exige el carácter de parte interesada<sup>46</sup>, lo cual contraría principios básicos en materia de acceso a la información.
- Inc. 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”: Tal como se encuentra redactado, este inciso resulta vago y no permite identificar con claridad a qué tipo de información se refiere. Consideramos necesario aclarar de qué tipo de información se trata, y definir con mayor precisión el término “investigación”. A su vez, debería preverse que el carácter reservado de la información debe ser conforme una ley que así lo disponga.

### 3. Habilitación de la instancia judicial

De lo prescripto en los arts. 13 y 14 se infiere que ante el silencio, la negativa o la respuesta insuficiente de un pedido de acceso a la información, queda habilitada la instancia judicial ante el fuero Contencioso Administrativo. Sin embargo, esta regulación no habilita expresamente a la acción de amparo como vía para realizar el reclamo, que es la vía más adecuada y rápida para exigir la reparación de un derecho constitucional que está siendo violado de manera actual ante los actos u omisiones del Estado.

Incorporar expresamente a la acción de amparo como la vía adecuada permitirá evitar discusiones dilatorias en sede judicial respecto a la vía procesal correspondiente y seguirá la línea establecida en los casos “ADC c/ Estado Nacional - PAMI”, “CIPPEC c/ Estado Nacional - Min. Desarrollo Social” y “Giustiniani, Ruben c/ YPF S.A. s/ amparo por mora”, respecto a la admisibilidad del amparo como vía procesal más idónea.

Para asegurar más adecuadamente la tutela judicial, podría establecerse un procedimiento específico de amparo por acceso a información pública, que reduzca las formalidades necesarias para interponer la acción, acote los plazos de tramitación y resolución, y establezca expresamente la gratuidad de la vía judicial. El proyecto presentado por la Diputada Camaño, establece una acción de esta naturaleza (Cap. IV)<sup>47</sup>, al igual que el de la Diputada Stolbizer (Cap. III)<sup>48</sup> y el encabezado por la Diputada Banfi (Cap. III)<sup>49</sup>.

---

<sup>46</sup> Ver art. 38 Decreto reglamentario de la Ley de Procedimiento Administrativo.

<sup>47</sup> Exp. 0581-D-2016.

#### 4. Solicitud de información

El Art. 9° prevé que las solicitudes de acceso a la información deberán consignar identidad del peticionario, así como datos de contacto. Consideramos que el pedido de identificación personal es innecesario, dado que el último párrafo de ese artículo establece que se entregará al solicitante una constancia del trámite, y que eso puede servir a los efectos del seguimiento y eventual judicialización del requerimiento. En consecuencia, no hay buenas razones para apartarse del estándar fijado en los arts. 5 inc. d y 20 de la Ley Modelo de la OEA, que establece la posibilidad de realizar pedidos de información de forma anónima, también contemplada en el proyecto encabezado por la Diputada Banfi (Art. 24°)<sup>50</sup>, en el de la Diputada Camaño (art. 7°)<sup>51</sup>, el de la Diputada Stolbizer (art. 20°)<sup>52</sup> y en el de la Diputada Carrizo y el ex Diputado Lousteau (art. 4°)<sup>53</sup>.

En relación a las solicitudes de información, el proyecto establece en su Art. 9° que podrá realizarse por escrito o por medios electrónicos. Se debería contemplar también la presentación verbal u oral, en persona o por teléfono, tal como lo establece la Ley Modelo de la OEA en su Art. 19°. Ello garantiza a todo ciudadano su derecho de acceso a la información, sin generar barreras respecto al nivel educativo o de alfabetismo. Esto se contempla en el proyecto de la Diputada Banfi (art. 24°)<sup>54</sup>, en el de la Diputada Camaño (art. 7°)<sup>55</sup>, el de la Diputada Stolbizer (art. 20°)<sup>56</sup>, y en el de la Diputada Carrizo y el ex Diputado Lousteau (art. 16°)<sup>57</sup>.

