

Universidad Nacional de La Plata

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

Carrera de Doctorado en Ciencias Jurídicas

Tesis doctoral

**“Derecho Humano a la información pública en Argentina:
hacia una transparencia plena”**

Campo: Derechos Humanos

Elementos:

Derecho internacional de los derechos humanos, Derecho a la información pública, Obligaciones del Estado, Políticas públicas, Transparencia pública.

Doctorando: Mg. Marcelo Krikorian

Director: Dr. Fabián Salvioli

Índice

1. Capítulo introductorio	13
1.a. Importancia del tema.....	13
1.b. Motivaciones personales, académicas y profesionales	16
1.c. Objetivos	18
1.c.1. Objetivos generales	18
1.c.2. Objetivos específicos	19
1.d. Planteamiento del problema mediante preguntas investigables.....	20
1.e. Hipótesis.....	22
1.f. Metodología.....	23
2. El derecho humano a la información pública	25
2.a. Significado e importancia.....	25
2.b. Principios cardinales.....	29
2.c. El Derecho a la información pública, interpretado por los órganos de tratados de ONU.....	31
2.c.1. Comité de Derechos Humanos.....	31
2.c.2. Comité de Derechos del Niño.....	33
2.c.3. Comité CEDAW.....	34

2.c.4. Comité DESC.....	35
2.d. El derecho a la información pública interpretado por el sistema interamericano.....	36
2.d.1. El caso Claude Reyes vs. Chile.....	36
2.d.2. El caso Gomes Lund vs. Brasil.....	37
2.e. Derecho a la información, pobreza y desarrollo sostenible.....	40
2.e.1 Pobreza y acceso a la información pública.....	40
2.e.2. Derecho a la información en el marco del desarrollo sostenible.....	45
3. El Derecho a la información pública en Argentina.....	48
3.a. Antecedentes normativos y reforma constitucional.....	48
3.b. La protección de datos personales.....	50
3.c. El decreto N° 1172/2003.....	53
3.c.1. Características innovadoras de la norma.....	54
3.c.2. Excepciones.....	56

3.d. Otras decisiones sobre mayor transparencia	57
3.d.1 Cambios en el proceso de designación de magistrados de la Corte Suprema de Justicia de la Nación.....	57
3.d.2 Resolución N° 583/203 de la Jefatura de Gabinete de ministros.....	58
3.e. Medidas adoptadas por la Corte Suprema de Justicia y los Ministerios Públicos	59
3.e.1. Mayor publicidad en la Corte Suprema de Justicia.....	59
3.e.2. Audiencias públicas en la Corte Suprema de Justicia.....	62
3.e.3. El Ministerio Público Fiscal.....	65
3.e.4. El Ministerio Público de la Defensa.....	66
3.f. El Poder Legislativo.....	67
3.g. Universidades, transparencia y participación	68
3.g.1. El legado de la Reforma Universitaria.....	68
3.g.2. Acceso a la información y transparencia en universidades, antes de la ley 27275	70
3.h. El acceso a la información pública ambiental.....	75
3.h.1. Aspectos normativos.....	75
3.h.2. El aporte del caso “Mendoza c/ Estado nacional y otros”.....	78
3.i. El acceso a la información pública de personas usuarias y consumidoras	81
3.i.1 Marco constitucional y legal.....	81

3.i.2. Enseñanzas del caso CEPIS c/ Ministerio de Energía y Minería.....	84
3.j. Panorama sobre el acceso a la información pública en el ámbito provincial.....	88
3.j.1. Los casos de Río Negro, Ciudad Autónoma de Buenos Aires y provincia de Buenos Aires.....	89
3.j.2. Disparidades en las jurisdicciones provinciales.....	96
3.k. El rol de las organizaciones de la sociedad civil.....	98
4. Reconocimiento del acceso a la información pública en casos emblemáticos de Argentina.....	102
4.a. Sentencias destacadas.....	102
4.a.1 El caso Urteaga, Facundo Raúl c/ Estado Nacional.....	102
4.a.2. El caso Ganora, Mario s/ Habeas Corpus.....	104
4.a.3. Jurisprudencia más reciente, anterior a la ley 27275.....	106
4.b. El caso AMIA: Acuerdo de solución amistosa ante la CIDH.....	117
4.b.1. Acuerdo de Solución Amistosa ante la CIDH.....	117
4.b.2. Situación posterior al Acuerdo de Solución Amistosa.....	120
5. Primera ley de acceso a la información pública en Argentina.....	124
5.a. El decreto 117/2016.....	124

5.b. La ley 27275.....	126
5.b.1. Principios.....	127
5.b.2. Sujetos Obligados.....	128
5.b.2.a. Sujetos Obligados estatales.....	130
5.b.2.b. Sujetos Obligados privados o de la sociedad civil.....	130
5.b.2.c. Sujetos Obligados indistintamente estatales, privados o de la sociedad civil.....	132
5.b.3. Transparencia activa.....	132
5.b.4. Excepciones.....	134
5.b.5. Procedimiento aplicable.....	137
5.b.6. Los órganos garantes.....	140
5.b.6.a. Poder Ejecutivo.....	140
5.b.6.a.1. La Agencia de Acceso a la Información Pública (AAIP): competencia y funciones.....	140
5.b.6.a.2. Titularidad de la AAIP y su personal.....	141
5.b.6.a.3. Responsables de acceso a la información pública.....	143
5.b.6.b. Poder Legislativo.....	144
5.b.6.c. Poder Judicial.....	145
5.b.6.d. Ministerio Público Fiscal.....	146
5.b.6.e. Ministerio Público de la Defensa.....	146

5.b.6.f. Consejo de la Magistratura de la Nación.....	147
5.b.7. Reglamentación de la ley: el decreto 206/2017.....	147
5.b.8. Modificaciones a la ley: el DNU 746/2017.....	152
6. La ley 27275 comienza su efectiva vigencia	156
6.a. Proceso de implementación.....	156
6.a.1. Designación del titular de la AAIP.....	156
6.a.2. Criterios de orientación definidos por la AAIP.....	157
6.a.2.a. Resolución 5/2018	158
6.a.2.b. Resolución 48/2018.....	160
6.a.2.c. Resolución 119/2019.....	166
6.a.2.d. Resolución 268/2019.....	170
6.a.3. Ministerio Público Fiscal.....	172
6.a.4. Ministerio Público de la Defensa.....	173
6.a.5. Consejo de la Magistratura.....	175
6.a.6. Cámara de Diputados de la Nación.....	176
6.a.7. Senado de la Nación.....	178

6.a.8. Poder Judicial.....	180
6.a.9. Administración Pública Nacional.....	184
6.b. El Consejo Federal para la Transparencia	186
6.b.1. Creación e implementación.....	187
6.b.2. Funcionamiento efectivo.....	189
6.c. Casos emblemáticos y contradictorios.....	192
6.c.1. Auditoría General de la Nación.....	192
6.c.2. Partidos Políticos.....	196
6.d. Mesa de Coordinación Institucional sobre acceso a la información.....	200
7. Casos resueltos en aplicación de la ley 27275.....	203
7.a. Datos sobre la intervención de la AAIP.....	203
7.b. Reclamos resueltos por la AAIP e incumplidos por los sujetos obligados.....	204
7.b.a. Año 2018.....	206
7.b.1.a. Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP).....	206

7.b.1.b. Ministerio de Seguridad de la Nación.....	208
7.b.1.c. Secretaría General de la Presidencia de la Nación.....	209
7.b.1.d. Secretaría de Salud de la Nación.....	211
7.b.1.e. Empresa EDESUR.....	214
7.b.2. Año 2019.....	215
7.b.2.a. Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP).....	215
7.b.2.b. Administración Nacional de Aviación Civil (ANAC).....	220
7.b.2.c. Radio y Televisión Argentina (RTA).....	222
7.b.2.d. Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología.....	225
7.b.2.e. Banco de Inversión y Comercio Exterior (BICE).....	232
7.b.2.f. Empresa Telefónica de Argentina.....	233
7.c. Impulso de investigaciones administrativas ante los sujetos obligados.....	235
7.c.1. Ministerio de la Producción y Trabajo.....	237
7.c.2. Ministerio de Transporte.....	238
7.d. Decisiones judiciales de importancia.....	239
7.d.1. Corte Suprema de Justicia:	

Savoia, Claudio c/ Estado Nacional.....	239
7.d.2. Fallos de segunda instancia en el fuero federal.....	241
7.d.2.a. Fundación Poder Ciudadano c/ Estado Nacional.....	241
7.d.2.b. Centro de Estudios Legales y Sociales c/ Estado Nacional -AFI.....	245
7.d.2.c. Coddiani, Julio c/ Estado Nacional	248
7.d.2.d. Argañaraz Olivero, Rafael c/ Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología.....	252
7.d.2.e. Gioja, José Luis c/ Vialidad Nacional.....	254
7.d.2.f. Fundación Poder Ciudadano c/ Tandano y otros.....	255
7.d.3. Fallo de primera instancia en el fuero federal: Fundación Ambiente y Recursos Naturales c/ YPF S.A.....	257

8. Respuestas a las hipótesis planteadas.....261

8.a. El decreto 1172/2003 y su alcance limitado	261
8.b. Contribución de la jurisprudencia al mayor reconocimiento del derecho a la información pública antes de la ley 27275.....	263
8.c. Incumplimiento de la obligación asumida ante la CIDH para transparentar fondos reservados del sistema de inteligencia.....	266

8.d. Afectaciones a la independencia de los órganos garantes en el marco de la ley 27275.....	271
8.e. Casos resueltos por la AAIP: adecuado reconocimiento del acceso a la información pública y mecanismos poco efectivos para no prolongar su incumplimiento.....	276
8.f. Omisiones, insuficiencias y retrocesos: presupuesto, gestión de la documentación, divulgación, capacitación.....	279
8.7 Incumplimiento notorio del deber de publicar declaraciones juradas patrimoniales.....	288
9. Conclusiones y recomendaciones.....	292
9.a. Notable evolución normativa y jurisprudencial.....	292
9.b. Una ley adecuada, con avances y retrocesos de implementación.....	293
9.c. Correcta labor institucional de la AAIP, mecanismos poco efectivos en casos de incumplimientos reiterados.....	296
9.d. Sinuoso camino para transparentar fondos reservados.....	300
9.e. Difundir, concientizar y enseñar, claves para ejercer este derecho.....	302
9.f. Valiosa tarea de las organizaciones de la sociedad civil.....	304

9.g. Sorprendentes incumplimientos de presentación de declaraciones juradas patrimoniales.....	307
9.h. Llamativas inobservancias del órgano nacional de control externo y de los partidos políticos.....	308
9.i. Orientación jurisprudencial, afianzada con la nueva ley.....	310
9.j. Las provincias, un desafío pendiente.....	313
9.k. Palabras finales.....	316
Bibliografía.....	318
Instrumentos internacionales.....	322

1. Introducción

1.a. Importancia del tema

La publicidad de los actos de gobierno es un requisito esencial de la forma republicana adoptada por la Constitución Nacional Argentina en su artículo 1°. El Estado (no sólo la administración gubernamental ejecutiva, sino todos los poderes públicos) debe garantizar que la sociedad reciba información acerca de su desempeño sin que haya datos ocultos o intencionadamente no divulgados: la información debe ser difundida y explicada con claridad. Esa es la regla, no la excepción.

El derecho humano a la información ha sido reconocido como tal en diferentes tratados e instrumentos internacionales ratificados por el Estado argentino, que integran el denominado bloque de constitucionalidad del artículo 75 inciso 22 de la norma fundamental reformada en 1994.

Ese reconocimiento con jerarquía constitucional y basamento en el derecho internacional de los derechos humanos tuvo en el plano legislativo interno del Estado un recorrido muy rico a partir del año 2003 con la vigencia del decreto N° 1172 sobre acceso a la información pública, aplicable al ámbito del Poder Ejecutivo y solamente a los órganos de la administración pública central.

El decreto surgió en un contexto histórico y político que favorecía tal decisión: se trataba del primer gobierno nacional electo -siendo titular del Poder Ejecutivo Néstor Kirchner- luego de la terrible crisis económica, financiera, política, y ética que dañó seriamente el tejido social del país en 2001 y 2002, con un porcentaje de votos final muy

escaso: 22,2%, pues en las elecciones de abril de 2003 no hubo ballotage al desistir de participar el candidato Carlos Menem.

Debía recomponerse la institucionalidad y el deteriorado vínculo entre el Estado y la sociedad después del “*que se vayan todos*”, frase muy presente en las expresiones de una ciudadanía decepcionada ante los permanentes fracasos dirigenciales, que participaba en las diferentes manifestaciones de protesta convocadas durante aquellos tiempos de grave perturbación.

Trece años más tarde se alcanzaron los consensos necesarios para aprobar la primera ley sobre acceso a la información pública N° 27275. Pero también hay otros aspectos interesantes relacionados con la temática, si se la analiza en perspectiva de visibilizar, sostener y fortalecer este derecho: en ese lapso, frente a situaciones de no entrega de información pública o poca transparencia gubernamental, varias organizaciones de la sociedad civil e integrantes del Poder Legislativo principalmente, interpusieron acciones de amparo, mientras que desde el sistema judicial se dio respuesta a esas pretensiones, construyendo una notable jurisprudencia que dejó enriquecedoras enseñanzas para saber cómo proceder ante posibles omisiones de la norma por entonces vigente.

Cuando la ley N° 27275 finalmente comenzó a regir, se abrió una etapa inédita en el país: implementar la norma y para ello tomar decisiones en ese sentido; crear órganos, designar autoridades; fijar criterios de interpretación; resolver reclamos con base en los principios y disposiciones que la ley establece; capacitar y difundir derechos; publicar la información que la ley indica de manera proactiva.

En definitiva, adoptar decisiones para hacer de efectivo cumplimiento lo que el Congreso Nacional votó, extensivo a todos los poderes del Estado y a otras personas jurídicas que igualmente son sujetos obligados, entregando información cuando así se lo requiera y publicándola en formatos abiertos y accesibles.

La investigación tiene el propósito de abordar y analizar críticamente las circunstancias jurídicas, históricas y políticas descritas precedentemente, con los objetivos y metodología que se explicarán seguidamente. Está estructurada en nueve capítulos. El primero es introductorio, planteando objetivos generales y específicos; problemas a través de preguntas investigables; las hipótesis mediante respuestas posibles a esas preguntas; la metodología, las motivaciones personales y académicas.

En el segundo capítulo, se desarrolla el significado y alcances del derecho a la información pública y su vinculación con un estado de derecho democrático; la interpretación realizada por los órganos de tratados de Naciones Unidas sobre el derecho a la información en virtud de observaciones y recomendaciones generales; los aportes del sistema interamericano de derechos humanos y la relación entre pobreza, acceso a la información y desarrollo sostenible.

En el tercer capítulo, se aborda el derecho en Argentina antes de la ley N° 27275, en los planos constitucional, legislativo nacional -especialmente el decreto N° 1172/2003- y provincial; también han sido incluidas temáticas especiales como la ambiental o de personas usuarias y consumidoras, desde la perspectiva del acceso a la información, y algunas valiosas experiencias sobre transparencia y participación en el ámbito de las universidades.

El cuarto capítulo está enfocado en desarrollar casos emblemáticos sobre derecho a la información pública y transparencia referidos a Argentina, que constituyeron significativas contribuciones jurisprudenciales para un reconocimiento pleno. El quinto capítulo corresponde al derecho a la información pública abordado desde los aspectos más sustanciales de la ley 27275: principios, sujetos obligados, obligaciones, excepciones, transparencia activa, órganos garantes, procedimiento aplicable.

En el sexto capítulo se desarrollan las medidas adoptadas por los sujetos obligados Poder Ejecutivo, Poder Legislativo (Cámara de Diputados y Senado), Poder Judicial y Consejo de la Magistratura, para procurar cumplir con el proceso de implementación de la ley 27275, luego de que comenzara a tener vigencia a partir de setiembre de 2017.

El capítulo séptimo analiza casos relevantes en aplicación de la ley, que llegaron a conocimiento del sistema judicial y también ante el órgano garante Agencia de Acceso a la Información Pública, teniendo aquí en cuenta lo sucedido con aquellos reclamos resueltos y no acatados por sujetos obligados. En el capítulo octavo, se responden cada uno de los problemas planteados como preguntas investigables. Finalmente, el capítulo noveno contiene las conclusiones, comprobaciones, hallazgos y recomendaciones que han surgido de la investigación.

1.b. Motivaciones personales, académicas y profesionales

Pensar, proyectar y luego elaborar la tesis tuvo motivaciones variadas: la obtención en el año 2012 del grado académico de Magíster en Derechos Humanos por la Universidad Nacional de La Plata me permitió desarrollar líneas de trabajo relacionadas con el acceso a

la información pública y la transparencia en los estamentos gubernamentales, que luego fui enriqueciendo en la docencia, la investigación, en el plano de la gestión académica e institucional en la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional de La Plata y también en el Poder Judicial de la provincia de Buenos Aires.

Esas líneas de trabajo serán profundizadas con la investigación doctoral a fin de que sus resultados sean útiles para quienes pertenecen a las profesiones jurídicas y de otras disciplinas pues el derecho a la información pública es transversal a todas.

En igual sentido, la tesis pretende ser un aporte para las personas que tienen responsabilidades, en todos los ámbitos: estatales, privados, de la sociedad civil, a fin de lograr una mejor comprensión y concientización acerca de obligaciones que son ineludibles para cualquier Estado democrático: respetar, promover y realizar el derecho a la información pública, priorizando la máxima divulgación, la transparencia y la participación, sin incurrir en prácticas que conducen a la opacidad, a ocultar, a no saber qué sucede.

La tesis se realizó bajo las indicaciones de un director con cualidades sobresalientes. En el plano de la trayectoria: Doctor en Ciencias Jurídicas (cum laude) por la UNLP, profesor e investigador universitario, destacado referente mundial en derechos humanos, actual Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición, e integrante del Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas (2009/16) siendo hasta el momento el primer y único argentino elegido para presidirlo, dejando legados de relevancia para el funcionamiento y posicionamientos de este órgano que supervisa la aplicación por los Estados del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

En el plano humano -tan importante en proyectos que demandan años como una investigación doctoral- siempre ha encontrado la palabra de aliento adecuada para los momentos de zozobra, que no fueron pocos; demostró asimismo dedicación incondicional aún en tiempos cuya agenda de compromisos era completa; y acreditó -una vez más, en cada instancia de este camino- la infinita generosidad que se le reconoce en todos los ámbitos en que actuó y actúa.

Al Dr. Fabián Omar Salvioli, mi emocionado agradecimiento.

1.c. Objetivos

1.c.1. Objetivos generales

Como aporte sobre un campo del conocimiento que por su contenido de derechos humanos reviste universalidad, el trabajo de investigación doctoral propone analizar desde la ciencia jurídica, la normativa aplicable, los procedimientos y la práctica del derecho humano a la información pública en la República Argentina.

Concretamente:

- Examinar el corpus iuris vigente de este derecho humano desde una perspectiva basada en la transparencia que debe atravesar las políticas estatales, conectando para ello a la Constitución Nacional, los tratados internacionales ratificados por el Estado argentino con jerarquía equivalente y otros instrumentos internacionales; el decreto N° 1172/03, que abordó un aspecto de las obligaciones estatales relacionadas con la temática;

- Reseñar la jurisprudencia del sistema interamericano y nacional con miras a dar mayor visibilidad y reconocimiento del derecho a la información pública, cuando no existía en Argentina una ley de acceso a la información pública;
- Analizar compromisos asumidos por el Estado argentino sobre el atentado contra la AMIA en el ámbito del sistema interamericano de derechos humanos, sobre fondos reservados para actividades de inteligencia y la adopción de mecanismos de transparencia para dichos recursos.
- Describir las características salientes de la ley 27275;
- Realizar un abordaje crítico del proceso de implementación de la norma en los dos primeros años completos de vigencia (2018 y 2019);
- Explicar el desempeño del órgano garante Agencia de Acceso a la Información Pública que crea la ley 27275, con base en los criterios que hayan sido definidos para una adecuada aplicación de la norma;
- Abordar los casos de reclamos resueltos por el órgano garante Agencia de Acceso a la Información Pública que los sujetos obligados se negaron a cumplir, los mecanismos empleados para dar visibilidad a dichas situaciones y el impulso de investigaciones ante posibles responsabilidades.
- Describir jurisprudencia en la etapa iniciada con la ley 27275, generada por la CSJN y tribunales federales de instancia.

1.c.2. Objetivos específicos

- Relacionar el derecho a la información pública, la transparencia, la participación ciudadana y las políticas públicas de fortalecimiento de la institucionalidad

democrática.

- Describir la evolución jurisprudencial a través de casos emblemáticos, sobre el reconocimiento del derecho a la información en el sistema interamericano de derechos humanos y en el Estado argentino, anteriores y posteriores a la ley N° 27275.
- Señalar posibles omisiones al deber de honrar compromisos asumidos internacionalmente ante la CIDH, sobre el caso del atentado contra la AMIA, en relación con los fondos reservados del sistema de inteligencia.
- Abordar la evolución normativa del derecho a la información pública en Argentina, considerando: la Constitución Nacional, leyes sobre temáticas específicas, el decreto N° 1172/03, la ley N° 27.275/16, su modificación y reglamentación; y la normativa emanada del poder legislativo y de órganos del sistema judicial, aplicables en sus respectivos ámbitos de competencia.
- Analizar decisiones de los sujetos obligados principales en el marco de la implementación de la ley 27275, prestando especial atención en aquellas que posiblemente no estuvieran consustanciadas con los principios y disposiciones de la ley;
- Señalar hallazgos que surjan del trabajo de investigación y formular recomendaciones para un mejor cumplimiento del derecho a la información pública y la transparencia.

1.d. Planteamiento del problema mediante preguntas investigables

- 1) Asumiendo la importancia de la norma en un contexto histórico que propiciaba su impulso, ¿qué limitaciones de alcances y aplicación tuvo el

decreto N° 1172/03?

- 2) ¿Cuál fue el aporte de la jurisprudencia nacional y del sistema interamericano través de sentencias sobre casos de notoria repercusión, con miras a alcanzar en Argentina un mayor reconocimiento del derecho a la información pública?
- 3) ¿Cuál ha sido el grado de cumplimiento por parte del Estado en relación con el Acuerdo de Solución Amistosa formalizado en 2005 con motivo del atentado contra la AMIA, a fin de transparentar los fondos reservados del sistema nacional de inteligencia?
- 4) ¿Qué medidas orientadas a asegurar un efectivo cumplimiento de sus resoluciones por reclamos, dispuso el órgano garante Agencia de Acceso a la Información Pública cuando los sujetos obligados no acataron satisfactoriamente las intimaciones ordenadas?
- 5) En el marco de la implementación de la ley N° 27275, ¿qué afectaciones a la independencia de órganos garantes existieron?; ¿qué omisiones y/o acciones insuficientes ocurrieron en materia presupuestaria, de gestión de documentación y de difusión del derecho a la información pública?
- 6) ¿Cuál ha sido la observancia por parte de los principales sujetos obligados de los poderes ejecutivo, legislativo, judicial, ministerios públicos y consejo de

la magistratura, del deber de transparencia activa aplicable a las declaraciones juradas patrimoniales de sus autoridades?

1.e. Hipótesis

1) El decreto 1172/03 se dio en un contexto histórico y político de reclamo social sobre mayor transparencia y control sobre el desempeño de los estamentos gubernamentales; esto favoreció su impulso y vigencia, pero resultó insuficiente por abarcar solamente a un poder del Estado, por el carácter limitado de las obligaciones establecidas para sujetos obligados en ese ámbito y por su perfil únicamente reactivo, no proactivo.

2) Los casos jurisprudenciales, del sistema interamericano y a nivel nacional sobre acceso a la información pública, contribuyeron a generar un saludable cambio de perspectiva para lograr un mayor reconocimiento de este derecho.

3) El Estado argentino no cumplió adecuadamente compromisos asumidos ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, sobre la transparencia de fondos reservados para actividades de inteligencia.

4) Si bien en las decisiones sobre reclamos que la Agencia de Acceso a la Información Pública resolvió en los años 2018 y 2019, se ha manifestado

un reconocimiento enfático hacia este derecho, los mecanismos utilizados en aquellos casos cuyos sujetos obligados desobedecieron las resoluciones de intimación del órgano garante, no han demostrado efectividad para asegurar su cumplimiento.

5) En el proceso de implementación de la ley N° 27275 hubo modificaciones en sus contenidos sin el correspondiente tratamiento legislativo; ocurrieron afectaciones a la independencia y autonomía funcional de la Agencia en carácter de órgano garante; y las acciones desplegadas en algunos casos resultaron insuficientes o significaron retrocesos.

6) Fue notorio el incumplimiento de la obligación de publicar proactivamente las declaraciones juradas patrimoniales, de autoridades de sujetos obligados de la ley 27275.

1.f. Metodología

Para el desarrollo de la tesis se adoptó un método cualitativo, consistente en el estudio y análisis de documentos de los que surjan datos descriptivos de interés.

Se recurrió a fuentes primarias obtenidas en bibliotecas de organismos públicos, del poder judicial, de universidades, de instituciones de la sociedad civil y organismos internacionales; fallos del sistema judicial argentino y del sistema interamericano de derechos humanos; resoluciones de la Agencia de Acceso a la Información Pública; normas nacionales y provinciales, del derecho internacional de los derechos humanos, declaraciones, principios y otros pronunciamientos de especial significación.

Se consultó material en idioma español y otros idiomas, en soporte papel, digital y magnético, respetando las normas universales sobre citas bibliográficas.

Se realizó asimismo un relevamiento en sitios web institucionales, portales, redes, plataformas tecnológicas del Estado y otros medios disponibles para comprobar el grado de cumplimiento de las obligaciones exigidas por la ley 27275, indicándose en cada caso la fecha de consulta.

2. El derecho humano a la información pública

2.a. Significado e importancia

El derecho a la información es un pilar que sostiene otras libertades, como lo reconoció la Resolución de la Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas N° 59/1946.

Si el derecho a la información no es respetado, protegido y realizado, no habrá plena libertad de expresión ni adecuado ejercicio de la participación ciudadana en los asuntos públicos, ni políticas públicas con enfoque de derechos humanos pues, para que todo ello suceda, es indispensable: acceder, analizar y procesar información que permita conocer el real estado de situación, problemas, necesidades, demandas, de un país, una provincia, una ciudad, un organismo, una institución.

Todas las personas pueden ejercer plenamente el derecho a la información, sin distinción; los órganos o sujetos obligados abarcan a todas las ramas del poder en todos los niveles gubernamentales; y recae sobre toda la información que está custodiada, administrada o en poder del Estado (CIDH, 2012: 7 y 8)

El derecho a la información resulta de vital importancia para el funcionamiento del sistema democrático. Allí donde no hay transparencia pública, suelen germinar condiciones propicias para que aparezcan, se afiancen y terminen naturalizadas prácticas corruptas. La persistencia de hechos de corrupción da lugar a un posterior estado de corrupción estructural, que siempre es motivo de preocupación social. Muy acertadamente ha señalado Bobbio

(1986:8) que no hay definición posible de régimen democrático si en ella no se incluyen la visibilidad y la transparencia del poder.

La Relatoría sobre Libertad de expresión de la Organización de Estados Americanos, explica que el acceso a la información -generada y/u obtenida en el presente y en el pasado- incluye material escrito, documentos escritos, películas, archivos digitales en imagen y/o sonido, fotografías, entre otros, y debe guiarse por el principio de la máxima publicidad, brindándose de manera completa, oportuna, accesible y sujeta a un claro y preciso régimen de excepciones (2016:451).

Es, efectivamente, un derecho que permite ejercer otros derechos por su carácter interdependiente: no puede realizarse el derecho a la libertad de expresión si no se garantiza el acceso a la información pública como regla, con excepciones muy limitadas y fundamentadas; el derecho a la salud no se garantiza si todas las personas no cuentan con información sobre políticas en la materia, programas, calendario de vacunación, lugares de atención, medidas de prevención de enfermedades; el derecho a un medio ambiente sano y sustentable requiere conocer información sobre decisiones de los poderes públicos y sobre proyectos privados que pudieran afectar la calidad ambiental presente y futura;

En igual sentido, el derecho de las personas consumidoras puede ejercerse adecuadamente si se dispone de toda la información necesaria para decidir en la relación de consumo; el derecho a la participación en los asuntos públicos no puede ser realizado sin el indispensable acceso a la información sobre la gestión pública en sentido amplio; el derecho de acceso a la justicia alcanzará a todas las personas si se tiene especialmente en cuenta a quienes se encuentran en situación de mayor vulnerabilidad económica y social, para lo cual

es indispensable que estén informadas, conociendo y comprendiendo cuáles son sus derechos y cómo pueden hacerlos valer ante el sistema judicial.

Hay una inevitable vinculación entre democracia y acceso a la información. Respetar los derechos humanos en general y procurar su disfrute sin discriminación, son aspectos identitarios de una democracia real, substancial. Así lo explica Salvioli (2019:122)

“Son las democracias substanciales, con efectiva división de poderes y funcionamiento pleno de los mismos, independencia e imparcialidad absoluta del poder judicial y de otros órganos de control legitimados -oficinas anticorrupción, comisiones de derechos humanos, ombudspersons-, y participación activa y directa de la sociedad, los regímenes en los que se asienta el marco propicio para el disfrute efectivo de los derechos y libertades que son inherentes a la persona humana, y los derechos que pertenecen a los diversos grupos y colectivos que componen la misma”

Un Estado que no respeta este derecho humano, tampoco respeta el principio de publicidad de los actos de gobierno, ni acepta que el poder debe ser controlado y rendir cuentas sobre lo que hace o deja de hacer.

Los órganos ejecutivo, legislativo y judicial en que se divide el poder del Estado, así como los diferentes estamentos que desarrollan actividades públicas y/o cuentan con financiamiento total o parcial proveniente de recursos públicos, deben garantizar que la sociedad reciba información acerca de su desempeño sin que se oculten datos o

intencionadamente no se divulguen: la información debe ser difundida y explicada con claridad, sin tecnicismos, ambigüedades, oscuridades e imprecisiones (Arena Arias: 259)

Si un Estado lleva a cabo sus actividades con transparencia, significa que hay mecanismos de protección frente al creciente flagelo de la corrupción. Esto significa aplicar convenciones internacionales ratificadas por los Estados, conteniendo estándares en la materia; actuar con integridad, con base en pautas de conducta ética para quienes tienen responsabilidades públicas; llevar adelante una gestión caracterizada por prácticas de buen gobierno que implica -entre otros aspectos- la participación, la colaboración y la rendición de cuentas; *compliance*, para que instituciones estatales y privadas prevengan, detecten y asuman responsabilidades ante conductas irregulares y/o corruptas de sus agentes o filiales, según el caso; código de ética, con pautas de comportamiento para quienes cumplen funciones en organizaciones públicas y/o privadas; auditoría, para garantizar un efectivo control de las instituciones (Renaud Romero, 2018: 34 y 35)

El derecho humano a la información ha sido progresivamente reconocido como tal en diferentes tratados e instrumentos internacionales vinculantes para el Estado argentino, incorporados en el artículo 75 inciso 22 de la Constitución reformada en 1994: entre otros, la Declaración Universal de Derechos Humanos (art. 19), el Pacto de Derechos Civiles y Políticos (art. 19); la Convención sobre la Eliminación de toda forma de discriminación contra la mujer -CEDAW- (art. 16 inc. “e”); la Convención sobre los derechos del niño (art. 13 y 17); la Declaración Americana sobre derechos y deberes del hombre (art. IV); la Convención Americana sobre Derechos Humanos (art. 13).

También hay expresas menciones al acceso a la información, la transparencia y mecanismos participativos de la sociedad en instrumentos internacionales de indiscutible relevancia: la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción (párrafo 5 de su Preámbulo; arts. 10 y 13) y la Convención Interamericana contra la Corrupción (artículos III.11 y XIV.2); en la Declaración de Chapultepec aprobada en la Conferencia Hemisférica sobre Libertad de Expresión del año 1994; en la Declaración de principios sobre libertad de expresión (OEA, Washington, 2000, principio n° 4); en la Carta Democrática Interamericana (OEA, Lima, 2001, art.4)

2.b. Principios cardinales

En 1999, el Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión de Naciones Unidas¹ presentó ante la por entonces Comisión de Derechos Humanos, el informe titulado “Los derechos civiles y políticos, en particular las cuestiones relacionadas con la libertad de expresión”, que contenía en su anexo II “El derecho del público a saber - Principios en que debe basarse la legislación relativa a la libertad de información”²

Años después, el informe del Relator Especial Frank Le Rue, reafirmó esos principios como guía orientadora para el diseño y aplicación de la normativa sobre acceso a la información pública y como herramienta esencial para el cumplimiento de obligaciones asumidas por los Estados, que se proyectaron en Declaraciones conjuntas que suscribieron el

¹ En ese momento, Abid Hussain, de India.

² E/CN.4/2000/63, 18 de enero de 2000

Relator Especial sobre el derecho a la libertad de opinión y de expresión, la Representante de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa para la Libertad de los Medios de Comunicación y la Relatora Especial para la libertad de expresión de la Organización de los Estados Americanos (E/CN.4/2000/63, anexo I) y 2004 (www.oas.org/en/iachr/expression/showarticle.asp?artID=319&IID=1) (2013:18)

Estos principios cardinales son:

- **Máxima divulgación:** toda la información que poseen los órganos públicos debe ser divulgada, con limitadas excepciones.
- **Obligación de publicar:** los organismos públicos deben entregar información cuando es requerida, y publicar los documentos que sean de interés público, solamente aceptándose limitaciones razonables si no hubiera suficientes recursos y capacidad.
- **Promoción de la transparencia en la administración pública:** debe informarse a la población sobre qué es y cómo ejercer el derecho de acceso a la información pública; debe existir una cultura de la transparencia gubernamental; y contarse con funcionarias y funcionarios públicos con adecuada sensibilización y capacitación.
- **Régimen restringido de excepciones:** la denegatoria de acceso a la información debe estipularse con claridad y precisión en la norma; deben asimismo justificarse los motivos y demostrarse la existencia del riesgo de causar un daño de mayor entidad que el interés público en acceder a la información.

- **Procedimiento para facilitar el acceso:** debe ser ágil y contar con mecanismos de revisión dotados de independencia para resolver en caso si hubiera denegatoria. Deben mantenerse sistemas internos abiertos y accesibles que garanticen el derecho a recibir información.
- **Coste:** no puede ser excesivo, de modo que termine siendo un obstáculo para el ejercicio del derecho a la información.
- **Reuniones abiertas:** en sintonía con el principio de máxima divulgación, las reuniones de los órganos ejecutivos deberían ser abiertas al público.
- **Precedencia de la divulgación:** toda la normativa que sea contraria al principio de máxima divulgación debe modificarse y/o derogarse. Las excepciones sobre libertad de información serán taxativas, sin que se permita ampliación de estas causales por leyes posteriores.
- **Protección de quienes denuncian actuaciones indebidas:** Los funcionarios que divulguen información sobre actuaciones indebidas y hayan procedido de buena fe, deben estar eximidos legalmente de responsabilidad jurídica, administrativa o laboral. Se establece la obligación de proteger especialmente a quienes divulgan información sobre violaciones de derechos humanos.

2.c. El derecho a la información pública interpretado por los órganos de tratados de Naciones Unidas

2.c.1. Comité de Derechos Humanos

El Comité de Derechos Humanos en carácter de órgano de supervisión del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, elaboró y aprobó en 2011 la Observación General N° 34, conteniendo mayores precisiones sobre el significado y alcances del derecho de acceso a la información que la Observación General N° 10, que vino a reemplazar. Constituye una guía interpretativa de enorme valor, cuyos aspectos más destacados son:

- La información que poseen las ramas ejecutiva, legislativa y judicial del poder público, autoridades gubernamentales nacionales y subnacionales y entidades que cumplen funciones públicas, incluye todos los registros más allá de su formato, fuente y fecha de producción.
- En armonía con el artículo 25 del Pacto, abarca el derecho de los medios de comunicación de acceder a información sobre asuntos públicos, y el derecho de la sociedad a que los medios de comunicación brinden resultados sobre esa actividad.
- Con base en la Observación General N° 16
- sobre el artículo 17 del Pacto, el contenido comprende el derecho de las personas a obtener información referida a datos existentes sobre ellas en archivos, conocer los fines de ese almacenamiento, saber qué autoridades o personas del ámbito privado tienen posibilidad de controlar esos archivos, y pedir la rectificación si hubiera datos incorrectos, o elaborados y/o compilados apartándose de la normativa pertinente.
- La información considerada de interés público debe ser incorporada por los Estados al dominio público, garantizándose un acceso fácil, rápido, efectivo y práctico.
- Los Estados deben adoptar procedimientos para el efectivo acceso a la información a través de normas sobre la libertad de información, estableciendo la obligación a tramitar sin demora los pedidos de información, sin que el costo fijado para acceder

a los datos se convierta en un obstáculo irrazonable, explicando por qué motivos se deniega el acceso a la información, y previendo vías recursivas en estos casos y en aquellos que el sujeto obligado incurrió en silencio.

2.c.2. Comité de Derechos del Niño

El Comité de Derechos del Niño, hizo también valiosos aportes a través de dos observaciones generales: la N° 12/2009 sobre el derecho a la información de los niños y la N° 19/2016 sobre elaboración de presupuestos gubernamentales para hacer efectivos los derechos del niño en función del artículo 4 de la Convención.

Observación General N°12

- El derecho a la información de niñas, niños y adolescentes es condición necesaria para la realización efectiva de su derecho a expresar opiniones, con base en el artículo 17 de la Convención.
- El acceso a la información sobre aquellas cuestiones que sean de su interés debe realizarse en formatos adaptados a su edad y capacidad; ello incluye todo lo referido a derechos, actuaciones que los afecten, normativa aplicable, servicios locales, procedimientos de apelación y reclamación.
- Los programas de estudios deben incluir contenidos sobre derechos de los niños con base en el citado artículo de la Convención y lo establecido por el artículo 42, sobre dar a conocer a personas adultas y niños los principios y disposiciones de la Convención por medios eficaces y apropiados.

Observación General N°19

- Debe accederse libremente a toda la información referida a gestión de finanzas públicas y recursos públicos.
- Si hay transparencia, aumentan los recursos públicos destinados a promover derechos del niño, pues habrá mayor eficiencia, evitándose prácticas corruptas y de mala gestión; y permite asimismo la participación de los poderes estatales y de la sociedad civil incluidos los niños
- En los gastos vinculados con infancia, los Estados parte deben promover activamente el acceso a la información; y en el mismo sentido, adoptar políticas orientadas a un trabajo colaborativo con el Poder Legislativo y la sociedad civil, incluidos los niños.

2.c.3. Comité CEDAW

El Comité para la eliminación de toda forma de discriminación contra las mujeres, aborda las obligaciones del Estado respecto del derecho de acceso a la información, mediante la Recomendación General N° 33 sobre acceso de las mujeres a la justicia, destacándose para ello que:

- Debe asegurarse que todas las mujeres accedan a la educación y a información sobre derechos y recursos disponibles para hacerlos efectivos en igualdad de condiciones.
- Deben eliminarse obstáculos lingüísticos para una fácil comprensión de información referida a procesos judiciales y cuasi judiciales; desarrollarse actividades de divulgación para que las mujeres estén informadas sobre procesos, mecanismos y

recursos judiciales, especialmente teniendo en consideración a grupos minoritarios y étnicos de la población; garantizarse el acceso a internet, tecnologías de la información y comunicaciones.

- Deben establecerse centros de acceso a la justicia, como “centros de atención integral”, que entre otras funciones brinden información asesorando jurídicamente y también mediante asistencia.

2.c.4. El Comité DESC

El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales hizo numerosas referencias al derecho a la información en varias de sus observaciones generales: en la N° 6 sobre derechos de las personas mayores; en la N° 10 sobre funciones de las instituciones nacionales de derechos humanos en la protección de los DESC; en la N° 13 sobre derecho a la educación; en la N° 14 sobre derecho al más alto nivel posible de salud; en la N° 15 sobre derecho al agua; en la N° 17 sobre los derechos de toda persona a beneficiarse de la protección de los intereses morales y materiales de producciones científicas, artísticas y literarias; en la N° 18 sobre derecho al trabajo; en la n° 19 sobre derecho a la seguridad social; en la N° 21 sobre derecho a la participación en la vida cultural; en la N° 22 sobre derecho a la salud sexual y reproductiva; en la N° 24 sobre obligaciones de los Estados en el contexto de actividades empresariales.

Ha sido un significativo aporte, y por ello es mencionada a los efectos de esta investigación, la Observación General N° 14 (2000) sobre derecho a la salud en los términos del artículo 12 del Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, pues relaciona a este derecho con el ejercicio de otros derechos, reafirmando su carácter interdependiente: no

puede hacerse efectivo el derecho a la salud sin que también se hagan plenamente efectivos el derecho a la alimentación, a la vivienda, al trabajo, a la educación, a la dignidad humana, a la no discriminación, a no ser sometido a torturas, a la vida privada, a la libertad de asociación y de reunión y el derecho a la información. Todos ellos son partes integrales del derecho a la salud (párrafo 3); y, asimismo, se establece que uno de los requisitos de accesibilidad del derecho a la salud es el derecho a solicitar, recibir y difundir información, sin afectar datos personales alcanzados por la confidencialidad (párrafo 12).

2.d. La interpretación en el sistema interamericano

En el ámbito del sistema interamericano de derechos humanos, a los fines de la investigación, se hará referencia a dos fallos que, por motivos jurídicos e históricos que serán desarrollados en la explicación correspondiente a cada uno de ellos, contribuyeron a brindar una precisa y esclarecedora interpretación sobre el derecho a la información pública y las obligaciones estatales para alcanzar su efectiva realización.

2.d.1. El caso Claude Reyes vs. Chile

La Corte Interamericana de Derechos Humanos no solamente sentó un valiosísimo precedente: fue el primer tribunal regional en el mundo que se pronunció de manera contundente en favor del derecho a buscar y recibir información, es decir: como derecho individual que una persona ejerce buscando información y en su dimensión colectiva, como

obligación del Estado que debe arbitrar medios para garantizar que la información requerida llegue efectivamente a quien la solicitó.

Asimismo, la Corte Interamericana remarcó la exigencia de debida fundamentación en el supuesto que se brindara información, para conocer si los motivos de la respuesta denegatoria se han encuadrado en lo dispuesto por la normativa nacional y/o internacional.

El caso surgió con motivo de un reclamo planteado en 1998 por el Sr. Marcel Claude Reyes y otras personas, para que el Comité de Inversiones Extranjeras del Estado chileno informe sobre un proyecto de deforestación en la 12° región de ese país, habiéndoles negado información sin debida justificación y la posibilidad de recurrir a una vía judicial frente a esa negativa.

En la sentencia³ quedó nítidamente establecida la relación directa entre los principios de publicidad y transparencia en el ámbito estatal y el control propio de los regímenes democráticos que ejerce la sociedad cuestionando, indagando, verificando si el Estado a través de sus órganos cumple sus misiones y funciones.

Para la Corte Interamericana, el derecho de acceso a la información consiste en:

a) la obligación estatal de brindar información sin que la persona que lo solicita necesite acreditar interés directo;

b) la presunción de que toda la información es accesible sin restricciones (salvo las legalmente establecidas de manera expresa);

c) la obligación de entregar información se extiende a los tres poderes públicos, a empresas de servicios públicos y organizaciones privadas que reciban fondos del Estado, entre otras.

³ Corte I.D.H. “*Claude Reyes y otros Vs. Chile*” sentencia del 19 de setiembre de 2006.

2.d.2. El caso Gomes Lund y otros vs. Brasil

Luego del caso Claude Reyes, la Corte Interamericana se pronunció a través de un fallo que dejó muy interesantes enseñanzas en relación con el derecho a la información y el derecho a la verdad en sus dimensiones individual y colectiva.

El Tribunal sostuvo aquí que el Estado brasileiro no cumplió con el derecho de acceso a la información sobre datos obrantes en los archivos del Estado, para entregar los familiares de víctimas pertenecientes a la guerrilla do Araguaia con motivo de las intervenciones militares acontecidas en los años 1973/74. Se le atribuyó responsabilidad al Estado por la inexistencia de investigaciones adecuadas, falta de sanciones y de reparaciones adecuadas a las víctimas.

Visto en perspectiva de derechos humanos, el caso Gomes Lund y otros (Guerrilha do Araguaia) vs. Brasil⁴ impacta por la cantidad de años transcurridos hasta que el Estado de Brasil finalmente hizo efectivo el derecho a la información: en febrero de 1982, familiares de las víctimas solicitaron que se les entregue información para conocer lo ocurrido en el marco del accionar de los militares.

Veintiun (21) años después -en 2003- llegó la sentencia de primera instancia ordenando entregar la información existente en un plazo de 120 días. Sustanciados los recursos que interpuso el Estado, quedó firme en 2007 y recién en 2009 (habiendo transcurrido 27 años de iniciadas las actuaciones) se entregaron 21.000 documentos obrantes en el Archivo Nacional.

⁴ Corte I.D.H. “Gomes Lund y otros (Gerrilla do Araguaia) vs. Brasil”, sentencia del 24 de noviembre de 2010

El fallo abordó la doble dimensión del derecho a la información: de las víctimas y sus familias y de la sociedad a conocer la verdad sobre lo sucedido (individual y colectiva respectivamente); y aportó una esclarecedora enseñanza sobre lo que debe representar para un Estado el acceso a la información:

“El Estado no puede ampararse en la falta de prueba de la existencia de los documentos solicitados, sino que, por el contrario, debe fundamentar la negativa a proveerlos demostrando que adoptó todas las medidas a su alcance para comprobar que, efectivamente, la información solicitada no existía. Resulta esencial que, para garantizar el derecho a la información, los poderes públicos actúen de buena fe y realicen diligentemente las acciones necesarias para asegurar la efectividad de ese derecho, especialmente cuando se trata de conocer la verdad de lo ocurrido en casos de violaciones graves de derechos humanos como las desapariciones forzadas y la ejecución extrajudicial del presente caso” (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2010, párrafo 211)

La Corte Interamericana ordenó asimismo al Estado brasileiro que prosiga con acciones -mediante la aprobación de leyes u otra normativa que permita hacer efectivo el derecho de acceso a la información- para emprender la búsqueda, sistematización y publicación de toda la información que pudiera existir en relación con la Guerrilha do Araguaia, extensivo a posibles violaciones de derechos humanos en el período en que Brasil estuvo bajo un régimen dictatorial, que se extendió desde 1964 hasta 1985.

2.e. Derecho a la información, pobreza y desarrollo sostenible

2.e.1. Pobreza y acceso a la información pública

La pobreza no es solamente una situación de insuficiencia de ingresos monetarios para acceder a determinados bienes y servicios básicos: es una privación de derechos por efecto de condicionamientos estructurales de naturaleza económica, política, social, institucional, que impiden a las personas llevar adelante un proyecto de vida digna. En este marco, las personas pobres también tienen dificultades para ejercer el derecho de acceso a la información pública, y por ese motivo este aspecto ha sido incluido en la investigación.

Sostiene el maestro Nikken (2008: 187) que, según la definición de pobreza que el premio nobel de economía Amartya Sen esbozó, se trata de una situación de imposibilidad para desplegar capacidades; las personas pobres están privadas de libertad para lograr niveles de subsistencia material y cultural aceptables: no tienen libertad para evitar hambre, sed, enfermedad o analfabetismo ni para recibir (acceder) a información, ni para difundir lo que piensan.

En esta línea de argumentación, también corresponde tener presente lo declarado por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales acerca de la pobreza, como condición de las personas físicas consistente en estar privadas de manera sostenida en el tiempo de recursos, capacidad, opciones, seguridad y poder para disfrutar de un nivel de vida adecuado y de otros derechos civiles, culturales, económicos, políticos y sociales. (E/C.12/2001/10, párr. 8).

En **Naciones Unidas**, fueron aprobados en 2012 los *Principios Rectores sobre la Extrema Pobreza y los Derechos Humanos*, en el ámbito del Consejo de Derechos Humanos (Resolución 21/11). Allí se expresa que las personas pobres suelen carecer de acceso a información crucial sobre decisiones que repercuten en sus vidas, en materia de oportunidades laborales, de ingresos, de servicios sociales, exponiéndose a la corrupción y la explotación. Los programas y servicios que los Estados destinen a esta población deben ser transparentes, brindando información accesible y culturalmente adecuada para su comprensión (párrafos 42 y 43).

En otro pasaje de los principios rectores, se afirma la obligación de los Estados de asegurar para las personas pobres -individual y colectivamente, asociadas con otras personas- el derecho a buscar, recibir e impartir información, comprendiendo también cómo hacer efectivos derechos y libertades y de qué manera procurar reparación por las violaciones sufridas (párrafo 44).

En este sentido, debe haber información sobre mecanismos administrativos, judiciales y cuasi judiciales que estén disponibles en casos de acciones y omisiones que hayan afectado negativamente sus derechos humanos, particularmente respecto de servicios públicos y programas de reducción de pobreza.

Acerca de las personas pobres, debe entenderse que no son receptoras pasivas de ayuda o beneficencia gubernamental, sino que son titulares de derechos, estando obligados quienes tienen responsabilidades públicas a rendir cuentas (párrafo 45). La salud y la educación deben estar económica y físicamente al alcance de las personas pobres, y para ello también debe garantizarse el acceso a la información (párrafo 57).

Resulta pertinente asimismo mencionar aquí los “*Principios Rectores relativos a las evaluaciones de los efectos de las reformas económicas en los derechos humanos*”⁵ elaborados por quien era en ese momento Experto Independiente sobre las consecuencias de la deuda externa y las obligaciones financieras internacionales conexas de los Estados para el pleno goce de todos los derechos humanos, sobre todo los derechos económicos, sociales y culturales, el argentino Juan Pablo Bohoslavsky⁶

Hay dos principios referidos a la participación y el acceso a la información.

El Principio N° 19, señala algo tan necesario como escasamente aplicado: las medidas cuyos contenidos tendrán impacto en el disfrute de derechos humanos, debieran ser debatidas “...con la participación efectiva, oportuna y significativa de todas las personas y grupos, incluidos los grupos marginados y quienes están particularmente expuestos al riesgo de vulnerabilidad a causa de esas políticas. Dado que las mujeres, los niños y las personas con discapacidad suelen estar infrarrepresentados tanto en el ámbito político como en el económico, es preciso hacer un esfuerzo especial para asegurar su capacidad de codecidir las medidas utilizando métodos innovadores de participación. Las organizaciones y los actores de la sociedad civil en el sentido más amplio también deberían contar con canales de participación adecuados y oportunos....”

No habrá participación genuina sin información oportuna, completa y accesible sobre las finanzas públicas, presupuestos y desempeño macroeconómico brindada por las administraciones gubernamentales; y en igual sentido, explicarse las opciones de políticas a

⁵ Aprobado por el Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas en su 40° período de sesiones, 2019.

⁶ Luego de seis años en el ejercicio del mandato (dos períodos), en 2020 el Sr. Bohoslavsky fue reemplazado por la nueva Experta Independiente, quien por primera vez es una mujer: Yuefen Li, de China.

seguir, de modo que la población y especialmente quienes más serán afectados por esas reformas, estén adecuadamente informados (Principio 19.3).

El Principio N° 20, es sobre acceso a la información y transparencia: para evaluar el impacto de las reformas económicas, se requiere plena garantía de acceso a información pública, a fin de poder analizar datos cuantitativos y cualitativos, estableciéndose además el deber del Estado de poner toda la información de manera accesible, oportuna y transparente, de modo que se comprendan consecuencias y efectos de las políticas de reforma económica. Para cumplir con la no discriminación, prestando debida atención a grupos en riesgo de marginación o vulnerabilidad, se establece que los datos deben estar desglosados por género, discapacidad, grupo de edad, región, origen étnico, sector de ingresos, entre otros.

En el ámbito del **sistema interamericano**, los “*Lineamientos para la elaboración de indicadores de progreso en materia de derechos económicos, sociales y culturales*” (2008:34) de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, mencionan como indicadores transversales al acceso a la información y los mecanismos de participación.

La participación de la ciudadanía en relación con políticas públicas vinculadas a los derechos consagradas en el Protocolo de San Salvador, se logran con un adecuado acceso a la información pública. Sin esa información, no se contará con los datos que permitan llevar adelante el seguimiento, control y fiscalización de las medidas adoptadas.

En decisiones recientes, la CIDH ha profundizado el análisis acerca del potencial que tiene la libertad de expresión como derecho a buscar, recibir y difundir información, y su vinculación con el derecho a la educación, a participar en la vida cultural y a gozar del progreso científico y tecnológico (artículos 13 y 14 del Protocolo de San Salvador), el

derecho de reunión y asociación (artículos 15 y 16 de la Convención Americana), los derechos políticos (artículo 23 de la Convención Americana), y el derecho a la salud (artículo 10 del Protocolo de San Salvador), entre otros.

La CIDH (2017: 90) acentuó en sus análisis el carácter interdependiente de la libertad de expresión como derecho a buscar, recibir y difundir información, pues su acceso favorece la realización de otros derechos. Por la importancia que tiene el derecho a la información pública, es que los Estados tienen la obligación de diseñar e implementar políticas públicas que disminuyan la brecha de acceso a plataformas, infraestructura y tecnologías donde se encuentra el flujo de la información.

Este aspecto resulta de indudable centralidad: el acceso a la tecnología es desigual, por las desiguales formas de apropiación de la riqueza, por razones de género, por la ubicación geográfica, por pertenencia social. En los tiempos actuales, de hiper conectividad, es muy indispensable acceder a Internet, lograr que el servicio se brinde con calidad y que la tarifa pagada por la prestación sea razonable. Para todo ello, debe considerarse legislativamente como un servicio público esencial. En este marco, se generará mayor acceso a la información para las personas pobres y en situación de pobreza extrema, reduciéndose la *“asimetría informativa”*.

Para el sistema interamericano de derechos humanos, es de mucha importancia el acceso universal a los medios de comunicación. Esto significa evitar que estén excluidas las personas pobres y en situación de pobreza extrema, las mujeres y las personas con discapacidad; mientras que, para los medios, *se exige que sean instrumentos de la libertad de expresión, no un instrumento de su restricción*, con base en el razonamiento del punto

seguido en la Opinión Consultiva *OC5/85*⁷ de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, sobre colegiación obligatoria de periodistas.

2.e.2. Acceso a la información pública en el marco del desarrollo sostenible

En 2015, 193 Estados miembros del sistema de Naciones Unidas aprobaron los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). El Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), define a estos objetivos como un llamado de carácter universal para que los Estados adopten juntamente con el sector privado y la sociedad civil, medidas destinadas a terminar con la pobreza, proteger el planeta y asegurar paz y prosperidad para todas las personas a través de una agenda inclusiva con criterios de interdependencia de derechos: todos los objetivos resultan prioritarios, y los avances o retrocesos que se registren en unos u otros impactan en los demás.

Los 17 objetivos y 169 metas planteados en la Agenda Global del Desarrollo Sostenible para alcanzar su cumplimiento en el año 2030 reemplazaron a los Objetivos de Desarrollo del Milenio del año 2000, contemplando con mirada integral diversas problemáticas: hambre, pobreza, agua, salud, educación, género, infraestructura, energía, crecimiento, desigualdad, cambio climático, justicia, paz, instituciones.

⁷ Es el párrafo 34 de la Opinión Consultiva: “Así, si en principio la libertad de expresión requiere que los medios de comunicación social estén virtualmente abiertos a todos sin discriminación, o, más exactamente, que no haya individuos o grupos que, a priori, estén excluidos del acceso a tales medios, exige igualmente ciertas condiciones respecto de éstos, de manera que, en la práctica, sean verdaderos instrumentos de esa libertad y no vehículos para restringirla. Son los medios de comunicación social los que sirven para materializar el ejercicio de la libertad de expresión, de tal modo que sus condiciones de funcionamiento deben adecuarse a los requerimientos de esa libertad. Para ello es indispensable, inter alia, la pluralidad de medios, la prohibición de todo monopolio respecto de ellos, cualquiera sea la forma que pretenda adoptar, y la garantía de protección a la libertad e independencia de los periodistas”.

La Agenda 2030 ha contemplado en el Objetivo N° 16 el compromiso de “*garantizar el acceso público a la información*” como derecho humano fundamental para lograr el cumplimiento de los restantes objetivos: si no hay acceso a datos, si estos no pueden conocerse, analizarse, medirse, difícilmente puedan concretarse los ODS. Por tal motivo que los Estados deben contar con marcos jurídicos adecuados en materia de acceso a la información pública.

Cada objetivo tiene indicadores de medición que fueron aprobados en 2017, con revisiones previstas para los años 2020 y 2025. Los correspondientes al ODS N° 16, son la meta *16.6.1* sobre crear instituciones eficaces y transparentes que en todos los niveles deben rendir cuentas, para determinar los gastos gubernamentales primarios desagregados por sectores o áreas de gastos; y la meta *16.6.2* para saber qué proporción de la población ha mostrado satisfacción con el uso de los servicios públicos.

Respecto de la meta *16.10.1*: medir la protección de libertades fundamentales, contiene datos numéricos sobre asesinatos, secuestros, desapariciones forzadas, detenciones y torturas de periodistas y personas ligadas a los medios de comunicación, sindicalistas, defensores de derechos humanos, correspondientes al año inmediatamente anterior a difundirse el dato; y sobre la meta *16.10.2*: medir el nivel de cumplimiento del acceso a la información, específicamente el número de países con mecanismos normativos, de garantías y de políticas para el acceso a la información pública, ambas son de gran importancia.

La importancia sobre las dos metas radica en, por un lado, tener pleno acceso a información sobre situaciones de violación de derechos que afectan la vida, la integridad física, la libertad de expresión de personas cuyas profesiones o actividades consisten en investigar, publicar, disentir, controlar el desempeño estatal.

Por otro lado, resulta imprescindible contar con leyes y disposiciones gubernamentales sobre acceso a la información; no solamente se trata de las normas formalmente aprobadas y vigentes sino de medidas efectivamente implementadas para realizar este derecho.

