

PROGRAMA DE ASESORIA PARLAMENTARIA

Fundación Nuevas Generaciones

en cooperación internacional con

Fundación Hanns Seidel¹

Adhesión provincial a la Ley 27.275 de acceso a la información pública²



Resumen ejecutivo

El Congreso Nacional sancionó en 2016 la ley 27.275 que establece el derecho al acceso a la información pública. Ello será operativo para la ciudadanía en la medida en que las provincias y los municipios cuenten con normas similares. En el presente trabajo se enumeran las características con las que deben contar las normas provinciales de acceso a la información pública, y se propone un texto normativo para la adhesión local a la ley 27.275.

I) Introducción

En septiembre de 2016 se sancionó en Argentina la Ley N° 27.275³ de Derecho de Acceso a la Información Pública. Dicha ley tiene por objeto garantizar el efectivo ejercicio del derecho de

¹ La Fundación Hanns Seidel no necesariamente comparte los dichos y contenidos del presente trabajo.

² Trabajo publicado en el mes de diciembre de 2018.

³ Fuente: Infoleg <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/265000-269999/265949/norma.htm>

acceso a la información pública, promover la participación ciudadana y la transparencia de la gestión pública.

Entre los principales sujetos obligados a brindar información, en los términos de dicha norma, se encuentran los tres poderes que integran el Estado: Poder Ejecutivo, Poder Legislativo y Poder Judicial.

Si bien en la actualidad son varias las provincias que, en mayor o menor medida, han reglamentado localmente el acceso a la información pública⁴, no todas ellas cuentan con normas se ajustan a las disposiciones de la ley 27.275. Por tal motivo, dicha ley invita a las provincias y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires a adherir a sus disposiciones para que todos los habitantes de nuestro país tengan la posibilidad de acceder a la información pública de la manera lo más amplia y uniforme posible.

II) Gobierno abierto

Vale destacar que el acceso a la información pública se circunscribe dentro de lo que se ha dado en llamar “gobierno abierto”, entendiéndolo como tal a aquel que se caracteriza por ser transparente, promover la participación ciudadana y fomentar los esquemas de colaboración entre el Estado, la ciudadanía y las organizaciones de la sociedad civil.

La noción de gobierno abierto se sustenta sobre tres pilares: transparencia, participación y colaboración. A pesar de existir una obvia correlación sobre dichos pilares, cada uno de ellos tiene sus propias particularidades que lo diferencia de los otros dos.

Transparencia

La transparencia refiere a un Estado (nacional, provincial o municipal) que informa acerca de sus actos de gobierno y el desarrollo de las políticas públicas implementadas, de manera completa, oportuna, gratuita y accesible. Gracias a ello se fomenta la rendición de cuentas, se reduce la corrupción y se fortalece la confianza ciudadana en sus instituciones.

⁴ Las jurisdicciones que en la actualidad cuentan con normas que regulan el acceso a la información pública son la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Buenos Aires, Chubut, Córdoba, Entre Ríos, Jujuy, Misiones, Mendoza, Río Negro, Salta, Santiago del Estero y Tierra del Fuego.

La transparencia gubernamental puede ser activa o pasiva. La primera de ellas hace referencia a todas las acciones que el Estado lleva a cabo, unilateralmente, para brindar información a la ciudadanía. Ello puede realizarse mediante la publicación de datos (datos abiertos, declaraciones juradas, etc.) y mediante la implementación de procesos de gestión (tableros de control, expediente digital, observatorios de obra pública, etc.).

La transparencia pasiva, en cambio, se relaciona a la obligatoriedad de que el Estado suministre toda aquella información que le sea solicitada por la ciudadanía. Es, en definitiva, el puntal sobre el que se asienta el derecho al acceso de la información pública, concepto sobre el que se tratará con mayor detalle más adelante.

Participación

La participación implica la generación de espacios de interacción entre el gobierno y los ciudadanos para que éstos últimos, a través del debate, participen en los asuntos públicos. Su vinculación con la transparencia gubernamental es directo: sin información es imposible la participación. Las ventajas de permitir la participación ciudadana radican en la legitimación de las políticas públicas implementadas, en la facilitación del debate público y en el fortalecimiento democrático.