Asimismo, el Art. 9° también señala que se entregará al solicitante una constancia del trámite. Es importante establecer mayores precisiones al respecto, e indicar expresamente que a cada pedido le será asignado un número de expediente o registro, para asegurar así que el solicitante pueda realizar un seguimiento y eventualmente iniciar el reclamo correspondiente, en línea con lo establecido en el Art. 20° de la Ley Modelo de la OEA.

En línea con lo prescripto en ese artículo de la Ley Modelo de la OEA, y tal como lo prevé el proyecto encabezado por el ex Diputado Pérez (Art. 10°)<sup>58</sup> y el de la Diputada Carrizo y el ex Diputado Lousteau (art. 17°)<sup>59</sup>, debería establecerse la entrega de la información de contacto del funcionario encargado de resolver la petición de información.

---

<sup>48</sup> Exp. 0417-D-2016.

<sup>49</sup> Exp. 6593-D-2015.

<sup>50</sup> Exp. 6593-D-2015.

<sup>51</sup> Exp. 0581-D-2016.

<sup>52</sup> Exp. 0417-D-2016.

<sup>53</sup> Exp. 2993-D-2014.

<sup>54</sup> Exp. 6593-D-2015.

<sup>55</sup> Exp. 0581-D-2016.

<sup>56</sup> Exp. 0417-D-2016.

<sup>57</sup> Exp. 2993-D-2014.

<sup>58</sup> Exp. 1476-D-2014.

<sup>59</sup> Exp. 2993-D-2014.

## 5. Deber de producir información

El art. 13 del proyecto del PEN establece que se denegarán aquellos pedidos referidos a información que no exista y el sujeto no esté obligado legalmente a producirla. Además de la información que el Estado se encuentra legalmente obligado a producir, consideramos que la ley debería incluir la información que el órgano razonablemente necesita para el desempeño de su función. Este criterio se encuentra en línea con lo sostenido por la Relatoría de Libertad de Expresión de la CIDH, que afirmó que *“El Estado tiene la obligación de producir o captar la información que necesita para el cumplimiento de sus deberes, según lo establecido por normas internacionales, constitucionales o legales”*<sup>60</sup>.

## 6. Divulgación parcial

El art. 12 del proyecto establece que *“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 en los términos del artículo 8° de la presente ley, deberá suministrarse el resto de la información solicitada”*.

Consideramos que esta redacción puede dar lugar a dudas interpretativas en los casos en que un mismo documento contenga en información confidencial e información difundible. Sugerimos modificar la redacción para disipar cualquier tipo de dudas sobre el deber de publicar el documento en cuestión, a excepción de aquellos contenidos que deban permanecer confidenciales a través de su tacha u ocultamiento, tal cual lo establece el art. 41 de la Ley Modelo de la OEA.

Una formulación de este tipo puede encontrarse en el proyecto de la Diputada Camaño (Art. 16°)<sup>61</sup>, del ex Diputado Zabalza y la Diputada Ciciliani (art. 13°)<sup>62</sup>, en el proyecto del Diputado Assef (art. 44°)<sup>63</sup>, en el encabezado por la Diputada Banfi (art. 30°)<sup>64</sup>, en el encabezado por el Diputado Bossio (art. 16°)<sup>65</sup>, y en el de la Diputada Stolbizer (art. 4°)<sup>66</sup>, entre otros.

## 7. Plazo de entrega de información

El Art. 11° establece un plazo máximo de 15 (quince) días hábiles para la entrega de información, con la posibilidad de una prórroga similar debidamente fundamentada. Por un lado, no se encuentran razones por las cuales el plazo deba ser extendido más allá de los 10 (diez) días hábiles previstos en el actual Decreto N° 1172/03 del PEN.

---

<sup>60</sup> Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la CIDH, “El Derecho de Acceso a la Información en el Marco Jurídico Interamericano”, 2010, 2° edición, p.13.

<sup>61</sup> Exp. 0581-D-2016.

<sup>62</sup> Exp. 2971-D-2014.

<sup>63</sup> Exp. 4103-D-2015.

<sup>64</sup> Exp. 6593-D-2015.

<sup>65</sup> Exp. 1529-D-2016.

<sup>66</sup> Exp. 0417-D-2016.