El Estado argentino comunicó en 2017 a través de un informe⁸ al Foro Político de Alto Nivel de Naciones Unidas, el proceso de acciones adoptadas para ir progresivamente dando cumplimiento a los compromisos asumidos. Llamativamente, en el documento no se alude a la meta 16. 10.2 sobre acceso a la información pública sino solamente a la 16.6, para crear instituciones eficaces y transparentes que deben rendir cuentas, en todos los niveles (2017:126).

En el documento figura como organismo responsable para avanzar en el cumplimiento de esta meta al por entonces Ministerio de Modernización de la Nación, encontrándose en ese momento la meta en *Nivel II* de acuerdo con lo establecido internacionalmente por la ONU para los ODS; es decir: en virtud de este nivel, hay claridad conceptual y metodológica en los indicadores y hay normativa disponible, pero se trata de datos no producidos periódicamente por el país.

⁸ Disponible en: <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/16117Argentina.pdf>

3. El derecho de acceso a la información pública en Argentina

3.a. Antecedentes normativos y reforma constitucional

La reforma constitucional de 1994 fue incuestionablemente un hito histórico, al conferir igual jerarquía que la que posee la norma fundamental a instrumentos internacionales de derechos humanos (Pactos, Convenciones, Declaraciones, Protocolos) vinculantes para el Estado Argentino. El derecho humano de acceso a la información pública no ha sido ajeno a ello, de modo que -más allá de la jerarquía constitucional de los instrumentos internacionales- en el texto constitucional se incluyeron expresas referencias al acceso a la información y la transparencia pública.

Hasta 1994, podía sostenerse la existencia de una suerte de reconocimiento implícito de este derecho a través de los artículos 1, 14 y 33 de la Constitución Nacional. Luego de la reforma, se incorporó la obligación del Estado de proveer a la información en materia ambiental (artículo 41), casi 10 años antes que se sancionara una ley especial sobre esta cuestión: la 25831/2003.

Asimismo, en el artículo 42 se consagró el derecho de las personas consumidoras y usuarias de bienes y servicios, a “una información adecuada y veraz” además de los derechos a que se proteja la salud, la seguridad e intereses económicos en la relación de consumo y el derecho a elegir libremente (para lo cual es indispensable tener información, acceder a ella), y a un trato equitativo y digno.

El derecho a la información, en materia de consumo, fue mencionado a partir de 1993 con motivo de la sanción de la ley 24240 de defensa del consumidor, estableciendo en su

artículo 4 la obligatoriedad de informar a las personas, de manera cierta, objetiva veraz, detallada y eficaz, las características esenciales de cosas producidas, importadas, distribuidas o comercializadas, y de la prestación de servicios.

Hay otros antecedentes de normativa nacional sobre acceso a la información pública: por ejemplo, la ley 25152/99 de administración de los recursos públicos, contempló en su artículo 8 qué documentación debía considerarse información pública de libre acceso para personas físicas o jurídicas: ejecución presupuestaria; órdenes de compra; órdenes de pago; pagos de tesorería; datos sobre personal permanente, contratado y transitorio sin excluir proyectos que tienen aporte financiero de organismos multilaterales; información sobre la deuda pública (esto es: perfil de vencimientos, montos, avales y garantías, compromisos que impactan en ejercicios futuros; información sobre regulación y control de servicios públicos, entre otras.

En el año 2000, el decreto N° 229 creó el programa “*Carta Compromiso con el Ciudadano*” para transparentar los servicios prestados por organismos públicos del Estado argentino. Allí se encuentran referencias al acceso a la información y la transparencia: en el artículo 3, inciso “a” -información clara, veraz y completa sobre las actividades de la Administración Pública Nacional-; inciso “d” -conocer el estado de las actuaciones en que una persona es parte-; inciso “g” -acceso a archivos y registros con las limitaciones que impongan las leyes; y en el artículo 4, sobre los principios rectores, incisos “d” -participación para garantizar el derecho a una prestación correcta-; inciso “e”, referido al derecho de acceso a la información de personas usuarias y beneficiarias; y el inciso “g”, sobre transparencia y el deber de publicidad de gestión.

3.b. El acceso a datos personales

Un aspecto no menos importante es el acceso de las personas a los datos que sobre ellas existan en los registros o archivos, derecho consagrado constitucionalmente en Argentina en el texto reformado de 1994 (artículo 43) mediante la figura del *habeas data*. Este tema se vincula con el acceso a la información pública y por ello ha sido incluido en la investigación, ante posibles situaciones de colisión entre el derecho a conocer y el derecho a que se protejan los datos personales, para que la información requerida no sea divulgada.

La ley N° 25326/2000 reguló el derecho de acceder a información existente en archivos o registros públicos, debiéndose brindarla -por escrito o en otro soporte que resulte idóneo- en lenguaje claro y accesible, sin codificaciones, con una explicación si efectivamente correspondiera y sin revelar datos sobre terceras personas, aunque haya vinculación con quien formuló el pedido por sus propios datos.

Se rige por los siguientes principios:

- **Licitud** (artículo 4), es decir, archivos de datos operando de acuerdo a lo establecido por la ley y sin fines contrarios a dicha norma;
- **Calidad de los datos** (artículo 5) ciertos, actualizados cuando correspondiere, no obtenidos por medios desleales, almacenados de tal manera que permita a su titular acceder;
- **Consentimiento** (artículo 6) libre, expreso e informado de quien es titular de datos personales sobre el tratamiento que se les dé, con excepciones como datos cuyo acceso es público e irrestricto, o de

nombre, documento nacional de identidad, identificación tributaria o previsional, ocupación, fecha de nacimiento y domicilio entre otras;

- **Información** (artículo 6) previa a quienes son titulares de datos personales sobre la existencia del archivo, registro o similares figuras, de la finalidad para su tratamiento; consecuencias posibles si se entregaren datos, si se negare su entrega o si los mismos fueran inexactos; derecho de acceder, suprimir y rectificar datos, entre otros;
- **Categoría de datos** (artículo 7), no permitiendo que se obligue a una persona a brindar datos sensibles, pudiendo ser recolectados y tratados si hay razones de interés general definidos por la ley, o para fines estadísticos y científicos cuando no haya identificación de los titulares de datos, entre otros;
- **Datos sobre salud física y mental de personas** (artículo 8), que serán recolectados y tratados en las instituciones públicas y privadas respetando el secreto profesional;
- **Seguridad y confidencialidad de los datos** (artículo 9), obligando a quienes son responsables de archivos a contar con medidas de integridad y seguridad que eviten acciones de adulteración, uso indebido u otras situaciones no autorizadas;
- **Deber de confidencialidad** (artículo 10) para quienes tienen la obligación de secreto profesional, salvo que sea relevado por orden judicial o razones de seguridad pública, defensa nacional o salud pública;

- **Cesión** (artículo 11) si es para cumplir fines vinculados con el interés legítimo del cedente y del cesionario, debiendo contar con el consentimiento de quien es titular de los datos, con excepciones como datos entre órganos estatales dentro de sus competencias, datos sobre salud pública, emergencia, estudios epidemiológicos, siempre preservando identidades de quienes son titulares de datos a través de disociación o tachas;
- **Transferencia internacional** (artículo 12), prohibiéndose entregar datos personales a países u organismos internacionales o supranacionales que no aseguren protección adecuada, existiendo excepciones como pedidos de colaboración judicial internacional, por crimen organizado, terrorismo y narcotráfico.

La norma prevé la posibilidad para quien peticiona, de solicitar rectificación, actualización y/o supresión de datos personales en el supuesto que se comprobare error o falsedad.

También está contemplado el rechazo al pedido de acceso a datos personales, que siempre deberá estar fundado e invocándose razones de defensa nacional, orden, seguridad pública, protección de derechos e intereses de terceras personas e incluso cuando informar datos genere obstáculos al avance de actuaciones judiciales y/o administrativas originadas en obligaciones de naturaleza tributaria, previsional, de salud, de medio ambiente y penales entre otras, sin que se lesione el derecho de defensa.

En 2018, el Poder Ejecutivo presentó al Congreso un proyecto de ley para contar con una nueva norma sobre datos personales, que nunca tuvo debate efectivo con miras a ser

votado. Del mensaje N° 147/2018, surgen algunos detalles que se destacarán en los siguientes párrafos.

El proyecto contempló el tratamiento de datos por parte de los medios de comunicación, no correspondiendo el derecho de supresión si este resultare necesario para ejercer el derecho a la libertad de expresión e información.

Asimismo, se incluyeron en el articulado nuevas obligaciones en relación con el tratamiento de datos, por ejemplo: deben notificarse incidentes de seguridad; se establece el principio de responsabilidad demostrada o proactiva, con base en experiencias comparadas; se incorporan nuevos derechos como la portabilidad de datos; el derecho a oponerse sus titulares a un tratamiento automatizado observando la Convención sobre los Derechos del Niño.

3.c. El decreto 1172/2003

Esta norma marcó un antes y un después en materia de acceso a la información pública en el ámbito del Poder Ejecutivo Nacional, conteniendo reglamentos generales para la solicitud de información sin la obligatoriedad de acreditar legitimidad directa ni explicar por qué se formula el pedido, ni tampoco pagar una tasa por el requerimiento de información (principio de gratuidad).

Rigió hasta 2017 para la administración pública centralizada, quedando excluidos otros sujetos obligados que funcionan en la rama ejecutiva del poder público y actúan en carácter de entes descentralizados, autárquicos, personas de derecho público no estatal, entre otros.

En 2017, mediante el decreto N°79, fueron incorporados como obligados: organismos descentralizados; entes de seguridad social; empresas y sociedades del Estado en sus variadas

figuras societarias y modos de participación; concesionarios, permisionarios y licenciarios de servicios públicos y/o del dominio público en aquellas cuestiones relacionadas con la función administrativa delegada; fideicomisos constituidos total o parcialmente con recursos públicos; entes cooperadores que hubieran celebrado convenios con el Estado nacional; Banco Central de la República Argentina; entes interjurisdiccionales; concesionarios de juegos de azar, destreza y apuesta, entre otros⁹.

3.c.1. Características innovadoras de la norma

El decreto 1172/03 incluyó aspectos hasta entonces no formalmente regulados:

- Instituir el mecanismo de audiencias públicas como ámbito adecuado para expresar opiniones no vinculantes de manera previa a que el Poder Ejecutivo decida en asuntos de interés público. Esta es, indudablemente, una manera de fortalecer la participación ciudadana.
- Dar publicidad a la gestión de intereses, actividad internacionalmente conocida como “*lobby*” que lleven a cabo personas físicas o jurídicas, públicas o privadas, por sí o en representación de terceros -con o sin fines de lucro- con el propósito de ejercer influencia sobre organismos, entidades, empresas, sociedades, dependencias en general del Poder Ejecutivo nacional en las decisiones que son de su incumbencia.

⁹ La reforma al decreto 1172/03 se produjo cuando ya había sido sancionada la ley N° 27275/2016 -sobre cuyos contenidos habrá un amplio desarrollo y análisis en esta investigación-. El decreto 79/2017 recogió, podría decirse que tardíamente y para una transición breve de 8 meses hasta que comenzara a regir efectivamente la ley, el criterio amplio de sujetos obligados que estableció dicha norma.

Son sujetos obligados: quien ejerce la presidencia de la nación, titulares de ministerios, secretarías, subsecretarías, direcciones generales, entre otros.

Hay para ello un Registro de Audiencias de Gestión de Intereses¹⁰ en el que deben volcarse los datos de la persona que pide una audiencia; intereses que representa; personas que participaron en la audiencia; lugar, fecha, hora y objeto de la reunión; una breve descripción de lo abordado.

También esta innovación -aunque solamente para los sujetos obligados alcanzados por el decreto- contribuye a conocer los nombres de las personas representativas de diferentes sectores privados y públicos, que mantienen reuniones con autoridades a fin de obtener medidas relacionadas con su interés.

- Instituir la elaboración de normas que emanen del Poder Ejecutivo con participación ciudadana, a fin de que individual y colectivamente se involucren en aquellas temáticas que tienen impacto en la sociedad con respecto a normas emanadas y aplicadas al ámbito del Poder Ejecutivo y proyectos de ley que quien presida la República ponga a consideración del Congreso Nacional.¹¹

Para ello, debía ordenarse la apertura del procedimiento de Elaboración Participativa de Normas conteniendo el texto y los fundamentos del proyecto, los datos de las personas que solicitan participar; la indicación acerca de dónde puede accederse al expediente; los plazos y los datos de quien como autoridad tendrá bajo su responsabilidad el registro en el que se formularán las opiniones y propuestas.

¹⁰ La información es de acceso público, disponible en <https://audiencias.mininterior.gob.ar/buscar?pen=30>

¹¹ La participación puede consistir en opiniones y/o propuestas que serán no vinculantes.

- Establecer reuniones Abiertas de Entes Reguladores de los Servicios Públicos, con miras a lograr la mayor participación social posible en la toma de decisiones, de modo que las personas interesadas puedan estar presentes cuando se traten temas inherentes a la competencia de estos organismos y conocer las posiciones de quienes integran el directorio.

3.c.2. Excepciones

El decreto menciona en su artículo 16, las excepciones al deber de poner a disposición de quien lo requiera toda la información:

- Aquellos casos sobre información calificada como reservada por razones de seguridad, defensa, política exterior;
- Datos cuya divulgación afecta el funcionamiento del sistema financiero o bancario; los denominados secretos industriales, comerciales, científicos, técnicos;
- Derechos o intereses legítimos que terceras personas hubieran obtenido de manera confidencial;
- Información inherente a las funciones de regulación y supervisión del sistema financiero;
- Información cuya difusión puede anticipar estrategias a seguir por el Estado en causas judiciales incluso cuando se afecte la garantía del debido proceso;
- Información amparada por el secreto profesional; notas internas conteniendo recomendaciones u opiniones previas al dictado de un acto administrativo o a la adopción de una decisión si es que no formaban parte del expediente;

- Información considerada sensible por afectación de intimidad y honor de las personas en los términos de la ley de datos personales N°25326/00

3.d. Otras decisiones sobre mayor transparencia

3.d.1. Cambios en el proceso de designación de magistradas y magistrados de la Corte Suprema de Justicia, Tribunales inferiores y Ministerio Público

La Constitución Nacional establece en su artículo 99 inciso 4, que quien ejerce el Poder Ejecutivo tiene la facultad de nombrar a los magistradas y magistrados de la Corte Suprema de Justicia, con acuerdo del Senado y mayoría calificada de 2/3 de legisladores presentes.

En idéntico sentido ocurre con el Ministerio Público Fiscal de la Nación (para el cargo de Procurador o Procuradora General) y con el Ministerio Público de la Defensa (para el cargo de Defensor o Defensora General), de acuerdo con las leyes N° 27148 y 27149 respectivamente, ambas del año 2015.

En 2003, se instituyó por primera vez mediante decreto N° 222, la obligación de dar publicidad en el Boletín Oficial (B.O.), en por lo menos dos diarios de circulación nacional durante tres días y en el sitio web del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, el nombre completo y antecedentes curriculares, trayectoria laboral, académica, de integración de organizaciones o asociaciones, estudios jurídicos en los que haya participado, entre otros datos, de la o las personas que sean propuestas para cubrir cargos vacantes en la Corte Suprema de Justicia.

La mencionada norma establece que ciudadanas y ciudadanos, organizaciones no gubernamentales, colegios y asociaciones profesionales, instituciones académicas y de derechos humanos, tienen un plazo de quince días contados a partir de la última publicación en el B.O. para presentar de manera fundamentada y objetiva los señalamientos y observaciones que consideren pertinentes sobre las personas propuestas.

Además, en virtud de otro decreto: N° 588/2003, se innovó con respecto a la obligatoriedad de publicar en el sitio web del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, en el Boletín Oficial, en dos diarios de circulación nacional y en uno de circulación provincial correspondiente a la jurisdicción en que debe cubrirse la vacante, los cargos en Tribunales Federales inferiores y en los Ministerios Públicos Fiscal y de la Defensa, la integración de la terna vinculante, los puntajes obtenidos y el currículum vitae de cada una de las personas propuestas, existiendo un procedimiento similar al del decreto 222 sobre señalamientos y observaciones que pudieran presentarse por parte de personas físicas e instituciones.

Todo ello ha sido un avance que contribuyó a abrir el debate sobre las personas propuestas para cargos de tanta relevancia institucional en el ámbito judicial: más allá de las facultades del Poder Ejecutivo proponiendo y del Senado votando el acuerdo, se han generado instancias para que sean publicados los nombres, se conozca su trayectoria y se hagan conocer posiciones al respecto desde la sociedad, de modo que sean tenidos en consideración cuando llegue el pliego al Senado.

3.d.2. Resolución 538/13 de Jefatura de Gabinete de ministros

A diez años de vigencia del decreto 1172, la Jefatura de Gabinete de Ministros creó el *Programa Sistema Nacional de Datos Públicos (S.I.N.D.A.P.)*, con el propósito de

desarrollar y administrar un sitio web denominado *Portal Nacional de Datos Públicos*, facilitando, alentando y promoviendo la publicación de datos, su análisis y cruce de información, así como la capacitación mediante diferentes actividades y la generación de una cultura de la apertura de datos, por ejemplo editando material referido a esta temática.

Cabe aquí recordar que el Estado argentino es parte de la *Open Government Partnership* (Alianza para el Gobierno Abierto)¹², razón por la cual esta medida se encuadraba en los compromisos asumidos con motivo de la membresía en la citada organización.

La Resolución incorporó además la figura de *adherentes* al Programa de datos públicos; por ejemplo: organismos públicos, privados, organizaciones de la sociedad civil y comunidades de información. La medida fue acertada, para lograr una incipiente transparencia pública de perfil activo, de modo que los datos y la información en general deban publicarse y no darse a conocer solamente cuando alguien los solicita; pero si el objetivo era ir hacia una transparencia plena, resultaba cuestionable dejar establecido que los organismos públicos eran adherentes; esto es: pueden o no ser parte efectiva del sistema de datos abiertos, cuando en verdad ya eran -siempre que se tratare del Poder Ejecutivo- “sujetos obligados” para entregar información según el decreto 1172/03.

3.e. Medidas adoptadas por la Corte Suprema de Justicia y los Ministerios Públicos

3.e.1. Mayor publicidad en la Corte Suprema de Justicia

¹² Esta iniciativa multilateral comenzó en 2011 impulsada por Brasil, México, Estados Unidos, Filipinas, Sudáfrica, Indonesia, Noruega, Reino Unido, para que los países que adhieran trabajen en transparencia fiscal, acceso a la información, declaración jurada patrimonial de funcionarios públicos y participación ciudadana. Argentina es parte desde noviembre de 2012.

Luego de iniciar su vigencia el decreto 1172/2003, la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN) emitió la Acordada N° 1/2004, reafirmando el principio de publicidad de los actos de gobierno como cualidad básica del sistema republicano, el derecho a la información como herramienta de control sobre el desempeño del Estado y la transparencia pública.

La Acordada dispuso en su artículo 1 que debía publicarse en el sitio web de la CSJN:

...”1. La nómina completa de sus autoridades y personal, indicando la dependencia donde cumplen funciones y el cargo que desempeñan. Dicha información deberá mantenerse actualizada por lo menos mensualmente; 2. Los siguientes actos administrativos -acordadas y resoluciones- relativos al personal: a) designaciones y promociones; b) contrataciones; c) bajas; d) licencias extraordinarias; e) sanciones; f) todo otro acto que así se disponga; 3. Los actos administrativos de llamado y adjudicación; los pliegos; la nómina de ofertantes; el monto de sus ofertas y los dictámenes correspondientes en los procedimientos de: a. licitaciones públicas; b. licitaciones privadas; c. concursos de precios; d. compras directas; 4. El presupuesto anual de la Corte Suprema, los informes mensuales de su ejecución y la cuenta de inversión; 5. La estadística semestral, que contendrá los siguientes datos: a. cantidad de expedientes ingresados a la Corte Suprema, por tipo de causa; b. cantidad de expedientes fallados; c. mayorías, votos concurrentes, disidencias y abstenciones por Ministro; 6. Toda otra acordada o resolución de alcance general, toda otra que implique gastos y las demás que así se disponga”.

También la CSJN emitió la Acordada N° 2/2004, basada en la necesidad de fortalecer la transparencia pública: dispuso la obligación de identificar a quienes intervengan en

carácter de actores, representantes, patrocinantes, los tribunales inferiores en cuyo ámbito tramitó el expediente, entre otros datos, en aquellos procesos que llegan a conocimiento de la Corte Suprema mediante recursos ordinarios, extraordinarios, causas de competencia originaria y recursos de hecho.

Dos años después, en 2006 -Acordada N° 17-, y en 2012 -Acordada N° 9-, la Corte Suprema impulsó medidas orientadas a difundir las decisiones que se adoptan, creando la Dirección de Comunicación Pública. Asimismo, en 2013 -Acordada N° 15- se determinó para todas las Cámaras Federales o Nacionales y Tribunales Orales, la obligación de publicar en el Centro de Información Judicial (CIJ): sentencias, acordadas y resoluciones administrativas, procurando no afectar datos personales para cumplir con la normativa que regula esa materia.

En el mismo año (2013) el máximo tribunal emitió una nueva Acordada: la N° 24, con motivo de la por entonces recientemente sancionada y promulgada ley N° 26856 que estableció la obligatoriedad de publicar digitalmente, bajo la figura de un “diario judicial” con una modalidad accesible para las personas: sentencias, acordadas y resoluciones -jurisdiccionales y administrativas- emanadas de la CSJN y Tribunales Federales y/o Nacionales de segunda instancia.

La ley mencionada surgió en el marco de proyectos impulsados por el Poder Ejecutivo, denominados “*Democratización de la Justicia*”, y en su articulado se estableció que debía ser público el listado de causas en trámite ante los fueros federal y nacional, así como los asuntos que la Corte Suprema tenía en vista tratar en Acuerdo o Resolución, debiendo divulgarlos con una antelación no menor a cinco días. Sin embargo, la propia Corte Suprema decidió declararla inaplicable por entender que invadía esferas de competencia propias, de acuerdo con los artículos 108 y 113 de la Constitución Nacional.

Esta cuestión es un ejemplo demostrativo sobre cómo los poderes públicos en ocasiones actúan omitiendo mecanismos de cooperación institucional, sin desconocer los roles asignados a cada poder por la Constitución: el Poder Ejecutivo generador del proyecto, no propició una instancia de consulta previa a la Corte Suprema de Justicia en relación con el tema; esto más allá de la legítima potestad presidencial de presentar el proyecto. En el ámbito legislativo, tampoco hubo suficiente tiempo para debatir y consensuar: la iniciativa se trató y aprobó durante el mes de abril de 2013.

Ahora bien, podría ser cuestionable que el máximo tribunal haya declarado no estar alcanzado por el deber de publicar el listado de asuntos que tratará en acuerdo, invocando por ejemplo el artículo 113 de la Constitución Nacional, que en verdad se refiere a la función de dictar su reglamento interior y nombrar al personal.

Todo lo relacionado con publicidad de los actos de los poderes, incluso de los asuntos que son puestos a consideración en acuerdo de la Corte Suprema, para finalmente convertirse en formal decisión (judicial o administrativa), *excede el sentido de la potestad reglamentaria interna*, pues no se trata de un tema de interés del propio tribunal, por ejemplo, sobre su funcionamiento, sino una cuestión de interés público.

3.e.2. Audiencias Públicas en la Corte Suprema de Justicia

Sin lugar a duda, las audiencias públicas son una potente herramienta para la mayor participación ciudadana y para transparentar las decisiones que se adopten. La Corte Suprema de Justicia incorporó formalmente las audiencias públicas a través de la Acordada N° 30/2007.

Esta norma contiene pautas para su implementación y funcionamiento: realizar una audiencia pública exige la voluntad de -al menos- tres de los cinco integrantes de la Corte, debiendo indicarse en términos concretos la finalidad, a saber: a) **informativa**, para escuchar y/o preguntar a las partes; b) **conciliatoria**, para procurar soluciones no adversariales; y c) **ordenatoria**, para encauzar el trámite procesal del expediente que le dio origen.

También debe establecerse un calendario semestral con las audiencias previstas; se dispone el carácter público de los actos teniendo las partes y quienes éstas propongan prioridad para concurrir, pudiendo estar presentes otras personas siempre considerando el espacio disponible. Las audiencias son filmadas y grabadas, teniendo ese material el valor de prueba suficiente, además de existir una versión taquigráfica de cada audiencia, cuyas actas deben publicarse de modo que estén disponibles fácilmente para cualquier persona que desee leerlas.

Benedetti y Saenz (2018:105) señalan que las audiencias públicas se enmarcaron en un proceso de reforma institucional cuyas causas fueron una tensa relación entre el Poder Judicial y la sociedad; cuestiones vinculadas a la transparencia y el impacto de decisiones judiciales; y una necesaria recomposición de la legitimidad del máximo tribunal de justicia, todos factores que se vieron reafirmados con motivo de la crisis política, económica, social y ética que el país atravesó en 2001/2002. En definitiva, se trató según los autores citados de una renovación dialógica, pragmática y simbólica emprendida por la Corte.

Antes de crearse por Acordada N° 30/2007, la Corte Suprema de Justicia había implementado la modalidad de audiencias públicas en varios casos de impacto público, entre los que pueden mencionarse el habeas corpus promovido por Horacio Verbitsky y el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) para las personas privadas de la libertad en la provincia de Buenos Aires, alojadas en establecimientos carcelarios del Servicio

Penitenciario Bonaerense (SPB) y en comisarías con superpoblación (Fallos, 328:1146, del año 2005), en cuyo marco se celebró una audiencia de carácter informativa.

Asimismo, en el año 2006 la Corte Suprema realizó la primera de varias audiencias públicas en la causa “Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y otros”, iniciada por el deterioro ambiental de la cuenca hídrica Matanza-Riachuelo¹³. También en 2007 se convocó a audiencia en “Defensor del Pueblo de la Nación v. Estado nacional y otra (Provincia del Chaco) s. proceso de conocimiento”, relacionada con la comunidad originaria QOM por violaciones a sus derechos fundamentales.

A partir de 2008 -ya vigente la Acordada N° 30- se sucedieron numerosas audiencias públicas convocadas por la Corte Suprema de Justicia, en temas muy variados. En este sentido, Benedetti y Saenz (op.cit.) afirman que a través de estas audiencias puede apreciarse la agenda de trabajo (con cuestiones que le resultan prioritarias) y también mostrar ante la sociedad su perfil como Tribunal.

En general, fueron por conflictos de derechos, con la gravitación que indudablemente tuvo la reforma constitucional de 1994, la aparición de los denominados “nuevos derechos” y la mayor jerarquización de otros en el ordenamiento jurídico argentino al incorporarse los instrumentos internacionales de derechos humanos a la norma fundamental.

Las cuestiones abordadas giraron en torno a acciones de clase en el marco de la constitucionalidad de normas sobre captación y almacenamiento de comunicaciones telefónicas y por internet¹⁴; derechos de pueblos originarios¹⁵; derecho de huelga de fuerzas

¹³ Sobre el caso Mendoza, se amplía en el capítulo 3, punto 8.b.

¹⁴ “Halabi, Erneto c/ Poder Ejecutivo Nacional s/ Inconstitucionalidad de la ley 25873”

¹⁵ “Comunidad Indígena Toba La Primavera-Novogoh v. Formosa, Provincia de s. incidente de medida cautelar” y “Comunidad Aborigen de Santuario Tres Pozos y otros v. Jujuy, Provincia de y otros s. amparo”

de seguridad¹⁶; acceso a la información pública¹⁷; libertad de expresión y medios de comunicación¹⁸; entre otras.

3.e.3. El Ministerio Público Fiscal de la Nación

En el ámbito del Ministerio Público Fiscal (MPF), tres años antes de que se aprobara la ley N° 27275, se llevó adelante el *Plan de Transparencia Institucional y Acceso a la Información*, a través de la Resolución PGN N° 914/2013, como un medio para que la población acceda a información sobre su desempeño a través de las diferentes unidades fiscales con competencias diversas.

También el Plan fue pensado como una herramienta de rendición de cuentas, para dar mayor visibilidad a declaraciones juradas patrimoniales, de modo que puedan conocerse sus bienes y activos en general frente a posibles conflictos de intereses en el desempeño de su función. Todo esto generó no solamente el rediseño del sitio web del MPF www.mpf.gov.ar sino la creación de otro sitio con contenidos actualizados sobre el desempeño del organismo, que continúa vigente: www.fiscales.gob.ar.

Asimismo, la ley orgánica del MPF N° 27148/2015 se refiere a la transparencia en el capítulo 2, artículo 9 inciso “i”, sobre pautas que guíen su actividad en relación con persecución y selectividad penal, objetivos y resultados de gestión con miras a evaluar el desempeño de la institución y las personas con responsabilidad que allí se desempeñan. En

¹⁶ “Sindicato Policial Buenos Aires v. Ministerio de Trabajo s. Ley de Asociaciones Sindicales”

¹⁷ Asociación Derechos Civiles v. EN-PAMI s. amparo”, que se verá en detalle en el capítulo 4.a.4.

¹⁸ “Grupo Clarín SA y otros v. PEN y otros, acción meramente declarativa”

el mismo sentido, la ley establece en el artículo 41 a la transparencia como pauta respecto de la gestión presupuestaria.

3.e.4. El Ministerio Público de la Defensa

El Ministerio Público de la Defensa no elaboró normativa específica relacionada con acceso a la información pública y transparencia en la etapa previa a la ley 27275.

Ante la falta de datos publicados proactivamente en el sitio web institucional, a los efectos de la investigación doctoral se presentó un pedido de acceso a la información pública¹⁹. De la documentación adjuntada en la respuesta, surge que el MPD no implementó un plan global de transparencia y/o acceso a la información pública.

Sin embargo, se emitieron resoluciones en ese sentido, entre otras: la N° 1544/2012 - derogada por la N° 75/2014- ambas referidas a mecanismos de publicidad en el marco de convocatorias a concursos de cargos, como transparencia, concurrencia e igualdad; y la N° 620/2014 sobre publicidad de listados de personas alcanzadas por la obligación de presentar declaraciones juradas patrimoniales.

Asimismo, en la ley N° 27149/2015, Título 1, Principios Generales y Resguardos Institucionales, artículo 1 inciso “e”, son mencionadas la transparencia y la información pública que deben garantizarse y además informarse, acerca de disposiciones, criterios de actuación y resultados de gestión utilizando lenguaje sencillo y de manera desformalizada, respetando los derechos en juego.

¹⁹ Ingresado formalmente el 25 de marzo de 2020 mediante formulario web del MPD; respondido por la funcionaria letrada Sabrina Paula Vecchioni mediante correo electrónico, el 11 de junio de 2020.

El mismo inciso alude al deber de publicar por la página de internet oficial toda la información que sea de interés público. También el artículo 67 de la citada ley, contiene alusiones a la transparencia y eficiencia en la gestión de los recursos presupuestarios.

3.f. El Poder Legislativo

Para abordar los niveles de transparencia en el ámbito del Poder Legislativo en tiempos anteriores a la ley 27275, el informe anual correspondiente al año 2016, emitido por la Red Latinoamericana de Transparencia Legislativa²⁰ -que analiza a todos los países de la región- alude en el caso argentino a una elevada discrecionalidad con respecto a los datos o información que efectivamente es o no publicada, aunque con un nivel de normatividad superior al 50%, consecuencia de la obligación del Congreso Nacional de dar publicidad a lo que ocurre en las sesiones plenarias, divulgándolas además en tiempo real a través de canales de TV especiales de ese poder del Estado.

Pese a ello, dice el informe (página 17) que no hay información o esta es deficitaria, en relación con lobbying, participación ciudadana, trabajo en comisiones, presupuesto, gestión administrativa, contrataciones de personal de empleados, destacándose que hay datos sobre sobre viajes de legisladores al exterior.

El informe refiere asimismo (página 18) que es sumamente difícil realizar un seguimiento de la labor legislativa en las comisiones (etapa de debate y dictamen previos a ser girados los proyectos al plenario del cuerpo), pues no hay un registro de agenda de temas en tratamiento, presencias ni tampoco versiones taquigráficas que reflejen lo allí tratado.

²⁰ Disponible en <https://www.transparencialegislativa.org/indice/indice-2016/>

Aquí nuevamente cobra relevancia la discrecionalidad, pues según el informe todo esto es público en la medida que así lo decidan las autoridades e integrantes de cada comisión.

También hay señalamientos críticos hacia los sitios web institucionales de las Cámaras de Diputados y Senadores, por no ser amigables para las personas usuarias, a lo que se agrega que no hay definida con criterios de continuidad la identidad y contenidos del portal, sujeta a cambios en cada ocasión que se renuevan las autoridades, más allá de si quienes asumen pertenecen o no al mismo espacio político que sus predecesores.

3.g. Universidades, transparencia y participación

3.g.1. El legado de la Reforma Universitaria

Investigar sobre transparencia pública y acceso a la información en el ámbito de las universidades, implica relacionar la cuestión con el proceso histórico iniciado en 1918 en Córdoba: la Reforma Universitaria, cuyas características esenciales remiten a lograr instituciones más democráticas, con mayor apertura, mayor pluralidad y respeto a la diversidad.

La Reforma fue progresivamente consolidando en primer lugar la *autonomía* para que haya una efectiva separación entre universidades y factores de poder (eclesial en sus inicios, partidario/económico en tiempos posteriores); el *cogobierno*, para que todos los estamentos tengan oportunidad de participar en las decisiones que se adopten; la *libertad de cátedra y de pensamiento*, para que las ideas no sean perseguidas ni nadie (personal docente y de investigación, estudiantes, trabajadoras y trabajadores administrativos y técnicos y todas las personas que forman parte de la comunidad universitaria) reciba presiones o sea coaccionado

por expresar miradas o posiciones diferentes a las de quienes circunstancialmente gobiernan una casa de estudios superiores; la *relación con el medio social* del que todas las universidades son parte inescindible, para estudiar sus problemáticas y buscarles soluciones desde las aulas, laboratorios, institutos, clínicas, programas.

La educación superior es un bien público y una obligación del Estado²¹; y tan importante como concebir a la educación superior en clave de derechos humanos, es entender que quienes obtienen la graduación universitaria -en todas las disciplinas y muy especialmente en las consideradas de interés público por la legislación universitaria nacional²²- deben recibir formación en derechos humanos, para desarrollar las actividades profesionales desde esa perspectiva.

Todo ello abarca, desde ya, la erradicación de prácticas caracterizadas por el ocultamiento de información, institucionalizándose una cultura de la transparencia, aplicada en la gestión académica, política, administrativa, presupuestaria y de recursos en general, en los niveles de grado y posgrado.

Durante 2018, en ocasión del centenario de la reforma, tuvo lugar en Argentina (provincia de Córdoba) la *III Conferencia Regional sobre Educación Superior (CRES)*, de la que surgió un muy valioso documento: el “Plan de Acción 2028/2028 de la CRES para América Latina y el Caribe”, cuyos lineamientos a llevar adelante se prolongarán por 10 años con el propósito de contribuir desde la educación superior al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2030.

²¹ Declaración Final de la Conferencia Regional sobre Educación Superior en América Latina y el Caribe (2008)

²² La ley de educación superior N° 24521/95 establece que hay profesiones de interés público (artículo 43), estableciendo la autoridad educativa cuáles son: a bogacía, arquitectura, contador público, ingeniería, medicina, odontología, profesorado universitarios, psicología, entre otras

En el Plan de Acción hay varias referencias a la transparencia, la participación y el acceso a la información:

En las recomendaciones para las instituciones de educación superior correspondientes al Objetivo 8, se plantea crear una cultura institucional de evaluación como aspecto central en la búsqueda de calidad, con base en la autonomía y considerando de fundamental importancia a la transparencia (2018: 43)

En el lineamiento 5: “El rol de la educación superior de cara a los desafíos de la América Latina y el Caribe” se alude a la promoción de la ciencia, de modo que llegue a todas las personas, de una ciudadanía crítica y de una gobernanza auténticamente democrática y transparente (2018: 69)

En el lineamiento 7, cuando se aborda la autonomía universitaria basada en el acceso a la información: “La autonomía es una condición indispensable para que las instituciones ejerzan un papel crítico y propositivo de cara a la sociedad. Esta se asienta en los derechos de acceso a la toma de decisiones, de representación y de plena participación democrática que se expresa en el cogobierno, así como en la transparencia y rendición de cuentas” (2018: 89)

3.g.2. Acceso a la información y transparencia en universidades, antes de la ley 27275

En el decreto N° 1172/03, las universidades no eran sujetos obligados pues según la norma solamente debían brindar información las dependencias y órganos del Poder Ejecutivo Nacional. Sin perjuicio de ello, hay casas de estudios superiores que comenzaron a adoptar medidas orientadas a una mayor transparencia y participación en las decisiones.

A los efectos de esta investigación, se hizo un relevamiento en cuatro universidades, que cuentan con experiencias interesantes, vinculadas con la transparencia, la divulgación de conocimientos hacia el medio social y la participación.

La **Universidad Nacional de Cuyo** (UNCu) comenzó a trabajar a partir del año 2004 en un plan de gobierno abierto, con apoyo del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) y el asesoramiento del Dr. Oscar Oszlak, reconocido académico especializado en esta temática.

Este proceso culminó en 2015 con la formulación de un Plan de Gobierno Abierto para la UNCu; y fue en el marco de dicho plan que la universidad creó en abril de 2016 el *Programa Universidad Transparente*²³, con el propósito de institucionalizar, sensibilizar y generar una cultura de transparencia y rendición de cuentas en la gestión de la casa de estudios, e impulsar mecanismos claros y accesibles de difusión de la información, entre otros.

En sintonía con la orientación iniciada en 2004, la universidad adoptó en 2013 una audaz decisión en materia de participación política, cuando reformó su estatuto para que la elección de las autoridades (Rector/a y Vice; Decanos/as y Vice, Consejeros/as Superiores y Consejeros/as Directivos) sea directa²⁴. Así lo explica Paula Marconi (2016:2):

²³ El programa fue creado por Resolución N° 1244/16 del Rectorado de la institución.

²⁴ En relación con este tema, cabe aclarar que Cuyo no fue la primera universidad nacional en instituir la elección directa de sus autoridades máximas; antes lo habían dispuesto las universidades de Río Cuarto y Santiago del Estero (las primeras, en 1993; y posteriormente, en orden cronológico: Luján, Salta, La Pampa, San Juan, San Luis, Villa María, Comahue; mientras que, más contemporáneo a la reforma de la UNCu lo implementaron Villa Mercedes, La Rioja, Misiones, Río Negro y la universidad más antigua: Córdoba, cuya asamblea universitaria aprobó la reforma estatutaria en 2016.

“La elección directa tuvo argumentos sólidos, para su gestación e implementación, ya que se instaló como un mecanismo más democrático de selección de autoridades al acercar a representados y representantes, ampliando la base de legitimidad de las autoridades electas, transparentando los posicionamientos ideológicos a través de las propuestas que las fórmulas hacen sobre el proyecto universitario. Por ejemplo, con la realización del acto eleccionario simultáneo en todas las dependencias se logra disminuir la especulación y las negociaciones que median la voluntad de los integrantes de los distintos claustros y sus consejeros representantes. Sumado a que pone fin a una lógica clientelar, que con el anterior sistema electoral, ataba a los Decanos, Rector y Vicerrector, en una vinculación de dudosa honestidad y poco virtuosa”

Asimismo, la **Universidad de Buenos Aires** www.uba.ar, creó el *Programa Universidad Abierta* por resoluciones de Rectorado N° 200/2009 y del Consejo Superior N° 519/2010. El Programa comenzó a funcionar en 2013 en el marco del expediente UBA 77162/13, en la Oficina de Acceso a la Información Pública dependiente de la Secretaría General. Formalmente, la UBA fue la primera universidad argentina en diseñar e implementar un programa institucional de transparencia.

Para ello, se creó el sitio web: www.universidadabierta.uba.ar conteniendo datos e información de importancia referidos a las diferentes áreas y espacios académicos y administrativos de la universidad, esto es: publicar todo aquello que facilitara la práctica de la rendición de cuentas, que estimule la participación ciudadana y fortalezca la institucionalidad democrática.

La UBA asimismo promovió la *Alianza por la Universidad Abierta* como herramienta de apertura, comunicación y debate acerca de temas de interés para la comunidad universitaria, incluyendo informes de gestión, actividades de intercambio de experiencias con otras casas de estudios, la aplicación de la firma digital y otros avances tecnológicos para un mejor acceso a la información.

La **Universidad Nacional de La Plata**, a través de su presidencia, propuso al Consejo Superior y éste aprobó, una ordenanza (N° 280/2010) con el propósito de regular el derecho de acceso a la información pública en todo su ámbito, incluidas las unidades académicas (17 Facultades y 5 Colegios preuniversitarios), pudiendo cualquier persona peticionar sin necesidad de explicar los motivos que le llevan a hacer el requerimiento, sobre actos administrativos ya formalizados e incluso sus actos preparatorios; políticas, planes, programas, proyectos, acciones llevadas adelante y sus respectivos resultados; producción académica originada en las tres actividades que principalmente realiza la universidad: enseñanza, investigación y extensión, debiéndose entregar en todos los casos en el soporte en que se encuentren: papel, digital, sonoro, en imágenes, etc.

Más allá que el régimen de la Ordenanza 280 tuvo un perfil similar al decreto 1172/2003, de modo que había obligación de informar solamente si se efectuaba un pedido en ese sentido, la UNLP ha publicado desde el año 2008 en su sitio web institucional www.unlp.edu.ar en la solapa “Gestión”, datos referidos a su presupuesto global y desagregado por incisos correspondientes a dependencias de la presidencia, a las 17 facultades y los 5 colegios preuniversitarios. También se han publicado los resultados de ejecución del gasto.

Hay otro aspecto para destacar en términos de dar a conocer a la comunidad lo que la universidad genera: en 2007 comenzó a funcionar un repositorio institucional denominado

Servicio para la Difusión de la Creación Intelectual (SeDiCI, www.sedici.unlp.edu.ar) que contiene artículos académicos, trabajos de investigación, libros, publicaciones periódicas, tesis de maestría y de doctorado, aportes científicos generados por la propia universidad y por otros espacios académicos argentinos y del exterior, archivos sonoros y fílmicos, entre otros. En el repositorio están asimismo alojadas y catalogadas todas las ordenanzas vigentes de la UNLP.

En 2018 y 2019 el *Institutional Repositories by Google Scholar* que elabora el Transparent ranking, ubicó al SeDiCI como el repositorio de mayor importancia en Argentina, según la cantidad de registros con que cuenta Google Scholar. En 2020 se publicaron los datos referidos a 2019, ubicándose en el puesto 35 a nivel mundial, sobre más de 2700 instituciones evaluadas²⁵.

La **Universidad Nacional del Litoral** implementó una iniciativa novedosa para el ámbito de la educación superior, en perspectiva de lograr una genuina participación de la comunidad sobre las decisiones referidas al destino de los recursos: el *presupuesto participativo*, que se concretó a partir de 2013.

Todos los años se asigna una partida a esos fines, se convoca a la comunidad universitaria a presentar proyectos y finalmente la misma comunidad concurre a votar, publicándose toda la información en la web.

En el año 2018 -últimos datos disponibles- se detallan los resultados de los proyectos presentados. Allí puede comprobarse la utilidad de esta herramienta, pensada en beneficio de

²⁵ Puede accederse a estos datos ingresando en <http://repositories.webometrics.info/en/node/30>

la comunidad: prevalecen aquellos basados en sustentabilidad medioambiental aplicada a los espacios de la universidad, y también la necesidad de disponer recursos para actividades fuera de las aulas, laboratorios e institutos.

Entre los que tuvieron mayor acompañamiento en el año 2018, están: establecimiento de un fondo para viajes académicos, con 1038 votos; instalación de terminales solares para calentar agua y cargar celulares, con 873 votos; una iniciativa orientada a la gestión integral de residuos, con 557 votos; emprender reformas en los baños de las facultades para reducir el consumo de agua, con 450 votos²⁶.

Además, la Universidad del Litoral presentó el *Plan de Desarrollo Institucional 2010-2019*, uno de cuyos objetivos generales es:

“Cubrir las máximas exigencias de transparencia e información pública sobre la gestión en todos sus aspectos, produciendo y analizando datos estadísticos seguros, confiables y actualizados y analizándolos a través de procedimientos e indicadores validados, apoyando en ellos procesos sistemáticos de reflexión colectiva, autoevaluación y planeamiento” (Objetivo n° 4)²⁷.

3.h. El acceso a la información pública ambiental

3.h.1. Aspectos normativos

²⁶ Puede accederse a más información en <https://www.unl.edu.ar/participativo/>

²⁷ Disponible en https://www.unl.edu.ar/institucional/wp-content/uploads/sites/5/2018/12/215_unl_pdi_2010-2019.pdf

Con el propósito de que la sociedad pueda conocer adecuadamente acerca de la temática ambiental, involucrarse y participar a fin de que el medio ambiente no se deteriore y cuente para ello con mecanismos de protección, es esencial garantizar el acceso a la información. El derecho a un medio ambiente saludable es inherente al derecho de todas las personas a una vida digna y a la salud.

En Argentina, fue uno de los nuevos derechos consagrados en la Constitución reformada de 1994, cuyo artículo 41 refiere al derecho de todas las personas a un ambiente “...sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras; y tienen el deber de preservarlo...”; y entre las obligaciones de las autoridades estatales, expresa que: “... proveerán a la protección de este derecho, a la utilización racional de los recursos naturales, a la preservación del patrimonio natural y cultural y de la diversidad biológica, y **a la información y educación ambientales**” (el resaltado es propio).

La misma Constitución Nacional resalta la centralidad de proveer a la información en materia ambiental, conocer, divulgar, y educar con fines de concientización en materia de medio ambiente.

En 2004, comenzó a tener vigencia en Argentina la primera ley que garantiza el acceso a la información en materia ambiental: N° 25831; ello sin dejar de mencionar que poco tiempo antes el Congreso Nacional había aprobado la ley N° 25675, conocida como Ley General del Ambiente, con expresas referencias a la información: la obligación para personas humanas o jurídicas (del Estado o del sector privado) de informar sobre la calidad ambiental de sus actividades productivas; y el derecho de las personas a requerir información si no estuviera calificada como reservada.

La ley N° 25831 dejó establecidas ciertas bases sobre las que puede efectivamente garantizarse la información ambiental, definida en el artículo 2 como toda información relacionada con el ambiente, con los recursos naturales, o culturales y el desarrollo sustentable, aludiendo especialmente al estado del ambiente, sus componentes y las actividades que pudieran afectarlo; y políticas, planes, programas y acciones relacionadas con la gestión ambiental.

Asimismo, la norma dispuso en el artículo 3 que el acceso a la información es de carácter gratuito, no exigiéndose demostrar los motivos de la solicitud; y son sujetos obligados las autoridades estatales, de empresas de servicios públicos -públicas, privadas, mixtas- según lo indica el artículo 4, debiendo responder en un plazo que no exceda los 30 días hábiles (artículo 8). Se establecieron responsabilidades frente a incumplimientos, civiles, penales y administrativas, según el caso.

Las excepciones que pueden invocarse para denegar el pedido de información -en todos los casos debidamente fundamentadas- han sido enumeradas en el artículo 7 y tienen similitud con las normas que regulan estas cuestiones: razones de defensa, de seguridad, secretos industriales, confidencialidad y datos personales, entre otros. En estos casos, por ejemplo, de así considerarlo la persona peticionante, queda habilitada la vía judicial para proseguir el reclamo.

El artículo 5 ha previsto que, en el caso de las jurisdicciones nacional, provincial y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, se concertarán criterios en relación con el procedimiento que deberá seguirse en sus respectivas órbitas de competencia, en el ámbito del Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA).

3.h.2. El aporte del caso “Mendoza, Beatriz c/ Estado nacional y otros”

En el plano jurisprudencial nacional, por el impacto que generó, corresponde hacer mención del caso Mendoza, Beatriz y otros contra Estado Nacional y otros²⁸, sobre el que se expidió la Corte Suprema de Justicia de la Nación por primera vez el 20 de junio de 2006.

El caso se originó en 2004, con motivo de la demanda interpuesta por personas habitantes de Villa Inflamable, ubicada en Dock Sud, partido de Avellaneda, contra el Estado nacional, la provincia de Buenos Aires, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) y cuarenta y cuatro empresas por sus responsabilidades con motivo de los daños causados a raíz de la contaminación en la cuenca hídrica Matanza Riachuelo, que abarca la CABA y once partidos del Gran Buenos Aires.

El Tribunal solamente aceptó la competencia originaria sobre la petición vinculada con el daño ambiental, habiendo una provincia como demandada. Asimismo, hizo lugar a la intervención en el pleito del Defensor del Pueblo de la nación y a organizaciones de la sociedad como la Fundación Ambiente y Recursos Naturales, el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), Greenpeace Argentina y la Asociación de Vecinos de La Boca.

²⁸ Puede accederse a los fallos completos mencionando la carátula del caso, en el sitio habilitado para ello <http://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/fallos/consulta.html>

En el fallo de 2006, la Corte Suprema señaló que, ante la falta de información adecuada respecto del tema en cuestión, usó “... facultades ordenatorias e instructorias para obtener una información pública, actualizada para todo el que la requiera, especialmente la población del área involucrada y la presentación de un plan integrado para el cumplimiento de los objetivos enunciados en la ley” (considerando 20).

Una cuestión esencial a la que debía encontrarse solución era la indispensable limpieza de márgenes de la cuenca, para lo cual se dispuso la obligación de informar públicamente, de manera detallada, sobre la culminación de las tareas de desratización, limpieza y desmalezado de sectores individualizados en el plan que las partes demandadas presentaron y, en el mismo sentido, informar públicamente sobre las obras destinadas a convertir en un parque a la ribera del río.

Dos años más tarde, el 8 de julio de 2008, la CSJN resolvió en relación con la recomposición y prevención de daños al ambiente en este mismo caso; y aquí también hubo referencias al acceso a la información pública ambiental, en el punto 17. III, al fijar un plazo de 30 días hábiles para organizar un sistema de información pública que estuviera accesible para la población, y cuyos datos actualizados fueran expresados en lenguaje claro. El fallo, además, dejó establecida una sanción de multa diaria en caso de incumplimiento, aplicable a quien presida el órgano interjurisdiccional Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo (ACUMAR)²⁹.

²⁹ ACUMAR fue creada por ley 26168/2006, luego del primer fallo del caso “Mendoza”, como ente interjurisdiccional, autónomo y autárquico, integrado en su gestión con representantes de los Estados nacional, de la provincia de Buenos Aires y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

El caso Mendoza tuvo y tiene aristas muy ricas en términos de participación ciudadana, a través de la sustanciación de audiencias públicas en el ámbito de la Corte Suprema y luego también de los Juzgados Federales encargados de la ejecución de lo resuelto por el Tribunal³⁰ para dar cuenta no solamente ante el sistema judicial sino ante la sociedad, sobre avances, dificultades y toda cuestión relevante para la causa, con la intervención de las partes, funcionarias y funcionarios responsables de las jurisdicciones involucradas, personas expertas del ámbito académico, Defensor del Pueblo e incluso en algunas ocasiones representantes de la Auditoría General de la Nación.

Hay otros aspectos de interés que se derivan del caso, principalmente porque pudo prosperar pese a las limitaciones de la ley general del ambiente 25675/02, al no estar previsto el juzgamiento colectivo de conflictos individuales homogéneos, ni tampoco el cumplimiento y efectiva implementación de lo resuelto por los órganos judiciales.

Por ello, “Mendoza” ha sido y es un ejemplo de actuación decidida del sistema judicial pese a algunas dificultades normativas como las mencionadas. Sin dejar de considerar que, a casi 15 años de la primera resolución de la Corte Suprema, el saneamiento de la cuenca hídrica no se ha completado, lo cierto es que difícilmente podría haberse dado este juicio histórico y las decisiones adoptadas con motivo de sus resoluciones, si el tribunal juzgador no era la misma CSJN con voluntad de hacerlo,

³⁰ Inicialmente fue el Juzgado Federal de Quilmes a cargo del magistrado Luis Armella, y en 2012 se dispuso desdoblarse esa tarea en dos Juzgados: el Nacional en lo Criminal Federal 2 de Morón a cargo del magistrado Jorge Rodríguez y el Nacional en lo Criminal Federal 12 de la capital federal a cargo en ese momento del magistrado Sergio Torres

además de los recursos y la dosis de audacia necesarias para llevarlo a cabo (Verbic: 283).

3.i. El Acceso a la información pública para personas usuarias y consumidoras

3.i.1 Marco constitucional y legal

También aquí estamos en presencia de nuevos derechos consagrados en la reforma del año 1994. El artículo 42 de la Constitución Nacional comienza mencionando los derechos de consumidores y usuarios de bienes y servicios: a la protección de su salud, seguridad e intereses económicos; y "...el derecho a una información adecuada y veraz; a la libertad de elección, y a condiciones de trato equitativo y digno...".

Es en el ámbito de lo que se denomina "mercado" donde se realizan las transacciones entre oferentes y demandantes, y donde también se observan distorsiones que terminan impactando principalmente en la parte más débil de la relación. Coloma (2009: 349) aborda la cuestión de las distorsiones, originadas, por ejemplo, cuando existen agentes económicos con poder, capaces de influir en el funcionamiento del mercado y particularmente en los precios; o cuando existe información asimétrica: esto es que ciertos agentes económicos cuentan con más información que otros en relación con los bienes transados en el mercado.

Esta situación negativa se potencia más cuando estamos ante mercados con características de elevada concentración: un oferente, pocos oferentes o quizás no pocos, aunque no existe entre ellos una competencia real. Si menos competencia hay,

mayor será la posibilidad de afectar los derechos de las personas que consumen, exponiéndose a incrementos de precios no necesariamente justificados.

En Argentina rigen varias leyes vinculadas al acceso a la información en los mercados en general y en la relación de consumo: desde 1983 rigió una ley de Lealtad Comercial -en verdad ley de facto pues corresponde a un período en que no estaba vigente la Constitución Nacional- N° 22.802, que dispuso en su art. 1° la obligatoriedad de exhibir en lugar visible de cada producto: denominación, país de fabricación, calidad, pureza o mezcla y medidas netas de contenido.

También dicha norma, en el artículo, 9 se estableció la prohibición de aquella publicidad o propaganda en la que con inexactitudes u ocultamientos las personas que consumen puedan ser inducidas a error, engaño o confusión sobre características o propiedades, naturaleza, origen, calidad, pureza, mezcla, cantidad, uso, precio, condiciones de comercialización o técnicas de producción de bienes muebles, inmuebles o servicios.

En 2019, el Decreto de Necesidad y Urgencia N° 274 derogó la antes mencionada norma, para reemplazarla -mediante una cuestionada práctica: arrogarse el Poder Ejecutivo funciones propias del Poder Legislativo- por otro régimen de lealtad comercial, en atención a la sanción de la ley de defensa de la competencia 27442/18, con miras a una regulación “integral y sistematizada de la competencia desleal” según surge de sus considerandos.

El artículo 1 del DNU, hace referencias a la lealtad y la transparencia, y al deber de garantizar el acceso a la información esencial sobre bienes y servicios, en los canales físicos de comercialización, y también en las transacciones por canales digitales.

Asimismo, los alcances de la prohibición del artículo 9 en la ley de facto 22802/83, se reiteran en el DNU 274/19, en el artículo 11.

Otra ley de importancia es la de defensa del consumidor, N° 24240/93, que en varios artículos alude al deber de información: en el artículo 4³¹, exigiendo a quien provee bienes y servicios informar a las personas consumidoras o usuarias de manera cierta, clara, entendible y detallada sus características y condiciones de comercialización. El mismo artículo establece que el contenido de la información debe ser entregada en soporte físico, salvo que expresamente la persona destinataria elija otra opción para recibirla.

Asimismo, el artículo 25³² de la citada ley obliga a empresas prestadoras de servicios públicos a domicilio a entregar por escrito condiciones de la prestación y derechos y obligaciones de ambas partes, poniendo dicha información para conocimiento de las personas usuarias en los centros de atención al público; y a insertar la siguiente leyenda en la facturación emitida y en lugares de atención al público: "Usted tiene derecho a reclamar una indemnización si le facturamos sumas o conceptos indebidos o reclamarnos el pago de facturas ya abonadas, Ley N° 24.240".

³¹ Artículo 4 con la modificación de la ley 27250/16

³² Artículo 25 con la modificación de la ley 26361/08

Cuando la ley en el artículo 52 reconoce a las asociaciones de consumidores debidamente autorizadas como tales, en carácter de instituciones legitimadas para accionar, reclamar y defender los derechos de las personas a quienes representan y son enumerados sus fines, uno de ellos es el de suministrar información de interés (inciso g), algo que remite al importante rol que desempeñan estas organizaciones de la sociedad para lograr que las decisiones de consumo y/o contratación de bienes y servicios cuenten con un adecuado nivel de acceso a la información.

En relación con la ley de defensa de la competencia N° 27442/2018, igualmente que las normas precedentes (ley 25156/99, ley de facto 22262/80) no contiene alusiones expresas al derecho a la información en su dimensión colectiva aplicada a los mercados, o a la transparencia, salvo en este último caso cuando en el artículo 28 inciso “p” (funciones y facultades del Tribunal de Defensa de la Competencia) se refiere a la posibilidad de formalizar convenios para promover la participación de asociaciones dedicadas a defender la competencia y la transparencia en los mercados.

Ello no quita que sea una muy valiosa ley (probablemente desaprovechada, no suficientemente aplicada), pues tipifica en el artículo 1 conductas que generan muchas veces dificultades en el acceso a la información que resulta tan indispensable para que las personas decidan sus transacciones en el mercado, entre otras: aquellas que persiguen limitar, restringir, falsear o distorsionar la competencia o el acceso al mercado.

También la ley define el abuso de posición dominante (artículo 5): cuando hay un solo oferente sin sustitutos próximos, cuando sin ser el único oferente no está

expuesto a una competencia sustancial o en casos de integración vertical u horizontal³³ que condicionen la viabilidad económica de los competidores, causando un perjuicio al interés económico general.