La participación ciudadana en los actos de gobierno puede llevarse a cabo de manera pasiva (encuestas, debates, referendos, etc.) o activa (presupuesto participativo, foros, etc.).

Colaboración

Por colaboración se entiende a la cooperación y el trabajo coordinado entre el gobierno y la ciudadanía, el sector privado (empresas, asociaciones, etc.) y el sector académico. El fin de la colaboración es la creación de espacios que involucren a todos los actores en el diseño de los asuntos públicos. Gracias a ello se logran políticas públicas centradas en las necesidades y conveniencias de la ciudadanía.

Entre las acciones que caracterizan a la colaboración se destacan el co-diseño de políticas públicas, el trabajo horizontal entre el gobierno y las ONG, la colaboración público-privada, etc.

III) Transparencia pasiva

Como se mencionó precedentemente, la transparencia pasiva es el puntal del tema abordado en el presente trabajo: el acceso a la información pública. La transparencia pasiva se vincula con todas aquellas herramientas con las que cuenta el ciudadano para requerirle al Estado toda la información que considere relevante. Se trata de un derecho constitucional ya que recepta el mandato de numerosos tratados internacionales sobre derechos humanos suscriptos por la República Argentina. Entre sus principales características se destacan las siguientes:

Amplia aplicación

Obliga a todos los organismos públicos estatales. Es decir que todo el Estado está obligado a suministrar la información que le sea requerida.

Máxima publicidad

Ante un pedido de acceso a la información pública, el sujeto requerido debe contestar suministrado la totalidad de lo solicitado, si retaceos ni ocultamientos parciales. Asimismo, supone que la información que se suministre deba a su vez ser publicitada para que toda la ciudadanía sepa qué se preguntó y qué se respondió acerca de un determinado tema.

Excepciones limitadas

El Estado debe suministrar toda la información que se le requiera y no puede negarse a ello. Todas las excepciones al principio de publicidad deben ser limitadas al máximo y enumeradas taxativamente. La mayoría de las normas que regulan el acceso a la información pública plantean las siguientes excepciones:

- Datos personales
- Seguridad interior
- Defensa nacional
- Secretos industriales y comerciales

- Peligro del sistema bancario y financiero
- Peligro en la vida y seguridad de las personas

Todo aquello que no estuviere alcanzado por las excepciones detalladas precedentemente deberá ser suministrado en el tiempo y forma que la norma determine.

Denegatoria justificada

Este principio se vincula estrechamente con el anterior. Pese a que las excepciones a brindar la información requerida sean limitadas y establecidas taxativamente, pueden ocurrir casos en que el sujeto requerido considere que no debe contestar. En tal caso, el motivo de la denegatoria deberá ser fundamentado y justificado e interpretado de manera restrictiva, debiéndose estar siempre a favor del requirente.

Amplitud de personería

La personería activa para acceder a la información pública debe alcanzar a la mayor cantidad de sujetos posible. La regla es que todo ciudadano pueda pedirle información al Estado. En este caso las excepciones también deben ser limitadas y taxativamente enumeradas.

Gratuidad

El acceso a la información pública no debe significar un costo para quien la solicita. Su onerosidad puede significar una limitación en el ejercicio del derecho. Pese a lo antedicho, es aceptado por la mayoría de las legislaciones que, en algunos casos, se le pueda cobrar al requirente el pago de un costo razonable que cubra, por ejemplo, el valor de la impresión de documentos o del envío por correo cuando se optare por dicha vía.

Todas las características enunciadas precedentemente como propias de la transparencia pasiva, han sido receptadas por la ley nacional 27.275 de acceso a la información pública y a la cual se ha invitado a las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires a adherir.

IV) Ley 27.275 de acceso a la información pública

La ley 27.275, sancionada a fines de 2016, es fruto de años de reclamo por parte de una sociedad que no contaba con otras herramientas más que las judiciales para acceder a la información pública. Su esencia tiene origen en el Pacto de San José de Costa Rica (Convención Americana sobre Derechos Humanos) que Argentina ratificó por medio de la ley 23.054 en marzo de 1984 y cuyo rango supra legal en la legislación nacional es reconocido en virtud del artículo 75 inciso 22 de nuestra carta magna. El artículo 13 de dicho tratado establece que:

“1. Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones y opiniones 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.