Por otra parte, no se encuentran previstas las circunstancias en que puede justificarse el uso de la prórroga, y ello deja un amplio margen de discrecionalidad al sujeto responsable de responder a las solicitudes. El riesgo subyacente es que el uso de la prórroga se convierta en la regla general más que en la excepción y con ello se demore y restrinja el derecho de acceso a la información. Por ello, deberían especificarse las circunstancias excepcionales que justifiquen el uso de la prórroga. Por ejemplo, de acuerdo al Art. 35 de la Ley Modelo de la OEA, podría preverse como supuesto que la respuesta a la solicitud requiera una búsqueda o revisión de un gran número de documentos o volumen significativo de información, o bien una búsqueda en oficinas físicamente separadas de la oficina que recibió la solicitud, o consultas con otras autoridades públicas antes de adoptar una decisión con respecto a la divulgación de la información. Pero debería preverse en el texto de la ley que el funcionario debe explicitar las circunstancias de hecho que motivan el uso de la prórroga, resultando inadmisibles su uso a partir de razones generales carentes de correlato fáctico.

Finalmente, el Art. 10° prevé la circunstancia en que el sujeto al que se dirige la solicitud no tenga competencia para responderla, y señala que este deberá remitirla al sujeto competente o bien a la Agencia de Acceso a la Información Pública, e informar sobre ello al solicitante. Sin embargo, no establece el plazo del que dispondrá el sujeto requerido para cursar esa solicitud al órgano correspondiente, mientras que destaca que los plazos de respuesta se contabilizan a partir de que el pedido ingresa en el organismo competente. Con ello se advierte el riesgo de que se demore el acceso efectivo a la información, al omitir dar traslado al pedido a la agencia competente tan pronto como se recibe el pedido y se advierte que el sujeto no dispone de tal información. Sobre este punto, es importante establecer un plazo máximo para reenviar la solicitud al sujeto competente, período que no deberá superar la mitad de los días hábiles que establezca la ley para responder a los pedidos. Una regulación de este tipo ha sido aconsejada por la Ley Modelo de la OEA (art. 34° inc. 2°), y prevista en el proyecto de ley encabezado por la Diputada Banfi (art. 25°)<sup>67</sup>, en el de la Diputada Camaño (art. 8°)<sup>68</sup>, en el de la Diputada Stolbizer (art. 21°)<sup>69</sup>, en el de los diputados Zabalza y Ciciliani (art. 7°)<sup>70</sup> y en el encabezado por el ex Diputado Pérez (art.12°)<sup>71</sup>

## **8. Responsabilidad personal en caso de incumplimiento**

A efectos de alcanzar mejores grados de cumplimiento, resulta pertinente incorporar entre las competencias y funciones de la Agencia de Acceso a Información Pública del art. 24, la facultad de imponer multas sancionatorias y conminatorias a los sujetos que incumplan la ley.

## **9. Transparencia activa y Datos abiertos**

Con el objetivo de cumplir con las normas de transparencia activa, todos los órganos del Estado, reparticiones autónomas y personas que administren fondos del erario público o presten

---

<sup>67</sup> Exp. 6593-D-2015.

<sup>68</sup> Exp. 0581-D-2016.

<sup>69</sup> Exp. 0417-D-2016.

<sup>70</sup> Exp. 2971-D-2014.

<sup>71</sup> Exp. 1476-D-2014.

servicios públicos son sujetos pasivos de la obligación de brindar la información pública en formatos digitales y abiertos sin restricción de licencia alguna y conforme a las normas internacionales en la materia.<sup>72</sup> La concepción de datos abiertos promueve el principio universal de que esta información se pueda utilizar, reutilizar (en formatos modificables) y redistribuir; y que no debe haber discriminación alguna en términos de esfuerzo, personas o grupos.

Entre la información que los sujetos obligados deben publicar proactivamente, debería incorporarse un inciso que contemple las respuestas que el organismo haya realizado a pedidos de información.

## 10. Formato de entrega de información

El Art. 5º establece que la información solicitada será brindada en el “estado en el que se encuentre al momento de efectuarse la solicitud, no estando obligado el sujeto requerido a procesarla o clasificarla”.