3.i.2. Enseñanzas del caso CEPIS y otros c/ Ministerio de Energía y Minería

En 2016 la Corte Suprema de Justicia resolvió un caso de indudable impacto social, vinculado con el derecho a la información adecuada y veraz de personas usuarias y consumidoras.

El pleito se originó en la decisión del gobierno nacional, de aumentar las tarifas de servicios públicos en porcentajes muy significativos y desproporcionados con la evolución de los ingresos familiares en Argentina. Sobre el retraso tarifario y una progresiva adecuación de los valores no había discusión. En relación al gas natural, planteado en esta acción, el Ministerio de Energía y Minería fijó los nuevos precios en el punto de ingreso al sistema de transporte, y un nuevo cuadro tarifario del servicio.

Una organización de la sociedad civil, de la ciudad de La Plata: el Centro de Estudios para la promoción de la Igualdad y la Solidaridad (CEPIS)³⁴ inició un amparo colectivo contra el Estado nacional (Ministerio de Energía y Minería) para que se asegure el cumplimiento del derecho de las personas usuarias de este servicio a la participación,

³³ La integración vertical opera a qué cuando las empresas que tienen posición dominante controlan los distintos eslabones de la cadena productiva, que puede abarcar insumos, manufacturación, distribución y /o comercialización; mientras que la integración horizontal, remite al accionar integrado con fines anticompetitivos de empresas que están en el mismo eslabón de la cadena productiva.

³⁴ Luego de la interposición de la demanda por el CEPIS, una persona física: Carlos Mario Aloisi adhirió; y en el mismo sentido, la Asociación Consumidores Argentinos Asociación para la Defensa, Educación e Información de los Consumidores, y instituciones representativas del comercio y la industria por lo que significaban los aumentos en la ecuación económica de las empresas; y también lo hicieron legisladoras y legisladores nacionales, provinciales, concejales e intendentes de gobiernos locales.

peticionando que cautelarmente se suspenda el aumento y se garantice la realización de una audiencia pública previa.

En primera instancia, el amparo fue rechazado; y en segunda instancia, la Cámara Federal de La Plata (sala II) resolvió declarar nulos los actos administrativos emanados del Ministerio, llevando el cuadro tarifario al momento anterior al dictado de las resoluciones ahora dejadas sin efecto.

Cuando por la vía extraordinaria de apelación el expediente llegó a la Corte Suprema de Justicia, el 18 de agosto de 2016 el máximo tribunal sentenció confirmando parcialmente el fallo apelado, con los votos de los jueces Lorenzetti, Highton, Maqueda y Rosatti (los dos últimos por sus votos)³⁵. El caso dejó enseñanzas muy valiosas.

La Corte Suprema señaló que, si se producen modificaciones en materia tarifaria, antes debe existir audiencia pública, con base en la Constitución Nacional (artículo 42) que prevé la participación de los usuarios en los servicios público; y -también- teniendo en cuenta la ley que estableció el marco regulatorio para el transporte y distribución de gas natural: la ley 24076.

Por más que la norma se aplicara a las actividades monopólicas de transporte y distribución, y que el precio, denominado de *“ingreso al sistema de transporte del gas”* estaba librado a las reglas de la oferta y la demanda, la sanción de la ley de emergencia N° 25561/2002, impulsada en la presidencia de Eduardo Duhalde con motivo de la crisis de 2001, modificó este esquema, pasando de la desregulación a la regulación estatal, que comenzó a hacerse efectiva tiempo después mediante el decreto 181/2004. Es por ello que,

³⁵ Puede accederse al fallo completo mencionando la carátula del caso, en el sitio habilitado para ello <http://sjconsulta.csn.gov.ar/sjconsulta/fallos/consulta.html>

mientras persistiera la intervención en este mercado, el Estado tenía obligación de convocar a una audiencia pública.

La Corte Suprema hizo un señalamiento muy sólido sobre la importancia de la participación, del derecho a la información pública y de la democracia deliberativa:

“La participación de los usuarios con carácter previo a la determinación de la tarifa constituye un factor de previsibilidad, integrativo del derecho constitucional a una información "adecuada y veraz" (artículo 42, Constitución Nacional) y un elemento de legitimidad para el poder administrador, responsable en el caso de garantizar el derecho a la información pública, estrechamente vinculado al sistema republicano de gobierno (artículo 10, Constitución Nacional). Asimismo, otorga una garantía de razonabilidad para el usuario y disminuye las estadísticas de litigación judicial sobre las medidas que se adoptan.

Ello es consistente con la noción de democracia deliberativa, porque los términos de la cooperación que propone son concebidos como razones que los ciudadanos o sus representantes responsables se dan recíprocamente en un continuado proceso de justificación mutua.

En este sentido, el debate público mejora la legitimidad de las decisiones al requerir criterios comprensivos de las distintas posiciones para arribar a un consenso entrecruzado, que si bien no conducirá a lo que cada uno desea individualmente permitirá en cambio lo que todos deseamos, es decir, vivir en una sociedad ordenada sobre la base de un criterio más realista de justicia. (Rawls, John, Justice as Fairness. A restatement, Harvard, Harvard University Press, 2001)”. (considerando 16 del fallo)

Otro aspecto interesante de la sentencia está relacionado con el proceso colectivo en cuyo marco el Tribunal resolvió. Tratándose de una acción colectiva se requería la concurrencia de intereses individuales homogéneos, como se ha establecido en el caso Halabi³⁶. Aquí existía una causa común, debido a la no realización de la audiencia pública, pero el otro requisito: la homogeneidad, no abarcaba a todas las personas usuarias.

La CSJN determinó entonces que solamente estaban alcanzadas las personas usuarias residenciales, por considerarse que su derecho de acceso al sistema judicial se veía limitado ante los obstáculos que pueden impedir a estas personas interponer individualmente una demanda, situación que no se daría si se tratara de un proceso colectivo.

La sentencia asimismo reconoció algo evidente: la tarifa estaba retrasada, pero al mismo tiempo, la protección de los intereses económicos de las personas usuarias y consumidoras que menciona el artículo 42 de la Constitución Nacional, exige aplicar un criterio de gradualidad derivado del principio de razonabilidad, de modo que las actualizaciones tarifarias que se dispongan para recomponer tal retraso, no impacten significativamente en la economía individual o familiar (considerando 32 del fallo).

También la Corte se pronunció por mantener la “tarifa social” aplicada a la población que, por su vulnerabilidad económica, carece de recursos suficientes para afrontar estos gastos, en la medida que las sumas a pagar por esas familias en el marco de la tarifa social, no fueran mayores a los valores existentes antes del nuevo cuadro tarifario.

³⁶ El caso “Halabi, Ernesto c/ PEN” fue resuelto por la CSJN en sentencia del 24 de febrero de 2009. El fallo estableció la acción de clase a fin de proteger derechos homogéneos, con motivo de un planteo de inconstitucionalidad de la normativa -ley 25.873 y de su decreto reglamentario 1563/2004- que permitía intervenir comunicaciones telefónicas y por internet. Lo novedoso fue que los efectos se extendían a todas las personas que se encontraran en la misma situación, no requiriéndose para ello promover una acción judicial.

Además, realizó una exhortación al Congreso nacional, referida a una inexplicable deuda institucional: pidió que se cubra la vacante del cargo de Defensor del Pueblo³⁷, que tiene legitimación para la tutela de derechos de incidencia colectiva, aplicado por ejemplo en este caso, considerando el negativo impacto sobre el acceso a la justicia para hacer valer sus derechos por parte de personas usuarias indeterminadas.

3.j. Panorama en la esfera provincial

Más allá del decreto 1172 vigente a partir de 2003, y luego de la ley nacional sobre acceso a la información pública con vigencia efectiva desde 2017, siendo Argentina un estado federal, son las provincias como entes autónomos y la ciudad autónoma en la capital del país las que deben regular esta materia, pensando fundamentalmente en generar políticas destinadas a mejorar la calidad institucional a través de la transparencia pública, la participación ciudadana y el acceso a la información como regla, con limitadas excepciones.

El panorama a nivel provincial, hasta el año 2019 inclusive, muestra que un porcentaje elevado -más del 80% de las jurisdicciones- han impulsado y aprobado

³⁷ Este cargo, de vital importancia en la institucionalidad democrática, a 4 años de la exhortación realizada por la CSJN, continúa inexplicablemente sin cubrirse desde 2009.

normativas relacionadas con acceso a la información y/o transparencia pública. No han cumplido todavía las provincias de Formosa³⁸, La Pampa³⁹, San Juan⁴⁰ y Tucumán⁴¹.

3.j.1. Los casos de Río Negro, Ciudad Autónoma de Buenos Aires y provincia de Buenos Aires

En este punto se analizarán tres casos de jurisdicciones con normativa sobre acceso a la información pública: **Río Negro**, pues fue la primera provincia en contar con ley en esta materia, con la particularidad de haberse sancionado a pocos meses de la recuperación democrática argentina, ocurrida en diciembre de 1983; la **Ciudad Autónoma de Buenos Aires**, pues su ley local aprobada casi 20 años antes que la ley 27275, tiene características para resaltar; y la **provincia de Buenos Aires**, donde habita casi el 40% de la población argentina, que sancionó una ley específica en el año

³⁸ El gobierno de Formosa nunca aceptó adherir a los principios y disposiciones de la ley 27275, ni ha manifestado interés en impulsar por se una normativa en el poder legislativo que tiene mayoría oficialista. Aquí hay un aspecto que se entrelaza, inevitablemente: en Formosa hay reelección indefinida habilitada por la Constitución provincial; y es gobernada por la misma persona, Gildo Insfran, ininterrumpidamente desde el año 1995.

³⁹ La Legislatura de La Pampa sancionó en el año 1995 la ley 1654, pero a fin de garantizar el acceso a fuentes de información de quienes ejercen la actividad periodística, no con un criterio amplio de legitimación para cualquier persona que se presente a petionar.

⁴⁰ San Juan efectivamente no tiene todavía ley. En su Constitución provincial (artículo 27) hay alusiones al derecho de los habitantes a que se les informe de manera veraz y sin distorsiones, y al derecho de acceso a las fuentes de información salvo en asuntos considerados vitales para la seguridad del Estado.

⁴¹ El caso tucumano es llamativo: su gobernador (reelecto en diciembre de 2019) Juan Manzur, expresó inmediatamente después de que ambas cámaras legislativas aprobaran en 2016 el proyecto de ley de acceso a la información pública, la decisión de la provincia de adherir por tratarse de una ley nacional y ser buena para el país y Tucumán. Sin embargo, ello nunca ocurrió. Se destaca aquí la actuación de entidades profesionales de la abogacía y espacios universitarios como la Clínica de Interés Público de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Tucumán, procurando que se suma el compromiso de debatir públicamente y sancionar una ley en la materia. Las declaraciones del gobernador pueden leerse en <https://www.telam.com.ar/notas/201609/164934-manzur-anuncio-que-tucuman-se-adherira-a-la-nueva-ley-de-a-acceso-a-la-informacion-publica.html>

2000, que nunca modificada hasta el presente, y por consiguiente tiene severas limitaciones de acceso además de carecer de un perfil proactivo.

Río Negro fue la primera provincia en sancionar una ley de acceso a la información en julio de 1984, durante el mandato del por entonces gobernador Osvaldo Álvarez Guerrero y cuando habían transcurrido nada más que seis meses de la recuperación democrática en Argentina.

La ley 1829 estableció el “derecho de libre acceso a las fuentes de información pública” (artículo 2) ejercido, sin que se exija explicar los motivos del requerimiento, por cualquier persona física o jurídica argentina o extranjera, pero con el requisito de estar radicada en la provincia. Esto último es cuestionable: la legitimación debiera ser lo más amplia posible, mucho más si no se pone como condición explicar qué lleva a una persona a petitionar información.

Asimismo, la ley contempló excepciones, como es habitual en estas normas, pero bajo una figura demasiado amplia e imprecisa: “*fuentes legalmente declaradas secretas o reservadas*” cuyo detalle queda sujeto a la reglamentación por el Poder Ejecutivo. La reglamentación nunca ocurrió, y tampoco es recomendable que un tema de tanta sensibilidad como es establecer causales expresas de impedimento para acceder a la información quede librado a un decreto del poder ejecutivo que es, al mismo tiempo, sujeto obligado para entregar dicha información.

La ley 1829 no fijó un plazo para responder la solicitud, aunque sí dispuso consecuencias para quienes, teniendo la responsabilidad de hacerlo, incumplan con ese

deber sustanciándose para ello el correspondiente sumario. Sin embargo, la ausencia de un plazo cierto puede dificultar la determinación efectiva del incumplimiento.

Un detalle interesante, consagrado en la reforma de la Constitución provincial de 1988, y aplicable a los pedidos de acceso a la información, fue conferir a quien peticiona y no obtiene respuesta adecuada, la posibilidad de invocar ante la justicia la figura del “*Mandamiento de Ejecución*” previsto en el artículo 44 de la Constitución provincial.

El citado mandamiento, habilita a demandar la ejecución inmediata de aquellos actos que debieron cumplirse y las autoridades responsables no cumplieron, para lo cual el juzgado interviniente -previo comprobar la situación planteada mediante libramiento de oficio- ordena inmediatamente que se haga efectiva tal obligación.

Otro caso que vale mencionar como antecedente en el proceso histórico de creación de leyes de acceso a la información pública en esferas subnacionales, es el de la **Ciudad Autónoma de Buenos Aires**. En 1998, a dos años de haber comenzado a funcionar como tal eligiendo e integrando los poderes constituidos, su Legislatura, sancionó la primera norma en la materia: la ley N° 104 de Acceso a la Información Pública.

En finales de 2016, cuando ya había sido aprobada la ley 27275 para el ámbito nacional, se sancionó en CABA la ley 5.784 que, en sintonía con la nueva norma, incorporó algunas modificaciones referidas a las autoridades de aplicación u órganos garantes para las ramas ejecutiva, legislativa y judicial del poder público; se fortaleció

también el perfil de transparencia activa y se efectuaron adecuaciones procedimentales a los pedidos de acceso a la información.

En sus aspectos principales, la ley cumple con estándares recomendados en la materia: amplitud en la legitimación activa y en los sujetos obligados, máxima divulgación, gratuidad, celeridad, responsabilidad de las autoridades, disociación, órgano garante imparcial y publicidad en el proceso de selección de quienes titularicen dicho órgano.

El artículo 15 de la ley de 1998 contiene recomendables exigencias para las oficinas de atención al público de organismos pertenecientes a sujetos obligados. Por ejemplo, exhibir en lugar visible la siguiente leyenda: “SR./SRA. CIUDADANO/A, USTED TIENE DERECHO A LA INFORMACIÓN - Ley 104“, debiendo además ponerse a disposición el texto de la norma en soporte papel; y en segundo lugar, exhibir un cartel indicando de manera clara y concisa: “Nombre, Apellido y Cargo de todo el personal que desempeñe sus funciones en dicho organismo. El mismo no podrá contener abreviaturas, inscripciones, iniciales, siglas ambiguas o nombres de personas sin especificación”.

En la **provincia de Buenos Aires**, el artículo 12 inciso 4 de su Constitución reformada en 1994 expresa que: “todas las personas en la Provincia gozan, entre otros, de los siguientes derechos: a la información y a la comunicación”.

Durante el año 2000, la Legislatura provincial sancionó la ley N° 12.475 de acceso a la información para las personas que tengan interés legítimo y funden el pedido (por escrito)

con el fin de acceder a documentos administrativos, que el artículo 2 de la norma define 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”.

Nótese que la ley fijó exigencias que limitan el ejercicio de este derecho y contradicen estándares recomendables en esta materia: debe acreditarse un interés legítimo y además fundamentarse el pedido. Estas limitaciones continúan vigentes pues en la provincia de Buenos Aires: hasta el momento de culminación de esta investigación, no hay ley de acceso a la información pública.

El artículo 6 de la ley estableció la denegatoria al pedido si se tratare de examinar actos preparatorios (se interpreta que sobre decisiones posteriormente adoptadas y formalizadas); o bien si se tratare de casos contemplados en leyes especiales y cuando con motivo de la divulgación puedan verse afectadas la privacidad o el honor de personas.

La norma estipuló un plazo de 30 días hábiles para que se respondan los pedidos. Si la respuesta fuera negativa o se guardare silencio, quedará habilitada la posibilidad de recurrir por la vía del amparo o del habeas data (artículo 7)

Con exagerada demora, cuatro años más tarde, el Poder Ejecutivo reglamentó la ley a través del decreto N° 2549. Concretamente, son sujetos obligados: “organismos, entidades, empresas, sociedades, dependencias y todo otro ente que funcione bajo jurisdicción del Poder Ejecutivo” (artículo 1); se les ordena asimismo organizar en sus estructuras áreas destinadas al acceso, consulta y reproducción de documentos; se instituye un Reglamento General

aplicable a todos los sujetos obligados; se designa como autoridades de aplicación a la Secretaría General de la Gobernación y al Ministerio de Gobierno, con funciones de asesoramiento, orientación y de impulso y propuestas orientadas a los objetivos de la ley, y también de verificación y garantía de las solicitudes de acceso a la información, aunque vale aclarar: no hay vía recursiva administrativa ante esta autoridad sino solamente ante la justicia.

El decreto alude al Consejo de Reforma Política -creado en virtud de otro decreto, el N° 1786/04- con el fin de explorar la posibilidad de proyectar un nuevo régimen legal de acceso a la información, enmarcando todo ello en la agenda de reforma política que estaba emprendiendo la provincia de Buenos Aires por decisión del por entonces gobernador Felipe Solá y el ministro de Gobierno Florencio Randazzo.

Cuando se iba acentuando la importancia del acceso a la información pública y la transparencia como requisitos ineludibles para lograr mejoras en la institucionalidad democrática, situación alentada mucho más con motivo de los debates en el Congreso sobre la futura ley n° 27275, fueron impulsados en la provincia de Buenos Aires un conjunto de acciones relacionadas con esta temática: el decreto N° 805/2016 denominado de “Gobierno Abierto” en cuyo marco se generó un sitio web de datos públicos, con información sobre diferentes áreas del Estado; y posteriormente se creó el portal provincia abierta, más completo, en el sitio www.gba.gov.ar

Un aspecto que indudablemente remite a la transparencia y al control por parte de la ciudadanía sobre sus gobernantes y otras personas con responsabilidades en el ámbito público, es la obligatoriedad de presentación anual de *Declaraciones Juradas Patrimoniales* (ley N° 15000, aplicable a las ramas ejecutiva y legislativa), que contó con inmediata

adhesión por parte del poder judicial, en sus dos jurisdicciones: Administración de Justicia mediante el Acuerdo N° 3880 de la Suprema Corte, y Ministerio Público, a través de la Resolución PG N° 352/18 de la Procuración General, estando alcanzadas las personas que ejercen la magistratura, funcionarias y funcionarios y personas de todos los niveles que se desempeñan en áreas vinculadas con gestión de fondos, contrataciones, licitaciones, entre otras.

La normativa estableció, en el caso de los poderes ejecutivo, legislativo, organismos de control, etc., la publicación del listado de las declaraciones juradas (presentadas y pendientes) de quienes son sujetos obligados; y se dispuso asimismo el acceso a la información, respetando la protección de datos personales (artículos 15 y 16 de la ley 15000).

En relación con los órganos del poder judicial provincial, no se publican los documentos de las declaraciones juradas, y -llamativamente- tampoco la nómina de personas (magistradas, magistrados, funcionarios, funcionarias empleadas, empleados) que deben presentarlas, quiénes efectivamente las han presentado y quiénes han incumplido esa obligación.

3.j.2. Disparidades en las jurisdicciones provinciales

Pese a que la inmensa mayoría de las provincias logró aprobar normas sobre acceso a la información, lo cierto es que en ese universo hay disparidades en relación con el reconocimiento del derecho, a la legitimación, a las excepciones para su ejercicio, entre otras.

Un informe elaborado por el Banco Mundial: “*Índice de Acceso a la Información Pública en las Provincias Argentinas*” publicado en el año 2019, analiza la calidad normativa en cada una de las provincias argentinas y en la CABA, para señalar aquellos casos en que hay fortalezas y dónde se registran debilidades en transparencia y acceso a la información pública.

Los resultados son muy interesantes: más allá que el 80% de las jurisdicciones subnacionales cuenta con normativa específica que reconoce este derecho, hay tres provincias: Buenos Aires, Corrientes y Santiago del Estero, en las que todavía se exige acreditar el interés para pedir acceso a la información; y se menciona además a San Luis, que obliga a las personas físicas a presentar copia certificada del DNI⁴², mientras que en el caso de personas jurídicas como organizaciones de la sociedad civil, se exige copia del acta constitutiva, vigencia y regularidad expedida por la autoridad provincial de personas jurídicas (2019: 24).

Sobre la legitimación activa, se indica que Chubut y Río Negro limitan el acceso a la información a personas residentes o habitantes en sus territorios; y sobre los sujetos obligados, 19 jurisdicciones incluyen al poder ejecutivo; 15 incorporan empresas del ámbito estatal; 14 agregan al poder legislativo y 13 al poder judicial (Ibidem: 26)⁴³.

Sobre las excepciones, que resultan un aspecto clave para el efectivo ejercicio del derecho, en el 74% de las jurisdicciones provinciales existen excepciones que respetan su verdadera esencia: ser, precisamente, excepcionales, taxativas, mínimas e indispensables;

⁴² La exigencia implica acudir a los servicios remunerados de alguien con profesión notarial, o concurrir a oficinas públicas habilitadas para ello.

⁴³ Para ampliar sobre este punto, puede accederse a 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

mientras que el 26% tiene normativa que regula excepciones con vaguedad: Chubut, Corrientes, Entre Ríos y Tierra del Fuego. Otro ejemplo de vaguedad que menciona el Informe es el de Río Negro, que, como ya se ha visto al describir la normativa en esa provincia, impide el acceso a fuentes reservadas y/o secretas, cuyos alcances terminaría precisando una reglamentación del poder ejecutivo (Ibidem: 28).

Respecto de las obligaciones de transparencia activa, el Informe muestra que la solamente la tercera parte de las jurisdicciones han previsto en sus normativas políticas de transparencia activa: la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Chubut, Mendoza, Río Negro y Santa Fe; mientras que en Jujuy se aplica para el poder ejecutivo y no para los restantes poderes.

En esa nómina, hay contrastes: Río Negro no detalla qué información debe publicarse proactivamente; en Mendoza solamente la obligación corresponde al presupuesto de gastos y recursos; en Santa Fe se incluyen además del presupuesto, la escala salarial e información sobre trámites; en Jujuy es el presupuesto, las autoridades e información sobre personal del poder ejecutivo; en Chubut, presupuesto, autoridades, personal y escala salarial; y Ciudad Autónoma de Buenos Aires, es la única de las seis jurisdicciones cuya información disponible abarca todos los ítems considerados en el Informe (Ibidem: 32).

3.k. El rol de las Organizaciones de la Sociedad Civil

En todos los países, las organizaciones de la sociedad civil cumplen un rol muy destacado de difusión, concientización, visibilización, propuesta, reclamo y empoderamiento de derechos sobre aquellos temas de interés público que son motivo de preocupación para la comunidad, que están en la agenda de prioridades y requieren acciones concretas para

corregir desigualdades o injusticias por parte del Estado y/u otros factores de poder. Es vital para el afianzamiento democrático que existan instituciones en la sociedad cuyas misiones sean estimular la participación ciudadana, propiciar el control republicano, naturalizar la rendición de cuentas, instalar buenas prácticas de transparencia.

Argentina cuenta con numerosas organizaciones de la sociedad, que han desempeñado y desempeñan un activo rol en aras de la transparencia pública, el acceso a la información, la participación y el mejor funcionamiento del estado de derecho democrático; entre ellas:

- A.C.I.J. Asociación Civil por la igualdad y la Justicia
- A.D.C. Asociación por los Derechos Civiles
- Amnistía Internacional
- Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública (ASAP)
- Centro de Investigación y Prevención de la Criminalidad Económica
- Centro Latinoamericano de los derechos Humanos (CLADH)
- C.I.P.P.E.C. Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el
- C.E.L.S. Centro de Estudios Legales y Sociales
- Democracia en Red
- Directorio Legislativo
- Equipo Latinoamericano de Justicia y Género
- Fundación Cambio Democrático
- Fundación Conocimiento Abierto
- Fundación Poder Ciudadano – Transparencia Internacional

- Red de Acceso a la Información Pública

Todas estas instituciones argentinas tienen denominadores comunes: son apartidarias, independientes, formadas por integrantes con pertenencias profesionales y políticas diversas y mirada plural, que trabajan para que los derechos de las personas sean respetados, protegidos, realizados, monitoreando y/o controlando el desempeño de los estamentos públicos.

Algunas de las organizaciones aquí mencionadas, han llevado ante los estrados judiciales casos relacionados con acceso a la información pública, y que dieron lugar en tiempos que no regía la ley N° 27275 a numerosos fallos ejemplares, principalmente de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, como se explicará más adelante en esta investigación.

En 2017, se creó la *Mesa Nacional de Gobierno Abierto*, como ámbito de trabajo articulado entre el estamento gubernamental e instituciones de la sociedad civil. De sus ocho integrantes, la Mesa Nacional tiene una representación equilibrada, con cuatro personas pertenecientes al Poder Ejecutivo y cuatro a organizaciones de la sociedad: la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ), el Centro Latinoamericano de Derechos Humanos (CLADH), la Fundación para Estudio e Investigación de la Mujer (FEIM) y Directorio Legislativo⁴⁴ en virtud de lo decidido por el colectivo @OGPArgentina o Grupo de Trabajo de la Sociedad Civil Argentina de la Alianza para el Gobierno Abierto. La mesa recibe,

⁴⁴ La integración por organizaciones de la sociedad correspondiente a 2018 fue: Poder Ciudadano y CIPPEC, ACIJ y Directorio Legislativo

genera, debate, analiza y formula propuestas vinculadas con gobierno abierto y transparencia pública.

Una medida que cabe resaltar, pensando en que la sociedad debe tener acceso a datos sobre las organizaciones que trabajan en y por la defensa de derechos colectivos, ha sido la inclusión durante el año 2019 en el portal del Estado argentino, del *Mapa de Organizaciones de la Sociedad Civil*, con la nómina de instituciones, nombres y datos de contacto de quienes son sus referentes, domicilios, números telefónicos, dirección electrónica y/o sitio web para consultar, disponible en <https://www.argentina.gob.ar/interior/secretaria-asuntos-politicos-e-institucionales/listado>⁴⁵

⁴⁵ Consulta efectuada el 26 de marzo de 2020, existiendo en ese momento 231 instituciones registradas.

4. Reconocimiento del acceso a la información pública y obligaciones de transparencia en casos emblemáticos de Argentina

4.a. Sentencias destacadas

La década anterior a la aprobación de la ley N° 27275 ha sido muy prolífica en fallos sobre acceso a la información pública, reconociéndose enfáticamente este derecho como de fundamental importancia para el sistema democrático.

El activismo judicial de organizaciones de la sociedad civil dedicadas a promover y defender derechos ha tenido y tiene un rol clave; y en el mismo sentido, corresponde destacar el rol de legisladoras y legisladores pertenecientes a partidos políticos o coaliciones parlamentarias del espectro de oposición al gobierno de turno, pues son quienes ejercen un mayor control sobre el poder.

Ahora bien, hay algunos antecedentes que resultan muy relevantes en perspectiva histórica por tratarse de casos iniciados y resueltos en tiempos que todavía no existía un reconocimiento jurisprudencial tan enfático al derecho de acceso a la información pública. En esta investigación serán desarrollados los casos *Urteaga* y *Ganora*, ambos de finales de la década de 1990.

4.a.1. El caso Urteaga, Facundo Raúl c. Estado Nacional⁴⁶

⁴⁶ Urteaga, Facundo Raúl c/ Estado Nacional - Estado Mayor Conjunto de las FF.AA. s/ amparo ley 16.986 - 15/10/1998 - Fallos: 321:2767

El actor se presentó invocando la figura del habeas data, para que el Estado argentino aporte información sobre quien fuera su hermano: Benito José, de quien se presumía haber sido asesinado en 1976, el año en que se impuso por golpe de estado la dictadura cívico militar en Argentina.

En primera y segunda instancia, la demanda fue rechazada, principalmente con el siguiente argumento: el art. 43 de la Constitución Nacional habilita iniciar una acción que permita conocer datos, siempre y cuando se traten de datos inherentes a la persona que interpuso la demanda, mientras que en el caso Urteaga, era su hermano quien acudió a la justicia como parte actora para reclamar datos que permitieran conocer qué ha sucedido con la persona sobre la que se hace el requerimiento.

Cabe aquí recordar que en ese momento la Corte Suprema de Justicia de la Nación estaba compuesta por nueve personas. Por mayoría se hizo lugar a la pretensión de la actora. Los jueces Julio Nazareno, Eduardo Moliné O' Connor y Enrique Petracchi argumentaron que no podía aceptarse con legitimación activa en un habeas data al hermano de una persona de quien se presumía su fallecimiento.

El juez Adolfo Vazquez, si bien entendía que el habeas data debía ser interpuesto directamente por la persona que quiere saber acerca de los datos sobre ella obrantes en registros públicos o privados, señaló que no habiendo reglamentación sobre la materia y presumiéndose que quien sería legítima parte actora está fallecida, pueden sus familiares directos peticionar ejerciendo ese derecho.

Los jueces Augusto Belluscio, López y Bossert, argumentaron que sin perjuicio de no corresponder la figura del habeas data al caso traído a consideración del Tribunal, la actora sí tenía el derecho a conocer lo sucedido con su hermano. En su voto, el juez Carlos Fayt, dice que la figura del habeas data no aplica al caso Urteaga, porque, efectivamente, es una acción destinada a garantizar derechos personales, que solamente ejerce quien luego de conocer los datos existentes en registros públicos o privados tiene la potestad de pedir eliminarlos, no modificarlos, actualizarlos, corregirlos.

Pero el Dr. Fayt aludió al reconocimiento del derecho de acceso a la información pública considerando los artículos 14 y 32 de la Constitución Nacional, relacionándolo con las características esenciales de una república democrática y particularmente con el principio de publicidad de los actos de gobierno, que son previos al habeas data.

El voto del juez Antonio Boggiano, es igualmente rico argumentalmente en favor de la parte actora, pues sostuvo que tratándose del hermano de una persona desaparecida cuyo destino final se desconoce, el Estado tiene la obligación de facilitarle información con base en la Convención sobre Desaparición Forzada de Personas ratificada por el Estado argentino.

4.a.2. El caso Ganora, Mario Fernando y otra s/ habeas corpus⁴⁷

Se trató de una acción de hábeas corpus originada en presuntas investigaciones o tareas de inteligencia que los abogados Mario Ganora y Rosalía Magrini⁴⁸ denunciaron y

⁴⁷ Ganora, Mario Fernando y otra s/ hábeas corpus, sentencia del 16/09/1999 - Fallos: 322: 2139

⁴⁸ El caso tuvo también ribetes llamativos por tratarse de profesionales que alegaban sufrir injerencias en sus actividades y vida personal mediante espionaje o tareas de inteligencia violatorias de derechos, siendo patrocinantes del marino argentino Adolfo Scilingo, quien confesó ser parte de una de las violaciones de

pretendían averiguar acerca de órdenes que en ese sentido hubieran dispuesto autoridades competentes (léase en el marco de una causa judicial); y en caso afirmativo, se pretendía conocer las razones. Sostuvieron, asimismo, que podía existir una amenaza sobre sus libertades ambulatorias y también violarse el derecho a que no haya injerencias ilegales sobre sus actividades profesionales, sus vidas y sus familias.

Paralelamente, mediante hábeas data, la parte actora pidió conocer qué datos obraban en registros de fuerzas de seguridad y organismos de inteligencia a fin de tomar conocimiento de los datos sobre ellos existentes en los registros policiales o de las fuerzas de seguridad y organismos de inteligencia, de modo que, si con motivo de esa información obtenida se comprobara la existencia de datos falsos o de alguna situación violatoria de sus derechos, se proceda a rectificar o suprimir dichos datos.

Luego de perder en 1ª y 2ª instancia, el caso llegó a la Corte Suprema por la vía de recursos extraordinarios, interpuestos por la parte actora y también por el Colegio Público de Abogados⁴⁹. El Tribunal, finalmente, decidió revocar la sentencia apelada, basándose en los criterios previamente definidos en “Urteaga”:

“...Desde esa perspectiva, ha de concluirse que, en principio, la obtención de información sobre datos personales obrantes en los organismos y fuerzas de seguridad halla adecuación legal en la acción de hábeas data; ello sin perjuicio de que el

derechos más crueles del terrorismo de estado en la dictadura: los vuelos de la muerte, en que personas antes privadas ilegalmente de su libertad en los centros clandestinos de detención, eran primero subidas a un avión, luego dormecidas con medicación inyectable y posteriormente arrojadas a las aguas del Río de La Plata para su definitiva muerte.

⁴⁹ El recurso extraordinario del Colegio de Abogados fue declarado mal concedido por la Corte Suprema de Justicia, argumentando que la entidad no era parte en el proceso.

suministro de esa información pueda, eventualmente, afectar la seguridad, la defensa nacional, las relaciones exteriores o una investigación criminal, cuestión que en cada caso deberá ser invocada por el titular de la respectiva institución. Al ser ello así, la decisión del a quo de rechazar la acción deducida por considerar que los particulares no pueden tener acceso a la información obrante en las fuerzas armadas y organismos de seguridad del Estado “por obvias razones de seguridad pública”, constituye una afirmación dogmática carente de razonabilidad, pues al no haberse librado los oficios requeridos, no existe la respuesta pertinente del titular de la institución que haga saber si obra la información requerida y si existen razones que en definitiva, pudieran impedir al legitimado acceder a ella” (considerando 13 del Fallo).

4.a.3. Jurisprudencia más reciente, anterior a la ley 27275⁵⁰:

- *Asociación por los Derechos Civiles (ADC) c/ PAMI* (sentencia de la CSJN, 4 de diciembre de 2012).

En este caso -que contó con una audiencia pública previa a la sentencia- la Corte Suprema resolvió que el Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados -PAMI- informe sobre la publicidad oficial correspondiente al año 2009 y cómo se distribuyó este rubro en los meses de mayo y junio.

⁵⁰ Puede accederse a cada uno de los fallos completos mencionando la carátula del caso, en el espacio habilitado para ello <http://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/fallos/consulta.html>

PAMI basó su negativa a aportar información en el decreto 1172/03, pues de la norma surgía que son sujetos obligados los organismos estatales pertenecientes al Poder Ejecutivo, mientras que la obra social es para el ordenamiento legal argentino, una persona jurídica de derecho público no estatal.

Aquí la Corte hizo suyos argumentos del fallo de Cámara -que la demandada apeló por la vía del recurso extraordinario- señalando que el derecho de acceso a la información pública sustentado en los artículos 1, 14, 16, 31, 32, 33 y art. 75, inciso 22, de la Constitución Nacional está por encima de lo que disponga el decreto 1172/2003.

El Tribunal fue contundente al pronunciarse sobre la naturaleza del derecho, por encima de la figura legal de la demandada y su encuadre en la norma citada:

“Aun cuando el recurrente 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 trata 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” (Considerando 7 del fallo)

El fallo reafirmó el criterio amplio de la obligación de entregar información como aspecto inherente a la esencia de la democracia, como ha sido sostenido jurisprudencialmente en el sistema interamericano de derechos humanos, pues la obligación de garantizar el acceso

a la información trasciende al Poder Ejecutivo y abarca a todos los órganos y estamentos del poder público; y en este caso, se trataba de “...una institución que gestiona intereses públicos y que detenta una función delegada del Estado...” (Considerando 13).

- *Centro para la Implementación de Políticas Públicas con equidad y crecimiento (CIPPEC) c/ Ministerio de Desarrollo Social* (sentencia de la CSJN, 26 de marzo de 2014)

Este caso se originó en el requerimiento que formuló el Centro de Implementación de Políticas Públicas con Equidad y Crecimiento -CIPPEC- ante el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, para acceder a datos relacionados con planes sociales gestionados por la demandada.

Resulta interesante pues se entrelazan cuestiones relacionadas con el derecho a la información y los datos personales sensibles: la actora pidió acceder en relación a los años 2006 y 2007: padrones de personas beneficiarias de ayuda social; también identificar las organizaciones, asociaciones, instituciones que hayan recibido transferencias dinerarias, indicando el programa en cuyo marco se otorgaron y los montos; y por último, acceder a información sobre la participación de gobiernos locales y/u otras organizaciones en el proceso de efectiva asignación de las sumas dinerarias.

Así, y en atención a lo resuelto por el Tribunal, el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación deberá dar a conocer el modo en que ejecuta el presupuesto público asignado por el Congreso de la Nación específicamente respecto de estos programas.

La Corte Suprema se basó para decidir en el precedente *ADC c/ PAMI*, en normativa internacional del sistema de Naciones Unidas y del Sistema Interamericano y en fallos de la

Corte Interamericana como *Claude Reyes vs Chile*, que reafirmaron la importancia del acceso a la información para que la sociedad conozca de qué manera gestionan sus gobernantes. Asimismo, el fallo generó enriquecedoras enseñanzas, entre ellas la afirmación de que la solicitud de información de carácter público puede hacerla cualquier persona sin que desde el Estado se impongan trabas con figura de formalismos excesivos para no informar.

También hay otra enseñanza esclarecedora sobre los denominados “datos sensibles” que al ser divulgados pueden dar lugar a una violación de los derechos a la intimidad y al honor. Pues bien, estos datos son en verdad aquellos que dan cuenta de: origen racial o étnico, opiniones políticas, religiosas, filosóficas o morales, pertenencia sindical, datos sobre salud o vida sexual de una o más personas. La Corte concluyó que el pedido de CIPPEC no encuadraba en la categoría de dato sensible; y que, por consiguiente, la negativa del Estado a través del Ministerio de Desarrollo Social a brindar información eran simples excusas con el fin de impedir la realización de ese derecho.

Hay además otros aspectos que el fallo destacó. Por un lado, la relevancia de los programas sociales que implementa el Estado en el marco de lo que la Constitución Nacional expresa en su artículo 75 inciso 19: proveer lo conducente al desarrollo humano y al progreso económico con justicia social e igualdad de oportunidades; y por otro lado, que divulgar la lista de personas beneficiarias de programas sociales permite determinar posibles situaciones que afecten la eficacia de estas políticas, o eventuales decisiones que excluyan a un grupo de personas de lo que se les concede a otras.

Los jueces Petracchi y Argibay (en voto conjunto) aportaron además un formidable argumento sobre por qué el Estado debe adoptar como política la transparencia y no la opacidad:

“...La “vulnerabilidad” de muchos conciudadanos es una experiencia cotidiana que lastima a quienes la sufren y a quienes son testigos de ella, todos los días. No es ocultando padrones que se dignifica a los vulnerables. Por el contrario, haciéndolos accesibles se facilita que las ayudas estatales lleguen a quienes tienen derecho a ellas. La transparencia -no la opacidad- beneficia a los vulnerables. Ayudarlos no es ignominioso. La ignominia es pretender ocultar a quienes se asiste, pretendiendo que impere el sigilo en la canalización de los fondos públicos. Fondos que, parece innecesario aclarar, no pertenecen al Ministerio sino a la sociedad toda” (punto 6 del voto conjunto)

- *Gil Lavedra Ricardo y otros c/ Estado Nacional (Ministerio de Justicia y Derechos Humanos - Inspección General de Justicia)* (sentencia de la CSJN, 14 de octubre de 2014)

Este caso fue promovido por el Dr. Ricardo Gil Lavedra en carácter de diputado nacional, para que la Inspección General de Justicia -autoridad de aplicación de las personas jurídicas en el ámbito de la capital federal de la República Argentina- brindara información en relación con Ciccone Calcográfica S.A. -sociedad tiempo después denominada Compañía de Valores Sudamericana S.A. (CVS) y The Old Fund-. Concretamente: a) si estaban inscriptas y, en tal caso, en qué carácter; b) entregar copia de los estatutos; y c) brindar datos acerca de la composición de los órganos de gobierno y fiscalización, accionistas, domicilios y otro dato que pudiera considerarse de importancia para el objeto del requerimiento de acceso a la información.

La Corte Suprema rechazó el recurso planteado por el Estado demandado, dejando firme lo resuelto por la Cámara Nacional en lo Contencioso Administrativo Federal. El Estado se basó en que la parte actora no tenía legitimación para peticionar pues Gil Lavedra lo hizo invocando el cargo de diputado nacional, por lo que podía haber formulado el requerimiento por otras vías institucionales.

Sin embargo, el Tribunal expresó algo que parece demasiado obvio en estas circunstancias: quien es legislador es también ciudadano. También hubo señalamientos críticos en el fallo sobre la falta de argumentos por parte del Estado para demostrar, como sostuvo en el recurso, que se trataba de información reservada y por ende exceptuada de las obligaciones del decreto 1172/03.

- *Giustiniani, Rubén c/ YPF s/ amparo por mora* (sentencia de la CSJN, 10 de noviembre de 2015)

La acción fue promovida por quien era Senador nacional por la provincia de Santa Fe Héctor Rubén Giustiniani, con el propósito de que la empresa YPF S.A. divulgue las cláusulas del Acuerdo de Proyecto de Inversión formalizado con Chevron Corporation en el marco de las actividades llevadas a cabo para explotar hidrocarburos de manera no convencional en Lomas de la Lata Norte y Loma Campana de la Provincia del Neuquén⁵¹.

Como en similares pronunciamientos, la Corte Suprema aludió a instrumentos internacionales vinculantes para el Estado argentino, como la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre y la Convención Americana sobre Derechos Humanos, a

⁵¹ Se trata del conocido yacimiento de Vaca Muerta, ubicado en la provincia del Neuquén, donde se utilizan técnicas no habituales de extracción de recursos (gas y petróleo) al estar alojados en material rocoso.

jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y a fallos anteriores de la Corte Suprema argentina sobre la materia (por ejemplo, los casos ADC c/PAMI y CIPPEC c/ Ministerio de Desarrollo Social).

En relación con YPF SA, la CSJN señaló que el Estado Nacional (Poder Ejecutivo) posee el 51% de las acciones de esta sociedad anónima, tiene bajo su dependencia al estratégico cargo de la gerencia general, e incluso el mismo ministro de Economía de la Nación era integrante del directorio.

Asimismo, resaltó que en las actividades que despliega YPF SA hay un interés público comprometido, lo que refuerza la obligación de brindar información sobre la gestión de la empresa.

Un aspecto de singular importancia en el que el Tribunal afirmó no encontrar argumentos de peso para denegar la solicitud de información fue que el Estado no demostró la existencia de secretos industriales, técnicos y científicos cuya divulgación pudiera resultar perjudicial, para encuadrar tal negativa en las excepciones del artículo 16 del decreto 1172/03 e incluso de las previstas en la ley 25831. También el Tribunal rechazó que se de intervención a la empresa Chevron Corporation⁵², pedido que surgía de lo dictaminado por el Ministerio Público Fiscal.

La historia de este caso no culminó con el fallo de la CSJN: cuando el tribunal de primera instancia (una vez que el expediente “bajó”) le cursó intimación a la demandada para dar efectivo cumplimiento a lo resuelto, YPF hizo planteos que llegaron hasta la Cámara Nacional en lo Contencioso Administrativo Federal (Sala I). Este Tribunal, en fallo del 14 de julio de 2016, reiteró la orden de cumplir con la entrega de la documentación requerida con

⁵² Solamente la jueza Elena Highton votó haciendo lugar a lo dictaminado por quien en ese momento era Procuradora General de la Nación, Alejandra Gils Carbó.

apercibimiento de librar mandamiento de secuestro de la documentación y pedir a la Justicia penal que lleve adelante una investigación por presunto delito de desobediencia.

También este caso dejó una enseñanza sobre cómo la clase dirigenal argentina se posiciona con respecto a temas de relevancia institucional para el país, en el que están involucradas cuestiones ambientales, de calidad de vida, de sustentabilidad, en contraposición con la necesidad de que haya inversiones que permitan aportar recursos para que un proyecto de estas características avance, teniendo en cuenta la histórica escasez de recursos financieros del Estado para llevar adelante per se estos proyectos.

Con base en lo expresado en el párrafo anterior: la cuestión inició en una administración (presidencia de Cristina Fernández de Kirchner), el fallo de la Corte ocurrió en noviembre de 2015 (semanas antes del cambio de gobierno en Argentina), y la decisión de Cámara que ordenó con apercibimientos cumplir dicha sentencia, se produjo en el mes de julio de 2016, cuando el país era presidido por Mauricio Macri.

¿Dónde está la paradoja? Mientras el espacio político y/o coalición -luego convertido en oficialismo por decisión mayoritaria del electorado- desempeñó el rol de oposición hasta el 10 de diciembre de 2015, apoyó políticamente el reclamo para acceder a información sobre el contrato entre YPF S.A. y Chevron; pero cuando el mismo espacio asumió las funciones de gestión gubernamental, buscó con todas las medidas a su alcance en términos procesales, dilatar el cumplimiento de lo ordenado por la Corte Suprema de Justicia.

- *Garrido, Carlos Manuel c/ Estado Nacional - AFIP s/ Amparo ley 16986, CSJN, sentencia del 21 de junio de 2016*

Este caso lo promovió el abogado y docente universitario Manuel Garrido, en carácter de diputado nacional. Solicitó a la Administración Federal de Ingresos Públicos información sobre un agente de ese organismo estatal. Concretamente: la designación, los cargos ocupados, funciones desempeñadas y situación actual de una actuación sumarial iniciada en el año 2010 contra esa persona.

Se planteó aquí una cuestión de importancia para dilucidar con respecto a la ley de Protección de Datos Personales N° 25326, invocada por la demandada para denegar la solicitud de información, pues no se trataba de datos sensibles (políticos, religiosos, gremiales, de orientación sexual, entre otros) sino que en verdad eran datos relacionados con la carrera administrativa de un funcionario con responsabilidades en materia de gestión estatal, existiendo por consiguiente un interés público.

La Corte Suprema explicó con claridad el mayor escrutinio al que se ven expuestos quienes ejercen funciones públicas, citando a su vez el fallo Fontevecchia de la Corte Interamericana:

“Obsérvese que el derecho de toda persona de conocer la manera en que sus gobernantes y funcionarios públicos se desempeñan supone el reconocimiento de un ámbito limitado de la vida privada de estos. En tal sentido, la Corte Interamericana declaró que “en una sociedad democrática los funcionarios públicos están expuestos al escrutinio y a la crítica del público. Este diferente umbral de protección se explica porque se han expuesto voluntariamente a un escrutinio más exigente. Sus actividades salen del dominio de la esfera privada para insertarse en la esfera del debate público. Este umbral no solo se asienta en la calidad del sujeto, sino en el interés público de las actividades que realiza” - Caso "Fontevecchia y D'Amico vs. Argentina",

sentencia del 29/11/2011, párrafo 47; en análogo sentido confr. Fallos: 331:1530; 332:2559 y 335:21”

Como el pedido incluía también acceder a información sobre un sumario que se le seguía al agente de la AFIP, la Corte Suprema sostuvo que correspondía a la AFIP informar pues, al hacerlo, no revelaba la estrategia a seguir en la investigación ni se estaba vulnerando la garantía constitucional del debido proceso.

- *Asociación por los Derechos Civiles contra Estado Nacional (Ministerio de Economía - INDEC)*, Cámara Nacional en lo Contencioso Administrativo Federal, sala V, sentencia del 11 de agosto de 2009.

Este caso lo inició la ADC -misma organización de la sociedad civil que luego impulsó el pedido de acceso a la información a PAMI- con motivo de no publicar el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) en su sitio web oficial www.indec.gov.ar información completa sobre índices de precios⁵³, incluyendo las variedades para calcular el precio de cada producto y sus respectivas ponderaciones.

En primera instancia (2008) el INDEC fue intimado a brindar información completa referida a cómo se calcula el índice de precios al consumidor (IPC), algo que sin lugar a

⁵³ La cuestión referida al deber de información del Estado a través del INDEC llegó a ser abordada por dos órganos de tratados de Naciones Unidas: el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en las observaciones finales emitidas con motivo de evaluar al Estado argentino en 2011 (párrafo 11) y el Comité de Derechos Humanos en las observaciones finales emitidas en 2012 (párrafo 2) manifestaron su preocupación sobre la aplicación desde el año 2007, de diferentes métodos estadísticos en el INDEC no siempre disponibles públicamente, resaltando asimismo la importancia de contar con datos fiables y completos para el diseño e implementación de políticas públicas con enfoque de derechos humanos.

dudas era de importancia considerando que al porcentaje indicador de la inflación, divulgado a la sociedad todos los meses, se arriba luego de un relevamiento en bocas de expendio sobre bienes y servicios que a su vez representan el consumo de las familias argentinas en diferentes rubros: alimentación, vivienda, indumentaria, esparcimiento, transporte, con base en ponderaciones sobre la incidencia de cada rubro en el gasto de las familias.

El fallo apelado señaló que era insuficiente identificar y ponderar los precios de 132 productos que componen la totalidad del índice: debía además informarse las variedades usadas para el cálculo del precio en cada caso, contemplando los productos de canastas estacionales⁵⁴.

Para contextualizar la demanda y la sentencia, vale recordar aquí que el desempeño del INDEC como órgano principal de estadísticas tuvo serios cuestionamientos desde enero de 2007 cuando comenzó a desplazarse a personas con funciones de responsabilidad y trayectoria en el Instituto como Graciela Bevacqua o Clyde Trabucchi, dando lugar a denuncias sobre manipulación de los índices con fines, presuntamente, de mostrar una inflación más reducida que la real.

También hubo denuncias sobre violaciones al secreto estadístico a través de ciertas presiones a las citadas funcionarias para que se informara a las autoridades políticas (Secretaría de Comercio Interior) los nombres de los comercios relevados mensualmente. Volviendo al caso en análisis, el Estado argumentó que divulgar lo requerido por la ADC llevaría a ciertos actores económicos a operar sobre los bonos de la deuda pública ajustables por CER⁵⁵.

⁵⁴ Bienes y servicios estacionales son, por ejemplo, frutas y verduras; la indumentaria; el turismo, entre otros, cuya oferta y demanda se eleva o se reduce según la época del año.

⁵⁵ C.E.R. significa Coeficiente de Estabilización de Referencia, equivalente a la inflación anual. Se la utilizó en el proceso de renegociación de los bonos de la deuda pública argentina que cayeron en default, como atractivo

La Cámara confirmó la sentencia recurrida y desestimó el argumento del Estado, sosteniendo que por la cantidad de bocas de expendio (6.000) y los precios relevados (80.000) era imposible influir sobre el mercado aumentando los precios; y si ello ocurriera podía aplicarse la ley de defensa de la competencia, pero no invocar este argumento para negarse a informar la evolución de los precios.

4.b. El caso A.M.I.A. y los fondos reservados del sistema de inteligencia

4.b.1. Acuerdo de Solución Amistosa ante la CIDH

En el mes de junio de 1999, comenzó a tramitar en el ámbito de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) la Petición N° 12.204, originada en el atentado de mayor gravedad en términos históricos y de cantidad de víctimas -85 personas muertas, 300 personas heridas- que sufriera el Estado argentino, ocurrido el lunes 18 de julio de 1994 en la sede de la Asociación Mutual Israelita Argentina, ubicada en la calle Pasteur 632 de la ciudad de Buenos Aires.

El caso fue impulsado ante la CIDH por sobrevivientes y familiares, representados por el colectivo Memoria Activa, el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) y el Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL).

En la audiencia celebrada el 4 de marzo de 2005, el Estado argentino asumió su responsabilidad y pidió perdón a las víctimas y sus representantes por violar los derechos a

para los acreedores, a fin de que acepten la propuesta argentina de canje entre la deuda impaga y los nuevos bonos reestructurados con quita en el capital. Vinculado con el tema, el argumento del Estado parecía basarse en que una mayor inflación causaría mayores pagos en concepto de deuda pública, absorbiendo más recursos estatales para destinarlos a ese fin, de modo que podría entonces justificarse cualquier medida a su alcance si se lograra un “índice oficial” de menor porcentaje.

la vida, a la integridad física, a las garantías judiciales y a la protección judicial reconocidos por la Convención Americana de Derechos Humanos, instrumento internacional ratificado por Argentina en 1984, que desde 1994 fue incorporado a la Constitución Nacional, con jerarquía equivalente.

En esta audiencia, el Estado también reconoció su responsabilidad por el encubrimiento que se dio luego del atentado, por graves omisiones a la debida diligencia en materia de investigación del caso, del sistema judicial y del aparato de inteligencia (por entonces a cargo de la Secretaría de Inteligencia del Estado, SIDE).

El Estado argentino propuso, asimismo, un espacio de diálogo a fin de generar acciones concretas orientadas a lograr verdad, justicia y reparación, investigando los órganos competentes de manera plena, clara y transparente⁵⁶.

Uno de los aspectos centrales del Acuerdo de Solución Amistosa, fue el compromiso del Estado argentino para transparentar los fondos reservados del sistema de inteligencia, cuyos reales destinos (esto es: dónde va ese dinero) fueron históricamente ocultados, no solamente en tiempos de dictaduras cuando no funcionaban los mecanismos institucionales de control, sino también en épocas de gobiernos constitucionales, para asignarlos a operaciones ilegales, de persecución política, difamación y extorsión hacia figuras públicas, de compra de voluntades, de corrupción en general.

En el marco del juicio y para determinar responsabilidades en la denominada conexión local, declararon agentes de inteligencia previamente relevados en 2003 por decreto

⁵⁶ En noviembre de 2019, con motivo del 174 período de sesiones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en Ecuador, se llevó a cabo la audiencia de a legatos para que, antes de pasar a la Corte Interamericana, la CIDH emita en este caso el informe de admisibilidad y fondo sobre la responsabilidad del Estado.

presidencial, del deber de guardar secreto. Los agentes sostuvieron que, a dos años del atentado, en julio de 1996, el por entonces secretario de inteligencia del Estado Hugo Anzorregui, con conocimiento del juez Galeano y del presidente Menem, dispuso la entrega de U\$S 400.000 cuyo origen eran fondos reservados de la ex SIDE, a la esposa de Carlos Telleldín, quien se encontraba privado de su libertad desde 1994 por existir pruebas acerca de la titularidad de la camioneta usada para perpetrar este hecho atroz.

El caso tiene ribetes escalofriantes, pues se trató de la utilización de recursos del Estado argentino con vergonzosa ilegalidad, a fin de mostrar algún resultado “efectivo” luego de dos largos años de investigación sin rumbo cierto, en el mayor atentado de la historia del país, haciendo declarar a una persona procesada en la causa, a fin de que *“aportara datos concretos que contribuirían a su esclarecimiento”*.

El resultado efectivo para mostrar a través de la declaración del Sr. Telleldin sería, ni más ni menos, una pista falsa: que la camioneta utilizada el 18 de julio de 1994 estuvo destinada a policías de la provincia de Buenos Aires a quienes Telleldin conocía por sus actividades consistentes en reducir autos de dudosa procedencia con el propósito de vender sus partes en el mercado de autopartes; y con motivo de los pagos habituales que le exigían quienes “manejaban” la seguridad en la zona en que operaba el imputado, debió hacer entrega del vehículo Renault Traffic⁵⁷.

Esta desviación de la investigación, reveladora además de una siniestra trama de complicidades entre sistema político, sistema judicial y aparato de inteligencia, todos burlándose de las 85 víctimas, sus familiares, las personas heridas y toda la sociedad

⁵⁷ Puede ampliarse acerca de este tema accediendo a la investigación desarrollada por el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), publicada en 2017 y disponible en <https://www.cels.org.ar/web/wp-content/uploads/2017/07/Argentina.pdf>

argentina que reclamaba justicia, culminó con: absoluciones de quienes antes habían sido denunciados por Telleldin, nulidades dispuestas sobre lo actuado y el juez Galeano destituido, entre otros efectos lamentables del caso⁵⁸.

4.b.2. Situación posterior al Acuerdo de Solución Amistosa

Entre 2005 y 2015, el Estado argentino no adoptó decisiones concretas para honrar el compromiso de transparentar los fondos reservados del sistema de inteligencia. Durante 2015, en un contexto muy impactante por la muerte violenta -hasta el presente no esclarecida- del fiscal general de la causa AMIA Alberto Nisman, la por entonces Presidenta Cristina Fernández dispuso mediante decreto N°1311/15 (aprobación de la nueva doctrina sobre inteligencia nacional) cumplir con la obligación de transparentar gastos reservados.

El decreto 1311, en el anexo VII, se refiere a los fondos de carácter público, habituales en cualquier dependencia del Estado: gastos en personal, en bienes de consumo, en servicios no personales, en bienes de uso y transferencias; y también alude a los gastos de carácter reservado para las tareas de inteligencia, cuya publicidad podría afectar la seguridad pública y la defensa nacional.

Lo novedoso aquí ha sido el mecanismo de control establecido, a cargo de la Comisión bicameral de fiscalización de los organismos de inteligencia, disponiéndose la

⁵⁸ En Febrero de 2019, el Tribunal Oral en lo Criminal 2 de la capital federal, condenó como autores pena lmente responsables del encubrimiento del atentado a, entre otros, el ex magistrado Juan José Galeano, a los ex agentes fiscales del Ministerio Público Fiscal de la nación José Barbaccia y Eamon Mullen, a Carlos Telleldin y a quien siendo su esposa recibió los U\$S 400.000 para la declaración que terminaría desviando la investigación.

obligación de rendir cuentas, presentando actas de respaldo acompañadas de facturas y/o recibos; y si no los hubiere, cumplir con ese deber mediante una declaración jurada suscripta por la persona responsable del gasto realizado (artículo 8).

Asimismo, el decreto estableció que las actas se agregaran de manera correlativa en un libro impreso y foliado en la Casa de la Moneda, imprenta de seguridad del Estado argentino en la que se imprimen los billetes de curso legal y otra documentación de relevancia, a fin de evitar posibles falsificaciones. El mencionado libro, además, debía estar rubricado por el legislador o legisladora que presida la Comisión bicameral.