2. El ejercicio del derecho previsto en el inciso precedente no puede estar sujeto a previa censura sino a responsabilidades ulteriores, las que deben estar expresamente fijadas por ley y ser necesarias para asegurar: a) el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, o b) la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas.

3. No se puede restringir el derecho de expresión por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares de papel para periódicos, frecuencias radioeléctricas, o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualesquiera otros medios encaminados a impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones.”

Como se puede apreciar, el acceso a la información pública es el correlato inexorable de otro derecho básico reconocido por nuestra constitución: la libre expresión. Por dicha razón hay quienes sostienen que el derecho de acceso a la información pública es también un derecho humano. Sin entrar en el terreno de la discusión ius filosófica acerca de esto último, no hay dudas acerca de que contar con la posibilidad de saber qué está haciendo el gobierno es uno de los ejes del sistema republicano consagrado en el artículo primero de la Constitución de la Nación Argentina.

La ley 27.275 ha incorporado los principios descritos en el apartado precedente. A continuación se hace una breve descripción de las disposiciones más relevantes de dicha norma.

El artículo 1° de la ley, luego de definir su objeto, hace una descripción de los principios que la rigen. Al respecto destaca los siguientes:

- Presunción de publicidad: toda la información en poder del Estado se presume pública, salvo las excepciones previstas taxativamente.
- Transparencia y máxima divulgación: toda la información en poder del Estado debe ser accesible.
- Informalidad: el procedimiento para acceder a la información debe facilitar el ejercicio del derecho.
- Máximo acceso: la información debe ser suministrada de forma completa y por la mayor cantidad de medios disponibles.
- Apertura: la información debe ser accesible en formatos que faciliten su procesamiento y permitan su reutilización.
- Disociación: en los casos en el que parte de la información se encuadre dentro de las excepciones, la información no exceptuada debe igualmente ser publicada ocultando las partes amparadas por la excepción.
- No discriminación: todas las personas tienen derecho a acceder a la información que soliciten.
- Máxima premura: la información debe ser publicada con máxima celeridad para preservar su valor.
- Gratuidad: el acceso a la información no debe ser tarifado.

- Control: las normas que regulan el derecho de acceso a la información deben ser fiscalizadas de manera permanente.
- Responsabilidad: el incumplimiento de la ley dará lugar a las sanciones que correspondan.
- Alcance limitado de las excepciones: los límites al derecho de acceso a la información pública deben ser excepcionales, establecidos previamente y de manera taxativa.
- *In dubio pro petitor*: en caso de dudas en relación a la interpretación de la norma siempre se deberá estar en favor del derecho al acceso a la información.
- Facilitación: ninguna autoridad pública puede negarse a indicar si un documento obra o no en su poder ni a divulgar su contenido.
- Buena fe: para garantizar el efectivo ejercicio del acceso a la información, resulta esencial que los sujetos obligados interpreten la ley de acuerdo a sus principios y brinden los medios necesarios para promover la cultura de la transparencia y actúen con diligencia, profesionalidad y lealtad institucional.

Los artículos 2 al 7 fijan el régimen general de la ley. En ellos se establece 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 (artículo 2º), es decir aquellos organismos del Estado obligados a suministrar la información bajo sus respectivas órbitas (artículo 7º)⁵ entre los cuales se encuentran los tres poderes del Estado, las empresas del Estado, las universidades nacionales, el BCRA, entre otros.

⁵ La administración pública nacional y los organismos descentralizados, comprendiendo en estos últimos a las instituciones de seguridad social; el Poder Legislativo y los órganos que funcionan en su ámbito; el Poder Judicial de la Nación; el Ministerio Público Fiscal de la Nación; el Ministerio Público de la Defensa; el Consejo de la Magistratura; Las empresas y sociedades del Estado y las empresas donde el Estado nacional tenga participación mayoritaria; los concesionarios, permisionarios y licenciatarios de servicios públicos; las organizaciones empresariales, partidos políticos, sindicatos, universidades y cualquier entidad privada a la que se le hayan otorgado fondos públicos y las instituciones cuya administración, guarda o conservación esté a cargo del Estado nacional; las 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 con recursos

El artículo 4° reconoce la legitimación activa, es decir la potestad para peticionar, a toda persona que acredite su derecho subjetivo o interés legítimo o que cuente con patrocinio letrado.