Consideramos que es importante garantizar que la forma en que sea entregada la información no quede sujeta a la mera discreción del funcionario a cargo de responder un pedido, y que se establezcan estándares mínimos previamente establecidos para que la misma sea entregada de manera accesible.

Una redacción alternativa debería establecer que la información sea entrega en el formato en que es solicitada (art. 23, Inc. d, Ley Modelo OEA), dando por entendido que la obligación es que esté en formatos digitales, salvo los excepcionales casos en que eso fuera de imposible cumplimiento o significara un esfuerzo estatal desmedido. Además de priorizar la entrega de información en formatos digitales, debería ser obligatorio que sean en formato abierto cuando estén disponibles.

En ese sentido, debería admitirse la posibilidad de que el solicitante exprese su preferencia respecto del formato de entrega de la información, en particular allí donde ésta se encuentra disponible en formato electrónico, pues ello facilita el acceso, análisis y reutilización de la información. Al respecto, el proyecto de la Diputada Conti dispone en su Art. 5 que “en caso de ser posible la información deberá remitirse a través de correo electrónico”. A su vez, debería establecerse en la ley la obligación de que la información sea suministrada de manera comprensible para quienes carecieran de conocimientos específicos.

Por último, resulta aconsejable que se prevea el deber de los sujetos obligados de llevar adelante una actividad de digitalización progresiva de la información que tuvieran en su poder. Esto ha sido recogido por los proyectos de la Diputada Carrizo y el ex Diputado Lousteau (art. 8º)<sup>73</sup>, de la Diputada Stolbizer (art.37º)<sup>74</sup> y por el encabezado por la Diputada Banfi (art. 44º)<sup>75</sup>. Asimismo,

---

<sup>72</sup> Ver licencias internacionales de Datos Abiertos: <http://opendefinition.org/od/2.0/es/>

<sup>73</sup> Exp. 2993-D-2014.

<sup>74</sup> Exp. 417-D-2016.

<sup>75</sup> Exp. 6593-D-2015.



estimamos pertinente regular la obligación de los sujetos obligados de establecer metodologías de actualización y adaptación a nuevos formatos digitales en la entrega de la información. La ley debería prever la escalabilidad y adaptación de los archivos a nuevos formatos, a medida que evoluciona la tecnología. Debería existir una normativa que establezca protocolos de producción, archivo, distribución de la información para las diferentes dependencias del Estado que cumplan con estándares comunes y permitan el cumplimiento del libre acceso a la información pública. Esto facilitará la utilización a futuro de la información previamente generada.

## 11. Gratuidad

Si bien se establece la gratuidad de los pedidos de información, el proyecto establece que los costos de reproducción corren a cargo del solicitante. Consideramos necesario aclarar que el envío de información por medios electrónicos no puede suponer cargo alguno para el solicitante y que en los casos en que deba pagar por los costos de reproducción no se podrá exceder el costo real abonado por el Estado para los materiales de reproducción de la información, ni para la entrega de la información. Lo expuesto se encuentra en línea con el art. 27 de la Ley Modelo de la OEA, y ha sido contemplado en el proyecto de la Diputada Camaño (Art. 9°)<sup>76</sup>, en el de la Diputada Conti (art. 9°), en el del Diputado Assef (art. 30)<sup>77</sup> y en el encabezado por el ex Diputado Pérez (art. 12°)<sup>78</sup>.

Por último, debería preverse la exención en el pago de los costos de reproducción para toda persona para la cual el pago de esos costos pudiera convertirse en una barrera para acceder a la información requerida. Esto ha sido recogido en el proyecto encabezado por la Diputada Banfi (art.4°)<sup>79</sup>, el de la Diputada Carrizo y el ex Diputado Lousteau (Art. 19)<sup>80</sup>, y en el de la Diputada Stolbizer (art. 4°)<sup>81</sup>

---

<sup>76</sup> Exp. 0581-D-2016.

<sup>77</sup> Exp. 4103-D-2015.

<sup>78</sup> Exp. 1476-D-2014.

<sup>79</sup> Exp. 6593-D-2015.

<sup>80</sup> Exp. 2993-D-2014.

<sup>81</sup> Exp. 0417-D-2016.