En definitiva, si bien con todos los recaudos previstos no habría plena publicidad sobre los gastos reservados por las características propias de los mismos, se arbitraron medidas para su registración, y que todo ello obrara en libros confeccionados con estándares de impresión seguros, debiendo asimismo contarse con la rúbrica de quien presida la comisión legislativa encargada de controlar las actividades de inteligencia.

Sin embargo, la decisión de honrar el Acuerdo de Solución Amistosa tuvo vigencia efímera.

A poco de asumir la nueva administración del presidente Mauricio Macri, con otra norma de igual jerarquía: el decreto N°656/2016, decidió dejar sin efecto el decreto 1311/2015 y retornar al más absoluto secretismo en el manejo de fondos reservados.

Que la decisión de transparentar haya tenido vigencia por solamente 10 meses (julio de 2015 a mayo de 2016), demuestra lo incómodo que ha resultado descorrer el velo de opacidad sobre todo lo relacionado con estos gastos, convertidos en una práctica habitual y naturalizada con el correr de los años, más allá del atentado contra la AMIA. Por ello, se consideró pertinente mencionar en la investigación doctoral algunos casos de gran repercusión pública, como el presunto pago de millonarios sobornos a

integrantes del Senado de la Nación para obtener el gobierno la aprobación de una ley laboral en el año 2000.

Quien era secretario parlamentario del Senado -Mario Pontaquarto- brindó detalles sobre cifras y lugares desde los que retiró el dinero proveniente de fondos reservados (la ex SIDE) y el domicilio de un legislador, donde finalmente lo entregó para su distribución⁵⁹.

Otro caso muy notorio, fue el pago de “sobresueldos” a quienes integraban el gabinete nacional y a personas a cargo de secretarías y subsecretarías de Estado, cuando Carlos Saúl Menem fue Presidente de la Nación. Los argumentos esgrimidos para justificar semejante desvío, se basaban en que las personas destinatarias de estos adicionales dinerarios percibían remuneraciones no acordes a sus elevadas responsabilidades.

Volviendo a los compromisos asumidos ante la CIDH por el caso AMIA, el ciclo se cierra a los efectos de la investigación, con la decisión del nuevo gobierno a cargo del presidente Alberto Fernández -quien asumió en diciembre de 2019- de disponer por decreto de necesidad y urgencia N° 52⁶⁰ dejar sin efecto el decreto N° 656/2016 y restablecer la vigencia del decreto 1311/2015. La medida se enmarcó en la intervención

⁵⁹ Fue la ley 25250/2000, que entre otras disposiciones dejaba sin efecto el principio de ultraactividad de los convenios colectivos, habilitaba modos de ampliación del período de prueba y establecía la prevalencia en caso de conflicto del convenio de menor entidad, aunque fuera más perjudicial a los derechos de las personas trabajadoras. El caso penal fue definitivamente cerrado en diciembre de 2015 por la Cámara Federal de Casación Penal, confirmando absoluciones de las personas imputadas, entre ellas el expresidente Fernando de la Rúa -fallecido en el año 2019- por inexistencia de delito.

⁶⁰ Sin dejar de reconocer la necesidad de emprender cambios en el organismo más importante del sistema de inteligencia, y principalmente para que los fondos reservados no estén gestionados con opacidad, la adopción de la figura del DNU reedita el debate sobre su uso, previsto para circunstancias muy excepcionales.

de la Agencia Federal de Inteligencia por 180 días corridos prorrogables por igual plazo, habiéndose designado para ello a una interventora a cargo⁶¹

Concretamente, en lo que se refiere a este tema: se restableció la vigencia del anexo VII sobre régimen de administración de fondos, existiendo el deber de registrar los gastos reservados en un libro especial rubricado por quien presida la Comisión bicameral de control de organismos de inteligencia; y delegando asimismo en quien titulariza la intervención, la facultad de modificar anexos como el de administración de fondos, con miras a asegurar el funcionamiento del organismo. Sobre esto último, existe el riesgo de que una futura resolución de la AFI introduzca cambios que sean regresivos en el régimen de transparencia de los fondos.

⁶¹ Se trata de la Dra. Cristina Caamaño Iglesias Paíz, quien al momento de ser designada se desempeñaba como magistrada en el Ministerio Público Fiscal de la nación.

5. Primera ley de acceso a la información pública

5.a. El decreto 117/2016

Antes de comenzar a desarrollar los contenidos de la ley N° 27275, corresponde hacer referencia a este decreto, cuyos considerandos aluden a formas de gestión nuevas en un Estado moderno, desarrollando tecnologías y procurando un mayor acercamiento entre ciudadanía y Estado.

En ese marco, el por entonces Ministerio de Modernización tenía las atribuciones de diseño, propuesta y coordinación de políticas orientadas a la modernización del sector público, como por ejemplo el denominado “*gobierno abierto*”, calificado como activo cívico y gubernamental estratégico.

En su parte dispositiva, el decreto instruyó a ministerios, secretarías y organismos desconcentrados y descentralizados que funcionaren bajo su dependencia a presentar, a los fines de su publicación en un plazo no mayor a 180 días contados a partir de su vigencia, un *Plan Nacional de Apertura de Datos*, existiendo únicamente limitación al deber de publicidad en los supuestos que una norma así lo estableciere o cuando por oportunidad, mérito y conveniencia, la autoridad de aplicación considere que no correspondía su difusión.

Asimismo, el artículo 2 del decreto 117 dispuso que los organismos alcanzados debían en no más de 90 días desde la vigencia efectiva del mismo, mantener actualizados los siguientes datos en el Portal Nacional de Datos Públicos:

“...a) la estructura orgánica del Poder Ejecutivo Nacional; b) la nómina de autoridades superiores del Poder Ejecutivo Nacional, así como la declaración jurada patrimonial integral de carácter público que a cada uno de ellos corresponda; c) la nómina del personal contratado vigente, según conste en la Oficina Nacional de Empleo Público; d) los escalafones y escalas salariales aplicables a los diferentes regímenes de empleo público; e) los créditos presupuestarios, según surjan del sistema integrado de información financiera; f) las contrataciones que tramiten en el sistema electrónico de contrataciones públicas; g) las solicitudes de acceso a la información recibidas en virtud del reglamento de acceso a la información pública; h) las audiencias de gestión de intereses, según consten en el registro único de audiencias de gestión de intereses del poder ejecutivo nacional.”

La Jefatura de Gabinete de ministros y el por entonces Ministerio de Modernización⁶² tenían a cargo todo lo inherente a la implementación del decreto: normas reglamentarias, aclaratorias, interpretativas y/o complementarias que sean necesarias. Además, el Ministerio debía brindar asistencia técnica a los organismos obligados y hacer un seguimiento sobre el cumplimiento del decreto, de modo que los datos sean públicos proactivamente, completos, por canales, medios y formatos que permitan acceso, procesamiento, uso, reutilización y redistribución sin dificultades.

La iniciativa ha sido y es muy útil, vista en perspectiva de la indispensable política de transparencia activa que debe existir en el sector público. El sitio creado a estos efectos es

⁶² El Ministerio pasó a ser una Secretaría de la Jefatura de Gabinete con motivo de las medidas de ajuste fiscal adoptadas luego del acuerdo con el Fondo Monetario Internacional para que el Estado argentino reciba asistencia financiera, en el año 2018.

www.datos.gob.ar . Allí están contenidos, datos que generan información, definidos como símbolos (palabras, letras, números) que tienen la finalidad de describir hechos, condiciones, valores situaciones, pertenecientes a diversas áreas de interés: población y sociedad, educación, cultura y deportes; medio ambiente; salud; justicia y seguridad; economía y finanzas; agroganadería y pesca; gobierno y sector público; transporte, entre otros.

La apertura de datos, su visibilidad en un catálogo que los integra en conjunto (datasets), y también los datos que explican datos (metadatos), constituyen un insumo de enorme valor para quienes se desempeñan en el Estado (funcionarias, funcionarios, profesionales, personal administrativo); para la ciudadanía en general; para quienes realizan investigaciones o estudios académicos; para las organizaciones de la sociedad civil.

El portal cuenta con una guía de buenas prácticas; y en ella hay una explicación acerca de los formatos de los archivos que serán publicados. Este es un aspecto muchas veces desatendido, pues la información puede ser efectivamente publicada pero el archivo que la contiene no resulta lo suficientemente abierto para su acceso. Por ejemplo, en la guía⁶³ se explica que el formato *PDF* de texto es de nivel de apertura muy bajo; que el *CSV* de texto basado en OASIS open document format es formato abierto, con alto nivel de apertura; o que el formato *XLSX* (las clásicas planillas de cálculo) de Excel son de nivel de apertura medio.

5.b. La ley 27275

El 14 de septiembre de 2016, la Cámara de Diputados sancionó definitivamente la ley de acceso a la información pública, con base en el proyecto que en abril del mismo año había

⁶³ Disponible en https://datosgobar.github.io/paquete-apertura-datos/guia_abiertos/#formatos-abiertos-de-archivos; consulta realizada el 9 de marzo de 2020.

presentado el Poder Ejecutivo Nacional. El Estado argentino era en la región latinoamericana uno de los que todavía no contaba con una ley del Congreso sobre esta materia, juntamente con Bolivia, Costa Rica, Cuba, Suriname y Venezuela.

Con media sanción de la Cámara de Diputados, en el mes de junio de 2016 comenzó a tratarse en el Senado y volvió a la Cámara de origen conteniendo modificaciones, logrando allí su sanción definitiva. La ley fue publicada en el Boletín Oficial el 29 de septiembre y comenzó a regir un año después, tal como lo establece el art. 38, cláusula transitoria 1.

Destaca Marcela Basterra (2016: IV) que, para llegar al final de un extenso recorrido, se consideraron antecedentes provinciales, nacionales e internacionales en el plano doctrinario y jurisprudencial, normas previas en la materia y contenidos de diferentes proyectos impulsados con anterioridad, sobre la base de que un buen marco legal para el ejercicio del derecho de acceso a la información es condición principal para el buen funcionamiento del sistema democrático.

El proyecto tuvo especialmente en cuenta, además, a la Ley Modelo de Acceso a la Información, aprobada por la Asamblea General de la OEA⁶⁴ y su Guía de Implementación, de significativa importancia para el reconocimiento legislativo y perfeccionamiento de este derecho en los países del sistema interamericano, con criterios amplios, estándares de enorme valor y líneas de acción a seguir para que los Estados garanticen su efectiva realización.

5.b.1. Principios

La ley 27275 establece quince principios sobre los que se funda:

⁶⁴ AG/RES 2607 - (XL-O/10), del 8 de junio de 2010

- **Presunción de publicidad**, pues toda la información que posea el Estado se presume pública;
- **Transparencia y máxima divulgación**, que implica el acceso a datos por parte de todas las personas que los requieran, con excepciones establecidas por la ley, siempre que sean congruentes con las necesidades de la sociedad democrática y republicana y observen proporcionalidad con el interés que las justifican;
- **Informalismo**, para que la inobservancia de recaudos de forma en los pedidos de acceso a la información no sea causal de rechazo por parte de la autoridad;
- **Máximo acceso**, de modo que la información esté publicada completa, desagregada hasta donde sea posible (en incisos, secciones, rubros), a través de la mayor cantidad de medios disponibles;
- **Apertura**, mediante formatos electrónicos abiertos, facilitando su procesamiento, reutilización o redistribución;
- **Disociación**: si la información contiene partes consideradas exceptuadas por la ley, el documento se publicará adoptando una versión que tache, oculte o disocie aquello que no debe ser público;
- **No discriminación**, pues el acceso a la información debe darse en condiciones de igualdad, sin exclusiones discriminatorias ni exigencias de causa por la que se hace el pedido;
- **Máxima premura**, para que la publicación se haga con la mayor celeridad;
- **Gratuidad**, de modo que el acceso a la información esté exento de pago alguno que se exija, salvo, por ejemplo, el costo de la obtención de copias, a cargo de la persona que lo requiera;

- **Control**, ejercido por una autoridad si los sujetos obligados incumplen por silencio, ambigüedad o respuesta inexacta;
- **Responsabilidad**: que deberá ser atribuida con sanciones;
- **Alcance limitado de las excepciones**, pues la ley debe mencionarlas con precisión y claridad y el sujeto obligado debe demostrar ante quien ha solicitado información que es válida su aplicación;
- **In dubio pro petitor**, de modo que, si existieran dudas, la cuestión se resuelva permitiendo el acceso a la información;
- **Facilitación**, pues los sujetos obligados deben responder siempre si los documentos requeridos están en su poder, con las limitaciones que la misma ley indique cuando el daño causado al interés protegido sea mayor al interés público de obtener la información;
- **Buena fe**, por el que los sujetos obligados deben adoptar un proceder transparente, de colaboración, de diligencia, profesionalidad y lealtad consustanciados con los objetivos de la ley.

5.b.2. Sujetos obligados

La nómina del artículo 7 de la ley -17 incisos- es muy variada, abarcando los 3 poderes públicos, entes y empresas en las que el Estado participa, instituciones no estatales pero que reciben aportes provenientes del presupuesto público, entre otros.

A los fines de su enumeración en esta investigación, los sujetos obligados serán agrupados según se tratare de órganos o empresas del Estado o en los que el Estado es parte;

del ámbito privado y de la sociedad civil; y aquellos que -indistintamente- pueden ser sujetos obligados privados o públicos.

5.b.2.a. Sujetos obligados en el ámbito del Estado o donde el Estado es parte

- Administración Pública Nacional, que comprende a la administración central (esto es: ministerios del poder ejecutivo, secretarías, subsecretarías, direcciones y demás dependencias); y organismos descentralizados que son parte del Estado pero no funcionan en la órbita de la administración central, cuentan con personalidad jurídica, y tienen facultad para tomar decisiones per se: Banco Central (BCRA), Auditoría General de la Nación (AGN), Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSeS), entre otros.
- El Poder Legislativo (Cámaras de Senadores y Diputados)
- El Poder Judicial de la Nación (Corte Suprema de Justicia)
- El Ministerio Público Fiscal
- El Ministerio Público de la Defensa
- El Consejo de la Magistratura
- Empresas y Sociedades del Estado (cuyo capital pertenece al Estado íntegramente)
- Empresas y Sociedades del Estado (en las que el Estado posee una participación minoritaria); en este caso la obligación recae exclusivamente en la participación estatal.
- Entes Interjurisdiccionales que cuenten con participación del Estado Nacional (por ejemplo, la empresa generadora de energía hidroeléctrica YACYRETA que el Estado argentino comparte con el Estado paraguayo; o la Autoridad de la Cuenca Matanza

Riachuelo -ACUMAR- en la que están integrados el Estado nacional, el Estado de la provincia de Buenos Aires y el Estado de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires).

5.b.2.b. Sujetos obligados en el ámbito privado o de la sociedad civil

- Empresas a las que se les adjudicaron concesiones, permisos y/o licencias de servicios públicos o del uso del dominio público si fuera para prestar un servicio público, solamente en lo que se refiera a la función administrativa delegada;
- Contratistas, prestadores y prestatarios del Estado;
- Partidos políticos, sindicatos, entidades empresariales e instituciones privadas que reciban fondos públicos, debiendo en este caso informar exclusivamente sobre tales fondos.
- Instituciones o fondos que el Estado administre o tenga a su cargo la guarda o conservación;
- Personas Jurídicas de derecho público no estatal, en cuestiones que el derecho público regule y también en relación con los fondos públicos que reciban y administren;
- Fideicomisos a cuya conformación haya aportado el Estado nacional;
- Concesionarios, explotadores, administradores y operadores de juegos de azar, destreza y apuesta⁶⁵.
- Entes cooperadores relacionados con el Estado nacional por convenios de cooperación técnica o financiera: son las cooperativas, figura establecida en la

⁶⁵ Este inciso fue agregado con motivo del debate del proyecto en la Cámara de Diputados. Más allá que resulta saludable colocar a las empresas dedicadas a juegos de azar, destreza y apuesta como sujetos obligados en la ley nacional de acceso a la información pública, cabe señalar que lo referido al juego en Argentina es por regla potestad de las provincias no delegada a la Nación.

histórica ley 20337 y sus modificatorias, cuando tienen vinculación con el Estado y por ello reciben fondos públicos.

5.b.2.c. Sujetos obligados que pueden ser, indistintamente, estatales, privados o de la sociedad civil

- Universidades reconocidas por el Estado nacional en ese carácter de acuerdo con la ley vigente de educación superior.
- Entes (del mismo Estado nacional, de la sociedad civil o privados) vinculados a la administración pública nacional mediante convenios de cooperación técnica o financiera con organismos estatales.

5.b.3. Transparencia activa

La ley 27275 adoptó un perfil diferente al del decreto 1172/03: es proactiva y no solamente reactiva para el acceso a la información, razón por la cual los datos deben ser publicados sin que haya un expreso requerimiento en ese sentido, evitándose de esta manera presentaciones ante las autoridades de los sujetos obligados para que los datos sean puestos a disposición de la sociedad a fin de que ésta pueda conocerlos.

Esta cualidad esencial para la realización plena del derecho humano a la información pública ha sido contemplada en el artículo 32 de la ley. Allí se establece la obligación de publicar en sus respectivos sitios institucionales en internet los contenidos de modo claro, estructurado y entendible para facilitar la búsqueda de información, haciendo además posible la reutilización de datos por terceras personas.

El artículo 32, enumera lo que debe publicarse de manera completa y actualizada:

- Índice orientativo sobre la información pública alojada en el sitio y sobre cómo debe efectuarse el pedido de acceso si se pidieran datos allí no publicados.
- Estructura orgánica y funciones del sujeto obligado.
- Nómina de autoridades y personal, abarcando planta permanente, transitoria, contratada, consultores, pasantes (en verdad, lo que en el ámbito público se denomina práctica profesional) y personas contratadas con motivo de proyectos financiados por organismos multilaterales mencionando en estos supuestos funciones y posición en el escalafón.
- Escalas salariales, detallando cómo se componen los salarios en cada una de las categorías o niveles.
- Presupuesto anual, con indicación de lo que le corresponde a cada área, programa o función; las modificaciones ocurridas y un informe actualizado trimestralmente sobre la ejecución con la información desagregada que se procese a esos fines.
- Transferencias de fondos que se hayan originado o estén destinadas a personas físicas o jurídicas, públicas o privadas y quiénes son las personas beneficiarias.
- Contrataciones públicas, licitaciones, concursos, obras públicas y adquisiciones de bienes y servicios detallando objetivos, características, montos y datos sobre empresas proveedoras (socios y accionistas principales).
- Disposiciones de alcance general y/o particular, especialmente aquellas que otorgaren beneficios a personas, incluyendo actas de deliberación de los órganos de decisión, versiones taquigráficas y dictámenes técnico-jurídicos en que se basó el sujeto obligado para resolver en ese sentido.

- Informes de auditorías o evaluaciones sobre el sujeto obligado: internas, externas, previas, posteriores o efectuadas durante el proceso de realización de actividades o programas que deban ser publicados.
- Permisos, concesiones y/o autorizaciones otorgados y datos sobre quiénes tienen a cargo esas actividades.
- Servicios brindados por el sujeto obligado con la normativa correspondiente destinada a la atención de usuarias/os y/o clientes.
- Mecanismos y/o procedimientos que contemplen no solamente la posibilidad de petitionar sino formas de participación en relación con la elaboración de políticas u otras cuestiones que sean competencia del sujeto obligado.
- Información sobre la autoridad que cada sujeto obligado debe designar para la tramitación de los pedidos de acceso a la información, mencionando expresamente la normativa vigente con respecto a este punto y explicando cómo debe procederse si la respuesta fuera negativa.
- Índice de trámites y procedimientos, requisitos y criterios de asignación para acceder a prestaciones de competencia del sujeto obligado.
- Información precisa sobre cómo efectuar presentaciones y/o denuncias contra el sujeto obligado en casos de acciones u omisiones.
- Información explicada en formato de guía sobre mantenimiento de los diferentes documentos publicados.
- Normas de carácter general o particular que deban ser publicadas en virtud de lo dispuesto por la ley 26.856/2013 sobre publicación de acordadas y resoluciones de la Corte Suprema de Justicia de la nación y tribunales de segunda instancia.

- Información acerca de los pedidos más habituales que se registren en materia de acceso a la información.
- Declaraciones juradas patrimoniales de aquellas personas que deban hacerlo, por tratarse de autoridades de los sujetos obligados que indica la ley.
- Aquella información que por su relevancia pueda ser útil a las personas, además de ratificar el acceso libre mediante internet del boletín oficial.

5.b.4. Excepciones

El régimen de excepciones al acceso a la información pública tiene centralidad. Si hubiera muchas excepciones y excesiva discrecionalidad para que las autoridades denieguen solicitudes de información, menores serán las posibilidades de lograr un efectivo cumplimiento de este derecho.

El párrafo 3 del artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, alude a restricciones en el ejercicio de la libertad de expresión, de buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole, pues hay deberes y responsabilidades. En relación con las restricciones, se exige que estén expresamente fijadas por la ley y su aplicación resulte necesaria para que se respeten los derechos o la reputación de los demás, la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas.

La Observación General N° 34 del Comité de Derechos Humanos de la ONU, ha señalado que la imposición de restricciones a la libertad de expresión no puede hacer peligrar el derecho propiamente dicho. La relación entre el ejercicio del derecho (regla) y su restricción (excepción) no debe invertirse (OG N° 34, párrafo 21).

En igual sentido, en el sistema interamericano se aceptan las restricciones cuando son necesarias para preservar “el respeto a los derechos o a la reputación de los demás” o “la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas”, como expresa el artículo 13.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Como todo derecho, el derecho de acceso a la información no tiene carácter absoluto; en este sentido, la ley 27275 en su artículo 8 ha previsto excepciones, establecidas de tal manera que no haya margen para discrecionalidades, pues han sido **enumeradas taxativamente**, de modo que solamente pueden invocarse las allí mencionadas; **su interpretación es restrictiva**; y se exige **fundamentar en caso de denegatoria de la información requerida**.

Las causales expresadas en la ley para que un sujeto obligado invoque la excepción al deber de responder favorablemente toda solicitud de acceso a la información son:

- Información clasificada como reservada o confidencial o secreta por razones de defensa nacional y política exterior, salvo que su publicidad no signifique un riesgo concreto de perjuicio a un interés legítimo en dichas áreas;
- Datos que por sus características puedan ocasionar un riesgo cierto sobre el sistema financiero o bancario; derechos industriales, comerciales, financieros, científicos, técnicos, tecnológicos;
- Información que se ha obtenido de un tercero confidencialmente y cuya divulgación lo pudiera comprometer;

- Información que posea la Unidad de Información Financiera (UIF)⁶⁶ por sus funciones de prevención e investigación de lavado de activos; información que sujetos obligados de la ley -caso Banco Central- posean sobre instituciones financieras (en operaciones de depósitos, por ejemplo) entre otros;
- Información referida a causas judiciales en trámite, que pudiera revelar datos acerca de la estrategia llevada adelante por los sujetos obligados (investigativa, de defensa) o que afectaren la garantía del debido proceso;
- Información protegida por el secreto profesional;
- Información con datos personales protegidos legalmente que no pueda dissociarse a efectos de su publicación; información que haga peligrar la vida o seguridad de personas;
- Información judicial que por leyes o compromisos internacionales del Estado no pueda divulgarse; 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; información correspondiente a una sociedad anónima sujeta al régimen de oferta pública⁶⁷.

⁶⁶ La Unidad de Información financiera fue creada por ley N° 25246/00; se ocupa de analizar, procesar y transmitir información relacionada con lavado de activos, financiación del terrorismo, trata de personas, narcotráfico, fraude contra la administración pública, entre otros delitos.

⁶⁷ Esta última excepción fue agregada con motivo del debate legislativo del proyecto en la Cámara de Diputados. Aquí debetenerse en cuenta que aun estando vigente esta restricción legal, si se trata de una sociedad anónima y cotiza en el mercado de valores, está sujeta a la autoridad de la Comisión Nacional de Valores (institución equivalente al BCRA, pero para el mercado de capitales). En dicho marco, estas sociedades deben dar a publicidad su situación contable y financiera en el sitio web del organismo www.cnv.gov.ar

- No son aplicables las excepciones con motivo de graves violaciones a los derechos humanos, genocidio, crímenes de guerra o delitos de lesa humanidad⁶⁸.

5.b.5. Procedimiento aplicable

La ley ha regulado cómo deben sustanciarse los pedidos de acceso a la información. Al respecto, el artículo 9 indica que dichas solicitudes tramitan de manera descentralizada, ingresando a través de la autoridad de cada sujeto obligado, para derivarla posteriormente a la oficina o área específica de acceso a la información que en virtud de lo dispuesto por el artículo 30 debe crearse.

El plazo para responder es de 15 días hábiles, con opción de prórroga excepcional por igual término en el supuesto que la información pedida no pudiera brindarse por motivos razonables y debidamente explicitados, existiendo la posibilidad para quien ha petitionado, de requerir (fundadamente) que se reduzca el plazo legal.

Uno de los principios cardinales de la ley 27275 es el de **disociación**, que detalla en términos operativos y procedimentales el art. 12: si un sujeto obligado con motivo de suministrar información, el documento en cuestión tuviera partes alcanzadas por las excepciones del art. 8, la información se brindará mediante el sistema de tachas.

Si la respuesta fuera negativa por parte del sujeto obligado, la ley en el artículo 13 es muy exigente: no basta con una simple denegatoria, porque ésta debe ser fundada; es decir, contar con argumentos que no generen dudas acerca de por qué no se hizo lugar al pedido,

⁶⁸ En este sentido, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sostenido que, si se tratare de violaciones a los derechos humanos, los familiares de víctimas de estos delitos y la sociedad tienen siempre derecho a conocer la verdad sobre lo sucedido, siendo además un modo de prevenir su reiteración en el futuro. Caso “Gomez Palomino vs. Perú”, considerando 78, sentencia del 22 de noviembre de 2005.

con el riesgo de que, si la exigencia no fuera cumplida, dicha respuesta resultará nula; y además, se exige la firma de quien es autoridad máxima del organismo obligado.

También hay una referencia expresa a los casos en que el sujeto obligado incurriera en silencio, o la respuesta fuera ambigua, inexacta o incompleta. En todos esos supuestos, se entiende que hay denegatoria injustificada⁶⁹, dejando abiertas las vías de reclamo que detalladamente menciona el artículo 14.

El artículo 14, precisamente, establece que no debe cumplirse con el recaudo del agotamiento de la vía administrativa⁷⁰, pudiendo recurrirse indistintamente:

a) Ante la justicia en lo contencioso administrativo federal. Según el artículo 15, dentro de los 40 días hábiles de la notificación que da origen a la presentación, o contando el mismo plazo desde la comprobación del silencio que se considera denegación, u otra inobservancia en que se hubiera incurrido. Es competente el tribunal del domicilio de quien recurre o del sujeto obligado demandado, según elija la parte actora; y

b) Ante la Agencia de Acceso a la Información Pública (AAIP), si se tratare del Poder Ejecutivo Nacional o del *órgano garante* creado por los restantes sujetos obligados que la norma prevé: Poder Legislativo (Senado y Cámara de Diputados; Poder Judicial; Ministerio Público Fiscal y Ministerio Público de la Defensa; Consejo de la Magistratura).

En relación con la presentación formal, el artículo 16 de la ley exige que sea por escrito, con nombre completo y domicilio de quien reclama, datos del sujeto obligado, copia del pedido de acceso a la información con su respectiva fecha, copia -si hubiera- de lo resuelto

⁶⁹ Agregado al proyecto con motivo del debate legislativo en la Cámara de Diputados.

⁷⁰ La no aplicación de recaudos formales para habilitar la acción de amparo, como por ejemplo el agotamiento de la vía administrativa, fue agregado al proyecto con motivo del debate legislativo en la Cámara de Diputados.

por el sujeto obligado. El ingreso del reclamo se realiza ante el órgano garante superior o ante el sujeto obligado -que, vale recordar, no resuelve-, por lo que deberá elevar las actuaciones a la AAIP o al órgano que corresponda según la naturaleza funcional del sujeto obligado.

Para resolver, el órgano garante dispone de 30 días hábiles. El artículo 17 de la ley 27275 explica minuciosamente las diferentes alternativas que pudieran haber, a fin de evitar que la decisión sea meramente discrecional:

- Si se rechazare, esto ocurrirá por plazo vencido para reclamar; por haberse resuelto el caso (misma persona y objeto del pedido) con anterioridad; porque no se trata de un sujeto obligado en el marco de la ley; porque la información pedida está alcanzada por las excepciones del art. 8; o bien porque la información, efectivamente, haya sido brindada de manera completa y suficiente.
- Si se hiciera lugar al reclamo, el sujeto obligado será intimado a cumplir, para lo cual hay un plazo de 3 días hábiles a fin de notificarlo -publicándose además en su sitio web- y otro plazo de 10 días hábiles para entregar la información.

5.b.6. Los órganos garantes

Para garantizar el efectivo cumplimiento del derecho de acceso a la información pública e impulsar políticas orientadas a la transparencia activa, el artículo 19 de la ley 27275 creó en el ámbito del Poder Ejecutivo a la *Agencia de Acceso a la Información Pública* (AAIP); mientras que para los Poderes Legislativo y Judicial, los Ministerios Públicos Fiscal

y de la Defensa y el Consejo de la Magistratura, dispuso que cada uno de estos sujetos obligados creen en sus respectivos ámbitos de competencia, un organismo de similares características a la AAIP.

5.b.6.a. Poder Ejecutivo

5.b.6.a.1. Competencia y funciones de la AAIP

La AAIP es un ente autárquico con autonomía funcional, de modo que cuenta con capacidad de emitir normas necesarias para su funcionamiento y también para resolver las cuestiones que sean llevadas a su conocimiento.

El artículo 24 de la ley enumera las competencias y funciones de la Agencia en relación con el diseño de su estructura y designación de personal; a la preparación de su propio presupuesto para funcionamiento; a elaborar un reglamento de acceso a la información para todos los sujetos obligados que estén bajo su órbita.

También tiene otras funciones, como contar con plataformas tecnológicas que permitan acceder a pedidos de acceso a la información y lo resuelto en ese sentido; procurar que los sujetos obligados hagan las adecuaciones respectivas teniendo en cuenta lo que exige la ley; realizar un trabajo coordinado con quienes son responsables de acceso a la información en cada uno de los sujetos obligados que regula la AAIP; publicar estadísticas e informes; preparar criterios orientadores para el acceso a la información; proponer reformas legislativas; realizar y difundir actividades de capacitación; suscribir convenios; entre otras.

Entre las funciones y competencias se enumeran asimismo en el artículo 24, las de recibir, resolver y posteriormente publicar lo decidido con respecto a reclamos presentados

contra decisiones de sujetos obligados que estén bajo su autoridad; contar con legitimación activa para accionar judicialmente; e impulsar sanciones en aquellos casos que se constaten incumplimientos a lo establecido por la ley.

5.b.6.a.2. Titularidad de la AAIP

Su titular es el director o directora de la Agencia de Acceso a la Información Pública -art. 20 de la ley- cuyo mandato es de cinco (5) años, esto es un año más que el mandato presidencial en Argentina, con opción de reelección por una sola vez.

La propuesta es formulada por el Poder Ejecutivo Nacional, como lo indica el artículo 21. La selección es pública, abierta y transparente, a efectos de que la persona propuesta sea idónea y su trayectoria resulte congruente con el cargo al que aspira.

Además de publicarse sus antecedentes, certificarse el cumplimiento de sus obligaciones tributarias y recibirse señalamientos de parte de la ciudadanía, organizaciones de la sociedad, entidades profesionales de colegiación, instituciones académicas, entre otras, la ley prevé una audiencia pública previa a la designación en la que se consideren las observaciones recibidas. Una vez cumplido este último requisito, el mismo Poder Ejecutivo que hizo la propuesta, decidirá si confirma la candidatura o la retira, debiendo si así fuera proponer otra persona.

El mecanismo de remoción tiene incorporadas ciertas garantías, para evitar prácticas propias de las democracias cuyos gobiernos suelen tener poco respeto por los cargos que gozan de estabilidad durante el mandato para el que fueron designadas las personas que los ocupan, procurando evitar decisiones discrecionalmente arbitrarias reemplazando una autoridad por otra basándose en cuestiones meramente subjetivas, como puede ser el no

alineamiento del funcionario o funcionaria a cargo de la Agencia ante posibles presiones del poder para que haga o deje de hacer, considerando principalmente el bien jurídico protegido en juego: el acceso a la información pública.

De acuerdo con lo establecido por el artículo 26 de la ley 27275, quien ejerce la dirección de la AAIP puede cesar por: renuncia, expiración del mandato; muerte; incompatibilidad o inhabilidad.

Por las causales enumeradas en el artículo 27: mal desempeño, delitos en ocasión de sus funciones o delitos comunes, el procedimiento de remoción lo lleva adelante el Poder Ejecutivo con la intervención de una Comisión bicameral presidida por quien es presidenta o presidente del Senado e integrada por quienes presidan las comisiones de Asuntos Constitucionales y Derechos y Garantías del Senado y las comisiones de Asuntos Constitucionales y Libertad de Expresión de la Cámara de Diputados. El dictamen de la comisión es vinculante⁷¹ para concretar la remoción o dejarla sin efecto. En este último supuesto, la máxima autoridad de la AAIP continuará ejerciendo el cargo.

La ley dispone que, si efectivamente hubiera vacante, en no más de 30 días se hará la propuesta de una nueva persona, siguiendo lo normado en el artículo 21.

El artículo 25 de la ley, expresa que la AAIP tendrá el personal técnico y administrativo establecido en el presupuesto general de la administración pública. Este tema es de significativa relevancia por lo que implica contar con recursos suficientes que a su vez permitan disponer de una planta adecuada para las funciones y competencias asignadas a la Agencia, en condiciones de independencia y autonomía, sin injerencias indebidas.

⁷¹ El carácter vinculante del dictamen fue agregado con motivo del debate legislativo del proyecto. Ha sido una saludable iniciativa, para recortar la discrecionalidad del Poder Ejecutivo si deseara igualmente remover a quien titulariza la AAIP pese a que la Comisión bicameral hubiera sostenido en su dictamen que no correspondía.

5.b.6.a.3. Responsables de acceso a la información pública

El artículo 30 de la ley 27275, dispuso que cada sujeto obligado cuente con una persona responsable, cuyas funciones están enumeradas en el artículo 31:

- La recepción, tramitación, seguimiento y control y registro de las solicitudes de acceso a la información pública;
- La implementación de políticas institucionales adoptadas por el órgano garante (AAIP) y la promoción de buenas prácticas en materia de transparencia;
- La asistencia y orientación a quienes formulen los pedidos de acceso a la información;
- La elaboración y publicación de informes.
- Todas aquellas medidas destinadas a un efectivo cumplimiento del derecho de acceso a la información pública.

Estas personas son designadas en carácter de responsables por las autoridades de los sujetos obligados. Quienes ejercen ese cargo, dependen de cada organismo obligado que les haya designado, sin que ello implique dejar de mantener relacionamiento y permanente articulación con la Agencia de Acceso a la Información Pública.

5.b.6.b. Poder Legislativo

La Cámara de Senadores creó la Oficina de Transparencia y Acceso a la Información, dependiente de la Dirección General de Relaciones Institucionales, en virtud de la Resolución de presidencia N° 567/16.

La Cámara de Diputados creó un órgano de igual denominación que el existente en el Senado: Oficina de Transparencia y Acceso a la Información Pública, en virtud de la resolución presidencial CD N° 1786/16.

Tiempo después, en 2018, las dos Cámaras a través de sus respectivas presidencias y por Resolución conjunta N° 3/18, decidieron crear un órgano garante que abarque todo el Poder Legislativo: la *Agencia de Acceso a la Información*. Para la designación de quien titularice la Agencia, se previó un proceso que no es de selección abierta sino de propuesta que elevan consensuadamente quienes presiden ambas cámaras, para posteriormente abrirse una instancia de presentación de observaciones y una audiencia convocada a tal efecto.

Lo cierto es que, hasta la finalización de esta investigación, a más de 2 años de que entrara en vigor la ley 27275 y habiendo transcurrido más de un año desde la mencionada resolución conjunta, el Poder Legislativo no cuenta con la autoridad del órgano garante del derecho de acceso a la información pública.

5.b.6.c. Poder Judicial

La Corte Suprema de Justicia de la Nación, en carácter de máximo tribunal, suscribió una Acordada -N° 42/2017- en la que se dispone que la Dirección de Relaciones Institucionales cumplirá la función de responsable de acceso a la información pública en los términos de la ley 27275.

Esto significa que no fue creado el órgano garante exigido por la misma ley para sujetos obligados que no son el Poder Ejecutivo; y tampoco se ha previsto una autoridad específica para el desempeño de tales funciones con un mecanismo de selección y designación congruente con lo estipulado por la ley, pues ese rol lo desempeña un funcionario que ya integra la estructura de la Corte Suprema, en un área como relaciones institucionales, de relevancia para la vinculación de la CSJN con otros poderes e instituciones del país y el exterior, pero sin incumbencias en materia de acceso a la información y transparencia.

En el punto 7 de los considerandos de la Acordada, se esboza una justificación de las razones por las que no fue creada una autoridad específica como órgano garante: la necesidad de utilizar las actuales estructuras de la Corte Suprema para desarrollar lo que establece la ley 27275, generando de esta manera un mejor aprovechamiento y racionalidad de los recursos. Si se planteara un conflicto -a falta de una autoridad específicamente seleccionada y designada- será resuelto por quien ejerza la presidencia de la CSJN.

Los argumentos de la CSJN resultan poco convincentes: no se trataba de crear una superestructura para las funciones del órgano garante, provocando con ello gastos innecesarios que bien podrían cubrirse con personas y/o estructuras existentes; se trata en verdad de crear el órgano con base en lo dispuesto por la ley, con una denominación acorde a la naturaleza de la función, con una persona especialmente designada para ello y respetando pautas de selección que aseguren idoneidad, en lugar de establecer que estos roles pueden ser ejercidos por otra área con funciones diferentes, a la que ahora se le agrega como anexo lo referido al acceso a la información pública.

5.b.6.d. Ministerio Público Fiscal

El Ministerio Público Fiscal creó la *Agencia de Acceso a la Información Pública* mediante Resolución PGN N° 2757/17, cuyas funciones son similares a las de la AAIP que funciona en la órbita del Poder Ejecutivo. Con motivo de la creación de la Agencia, la Procuración General de la Nación llevó adelante un proceso abierto y público para seleccionar a quien titularice la Agencia, designándose a un director⁷² con nivel de fiscal general.

5.b.6.e. Ministerio Público de la Defensa

El Ministerio Público de la Defensa creó por medio de la Resolución DGN N° 401/2017 la *Agencia de Acceso a la Información Pública*, en este caso también -como en la rama fiscal- replicando las funciones y competencias que tiene la AAIP en el ámbito del Poder Ejecutivo.

Luego de un proceso de selección abierto y público, la Defensoría General de la Nación designó a la directora de la Agencia, en virtud de la Resolución DGN N° 306/2018⁷³

5.b.6.f. Consejo de la Magistratura

⁷² Es el Dr. Carlos Ernst, Abogado y Doctor en Derecho por la Universidad Nacional de Córdoba, docente en dicha Casa y en la UBA; fiscal general del Ministerio Público en el momento de postularse.

⁷³ Es la Dra. Ornella Mazza Gigena, Abogada con estudios de posgrado en la Maestría en Derecho con orientación en Derecho Constitucional y Derechos Humanos de la Universidad de Palermo, y en la Maestría en Derecho Administrativo y Administración Pública de la UBA; Coordinadora del área de Integridad y Transparencia en contrataciones públicas de la Oficina Anticorrupción dependiente del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación, cargo que ocupaba en el momento de postularse.

El Consejo de la Magistratura creó por Resolución plenaria N° 4572017, la *Agencia de Acceso a la Información Pública* para que funcione como órgano garante.

También estableció mediante la Resolución N° 99/2017 un procedimiento de selección pública y abierta para designar a la autoridad de la Agencia, que culminó con el formal nombramiento por Resolución plenaria N° 303/2018⁷⁴

5.b.7. Reglamentación de la ley: el Decreto 206/17

En marzo de 2017, el Poder Ejecutivo reglamentó la ley 27275 mediante decreto N° 206, con miras a su entrada en vigor desde el 29 de setiembre de 2017.

La norma dispuso que la Agencia de Acceso a la Información Pública actuará en el ámbito de la Jefatura de Gabinete de ministros.

Los artículos reglamentados de la ley son: el 5º, que define a los formatos digitales abiertos como aquellos que mejor facilitan su utilización, procesamiento y redistribución por quien lo solicita; y el 6º, que -sobre la base de la regla de la gratuidad de la entrega de información requerida- establece, considerando las excepciones previstas por la ley, que podrá cobrarse un arancel cuyo costo (determinado por la AAIP) será equivalente al costo del servicio prestado, por ejemplo si se tratare de copias simples, medios magnéticos, ópticos, sonoros, hológrafos, entre otros; también se establece que cuando la información estuviera en soporte electrónico, deberá enviarse gratuitamente.

⁷⁴ Es el Dr. Ricardo Gómez Diez, a bogado que se desempeñó en diferentes cargos electivos: Vicegobernador de Salta, Diputado Nacional, Senador Nacional, Consejero de la Magistratura. También fue candidato a vicepresidente de la nación integrando la fórmula con Ricardo López Murphy, en el año 2003.

Asimismo, fue reglamentado el artículo 8º, que es fundamental en la ley por tratarse de las excepciones al deber de informar. Sus aspectos salientes son:

- Sobre el carácter reservado, confidencial o secreto de la información clasificada por razones de “defensa, política exterior o seguridad interior”, así debe disponerlo -por acto fundado y antes de que se haya formulado el requerimiento, para evitar excepciones “*ad hoc*”- la autoridad que resulte competente (se entiende que: Ministerio de Defensa, Cancillería, Ministerio de Seguridad)
- La calificación como reservada, confidencial o secreta de una información, se conservará por 10 años -plazo que puede considerarse razonable en estos casos- para que una vez transcurrido el mismo se haga un análisis sobre la viabilidad de la desclasificación, con miras a lograr posteriormente su público acceso.
- El secreto financiero de los artículos 39 y 40 de la ley de entidades financieras⁷⁵ está protegido.
- La información cuya divulgación lesionare el nivel de competitividad o los intereses del sujeto obligado, debe entenderse así: a) que sea secreta,

⁷⁵ El artículo 39 de la ley de entidades financieras se refiere a la obligación de estas instituciones a no revelar sus operaciones pasivas (depósitos) excepto pedidos en ese sentido formulados por quienes ejercen la magistratura judicial en el marco de expedientes en trámite; entes de recaudación tributaria nacional, provincial y municipal cumpliendo ciertos requisitos sustanciales y formales; las mismas entidades financieras en casos especiales y previamente autorizadas por el Banco Central de la República Argentina, a clarándose a demás que existe un deber de confidencialidad del personal de las entidades sobre la información a la que tienen acceso. El artículo 40, se refiere a aquella información que reciba el Banco Central como autoridad de regulación de las entidades financieras, en relación con operaciones pasivas. Este deber es extensivo a su personal.

es decir no habitualmente conocida ni accesible en los ámbitos en que esa información suele ser usada; b) que por su carácter de secreta tenga un valor comercial; y c) que el sujeto obligado haya tomado medidas razonables para mantenerla secreta.

- Se detalla la información que no es de acceso público por la Unidad de Información Financiera: especialmente la relacionada con seguridad, sumarios, supervisión, análisis y asuntos internacionales, y aquella que se recibe de sujetos obligados de la ley 25246⁷⁶
- No será aplicable la excepción al deber de informar si hubiera consentimiento de parte de quien es titular para que se divulgue; o se presuma por diversas circunstancias concordantes que al momento de ser entregada la información al sujeto obligado, quien es titular de esos datos asume que pueden efectivamente darse a conocer; o cuando se tratare de información referida a personas con funciones públicas; o cuando el interés protegido se ve afectado en menor magnitud que el interés público en conseguir la información.
- No corresponde aplicar excepciones al deber de informar en las causas judiciales sobre violaciones a los derechos humanos, genocidio, crímenes de guerra o delitos de lesa humanidad. Aquí la reglamentación

⁷⁶ Los sujetos obligados que menciona el artículo 20 de la citada ley son, entre otros: entidades financieras, compañías aseguradoras, escribanas y escribanos públicos, personas que se dedican a la compra-venta de objetos de arte, a gentes que operan en el mercado de valores, empresas transportadoras de caudales. En estos casos, se deberá recabar datos -identidad, personería jurídica, domicilio, etc.- así como reportar operaciones que consideren sospechosas.

replica lo ya claramente expresado al respecto en la última parte del artículo 8 de la ley.

- La reglamentación del artículo **10º**, contempla los pedidos de acceso a la información presentados ante un sujeto obligado que no es el requerido, debiendo hacer saber a la persona que hizo la solicitud los datos del sujeto obligado al que se realizó la derivación e indicando fecha de esta; todo en un plazo de 5 días hábiles (esto último corresponde a la reglamentación del artículo **11º**).

En relación con el artículo **12º** de la ley, el decreto reglamentario explica cómo proceder si se usaran tachas con base en el principio de disociación de la ley, reafirmando aquí el deber del sujeto obligado de fundamentar los motivos que llevan a no entregar esa parte de la información por encuadrar en las excepciones del artículo 8.

Al reglamentar el artículo **13º** sobre denegación del pedido de acceso a la información, el decreto 206 indicó adecuadamente obligaciones básicas para el sujeto obligado en resguardo de los derechos de las personas peticionantes: **notificar** a quien hizo la solicitud al domicilio de contacto denunciado; **informar** cómo se puede recurrir la denegación, plazos y demás requisitos; y **aclarar** que no se exige agotar la vía administrativa. También el decreto aquí detalla qué cargos se entienden como máxima autoridad de sujetos obligados: titulares de Ministerios, titulares de entes autárquicos o descentralizados, rectoras, rectores, decanos y decanas de Universidades, entre otros.

En relación con el artículo **14°**, el decreto aclara que la presentación del reclamo ante el sujeto obligado interrumpe el plazo para la acción de amparo. Cabe aquí recordar que dicho artículo fijó un plazo perentorio para interponer la acción judicial: antes de los 40 días hábiles de notificada la denegación del pedido de acceso a la información, o desde que expiró el plazo para responder el sujeto obligado, o cuando se comprobare otro incumplimiento a lo que dispone la ley. Por ello resulta importante esta precisión de la norma reglamentaria, aplicable al supuesto en que se elija primero presentar un reclamo al órgano garante.

La reglamentación del artículo **17°** de la ley (inciso “b”) precisa que la AAIP al resolver el reclamo, si correspondiere, deberá solicitar al sujeto obligado que en el plazo de 10 días hábiles fundamente la decisión denegatoria, o bien entregue la información requerida.

Al reglamentar el artículo **21°**, se indica que todos los plazos deben ser contados en días hábiles administrativos. Con respecto al artículo **26°** de la ley, es decir, las causales de cese de quien es titular de la AAIP por renuncia, vencimiento de mandato, fallecimiento, y situaciones de incompatibilidad o inhabilidad para ejercer el cargo, el decreto reglamentario considera esta última circunstancia, mandando aplicar el procedimiento de remoción del artículo 27.

Teniendo en cuenta que la inhabilidad implica una diversidad de circunstancias sobrevinientes o recién conocidas luego de que la persona fue puesta en posesión del cargo: transgresiones éticas, condenas penales, entre otras, sobre cuya decisión no

puede actuar exclusivamente el Poder Ejecutivo pues existe el riesgo de cometerse una arbitrariedad, es correcto lo dispuesto por la reglamentación.

El último artículo reglamentado (de 39 que tiene la ley) es el recién citado **27°**, precisándose los pasos procesales a seguir en caso de que se investigare a quien titulariza la AAIP, con fines de remoción: iniciadas las actuaciones, se le da traslado indicando la causal legal invocada, confiriendo 10 días de plazo para formular descargo y eventualmente ofrecer pruebas. Una vez sustanciado este procedimiento, interviene a instancias del Poder Ejecutivo la Comisión bicameral legislativa que la misma ley creó, y ésta deberá emitir un dictamen vinculante.

5.b.8. El D.N.U. 746/2017

La ley 27275 comenzaba a tener efectiva vigencia el 29/9/2017, al cumplirse un año de su publicación en el Boletín Oficial. Cuatro días antes de que ello suceda, el Poder Ejecutivo modificó las facultades de la Agencia de Acceso a la Información Pública (AAIP) por medio de un Decreto de Necesidad y Urgencia (D.N.U.) que contenía reformas varias en la ley de Ministerios, entre otros en los Ministerios de Seguridad, de Justicia y Derechos Humanos, de Modernización y de Ambiente y Desarrollo Sustentable (estos dos últimos luego convertidos en Secretarías, en septiembre de 2018).

El D.N.U. facultó a la Agencia a elaborar y proponer su estructura orgánica, pero con posterior aprobación por la Jefatura de Gabinete de ministros. Por consiguiente, el órgano de aplicación de la flamante ley pasó a depender de la decisión discrecional del

Poder Ejecutivo y más concretamente del Jefe de Gabinete para definir su forma de organización interna, en detrimento de autonomía funcional que la ley establece⁷⁷.

Hay otros dos cambios que el decreto introdujo. a) la coexistencia -en el ámbito de la Agencia- de las áreas de Acceso a la Información Pública y de Protección de Datos Personales (antes perteneciente al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación⁷⁸); y b) la modificación de la ley N° 26951/14, designando en este caso a la Agencia como autoridad de aplicación del Registro “No Llame” para proteger a las personas usuarias de líneas telefónicas en caso de abusos con publicidad y ofrecimiento de bienes o servicios que no hubieran solicitado.

La enmienda se hizo sobre una ley oportunamente debatida, enriquecida y legítimamente sancionada por el Congreso Nacional, cuyos contenidos se enfocaron en el acceso a la información pública, no en la protección de datos personales. Asimismo, tratándose de derechos que pueden entrar en conflicto (divulgar datos frente a protegerlos y negarse a hacerlos públicos), podría no resultar sencillo de armonizar si son áreas que funcionan en el ámbito de un mismo órgano. (Krikorian, 2019:89)

Las reformas a la ley 27275, han sido una mala señal, que continúa una tendencia característica de las últimas tres décadas en Argentina, asumiendo potestades legislativas el Poder Ejecutivo. Lamentablemente, los D.N.U. se han usado para fines diferentes a los que verdaderamente explican su existencia: corresponde aplicarlos cuando ocurran

⁷⁷ La autonomía funcional puede verse afectada también cuando la definición de los números del presupuesto real para financiar los gastos del organismo depende de la voluntad política de quien está a cargo de la Jefatura de Gabinete de ministros, sea para reducir partidas o para incrementarlas.

⁷⁸ Mediante Decreto 899/2017, se dispuso que esta área gubernamental pase a depender de la AAIP y no del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Para ello, fue modificado el decreto N° 1558/01 que así lo establecía.

hechos cuya excepcionalidad y magnitud, tornen materialmente imposible proseguir la tramitación ordinaria de sanción de las leyes en el Congreso.

La Corte Suprema de Justicia ha señalado en fallos históricos, que los Decretos de Necesidad y Urgencia no son una opción más para el Poder Ejecutivo.

En “*Consumidores Argentinos*”⁷⁹ el Tribunal señaló contundentemente que, para quienes gobiernan, un D.N.U. no es el resultado de elegir entre aprobar una ley en el Congreso o tenerla a través del Poder Ejecutivo; por ende no es una cuestión de mera conveniencia u oportunidad.

En otro expediente “*Verrocchi*”⁸⁰, la CSJN sostuvo que eran requisitos para habilitar un D.N.U.: la imposibilidad reunir a las Cámaras del Congreso por circunstancias muy excepcionales como pueden ser un conflicto bélico o una catástrofe de magnitud; o bien que la solución legislativa inmediata al problema surgido no pueda lograrse en el tiempo que exige el tratamiento de una ley.

⁷⁹ “*Consumidores Argentinos c/ Estado Nacional – Poder Ejecutivo s/ Amparo*” sentencia del 19 de mayo de 2010; disponible mencionando la carátula del caso, en el espacio habilitado para ello <http://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/fallos/consulta.html>

⁸⁰ “*Verrocchi, Ezio Daniel c/ Estado Nacional – Administración Nacional de Aduanas s/ Amparo*”, sentencia del 19 de agosto de 1999; disponible mencionando la carátula del caso, en el espacio habilitado para ello <http://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/fallos/consulta.html>

6. La ley 27275 comienza su efectiva vigencia

6.a. Proceso de implementación

6.a.1. Designación del titular de la AAIP

Con base en lo que fue desarrollado hasta aquí, el artículo 19 de la ley 27275 creó la Agencia de Acceso a la Información Pública, y el decreto reglamentario 206/2017 dispuso que funcione en la órbita de la Jefatura de Gabinete de ministros del Poder Ejecutivo Nacional.

Antes de que comenzara la efectiva vigencia de la ley el día 29/09/2017, se inició el proceso de designación de la máxima autoridad de la AAIP. La Resolución N° 274-E /2017 del Jefe de Gabinete, formalizó la propuesta como Director al Dr. Eduardo Andrés Bertoni⁸¹.

Para tal fin, se convocó a la sociedad a una audiencia pública, ordenando publicar por tres días el aviso respectivo en el Boletín Oficial y en dos diarios de circulación nacional - Clarín y La Nación fueron los medios elegidos-, y precisando algunos detalles referidos a recepción de observaciones sobre la persona propuesta, registro de personas oradoras y

⁸¹ Entre otros antecedentes de la persona propuesta, se mencionaron los siguientes: Abogado por la Universidad de Buenos Aires (UBA), Magister en Políticas y Prácticas Internacionales de la George Washington University, Doctor en derecho por la UBA, docente en diferentes universidades, Relator Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos entre 2002 y 2005, Director Nacional de Protección de Datos Personales del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos desde 2016.

asistentes a la audiencia, y acceso al expediente en que esta información se agregara, todo en oficinas de la Jefatura de Gabinete.

El decreto estableció en un anexo pautas para la audiencia pública, entre otras: que es presidida por quien titulariza la Jefatura de Gabinete y/o por quien designe en su reemplazo; tiene una duración de 9 horas que pueden ser prorrogadas; durante su realización se lee una síntesis de las observaciones recibidas; la persona propuesta dispone de 20 minutos para exponer sobre su trayectoria y plan de trabajo propuesto para desarrollar si fuera designada; mientras que las personas oradoras disponen de 10 minutos.

En el sitio www.argentina.gob.ar/acceso-informacion-publica estuvo disponible el CV de la persona propuesta, se habilitó un canal para recibir observaciones, e incluso poder realizar por medio de la web las inscripciones a los efectos de la audiencia pública convocada.

Luego de la audiencia y que el candidato propuesto cumpliera con otros recaudos exigidos: presentación de declaración jurada patrimonial e informe sobre situación tributaria ante la Administración Federal de Ingresos Públicos, el Poder Ejecutivo lo designó por decreto N° 685 del 30 de agosto de 2017.

6.a.2. Criterios de orientación definidos por la AAIP

La Agencia de Acceso a la Información Pública comenzó a establecer al poco tiempo de iniciar su funcionamiento, ciertas pautas orientativas para diferentes supuestos que se presentaren al momento de resolverse reclamos por incumplimientos de los sujetos obligados a las disposiciones de la ley.

6.a.2.a. Resolución AAIP 5/2018

Esta normativa, emitida el 2 de febrero de 2018, se originó en los cambios ocurridos en la estructura y funciones de la AAIP, al pasar a tener bajo su dependencia a la Dirección Nacional de Datos Personales, conforme lo estipulado por el DNU 746/2017.

El artículo 1 de la Resolución, dispone que la Dirección Nacional de Datos Personales deberá intervenir y dictaminar en reclamos por incumplimientos a la obligación de acceso a la información pública que afecten o pudieran afectar datos personales.

El artículo 2 hace lo mismo en sentido inverso: la Dirección Nacional de acceso a la Información Pública deberá intervenir y dictaminar en actuaciones relacionadas con la ley 25326 de protección de datos personales, con motivo de pedidos que pudiesen ser de acceso a la información pública.

El artículo 3 prevé que en caso de controversia entre los informes que emiten las Direcciones Nacionales (teniendo en cuenta que ambas defienden derechos contrapuestos), la máxima autoridad de la AAIP deberá fundar adecuadamente por qué se inclina por uno de ellos y desecha el otro.

La reglamentación procuró de manera equilibrada instar la intervención de las ahora dos grandes áreas que coexisten en la AAIP, haciendo que dictaminen sobre actuaciones que por el objeto del requerimiento pudieran impactar en los derechos que cada una debe garantizar, para luego resolver la máxima autoridad, con la obligación de fundar adecuadamente su decisión.

El Anexo de la Resolución, contiene asimismo otras pautas acerca de cómo proceder en diferentes situaciones, en aplicación de la ley 27275:

- Fija criterios sobre el ámbito temporal de solicitudes de acceso a la información que fueran previas a la vigencia de la ley, determinando que resulta aplicable el decreto 1172/03.
- Establece que cuando la Agencia recibiera un reclamo por incumplimiento, deberá requerirse al sujeto obligado que en no más de cinco días hábiles informe todo aquello que considere pertinente aportar, que sea de utilidad para resolver.
- Dispone la comunicación al sujeto obligado de lo que se resuelva: a quien es responsable de acceso a la información pública y también a la máxima autoridad.
- Para aquellos casos en que el sujeto obligado no cumpliera con la intimación a entregar información así resuelta por el órgano garante, se establece la publicación en carácter de *organismo incumplidor* en el sitio web institucional de la AAIP.
- Prevé que en los supuestos de inexistencia de información o que esta no se hallare, el sujeto obligado deberá demostrar haber adoptado todas las medidas a su alcance a fin de acreditar que la información efectivamente no existe o que no puede ser reconstruida.

- Si se tratare de copias simples en papel, el número fuera inferior a cincuenta (50) y existiera equipamiento para obtenerlas, serán sin costo para la persona peticionante; mientras que, si el número de copias fuera superior, una persona perteneciente al organismo obligado acompañará al requirente para obtener las copias a su costo. También, ante la eventualidad de que alguien desista por los costos que implica la obtención de copias, se deja establecido que ello nunca puede afectar el ejercicio del derecho de acceso a la información pública.
- Exige que los sujetos obligados pongan a disposición de manera visible en sus sitios web oficiales, medios electrónicos para que cualquier persona pueda formular pedidos de información, contemplándose también la solicitud por trámite a distancia.