El artículo 5°, en tanto, establece que la información debe ser suministrada en el estado en el que se encuentre al momento de efectuarse la solicitud, y que el acceso a la información pública es gratuito en tanto no se requiera su reproducción (artículo 6°).

El artículo 8° es una pieza crucial de la ley ya que establece taxativamente las causales por las cuales el Estado puede exceptuarse de brindar información. Al respecto enumera a toda aquella información cuyo secreto sea esencial para la defensa nacional y la seguridad interior; la que pusiere en peligro el sistema financiero; la información de la UIF vinculada a la investigación de lavado de activos; los secretos industriales; los datos personales; información protegida por el secreto profesional; la que puede poner en peligro la vida o la salud de las personas; entre otras.

El capítulo III de la ley (artículos 9° al 18) establece el procedimiento mediante el cual se debe solicitar y suministrar la información requerida.

El capítulo IV, por su lado, crea la Agencia Nacional de Acceso a la Información pública. En tal sentido, del artículo 19 al 29 se establecen las pautas que regulan dicho organismo y los mecanismos para la designación de sus autoridades, sus obligaciones, competencias y funciones. Asimismo, establece cómo debe implementarse la creación de los organismos de acceso a la información pública en los tres poderes que integran el gobierno nacional.

Los artículos 30 y 31 describen las funciones que deben cumplir los funcionarios responsables de acceso a la información pública.

El Título II de la norma (artículos 32 a 34) está dedicado a la transparencia activa. Gracias a dichas disposiciones se indica la manera en que los sujetos obligados deben *“facilitar la búsqueda y el acceso a la información pública a través de su página oficial de la red informática, de una manera clara, estructurada y entendible para los interesados y procurando remover toda barrera que obstaculice o dificulte su reutilización por parte de terceros.”*. Asimismo, se establecen las excepciones al deber de publicar la información pública.

del Estado nacional; el Banco Central de la República Argentina; y los concesionarios, explotadores, administradores y operadores de juegos de azar, destreza y apuesta, debidamente autorizados por autoridad competente.

V) Conclusiones

Queda claro que el Congreso Nacional ha receptado todos los aspectos y particularidades que la doctrina establece como esenciales para contar con una legislación sobre acceso a la información acorde a los tratados suscritos por la República Argentina. La ley 27.275 es un cuerpo normativo completo cuyo contenido prevé la totalidad de las disposiciones necesarias para asegurarle a la ciudadanía el completo y rápido acceso a la información requerida.

La invitación que dicha norma hace a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y a las provincias para adherir a sus disposiciones es, a nuestro entender, esencial para que la ciudadanía pueda acceder a la totalidad de la información pública. El derecho al acceso a la información se vería trunco si solamente se pudiera contar con la información en poder del Estado nacional, sin posibilidad alguna de recibir la que esté en manos de las provincias y los municipios.

En tal sentido, consideramos que las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires deben adherir a la ley 27.275 y adaptarla a sus realidad local, o bien, dictar sus propias normas de acceso a la información pública con un contenido análogo al nacional, tal como lo ha hecho recientemente Mendoza.

VI) Texto normativo propuesto

Artículo 1º.- Adhiérase, con las adaptaciones correspondientes para su aplicación en la provincia, a ley nacional 27.275 de acceso a la información pública.

Artículo 2º.- Créase la Agencia Provincial de Acceso a la Información Pública.

Artículo 3º.- Invítase a los municipios a adherir a la presente ley.

Artículo 4º.- Autorízase al Poder Ejecutivo provincial a realizar las modificaciones e incorporaciones en la ley de presupuesto de gastos y recursos de la administración para el ejercicio fiscal vigente en los aspectos que se consideren necesarios para la implementación de la presente ley.

Artículo 5°.- El Poder Ejecutivo provincial reglamentará la presente ley dentro de los noventa (90) días desde su promulgación.

Artículo 6°.- Comuníquese.