6.a.2.b. Resolución AAIP 48/2018

Esta norma, emitida en el mes de julio de 2018, tiene el propósito de establecer criterios orientadores con motivo de la tramitación de pedidos de acceso a la información pública y/o reclamos por incumplimientos.

Dice el artículo 1 que es de aplicación obligatoria para los sujetos obligados del artículo 7 de la ley 27275, que están bajo la órbita de la AAIP: administración pública nacional central y descentralizada; empresas y sociedades del Estado en las variadas formas que menciona el artículo; concesionarios, permisionarios, licenciatarios públicos; partidos políticos, universidades, organizaciones empresariales, sindicatos; personas de derecho

público no estatal; fideicomisos y entes cooperadores en los términos que expresa el artículo 7; Banco Central; entes interjurisdiccionales; concesionarios y operadores en general de juegos de azar.

El anexo de la Resolución 48, contiene siete criterios, que por su importancia seguidamente serán explicados:

1) Define qué debe entenderse por interés público de acuerdo a la ley 27275:

- información relevante y beneficiosa para la sociedad, mencionando ejemplos: sobre salud pública, medio ambiente, seguridad pública, asuntos socioeconómicos y políticos, gestión pública, transparencia pública.
- información sobre administración de recursos públicos, malversación de fondos, incumplimientos a los deberes inherentes a la función pública.
- información referida a personas por las funciones públicas que desempeñan, sin dejar de respetar las expectativas de privacidad de esas personas de acuerdo con su función.

2) Contempla los casos posibles de colisión entre figuras públicas y privacidad de las personas:

- si se ejerce la función pública, hay inevitablemente una exposición a la atención pública, incluso luego de la muerte de esa persona.

- distingue entre quienes tienen funciones públicas de mayor responsabilidad y quienes tienen un empleo público, enfatizando que estos últimos deben gozar de mayor expectativa de privacidad; sin embargo, deja claramente establecido que, en todos los casos, más allá del nivel o categoría en la que cada quien se desempeñe, es considerada pública la información sobre remuneración, funciones y desempeño de esas personas.
- indica que en supuestos de conflictos donde esté en juego la restricción al derecho a la información, debe decidirse con criterios de proporcionalidad, atendiendo el interés público comprometido, que remite al principio de facilitación del artículo 1 de la ley.

3) Detalla diferentes situaciones sobre resolución de reclamos en el plazo legal y en qué casos corresponde el archivo de las actuaciones:

- si ocurriera dentro del plazo para resolver y el reclamo se originó en el silencio del sujeto obligado, pero luego ha brindado respuesta al intervenir la AAIP; o si originariamente la respuesta fuera incompleta pero luego la amplía y es satisfactoria o cumple con el requisito de fundar la denegación.
- cuando se demostrare que al sujeto obligado no le ha vencido el plazo para responder y ha respondido; o que se intentó por todos los medios, aunque infructuosamente la notificación, interpretándose en este supuesto que hay silencio, pero al formalizarse el reclamo ante la AAIP finalmente hace

llegar la respuesta; y -asimismo- cuando luego de notificada la respuesta, esta resultare insatisfactoria para quien peticionó, podrá iniciarse un nuevo reclamo.

- si se acreditare fehacientemente que el pedido que dio origen al reclamo ante la AAIP no era de información pública.

4) Deja establecido como criterio, que se considera no satisfactoria la respuesta del sujeto obligado cuando se comunicare a quien solicitó información pública que debe hacerlo ante otro sujeto obligado, en los términos del artículo 10 de la ley, pues lo que corresponde es:

- remitir el pedido al sujeto obligado que debe dar respuesta; y si desconociera a qué sujeto obligado derivar el requerimiento, enviarlo a la AAIP para que decida.
- notificar de todo ello en forma detallada a la persona peticionante.

5) Contempla supuestos de pedidos de información en los que deban responder más de un sujeto obligado, y para ello:

- el sujeto obligado ante quien ingresó el pedido solicitará al otro sujeto obligado que envíe la información que es de su competencia, de modo que haya una respuesta brindada de modo centralizado.

- se requerirá y notificará a quien hizo la solicitud, la prórroga del plazo en atención a que interviene más de un sujeto obligado, debiendo notificarse cuando esté disponible la respuesta.
 - deberá hacerse saber a la AAIP el caso suscitado.
 - quien se desempeña como responsable de acceso a la información pública del sujeto obligado ante el que ingresó originariamente el pedido, deberá caratular tantos expedientes como sujetos obligados estén llamados a responder, informando de todo ello a la persona solicitante, a cada sujeto obligado y a la AAIP.
- 6) Deja establecido qué hacer si surgieran dudas: la persona responsable de acceso a la información pública del sujeto obligado extremará siempre recaudos (con expresa obligación de registrarlas en el expediente) para obtener aclaraciones, de modo que no persistan dificultades de imposible solución a fin de cumplir con el deber de informar.
- 7) Este criterio aplicará en el supuesto que una persona se presentare ante un sujeto obligado para obtener información sobre sus propios datos: en primer lugar se le notificará que es un derecho de acceso de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 14 de la ley N° 25326 de protección de datos personales⁸²; y si la persona

⁸² El artículo 14 de la ley 25326 se refiere al derecho de toda persona a obtener datos personales, a la obligación de proporcionar esa información para quienes son responsables de bancos o registros públicos o privados, a accionar judicialmente por la vía del habeas data en el caso que la respuesta fuera negativa o insatisfactoria y a que el derecho lo ejerzan quienes son sucesores universales de personas fallecidas sobre las que se pide acceder a datos personales.

solicitante desee proseguir el trámite como de acceso a la información pública, lo hará en el marco de la ley 27275, entregándose la información, previo consentimiento de la persona, con el propósito de que esta sea divulgada.

La Resolución AAIPN° 48/2018 procuró regular aquello que la ley no ha mencionado por tratarse de situaciones que demandan una explicación minuciosa a fin de disipar posibles discrecionalidades arbitrarias, y que tampoco han sido previstas en el decreto reglamentario.

Para una adecuada implementación de la ley 27275, esta Resolución es de vital importancia porque define criterios sobre los alcances del interés público, transversal al deber de información por cada sujeto obligado.

También aporta claridad sobre las fronteras -no siempre sencillas para delimitar- entre divulgación de datos referidos a quienes tienen responsabilidades públicas y sus expectativas de privacidad, que en estos supuestos son menores; y en el mismo sentido, sobre cuándo corresponde efectivamente el archivo de las actuaciones, para no cerrar el trámite si hay supuestos no suficientemente cumplidos.

La norma ha incluido pautas orientadoras -en similar sentido a lo estipulado en el decreto reglamentario de la ley- sobre el deber de no incurrir en pérdidas de tiempo si el pedido está dirigido a un organismo que por la naturaleza de la información solicitada no está obligado a ello, reenviándolo al que corresponda; y si se desconociere cuál es, será remitido a la AAIP, haciéndole saber de todo ello a la persona peticionante; sobre la necesidad de aclarar dudas previas a responder, canalizadas ante quien formuló el pedido de información y debiendo además dejarse constancia de ello en las actuaciones; sobre la opción de tramitar

el pedido en el marco de la ley 25326 o de la ley 27275 si se tratare de acceso a datos de quien hizo el pedido.

6.a.2.c. La Resolución AAIP 119/2019

Esta Resolución contiene tres anexos sobre cuestiones también de importancia a los efectos de la aplicación de la ley: algunas más formales como en cuáles sujetos obligados deben existir responsables de acceso a la información pública y en cuáles esta figura es opcional; y otros de mayor substancia como los alcances del principio de buena fe y el abuso del derecho de acceso a la información; la exigencia de extremar ciertos recaudos si se trata de información reservada; y estándares relacionados con empresas del sector público y sus obligaciones de transparencia.

En el Anexo I, se deja establecido para los sujetos obligados bajo la órbita de la AAIP, en qué casos debe designarse a una persona en carácter de responsable de acceso a la información pública: Administración Pública Nacional en sentido amplio y empresas y sociedades del Estado según los incisos “a” y “g” del artículo 7 respectivamente; mientras que en los incisos “h” a “q”⁸³ las personas responsables serán máximas autoridades de cada sujeto obligado, quienes podrán (opcionalmente) designar alguien que cumpla esa función.

También hay una referencia, en el marco de los principios de facilitación y de buena fe de la ley 27275, a la necesidad de institucionalizar el envío de información requerida a

⁸³ Entre otros: empresas y fideicomisos en los que el Estado participa, concesionarios y permisionarios en sus diferentes figuras, organizaciones empresariales, partidos políticos, universidades, entes de derecho público no estatal, Banco Central.

través de medios digitales, contribuyendo al no uso de papel y eliminando costos de copias, e incluso de traslado para la obtención de las mismas.

Asimismo, una cuestión que habitualmente genera controversias por la naturaleza de la información solicitada fue esclarecida por la AAIP: el acceso a información sobre exenciones y deducciones impositivas con motivo de políticas estatales que implican transferencias de recursos a personas humanas o jurídicas, encuadra en la calificación de beneficiarios a que alude el inciso “f” del artículo 32 de la ley.

Hay además precisiones sobre el principio de buena fe: para los sujetos obligados, de modo que su actuación sea congruente con el objetivo de realizar el derecho de acceso a la información pública; y también para las personas solicitantes de información.

En este sentido, el Anexo I de la Resolución 48 deja en claro que la autoridad puede -muy excepcionalmente- denegar el pedido si se incurriera en abuso de derecho, entendiendo que si hubiera abuso queda anulado el ejercicio legítimo del derecho a la información.

Concretamente, estas son las causales: **a)** si se tratare de un pedido idéntico a uno anterior, habiendo transcurrido un breve tiempo entre ambos; y **b)** si el pedido consistiera en algo que resultare demasiado gravoso para el sujeto obligado, dificultando seriamente su funcionamiento, considerando los recursos con que cuenta. Si fuera denegatoria la respuesta deberá, como es sabido, fundamentarse suficientemente.

Un último aspecto, de mucha relevancia, es la interpretación que hace la AAIP sobre aquella expresión genérica, amplia e imprecisa de la primera parte del inciso “t” del artículo

32, dentro de las obligaciones de transparencia activa: “cualquier otra información que sea de utilidad o se considere relevante para el ejercicio del derecho de acceso a la información pública”.

La Agencia establece en relación con este tema que en el marco del mencionado inciso “t” los sujetos obligados deberán incluir el “registro de viajes y obsequios regulado por el decreto N° 1179/2016” (punto 10 del Anexo I).

En el Anexo II, se definen criterios a seguir en los supuestos de información considerada reservada, de acuerdo con lo que dispone el artículo 8 de la ley sobre las excepciones a la obligación de entregar información.

Dicho anexo especifica requisitos a cumplir por la resolución que así lo disponga (qué documento es, qué área lo ha generado, tema, fecha y fundamento legal, partes reservadas y partes de libre acceso del documento, entre otros), enfatizándose además cómo el interés público debidamente acreditado o las causas por violaciones de derechos humanos o delitos de lesa humanidad, hacen ceder cualquier excepción antes dispuesta.

El Anexo aporta precisión sobre el plazo máximo de reserva de la información, que por regla es 10 años prorrogable: no puede en ningún caso superar los 30 años desde que se produjo la información.

El Anexo III de la Resolución 48 se refiere a obligaciones de transparencia del artículo 32 de la ley 27275: definiendo lineamientos del buen gobierno corporativo en empresas del

sector público y aludiendo a la “Red de Integridad de Empresas Públicas”⁸⁴ creada por el Poder Ejecutivo Nacional.

Asimismo, al referirse a la obligación de publicar actas de deliberaciones de un cuerpo colegiado (inciso h del artículo 32), dice el Anexo que deben incorporarse las actas del directorio de empresas con participación estatal mayoritaria, figura mencionada expresamente por la ley.

Procurando armonizar esa obligación de transparencia con ciertos datos sobre estas empresas que podría no ser conveniente divulgar (comerciales, de competitividad), la AAIP regula contenidos mínimos de las actas para dar cumplimiento al principio de transparencia activa:

- fecha y lugar de la reunión
- participantes
- orden del día
- resoluciones tomadas

Aclara sin embargo el Anexo III, que ante el supuesto de pedido de acceso a la información a una empresa del Estado, si se solicitaren actas, se entregará completa dicha

⁸⁴ Se enmarca en la Decisión Administrativa N° 85 de 2018 de la Jefatura de Gabinete de ministros, que establece principios a observar por directorios y gerencias sobre buenas prácticas en materia de gobernanza y gestión de empresas en las que el Estado nacional es accionista, entre otros: eficiencia, transparencia, integridad, generación de valor, estándar de empresa lista da y roles diferenciados del Estado.

documentación utilizando el sistema de tachas con base en el principio de disociación y con la adecuada fundamentación suscripta por la máxima autoridad del sujeto obligado, al tratarse de una parte de la información que ha resultado denegada.

6.a.2.d. La Resolución AAIP 268/2019

Esta Resolución contiene criterios orientadores e indicadores de mejores prácticas para la aplicación de la ley 27275 en relación con los sujetos obligados alcanzados por la autoridad de la AAIP. Son pautas “mínimas” a observarse en los actos administrativos que se emitan denegando el derecho de acceso a la información pública.

Están contemplados asimismo diversos supuestos, algunos ya abordados en este capítulo de la investigación y otros novedosos: se reitera el deber de fundamentación si el sujeto obligado entendiera que corresponde restringir el acceso a la información pública, procurando además buscar alternativas a la denegatoria absoluta, como la entrega parcial de información; y en el mismo sentido, cómo debe procederse ante la inexistencia de información.

Pero también hay otras cuestiones en las que se esclarecen -aún más- temas relacionados con otros antes abordados: el interés público, y -concretamente- en esta Resolución la “*prueba del interés público*” cuando se lo invocare como causal de excepción o en el supuesto de inexistencia de documentación, sobre el que también debe prestarse atención al interés público comprometido en la petición. La Resolución 268/2019 así define a esta prueba en el punto 3, segundo párrafo:

“La prueba de interés público consiste en la valoración de la idoneidad, necesidad y proporcionalidad de la medida restrictiva de acceso a la información en función de la finalidad que persigue y del interés público comprometido en cada caso”

Los parámetros para seguir en la valoración sobre el interés público y decidir en consecuencia, son:

- **Idoneidad:** demostrar que la restricción al acceso a la información se condice con los objetivos estipulados por la ley en materia de reserva de información.
- **Necesidad:** indicando expresamente las razones que llevan a adoptar la restricción, aplicándola en lo estrictamente indispensable para lograr el fin que se busca, considerando siempre medios alternativos no tan extremos.
- **Proporcionalidad:** esto significa que para decidir la restricción del acceso a la información deberá tenerse en cuenta la entidad -grave, intermedia, moderada- del interés legítimo que se busca proteger con la medida restrictiva; valorar la información considerando de qué tipo es y su valor en términos de participación ciudadana, rendición de cuentas, satisfacción de derechos humanos; y -corolario de todo lo anterior- explicar las razones sobre por qué debe prevalecer el interés legítimo a proteger restringiendo información por sobre el interés público.

6.a.3. Ministerio Público Fiscal

El Ministerio Público Fiscal formalizó una “*Guía de Tramitación de solicitudes de acceso a la información pública*”, mediante Resolución del Procurador General interino de la Nación N° 1/2019. El documento está en plena sintonía con las pautas de la ley 27275, indicando el procedimiento a seguir con motivo de los pedidos que ingresen al sujeto obligado MPF.

El sitio www.mpf.gov.ar⁸⁵ contiene un espacio denominado *Portal de Datos Abiertos del Ministerio Público Fiscal de la Nación*. Allí se indica cómo proceder para efectuar un pedido de acceso a la información pública: descargar un formulario especialmente habilitado para ello, completarlo con datos personales y detallando la solicitud concreta, para lo cual se puede: “Entregar el formulario S.I.P. en las Mesas de Entradas del organismo habilitadas para recibirlo, o bien vía correo electrónico a aip@mpf.gov.ar”.

Sin embargo, en el portal no están disponibles los datos de domicilios de las mesas de entradas para presentar las respectivas notas, algo que dificulta el trámite de inicio si se decidiera hacerlo a través de una ventanilla. La otra opción, que efectivamente está disponible, es la del correo electrónico, pudiendo en este caso adjuntarse el formulario previamente descargado y luego completado.

Con respecto a la transparencia activa, el portal del Ministerio Público Fiscal contiene información sobre la ejecución del presupuesto desde el año 2013; la escala salarial y nómina del personal por nivel, precisando si es efectivo, contratado, transitorio, interino, convocado; las declaraciones juradas patrimoniales, indicándose aquí los nombres de las personas

⁸⁵ Consulta realizada el 24 de enero de 2020

integrantes del MPF que están obligadas a su presentación, pero no los documentos conteniendo las declaraciones juradas como exige la ley; la estructura orgánica; las resoluciones y dictámenes; las contrataciones y licitaciones.

Asimismo, en el sitio se encuentra el *Plan de Transparencia Institucional* -elaborado y presentado en el año 2013-; y también hay datos sobre el ingreso democrático e igualitario de personal al Poder judicial de la Nación creado por ley 26861/2013, con una explicación didáctica acerca de cómo funciona este mecanismo de cobertura de vacantes para las personas que aprueban un examen por concurso público convocado al efecto. Por ejemplo: para el escalafón técnico administrativo son sorteadas las personas que hayan aprobado, quedando una nómina de 10 titulares y 10 suplentes, cuyos currículums vitae evaluará quien es titular de la dependencia donde se debe cubrir el cargo.

De esta manera, existiendo el sorteo, el margen de discrecionalidad (cuando no de arbitrariedad para atender favores de amistades, familiares o de otra índole) queda prácticamente eliminado: la elección final se dará entre quienes integran esa lista confeccionada azarosamente, y cuyos datos personales hasta ese momento permanecen anónimos.

6.a.4. Ministerio Público de la Defensa

El Ministerio Público de la Defensa, a través del órgano garante especialmente creado en los términos de la ley 27275: Oficina de Acceso a la Información Pública, elaboró un procedimiento para los pedidos de información que se reciban, con el objetivo de que el circuito interno a fin de dar respuesta sea lo más ágil posible.

El documento -formalizado por Resolución de la Defensora General de la Nación DGN N° 1423/2018- es el “*Reglamento Interno para las solicitudes de Acceso a la Información Pública en el ámbito del Ministerio Público de la Defensa*”. Asimismo, cada área del MPD recibió instrucciones para la tramitación de pedidos observando el deber de responder en el plazo legal. Se rediseñó el formulario para canalizar solicitudes de acceso a la información pública, disponible en el sitio web <https://oaip.mpd.gov.ar/index.php/transparencia/solicita-informacion-publica>.

Se destaca además la publicación de una valiosa herramienta: la cartilla de derechos, con conceptos claros y entendibles para la comunidad sobre el acceso a la información pública, en: <https://oaip.mpd.gov.ar/index.php/documentos-e-informes/1231-cartilla-de-derechos>.

Pueden observarse en el portal estadísticas⁸⁶ aquellos temas con información disponible, que resultan más consultados; y asimismo, qué temas son objeto de solicitud de información, siguiendo las pautas recomendadas por la AAIP. Por ejemplo, en el año 2019, se consultó principalmente sobre compras y contrataciones, normativa del MPD, escala salarial; mientras que se solicitó información sobre resoluciones y dictámenes, recursos humanos, concursos, entre otros.

En el informe anual 2019 de la OAIP, hay referencia a un convenio entre el Ministerio Público de la Defensa y el Archivo General de la Nación, cuyo objeto es de significativa relevancia para cualquier sujeto obligado a entregar información. La vinculación se generó a fin de que el Archivo General coopere para contar con normas en materia gestión documental, guarda y archivo, que respeten estándares internacionales de acceso a la información pública.

⁸⁶ Informe anual, período 2019, de la OAIP, disponible en www.mpd.gov.ar

En materia de transparencia activa y las obligaciones emergentes como sujeto obligado del artículo 32 de la ley 27275, el Ministerio Público de la Defensa publica en el portal www.oaip.mpd.gov.ar⁸⁷ los datos sobre ejecución presupuestaria desde el año 2010, la estructura orgánica de la jurisdicción, la escala salarial actualizada, información sobre compras y contrataciones, informes de gestión desde el año 2006, la nómina de integrantes del MPD obligados a presentar la declaración jurada patrimonial con datos publicados desde el año 2014⁸⁸, aunque no es posible acceder a los documentos de las declaraciones, como exige la ley 27275. Hay además, información sobre concursos, con base en las pautas de la antes mencionada ley de ingreso democrático 26861.

6.a.5. El Consejo de la Magistratura

El Consejo de la Magistratura creó la *Unidad de Consejo Abierto y Participación Ciudadana*, formalizó un Reglamento por Resolución N° 457/2017 y estableció un Procedimiento de transparencia activa mediante Resolución N° 36/2018.

Asimismo, elaboró un Protocolo de Acceso a la Información Pública del Poder Judicial de la Nación, conteniendo metodología a seguir para la recepción, procesamiento y respuesta de solicitudes de acceso a la información que son de su incumbencia: todos los

⁸⁷ Consulta realizada el 29 de enero de 2020

⁸⁸ Mediante Resolución de la Defensoría General de la Nación N° 620/2014, se dispuso la obligatoriedad de presentar declaraciones juradas patrimoniales a magistradas y magistrados, funcionarias y funcionarios superiores, tutoras, tutores, curadoras, curadores y personal cuyas tareas estén relacionadas con gestión de fondos públicos, liquidación de gastos, contrataciones, licitaciones, entre otras. La norma establece que solamente se publicará en el sitio web del MPD la nómina de quienes están a lanzados por esta obligación, pudiendo solicitarse el anexo público de la declaración jurada por formulario en el sitio web. Aunque no lo manifieste explícitamente, el MPD todavía se rige por una resolución interna anterior a la ley.

tribunales de justicia federales y nacionales, excepto información solicitada a la Corte Suprema de Justicia, en virtud de la Acordada n° 42/2017 del Tribunal.

El Consejo, asimismo, ha creado un sitio web especial sobre temas de acceso a la información y transparencia: <http://consejoabierto.pjn.gov.ar>. Allí se indican opciones para realizar las solicitudes de acceso a la información pública: pueden ingresar por Mesa de Entradas del organismo, ubicado en Libertad n° 731 de la ciudad autónoma de Buenos Aires, pueden llegar además por correo postal al mismo domicilio y está habilitado en el sitio un formulario para completar el requerimiento y enviar.

En relación con la transparencia activa, el Consejo publica las escalas salariales, incluyendo componentes y subcomponentes del salario, en todos los niveles (magistradas, magistrados, funcionarias, funcionarios, empleadas, empleados, consultores y personas contratadas).

También se da cuenta de lo efectivamente ejecutado con base en el presupuesto asignado al Consejo y a las jurisdicciones nacional y federal, desglosadas; las contrataciones de bienes y servicios y las licitaciones; la estructura orgánica del Consejo y normativa (resoluciones, reglamentos de alcance general) referidas al funcionamiento y misiones del Consejo.

No hay información sobre declaraciones juradas patrimoniales: falta la nómina de quienes tienen que cumplir este deber y los documentos correspondientes a la situación patrimonial de carácter público de cada persona⁸⁹.

6.a.6. Cámara de Diputados de la Nación

⁸⁹ Consulta realizada el 11 de febrero de 2020 en <http://consejoabierto.pjn.gov.ar>

La Cámara de Diputados de la Nación no tiene un Reglamento u otro documento de similar tenor referido a cómo tramitan las solicitudes de acceso a la información pública⁹⁰. Cuenta, como antes se explicó en esta investigación, con una Oficina de Acceso a la Información Pública que depende conjuntamente de ambas cámaras legislativas, aunque no ha sido designada una autoridad con base en las pautas de la ley 27275.

La falta de una reglamentación ocasiona la prolongación indefinida de omisiones o incumplimientos que no contribuyen a agilizar los modos de requerimiento de acceso a la información pública. Por ejemplo, todas las solicitudes deben presentarse por escrito, ingresando por Mesa de Entradas, ubicada en Rivadavia N° 1830 de la ciudad autónoma de Buenos Aires en el horario de 9 a 18 de lunes a viernes, dejando abierta la posibilidad de ingresar la nota fuera de ese horario en el numeral 1864 de la misma calle.

Considerando cómo está redactado el mensaje, no cabe otra opción que acudir personalmente a la Cámara, sin tener en cuenta la enorme extensión territorial de la República Argentina, los costos de traslado que ello trae aparejado, y el tiempo que insume el viaje hasta la Capital Federal para hacer una presentación.

En definitiva: parece ser una manera de inducir al desistimiento en lugar estimular y facilitar el ejercicio del derecho a solicitar acceso a la información. El sitio web de Diputados aclara sin mayores precisiones pues, vale recordar, no existen plazos para ello, que la modalidad de presentación por escrito es *“hasta tanto se reglamente la tramitación por medios electrónicos”*⁹¹.

⁹⁰ Consulta realizada el 25/02/20 en www.hcdn.gov.ar

⁹¹ Consulta realizada el 4/03/20 en www.hcdn.gov.ar

El portal tiene una sección de “*Transparencia*” con información acerca de escala salarial -incluye dietas y gastos de representación- y misiones oficiales, con el detalle de gastos según la diputada o el diputado que se trate, desde 2003 a 2019; datos sobre administración financiera y contable desde 2016 hasta 2019; información sobre proyectos legislativos e integración de las distintas comisiones.

También hay información sobre participación ciudadana y propuestas de ley, existiendo solamente dos activas: un proyecto sobre contrataciones públicas sustentables, de la Diputada Josefina Mendoza (UCR); y un proyecto para reducir el uso de envases de cartón en productos dentífricos, de la Diputada Carla Carrizo (Evolución Radical).

Acerca de las declaraciones juradas patrimoniales, se publica el listado con los nombres de las y los legisladores obligados desde 2005 hasta 2018, pero no los documentos conteniendo las declaraciones presentadas, como establece la ley 27275⁹².

6.a.7. Cámara de Senadores de la Nación

Al igual que la Cámara de Diputados, el Senado no tiene reglamentación sobre procedimiento o pautas a seguir en relación con solicitudes de acceso a la información pública. Con la misma leyenda que en la otra cámara, el sitio web www.senado.gov.ar, se indica que mientras no haya reglamentación del trámite por medios electrónicos, la solicitud ingresa por Mesa de Entradas, Protocolización y Despacho de la Secretaría Administrativa, situada en el tercer piso del edificio anexo Dr. Alfredo Palacios, ubicado en Hipólito

⁹² Consultas realizadas el 27 de febrero de 2020

Yrigoyen N° 1710. Pero hay una diferencia en relación con Diputados: aquí se establece la opción de enviar por correo electrónico el pedido a transparencia@senado.gob.ar

El portal oficial del Senado www.senado.gob.ar tiene una sección denominada “*Transparencia*” que contiene datos abiertos, es decir: datos públicos en formato abierto, donde hay información sobre; escala salarial, listado de agentes (planta permanente, planta transitoria y contratos de locación de servicios); licitaciones y contrataciones; becas y subsidios otorgados por senadoras y senadores; actos administrativos de la presidencia; integración de las diferentes comisiones legislativas; información sobre sesiones: asunto entrados y versión taquigráfica de las mismas; boletín de novedades, con detalles sobre temas tratados en las sesiones; participación ciudadana como instancia de involucramiento de la sociedad que tenga interés en manifestar su posición acerca de las decisiones que luego debe adoptar el Senado, a través de audiencias públicas⁹³.

También hay información sobre viajes oficiales de senadoras y senadores al exterior, desde el año 2012, detallándose: número de expediente, bloque político al que pertenece, destino, fecha, motivo, viáticos en dólares o euros; y sobre viajes nacionales, con datos de quienes viajaron desglosado por mes y régimen de canje de pasajes por dinero, en este caso para los años 2018 y 2019.

En relación con las declaraciones juradas patrimoniales, en el portal se informa la nómina de senadoras y senadores que cumplieron con su presentación desde 2015 a 2018

⁹³ La única audiencia pública que figura en el portal del Senado es sobre información del impacto ambiental de las represas hidroeléctricas Presidente Néstor Kirchner y Gobernador Jorge Cepernic, del 20 y 21 de julio de 2017. Consulta realizada en www.senado.gob.ar el 18 de diciembre de 2019.

inclusive⁹⁴, pero no los documentos con las declaraciones presentadas como exige la ley 27275.

6.a.8. Poder Judicial de la Nación

Las decisiones de implementación de la ley 27275 están enmarcadas en la Acordada N° 42/2017, que con la firma de quienes integran la Corte Suprema de Justicia de la Nación Dres. Lorenzetti, Highton, Maqueda, Rosatti y Rosenkrantz, fue formalizada en diciembre de ese año, en ejercicio de sus competencia como máxima autoridad del poder judicial de acuerdo con el art. 108 de la Constitución Nacional, teniendo en cuenta además que la Corte Suprema dicta su reglamento interior según lo expresado por el art. 113 de la Constitución Nacional.

El régimen es de aplicación para la Corte Suprema de Justicia de la Nación, de modo que, si el pedido estuviera destinado a otros tribunales o dependencias del Poder Judicial de la Nación, se rige por el procedimiento establecido por el Consejo de la Magistratura.

La Acordada 42/2017 relaciona la independencia del Poder Judicial con la necesidad de que la Corte Suprema de Justicia realice las adecuaciones que correspondan para la implementación de la ley 27275, considerando “las especiales funciones que desarrolla el Poder Judicial, dictando las medidas apropiadas para su ordenada implementación de forma

⁹⁴ Consultas realizadas el 19 de enero de 2020.

tal de no perjudicar la correcta prestación del servicio de justicia” (considerando 6º, segundo párrafo, Acordada N° 42/2017)

En la parte resolutive de esta norma, la Corte Suprema -punto I- comienza señalando que establecerá el procedimiento previsto en la ley 27275, “*en todo lo que resulte aplicable*”, enfatizando su perfil independiente por la naturaleza de sus funciones.

Seguidamente (punto II) se dispone que no habrá aplicación del régimen de la ley 27275 si se tratare de “documentos o actos jurisdiccionales o administrativos que tengan un procedimiento propio previsto por una ley u otra norma o se rijan por un procedimiento especial ya dispuesto por este Tribunal; en cuyo caso se deberán seguir dichas reglamentaciones”.

Antes de continuar, y en relación con el párrafo precedente, corresponde hacer una aclaración importante: al establecer la Corte Suprema que la ley 27275 rige siempre que no hubiera un procedimiento ya previsto por el mismo Tribunal, hizo saber que la obligación - fijada por dicha norma- de publicar las declaraciones juradas proactivamente y en formatos abiertos no le resulta aplicable, de modo que solo podrá accederse mediante el formulario de solicitud de información.

Efectivamente, el Tribunal reguló lo referido a esta cuestión mediante dos Acordadas: N° 25/2013 y N° 9 /2014. Esta última crea un “*Reglamento de presentación y consulta de las declaraciones juradas patrimoniales integrales de los magistrados y funcionarios de la Corte Suprema de justicia de la Nación*”.

Una investigación de la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (2019: 6)⁹⁵ señala que en la reglamentación no figura la exigencia para juezas y jueces de la Corte, de informar en el anexo público de la declaración jurada, datos que son de enorme valor teniendo en cuenta la naturaleza de la función constitucional de la CSJN: empleos anteriores, participación en sociedades o en emprendimientos privados, entre otros, cuyo conocimiento resulta necesario en atención a posibles conflictos de intereses que podrían surgir en el marco de los expedientes judiciales sobre los que deben actuar y sentenciar.

Prosiguiendo con la Acordada N° 42, se definen en el punto III pautas para acceder a información no publicada en el sitio web de la Corte Suprema de Justicia:

- El órgano garante Dirección de Relaciones Institucionales, está facultado a pedir que intervenga la Comisión Nacional de Gestión Judicial⁹⁶.
- Si la información requerida no estuviera publicada o a disposición para cumplir con su entrega, será solicitada a aquella dependencia cuya naturaleza y funciones se vinculen con la consulta efectuada.
- Con la respuesta recibida, la Dirección de Relaciones Institucionales enviará la información o la pondrá a disposición de la persona que hizo el pedido, o se pondrá en su conocimiento que los datos están en el sitio web de la CSJN.

⁹⁵ “El acceso a las declaraciones juradas patrimoniales de la/s juezas/ces de la Corte Suprema de Justicia de la Nación”. Esta investigación se realizó con motivo de haber decidido el Tribunal entregar las declaraciones juradas patrimoniales de sus cinco integrantes, luego de reiteradas peticiones presentadas por ACIJ 6 años antes.

⁹⁶ La Comisión Nacional de Gestión Judicial fue creada en el año 2007 por la Corte Suprema de Justicia de la Nación con el propósito de impulsar acciones estratégicas orientadas a modernizar y mejorar la gestión del poder judicial, teniendo en cuenta especialmente las nuevas tecnologías a través de firma digital, expediente digital, notificaciones electrónicas, entre otras. Es presidida por el presidente de la CSJN e integrada por magistradas y magistrados de diferentes fueros e instancias.

- También se contempla el rechazo “sin otro trámite” en los supuestos de información que no se encuentre en poder de la Corte Suprema de Justicia de la Nación; y en el mismo sentido, datos o información inexistentes o sobre los que el Tribunal no esté obligado a generar; y finalmente, aquellas presentaciones no ajustadas a lo establecido por la Acordada N° 42/2017.
- En los casos mencionados en el punto anterior, “de corresponder” se enviará el pedido al Consejo de la Magistratura a fin de que tome intervención, informando sobre ello a la persona solicitante, previendo el uso de tachas del artículo 12 de la ley 27275 (información con partes cuyos contenidos no deben ser divulgados, aunque el resto sí debe divulgarse) y “dictará el acto de denegatoria de información” del artículo 13, que exige (aunque la Acordada no lo mencione expresamente) la debida fundamentación.

En relación con las solicitudes de acceso a la información, la Acordada 42 (punto II) expresa que mientras no exista la tramitación por medios electrónicos, las notas se presentan por escrito en la Dirección General de Despacho del Tribunal, indicando que se enmarca en la ley 27.275, denunciando un correo electrónico para notificaciones.

No resulta sencillo comprender cómo se habilita solamente la presentación por escrito de los pedidos de acceso a la información con los trastornos que ello trae aparejado (distancias, tiempo, costos), mientras se pide denunciar un correo electrónico para notificaciones.

Una solución intermedia frente a una limitación que no debiera suceder puede consistir en la habilitación de una dirección electrónica oficial del Tribunal para enviar los

pedidos de acceso, pudiéndose adjuntar documentación y arbitrando medidas de seguridad para corroborar que efectivamente quien envía el correo electrónico es la persona peticionante.

En verdad, desarrollar una plataforma web en el siglo XXI no demanda innovar descubriendo lo que nunca se logró, sino aplicar experiencias que ya existen y funcionan exitosamente en Argentina -por ejemplo, con sujetos obligados de la ley 27275- y en el resto del mundo.

Asimismo, en el punto IV hay una referencia, aunque sin mayores precisiones, a la conciliación entre los elevados fines de transparencia que surgen de la norma y el deber de reserva y protección de datos personales, ambos con jerarquía constitucional.

Sobre la transparencia activa, el portal <https://datos.csjn.gov.ar/>⁹⁷ contiene el estado de situación financiera del Tribunal desde el año 2008 e información detallada por mes, el listado de dependencias, la nómina de personal en planta permanente y por contrato de todos los niveles o categorías, las sentencias (concretamente fallos de un período de solamente cinco años: 2012 a 2016), datos de la Oficina de Violencia Doméstica y la Base General de Datos sobre niñas, niños y adolescentes con intervención judicial.

No hay información sobre la escala salarial vigente ni dato alguno referido a declaraciones juradas patrimoniales de quienes integran la Corte.

6.a.9. Administración Pública Nacional

⁹⁷ Consulta realizada el 26 de febrero de 2020.

A los fines de la investigación, se hizo un relevamiento en los sitios web institucionales de los Ministerios existentes en el ámbito del Poder Ejecutivo Nacional: la Jefatura de Gabinete de Ministros, los Ministerios de: Agricultura, Ganadería y Pesca; Ambiente y Desarrollo Sostenible; Ciencia, Tecnología e Innovación; Cultura; Defensa; Desarrollo Productivo; Desarrollo Social; Desarrollo Territorial y Hábitat; Economía; Educación; Interior; Justicia y Derechos Humanos; Mujeres, Diversidades y Géneros; Obras Públicas; Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto; Salud; Trabajo, Empleo y Seguridad Social; Turismo y Deportes.

Del relevamiento surgió que tres Ministerios no informan sobre el acceso a la información pública en el marco de la ley 27275: el Ministerio de Cultura, el Ministerio de Mujeres, Género y Diversidad y el Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat⁹⁸. Cultura existía como ministerio hasta 2018 y fue convertido en secretaría durante 2018; mientras que los dos últimos alcanzaron por primera vez en la historia jerarquía ministerial.

El resto de los ministerios, cumple con los estándares de la ley informando modalidades de tramitación de solicitudes de información, con dos opciones: a) mediante la plataforma de trámites a distancia debiendo previamente registrarse, completar el formulario correspondiente y adjuntar documentación en caso que sea conducente al pedido; o b) presencialmente en la Mesa de Entradas del organismo que se trate, indicándose en ese caso el domicilio al que concurrir y el horario de funcionamiento del sujeto obligado.

⁹⁸ Habiendo realizado la primera consulta el 26 de febrero de 2020, como se indicó en la anterior nota al pie de página, y considerando que se trataba de una administración recientemente asumida, con dos nuevos ministerios y uno al que se restituyó la jerarquía perdida, la consulta a los sitios web institucionales fue reiterada durante mayo de 2020. Los resultados del relevamiento confirmaron el no cumplimiento de lo dispuesto por la ley 27275.

Respecto de la transparencia activa, en los tres ministerios antes mencionados, sus portales informan únicamente los nombres de sus máximas autoridades, las áreas de gestión y noticias sobre diferentes actividades relacionadas con la misión de cada cartera ministerial, pero no se da cumplimiento con todas las exigencias de publicación proactiva que establece la ley.

En los demás ministerios, se da cumplimiento a la nómina de personal, a la estructura de cada organismo, al detalle de compras y contrataciones, a información sobre trámites y servicios, actos administrativos, declaraciones juradas patrimoniales con la nómina de personas obligadas y los documentos efectivamente presentados conteniendo la información patrimonial que es de carácter público, en cumplimiento de lo establecido por la ley 27275.

En relación con el detalle de las escalas salariales, si bien el link para acceder está visible en los portales de cada ministerio o secretaría, al ingresar se redirecciona a la página del Estado argentino www.argentina.gob.ar y -en ese ítem- aparece la leyenda: “*en construcción*”⁹⁹, razón por la cual la información no está disponible, incumplándose lo dispuesto por la ley.

6.b. El Consejo Federal de Transparencia

6.b.1. Creación e implementación

⁹⁹ Consulta realizada el 14 de marzo de 2020.

El artículo 29 de la ley creó el Consejo Federal para la Transparencia como ámbito interjurisdiccional y permanente, de cooperación y concertación de políticas de acceso a la información pública.

Es presidido por quien dirige la Agencia de Acceso a la Información y tienen representación cada una de las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. La representación ante el Consejo Federal es ejercida por quienes titularizan el organismo de acceso a la información en sus respectivas jurisdicciones.

La norma estableció la obligación de realizar encuentros cada seis meses para evaluar los avances registrados en la implementación de políticas públicas de acceso a la información en todo el país.

En una nación con forma de estado federal dividido en 24 jurisdicciones autónomas, la existencia de un Consejo que integre a las autoridades nacionales, provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, contribuye a dar mayor impulso a la transparencia como política de estado, debatiendo, proponiendo y alentando con espíritu colaborativo iniciativas orientadas en ese sentido, muy especialmente teniendo en cuenta que en el Título III - Disposiciones de aplicación transitoria-, artículo 36 de la ley N° 27275, se invita a las provincias a que adhieran a sus disposiciones.

La invitación a adherir significa concretamente que en cada una de las jurisdicciones se impulsen y pongan en vigencia leyes con base en los principios y lineamientos establecidos en la norma nacional. Lo dicho aplica no solamente a las muy pocas provincias que no cuentan hasta el presente con ley en la materia, sino también a aquellas provincias que sí cuentan con una norma, pero cuyos contenidos no son congruentes con los modernos estándares de la ley 27275, para que adecuen sus respectivos ordenamientos legales a este nuevo escenario.

El Consejo Federal, luego de su constitución formal, aprobó en 2019 un Estatuto. Su artículo 1 establece objetivos y funciones:

“a) Concertar políticas en materia de transparencia y acceso a la información pública; b) Federalizar los principios del derecho de acceso a la información consagrados en la Ley nacional; c) Brindar asistencia técnica mutua entre sus miembros; d) Promover el derecho y las normativas existentes entre las poblaciones locales; e) Compartir buenas prácticas y desafíos de implementación del ejercicio del derecho; f) Promover y acompañar en la sanción de nuevas normativas a nivel provincial.”

Además de una estructura de autoridades -que ya fue completada¹⁰⁰-, modos de funcionamiento, convocatoria, quorum para sesionar y votaciones como es habitual en los documentos estatutarios, se creó la *Asamblea* en el artículo 13 como ámbito institucional para que todas las representaciones del país debatan y definan líneas directrices en políticas a seguir sobre acceso a la información y transparencia pública.

Entre otras funciones, la Asamblea aprueba el Plan Anual de Trabajo que elabora y presenta quien preside el Consejo Federal y dirige la AAIP, crea comisiones de trabajo necesarias y se designa una persona con funciones de coordinación en cada una de ellas, con el propósito de implementar efectivamente el Plan Anual.

También se ha contemplado en el artículo 40 una saludable práctica: la posibilidad de que las organizaciones de la sociedad civil cuyo activismo resulta muy valioso con miras a

¹⁰⁰ La nómina de autoridades del Consejo Federal de Transparencia está disponible en <https://www.argentina.gob.ar/aaip/consejo-federal-transparencia>

promover y defender el acceso a la información pública, sean parte de una sesión del Consejo Federal, para lo cual deberán previamente -no menos de 30 días antes de la convocatoria formal- expresar por escrito o por la vía de una presentación electrónica ante quien preside el Consejo, qué temas relacionados con la temática tienen interés en poner a consideración.

6.b.2. Funcionamiento efectivo del Consejo

El Consejo Federal comenzó a funcionar el 28 de junio de 2018. El lugar elegido fue la Casa Rosada, sede de la presidencia de la nación. Con la titularidad del director de la AAIP, participaron representantes de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y de las provincias de Buenos Aires, Córdoba, Chaco, Entre Ríos, Jujuy, Mendoza, Neuquén, Río Negro, Salta, Santa Fe, Santiago del Estero y Tierra del Fuego.

La reunión, como todo encuentro inicial, fue constitutiva de este espacio, en el que cada representante hizo uso de la palabra sobre la situación en sus respectivas jurisdicciones. El director, asimismo, expuso acerca de la tarea que tenía por delante la Agencia y el trabajo colaborativo a realizar en el ámbito del Consejo Federal, definiendo su funcionamiento interno.

Aquí hay un aspecto para señalar críticamente: en la reunión participó activamente un funcionario de la Jefatura de Gabinete de ministros¹⁰¹. Lo cierto es que el Consejo Federal para la Transparencia está integrado, de acuerdo con lo que manda la ley, exclusivamente por representantes de las provincias y de la CABA, con la presidencia de quien dirige la AAIP.

¹⁰¹ Se trata de quien en ese momento ejercía el cargo de secretario de Fortalecimiento Institucional, Fernando Sánchez.

La presencia podría aceptarse si se trataran de palabras de bienvenida o por lo que significaba la primera reunión del Consejo, y hasta incluso en términos protocolares por haberse elegido a la Casa Rosada como sede del encuentro, pero no es aceptable si esa autoridad política participa con intervenciones durante todo el evento¹⁰².

La segunda reunión ocurrió el 10 de diciembre de 2018, también en la Casa Rosada, y también con la presencia y activa intervención del secretario de la Jefatura de Gabinete de ministros antes mencionado.

Además del director de la AAIP en carácter de presidente, participaron representantes de Ciudad Autónoma de Buenos Aires y de las provincias de Buenos Aires, Córdoba, Chaco, Entre Ríos, Jujuy, Mendoza, Neuquén, Río Negro, Salta, San Juan, San Luis, Santa Cruz, Santa Fe y Santiago del Estero.

En este encuentro hubo algunos intercambios interesantes, sobre el panorama en las provincias con base en un relevamiento realizado sobre acceso a la información pública en cada una de las jurisdicciones y con intervenciones de quienes representaban a los Estados provinciales, ampliando acerca de lo que sucede en esta materia.

También se aludió a la importancia de la difusión del derecho a la información pública a través de medidas que podrían tomarse en ese sentido, y se fijó la sede para la siguiente reunión, en la provincia de Salta, entre otros asuntos tratados¹⁰³.

En la tercera reunión, realizada según lo previamente acordado en Salta el 21 de mayo de 2019, disminuyó significativamente el número de participantes: además de la provincia

¹⁰² El acta de la primera reunión está disponible en https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/acta_primera_reunion.pdf

¹⁰³ El acta del segundo encuentro está disponible en https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/acta_segunda_reunion.pdf

anfitriona y de quien preside la AAIP, solamente concurren representantes de Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Chaco, Jujuy, Neuquén y Santiago del Estero.

En este encuentro se trataron, entre otros temas, propuestas de folletería para difusión; el Informe que el Banco Mundial elaboró sobre las normas provinciales de acceso a la información pública en Argentina y el proyecto de estatuto del Consejo Federal, antes puesto a consideración de todas las jurisdicciones, siendo aprobado por las partes presentes¹⁰⁴.

El cuarto encuentro se llevó a cabo en la provincia del Neuquén, también con inmensa mayoría de las provincias ausentes: además de la jurisdicción anfitriona, del director y otras autoridades de la AAIP, solamente concurren representantes de Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Corrientes, Chaco, Jujuy, Mendoza, Salta, San Juan y Santa Cruz.

En esta oportunidad, participaron en carácter de invitados, integrantes del Consejo Federal de Modernización e Innovación en la Gestión Pública de Argentina, que fue constituido en noviembre de 1992 para coordinar políticas en el ámbito de la función pública de la nación, las provincias y la por entonces Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, convertida en Ciudad Autónoma por la reforma constitucional de 1994.

También, entre otros asuntos tratados en la cuarta reunión, se aprobó que las provincias envíen opiniones a la secretaría ejecutiva del Consejo Federal sobre el Informe de calidad normativa, ya mencionado en la tercera reunión, que fuera publicado por el Banco Mundial;

¹⁰⁴ El acta del tercer encuentro está disponible en https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/acta_tercera_reunion.pdf

y en el mismo sentido, se aprobó que las provincias propongan a la secretaría ejecutiva acciones posibles para el Plan de Trabajo 2020¹⁰⁵.

Analizando la participación en las reuniones realizadas (dos en 2018, dos en 2019) es muy preocupante que en ninguna estuvieran presentes las 24 jurisdicciones. La situación se agravó en las últimas dos reuniones, cuando la participación se redujo a un cuarto y un tercio respectivamente de la totalidad de Estados provinciales más la CABA, que integran el Consejo Federal. En definitiva, participaron 13 jurisdicciones en la primera reunión; 15 en la segunda; 6 en la tercera; y 8 en la cuarta.

Doblemente preocupante ha sido la ausencia de aquellas provincias que todavía no tienen ley de acceso a la información pública: jamás concurrieron a estos encuentros representantes de las provincias de Formosa, La Pampa y Tucumán; y en una ocasión (cuarto encuentro, año 2019) concurrió la provincia de San Juan.

6.c. Algunos casos emblemáticos y contradictorios

6.c.1. Auditoría General de la Nación

Con motivo del proceso de implementación de la ley 27275, hay un ejemplo que para esta investigación se ha considerado relevante mencionar por dos motivos: se trata de un organismo cuyas funciones ineludiblemente remiten a estándares de transparencia, rendición

¹⁰⁵ El acta del cuarto encuentro está disponible en https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/acta_cuarta_reunion.pdf

de cuentas, acceso a la información y buenas prácticas democráticas; y porque -pese a todo lo antes señalado- muestra notorios incumplimientos a lo dispuesto por la ley.

En Argentina, la Auditoría General de la Nación (AGN) es un organismo que tiene jerarquía constitucional y asiste al Congreso de la Nación -Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas-¹⁰⁶ en el control que es atribución del Poder Legislativo sobre el sector público, abarcando: administración central, organismos descentralizados, empresas y sociedades del Estado, entes reguladores de servicios públicos, instituciones de seguridad social, fondos fiduciarios integrados con bienes y fondos del Estado, organizaciones privadas que reciban subsidios o aportes del Estado e instituciones cuyos fondos o administración estén a cargo del Estado. En otras palabras: la AGN audita y dictamina a sujetos obligados de la ley 27275, lo que refuerza la necesidad de observar para sí rigurosas políticas de transparencia.

La Auditoría General de la Nación no está incluida expresamente como sujeto obligado en la ley 27275, pero en verdad sí se encuentra comprendida: el artículo 7 inciso b dice que es sujeto obligado a brindar información pública el Poder Legislativo y “los órganos que funcionan en su ámbito”. El artículo 85 de la Constitución Nacional no deja dudas acerca de la naturaleza de la AGN: “...organismo de asistencia técnica del Congreso, con autonomía funcional...”

¹⁰⁶ El artículo 128 de la ley de administración financiera N° 24156 crea la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas con esta integración: seis senadoras y senadores y seis diputadas y diputados elegidos de la misma manera que los miembros de las comisiones permanentes del poder legislativo.

Sin embargo, hasta el momento, el Poder Legislativo no adoptó medidas suficientes orientadas a que la ley de acceso a la información pública sea de efectivo cumplimiento por parte de la Auditoría General de la Nación.

En la portada del sitio web institucional www.agn.gob.ar hay un espacio dedicado a Transparencia que, si bien contiene datos exigidos por la ley 27275, no se ajustan a lo que la norma establece.

El sitio publica memorias anuales desde 2005 a 2018; la ejecución de su presupuesto desde 2007 a 2019; licitaciones y contrataciones; e informes trimestrales que según la ley de administración financiera N° 24156/1992 y normas básicas internas debe elevar a la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas, disponibles hasta el tercer trimestre de 2019¹⁰⁷.

Un párrafo aparte merece la información referida al personal del organismo: contiene datos desde 2010 hasta 2015, de modo que han transcurrido más de cuatro años sin actualización. Además, son solamente datos genéricos sobre números, pero no se detallan nombres, ni cargos. La información existente es sobre personal de gabinete, permanente, transitorio y contratado.

Hay asimismo información sobre concursos de personal entre los años 2013 a 2019, con evidentes omisiones: es mencionado el área en que se sustanció el concurso (legal y técnica, financiera, sector no financiero, entes reguladores, planificación y proyectos especiales, administración y finanzas, entre otras), los nombres de quienes integraron la junta de evaluación o jurado compuestos por tres autoridades que van rotando y el número de acto

¹⁰⁷ Consultas realizadas el 25 de febrero de 2020 en www.agn.gob.ar

administrativo de designación en el marco de cada concurso, pero no se informa sobre las personas que participaron como inscriptas en la selección, el orden de mérito resultante.

La única información disponible es el nombre de quien efectivamente ganó el concurso y por ese motivo se le designó. Tampoco hay en el sitio web información sobre escalas salariales ni dato alguno sobre los documentos de declaraciones juradas patrimoniales correspondientes a autoridades alcanzadas por esta obligación.

En relación con las solicitudes de acceso a la información pública, hay un responsable dedicado a tramitarlas: el Gerente de Administración y Finanzas de la AGN¹⁰⁸, pudiendo delegarse la tarea en quien ejerza la subgerencia en caso de impedimento para actuar.

En el sitio se habilitó un formulario para presentar pedidos de acceso a la información pública, y se indica que existen dos opciones: ingresar personalmente las notas en la sede principal, ubicada en Rivadavia N° 1745 de la CABA, o enviarla por correo postal. No se ha incluido la posibilidad de peticionar mediante formulario web.

También se aclara que las personas peticionantes pueden reclamar, haciéndolo en el mismo organismo -que deberá remitirlo sin demora ante el órgano garante del Poder Legislativo-, directamente ante la Oficina de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Congreso Nacional o judicialmente por la vía de la acción de amparo. Se informa asimismo en el sitio sobre las solicitudes presentadas, pero abarcando únicamente el período comprendido entre febrero de 2018 y julio de 2019.

¹⁰⁸ Es el Licenciado Pablo Andrés Pérez de Celis, designado por Disposición AGN N°377/2017

6.c.2. Los partidos políticos

A los fines de la tesis, se hizo un relevamiento en los sitios web oficiales de partidos políticos que cuentan con reconocimiento nacional por la justicia electoral¹⁰⁹, y que a su vez participaron integrando frentes en las últimas elecciones ocurridas en el año 2019: Partido Justicialista, Unión Cívica Radical, Coalición Cívica, Pro, GEN, Movimiento Socialista de los Trabajadores.

Principalmente, se escogió a los partidos políticos en carácter de sujetos obligados de la ley 27275 considerando que son instituciones fundamentales del sistema democrático, que postulan candidatas y candidatos para acceder a cargos legislativos y ejecutivos del Estado con el fin de obtener el acompañamiento de la ciudadanía y -desde el rol que se les asigne por el voto de la ciudadanía- sancionar leyes, emitir decretos, promover reformas, adoptar decisiones relacionadas con la gestión pública en general y con la necesaria transparencia gubernamental, imprescindible para el fortalecimiento del Estado de derecho.

El propósito del relevamiento ha sido determinar si se cumple con la obligación de transparencia en relación con los fondos públicos recibidos, que son -según lo establecido por la ley N° 26215/2007- recursos aportados por el Estado para su desenvolvimiento institucional, para actividades de capacitación y para campañas electorales, constituidos en un 20% por fondos asignados de manera igualitaria, mientras que el 80% restante son fondos proporcionales a la cantidad de votos obtenidos en la última elección.

¹⁰⁹ Consultas realizadas los días 24 y 25 de febrero de 2020

Partido Justicialista (PJ) www.pj.org.ar

El sitio de este partido no menciona la existencia de la ley 27275, ni hay una sección sobre Transparencia o Acceso a la Información Pública. Se encontró información sobre estados contables desde 2009 a 2018 pero sin una explicación clara acerca de los fondos recibidos del Estado; se visualiza una solapa de “contacto” para enviar mensajes por correo electrónico, se indica el domicilio de la sede del partido en la ciudad autónoma de Buenos Aires y números telefónicos a los que pueden las personas comunicarse, pero no se observa ninguna referencia a la posibilidad de formular pedidos de acceso a la información pública en carácter de sujeto obligado de la ley.

Unión Cívica Radical (UCR) www.ucr.org.ar

En la portada del sitio web institucional hay una solapa “Transparencia” que contiene: estructura orgánica (en verdad la conformación de la mesa directiva del Comité Nacional de los períodos 2015-17 y 2017-19); actas de reuniones del Comité Nacional desde diciembre de 2015 a mayo de 2019; balances contables desde 2003/2004 a 2019 pero sin una explicación detallada acerca de aquellos aportes provenientes de recursos públicos; nómina de personal cuya última actualización data del año 2018, indicando las áreas en que se desempeñan cada una de las 15 personas empleadas en el partido¹¹⁰.

También están publicadas las escalas salariales a valores de 2018 según convenio colectivo del gremio que nuclea a personas trabajadoras de entidades civiles (UTEDyC). No

¹¹⁰ Es un dato alentador que se publique información sobre cuántas personas trabajan en el partido; y es un llamado de atención para revertir en el futuro la ínfima presencia de mujeres: sobre un número total de 15, hay catorce varones y una mujer.

hay referencias a la posibilidad de formular pedidos de acceso a la información pública, siendo sujeto obligado de la ley 27275.

Coalición Cívica www.coalicioncivica.org.ar

El sitio web tiene en su portada una solapa denominada “Transparencia Institucional” en la que se despliegan los siguientes contenidos: carta orgánica; nómina de autoridades del partido; balances 2017/18/19 aunque en este caso sin una explicación de fácil comprensión más allá de exhibirse cifras numéricas de los aportes públicos recibidos.

Asimismo, se observa información sobre la integración de la junta electoral, pero en verdad el contenido se refiere a la convocatoria al congreso federal del partido, previsto para mayo de 2019. En otras solapas hay información sobre “quiénes somos” explicándose ideas y valores del partido; y un modo de contacto, a través de correo electrónico. No hay alusiones a la ley 27275 ni está habilitada la posibilidad de formular pedidos de acceso a la información.

Pro (Propuesta Republicana) www.pro.com.ar

En el sitio web de este partido hay una solapa, sobre “Acceso a la Información”, conteniendo datos sobre las máximas autoridades e integrantes de la mesa ejecutiva y el consejo nacional.

Están publicados los balances de solamente dos años: 2016 y 2017, y la información es exclusivamente numérica sin que se encuentre una explicación entendible para cualquier persona que desee conocer acerca de los aportes públicos recibidos. Se publican actas de reuniones directivas desde noviembre de 2016 hasta marzo de 2019 y la carta orgánica de la institución.

No hay referencias a la ley 27275; no se informa sobre la posibilidad de pedir acceso a la información pública, siendo sujeto obligado.

Movimiento Socialista de los Trabajadores www.mst.org.ar

En la portada del sitio web institucional se observan distintas solapas: política; sindical; internacional; medio ambiente; juventud; debates; preguntas frecuentes -en este caso con las siguientes preguntas: ¿Quiénes somos? ¿Dónde estamos? ¿Por qué somos ecosocialistas? Y por último: cómo contactarse con el partido.

No hay referencias a balances o al estado de situación económico-financiera relacionada con aportes públicos recibidos; tampoco se encuentra en el sitio la posibilidad de formular pedidos de acceso a la información pública en el carácter de sujeto obligado de la ley 27275.

Partido GEN (Grupo de Encuentro Nacional) www.partidogen.org.ar

El sitio web tiene en su portada distintas solapas: autoridades (junta directiva, congresales); legisladores del espacio con mandato vigente; foros -incluye diversas temáticas de interés, entre ellas políticas de transparencia- pero la última actualización data del año 2016; bibliotecas, en cuyos contenidos también hay alusiones a transparencia pública, por ejemplo dando cuenta de los servicios de consultoría prestados durante 2016 y 2017 por una asociación civil llamada Bajo la Lupa, cuyos integrantes pertenecen al GEN.

Además, se observa información disponible sobre ubicación, autoridades y contactos del partido en las 24 jurisdicciones del país. No hay información relacionada con aportes públicos recibidos. No se informa sobre la posibilidad de pedir acceso a la información pública en el marco de la ley 27275, siendo sujeto obligado.

6.d. Mesa de Coordinación Institucional sobre acceso a la información

El decreto N° 899/2017 creó la Mesa de Coordinación Institucional sobre acceso a la información pública, posteriormente formalizada para su funcionamiento mediante un Acta celebrada el 5 de julio de 2018¹¹¹, a la que adhirieron la Agencia de Acceso a la Información Pública y el resto de los órganos garantes de los sujetos obligados mencionados en la ley: Poder Legislativo, Poder Judicial, Ministerios Públicos Fiscal y de la Defensa y Consejo de la Magistratura.

La Mesa fue creada para funcionar en el ámbito del por entonces Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda, a través de la Secretaría de Asuntos Políticos e Institucionales, con el objetivo de ser un espacio de cooperación, de intercambio de opiniones respecto de esta temática y de trabajo articulado entre las diferentes áreas del Estado involucradas.

En un documento oficial “*Lineamientos Generales del modelo de coordinación institucional de las Agencias de Acceso a la Información*” (2019: 3) está expresado lo que se espera de la Mesa de Coordinación Institucional, principalmente: apoyar y fortalecer las capacidades institucionales de las Agencias; promover el dialogo interinstitucional; articular entre los órganos garantes de estamentos diversos, de modo que se potencien las políticas de transparencia y acceso a la información; ejecutar acuerdos entre las Agencias, sistematizando y estandarizando procesos.

A los fines de la investigación, se hizo un relevamiento sobre acciones llevadas adelante por la Mesa de Coordinación Institucional. Puede observarse la producción de

¹¹¹ https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/acta_acuerdo_mesa_de_coordinacion_acceso.pdf
consulta realizada el 7 de marzo de 2020

documentos de interés para los sujetos obligados de la ley 27275, la realización de talleres y otras acciones.

Uno de los documentos, emitido en el mes de octubre de 2019, se refiere a un tema muy necesario para los sujetos obligados: “*Propuestas de mejoras para las plataformas de transparencia activa, estándares y buenas prácticas*”, que incluyó talleres de trabajo con recomendaciones de buenas prácticas que, entre otras, abarcan archivos y datos en general para que su acceso no sea dificultoso y estén redactados en lenguaje claro.

También se trabajó en recomendaciones acerca de estadísticas referidas a personas usuarias que consultan la información publicada, entre otras. En el documento hay alusiones respecto de compartir experiencias con otros Estados, siendo mencionados en este sentido los casos de Chile y Perú.

Hay otros documentos, cuyos contenidos en principio generan alertas pensando en preservar la independencia de cada uno de los órganos garantes: “*Lineamientos y Procesos de Sistematización de las Agencias de Acceso a la Información Pública de Argentina*” que fue emitido en febrero de 2019 y contó con el apoyo del área de gobernanza del *Programa Eurosocial +*.

En el punto 4 “Del Procedimiento para la elaboración y aprobación de los criterios de interpretación”, puntos 11 y 12¹¹², se le asignó a la secretaria técnica, desempeñada en los hechos por la Secretaría de Asuntos Políticos e Institucionales -pues la Mesa fue creada en el ámbito del Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda- las funciones de pedir cada tres meses a las autoridades de las Agencias de Acceso a la Información Pública, que se pronuncien sobre temas para considerar:

¹¹² Puede accederse al documento en https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/modelo_jurisprudencia.pdf

“...a) Importancia o interés para la sociedad o para el Estado, y se refleje en la gravedad de este, es decir, en la posible afectación o alteración de derechos, valores sociales, políticos o en general, de convivencia, bienestar o estabilidad del Estado; b) Que se trate de asuntos que estén relacionados entre sí de tal forma que sea necesaria una solución que atienda a las consecuencias jurídicas de todos y cada uno de ellos; o c) Algún aspecto excepcional o novedoso para la resolución de casos futuros...” (2019: 6).

Con las respuestas recibidas, la secretaría indicará un calendario de revisión y entrega de propuesta de criterios de interpretación referidos a los temas en consideración, con facultades de requerir vía correo electrónico, documentos sobre dichos temas: resoluciones de casos, estudios, entre otros.

Más allá que para los sujetos obligados y órganos garantes rige una misma ley que es aplicada a cada caso que llegue a su conocimiento, y que una armonización de criterios siempre es aconsejable, se advierte la incidencia política del Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda en la cuestión.

Queda claro que cuando los criterios sean consensuados, la decisión es finalmente de las Agencias; pero en el camino a construir esos consensos, recopilar y analizar documentación necesaria para ese propósito, recibir y cotejar las opiniones de sus autoridades y generar eventualmente propuestas, todas esas importantes funciones las desempeña un sujeto obligado de la ley, que es parte del Poder Ejecutivo, y cumple un rol que no es menor, pues coordina la agenda de la Mesa.

7. Casos resueltos en aplicación de la ley 27275

7.a. Datos sobre la intervención de la Agencia de Acceso a la Información Pública

La AAIP comenzó a funcionar en octubre de 2017. A partir de ese momento, estaba en condiciones de recibir reclamos planteados por personas peticionantes con motivo de no haber brindado respuestas satisfactorias a los pedidos de acceso por parte de los sujetos obligados de la ley 27275.

La AAIP ha publicado en el portal de datos del Estado argentino www.datos.gob.ar¹¹³ las estadísticas sobre reclamos ingresados: del último trimestre de 2017 y los años completos 2018 y 2019.

Durante 2017 ingresaron 9 reclamos; en 2018, fueron 249; y en 2019, 305. En total tramitaron 563 casos.

En relación a sujetos obligados cuyas respuestas motivaron la interposición de los reclamos, en los primeros lugares de la nómina por las presentaciones realizadas están el Ministerio de Transporte, el Ministerio de Economía, la Jefatura de Gabinete de ministros, el Ministerio de Salud, el Ministerio de Producción (convertido en diciembre de 2019 en Ministerio de Desarrollo Productivo) y el Ministerio de Educación.

Respecto de los reclamos por jurisdicción, las estadísticas muestran que más del 85% han sido de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (58%) y la provincia de Buenos Aires (28%); y el resto fue de otras provincias.

¹¹³ A las estadísticas se accede ingresando en el sitio de datos del Estado argentino, través de Gobierno y Sector Público, Jefatura de Gabinete <https://datos.gob.ar/dataset/reclamos-sobre-solicitudes-de-acceso-a-la-informacion-publica/archivo/c1172483-d6dc-400a-9d3c-e614b424f6cd>

Asimismo, la mayoría de los reclamos (el 60%) fue declarado abstracto. Ello significa que para la Agencia no había al momento de resolver, un conflicto real entre el sujeto obligado y la persona peticionante. Esto puede ocurrir, por ejemplo, cuando el sujeto obligado dio una respuesta satisfactoria luego de iniciado el reclamo ante la AAIP; o respondió en el plazo legal pero no llegó efectivamente a quien peticionó; o cuando el pedido de acceso a la información no ingresó realmente al sujeto obligado y este así lo demuestra (dirección electrónica incorrecta, entre otros posibles errores involuntarios).

El 13% de los casos fue rechazado. Esto significa que la AAIP así lo decidió por considerar que no se trataba de pedidos de acceso a la información pública; casos de posible abuso en el ejercicio de este derecho; o cuando la información efectivamente entregada por el sujeto obligado ha cumplido satisfactoriamente para la AAIP el requerimiento de acceso, entre otros.

También cabe mencionar otro dato relevante: el 11.5% de los reclamos fue resuelto con intimaciones del órgano garante a los sujetos obligados, para que den cumplimiento a su deber legal de informar.

7.b. Reclamos resueltos por la AAIP con publicidad de sujetos obligados incumplidores

En el capítulo 6 de la investigación, se explicó que la Resolución AAIP 4-E/2018 dispuso la obligación de publicar en su sitio web oficial los nombres de sujetos obligados que -habiendo sido previamente intimados- no entregaren la información requerida, tal como lo indica el inciso “b” segundo párrafo del artículo 17 de la ley 27275.

A los efectos del desarrollo de este capítulo, se consideró pertinente analizar aquellos casos llegados a conocimiento de la AAIP que, luego de haberse dispuesto la intimación, terminaron incumplidos por parte de los sujetos obligados y -consecuentemente- esa situación ha sido publicada en el sitio web de la Agencia.

Los motivos para elegir el análisis de estos casos fueron principalmente dos: en primer lugar, porque hay una variedad muy interesante de sujetos obligados y de cuestiones suscitadas que dieron origen a los reclamos; y en segundo lugar porque el estado de incumplimiento le da mayor entidad al tema por la inevitable atención que provoca la resistencia indefinida de un sujeto obligado a cumplir aquello que la ley 27275 establece y el órgano garante ha resuelto en ese sentido. El análisis comprende los dos años completos posteriores a la vigencia efectiva de la ley: 2018 -primer año en que se registró el ingreso de reclamos para que la AAIP resuelva- y 2019.

En total son: siete (7) casos en 2018, que abarcan a la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) en tres oportunidades, a la empresa privada prestadora del servicio público de distribución de energía eléctrica EDESUR, a la por entonces Secretaría de Salud de la Nación, a la Secretaría General de la Presidencia de la Nación y al Ministerio de Seguridad de la Nación;

En el año 2019 hubo once (11) casos: AFIP en dos oportunidades, Administración Nacional de Aviación Civil (ANAC) en dos oportunidades, Radio y Televisión Argentina (RTA) en dos oportunidades; Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología en dos ocasiones; el Banco (estatal) de Inversión y Comercio Exterior y la empresa privada de servicios públicos de telefonía Telefónica de Argentina.

7.b.1. Año 2018

7.b.1.a. Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP)

La Administración Federal de Ingresos Públicos obtuvo el primer lugar en el “podio” de sujetos obligados incumplidores de solicitudes de acceso a la información pública durante 2018, situación prolongada incluso luego de la intervención de la AAIP. La AFIP fue parte en tres expedientes, que dieron lugar a Resoluciones del director de la AAIP:

- Resolución N° 3/2018, que dispuso intimar a quien por entonces era titular del organismo recaudador nacional -Alberto Abad- a que informe lo requerido por la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ): montos de condonaciones de deudas, intereses, multas y otras sanciones otorgadas entre 2010 y 2016; personas físicas y jurídicas beneficiarias; quintil y/o decil de la población sobre los que recayeron los beneficios; normativa aplicable. A la intimación cursada, AFIP respondió (Nota 103/2018) con generalidades, especialmente enfocadas en la normativa.
- Resolución N° 16/2018, en la que el director de la AAIP intima a las autoridades de AFIP -Alberto Abad- a que se brinde información con base en el pedido formulado por una persona física, sobre los gravámenes nacionales retenidos por la empresa prestadora del servicio público de distribución, comercialización y generación aislada de energía eléctrica: EJE S.A. (Empresa Jujeña de Energía). AFIP aquí invocó el secreto fiscal, cuando en verdad no se trataba de la declaración jurada impositiva de la empresa sino de su actuación reteniendo tributos que terceros pagan con motivo del servicio

público de energía eléctrica. En este caso, no hubo respuesta del organismo intimado.

- Resolución N° 94/2018, por la que el director de la AAIP intimó a las autoridades de la AFIP -en ese momento a cargo de quien reemplazó a Alberto Abad: Leandro Cuccioli- para que informe acerca del pedido antes presentado por una persona física, sobre los productos exportados por la empresa Ital Lucca, específicamente con respecto al producto Pokémon. El organismo demandado tampoco respondió a la intimación.

La AAIP hizo interesantes señalamientos en su Resolución acerca del principio de máxima divulgación y su armonización con el secreto estadístico que -según la AFIP- aquí encuadraría para denegar el pedido por usarse esos datos con fines estadísticos:

“Que, en orden a ello y a la cargas que impone la ley sobre los sujetos obligados (artículo 13), no es suficiente la sola invocación de que la información que detenta el organismo es utilizada con fines estadísticos para denegar su acceso público con fundamento bajo el amparo del secreto estadístico, sino que para ello es preciso que el sujeto requerido invoque y demuestre que esa información fue obtenida de terceros exclusivamente con fines estadísticos, bajo promesa de mantener su reserva, en el marco del plan anual de estadísticas y censos (artículos 4 y 5 de la Ley N° 17.622) o por indicación de la autoridad que coordina el Servicio Estadístico Nacional (artículos 1 y 3 del Decreto N° 3110/70), y que es utilizada únicamente con

esa finalidad por los organismos del Estado.” (Resolución N° 94/2018, considerandos, página 4)

7.b.1.b. Ministerio de Seguridad

En este caso, una persona llamada Rosario Marina realizó un pedido de acceso a la información pública para que el Ministerio de Seguridad de la Nación -cuya titular era en ese momento la Dra. Patricia Bullrich- entregue la nómina de personas fallecidas como consecuencia de disparos efectuados por fuerzas de seguridad entre el mes de enero de 2001 y el mes de octubre de 2018. Los datos requeridos abarcaban género y edad de víctimas y victimarios, debiendo indicarse en relación con estos últimos el cargo/función, así como el lugar y fecha del hecho.

El Ministerio respondió mediante un correo electrónico y sin cumplir con el requisito de fundamentación por tratarse de una denegatoria, que el pedido encuadraba en las excepciones del artículo 8 inciso g e inciso i de la ley 27.275, remitiendo para cualquiera otro dato estadístico de utilidad al sitio web del Ministerio de Seguridad, accediendo desde www.argentina.gob.ar.

Luego del reclamo e intimación dispuesta por Resolución AAIPN°166/2018 para que el sujeto obligado brinde la información requerida utilizando procedimientos de disociación a fin de proteger los datos personales involucrados, persistió el incumplimiento al deber de informar y/o de justificar adecuadamente la negativa a hacerlo.

El aspecto novedoso de esta cuestión llevada a conocimiento de la AAIP, es que por su contenido había una posible colisión entre acceso a la información pública y no divulgación de datos personales. Por ello, intervino la Dirección Nacional de Protección de

Datos Personales -dependiente de la AAIP-, que dictaminó en favor de entregar la información solicitada, pero dissociada teniendo en cuenta que hay investigaciones judiciales en curso, de modo que los datos no puedan ser vinculados a personas “determinadas o determinables” con base en lo establecido por el artículo 28 de la ley 25326.

7.b.1.c. Secretaría General de la Presidencia de la Nación

El caso se originó en 2018 con motivo de un pedido de información pública formulado por la Fundación Poder Ciudadano a la Casa Militar, perteneciente a la Secretaría General de la Presidencia de la Nación Argentina, para acceder a planillas de ingreso -en vehículos o peatonal- correspondientes a visitas recibidas por el presidente de la Nación en la residencia oficial “Quinta Presidencial de Olivos” desde el año 2016 hasta la fecha en que se respondiera la solicitud. La respuesta fue negativa, por lo que Poder Ciudadano presentó el reclamo ante la AAIP, que intimó a la Secretaría General de la Presidencia a cumplir con el requerimiento.

La cuestión -que llamativamente tuvo escasa repercusión pese a que se trataba de un pedido relacionado con visitas al presidente de la Nación- es de enorme interés considerando los argumentos esgrimidos por el sujeto obligado: invocando el decreto 174/2018, se explica que la Casa Militar tiene a cargo la seguridad de quien preside la Nación, de sus familiares directos, de la Casa de Gobierno y de la Residencia Presidencial de Olivos, entre otros.

El sujeto obligado afirmó además que correspondía evitar la trascendencia pública de información que es de carácter sensible, para neutralizar amenazas, riesgos o peligros sobre la figura de quien es titular del Poder Ejecutivo.

Pese a que Poder Ciudadano en su pedido adelantó que no objetaría la aplicación del principio de disociación de la ley 27275, tachándose por ejemplo de la información a entregar

aquellos datos que pudieran eventualmente vincularse con la seguridad presidencial, la Secretaría General entendió que hacer pública la nómina de personas que visitaron al presidente de la Nación es un asunto de seguridad, de modo que no podía haber disociación.

Las muy pocas explicaciones ensayadas no guardan relación con el tema: se aludía a situaciones vividas por quien era el presidente, Mauricio Macri, que pudieron poner en riesgo su integridad física, aunque todas ocurridas en el marco de actividades públicas y fuera de su residencia oficial. La Resolución AAIP N° 160/2018 hizo en este sentido un valioso aporte para esclarecer la cuestión y poner en evidencia ciertas contradicciones del sujeto obligado:

“Que, entonces, parecería como una afirmación dogmática apelar a cuestiones de seguridad de las personas sin que exista una correspondiente justificación y que entraría en directa contradicción con la práctica incluso acreditada en estas actuaciones que demuestra la publicación tanto en el Registro de Audiencias como en medios de comunicación, de reuniones, visitas y encuentros del señor presidente con diferentes personalidades. Que, a mayor abundamiento, si la información como un todo vinculada a las visitas al señor presidente es información reservada, tampoco sería posible publicarlas y difundirlas a través de diferentes medios y/o plataformas de consulta pública.

Que en tanto el propio organismo publica las audiencias del señor presidente y las difunde en medios de comunicación, puede concluirse que existe información como la solicitada que no es reservada, ni por cuestiones de seguridad, ni por otra razón que aparezca razonable. Que habiendo información que no revierte el carácter de reservada por cuestiones de seguridad y por lo tanto puede ser dada a conocer, no resulta comprensible por qué el sujeto obligado no entrega las planillas de entradas y

salidas a la Residencia Presidencial de Olivos para visitas al señor presidente o no entrega toda la información en su custodia aplicando el sistema de tachas?”. (Resolución AAIP 160/2018, página 4)

Luego de la intimación, Presidencia de la Nación envió por nota el día 24 de enero de 2019, una nómina de personas que habrían visitado al presidente Macri (en potencial pues no se lo aclara en la planilla), sin mencionar fecha ni horario de ingreso y egreso de cada visita; tampoco datos básicos como el DNI de las personas visitantes, para conocer efectivamente de quién se trataba; e incluso en algunos casos se menciona solamente el apellido, tornando mucho más difícil ese conocimiento.

Todo esto dio lugar a un reclamo de Poder Ciudadano por información incompleta, que -previa intervención de la AAIP- produjo la nueva respuesta del sujeto obligado, ratificando la información remitida. Finalmente, la AAIP, por Resolución N° 23/2019, declaró que la Secretaría General de la Presidencia de la Nación infringió el artículo 17, inciso b) de la Ley N° 27275, manteniéndose la publicación en el sitio web del órgano garante como sujeto obligado incumplidor.

7.b.1.d. Secretaría de Estado de Salud

Este caso se originó en un pedido de la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ) para que el Ministerio de Salud -meses después convertido en Secretaría luego de las medidas de reducción del gasto fiscal dispuestas por el entonces presidente Macri- informara desde el año 2011 en adelante: cantidad de manicomios, neuropsiquiátricos o institutos de internación monovalentes públicos y privados, cantidad de personas internadas, cantidad de

camas para internación, cantidad de personas muertas en esos ámbitos, cantidad de externaciones, protocolos de externación, inspecciones y evaluaciones, sanciones aplicadas y reintegros a obras sociales y/o empresas de medicina prepaga.

También la solicitud incluyó datos referidos a hospitales públicos y privados, camas para internación, cantidad de dispositivos alternativos a la internación y algo de enorme importancia que continúa sin cumplirse hasta el momento de culminarse esta investigación: qué hizo el Estado para reemplazar manicomios, neuropsiquiátricos o institutos de internación monovalentes en el marco de las obligaciones establecidas por la ley de salud mental N° 26.657¹¹⁴.

ACIJ presentó varios reclamos: uno por silencio del sujeto obligado, aunque luego comunicó que la respuesta fue enviada por correo electrónico. Una vez comprobado esto, el reclamo por silencio fue archivado, pero, cabía la posibilidad de un nuevo reclamo si el contenido de la respuesta fuera insatisfactorio. Es lo que sucedió.

A ese segundo reclamo, la ahora Secretaría de Salud respondió ampliando, pero nuevamente ACIJ entendió que había cuatro ítems del pedido presentado originariamente, que no habían sido suficientemente respondidos.

La Resolución AAIPN° 153/2018 intimó a la Secretaría de Salud a dar cumplimiento con lo pedido por ACIJ, considerando que la omisión de puntos en la respuesta encuadraba en silencio, ambigüedad, inexactitud o entrega incompleta, interpretándose que es una denegación sin fundamentación.

¹¹⁴ La situación de las personas con discapacidad en contextos de encierro psiquiátrico ha sido señalada con preocupación por el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas con motivo de las Observaciones finales sobre el quinto informe periódico de Argentina (CCPR/C/ARG/CO/5, 2016, párrafos 21 y 22) para que el Estado parte arbitre medidas orientadas a la plena aplicación de estándares internacionales y de la ley de Salud Mental.

La Resolución asimismo señaló que tampoco tal omisión podía suplirse alegando que se giraron actuaciones a la Dirección de Estadística e Información en Salud, dependencia cuya respuesta fue negativa. Es decir, no tiene esa información y por consiguiente allí acabó su cometido sin profundizar la búsqueda de los cuatro puntos que motivaron el reclamo: cantidad establecimientos públicos de salud mental, cantidad de camas, ocupación de estas y número de personas muertas. Fue contundente lo señalado por la AAIP al respecto:

“Que ello así toda vez que, tal como esta Agencia tuvo ya la oportunidad de señalar (v. Resoluciones AAIP N° 54 y N° 55, ambas del 6 de agosto de 2018), en los casos en que el organismo no cuente con la información que le es requerida, podría de todos modos verse obligado a obtenerla, producirla o procesarla en el marco de una solicitud de acceso, cuando aquél tenga el deber legal de hacerlo (artículo 13 de la Ley N° 27275), lo que puede venir impuesto por sus propias funciones y atribuciones gubernamentales, a fin de satisfacer el derecho de la comunidad de estar informada sobre asuntos públicos (artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos).” (Resolución AAIP 153/2018, página 5)

El 13 de diciembre de 2018, la Secretaría de Salud por medio de su responsable de acceso a la información pública indicó que había enviado nueva respuesta a ACIJ con “datos actualizados” que prolongaron el estado de entrega de información parcial. Es por todo ello que el caso continúa publicado en el sitio, juntamente con otros sujetos obligados incumplidores.

7.b.1.e. Empresa EDESUR

En este caso, la AAIP por Resolución N° 9 E/2018 intimó a una empresa privada que presta el servicio público de distribución de energía eléctrica a que cumpla con el pedido de información presentado por una persona física, sobre datos de facturación en el marco del Convenio formalizado entre el Municipio de Quilmes y EDESUR por el cobro de la Tasa por Alumbrado Público de esa ciudad.

La empresa alegó que la solicitud encuadraba en las excepciones del artículo 8 inciso c de la ley 27275: secreto industrial, comercial, financiero, científico, técnico o tecnológico cuya revelación pudiera perjudicar el nivel de competitividad o lesionar los intereses del sujeto obligado.

La AAIP entendió que divulgar montos facturados por la empresa en virtud de la referida tasa municipal, no es un secreto que afecte competitividad o intereses, y mucho menos si se trata de un servicio público.

Luego de la intimación, respondió el sujeto obligado EDESUR. Primeramente, refirió que en verdad debiera informar estas cuestiones el ente regulador (ENRE); y en segundo lugar, acompañó planillas con datos numéricos en distintas columnas sobre luminarias de lámparas de mercurio, led, halógenas, bajo consumo, entre otras; lo mismo hizo con semáforos en la vía pública, períodos a los que corresponde, sumas dinerarias sin mayores precisiones, sin una explicación que permita comprender mejor la información entregada.

Tal situación se le hizo saber a la empresa, para que desdoble las respuestas y aclare con mayor precisión qué se está informando. La empresa nunca respondió y por consiguiente persiste su incumplimiento, publicado en el sitio de la AAIP.

7.b.2. Año 2019

7.b.2.a. Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP)

Caso 1

El primer caso de incumplimiento de este sujeto obligado se originó en un pedido de información dirigido a su titular en ese momento: Leandro Cuccioli, sobre reembolsos de impuestos por exportaciones realizadas a través de puertos patagónicos en el marco de la ley N° 23018 y el decreto N° 2229/15 entre los años 2012 y 2018 inclusive.

Concretamente, se requirió acceso a: personas beneficiarias de cada gasto, monto percibido por cada una; datos sobre el gasto y beneficio resultantes con respecto a cada decil y/o quintil poblacional o bien el impacto de esos gastos tributarios en función del nivel económico social de quienes recibían tales beneficios.

AFIP respondió solamente por los períodos 2015 y 2016, indicando que los beneficiarios fueron 149 exportadores. Sobre el pedido referido a la incidencia del gasto en los quintiles o deciles poblacionales, manifestó escuetamente que carecía de esos datos.

De los considerandos de la Resolución de la AAIP sobre este caso, surge que ACIJ presentó un pedido de acceso a la información similar en el mes de agosto de 2018 ante el Ministerio de Producción, respondiendo el organismo que el requerimiento era de competencia de la AFIP.

Esto llevó a una nueva presentación de ACIJ ante el organismo recaudador de impuestos, reiterando la solicitud originariamente formulada, más otro requerimiento acerca de la actuación de la Dirección de Aduanas (dependiente de la AFIP) en relación con la tramitación y obtención del beneficio tributario mencionado.

AFIP comunicó que habría prórroga en su respuesta con base en lo establecido por el artículo 11 de la ley 27275, hasta que finalmente reiteró su respuesta: no existían datos sobre personas físicas y/o jurídicas beneficiarias de reembolso a exportaciones, excepto entre el día 11 de noviembre de 2015 y el 2 de diciembre de 2016; y sobre el papel de la Aduana, expresó que se controlaba el destino de la exportación y existencia del certificado de origen de la mercancía, autorizando o no el beneficio, pero en ningún caso expidiendo certificado.

La información requerida -que todavía no había sido respondida- llegó el 28 de enero de 2019: AFIP denegó parcialmente la solicitud de acceso a la información presentada por ACIJ con respecto a brindar datos de personas que hubieran recibido reembolsos, montos individualizados y perfil económico social de quienes fueron beneficiados.

De los cuatro puntos solicitados, ACIJ reclamó ante la Agencia de Acceso a la Información Pública solamente por el que pedía conocer los nombres de personas físicas y jurídicas y los montos, que fuera denegado sin adecuada fundamentación por el sujeto obligado. Tiempo después, AFIP invocó -fuera de término- el secreto fiscal como argumento para no informar, que fue rechazado por la AAIP.

La cuestión de fondo a resolver era si podía encuadrarse el caso en la protección de datos personales, restringiendo la información con base en el artículo 8° inciso i) de la ley 27275 que alude a la excepción cuando se tratare de datos personales, no aplicando entonces la disociación, salvo que se cumpla con las condiciones de licitud previstas en la ley 25.326.

Es por ello que -tal como sucedió con el sujeto obligado Ministerio de Seguridad, antes desarrollado en este capítulo de la investigación- aquí también intervino la Dirección Nacional de Datos Personales, dictaminando en abril de 2019 que eran datos personales y era factible entregar la información, pero de manera disociada, para que no se atribuyera cada dato entregado a una persona determinada o determinable.

El dictamen de la Dirección Nacional expresó que, al divulgarse datos patrimoniales de personas, aunque no sean de carácter sensible de acuerdo con la ley 25326 (filiación política, gremial, condición religiosa, orientación sexual, entre otras) correspondía encuadrar la situación en las excepciones del artículo 8 ya mencionado.

La AAIP por Resolución N° 72/2019, dejó establecido un razonable criterio, para aplicar en este caso y en otros similares que lleguen en el futuro: divulgar los datos requeridos no afecta la tranquilidad del ánimo de las personas contribuyentes, ya que no se están entregando declaraciones juradas impositivas; y si se tratare de contribuyentes que reciben beneficios tributarios, la expectativa de privacidad es menor, precisamente por el trato diferenciado que se les asigna, más allá del principio constitucional de igualdad ante la ley en materia de cargas tributarias.

Además -señaló la AAIP- hay una regla de transparencia activa sobre la gestión de los recursos públicos que prevé la ley 27275 en su artículo 32 inciso “f”, a fin de que la información de cada sujeto obligado esté visualmente accesible, claramente expresada, estructurada y con posibilidad de ser reutilizada, siendo uno de los ítems que menciona el artículo, que alude al deber de publicar transferencias de fondos provenientes o dirigidos a personas humanas o jurídicas, públicas o privadas y sus beneficiarios, enfatizándose que no puede desconocerse el mandato legal de publicidad.

La Resolución del director de la AAIP, dispuso que la Administración Federal de Ingresos Públicos, en el plazo legal de diez días hábiles, ponga a disposición la información que motivó el reclamo.

Sin embargo, AFIP figura como sujeto obligado incumplidor en el sitio web de la AAIP, pues no ha respondido satisfactoriamente la intimación.

Caso 2

En noviembre de 2018, la misma organización: ACIJ, pidió a las autoridades de AFIP -Leandro Cuccioli- datos sobre cantidad de personas beneficiarias, identidad y montos de quienes estaban excluidos del impuesto a la ganancia mínima presunta del artículo 5° de la ley N° 27264¹¹⁵. Igual pedido efectuó sobre el beneficio de tomar a cuenta de ganancias al impuesto sobre los créditos y débitos bancarios¹¹⁶, y sobre considerar a cuenta de ganancias inversiones productivas realizadas según la misma norma.

Con el plazo para responder prorrogado y holgadamente excedido, AFIP envió por correo electrónico en febrero de 2019 datos sobre cantidad de contribuyentes con dichos beneficios, pero a la vez denegó la solicitud de acceso a la identidad y montos involucrados en cada uno de los beneficios, invocando la protección del secreto fiscal pues se trataba de información referida a patrimonio, ingresos, giro comercial de contribuyentes.

El reclamo de ACIJ se enfocó puntualmente en la no información sobre identidades y montos correspondientes a los beneficios previstos respecto del impuesto a las ganancias en los artículos 6 y 23 de la ley N° 27264.

Mediante la Resolución N° 95/2019, al decidir sobre este reclamo, la AAIP refiere - igual que en el caso anterior sobre exportaciones por puertos patagónicos- que el sujeto obligado ha invocado el deber de preservar el secreto fiscal de la ley N° 11683 para no entregar datos de contribuyentes.

La Resolución del órgano garante trajo a colación -como aporte novedoso en la construcción de precedentes para ser aplicados en futuros reclamos sobre acceso a la

¹¹⁵ La ley crea beneficios impositivos para micro, pequeñas y medianas empresas de Argentina.

¹¹⁶ Este impuesto fue creado por ley 25413/2001. Se aplica una alícuota del seis por mil sobre créditos y débitos realizados mediante depósitos y extracciones en cuenta corriente bancaria.

información pública- la ley N° 27430/2017, que es posterior a la ley 27275, y cuyo artículo 222 agregó a la normativa sobre secreto fiscal lo siguiente:

“La información amparada por el secreto fiscal contenido en este artículo se encuentra excluida del derecho de acceso a la información pública en los términos de la ley 27275 y de las leyes que la modifiquen, sustituyan o reemplacen.”

Según esta norma de 2017, el secreto fiscal pasó a ser otra excepción que justifica la decisión de reservar datos y no divulgarlos.

La AAIP al decidir, saludablemente, recordó en los considerandos de la Resolución, que el secreto fiscal tiene limitaciones, señalando por ejemplo que balances y estados contables de naturaleza comercial presentados por las personas contribuyentes o responsables (conforme el artículo 101 de la ley N° 11683 de procedimiento tributario) no son secretos: es información contenida en el legajo de las sociedades comerciales como lo indica la ley específica N°19550/1972 en su artículo 9.

Sostuvo la AAIP, asimismo, que al difundir datos como los requeridos por ACIJ no se afecta la tranquilidad del ánimo de las personas contribuyentes, reiterando lo ya explicado en el caso anterior, sobre la menor expectativa de privacidad de quien es contribuyente si está recibiendo algún beneficio que implica un trato diferente respecto de otras personas.

La AAIP intimó a la AFIP a cumplir con lo solicitado por la ACIJ en el plazo legal de 10 días hábiles. Sin embargo, el sujeto obligado no acató la intimación y figura en el sitio de la Agencia, en la nómina de organismos incumplidores.

7.b.2.b. Administración Nacional de Aviación Civil (ANAC)

Caso 1

En marzo de 2019, una persona física: Lucas Marisi, pidió acceso a la información pública ante el Ministerio de Transporte para que el Organismo Regulador del Sistema Nacional de Aeropuertos (ORSNA) ponga a disposición los archivos originales en formato PDF sobre estudios de impacto ambiental de la Base Aérea El Palomar ubicada en el partido de Morón, provincia de Buenos Aires¹¹⁷, que hubiera realizado la empresa Aeropuertos Argentina 2000 (AA2000).

En la solicitud se expresa que las copias escaneadas, por su falta de nitidez y definición impedían un adecuado acceso a la información. Al no contestar el sujeto obligado y presentarse por consiguiente un reclamo ante la AAIP, luego de su intervención el Ministerio de Transporte respondió que en función de lo manifestado por el ORSNA las actuaciones son enviadas a la Administración Nacional de Aviación Civil (ANAC), notificándose de ello al Sr. Marisi.

Al archivarse la petición, el peticionante interpuso un reclamo que, luego de la intervención de la AAIP dio lugar a una respuesta por parte del Ministerio de Transporte, señalando que los documentos pedidos en verdad los tenía el concesionario AA2000 S.A., pudiendo el requerimiento ser canalizado ante esa empresa, en carácter de sujeto obligado de la ley 27275, por prestar un servicio público.

Asimismo, ANAC informó que los documentos solicitados fueron remitidos a un expediente en trámite judicial cuyo actor lleva el mismo apellido que quien peticionó acceso a la información pública: “Marisi L. y otro c/ Poder Ejecutivo Nacional - PEN -Ministerio de

¹¹⁷ En las instalaciones de esta Base Aérea Militar convertida en aeropuerto comercial en 2018, comenzaron a operar las líneas aéreas denominadas low cost: Fly Bondy y JetSmart.

Transporte de la Nación y Otro s/ Amparo Ambiental” (Expte. N° 113686/2017) del Juzgado Federal en lo Civil y Comercial y Contencioso Administrativo de San Martín N° 2. Por ende, podría acceder a los estudios de impacto ambiental si solicitaba el expediente en el juzgado.

El Sr. Marisi, en una nueva presentación, reiteró que solamente pudo acceder a copias mal escaneadas, inexactas, incompletas, sin que exista coincidencia con el índice del mencionado documento.

La AAIP pidió entonces a la ANAC la documentación que estuviera en su poder relacionada con el pedido del Sr. Marisi. Cuando el sujeto obligado la envió y se corrió vista al peticionante, este señaló que la información ambiental era insatisfactoria.

La AAIP, por Resolución N° 83/2019 de mayo de 2019, decidió intimar a la ANAC a entregar los informes ambientales en el formato digital solicitado u otro que garantice adecuadamente conocer la información allí detallada, considerando que quien petitionó no pudo acceder a los archivos de modo que pudieran visualizarse nítidamente los gráficos, sin que tampoco existan explicaciones sobre el estado o formato de la documentación en poder de la concesionaria.

En junio de 2019, ANAC reiteró que el informe estaba en el expediente judicial en trámite en la justicia federal de San Martín y que los archivos antes remitidos eran los únicos disponibles.

En definitiva, la ANAC como sujeto obligado figura en la nómina de incumplidores en el sitio web institucional de la Agencia de Acceso a la Información Pública.

Caso 2

Este pedido de acceso a la información fue efectuado ante la ANAC en el mes de abril de 2019 por la misma persona que inició el caso 1: Lucas Marisi, en relación con documentación sobre la Base Aérea de El Palomar, antes mencionada.

Luego de interpuesto el reclamo por la falta de respuesta del sujeto obligado e intervenir la AAIP intimando, la ANAC envió una nota haciendo saber que el pedido de información era sobre datos que están materialmente agregados en actuaciones judiciales, siendo Marisi letrado patrocinante en las mismas.

Fue así que ANAC respondió encuadrando la cuestión en las excepciones del artículo 8, inciso g) de la ley 27275. Es decir: la causa judicial estaba tramitando, no había motivos para brindar información, debía respetarse el debido proceso y -si lo deseara quien ha petitionado- podía tomarse vista del expediente en el juzgado federal competente.

La AAIP consideró que el sujeto obligado no dio explicaciones fundamentadas para invocar una excepción contemplada en la ley 27275, cuando afirma que la entrega de información podría implicar revelar estrategias, técnicas, procedimientos acerca de un expediente judicial y que por ello se afectaría el debido proceso¹¹⁸.

Por Resolución AAIP N° 133/2019 se dispuso intimar al sujeto obligado a entregar la información requerida, persistiendo el incumplimiento. Por consiguiente, fue incluido en la nómina respectiva.

7.b.2.c. Radio y Televisión Argentina (RTA)

Caso 1

¹¹⁸ Un reclamo de similar contenido y resultados en el mismo año (2019) fue interpuesto ante la AAIP por otra persona: María Cecilia Brusa.

El primer caso se originó en un pedido de acceso a la información pública presentado en febrero de 2019 por una persona física: Federico Giammaria, requiriendo a las autoridades de Radio y Televisión Argentina Sociedad del Estado (RTA S.E.) información sobre un programa de la TV Pública (Canal 7) denominado "*Automovilismo para Todos*", en el aire desde el año 2012.

Concretamente, pidió acceder al costo total que insumió e insume realizar dicho programa en el período que va de 2012 hasta el momento de ingresado el pedido; aportes que el Estado hizo desglosando la información por año; contratos existentes entre el Estado y la ACTC (Asociación Corredores Turismo de Carretera); compromisos asumidos por la TV Pública y datos sobre “explotación publicitaria”.

Aquí quedó configurado el silencio ante la falta de respuesta del sujeto obligado, incluso luego de que fuera formulado el reclamo por el peticionante, la AAIP intimó a RTA SE a que cumpla con la entrega de información. Sin embargo, persistió el incumplimiento.

La AAIP por Resolución N° 78/2019, hizo lugar al reclamo contra RTA S.E., señalando que como tampoco el sujeto obligado respondió una primera intimación, era un grave incumplimiento a la ley 27275, por lo que se decidió investigar el accionar irregular en los términos del artículo 18 de la ley N° 27275, que establece la responsabilidad de funcionarias y funcionarios que con su desempeño obstaculicen el cumplimiento de la ley. Además, se requirió a RTA S.E. que -más allá de este caso puntual- arbitre medidas en materia de organización, procedimientos y recepción de pedidos de información, a fin de cumplir con la mencionada norma.

Caso 2

Este reclamo lo inició una persona física: Ariel Riera Moncho, quien en junio de 2019 pidió con la modalidad de trámite a distancia a la Jefatura de Gabinete de ministros del Poder Ejecutivo Nacional, acceso a la información pública -por no estar disponible en el sitio web de RTA S.E.- los presupuestos asignados y ejecutados por la TV Pública Argentina entre 2015 y 2018 inclusive. Además, requirió la entrega de una copia del organigrama de la TV Pública Argentina detallando áreas y número de personas que allí se desempeñan, incluyendo el personal contratado.

El pedido comprendió también la entrega de copias de actuaciones en las que la TV Pública fuera parte actora (por ejemplo, un pleito iniciado contra la empresa constructora del edificio en que funciona Canal 7 en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en Avenida Figueroa Alcorta y Tagle); acceso a libros de actas y minutas de reuniones de directorio de RTA entre los años 2010 y 2019, y de cuando su denominación era Argentina Televisora Color (ATC); y datos sobre los ciclos televisivos: “Cada Noche” y “El Marginal 2”.

Como el pedido ingresó por Jefatura de Gabinete de ministros, desde allí se giró a quien era responsable de acceso a la información pública de RTA S.E. Transcurrido el plazo legal sin que hubiera respuesta, el peticionante hizo el reclamo ante la AAIP, que intimó al sujeto obligado. Interín, una comunicación de RTA S.E. sobre la designación de otra persona como responsable de acceso a la información pública, motivó que se reiterara la intimación a cumplir. Sin embargo, RTA nunca respondió la intimación, de modo que incurrió en silencio.

La Resolución AAIP N° 150/2019 intimó a RTA S.E. a entregar en el plazo legal la información requerida. Posteriormente, en octubre de 2019, el sujeto obligado mediante su responsable de acceso a la información pública manifestó haber cumplido con lo pedido. Sin

embargo, RTA S.E. continúa en el sitio web de la AAIP como organismo incumplidor, leyéndose la siguiente observación: “*entregó información parcial*”¹¹⁹.

7.b.2.d. Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología

Caso 1

Este reclamo se originó con motivo del pedido de una persona física: José Lucas Magioncalda, en el mes de marzo de 2019, a fin de que el Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología brinde información detallada por cada establecimiento educativo en relación a los resultados de la última prueba ‘*Aprender*’ que evalúa el desempeño de estudiantes de escuelas públicas y privadas. La solicitud fue exclusivamente sobre Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

El tema es de enorme interés público. La ley nacional de educación N° 26206/2006 - artículo 94- confiere al sistema educativo:

“...la responsabilidad principal en el desarrollo e implementación de una política de información y evaluación continua y periódica del sistema educativo para la toma de decisiones tendiente al mejoramiento de la calidad de la educación, la justicia social en la asignación de recursos, la transparencia y la participación social”

¹¹⁹ Consulta realizada en www.argentina.gob.ar/aaip el 2 de febrero de 2020

Queda claro que los datos recogidos de las evaluaciones constituyen insumos de mucho valor para tener un diagnóstico que permita adoptar políticas públicas destinadas a mejorar la educación.

El Ministerio -a través de la Secretaría de Evaluación Educativa- denegó el acceso a la información basándose en el artículo 97 de la ley N° 26206, que establece la reserva del nombre de las instituciones en cuyo ámbito se realizaron las evaluaciones de aprendizaje para evitar la estigmatización (de la institución y de quienes fueron evaluados).

Al no hacer lugar al pedido, el Ministerio también invocó el “*secreto estadístico*” del decreto ley N°17622/1967. En definitiva, para el sujeto obligado no correspondía informar por encuadrar la solicitud en las excepciones del artículo 8 inciso d de la ley 27275: cuando en los datos requeridos estén comprometidos derechos o intereses legítimos de un tercero que hayan sido obtenidos confidencialmente.

Luego de formulado el reclamo por el peticionante ante la AAIP, en abril de 2019 el Ministerio reiteró que, en su carácter de órgano efector de la información, consideraba prioritario el secreto estadístico por sobre el interés de los individuos, de modo que los resultados se compartían en la comunidad educativa que integran personal docente, estudiantes y sus responsables parentales.

Sobre lo decidido por la AAIP en el caso en análisis han surgido enriquecedoras enseñanzas, cuyos aspectos salientes son:

- Más allá del resguardo de la información estadística que hace a su secreto, no basta con simplemente invocar esta figura para denegar información, pues el sujeto obligado debe acreditar:

“1) que la información fue obtenida de terceros exclusivamente con fines estadísticos; 2) bajo promesa de mantener su reserva; 3) en el marco del plan anual de estadísticas y censos (artículos 4 y 5 del decreto ley N° 17.622) o por indicación de la autoridad que coordina el Servicio Estadístico Nacional (artículos 1 y 3 del Decreto N° 3110/70), y 4) que es utilizada únicamente para esa finalidad por los organismos del Estado.” (Resolución AAIP N° 80/2019, considerandos, pág. 3)

- Hay obligaciones de las autoridades educativas con el Sistema Estadístico Nacional, recordando en este sentido que el decreto N° 1831/1993 alude al suministro de información sobre indicadores de deserción, repitencia y desempeño educativo.
- Cuando el Consejo Federal de Educación (CFE) reguló el operativo de evaluación “Aprender” no se contempló la reserva de información obtenida de cada uno de los establecimientos (Resoluciones CFE N° 280/2016 y N° 324/2017).
- Si los denominados “reportes por escuela” son divulgados en el ámbito de la comunidad educativa con la posibilidad de que lleguen a quienes no son parte de esos establecimientos, no hay secreto estadístico sino una *“difusión restringida a un determinado sector de la comunidad”*
- Según el “Manual de organización estadística, tercera edición: El funcionamiento y organización de una oficina de estadística”, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, División de Estadística, ONU, Nueva

York, 2004, ST/ESA/STAT/SER.F/88, párr. 526, el organismo que recabe datos estadísticos debe dar seguridad a las personas encuestadas haciéndoles saber que esa información no está al alcance de quienes tengan intenciones dolosas; y también que esa información no puede ser compartida con autoridades (políticas, de control, de diseño de políticas públicas del país)

- La información obtenida y procesada en los operativos de evaluación se genera en virtud de la ley nacional de educación N° 26206, por lo que hay otros propósitos que no son meramente estadísticos, con base en un cuadro de situación que puede arrojar la evaluación en términos de diseño, implementación, gestión y control de políticas públicas educativas
- Sin perjuicio de lo que diga la ley nacional de educación 26206 (artículo 97) sobre resguardar la identidad de estudiantes, docentes y establecimientos con motivo de operativos de evaluación y con el propósito de prevenir la estigmatización, es necesario *reinterpretar las normas* que disponen reservas en materia de información para armonizarlas con los principios de la ley 27275 y la jurisprudencia existente, por ejemplo en materia de máxima divulgación como regla para el acceso a la información pública.
- La estigmatización que se pretende evitar no difundiéndose los resultados de la evaluación por institución educativa, en verdad ya existe como consecuencia de situaciones de desigualdad social. Acceder a la información -observando estrictamente el deber de reserva de los nombres de estudiantes evaluados- es una suerte de pre-requisito para asegurar el derecho a una educación de calidad, en condiciones de igualdad y no discriminación.

- El acceso a la información facilita la participación ciudadana a fin de diseñar, implementar y posteriormente evaluar políticas públicas en general y las educativas en especial, incluyendo el indispensable control sobre cómo el Estado gestiona los recursos.

La AAIP por medio de la Resolución N° 80/2019, intimó al Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología (ministro Alejandro Finocchiaro) a que brinde en el plazo legal la información solicitada.

El 7 de junio de 2019, el Ministerio respondió la intimación a través de una nota, señalando -entre otros puntos- que hubo en el formato de la evaluación un compromiso expresado a docentes y estudiantes de confidencialidad y reserva en los términos del decreto ley 17622/67, y que no correspondía hacer una reinterpretación de normas vigentes en materia educativa teniendo en cuenta lo que establecen normas posteriores sobre temáticas que no son las educativas.

Asimismo, el Ministerio señaló que los resultados efectivamente se difundieron a nivel nacional (no por establecimiento), desglosando los datos por regiones: NEA, NOA, Cuyo, Centro y Patagónica, existiendo además una Plataforma Interactiva de Datos para acceder a ciudades en cada una de las regiones; y que los reportes por escuela son un medio para retroalimentar a cada una de esas instituciones y a sus respectivas comunidades educativas, acompañando los reportes con guías de apoyo conteniendo recomendaciones para trabajar en diferentes cuestiones.

Sostuvo el sujeto obligado que, de esta manera, las escuelas emprenden un proceso de autoevaluación orientado a mejorar el proyecto institucional; que asimismo existe la Revista “*Aprender*” para docentes y estudiantes, y también cartillas informativas de

sensibilización para que las familias conozcan sobre la prueba y participen reflexionando. En el mismo sentido, se informa la existencia de manuales de aplicación para la evaluación según diversos roles.

El Ministerio pidió que se considere lo expuesto y se publique.

La AAIP ha publicado en su sitio web estos señalamientos del sujeto obligado que, sin perjuicio de ello, figura como incumplidor de la obligación de acatar la intimación del órgano garante.

Caso 2:

En este reclamo, una persona física: Enrique Alejandro Specogna, presentó en el mes de setiembre de 2019 un reclamo a la AAIP con motivo del silencio en que incurrió el sujeto obligado Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología al requerírsele en el mes de julio del mismo año, acceso a la información sobre aportes del Tesoro Nacional en varios ítems: transferencias no automáticas del Ministerio de Educación; programa Conectar Igualdad; Fondo Federal Solidario; programas 700 Escuelas y más escuelas 6, todo desde el año 2015 y desglosado por jurisdicción, escuela y/o estudiante destinatario y destinataria.

Al intervenir la AAIP y disponer la intimación al Ministerio, este contestó que el pedido de información había sido iniciado vía mensaje dirigido a una dirección electrónica no habilitada en el sitio web oficial para ese trámite.

El sujeto obligado respondió indicando links de sitios web oficiales para encontrar los datos solicitados: <https://www.argentina.gob.ar/educacion/transparencia/presupuesto> y <https://www.presupuestoabierto.gob.ar/sici/destacado-quien-gasta>

Dejó asimismo aclarado que si se necesitaran más detalles el pedido debía dirigirse al Ministerio de Hacienda, por sus funciones en materia presupuestaria. En el mes de octubre,

el peticionante interpuso reclamo ante la AAIP expresando que los citados links no contenían los datos enumerados en la solicitud. Manifestó además que resultaba inverosímil la imposibilidad del Ministerio para no informar acerca de su propio presupuesto.

De la decisión adoptada por la AAIP pueden extraerse -también en este caso- varias enseñanzas a través de precisos criterios de aplicación en casos sobre incumplimientos a la ley 27275:

- La respuesta puede ser satisfecha a través de la derivación al acceso a un link si se tratare de una pregunta de tipo general. Aquí la Agencia trae a colación un precedente: la Resolución 2019-213-APN-AAIP en el que efectivamente se admitió el link como respuesta, pero porque el pedido de información era de carácter general sobre programas del sujeto obligado; mientras que, en el caso en análisis, el pedido era sobre programas concretos cuyos detalles no estaban disponibles en esos enlaces.
- Si el sujeto obligado, habiendo tenido dos instancias para responder, lo hace en términos genéricos e incompletos, no está respetando el principio de buena fe que rige la ley 27275.
- No se ha cumplido además con el artículo 10 de la ley al omitir anotar al solicitante que determinados datos de programas sobre infraestructura u obras en escuelas no estaban en su poder y debía informarlos al por entonces Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda¹²⁰.

¹²⁰ Vale aclarar que, si el dato no estaba en poder del sujeto obligado, pero sí en poder de otro, debía haberlo girado al Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda en relación a los puntos que estaba imposibilitado de responder; e incluso, tratándose de datos relacionados con el presupuesto del Estado nacional, si desconociera qué área posee esos datos, debía remitirlos a la AAIP para que proceda en consecuencia.

Por Resolución del director de la AAIP N° 228/2019, se dispuso en noviembre de 2019 intimar al sujeto obligado a que entregue la información requerida, con la salvedad de los puntos referidos a datos obrantes en poder de otro sujeto obligado (es decir, el antes citado Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda).

El Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología, a través de una nota enviada el día 28 de noviembre de 2019, rechazó lo resuelto por la AAIP, haciendo saber entre otras cuestiones, que respetaba los principios de la ley 27275 y que de acuerdo con la misma norma (artículo 5) la información solicitada se entregaba en el estado en que se encontrare, sin que el sujeto obligado deba procesarla o clasificarla.

En el sitio web de la AAIP, el Ministerio figura en la nómina de organismos incumplidores de la ley, con la leyenda: “*respuesta insatisfactoria*”

7.b.2.e. Banco de Inversión y Comercio Exterior (BICE)

En este caso, una persona física: Juan Chiummiento, presentó en abril de 2019 un pedido de acceso a la información ante el por entonces Ministerio de Producción y Trabajo de la Nación, para que brinde datos sobre créditos otorgados entre abril de 2018 y marzo de 2019 por la institución financiera estatal *Banco de Inversión y Comercio Exterior* (BICE) destinados a empresas de Santa Fe: detalles de los proyectos aprobados, nombres de las empresas prestatarias, montos recibidos en cada caso.

El Ministerio giró las actuaciones al Banco y lo comunicó a la persona peticionante. El BICE no respondió en el plazo legal de 15 días hábiles, por lo que el Sr. Chiummiento interpuso un reclamo ante la AAIP, que decidió intimar al sujeto obligado a través de su

máxima autoridad (Francisco Cabrera, quien antes se desempeñó como ministro de Industria en la gestión del presidente Mauricio Macri) a que entregue la documentación solicitada.

La falta de respuesta configuró el silencio del artículo 13 de la ley 27275. Si la ausencia de fundamentación de la denegación conduce a la nulidad de ese acto por el sujeto obligado, el silencio es mucho más: es la falta total de fundamentación.

La AAIP, por Resolución N°114/2019, decidió dos intimaciones en relación al BICE: en primer lugar, que se ponga a disposición la documentación requerida en el plazo de 10 días hábiles; y en segundo lugar, advirtiendo con motivo de este reclamo que el sujeto obligado no había cumplido con un requisito básico de la ley 27275: se le intimó a designar una persona responsable de acceso a la información pública como manda el artículo 30, a fin de que ejerza las funciones del artículo 31 de la mencionada norma.

También, de oficio, la AAIP dejó establecido que ante la eventualidad de estar comprometidos datos personales en los términos de la ley 25326, si eso ocurriera, se entregará la información realizando el procedimiento de disociación con respecto a aquellos datos que deban ser resguardados.

El sujeto obligado no entregó la información, y tampoco ha designado responsable de acceso a la información pública¹²¹.

7.b.2.f. Empresa Telefónica de Argentina

Este es el segundo de los casos en análisis que involucra a un sujeto obligado que es empresa de servicios públicos. La Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ) pidió

¹²¹ Consulta realizada en www.bice.com.ar el 29 de marzo de 2020.

a Telefónica de Argentina acceder a información relacionada con su actividad, entre otras: número de usuarias y usuarios de telefonía fija y de servicios de internet en polígonos indicados en la solicitud y si está cubierta la telefonía fija.

Yendo a lo sustancial de la cuestión planteada, la AAIP en primer lugar interpretó el inciso i del artículo 7 de la ley 27275, en el que encuadra Telefónica: la norma menciona a “concesionarios, permisionarios y licenciatarios de servicios públicos” y luego a “concesionarios permisionarios de uso del dominio público, en la medida en que cumplan servicios públicos y en todo aquello que corresponda al ejercicio de la función administrativa delegada y contratistas, prestadores y prestatarios bajo cualquier otra forma o modalidad contractual”.

La AAIP en su Resolución, señaló que Telefónica de Argentina S.A. en virtud de la ley N° 27078, es licenciataria del servicio público de telefonía fija y de tecnología de la información y tiene la obligación de referenciar geográficamente los datos; esto es: identificación del usuario usuaria, domicilio de prestación del servicio, nombre y apellido de quien es titular del servicio. En definitiva: son los datos obrantes en las históricas guías telefónicas que anualmente editaron estas empresas. Se reconoció que la empresa no estaba obligada a brindar información por “polígonos”, como requiere la Asociación, pero sí por geolocalización.

Telefónica S.A. asimismo, había manifestado que el servicio de internet no es un servicio público, de modo que no sería con respecto a esta prestación un sujeto obligado en los términos de la ley 27275. Aquí es interesante la posición asumida por la AAIP: si la empresa consideraba que no le correspondía la obligación a informar, debía sostenerlo en el marco del artículo 8 de la ley, señalando específicamente la causal; pero no cabía hacerlo invocando el artículo 7 porque es un sujeto obligado.

Más adelante, la AAIP reforzó argumentalmente el deber de la empresa de informar: el “Manual de requerimiento de Información para los Prestadores de los Servicios de Telecomunicaciones” (Resolución de la Comisión Nacional de Comunicaciones -CNC- N° 2220/2012) establece que los operadores tienen la obligación de producir información sobre servicios de internet y servicio básico telefónico.

También, como en otros casos vistos, aquí intervino la Dirección Nacional de Datos Personales (DNPDP) que depende de la AAIP, pues en el requerimiento de información presentado por ACIJ podían verse afectados datos personales. El dictamen de esta Dirección Nacional puso dos condiciones para que la empresa suministre la información: a) el previo consentimiento expreso, libre e informado de la/s persona/s usuaria/s; y b) la aplicación del procedimiento de disociación, para que no sea atribuida a personas determinadas o determinables la información entregada.

La AAIP, por Resolución N° 175/2029, tuvo en cuenta lo señalado en relación con datos personales por la Dirección Nacional competente, e intimó a Telefónica de Argentina S.A. a informar lo pedido por la asociación reclamante, indicando que para ello deberá usar tachas en caso de que correspondiere disociar datos.

Sin embargo, Telefónica de Argentina no acató la intimación; y es por ello la empresa figura en el sitio de la AAIP, en la nómina de organismos que no han cumplido con la ley 27275, con la leyenda: “*respuestas insatisfactorias*”

7.c. Impulso de investigaciones administrativas ante los sujetos obligados

El artículo 24 de la ley 27275, que enumera las competencias y funciones de la AAIP, contiene en dos de sus incisos adecuadas herramientas para ese fin: el inciso “p”

establece la función de “Promover las acciones judiciales que correspondan, para lo cual la Agencia de Acceso a la Información Pública tiene legitimación procesal activa en el marco de su competencia”; y el inciso “q”, contiene la función de “Impulsar las sanciones administrativas pertinentes ante las autoridades competentes correspondientes en los casos de incumplimiento a lo establecido en la presente ley”.

Por consiguiente, para que las obligaciones impuestas por la AAIP en los reclamos resueltos sean de efectivo cumplimiento, la Agencia debe hacer las presentaciones judiciales que correspondieren según cada caso y teniendo en cuenta las circunstancias del incumplimiento (penal, ante la posible comisión de delitos del funcionariado público involucrado; contencioso administrativo, para ordenar con los medios de que dispone un tribunal de justicia, el cumplimiento de lo dispuesto por el órgano garante).

En el mismo sentido, deben procurarse otras sanciones de tipo administrativo para quienes incumplieron, incurrieron en irregularidades y/o en actitudes dilatorias, debiendo en estos casos canalizarlas ante las máximas autoridades de los sujetos obligados para que se sustancien las respectivas investigaciones.

Sobre esta cuestión, debe tenerse presente además que el artículo 18 de la ley 27275, califica como falta grave la conducta de quienes, ejerciendo funciones públicas, obstruyeren de manera arbitraria el acceso a la información y obstaculizaren el cumplimiento de la ley; todo ello sin dejar de considerar las responsabilidades administrativas, patrimoniales y penales que pudieran caberles.

La Agencia da cuenta en su sitio web institucional, del impulso de investigaciones de tipo administrativo durante 2018 y 2019 en cinco casos: cuatro corresponden a un mismo

sujeto obligado, el por entonces Ministerio de la Producción y Trabajo y el restante al Ministerio de Transporte. En ningún caso se informa qué sucedió con las investigaciones luego de ser impulsadas.

7.c.1. Ministerio de la Producción y Empleo

El director de la AAIP dispuso por Resoluciones 134/2018 y 146/2018, requerir al por entonces ministro Dante Sica, que se inicien investigaciones administrativas en la órbita de la Secretaría de Gobierno de Trabajo y Empleo, a fin de deslindar responsabilidades derivadas de incumplimientos e irregularidades con motivo del pedido de acceso a la información presentado por Mónica Andrea Muscolino. Concretamente, fueron señaladas la intervención de una asesora legal no designada para la función de responsable de acceso a la información pública, y también la decisión de prorrogar el cumplimiento del deber de respuesta, sin la debida fundamentación.

Asimismo, por Resolución 143/2018, se solicitó una investigación administrativa al ministro, por haberse incurrido en expresiones contrarias a los principios de la ley 27275 y estándares internacionales, para no discriminar y entregar la información a todas las personas sin exclusión. Concretamente: las expresiones referidas al pasado de la Sra. Muscolino como funcionaria del área técnica encargada de procesar y producir la información que ahora pedía (Programa de transición hacia el salario social complementario) sosteniendo que por ese motivo estaba en conocimiento de esta, no podían invocarse para intentar justificar las actitudes dilatorias en que incurrió el sujeto obligado.

En el año 2019, por nota 08863248 de la AAIP, se pidió al Ministerio de la Producción y Trabajo promover una investigación con base en una solicitud de acceso a la información

pública formulada por la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ), relacionada con exenciones y deducciones impositivas.

El sujeto obligado, luego de una intimación que se le hiciera por Resolución AAIP 006/2019, denegó la entrega de información. Esta situación -según la nota- contradujo la respuesta que anteriormente dio el mismo Ministerio, del que podía presumirse la efectiva existencia de la información, aunque su divulgación quedaba restringida.

Como el sujeto obligado manifestó luego de la intimación, no poseer la información requerida, la AAIP resolvió el archivo de las actuaciones; pero más allá de esta decisión, se pidió investigar las responsabilidades frente a lo que el órgano garante consideró un grave incumplimiento de la ley 27275.

7.c.2. Ministerio de Transporte

La AAIP, por Nota 12300438/2019, solicitó al por entonces ministro de Transporte de la nación Guillermo Javier Dietrich, que se inicie una investigación administrativa considerando que de la totalidad de pedidos de acceso a la información -93 casos- que dieron origen a reclamos ante el Ministerio a su cargo, en 32 de ellos se incurrió en silencio; en 52 se dio efectivamente respuesta pero luego de que la AAIP intimara al sujeto obligado; y en 9 casos la decisión fue de rechazo, de los cuales solamente 4 así se resolvieron por ser satisfactoria la respuesta. Para la AAIP ha sido llamativo que el Ministerio de Transporte respondiera luego que se le cursara una intimación, pues ello terminaba demostrando que el sujeto obligado poseía la información y no la entregaba cuando se hacía el pedido originariamente, sino con posterioridad a la intervención del órgano garante.

7.d. Sentencias de importancia

7.d.1. Corte Suprema de Justicia de la Nación: Savoia, Claudio c/ Estado Nacional

En marzo de 2019, la Corte Suprema de Justicia de la Nación sentenció en un caso originado ocho años antes: el periodista Claudio Martín Savoia por sí y con el patrocinio de letrados pertenecientes a la Asociación por los Derechos Civiles (ADC)¹²² requirió al Estado nacional (Secretaría Legal y Técnica) acceder a copias de decretos de facto en el período 1976/83, cuando en Argentina rigió la dictadura. El Estado denegó el pedido invocando una de las excepciones del decreto 1172/03, sobre la existencia de información clasificada como reservada por razones de seguridad, defensa o política exterior.

Esto motivó un amparo, resuelto favorablemente para la parte actora en primera instancia (Juzgado Nacional en lo Contencioso Administrativo Federal 5). Posteriormente, la Cámara del fuero (Sala I) rechazó la solicitud de acceso a la información por falta de legitimación del periodista pues no era suficiente el interés manifestado, de conocer si los decretos de la dictadura por los que hizo la presentación estaban vinculados con violaciones de derechos humanos.

La Cámara también entendió que se daba una situación restrictiva del derecho de acceder a la información, encuadrada en normas sobre inteligencia nacional, como la ley

¹²² Se trata de los Dres. Hernán Gullco, José Miguel Onaindía y Felicitas Russo. La sentencia, del 7 de marzo de 2019, está disponible en el sitio <https://sj.csjn.gov.ar/sj/novedades.do?method=iniciar>

25520/2001, el decreto 950/2002 y el mismísimo decreto 1172/2003 en relación con cuestiones de seguridad, defensa y relaciones exteriores.

El caso finalmente llegó por la vía del recurso extraordinario a la Corte Suprema, que el 7 de marzo de 2019 y con la firma de tres de sus ministros: Lorenzetti, Maqueda y Rosatti¹²³ decidió dejar sin efecto lo resuelto en segunda instancia, devolviendo el expediente a la Cámara para que emita un fallo especificando las condiciones a cumplir por el Estado demandado, si por ejemplo rechazare el acceso a la información sin fundar debidamente su respuesta en el marco de lo que debe considerarse una restricción razonable del derecho.

Hay en la sentencia valiosas enseñanzas en perspectiva del derecho a la información pública: si quien formuló el pedido ha sido un periodista, ello no podía ser impedimento para negarle legitimación e interés suficiente, pues la libertad de expresión (para la cual es indispensable buscar y conocer datos) es un derecho que el Estado debe tutelar y pertenece a la sociedad. Limitar estos derechos sin fundamento debilita el sistema democrático, señaló el Tribunal. (Krikorian, 2019: 91)

Pese a que el decreto 2103/12 le quitó carácter reservado a los decretos presidenciales y decisiones administrativas de Jefatura de Gabinete de ministros anteriores a 2012, persistían las normas secretas y no divulgadas. El fallo de la Corte Suprema del año 2019 tiene la particularidad de referirse por primera vez a la ley 27275, resaltando el principio de máxima divulgación y la amplia legitimación para solicitar información por parte de toda persona física o jurídica.

¹²³ Se excusaron el Dr. Rosenkrantz por haber sido abogado de la ADC y la Dra. Highton.

No fue confirmada la sentencia que en primera instancia hizo lugar al amparo, sino que ha sido anulada la de segunda instancia reenviándose las actuaciones al tribunal de origen con el objetivo de que se pronuncie a través de un fallo que siga las pautas indicadas por la Corte (un procedimiento in camera), lo que significa un “mensaje” en el sentido de definir con precisión sus alcances y tener en cuenta las condiciones a cumplir por parte del Estado si se rechazare el pedido para acceder a la información, especialmente para que el rechazo contenga una debida motivación basada en las normas vigentes y con el debido control judicial (Toledo, 2019: 3).

7.d.2. Fallos de segunda instancia en el fuero federal

7.d.2.a. Fundación Poder Ciudadano c/ Estado Nacional s/ Amparo

Este caso llegó a conocimiento de la Cámara en lo Contencioso Administrativo -Sala V- en virtud de la apelación interpuesta por la actora contra el fallo de primera instancia del fuero, que había rechazado el pedido de inconstitucionalidad de lo dispuesto por la ley N° 26857/2013 y su decreto reglamentario N° 895/2013 de presentación de declaraciones juradas patrimoniales.

Concretamente: el fallo hizo hincapié en la falta de acreditación de un interés especial que afecte de modo directo a la parte actora para sostener su pretensión, y que -más allá de la invocación de intereses generales- hacer lugar a la demanda significaría una virtual derogación de la norma cuestionada.

Corresponde aquí explicar que la motivación principal del amparo fue el régimen de presentación de declaraciones juradas patrimoniales de la ley N° 26857, por entender la actora -Poder Ciudadano- que significó un retroceso en materia de información pública.

Sostuvo en este sentido que la ley N° 25188 de “Ética en el ejercicio de la función pública”, al referirse a las declaraciones juradas patrimoniales, exigía un detalle de todos los bienes ubicados en Argentina y fuera del país: bienes propios de la persona titular y de su cónyuge, bienes de la sociedad conyugal, de la persona que conviviere con quien es responsable de presentar la declaración jurada, bienes si se tratare de una sociedad de hecho y de sus hijos menores. En cada supuesto debía indicarse el valor, fecha de adquisición y origen de los fondos.

La ley 26857 reguló las declaraciones juradas patrimoniales a que aludía la antes citada ley 25188: en carácter de públicas, accesibles, pudiendo ser consultadas por cualquier persona a través de internet, con base en la reglamentación que se establezca y siendo estos documentos iguales a los presentados anualmente por quienes son contribuyentes obligados ante la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP), sin que se aplique el secreto fiscal.

La Cámara -con los votos coincidentes de los jueces Jorge Federico Alemany y Guillermo Treacy, en sentencia del día 31 de agosto de 2018¹²⁴- sostuvo que la ley N° 26857 no impuso limitaciones para acceder al contenido de las declaraciones juradas patrimoniales ni se ha comprobado un retroceso con respecto a los datos que está obligado a declarar quien ejerce la función pública.

¹²⁴ Puede accederse al fallo completo mencionando la carátula del caso, en el sitio habilitado para ello <http://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/fallos/consulta.html>

La cantidad de datos exigidos no es menor si la comparación se hace con la ley 25188, pues el nuevo régimen ha contemplado qué tipo y características tiene cada bien, su valor de compra, el valor fiscal del año anterior a la presentación de la declaración jurada, el lugar en que se ubica cada bien, la superficie, a qué se lo destina, cuándo fue adquirido y de dónde provinieron los fondos para su compra.

No había entonces restricciones para su acceso público, de modo que Poder Ciudadano -según el Tribunal- no acreditó fehacientemente por qué ocurriría un retroceso en esta materia. Por consiguiente, se estaba ante una pretensión genérica, una simple expresión de disconformidad no demostrada con evidencia suficiente.

Otra cuestión tratada en el fallo fue el cambio ocurrido en el artículo 5 de la ley 26857 en relación con datos patrimoniales de cónyuge, conviviente e hijos menores de la persona responsable de presentar la declaración jurada, pues desde su vigencia estaban incluidos en un “anexo reservado” según lo dispuesto por una resolución del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación (N° 1695/2013).

El régimen derogado exigía a quien tenía la carga de presentar la declaración jurada, completar un formulario con el detalle de bienes -si los hubiera- para cónyuge, conviviente o hijos menores.

De acuerdo con el nuevo régimen, toda esa información pasó a ser “anexo reservado” por lo que la única manera de acceder a dichos datos es posible con una orden judicial. Antes, con base en el decreto N°164/99, la parte reservada estaba referida -tanto para la persona obligada principal como para su círculo familiar directo- a detalles específicos sobre los bienes que permitieran identificar, por ejemplo, su ubicación real, detalles de bancos, de tarjetas de crédito, de cuentas y cajas de seguridad.

En cambio, en los contenidos de acceso público del nuevo régimen de declaraciones juradas, solamente se mencionaban los datos de cónyuge, conviviente o hijos menores y no se indicaban en ningún caso datos sobre patrimonio. Aquí la sentencia expresó un contundente pronunciamiento sobre los principios que deben regir en materia de políticas públicas, con perspectiva de derechos humanos:

“Atento a ello, corresponde poner de resalto que en materia de derechos uno de los principios fundamentales es el de no regresividad, es decir, la prohibición de adoptar políticas, medidas y, en general, normas jurídicas, que significan un retroceso en la efectividad de los derechos reconocidos en la Constitución o en normas de jerarquía equivalente.

En ese orden de consideraciones la Corte Interamericana de Derechos Humanos sostuvo que “...de conformidad con el deber dispuesto en el artículo 2 de la Convención, el Estado tiene que adoptar las medidas necesarias para garantizar los derechos protegidos en la Convención, lo cual implica la supresión tanto de las normas y prácticas que entrañen violaciones a tales derechos, así como la expedición de normas y el desarrollo de prácticas conducentes a la efectiva observancia de dichas garantías.

En particular, ello implica que la normativa que regule restricciones al acceso a la información bajo el control del Estado debe cumplir con los parámetros convencionales y sólo pueden realizarse restricciones por las razones permitidas por la Convención, lo cual es también aplicable a las decisiones que adopten los órganos internos en dicha materia (CIDH, caso “Claude Reyes y otros vs. Chile”, sentencia de 19 de septiembre de 2006, párr. 101).

Asimismo, se debe mencionar que uno de los principios que el Estado debe observar al momento de diseñar el régimen de declaraciones juradas, es el principio de máxima divulgación, según el cual los Estados se obligan a diseñar un régimen jurídico en el cual la transparencia y el derecho de acceso a la información sean la regla general, sólo sometida a estrictas y limitadas excepciones.” (Considerando VII del fallo)

Para resolver este punto, la Cámara expresó que no habían sido adecuadamente fundamentadas las razones esgrimidas por el Estado demandado acerca de las restricciones aplicadas en el acceso a la información pública de aquellos datos que, con la nueva normativa, pasaron a formar parte del anexo reservado.

Precisamente, el tribunal señaló que no eran datos sensibles y se trataba asimismo de información que -además- el Estado debía cumplir en materia de publicidad de declaración de ingresos, activos y pasivos para personas con funciones públicas de responsabilidad, todo ello con base en el artículo III, punto 4º de la Convención Interamericana contra la Corrupción, ratificada por Argentina.

En definitiva, el fallo no hizo lugar a la pretensión de Poder Ciudadano sobre la Declaración Jurada Patrimonial integral que es de acceso público, pero declaró la inconstitucionalidad del artículo 5 de la ley N°26857, considerando que los cambios fueron efectivamente regresivos si se comparaba la norma vigente con el acceso a la información que garantizaba el régimen precedente sobre aspectos patrimoniales de cónyuge, conviviente o hijos menores; ordenando además que se adecuara el régimen para garantizar el acceso a la información con base en los principios de progresividad y no regresividad.

7.d.2.b. Centro de Estudios Legales y Sociales y otras c/ Estado Nacional – AFI

Este fallo de segunda instancia, producido el 27 de junio de 2019¹²⁵, se originó en un amparo presentado por organizaciones de la sociedad civil con reconocida trayectoria en la defensa de derechos¹²⁶, al no obtener respuesta al pedido de acceso a la información Pública ingresado en junio de 2017 ante la Agencia Federal de Inteligencia (AFI), con el objeto de que esta informara acerca de acuerdos con otros Estados en materia de intercambio de información; régimen de fondos reservados del organismo; procesos de desclasificación de información y funcionamiento operativo de las interceptaciones o captaciones telefónicas.

La AFI rechazó la solicitud. Sostuvo que se trataba de información reservada, lo que llevó a las instituciones peticionantes a plantear un reclamo haciendo uso de la opción por la vía judicial del amparo¹²⁷.

En primera instancia, la acción no prosperó por entenderse que todo lo referido a datos, documentación e información de la Agencia Federal de Inteligencia, siendo el máximo órgano del sistema de inteligencia nacional, encuadraba en la ley N° 25520, cuyo artículo 16 establece una clasificación para actividades de inteligencia, su personal, documentación y datos, considerando los intereses que deben resguardarse: la seguridad interior, la defensa nacional y relaciones exteriores comprometidos.

¹²⁵ Puede accederse al fallo completo mencionando la carátula del caso, en el sitio habilitado para ello <http://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/fallos/consulta.html>

¹²⁶ Son: Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), Asociación por los Derechos Civiles (ADC), Fundación Vía Libre, Instituto Latinoamericano de Seguridad y Democracia, Iniciativa Ciudadana para el control del sistema de inteligencia (ICCSI)

¹²⁷ Vale recordar que la ley 27275 entró en vigor a partir del 29 de setiembre de 2017 y que el órgano garante Agencia de Acceso a la Información Pública comenzó efectivamente a funcionar después de esa fecha.

Ante un pedido de acceso a la información, quien titulariza el Poder Ejecutivo nacional, deberá decidir si ordena la desclasificación; e incluso, sostuvo el fallo, aunque el grado de restricción fuera menor, se trataba de datos que en verdad solamente son públicos dentro del organismo, pero no hacia afuera del mismo.

Por consiguiente: la información pedida no tenía carácter público y se estaba ante un supuesto de las excepciones que justificaban denegar información, destacando, asimismo, que el carácter reservado no significaba estar exento del control republicano por medio de la Comisión bicameral de seguimiento de los organismos de inteligencia, creada por la citada ley 25520/01.

La Cámara (Sala III) con los votos de los jueces Jorge Argento, Sergio Gustavo Fernández y Carlos Manuel Grecco, señaló que no podía negarse a la parte actora acceso a la información sobre cómo está reglamentado el procedimiento para desclasificar información:

“Es que, lo solicitado a esos efectos versa sobre un nivel previo de información, correspondiente a un plano formal, sobre requisitos y condiciones en la tramitación del pedido. De modo que, si esos datos no son pasibles de ser conocidos, ningún procedimiento de desclasificación y de acceso a la información podría llevarse adelante, por desconocimiento del modo y de los plazos para efectuarlo”
(Considerando VII del fallo)

Cuestiones de indiscutible relevancia en perspectiva de transparencia pública y calidad democrática como -por ejemplo- conocer acerca de los fondos reservados invertidos en la genérica categoría de “gastos para actividades de inteligencia” quedaron en un segundo

plano, diferidos para cuando se cumpliera con un primer recaudo formal: brindar a la actora información sobre cómo petitionar ante el Poder Ejecutivo la desclasificación, para así luego acceder a los datos solicitados.

Sin conocer este procedimiento, no podría arribarse a la certeza sobre la existencia o no de un accionar arbitrario o ilegítimo; pero la sentencia omitió llamar la atención respecto de lo que -prima facie- podría considerarse una conducta de obstrucción al deber de informar, teniendo en cuenta que la AFI hizo saber inicialmente que los datos eran reservados, no indicando en esa oportunidad que existía un procedimiento de desclasificación. Ello anticiparía la voluntad del organismo de no divulgarlos o de dilatar intencionadamente su divulgación todo lo que fuera posible.

7.d.2.c. Coddiani, Julio c/ Estado Nacional (Ministerio de Hacienda) s/ Amparo

Este caso tuvo características especiales por la naturaleza de la información solicitada, por los organismos involucrados, por el impacto en perspectiva de derechos humanos que - más allá del requerimiento puntual- generan los documentos, y por las políticas que se desprenden como compromisos asumidos por el Estado argentino.

Lo que dio origen al amparo fue el acuerdo del Estado argentino con el Fondo Monetario Internacional, al que el Poder Ejecutivo decidió en junio de 2018 volver a acudir para obtener financiamiento externo, luego de la cancelación de la deuda con ese organismo, ocurrida en finales de 2005¹²⁸.

¹²⁸ El pago se realizó a través de un Decreto de Necesidad y Urgencia: 1599/2005, luego ratificado por el Congreso, que modificó la ley de convertibilidad estableciendo la posibilidad de usar con fines de pago de deuda externa con organismos internacionales el excedente de reservas internacionales del Banco Central de la República Argentina si está respaldada la totalidad de la base monetaria en pesos.

El pedido del actor en carácter de directivo de una entidad llamada “Centro de Estudios para la Integración Financiera”, ingresó formalmente en el Ministerio de Hacienda, a fin de obtener información pública en relación con el préstamo (endeudamiento público) gestionado por el Estado ante el Fondo Monetario Internacional¹²⁹.

Los puntos más importantes del requerimiento, fueron: acceder a los contratos del crédito *stand by* en todos sus términos juntamente con los anexos y documentación conexas o complementaria (montos, modalidad, plazos de desembolso, tasa de interés, cargos y otras comisiones); informar acerca de posibles cláusulas que contengan prórrogas de jurisdicción que confieran competencia a tribunales fuera del Estado argentino; conocer los informes y dictámenes sobre el impacto de la nueva deuda, emitidos antes de formalizar el empréstito, por organismos públicos con competencia en la materia; informar sobre los expediente/s administrativo/s en que tramitó el proceso de endeudamiento con el FMI, entregando copia completa.

También se solicitaron copias de los documentos originales e informes anteriores a la definición del contenido del empréstito, pues la Carta de Intención elevada por quien era presidente del Banco Central (Federico Sturzenegger) y por quien ejercía el cargo de ministro de Hacienda (Nicolás Dujovne) a la directora gerente Christine Lagarde, juntamente con el anexo “Memorándum de Políticas Económicas Financieras -ambos publicados en el sitio web del Ministerio- carecían de membretes, sellos oficiales ni referencia a expedientes en que tramiten.

¹²⁹ El monto total concedido fueron U\$S 57.100 millones, todo un récord para un Estado miembro del FMI. Los desembolsos efectivamente concretados fueron U\$S 44.000 millones, pues el cuando a sumió la nueva administración gubernamental en diciembre de 2019, el Estado decidió no recibir más asistencia. La cifra efectivamente prestada es impactante: supera el 10% del PBI argentino, estimado para 2019 en U\$S 350.000/400.000 millones, y tiene un calendario de vencimientos muy concentrado en poco tiempo, pues comienza a pagarse a la año siguiente de cuando debieron finalizar los desembolsos, es decir, en 2021.

El Ministerio contestó al peticionante indicando que estaban disponibles dos expedientes administrativos: EX – 2018 - 229772791 APN - DGD - MHA y EX - 2018 - 52368222 - APN – DGD-MHA, ofreciendo además grabar en dispositivo pendrive las actuaciones e indicando que era toda la documentación existente.

En las actuaciones administrativas, sostuvo la actora, estaban glosadas la Carta de Intención que formalmente un Estado soberano dirige a las autoridades del Fondo Monetario Internacional comunicando el propósito de obtener financiamiento, y también el Memorándum de Entendimiento, en que habitualmente se detallan aquellos puntos sobre los que las partes han arribado a acuerdos con miras a la asistencia solicitada.

Estos acuerdos consistieron en medidas de política fiscal (básicamente de reducción del gasto público y/o de mayor recaudación de tributos existentes o de nuevos a crearse) y otras medidas de política monetaria y cambiaria. No constaban en el expediente actos administrativos del Poder Ejecutivo y/o Ministerio de Hacienda formalizando esta operación.

La parte actora objetó principalmente en la información brindada por el sujeto obligado, la ausencia de un dictamen emitido por el Banco Central de la República Argentina para dar cumplimiento a lo dispuesto por la ley 24156/1992 de administración financiera, cuyo artículo 61 establece:

“En los casos que las operaciones de crédito público originen la constitución de deuda pública externa antes de formalizarse el acto respectivo y cualquiera sea el ente del sector público emisor o contratante, deberá emitir opinión el Banco Central de la República Argentina sobre el impacto de la operación en la balanza de pagos”.

Para justificar esta omisión, el Banco Central expresó que juntamente con el Ministerio de Hacienda y el staff del Fondo Monetario Internacional, se tuvo en consideración (evidentemente de manera informal, no vía dictamen oficial como exige la ley 24156) el impacto de la asistencia que recibiría el Estado por parte del FMI, consistente en U\$S 50.000 millones según los términos del acuerdo de junio de 2018; y en U\$S 7.100 millones adicionales según el acuerdo alcanzado tres meses después.

Disconforme con las respuestas enviadas por el sujeto obligado, el peticionante optó por la vía directa de la acción de amparo que habilita la ley 27275, sin reclamar antes al órgano garante AAIP.

En primera instancia del fuero contencioso administrativo federal, se rechazó la demanda por considerar que el Ministerio de Hacienda obró correctamente, sin arbitrariedades ni ilegalidades, pues envió la respuesta por correo postal, el oficial del correo dejó aviso de visita en el domicilio del peticionante. También vía mail, la persona funcionaria del Ministerio que le contactó se puso a disposición ante cualquier duda adicional y le dio una alternativa para acceder a documentos de los acuerdos, obrantes en el sitio web del sujeto obligado.

Con respecto a la sustancia de la información, el Ministerio de Hacienda señaló que el Poder Ejecutivo tenía potestades para firmar un acuerdo como el suscripto con el FMI y que no se exigía previamente dictámenes o tratamiento por el Poder Legislativo, todo en función de lo establecido por la ley de Administración Financiera N° 24156/92.

El fallo de Cámara hizo lugar al amparo el 12 de setiembre de 2019¹³⁰, señalando que no se acreditó respuesta del sujeto obligado manifestando la existencia o inexistencia del contrato en su integralidad. Es decir: no bastaba con acompañar la Carta de Intención que marca el inicio, para un Estado, del proceso para recibir asistencia financiera, ni el denominado Memorándum de Entendimiento.

En el mismo sentido, se indicó el deber de informar respecto de la existencia o no de actos previos al contrato y si se incluyeron disposiciones sobre prórroga de jurisdicción hacia tribunales extranjeros. Sostuvo el Tribunal que el Ministerio de Hacienda no fundamentó adecuadamente su negativa a entregar información o invocar las excepciones del artículo 8 de la ley 27275.

Si la respuesta al pedido de acceso era que la información no existía o que lo entregado era todo lo que el Estado tenía disponible, sin duda se estaba incumpliendo un deber esencial: podía no existir dicha información, pero como consecuencia de una inobservancia a deberes legales de funcionarios o funcionarias públicos, que obliguen -por ejemplo, en este caso- a producir, conforme a la normativa vigente, los documentos que constituyen fuente de la información a la que se pide acceder.

La sentencia de primera instancia fue revocada¹³¹ ordenándose al Ministerio informar si existía o no la documentación requerida; y en caso de ser negativa la respuesta, debía explicarse por qué no era posible cumplir la obligación.

¹³⁰ Puede accederse al fallo completo mencionando la carátula del caso, en el sitio habilitado para ello <http://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/fallos/consulta.html>

¹³¹ El fallo de Cámara fue apelado por la demandada, encontrándose en trámite el recurso interpuesto.

Con similares criterios orientados a respetar el principio de máxima divulgación de la información generada, administrada o que está en poder del Estado, la Cámara también le hizo saber al sujeto obligado que correspondía la entrega de la documentación en formatos abiertos, copias digitales, etc. debiendo enviarla a quien lo haya solicitado sin costo alguno, e incluso si la versión electrónica no fuera posible, explorar la entrega en otros formatos que el propio decreto reglamentario N° 206/2017 de la ley 27275 indican: copias simples, medios magnéticos, sonoros, entre otros.

7.d.2.d. Argañaraz Olivero, Rafael c/ Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología

Esta sentencia de la Sala II de la Cámara Federal de Salta, fue con motivo del recurso interpuesto por la parte actora contra la decisión en primera instancia de rechazar el amparo elegido como vía directa ante el pedido de acceso a la información presentado en setiembre de 2018, a fin de que el Ministerio demandado brindara datos sobre resultados en instituciones educativas de la provincia de Salta incluidas en los operativos “*Aprender y Enseñar*” de los años 2016 y 2017.

Con similares argumentos que los esgrimidos en el ya visto caso “Maggioncalda” resuelto por la AAIP, el Ministerio de Educación consideró que los datos requeridos encuadraban en la excepción del artículo 8 inc. d) de la ley 27275, y que existía para el Estado un deber de confidencialidad con base en la ley nacional de educación N° 26206 (artículo 97, sobre resguardo de identidad de los establecimientos en relación a los resultados) y el decreto ley N° 17622 (información que debe mantenerse secreta porque es utilizada con fines estadísticos).

La sentencia de Cámara entendió que era insuficiente argumentar el resguardo de identidad antes aludido para invocar la excepción de la ley 27275; y que tampoco los datos colectados se destinaban a fines estadísticos sino con el propósito de mejorar la calidad educativa y corregir posibles situaciones de desigualdad e inequidad social, entre otros. En el siguiente párrafo, el fallo expresó con suma precisión por qué debía regir la transparencia y no la opacidad si se trata de los resultados de estas evaluaciones:

“Asimismo, el desempeño de cada escuela en el operativo “Aprender” (siempre y cuando se reserve la identidad de alumnos, docentes y directivos) posibilitaría a la comunidad de padres o tutores ejercer su derecho a efectuar los reclamos o solicitar los reajustes que estimen pertinentes y a tomar decisiones sobre la educación de sus hijos contando con información suficiente para ello, siendo tal facultad expresamente contemplada en el art. 26 de la Declaración Universal de Derechos Humanos.”
(Considerando 9.2.1)

Con votos de los jueces Guillermo Federico Elías y Mariana Inés Catalano, el 25 de octubre de 2019¹³² se revocó la sentencia de primera instancia y se ordenó al Ministerio a entregar la información solicitada por la actora. La demandada apeló y el caso está a consideración de la Corte Suprema de Justicia de la Nación.

7.d.2.e. Gioja, José Luis c/ Vialidad Nacional

¹³² Puede accederse al fallo completo mencionando la carátula del caso, en el sitio habilitado para ello <http://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/fallos/consulta.html>

El caso fue promovido por José Luis Gioja, quien en carácter de diputado nacional, inició una acción ante el fuero contencioso administrativo federal contra la Dirección Nacional de Vialidad (DNV), luego de que no obtuviera respuesta satisfactoria del organismo demandado sobre el pedido de acceso a la información relacionado con uno de los proyectos impulsados por el Estado en el período gubernamental 2015-2019, en el marco del Programa de Participación Pública Privada (PPP) destinado a financiar obras públicas con aportes privados. El proyecto sobre el que se requirió información era “Red de Autopistas y Rutas Seguras. Proyecto PPP Vial-Etapa 1. Ley 27.328. Corredor Vial A, B, C, E, F y Sur”.

Los datos solicitados consistían en informar las sumas en dólares o pesos de cada uno de los contratos adjudicados, detallando ítems y rubros. La DNV respondió que esos datos no existían si se pretendía acceder a ellos con el detalle y precisión indicados en el pedido, pues lo que estaba disponible eran datos globales.

Tampoco la demandada dispuso entregar al actor los documentos conteniendo las ofertas de las empresas que se presentaron en el proceso licitatorio que, como es habitual, contienen renglones según cada ítem de obra licitada; y toda esa información, además no estaba publicada en el sitio web del organismo.

Luego de que la acción fuera rechazada en primera instancia, la Cámara (Sala I) señaló que siendo la DNV sujeto obligado, la decisión denegatoria de acceso a la información podía haber -siempre con la correspondiente fundamentación- si se hubiera comprobado que la misma es inexistente y que el mismo sujeto obligado no tiene el deber de producirla, o que encuadra en las excepciones del artículo 8 de la ley 27275, algo que en el caso en cuestión no sucedió.

Por ello, el 29 de octubre de 2019, con los votos de las Juezas Clara Do Pico y Liliana Heiland y del Juez Rodolfo Facio, la sentencia¹³³ revocó el fallo de primera instancia, hizo lugar al amparo y ordenó a la DNV a entregar las ofertas de empresas que resultaron adjudicatarias según la Resolución 1126/2018; y en el mismo sentido, dispuso que se entreguen anteproyectos técnicos, proyectos ejecutivos y toda la documentación cuya lectura y análisis pudieran dar respuesta satisfactoria al pedido de acceso a la información.

7.d.2.f. Fundación Poder Ciudadano c/ TANDANOR y otros

Este caso fue resuelto el 3 de diciembre de 2019 por la Sala I de la Cámara Nacional en lo Contencioso Administrativo Federal integrada por los jueces Rodolfo Facio y Clara do Pico.

Se originó en un pedido formulado en el año 2016 por la parte actora a fin de obtener información sobre el contrato suscripto entre el Estado Mayor General de la Armada Argentina y la parte demandada, para reparar el buque rompehielos Almirante Irizar, seriamente dañado por un incendio en el año 2007.

Talleres Navales Dársena Norte Sociedad Anónima, Comercial, Industrial y Naviera (TANDANOR SACI y N) es una sociedad anónima con participación estatal mayoritaria. Al responder invocó el artículo 15 del contrato para “Reparación del Rompehielos ARA Almirante Irizar”. TANDANOR S.A. agregó el contrato conteniendo partes de este que fueron tachadas, señalando que si no mediara una orden de la justicia o una autorización

¹³³ Puede accederse al fallo completo mencionando la carátula del caso, en el sitio habilitado para ello <http://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/fallos/consulta.html>

expresa del Estado, no podría informar completamente acerca del contrato en virtud de compromisos de reserva asumidos.

Al pedir que como tercero intervenga en el proceso la Armada, cuando esta fuerza se presentó, afirmó que el contrato tenía clasificación de seguridad “Reservado”. Por esta razón, consideró que el contrato e información relacionada estaban comprendidos en las excepciones del artículo 16, inc. a) del decreto N° 79/2017¹³⁴

En primera instancia, se admitió la demanda parcialmente, rechazando lo referido a información sobre un proyecto de resolución 0954-D-2015 al no poder ser individualizado; y en el mismo sentido, se rechazó la entrega de información respecto de la reparación del rompehielos considerando que la denegatoria era legítima pues fue calificada como reservada con antelación al pedido inicial, en el año 2016, en razón de que figura en el contrato celebrado por ambas partes en 2009.

Al resolver la Cámara, entre otros argumentos, aludió a las obligaciones asumidas por la demandada para no divulgar, entregar, transferir o ceder a una tercera persona datos militares y/o información técnica, debiendo para ello previamente requerir autorización a la Armada propietaria del buque.

Asimismo, el tribunal se refirió a las explicaciones insatisfactorias de la demandada sobre las motivaciones del carácter reservado de la información requerida, es decir: TANDANOR debía acreditar que la divulgación de dicha información implicaba poner en riesgo intereses que debían protegerse en materia de seguridad, defensa y relaciones exteriores

¹³⁴ Se refiere al decreto modificatorio del 1172/2003, que amplió la nómina de sujetos obligados incluyendo a empresas con la figura societaria de la demandada y estableció entre las excepciones a información calificada como reservada por razones de seguridad, defensa o política exterior

Por todo ello, ordenó entregar la información solicitada, haciendo saber que únicamente estará relevada la empresa de ese deber si hubiera en ese sentido un acto administrativo emanado de la máxima autoridad de la Armada, debidamente fundado, señalando la excepción legal en que estuviera encuadrada.

Si la decisión fuera oponerse a entregar información -sostiene la sentencia de segunda instancia- el acto administrativo que así lo establezca deberá indicar el contenido alcanzado por la no obligatoriedad de divulgar, para que el juez de primera instancia tome conocimiento personal de los datos requeridos y preserve su confidencialidad con base en el artículo 40 inciso 2 de la ley de protección de datos personales 25326.

7.d.3. Fallos de primera instancia en el fuero federal: Fundación Ambiente y Recursos Naturales c/ YPF S.A.

A los efectos de la investigación, se consideró oportuna la mención de este caso, promovido por la Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN), que solicitó a la empresa YPF S.A. la entrega de información pública de naturaleza ambiental referida a las actividades que se desarrollan en el yacimiento de Vaca Muerta.

YPF denegó el pedido, invocando la excepción del artículo 8 inciso m) de la ley 27725: sociedades anónimas del régimen de oferta pública. La parte actora optó por la vía judicial directamente, y es así como llegó a conocimiento del juzgado Contencioso Administrativo N° 8 de la Capital Federal.

El fallo de la Jueza Cecilia G.M. de Negre, suscripto el 3 de julio de 2019¹³⁵, explicó claramente en qué debía basarse la protección al medio ambiente: la participación, el acceso a la información pública y la obligación de los Estados de arbitrar medios para hacer efectivos esos derechos, especialmente considerando instrumentos internacionales en los que Argentina asumió compromisos: desde la Declaración de Río de 1992 hasta el Acuerdo de Escazú de 2018¹³⁶.

Hizo referencias también a la ley 25831/2003 de “Régimen de Libre Acceso a la Información Pública Ambiental” y a la ley general del ambiente 25675/2002, resaltando el derecho a obtener información ambiental que se encuentre en poder del Estado en sentido amplio, entes autárquicos y empresas de servicios públicos estatales, privadas y mixtas.

También se trajo a colación el fallo del caso *Giustiniani*, en el que la Corte Suprema de Justicia de la Nación sostuvo entre otros argumentos, que más allá de la figura societaria de la empresa YPF, esta funciona dependiendo del Poder Ejecutivo Nacional que la controla al poseer el 51% de las acciones de la sociedad.

Hay además intereses públicos comprometidos, con base en las disposiciones de otra ley: 26741/2012 que declaró actividades de interés público nacional el objetivo de alcanzar autoabastecimiento de hidrocarburos, la exploración, explotación, industrialización, transporte y comercialización de hidrocarburos, siendo por ello un objetivo prioritario de la República Argentina.

¹³⁵ Puede accederse a la sentencia accediendo a <http://www.sajj.gob.ar/buscador/jurisprudencia-federal>

¹³⁶ Este instrumento internacional de carácter regional formalizado en Escazú (República de Costa Rica) procura garantizar el acceso a la información, la participación pública y el acceso a la justicia en materia ambiental, en sintonía con las obligaciones emergentes del Principio 10 de la Declaración de Río 1992 sobre democracia ambiental.

La sentencia arribó entonces a la conclusión que YPF es una empresa cuya figura legal está contemplada en la norma que regula a las sociedades comerciales: es una sociedad anónima. Sin embargo, su actividad también es de interés público, y la mayoría de las acciones pertenecen al Estado nacional, de modo que no podía negarse su pertenencia al sector público nacional, y en ese carácter ser considerado un sujeto obligado para brindar información pública.

La jueza hizo lugar a la demanda, no analizando el pedido de inconstitucionalidad referido a las excepciones del artículo 8 de la ley 27275 sino resolviendo el caso en el marco de lo dispuesto por la ley 25831. Por ello, intimó a YPF S.A. a que entregue la información pedida por la Fundación, señalando asimismo que si la empresa incurriera en denegación debía fundamentarla adecuadamente.

Aunque finalmente no haya sido aplicada la ley 27275, el fallo tuvo un enfático reconocimiento al derecho a la información en materia ambiental, considerando la importancia del yacimiento Vaca Muerta.

8. Respuestas a las hipótesis planteadas

8.a. El decreto N° 1172/03 y su alcance limitado

Esta norma contribuyó a institucionalizar el derecho de acceso a la información pública como obligación ineludible del Estado para responder los requerimientos que presenten las personas sin que resulte necesario acreditar un determinado interés para tener legitimación.

El momento histórico en que se impulsó y concretó tuvo mucha incidencia: había transcurrido muy poco tiempo desde la crisis política, económica, social y ética que Argentina atravesó en 2001 y 2002, y por ello desde el poder debían emitirse señales muy claras sobre cómo mejorar la calidad institucional de la república, no ocultando, transparentando la gestión pública, haciendo saber a la sociedad que tiene derecho a conocer sobre la gestión gubernamental y que el Estado tenía la ineludible obligación de avanzar en esa dirección.

Las medidas formalizadas en el decreto abarcaron otros aspectos vinculados y de enorme valor en términos democráticos: las audiencias públicas como herramienta de participación ciudadana y la regulación de audiencias de gestión de intereses para saber quiénes y por qué solicitan entrevistarse con personas que cumplen funciones de alta responsabilidad en el Estado.

Sin dejar de reconocer el gran aporte del decreto 1172/03 en materia de acceso a la información pública y mayor transparencia, y entendiendo asimismo que por tratarse de una norma emanada del Poder Ejecutivo solamente era aplicable a su ámbito de

competencia, tuvo un alcance únicamente limitado a la administración pública central, pero no a entes descentralizados o personas de derecho público no estatal que administran recursos públicos. Un ejemplo de ello ha sido el caso de PAMI, que denegó la entrega de información a la Asociación por los Derechos Civiles invocando que no era sujeto obligado, lo que dio origen a un amparo y al histórico fallo de la Corte Suprema de Justicia en el año 2012.

El alcance limitado dejó de ser tal el 31 de enero de 2017, cuando se publicó el decreto 79/2017 que modificó el decreto 1172, al incorporarse -siempre en la órbita ejecutiva- una nómina de sujetos obligados amplia: organismos descentralizados, empresas del Estado, instituciones de seguridad social, Banco Central, fideicomisos, concesionarios de servicios públicos, entre otros.

Fueron adecuados los agregados, aunque muy tardíamente dispuestos y con efímera vigencia: esos cambios llegaron cuando la ley 27275 ya había sido sancionada -replicando la nómina de sujetos obligados del Poder Ejecutivo que dicha norma establece-, y restaban solamente ocho meses para que su vigencia fuera efectiva.

También hubo otro aspecto cuestionable: si se trata de acceso a la información pública, la regulación de esta materia debiera ser una ley, con todo el peso en términos políticos e institucionales que implica una norma de ese nivel: por el debate parlamentario y los aportes de cada bloque político para enriquecer o mejorar el proyecto en tratamiento en el Congreso.

Si fuera una ley, habría una mayor expectativa de estabilidad de la norma porque, en el caso que existiera intención de dejarla sin efecto, sería necesaria la sanción de otra ley, nuevas discusiones parlamentarias, construcción de consensos y obtención de

mayorías para lograrlo; no ocurrirá exclusivamente por voluntad de la persona que ejerce la presidencia de la República.

Otra característica limitante del decreto 1172/03 fue su perfil reactivo, pues solamente estableció el deber de informar ante un pedido de acceso; pero no fue proactivo, para que toda la información pública estuviera plenamente disponible en formatos accesibles y abiertos, sin que sea necesario un requerimiento en ese sentido.

No era recomendable, además, que la autoridad de aplicación con responsabilidad de verificar incumplimientos y eventualmente hacer cumplir el deber de entregar información pública, fuera, como el decreto lo estableció, un órgano subordinado directamente al poder político.

En el decreto 1172, esa función recayó en la Subsecretaría para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia dependiente de la Jefatura de Gabinete de ministros, es decir, un funcionario/a designado discrecionalmente por la presidencia de la nación.

Todas estas situaciones, hacen perder la necesaria autonomía funcional y -consecuentemente- la independencia para decidir, que se espera de los órganos encargados de supervisar.

8.b. Contribución de la jurisprudencia al mayor reconocimiento del derecho a la información pública antes de la ley 27275

El camino hacia una nueva ley de acceso a la información pública en Argentina no fue sencillo, hasta que se alcanzaron los acuerdos necesarios en el año 2016, en ocasión de tratarse el proyecto en el Congreso.

Interín, como ocurrió históricamente cuando se ha reclamado por el efectivo reconocimiento de un derecho que no está contemplado de manera explícita en el orden normativo interno, la Corte Suprema de Justicia ejerció un rol de significativa importancia reafirmando estándares internacionales en la materia con miras a la efectiva realización del derecho de acceso a la información, que posteriormente fueron incorporados a la ley N° 27275.

Resultaron muy enriquecedoras las enseñanzas de las sentencias desarrolladas en la investigación, comenzando por los casos Urteaga y Ganora. El primero, reconoció el derecho de un familiar a obtener datos e información que permitieran saber qué ha sucedido y qué suerte había corrido su hermano desaparecido sin exigirse que quien formulaba el pedido fuera la persona sobre cuyos datos se hacía el requerimiento; y el segundo, dejó establecido el derecho de acceder a datos e información obrantes en fuerzas de seguridad sobre presuntas actividades de persecución a personas, luego de haberse invocado razones vinculadas con el perfil y las funciones de estas instituciones para no hacer lugar.

Más cercano en el tiempo, hubo ejemplos jurisprudenciales emblemáticos, mediante fallos de Cámara en el fuero contencioso administrativo federal como *ADC c/ INDEC*, que confirmó la decisión de primera instancia de exigir a la autoridad estadística nacional la publicación de información en su sitio web sobre cómo se construye el índice de precios al consumidor del que resulta la inflación mensual que se difunde a toda la sociedad.

Muy destacados han sido asimismo, los pronunciamientos de la Corte Suprema de Justicia en numerosos casos: *ADC c/ PAMI*, estableciendo un criterio amplio basado en argumentos constitucionales, convencionales y de valiosos precedentes de la Corte

Interamericana de Derechos Humanos en virtud del caso *Claude Reyes vs Chile*, para precisar qué se entendía por sujeto obligado con deber de informar más allá de si lo establecía o no un decreto presidencial; en *CIPPEC c/Ministerio de Desarrollo Social*, definiendo que el Estado debía entregar información relacionada con planes y programas sociales que no se refieran a datos sensibles sobre ideas políticas, gremiales, religión, vida sexual, entre otros; y que la transparencia en esta materia para conocer cómo se administran los recursos, no la opacidad, resulta fundamental para disminuir las desigualdades sociales.

También la CSJN hizo enfáticos reconocimientos del acceso a la información en *Garrido c/AFIP*, cuando señaló que quienes ejercen responsabilidades públicas tienen una expectativa de privacidad menor por la naturaleza de la función que desempeñan y por ello el Estado debe informar si se requirieran datos sobre designación, cargo, posibles sumarios iniciados, entre otros, de una persona; en *Gil Lavedra c/IGJ*, cuando sostuvo que no podía impedirse petitionar a un diputado nacional argumentando la existencia de otras vías en el ámbito del Poder Legislativo para canalizar la solicitud, pues antes que legislador, esa persona (cualquiera que fuere) es un ciudadano; y también fue contundente el llamado de atención sobre la invocación de datos de carácter reservado como argumento para no informar, sin que esa denegatoria contara con la fundamentación adecuada que así lo justifique.

En *Giustiniani c/YPF*, la Corte Suprema sostuvo que aunque no se tratara de una dependencia del Poder Ejecutivo en los términos del decreto 1172/03, YPF es una empresa controlada por el Estado nacional, cuya actividad ha sido declarada de interés público, y que si para denegar el requerimiento se argumentaron secretos industriales u otros previstos en la norma como excepciones, debía contarse con la correspondiente

fundamentación para justificar tal decisión; ello sin dejar de contemplarse la posibilidad de tachar aquello que se considerare exceptuado de divulgación, pero sobre la base de cumplir con el deber de informar el resto de la documentación.

8.c. Incumplimiento de la obligación asumida ante la CIDH para transparentar fondos reservados del sistema de inteligencia

Lo ocurrido con el caso AMIA, la inconcebible impunidad a más de 25 años del atentado y la responsabilidad y compromisos asumidos en 2005 por el Estado argentino en el marco del Acuerdo de Solución Amistosa formalizado ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos con motivo de la presentación realizada por víctimas y organizaciones de la sociedad, han terminado demostrando que la por entonces Secretaría de Inteligencia del Estado (SIDE) -luego convertida en Agencia Federal de Inteligencia (AFI)- adoptó como práctica habitual el uso de fondos reservados destinados a operaciones no permitidas legalmente.

Es por ello que el Estado, mediante una correcta decisión derivada del mencionado Acuerdo de Solución Amistosa, se obligó por medio del decreto presidencial N° 812/2005, a llevar adelante medidas conducentes a transparentar la administración de dichos fondos.

El compromiso ante la CIDH no fue cumplido durante 10 años, algo que sin duda debe ser un llamado de atención colectivo sobre obligaciones asumidas por el Estado que son formalizadas como tales, pero luego no se honran.

El decreto N° 1311/15 de la por entonces presidenta Cristina Fernández fue una decisión indiscutiblemente muy tardía por haber transcurrido una década desde el

Acuerdo de Solución Amistosa ante la CIDH, pero también fue una decisión correcta en dirección a cumplir con la obligación de transparentar gastos reservados, aun entendiendo que por su propia naturaleza, son diferentes a los restantes gastos estatales, pues su plena divulgación puede afectar actividades de inteligencia realizadas con la finalidad de proteger intereses públicos, por razones de seguridad pública, de defensa nacional, entre otras.

Fue asimismo adecuada la solución propuesta por la norma, sobre el control a cargo de la Comisión bicameral de seguimiento de los organismos de inteligencia, de la obligación de rendir cuentas, de contar con actas de respaldo acompañadas de facturas y/o recibos, y -en caso de no tenerlas- efectuar la persona responsable del gasto una declaración jurada, glosándose todo en un libro impreso y foliado, con estándares de seguridad y rubricado por quien presida la Comisión bicameral.

Podría afirmarse: el Estado igualmente tendrá la posibilidad de continuar usando fondos reservados; pero lo cierto es que no resulta igual gastar en un marco de absoluto descontrol lindero con la ilegalidad (como lo sucedido con la investigación del atentado contra la AMIA), que hacerlo con la obligación de asentar esos gastos en un libro oficial, con intervención de la citada Comisión bicameral.

Los cambios impulsados por el entonces presidente Mauricio Macri a través del decreto 656/16, fueron regresivos en materia de transparencia sobre estos gastos. El retroceso se dio en un contexto de cambios que fueron impulsados por el gobierno en la cúpula de la AFI. En un reportaje para el libro “M” de la periodista Laura Di Marco¹³⁷,

¹³⁷ Fragmento del libro “M” (Sudamericana, 2017) cuya autora es la periodista Laura Di Marco, publicado por la revista Noticias, Editorial Perfil, el 17/5/2017. Disponible en:

el presidente explica por qué eligió a Gustavo Arribas como autoridad máxima del organismo pese a su formación de grado universitario en el ámbito notarial (de profesión Escribano) y cuya actividad más notoria desde hacía varios años estuvo vinculada con la transferencia de jugadores de fútbol, por ejemplo en el club Boca Juniors que presidió el Ingeniero Macri.

Al responder, el presidente puso el acento en la decisión de elegir “*al más vivo, a quien conozca mejor sobre trampas*”:

“LD: ¿Por qué lo ubicó a su amigo Gustavo Arribas al frente de la AFI? ¿Cuál era su experiencia en el terreno de la inteligencia?”

MM: Nula, nula. Pero, yo pregunto, ¿qué experiencia tenían todos los otros Señores 5¹³⁸ que lo antecedieron?

LD: ¿Cuál fue el motivo de la selección, entonces? ¿La confianza?

MM: Sí, es eso. Yo pensé: de todos mis amigos, ¿cuál era el más vivo, el más desconfiado, el más acostumbrado a toda esta cosa de las trampas? Justo uno que se había hecho de una buena posición económica en el fútbol; uno que

<https://noticias.perfil.com/noticias/politica/2017-05-17-macri-sin-filtro-la-relacion-con-sus-socios-politicos.phtml>

¹³⁸ Coloquialmente, en los ámbitos de la inteligencia, a quien es máxima autoridad de la ahora AFI y antes SIDE se le llama Señor/a 5 pues su oficina está en el piso 5 de la sede del organismo, ubicada en 25 de mayo n° 35 de la ciudad de Buenos Aires, a escasos metros de la Casa Rosada donde cumple funciones quien preside la Nación. Para el cargo que sigue en la estructura jerárquica fue propuesta la Sra. Silvia Majdalani, con antecedentes políticos como legisladora del partido PRO -en ese carácter integró la Comisión bicameral de seguimiento de organismos de inteligencia- pero sin formación universitaria ni formación especial acreditada en lo que significa conducir el aparato de inteligencia de un Estado.

arrancó de una posición humilde en la vida... Me pareció que resumía todas esas cualidades” ...

Transversal a toda la cuestión y más allá de este caso particular, el perfil de quienes titularizaron la SIDE y la AFI desde la recuperación democrática en diciembre de 1983 ha sido de personas provenientes principalmente del ámbito político -nada habría para objetar en este sentido-; y en algunos casos, de los ámbitos empresarial y periodístico¹³⁹.

Sí resulta cuestionable, que haya predominado una escasa y/o inexistente formación y experiencia en la difícil tarea de dirigir un organismo que obtiene, reúne y analiza inteligencia ante hechos, riesgos y conflictos que afecten la defensa nacional y la seguridad interior, respetando la Constitución Nacional y la normativa internacional en materia de derechos humanos. También ha prevalecido la cercanía y extrema confianza de los funcionarios designados con quienes ejercieron la presidencia de la República.

Lo antes señalado puede crear condiciones propicias para que prácticas muy opacas y completamente ajenas al control democrático probablemente ocurran: por un lado, usar recursos cuantiosos rodeados de secretismo y discrecionalidad extrema para

¹³⁹ Desde el 10 de diciembre de 1983 y hasta el 10 de diciembre de 2019, fueron autoridades máximas de Inteligencia: Roberto Pena y Facundo Suarez, ambos dirigentes políticos de la UCR, en la presidencia de Raúl Alfonsín; Juan Bautista Yofre, periodista del diario *Ámbito Financiero*, quien permaneció 6 meses, y Hugo Anzorregui, abogado con orientación sindical, en las dos presidencias de Carlos Menem; el banquero Fernando de Santibañez y el dirigente de la UCR Carlos Becerra en la presidencia de Fernando de la Rúa; el abogado rionegrino Carlos Soria y el licenciado en filosofía y teología Miguel Angel Toma, ambos dirigentes del PJ, en la presidencia de Eduardo Duhalde; los abogados y dirigentes políticos de Santa Cruz Sergio Acevedo -quien renunció en diciembre de 2003 para asumir como gobernador de dicha provincia- y Héctor Icazuriaga en la presidencia de Néstor Kirchner. En los dos mandatos de Cristina Fernandez de Kirchner fueron designados el citado Héctor Icazuriaga, y -en el último año del segundo mandato- el abogado neuquino y dirigente político Oscar Parrilli (primer director de la AFI, 2015); mientras que el ya mencionado escribano Gustavo Arribas, ejerció esa función en la presidencia de Mauricio Macri.

el poder político¹⁴⁰ con fines sobre las que nada se debía explicar; y por otro lado, autoridades del organismo que por su estrecho vínculo personal con quien preside circunstancialmente el país, difícilmente expresen un “no” o un “para qué” como respuesta y pregunta a la vez, si el Poder Ejecutivo necesitara estos fondos y por ello los pidiera.

La ley 27126/2015, estableció en su artículo 8 que la designación de director o directora y subdirector o subdirectora el organismo está a cargo del Poder Ejecutivo, previo acuerdo del Senado. Esto constituyó un avance: ya no sería una decisión exclusiva de la rama ejecutiva.

Además, antes de votarse el pliego en el Senado, puede debatirse sobre quiénes son las personas propuestas, y -fundamental- qué proyectos o propuestas pretenden llevar adelante si acceden al cargo. Sin embargo, la norma no hizo referencia a requisitos mínimos de idoneidad, de modo que al menos se garantice que la trayectoria esté consustanciada con la responsabilidad funcional para la que se ha pedido el acuerdo legislativo.

El anexo VII, del régimen de administración de fondos y deber de rendir cuentas sobre gastos reservados ante la Comisión bicameral que había establecido el decreto 1311/15, recuperó vigencia en diciembre de 2019 mediante el decreto de necesidad y urgencia N° 52, aunque corresponde remarcar un señalamiento crítico sobre la decisión

¹⁴⁰ Para tener una referencia objetiva y actualizada, en la ley de presupuesto 2019 n° 27467, jurisdicción 20 - Presidencia de la nación-, la Agencia Federal de Inteligencia tuvo asignada una partida total de \$2.697.715.000. Esta cifra se desglosa en: \$1.754.605.000 para gastos en personal y \$943.110.000 en servicios no personales, rubro que a los efectos de las normas presupuestarias incluye gastos de servicios públicos, de mantenimientos en general (vehículos, equipamiento), alquileres, entre otros. De esa cifra fueron asignados \$1.500.000 a impuestos, tasas y juicios, y \$941.610.000 a “otros servicios”. La información se encuentra disponible accediendo a <https://www.minhacienda.gob.ar/onp/documentos/presutexto/proy2019/jurent/pdf/P19J20.pdf>

presidencial de habilitar a la intervención de la Agencia Federal de Inteligencia a realizar modificaciones en los Anexos (por el ejemplo el relacionado con estos fondos) pues podría allí surgir algún posible retroceso en el futuro, convalidada por una simple resolución de quien titulariza el organismo.

En el incumplimiento de los compromisos asumidos por el Estado en el caso AMIA, se ha destacado la inacción de la Comisión bicameral permanente de fiscalización y seguimiento de los organismos y actividades de inteligencia creada por la ley N° 25520/01 e integrada por 16 legisladores, la mitad provenientes de la Cámara de Diputados y la otra mitad por el Senado.

En el sitio web del Senado de la Nación¹⁴¹, están publicadas todas las comisiones permanentes y especiales que funcionan en dicho ámbito, entre ellas la bicameral citada. Asumiendo que hay temas abordados cuyos contenidos no pueden ser divulgados, la regla de esta comisión es no informar: en las solapas habilitadas sobre reuniones y actividades, sobre documentación, y en la referida a información de interés, se lee: “*sin eventos*”. Tampoco se encuentra una reseña sobre su desempeño institucional en años anteriores.

8.d. Afectaciones a la independencia de los órganos garantes en el marco de la ley 27275

Para lograr una efectiva realización del derecho a la información pública, de la transparencia gubernamental y la participación ciudadana, es vital contar con órganos

¹⁴¹ <https://www.senado.gov.ar/parlamentario/comisiones/> consulta realizada el 12 de marzo de 2020.

garantes o autoridades de aplicación que gocen de autonomía funcional y autarquía financiera.

En relación a la Agencia de Acceso a la Información Pública (AAIP), las decisiones adoptadas poco antes de que comenzara la vigencia de la ley 27275, significaron una peligrosa regresión: el decreto de necesidad y urgencia N° 746/2017¹⁴² dispuso que la AAIP dependa directamente del Jefe de Gabinete de Ministros, no pudiendo la propia Agencia definir su estructura orgánica¹⁴³, como surge del artículo 24 inciso “a” de la ley; y por ello, se vieron también recortadas sus facultades en materia de presupuesto para funcionar.

En el mismo sentido, los cambios introducidos por el decreto 899/2017, si bien fue modificatorio de otro decreto: el 1558/2001, en verdad han sido un avance del Poder Ejecutivo sobre la AAIP pues agregó una competencia no prevista en la ley 27275 y que por ende no fue debatida públicamente ni consensuada en el Congreso: ser autoridad de aplicación de la ley N° 25326 de protección de datos personales.

La crítica no es hacia la doble dependencia en sí misma, sino a realizar modificaciones con posterioridad a un proceso de análisis y discusión que contó con la participación de todos los bloques políticos en las dos Cámaras del Congreso como

¹⁴² El DNU 746 continúa vigente. En octubre de 2017 la Comisión Bicameral Permanente de Trámite Legislativo dictaminó que no tenía validez constitucional. El problema -en términos de calidad institucional de la democracia argentina- está en la ley N° 26122/06 que regula la figura de los DNU, cuando establece que aun si hubiere dictamen no favorable de la Comisión Bicameral, si no se vota el asunto en las Cámaras del Congreso o si se vota en plenario, pero no con un rechazo expreso y coincidente de Diputados y Senadores, la norma sigue vigente. Son prácticas que dañan la democracia: si el oficialismo del partido que fuera opera para que el expediente no sea girado al plenario, o es guardado en una de las Cámaras para nunca debatirse en la otra, o bien se vota en ambas, pero con resultados diferentes (una aprueba, otra rechaza), en todos esos casos, el DNU rige con jerarquía equivalente a una ley indefinidamente.

¹⁴³ La estructura orgánica fue establecida por Decisión Administrativa N°1002/17 de la Jefatura de Gabinete de ministros

ámbito natural de tratamiento del proyecto, hasta que finalmente en 2016 fue sancionada la ley 27275.

En relación con la coexistencia bajo una misma autoridad, de ámbitos competenciales vinculados con la divulgación de datos por un lado y con su protección y/o reserva por el otro, se resolvió la cuestión ubicando en la estructura de la AAIP a dos Direcciones de igual nivel.

Lo más interesante aquí fue cómo se ha previsto y regulado adecuadamente -a través de criterios orientadores mediante la Resolución AAIP N° 5/2018- la actuación de ambas Direcciones ante posibles situaciones de tensión entre los derechos cuando deba decidirse con motivo de un reclamo: las dos intervienen dictaminando, para finalmente resolver la máxima autoridad de la AAIP.

Hubo otro aspecto, que ha tenido menos trascendencia y resulta preocupante: la Mesa de Coordinación Institucional sobre acceso a la información pública creada por decreto 899/2017, que contó con adhesiones de la AAIP y órganos garantes de los restantes cinco sujetos obligados mencionados en la ley.

Hasta aquí no puede menos que destacarse la decisión de coordinar líneas de acción entre los órganos garantes, fomentar la cooperación interinstitucional e impulsar planes estratégicos, especialmente en materia de capacitación y difusión.

Sin embargo, la Mesa fue creada para funcionar en el ámbito del por entonces Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda, a través de la Secretaría de Asuntos Políticos e Institucionales. Reflexionando en perspectiva de la indispensable autonomía funcional de la que deben gozar los órganos garantes, debieran ser éstos quienes definan los lineamientos y acciones a llevar adelante, qué hacer y cómo hacerlo.

En el diseño que se pensó para la Mesa de Coordinación Institucional, un sujeto obligado -Ministerio del Poder Ejecutivo Nacional- asumió roles que en verdad no debía cumplir, sobrevolando otra vez cierta injerencia del poder político sobre la agenda de temas que se proyecten en el marco del proceso de implementación de la ley de acceso a la información pública; y mucho más si se trata de definir criterios referidos a los casos que las Agencias deben resolver. También corresponde señalar que ningún órgano garante cuestionó la coordinación de este espacio por parte de la Secretaría de Asuntos Políticos e Institucionales.

Respecto de órganos garantes pertenecientes a los otros sujetos obligados, fue correcto que el Poder Legislativo haya creado por decisión conjunta de las dos Cámaras una Agencia de Acceso a la Información Pública (Resolución N° 3/2018), y que el procedimiento para designar a la persona responsable sea similar al previsto para la AAIP, por ejemplo con respecto a publicidad de sus datos y trayectoria, manifestaciones que pueden hacerse desde diferentes estamentos de la sociedad, y finalmente la sustanciación de una audiencia.

Lo realmente sucedido fue que, transcurrido un tiempo más que aceptable, hasta el final de 2019 el Poder Legislativo no había activado el procedimiento de designación sin que lamentablemente se registrare por ello un incumplimiento, pues la Resolución N°3/2018 -sorprendentemente- no fijó plazos.

Al no existir un plazo, es más difícil determinar responsabilidades ante el incumplimiento de la obligación. Sin perjuicio de ello, la inobservancia puede ser una manera de llamar la atención a las autoridades políticas (indistintamente de qué o quiénes se tratare) para hacerles notar que debe constituirse el órgano como manda la ley, no extendiendo así indefinidamente la situación.

Un cargo con las características de quien es responsable de acceso a la información pública en un poder del Estado nacional, no puede ser ocupado *sine die* por alguien en carácter de interinato, sin estabilidad y con el riesgo de que se prescinda de sus servicios inmediatamente al tratarse de un área cuyas decisiones sobre pedidos de información no siempre agradan a la dirigencia política.

Podría pensarse qué ocurriría si alguien en carácter de responsable de acceso a la información pública, dispusiera en el desempeño de la función, hacer lugar a la entrega de datos que las circunstanciales autoridades superiores del Poder Legislativo en verdad prefieren denegar, demorar u obstaculizar de cualquier manera.

El Poder Judicial, a través de su máximo tribunal: la Corte Suprema de Justicia de la Nación, también ha incurrido en grave incumplimiento a la ley 27275, situación que lleva a una posible afectación a la independencia del órgano garante.

La Acordada N° 42/2017, determinó que ese rol institucional lo desempeñe la Dirección de Relaciones Institucionales, dependencia subordinada directamente a la presidencia de la Corte Suprema. El Tribunal por unanimidad desistió la creación de un órgano con autonomía funcional y designar a una autoridad dedicada a ello exclusivamente para que lo titularice, seleccionada mediante proceso público y abierto, con base en lo que la ley establece.

Los Ministerios Públicos Fiscal y de la Defensa, que constitucionalmente son órganos del sistema judicial diferentes a los otros poderes, han cumplido con obligaciones esenciales destinadas a asegurar la independencia de funcionamiento de los órganos garantes: fueron creadas en el MPF la Agencia de Acceso a la Información Pública y en el MPD la Oficina de Acceso a la Información Pública; se designaron formalmente por procedimientos públicos y abiertos con base en lo indicado por la ley

27275, a las autoridades de los respectivos órganos garantes; y se dispusieron reglamentaciones para garantizar el pleno acceso a la información, respetando los estándares de la ley.

Finalmente, el Consejo de la Magistratura también cumplió con la creación en el año 2017 de un órgano garante, de modo que esté asegurada su independencia funcional: la Agencia de Acceso a la Información Pública. Asimismo, se puso en marcha el procedimiento de selección -público, abierto- para designar a quien la titularice, que culminó en 2018.

8.e. Casos resueltos por la AAIP: adecuado reconocimiento del acceso a la información pública y mecanismos poco efectivos para que no se prolonguen incumplimientos

Teniendo en cuenta que la ley comenzó a regir efectivamente en el último trimestre del año 2017, puede afirmarse que el desempeño de la Agencia de Acceso a la Información Pública en los dos primeros años de vigencia de la norma (2018-2019) ha sido de una intensa actividad, destacándose en este sentido un reconocimiento muy enfático hacia el derecho de acceder a la información pública en reclamos que llegaron a su conocimiento a raíz de respuestas denegatorias y/o insatisfactorias, brindadas por los sujetos obligados a las personas peticionantes.

En esta investigación se analizaron aquellos casos que no fueron cumplidos por los sujetos obligados habiendo sido intimados por el órgano garante, entendiéndose que si esos incumplimientos ocurrieron, el tema en cuestión, la naturaleza de los datos requeridos, los intereses en juego, resultaron de especial preocupación para quien debía

informar: por no tener esos datos ni tampoco arbitrar medios a su alcance para generarlos; o por tenerlos, aunque poderosos factores de variada índole hayan conducido a la decisión de no divulgar, denegando completamente o buscando artilugios para esquivar la petición y desviarla de su cauce, confundiendo, demorando sin razón, respondiendo de manera incompleta o incurriendo en silencio.

Este reconocimiento hacia el derecho de las personas de acceder a la información y hacia el deber de los sujetos obligados de entregar información, se vio en diferentes casos desarrollados en el capítulo 7, como los que involucraron -entre otros- al ente recaudador de impuestos AFIP cuando invocó el secreto fiscal para no revelar datos de contribuyentes que recibían beneficios impositivos, siendo que -al concederse un trato distinto al resto en materia de cargas tributarias- las personas beneficiarias deben comprender que su expectativa de privacidad se reduce.

En igual sentido, corresponde mencionar lo acontecido con la Presidencia de la Nación cuando no entregó información completa de todas las personas que concurrieron a la residencia oficial de Olivos, habitada por quien fue presidente hasta diciembre de 2019.

Indudablemente, los datos pedidos no comprometían la seguridad presidencial y, además, fue llamativamente contradictorio que el mismo Poder Ejecutivo impulsor del proyecto de ley de acceso a la información pública, sosteniendo una línea discursiva favorable a la transparencia gubernamental, sea el mismo que en esta oportunidad invocaba argumentos de difícil comprensión para no cumplir su obligación de informar, naturalizando el secretismo en relación a quienes visitaron a la persona que ejerce la presidencia de la República en el sitio donde habita, que es del Estado y no de su propiedad privada.

En los casos que involucraron al Ministerio de Seguridad y también a la empresa Telefónica de Argentina S.A con base en los principios de la ley 27275, se priorizó adecuadamente el deber de informar el requerimiento, pero adaptándolo con un procedimiento de disociación o tacha de ciertos datos personales.

En relación al reclamo contra la Secretaría de Estado de Salud, hubo un pronunciamiento sólido de la AAIP para que las respuestas del sujeto obligado sobre cuestiones de su competencia no se limiten a señalar que la información no está disponible, sino que hay ineludiblemente una obligación de buscar y/o generar la información requerida; y respecto de la empresa EDESUR, acertadamente se le exigió brindar una explicación que fuera entendible para la ciudadanía, sobre la información antes entregada por el sujeto obligado en formato de planilla numérica.

Se advierte como tarea pendiente, un aspecto que es fundamental en el proceso de implementación: la adopción de mecanismos efectivos de sanción para que las situaciones de incumplimiento no se prolonguen indefinidamente.

Hasta ahora, la AAIP decidió mediante Resolución N° 4/2018, la publicidad en el sitio web institucional de aquellos sujetos obligados considerados incumplidores por no responder o por responder insatisfactoriamente las respectivas intimaciones, pero la publicidad en el sitio *per se* no necesariamente asegura el cumplimiento de lo ordenado por el efecto “sanción social” que podría generar la difusión de un listado en el sitio web oficial de la Agencia.

Fueron correctas las decisiones de impulsar investigaciones en el marco del artículo 24 inciso “q” de la ley 27275 -concentradas hasta el final de 2019 en solamente dos Ministerios: Producción y Trabajo y Transporte- con miras a posibles sanciones administrativas de autoridades de los sujetos obligados cuyas conductas fueran

reprochables por ser contrarias a los principios de la ley. Sin embargo, también aquí deben existir pautas concretas a seguir por el órgano garante, si -transcurrido un plazo razonable- los sujetos obligados no han resuelto (sancionando, no encontrando mérito para ello) las actuaciones iniciadas por la AAIP.

El artículo 24 inciso “p” de la ley, confiere a la Agencia de Acceso a la Información Pública legitimación procesal activa para ello, teniendo en cuenta las circunstancias en cada caso, como antes se expresó en esta investigación: penal, ante la posible comisión de delitos del funcionariado público involucrado; contencioso administrativo, para ordenar con los medios de que dispone un tribunal de justicia, el cumplimiento de lo dispuesto por el órgano garante

Sin embargo, nunca se han promovido acciones judiciales en los reclamos de sujetos obligados que no acataron lo dispuesto por la AAIP y cuyo incumplimiento se ha prolongado indefinidamente al continuar publicada la nómina en el sitio web; todo ello considerando además la responsabilidad que el artículo 18 de la ley 27275 atribuye a quienes desempeñando funciones públicas en el ámbito de los sujetos obligados, obstaculicen el acceso a la información pública, y consecuentemente no cumplan con la ley.

8.f. Omisiones, insuficiencias y retrocesos: presupuesto, gestión de archivos, divulgación, capacitación

En 2011, la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión que funciona en el ámbito de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en ocasión de la presentación de su informe anual (Párrafo 205) señaló que para satisfacer plenamente

las necesidades de acceso a la información y lograr una cultura de la transparencia, era necesario llevar adelante varias acciones: realizar un plan de implementación del acceso a la información pública juntamente con un presupuesto que permita financiarlo; contar con normativa, políticas y prácticas orientadas a conservar y administrar la información; impulsar actividades de entrenamiento y capacitación de personas con responsabilidades públicas en materia de acceso a la información pública; diseñar campañas de divulgación que faciliten en la sociedad el conocimiento de este derecho y los modos que existen para ejercerlo.

Estas pautas constituyen entonces, un parámetro objetivo para comprobar lo sucedido con el proceso de implementación de la ley 27275, según lo descripto en esta investigación.

Con relación a la existencia de un **plan de implementación**, existió y se puso en práctica¹⁴⁴. Durante los dos primeros años completos de vigencia de la ley (2018 y 2019), la Dirección Nacional de Acceso a la Información Pública -en el rol de órgano primario para su implementación- definió un plan con objetivos y acciones para llevar a cabo: sobre aspectos vinculados a la tramitación de los reclamos mediante herramientas como la tramitación a distancia, la agilización del circuito de los expedientes iniciados simplificando pasos y también a los fines estadísticos.

Asimismo, se establecieron criterios de interpretación que fueran esclarecedores para una correcta aplicación de la ley en la resolución de reclamos y se puso en funcionamiento el Consejo Federal de Transparencia.

¹⁴⁴ Los detalles de cada plan anual están disponibles en <https://www.argentina.gob.ar/aaip/planificacion2018> y <https://www.argentina.gob.ar/aaip/planificacion2019>

En el marco del plan, fueron considerados la agenda institucional e internacional teniendo en cuenta las metas del Objetivo de Desarrollo Sostenible 16, meta 10, indicador 2 (implementación de leyes de acceso siguiendo estándares internacionales); la red de responsables de acceso a la información pública; la generación de indicadores de desempeño y de calidad del trabajo del órgano garante; la promoción de políticas de transparencia activa para los sujetos obligados de la ley.

Sin embargo, los planes y medidas proyectadas pueden hacerse realidad si están acompañados de un adecuado **financiamiento presupuestario**. Aquí se detectaron retrocesos: según la memoria de gestión de la AAIP 2017/2019 (pág. 41)¹⁴⁵ el primer presupuesto -ejercicio fiscal 2018- fue de \$43.368.000, aprobado por el Congreso Nacional mediante una partida especial contenida en la ley sancionada, N° 27431/2017, pues no estaba contemplada en el proyecto de cálculo de gastos y recursos del Estado que el Poder Ejecutivo había enviado para su tratamiento.

Corresponde resaltar que, pese a estar en conocimiento de las autoridades gubernamentales la inminente vigencia de la ley 27275 a partir del 29 de setiembre de 2017 y habiéndose para ello puesto en marcha previamente el procedimiento público para la designación de su titular, en el proyecto de presupuesto argentino para el año 2018 remitido al Poder Legislativo, no se previó la asignación de recursos para la AAIP, más allá que luego fuera creada una partida especial. La cifra final no resultó ser la votada por el Congreso, pues mediante Decisión Administrativa N° 6/2018¹⁴⁶ de Jefatura

¹⁴⁵ Disponible en <https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/memoriaaaip17-19.pdf>

¹⁴⁶ Ver Anexo II, pág. 4080 y sig. Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/305000-309999/305847/decadm6-1.pdf>

de Gabinete de ministros -quien tiene facultades de reasignación de partidas- se otorgaron \$17.226.682.

En segundo lugar, la memoria de gestión refiere que la AAIP formuló el anteproyecto de presupuesto para el año 2019 -convertido en ley 27467- del que resultó el siguiente monto: \$ 43.395.423, sumando gastos en personal, bienes y servicios. A los efectos de esta investigación, se consultó en la planilla anexa a la ley de presupuesto aprobada (pág.117)¹⁴⁷, siendo muy inferior la cifra que allí figura: \$24.495.423.

Cabe mencionar asimismo que en el informe completo sobre lo realizado en 2019 por la Agencia (pág.14), disponible en el sitio web de la AAIP, se informa que la Jefatura de Gabinete de ministros dispuso ese año un incremento en gastos de personal por \$ 12.400.000, totalizando, dice el documento, \$55.795.423 en el año.

En el informe se citan decisiones administrativas de la JGM sobre estos incrementos: las N° 732/2019 y 961/2019, pero por la primera de las normas, en sus considerandos -párrafo 16- se indica que es una modificación de presupuesto para contratar servicios informáticos y de comunicación. Es decir, se disminuye una parte de gastos en capital y con ello se incrementan los gastos corrientes¹⁴⁸.

Ejemplos como los aquí mencionados demuestran por qué es absolutamente indispensable para el órgano garante contar con autonomía presupuestaria, además de funcional. De nada sirve proyectar un cálculo de gastos, si luego esa proyección es sometida a la revisión del Poder Ejecutivo que dispone recortes en el marco de políticas

¹⁴⁷ Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/315000-319999/316974/ley27467.pdf>

¹⁴⁸ Según la planilla anexa a la Decisión Administrativa 732/19 (pág.231) se asignaron \$14.330.922 para gastos corrientes y se restaron \$3.330.922 para gastos de capital: así se llegó a \$11.000.000; y en la Decisión Administrativa 961/19, planilla anexa (pág.347) se incrementaron los gastos corrientes en \$1.400.000.

de ajuste fiscal o decide incrementos para poder cerrar financieramente el año, en parte reales y en parte maquillados como consecuencia de restar partidas a otros rubros de gastos del mismo organismo (menos gastos de capital para incrementar gastos corrientes).

Ello no significa sostener que se le dé una suerte de cheque en blanco a la Agencia para gastar lo que a su titular se le ocurra; significa entender que hay razones de peso institucional por las que un órgano como la AAIP necesita partidas suficientes para su funcionamiento.

Esto adquiere mucha más entidad cuando se está transitando la etapa inicial de implementación de la ley 27275. No entenderlo así es también un mensaje que da una administración gubernamental sobre el lugar que deben ocupar en la agenda del Estado las políticas públicas de acceso a la información pública y protección de datos personales.

Con respecto a medidas en materia de **conservación y mantenimiento de archivos**, la AAIP adoptó decisiones, por ejemplo, a través de la Resolución N° 47/2018 recomendando medidas de seguridad para el tratamiento y conservación de datos personales en medios informatizados (recolección, control de acceso, control de cambios, respaldo y recuperación, gestión de vulnerabilidades, destrucción de la información, incidentes de seguridad y entornos de desarrollo); y también en medios no informatizados.

En la memoria 2017/2019 de la AAIP (pág.26) se explican acciones destinadas a que su estructura informática sea sólida, a que funcionen servicios de *datacenter* mediante convenios con la empresa ARSAT; a contar con sistemas de gestión para

registro de expedientes, digitalización de notas, registro de infractores, gestión integrada de documentos cuestionados, en el ámbito de la Dirección Nacional de Datos Personales.

Sin embargo, a más de dos años de vigencia de la ley y del inicio de actividades del órgano garante, está pendiente una política orientada en el mismo sentido, respecto del acceso a la información pública

Una correcta gestión de archivos es de mucha relevancia a efectos de facilitar el ejercicio de este derecho pues, para brindar la respuesta en el plazo legal, los sujetos obligados y las personas responsables de entregar la documentación, deben disponer de herramientas que hagan posible la accesibilidad a investigadores, a historiadores, a ciudadanas y ciudadanos que peticionan para saber sobre el destino de los fondos públicos (Torres: 2014, 167).

Otro aspecto esencial para una adecuada implementación del acceso a la información pública son las **políticas de capacitación y entrenamiento**. En la memoria 2017/2019 se informa sobre una acción conjunta entre la Dirección Nacional de Acceso a la Información Pública (DNAIP) y el Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP) a fin de diseñar y ofrecer cursos de capacitación con el propósito de que altos funcionarios públicos¹⁴⁹ reciban contenidos sobre concientización, difusión y aplicación del derecho de acceso a la información pública.

Se indica, asimismo -aunque sin mayores detalles acerca de quiénes fueron las personas destinatarias, modalidad y contenidos de la actividad- una capacitación

¹⁴⁹ Resulta llamativa la expresión a los funcionarios en lugar de autoridades, pues de acuerdo a la Ley modelo interamericana sobre acceso a la información (I. a), a los funcionarios son quienes en el ejercicio de la función pública perciben un ingreso anual superior a los US\$ 100.000. En Argentina, considerando los salarios de la gestión pública que desde hace varios años no suelen acompañar la evolución de la inflación y las permanentes devaluaciones de la moneda es ciertamente difícil de encontrar personas en cargos gubernamentales con ingresos similares.

brindada por la AAIP al Senado de la Nación en el mes de mayo de 2019, sobre la implementación de la ley 27275.

También se refiere en la memoria que la Dirección Nacional de Acceso a la Información Pública trabajó en la elaboración del Plan Nacional Anticorrupción 2019 - 2023¹⁵⁰ impulsada por el Poder Ejecutivo, mencionando como ejemplos: la difusión y capacitación en sectores específicos en materia de Acceso a la Información Pública, hacer un relevamiento de sujetos obligados, capacitar, diseñar instructivos para el cumplimiento de la ley 27275 y establecer un cronograma para supervisar su cumplimiento. No hay en el plan mayores detalles.

Con relación a lo expresado en el párrafo anterior, corresponde hacer un señalamiento crítico a la falta -nuevamente- de políticas pensadas y realizadas de manera autónoma por la Agencia. Basta mencionar cómo es identificada la AAIP en el plan: **“Organismo responsable: Agencia de Acceso a la Información Pública (AAIP) de la JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS.”** (punto 20, pág.45). Concretamente y por si hubiera todavía alguna duda: la AAIP es una dependencia de la JGM.

Finalmente, sobre **campañas de divulgación hacia la sociedad** para que se conozca el derecho de acceso a la información pública y pueda ser ejercido, en la memoria de gestión 2017/2019 de la AAIP (página 29) se informa la creación de una Coordinación de Relaciones Institucionales y Comunicación (CRIC), responsable de la política comunicacional, canales de comunicación, difusión e información; y establecimiento de vínculos institucionales entre otras funciones.

¹⁵⁰ Disponible en: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/anexo_plan_nacional_anticorrupcion.pdf

También se detallan mayores contenidos que fueron progresivamente incorporándose al sitio web de la Agencia, con miras a difundir todo lo que puede ser de interés para el público. Esto puede comprobarse ingresando al sitio web <https://www.argentina.gob.ar/aaip/accesoalainformacion> . En la portada hay cuatro recuadros destacados en cuyo interior se explican en lenguaje claro en qué consiste y cómo se procede para ejercer el derecho: 1) **Conocé tus derechos**; 2) **Pedí información pública**; 3) **¿Te negaron información pública? Reclamá**; y 4) **Consultá los datos públicos abiertos**.

En la pág. 33 se informa la creación de dos personajes ilustrados, representativos de definiciones sobre acceso a la información pública y protección de datos personales, en diversos formatos: afiches, stickers, placas para Twitter o videos animados, sobre los que no hay imágenes en el documento ni tampoco están disponibles en el sitio web de la AAIP¹⁵¹. Asimismo, se alude a la elaboración de *guías de difusión*, como por ejemplo una sobre obligaciones de transparencia activa, sobre legislación de la Agencia de Acceso a la Información Pública, y sobre diferentes temas relacionados con protección de datos personales.

Aquí cabe hacer un señalamiento crítico: no hay referencias sobre campañas masivas en los medios de comunicación para explicar qué es el acceso a la información pública y cómo pueden las personas hacerlo efectivo; tampoco existen programas o spots en canales de la red pública de medios argentinos -para población en general y para niñas y niños-, ni actividades concretadas y/o proyectadas hacia todos los niveles educativos (primario, secundario, terciario, universitario).

¹⁵¹ Consultas realizadas el 27 de enero de 2020; el 4 de marzo y el 25 de abril del mismo año.

Es además preocupante que no haya una campaña especialmente destinada a las personas en situación de pobreza, pues son quienes tienen mayores dificultades -por las privaciones económicas, sociales, educativas, de lugar de residencia, de conectividad a las que se ven sometidas, entre otras- para conocer acerca de este derecho y de qué modo pueden ejercerlo.

En relación con las redes sociales, una herramienta muy potente para comunicar novedades, actividades, cuestiones o temas que deben ser tenidos en cuenta desde la perspectiva del derecho a la información pública y -por cierto, del derecho a la protección de datos personales- es *Twitter*. La AAIP creó su cuenta en agosto de 2018 y si bien en los últimos tiempos se muestra activa publicando noticias y datos a través de @AAIPArgentina, ha logrado solamente 2447 seguidores¹⁵², un número muy escaso tratándose de un organismo de alcance nacional, con misiones y funciones que son de indudable interés público.

Las políticas de divulgación tienen enorme importancia; mucho más cuando hay porcentajes considerables de personas que revelan desconocimiento sobre el derecho de acceso a la información pública. En este sentido, la Agencia encargó una encuesta a la Subsecretaría de la Unidad de Análisis y Seguimiento de Opinión de la Jefatura de Gabinete de ministros, para determinar qué grado de conocimiento sobre los derechos de acceso a la información pública existen en la población.

En la memoria 2017/2019¹⁵³ se informa que el estudio fue realizado en abril y mayo de 2019 a través de un cuestionario estructurado auto administrado, siendo la

¹⁵² Consulta realizada en abril de 2020

¹⁵³ Memoria AAIP 2017/2019, página 35

muestra de 4.400 casos en todo el país. Ha sido una muy buena iniciativa de la AAIP, con resultados que alertan: el 39,1% de la población tiene conocimiento sobre el derecho; mientras que no lo conoce el 37.5% y el 23.4% no sabe ni contesta. Es decir, casi el 61% no tiene conocimiento o no tiene interés en responder.

Los porcentajes cambian cuando se indaga acerca de si se ejerció el derecho, para lo cual primero hay que conocerlo, de modo que el universo de personas que aquí responden está conformado por quienes ya conocen qué es el acceso a la información pública. Los resultados fueron que el 77% respondió sí; y cuando se preguntó acerca de si lo consideran importante -siempre entre quienes conocen el derecho- el 60% respondió sí o el 23% entendió que era muy importante.

8.g. Incumplimiento notorio del deber de publicar declaraciones juradas patrimoniales

La ley 27275 estableció como uno de los deberes de transparencia activa mencionados en el artículo 32, el de publicar las declaraciones juradas de los sujetos obligados a presentarlas en sus respectivos ámbitos de actuación (inciso “s”).

Que exista legalmente la práctica de presentar todos los años declaraciones juradas para dar cuenta sobre la evolución patrimonial de quienes tienen responsabilidades públicas, no solamente es una cualidad imprescindible para un Estado substancialmente democrático, sino que es una poderosa manera de prevenir posibles actos de corrupción, mucho más en países donde este fenómeno, desde hace bastante tiempo, dejó de ser circunstancial para convertirse en un problema estructural que preocupa a la sociedad, aunque su prolongación en el tiempo y la falta de ejemplaridad

dirigencial pueden peligrosamente llevar a la misma sociedad a naturalizar situaciones de corrupción, asumiendo que debe coexistirse con este flagelo.

Las Convenciones contra la Corrupción de Naciones Unidas y del Sistema Interamericano, aluden expresamente al deber de publicidad de las declaraciones juradas (artículos 8 inciso 5, y 3 inciso 4 respectivamente), lo que demuestra la importancia de dar a conocer la situación patrimonial de quienes tienen mayores responsabilidades en los diferentes estamentos públicos.

Pese a la importancia que tiene el tema, reforzado por la obligación de transparencia activa incorporada por la ley de acceso a la información pública, el no cumplimiento de este deber ha sido notorio en casi todos los sujetos obligados.

Los sujetos obligados correspondientes a la Administración Pública Nacional (presidente de la República, ministras, ministros, principalmente) han dado cumplimiento a la obligación de publicar los contenidos de cada declaración jurada patrimonial; y también lo hizo la Agencia de Acceso a la Información Pública con sus autoridades.

Entre los sujetos obligados con incumplimientos, se dan diversas situaciones. El Poder Legislativo, publica la nómina de legisladores que deben presentarla anualmente: la Cámara de Diputados difunde la nómina desde el año 2005 hasta 2018; y el Senado desde 2015 a 2018.

En ambos casos, no están publicados los documentos detallando la situación patrimonial de acceso público correspondientes a cada una de esas personas. Los Ministerios Públicos Fiscal y de la Defensa publican también la nómina de personas obligadas, pero no los documentos de las declaraciones juradas.

Hay, asimismo, casos de llamativo incumplimiento: en primer lugar, el Consejo de la Magistratura, que debe publicar las declaraciones juradas de quienes ejercen la magistratura judicial salvo quienes integran la Corte Suprema de Justicia, y de quienes son parte del funcionariado judicial obligado a ello, no tiene disponible esa información en el sitio www.consejoabierto.pjn.gov.ar . No hay nómina de personas obligadas, no están los documentos conteniendo las declaraciones juradas presentadas.

Otro caso muy llamativo es el de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, por lo que significa como máxima autoridad de uno de los poderes del Estado y también como tribunal superior del sistema judicial argentino, intérprete último de la Constitución Nacional.

En ese rol -a través de numerosos ejemplos mencionados en la presente investigación- la CSJN produjo sentencias que significaron muy valiosos aportes y enseñanzas sobre la importancia que tiene garantizar plenamente desde el Estado el derecho de acceso a la información pública, el principio de máxima divulgación como regla y el criterio sumamente restrictivo y precisamente tipificado, para aceptar excepciones al ejercicio de este derecho.

Sin embargo, con motivo de la vigencia de la ley 27275, la Corte Suprema de Justicia emitió la Acordada N° 42/2017, haciendo una rara interpretación sobre obligaciones establecidas en la ley para sujetos obligados: sostuvo que no le era aplicable si antes de su vigencia la Corte había previsto otro procedimiento.

Ese, precisamente, fue el caso de las declaraciones juradas patrimoniales, pues en el año 2014 la CSJN reglamentó la cuestión luego de sancionada la ley 26857, habilitando los pedidos de acceso mediante un formulario web. Por ende, el Tribunal

consideraba cumplida la obligación si con motivo de un pedido, hacía entrega de la documentación patrimonial requerida.

Más allá del formulario web en cuestión, e incluso de algunas dificultades para efectivamente conocer las declaraciones juradas patrimoniales, que se extendieron en el tiempo según el informe elaborado por la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ) -explicados en el capítulo 7 de esta investigación- la ley 27275 es una ley nacional vigente, abarca a los tres poderes públicos y todos los sujetos obligados allí mencionados expresamente, deben acatar lo que se les exige, incluida la Corte Suprema de Justicia.

9. Conclusiones y recomendaciones

9.a. Notable evolución normativa y jurisprudencial

En el trabajo de investigación doctoral se abordó el corpus iuris del derecho de acceso a la información pública en Argentina. De su descripción y análisis ha surgido una notable evolución, especialmente entre los años 2003 y 2016: el decreto 1172/03 sentó las bases de la institucionalización del deber de responder los requerimientos de información dirigidos al poder ejecutivo, aunque solamente abarcó a los organismos centralizados.

La incorporación en la norma de obligaciones sobre publicidad de audiencias concedidas por las autoridades y el régimen de audiencias públicas, también fueron cambios saludables que el decreto generó, en un marco histórico y político que, por la impactante crisis de 2001 y 2002, resultaba favorable a lograr gestiones públicas transparentes, generando un mayor acercamiento entre el Estado y la sociedad.

El avance que implicó el citado decreto contrastó con actitudes de denegación del acceso a la información pública de parte del mismo Poder Ejecutivo que lo había impulsado. Ello dio lugar a presentaciones que derivaron en procesos judiciales iniciados con el fin de que se brinden los datos requeridos.

En los amparos ADC c/ PAMI, CIPPEC c/ Ministerio de Desarrollo Social, Garrido c/ AFIP, Giustiniani c/ YPF, entre otros, fue muy contundente el mensaje de la Corte Suprema de Justicia, con base en principios constitucionales, en normas convencionales vinculantes para el Estado argentino y en precedentes emblemáticos de la Corte

Interamericana de Derechos Humanos como *Claude Reyes vs Chile*: el deber informar sobre datos que son de carácter público está por encima de las disposiciones de un decreto; la información que genera, posee y guarda el Estado no es de su propiedad, sino que pertenece a la sociedad; la transparencia, no la opacidad, ayuda a mejorar las políticas públicas en general y particularmente las políticas destinadas a reducir las desigualdades sociales; debe priorizarse siempre el deber de informar, y si hay contenidos que no corresponde divulgar, se adoptan mecanismos de disociación o tacha en los documentos solicitados; las excepciones al deber de informar deben establecerse con espíritu restrictivo y adecuada fundamentación por parte de los organismos que se basen en ellas para denegar las solicitudes.

La necesidad de reglamentar -con criterios amplios y respetuosos de estándares internacionales- el ejercicio de un derecho de significativa relevancia para un Estado democrático, y el aprendizaje derivado de los reclamos judiciales ante decisiones de rechazo al acceso a la información pública, fueron creando condiciones para que finalmente se encontraran los consensos -en otros tiempos difíciles de lograr- que permitieron sancionar un instrumento jurídico superador y transversal a todos los estamentos públicos, con características de estabilidad. La ley 27275 fue, claramente, el resultado del proceso histórico antes referido.

9.b. Una ley adecuada, con avances y retrocesos de implementación

La norma ha receptado los estándares internacionales más favorables al acceso a la información pública, pues contiene: una amplia diversidad de sujetos obligados; limitadas excepciones que fueron enumeradas taxativamente; obligaciones de transparencia activa

detalladamente establecidas; un órgano garante con autonomía para su desempeño; mecanismos de publicidad para la designación de quien titularice dicho órgano y un procedimiento para su remoción con intervención legislativa y dictamen vinculante; un procedimiento aplicable a la tramitación de pedidos de información y reclamos en los supuestos de respuestas insatisfactorias; un espacio debate y propuestas para integrar jurisdicciones provinciales, vital en un país federal como Argentina.

La implementación de la ley desde que entrara en vigor y durante los dos primeros años completos (2018 y 2019), estuvo combinada por decisiones correctas y otras de polémicos incumplimientos.

El desempeño del Poder Ejecutivo ha tenido consecuencias negativas. En primer lugar, porque mediante el DNU 746/2017 se avanzó sobre las facultades de la Agencia de Acceso a la Información Pública al no permitírsele aprobar su propia estructura de funcionamiento, quedando por consiguiente convertida en una dependencia de la Jefatura de Gabinete de ministros; y en segundo lugar, porque la dependencia orgánica ha tenido impacto en materia presupuestaria, concretamente, con variaciones en las partidas asignadas y casi nula incidencia de la Agencia en la definición sobre sus prioridades en materia de gastos, considerando además, muy especialmente, que se trataba del inicio del proceso de implementación de la ley.

El Poder Ejecutivo, sin embargo, respetó la designación en tiempo y forma de las autoridades de la Agencia de Acceso a la Información Pública, proponiendo a una persona cuya trayectoria profesional y académica era congruente con las responsabilidades del cargo de director. Sin embargo, -unos días antes que la AAIP iniciara sus actividades- le agregó por decreto, nuevas competencias no previstas en el proyecto aprobado por el Congreso,

como la protección de datos personales, cuya Dirección Nacional fue reubicada hacia la AAIP en lugar del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos donde se encontraba desde 2001.

También otras iniciativas que indudablemente podían ser un ámbito para coordinar políticas en materia de acceso a la información y transparencia, como fue la Mesa de Coordinación Institucional, en el Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda -que además es un sujeto obligado de la ley 27275- ha evidenciado otro aspecto muy difícil de conciliar con el perfil de autonomía funcional asignado a la propia Agencia de Acceso a la Información Pública y al resto de los órganos garantes.

Como resultado de la investigación, se han podido comprobar también contrastes en el proceso de implementación de la ley. El Poder Legislativo solamente creó el órgano garante común a ambas Cámaras, pero nunca activó la designación de su titular, no estableció reglamentación para adecuarse a las pautas de la ley 27275 ni logró todavía implementar algo tan básico como un formulario web que permita ingresar los pedidos de acceso a la información.

La Corte Suprema de Justicia adoptó decisiones en el marco de la ley 27275, pero las normas de adecuación han estado siempre subordinadas a lo que el mismo Tribunal consideraba pertinente, en la medida que no hubiera contraposición con sus atribuciones. Se comprobó en este sentido, la inobservancia del deber legal de crear un órgano garante especialmente abocado a ser autoridad en el ámbito del sujeto obligado sobre todo lo referido al acceso a la información pública.

No obstante, la Corte Suprema ha entendido que el área de Relaciones Institucionales podía cumplir esa función, con una persona a cargo que ya estaba designada para las competencias propias de la vinculación de la CSJN con otras instituciones, a las que ahora se acoplaban las actividades como órgano garante; todo ello, además, sin respetar pautas de publicidad y concurrencia en el proceso de designación de la persona responsable de acceso a la información pública.

Pudo comprobarse, asimismo, que el Consejo de la Magistratura y los Ministerios Públicos Fiscal y de la Defensa cumplieron la exigencia de contar con un órgano garante titularizado por personas previamente seleccionadas con base en las disposiciones de la ley.

9.c. Correcta labor institucional de la AAIP, mecanismos poco efectivos en casos de incumplimientos reiterados

En un escenario caracterizado por marcados contrastes, se ha constatado un correcto desempeño profesional de la Agencia de Acceso a la Información Pública en la difícil misión de adoptar imprescindibles decisiones en la etapa inicial.

Un aspecto de enorme importancia fueron los criterios ordenadores, que aportaron claridad respecto de la aplicación de la ley, siempre en perspectiva de proteger el derecho de acceso a la información pública, por ejemplo, asegurando una equilibrada intervención de las dos áreas que como consecuencia de la reforma del DNU 746/2017, deben cohabitar en el ámbito de la AAIP, para que emitan dictamen en reclamos que por su naturaleza podían afectar la protección de datos personales y el acceso a la información pública.

Lo mismo puede señalarse sobre otros criterios ordenadores analizados en la investigación, que han definido el interés público para guiar a los sujetos obligados cuando deban decidir sobre pedidos de acceso a la información, por temas de salud pública, medio ambiente, recursos públicos, gestión y transparencia públicas. También han sido adecuados los criterios establecidos, para reforzar la obligación de fundamentación precisa de las respuestas denegatorias; y la obligación de arbitrar medidas de búsqueda y/o generación de información para no agotar la respuesta en su simple inexistencia, entre otros.

Resolver los reclamos por inobservancias a la ley cuando comenzaran a llegar a conocimiento de la Agencia, constituía todo un desafío por tratarse del inicio de actividades del órgano garante desempeñando esta función y por ciertos avances del Poder Ejecutivo sobre la Agencia, ya mencionados, que podían en cierta medida condicionar la actuación de sus autoridades.

Siendo un órgano garante en el marco de una ley nunca aplicada, y considerando que también en este aspecto competencial no podían descartarse posibles avances del Poder Ejecutivo sobre el perfil de independencia que debía observar la Agencia, en la investigación se analizaron aquellos reclamos recibidos, cuyas resoluciones de intimación a cumplir con la ley, no fueron acatadas por los sujetos obligados.

De dicho análisis ha surgido que las decisiones de la AAIP sobre los reclamos fueron contundentes en relación con la protección del derecho a la información pública. Corresponde valorar favorablemente cómo la Agencia ha resuelto los reclamos en ese sentido, teniendo en cuenta el peso político e institucional de los sujetos obligados demandados y el tenor de las solicitudes presentadas por las personas peticionantes.

La Agencia de Acceso a la Información Pública intimó a la Secretaría General de la Presidencia de la Nación a divulgar la lista completa de quienes visitaron al presidente en la residencia oficial de Olivos. También se ha pronunciado sobre la mayor importancia que tiene informar públicamente, sobre las expectativas de privacidad de las personas cuando estas son contribuyentes con beneficios tributarios que administra la AFIP, que invocaba el secreto fiscal para que dichos datos no sean divulgados.

Las resoluciones favorables al acceso a la información también ocurrieron en los reclamos interpuestos ante el por entonces Ministerio de Educación, Cultura y Deportes con motivo de los resultados por escuela de evaluaciones colectivas sobre el desempeño del sistema educativo; y con la por entonces Secretaría de Salud de la nación, en este caso por la falta de información sobre el grado de cumplimiento de las obligaciones derivadas de la ley de salud mental.

En algunos casos, la Agencia priorizó el deber de informar aplicando el mecanismo de tachas, como en el caso relacionado con la nómina de integrantes del Ministerio de Seguridad que intervinieron en hechos de los que resultó la muerte de personas. Hubo asimismo decisiones protectoras del acceso a la información en el marco de reclamos contra la Radio y TV públicas y la Administración de Aviación Civil, entre otros sujetos obligados.

Este desempeño virtuoso innegable, contrastó con la poco efectiva sanción para sujetos obligados incumplidores, comprobada en la investigación. Si por no cumplir lo que exige un órgano garante sobre temas de interés público -como es el acceso a la información- los sujetos obligados simplemente figurarán en una lista alojada en el sitio web oficial de la Agencia, que además no es de ingreso masivo -pues de acuerdo a las encuestas realizadas

predomina el desconocimiento acerca de este derecho y por consiguiente, sobre cómo ejercerlo- lo más probable es que la situación irregular perdure, sin consecuencias concretas para quienes no acatan decisiones basadas en la ley.

Por ello, la Agencia aquí tiene el deber de emplear los medios que la ley 27275 le confiere a través del artículo 24, ejerciendo legitimación activa para iniciar acciones judiciales con miras a que se determinen responsabilidades -penales y otras, considerando lo establecido por el artículo 18 de dicha norma- de quienes, ejerciendo funciones públicas, representan a los sujetos obligados y no han cumplido lo ordenado en las respectivas resoluciones de reclamos. En el mismo sentido, deben arbitrarse por todos los medios posibles, investigaciones administrativas sustanciadas ante los sujetos obligados en que se hayan detectado conductas reprochables.

En la investigación se comprobó que hubo solicitudes de investigaciones administrativas, pero solamente dirigidas a dos sujetos obligados: el por entonces Ministerio de la Producción y Trabajo y el Ministerio de Transporte. Esa comprobación pone en evidencia la siguiente conclusión: no hubo pedidos dirigidos al corazón del poder, como por ejemplo la Presidencia de la Nación, ante la insatisfactoria respuesta brindada sobre la nómina de quienes visitaron al titular del Poder Ejecutivo en la residencia oficial.

También cabe aquí remarcar que la tarea institucional de impulsar investigaciones no puede concluir con el formal pedido ante el sujeto obligado incumplidor. Luego de ser ingresado, el procedimiento debe avanzar, resolverse y publicarse la decisión; pero nunca terminar cayendo en el olvido, pues si ello ocurriera, se estará alentando en cierta

medida la reiteración de conductas por quienes tienen deberes ineludibles de cumplimiento de la ley 27275.

9.d. Sinuoso recorrido para transparentar fondos reservados

Otro aspecto de mucha relevancia en la investigación fue el análisis de lo sucedido con las obligaciones en materia de transparencia de gastos financiados con fondos reservados para tareas de inteligencia, considerando especialmente los compromisos asumidos por el Estado argentino en el caso del atentado contra la AMIA en el marco del Acuerdo de Solución Amistosa en la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, formalizado en 2005.

Ha podido constatarse la actitud errática del Estado desde entonces: durante 10 años, el mismo espacio político gobernante que correctamente reconoció la responsabilidad del Estado en el caso AMIA -una de cuyas aristas más repudiables ha sido el uso de fondos reservados para desviar la investigación-, no adoptó decisiones para quebrar el secretismo que históricamente rodeó a estos gastos.

Esto cambió en el año 2015, cuando con motivo de la creación de la Agencia Federal de Inteligencia, el Poder Ejecutivo implementó por decreto 1311/2015, un mecanismo de publicación en libros con intervención de la Comisión bicameral de seguimiento y control de organismos de inteligencia, y el deber de acompañar documentación respaldatoria con miras a eliminar la absoluta discrecionalidad para gastar los fondos sin exigencia de rendir cuentas.

Sin embargo, en 2016, el nuevo gobierno causó un retroceso, volviéndose la situación a la etapa de total opacidad previa al decreto 1311/2015; y -finalizando el año 2019- el

gobierno que asumió el 10 de diciembre, decidió restablecer por medio del DNU N° 52, las medidas de transparencia y mayor control impulsadas en el año 2015.

Reconociendo que fue una medida saludable en términos de transparencia, ha podido comprobarse que la nueva norma delegó en las autoridades de la Agencia Federal de Inteligencia la facultad de realizar modificaciones en el régimen de administración de estos fondos, algo que en principio no es recomendable si se trata de fondos reservados, para evitar futuras regresiones.

Administrar fondos sin elementales recaudos de transparencia, incrementa las posibilidades de un uso indebido. Además de las comprobaciones antes referidas sobre la investigación del atentado contra la AMIA, también hubo otros ejemplos acerca de estos fondos: el pago de plus salariales para autoridades del Poder Ejecutivo en la presidencia de Carlos Menem, y el presunto pago de sobornos a integrantes del Senado para votar una ley durante la presidencia de Fernando de la Rúa, finalmente resuelto judicialmente por inexistencia de delito, quince años después.

Este último caso y las recurrentes sospechas acerca del uso de dichos gastos en rubros ilegales variados en el ámbito político (de lo más oscuro de esta noble actividad) o en los medios de comunicación (de lo más infame, en empresas o periodistas), entre otros, podrían ser demostrativos de su extremadamente difícil probanza: no existiendo deber de rendir cuentas, tampoco habrá registro documental para saber detalles de la erogación.

La institucionalización de mecanismos de transparencia coadyuva al objetivo de evitar estas prácticas, pero para ello no puede dejar de considerarse el desempeño de la Comisión bicameral de seguimiento de los organismos de inteligencia. Su rol debe ser ejercido adecuadamente, circunstancia que, por supuesto, trasciende al correcto registro de los gastos en un libro especial: implica dejar atrás una actuación deslucida y de escaso compromiso activo con el propósito para el que fue creada, situaciones que datan de varios años.

9.e. Difundir, concientizar y enseñar, claves para ejercer el derecho a la información

Un requisito fundamental para el ejercicio de los derechos en general es la difusión. Pudo verificarse en la investigación que hubo políticas con la finalidad de divulgar el derecho de acceso a la información pública, por ejemplo, mediante los contenidos disponibles en el sitio web de la AAIP, que son de fácil comprensión para las personas a fin de saber en qué consiste este derecho y cómo se ejerce.

Sin embargo, faltan campañas masivas en los medios de comunicación. Se advierte que hay herramientas desaprovechadas: no hay contenidos referidos a esta temática en los medios públicos argentinos (TV Pública, Radio Nacional, Canal Encuentro, Pakapaka, entre otros) que tienen un grado de penetración significativo en todo el país, no solamente en el área metropolitana, y además abarca todas las franjas etarias. Otro ejemplo desaprovechado son las redes sociales, muy valiosas en estos tiempos: por ejemplo, la Agencia de Acceso a la Información Pública contaba con poco menos de 2.500 personas seguidoras en Twitter al finalizarse esta investigación.

Las campañas especialmente destinadas a niñas, niños y adolescentes y a los diferentes niveles educativos incluido el universitario, no existen a más de dos años de vigencia de la ley 27275. En este sentido, deben diseñarse contenidos sobre qué es, para qué sirve y cómo se ejerce el derecho a la información pública, adecuando el lenguaje y presentación visual según el público al que está orientado, de modo que el mensaje genere una efectiva concientización en la sociedad, sobre el acceso a la información pública y la cultura de la transparencia.

Argentina puede haber logrado una norma compatible con los más elevados estándares internacionales, pero los derechos que en ella se reconocen, *difícilmente sean plenamente ejercidos sin que germine un cambio cultural*; y para ello resultan muy necesarias políticas públicas destinadas a concientizar y a comprender con claridad, en lenguaje entendible, la importancia de esta temática desde la infancia.

Es muy aconsejable, asimismo, que estas campañas incluyan con especial atención a las personas en situación de pobreza, considerando las privaciones de derechos a que se ven sometidas, situación que agrava su desconocimiento sobre los derechos en general, y particularmente sobre el acceso a la información.

En este marco, deben incorporarse a los planes de estudio de todos los niveles, contenidos formativos en derechos humanos y en derecho a la información pública. En el nivel de grado universitario, resulta imprescindible para el futuro ejercicio profesional porque esta materia atraviesa todas las carreras, todas disciplinas. También deben crearse espacios de formación destinados a todas las personas que tienen responsabilidades de gestión o aspiran a desempeñarse en funciones públicas.

Con esa perspectiva de derechos adquirida, podrá comprenderse mejor la importancia de la transparencia pública y del derecho a la información pública, de modo que con su realización efectiva se favorezca el disfrute de otros derechos fundamentales.

Consolidar la enseñanza, la investigación y la extensión universitaria en derechos humanos, acceso a la información pública y transparencia, demanda a las casas de estudios superiores adoptar modelos de gestión política guiados por principios democráticos, para que se lleven a cabo desde la ejemplaridad: alentando la más amplia participación, tolerando las opiniones críticas, propiciando la rendición de cuentas, rechazando cualquier forma de concentración del poder.

9.f. Valiosa tarea de organizaciones de la sociedad civil

Se ha podido comprobar el rol fundamental que desempeñaron y desempeñan estas instituciones, con el propósito de alcanzar un reconocimiento efectivo del derecho de acceso a la información pública en Argentina. Esto se ha visto reflejado, por ejemplo, en el activismo demostrado mediante la interposición de acciones judiciales a fin de que el Estado entregue información antes denegada.

En los años inmediatamente anteriores al proceso que condujo a la sanción de la ley 27275, una destacada institución: la Asociación por los Derechos Civiles reclamó al INDEC que entregue información relacionada con la medición de la evolución de los precios, en un marco de indiscutible retroceso estadístico por medidas adoptadas a partir de 2007 y que diera lugar en 2009 a un fallo de segunda instancia, favorable al pedido. La misma asociación promovió el primer caso que llegó a la Corte Suprema de Justicia, en el que se visibilizó ante

la opinión pública la necesidad de transparentar los gastos de publicidad de la obra social PAMI, más allá de si su figura legal encuadraba o no en el decreto 1172/2003.

En el mismo sentido, el histórico Centro de Estudios Legales y Sociales, cuya trayectoria en defensa de los derechos humanos es muy reconocida en Argentina y en el exterior, promovió acciones orientadas a la transparencia pública, que fueron desarrolladas en la investigación, como el reclamo planteado ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos por las irregularidades investigativas del atentado a la sede de la AMIA, juntamente con las víctimas y otras instituciones. Este activismo dio lugar a presentaciones posteriores en Argentina, sobre los fondos reservados del sistema de inteligencia.

El Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC), al peticionar al Ministerio de Desarrollo Social datos sobre programas sociales y obtener respuesta denegatoria, accionó judicialmente, dando lugar en 2014 a una sentencia de la Corte Suprema de Justicia en la que -entre otros considerandos- se enfatizó el valor de la transparencia por sobre las prácticas de opacidad, pues conociendo detalles sobre cómo invierte el Estado en materia social, pueden diseñarse mejores estrategias de reducción de la pobreza.

La Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ) ha tenido la valiente actitud de pedir desde 2012 el acceso a información referida a declaraciones juradas patrimoniales de integrantes de la Corte Suprema de Justicia de la Nación y, ante la falta de respuestas, requerir nuevamente los datos, encontrándose con el mismo resultado del máximo tribunal: el silencio.

La decidida voluntad de reiterar las solicitudes generó que en el año 2019 se produzca -finalmente- la entrega de información que en verdad debiera estar proactivamente publicada como exige la ley 27275, sin que sea necesario formular una petición.

También corresponde resaltar valiosos aportes de organizaciones con menor visibilidad a escala nacional, cuyo activismo logró decisiones judiciales históricas: es el caso del Centro para la Promoción de la Igualdad y la Solidaridad (CEPIS) con sede en la ciudad de La Plata, cuando la Corte Suprema de Justicia, en el marco de un proceso colectivo que favoreció a las personas usuarias residenciales, dejó sin efecto en 2016 aumentos tarifarios en el servicio de gas, por no haberse sustanciado audiencias públicas en las que debía informarse adecuadamente sobre estas decisiones gubernamentales.

La Fundación Poder Ciudadano, tuvo asimismo una actuación que corresponde ponerse de relieve, debido al tipo de información y los sujetos obligados involucrados. Por ejemplo, al requerir en 2018 a la Secretaría General de la Presidencia de la Nación Argentina, las planillas con datos de las personas que visitaban al presidente en la residencia oficial, y proseguir el caso ante el órgano garante por la respuesta recibida.

Otro caso de alto impacto impulsado por Poder Ciudadano ha sido la acción judicial interpuesta con motivo de regresiones en el régimen de declaraciones juradas patrimoniales de la ley 26857, logrando la declaración de inconstitucionalidad en relación a bienes de cónyuge y descendientes directos de las personas obligadas, antes públicos proactivamente y ahora reservados, aunque sujetos a eventuales pedidos de información.

Asimismo, pudo constatar un reconocimiento por parte del Estado hacia las instituciones de la sociedad civil, a través de diferentes medidas destinadas a fortalecer su

visibilidad y a crear condiciones para su participación con espíritu propositivo en espacios institucionales.

Este mayor reconocimiento se ha demostrado con varias iniciativas: la creación en el año 2017, de la Mesa Nacional de Gobierno Abierto, integrando al Poder Ejecutivo juntamente con representantes de organizaciones de la sociedad para debatir y proponer iniciativas sobre gobierno abierto y transparencia pública; el Mapa de Organizaciones de la Sociedad Civil implementado en 2019, que contiene información de utilidad y está alojado en el portal del Estado argentino; la inclusión en el estatuto del Consejo Federal para la Transparencia previsto por la ley 27275, de mecanismos de participación de estas organizaciones en las sesiones del citado Consejo, cuando se pretenda poner a consideración temas vinculados a su esfera de competencia.

9.g. Sorprendentes incumplimientos de publicidad de las declaraciones juradas patrimoniales

En la investigación, ha logrado comprobarse que muchas autoridades de sujetos obligados eluden el deber de publicar las declaraciones juradas patrimoniales.

Sorprendió muy negativamente, el elevado grado de incumplimiento de esta obligación que es inherente a la transparencia en una república democrática, al permitir conocer anualmente la situación patrimonial de quienes tienen responsabilidades ejecutivas, legislativas, judiciales y de gestión en general, siendo además una herramienta de prevención y detección de posibles conductas corruptas.

A los efectos de responder el planteamiento de este problema, se diferenciaron tres situaciones: a) la de los sujetos obligados que solamente publican la nómina de personas obligadas a presentar las declaraciones juradas: Poder Legislativo y Ministerios Públicos Fiscal y de la Defensa; b) la de sujetos obligados que nada publican: la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de la Magistratura; y c) los sujetos obligados que dieron cumplimiento a la ley 27275: Administración Pública Nacional, aunque se detectaron algunas omisiones señaladas en la investigación, como los casos de los Ministerios de Mujeres, Género y Diversidad, de Cultura y de Desarrollo Territorial y Hábitat.

Al plantear la cuestión en la tesis, podía existir la presunción de que ocurrirían ciertas inobservancias; pero luego del relevamiento realizado en los poderes públicos sujetos obligados, la conclusión a la que se arribó fue inesperada, alarmante: resulta inexplicable que en algunos ámbitos del poder se considere cumplida la obligación publicando solamente la nóminas de personas alcanzadas, o condicionando el acceso a documentos patrimoniales -que en verdad son de carácter público y deben estar disponibles proactivamente- a la presentación de un pedido expreso de acceso a la información. También es sorprendente que el Consejo de la Magistratura nada publique al respecto (ni personas alcanzadas, ni las declaraciones respectivas).

Es además inconcebible comprobar que este deber de transparencia activa básica establecido en una ley de la nación, sea ignorado por la Corte Suprema de Justicia, con el agravante de haberse incurrido en actitudes dilatorias, para entregar declaraciones juradas de quienes son sus integrantes, cuando debieran estar disponibles en formatos abiertos, en el sitio web institucional (tal el caso de las varias solicitudes presentadas por ACIJ).

9.h. Llamativas inobservancias del órgano nacional de control externo y de los partidos políticos

En la investigación se analizó el grado de cumplimiento de la ley 27275 en sujetos obligados con características especiales, por el rol que cumplen en el ámbito público: los partidos políticos, que constitucionalmente son fundamentales para el sistema democrático argentino, y la Auditoría General de la Nación, órgano de control externo del Estado, que depende del Poder Legislativo. Del relevamiento efectuado, pudieron comprobarse inobservancias a deberes muy esenciales en materia de acceso a la información pública y transparencia.

Son inobservancias agravadas, no por estar así calificadas en una norma, sino por lo que significan institucionalmente para la sociedad los partidos políticos, como espacios abiertos y plurales, cuya aspiración principal es participar en elecciones con la finalidad de alcanzar el poder (ejecutivo, legislativo), y que además con motivo de su actividad reciben financiamiento público.

En igual sentido, puede aquí reiterarse la calificación agravada de las inobservancias encontradas en la Auditoría General de la Nación (AGN), por lo que representa como órgano con jerarquía constitucional que desempeña el rol de control de la legalidad de la gestión del Estado.

En los partidos políticos nacionales analizados: Justicialista, Unión Cívica Radical, Coalición Cívica, GEN, Pro, Movimiento Socialista de los Trabajadores, se ha comprobado que ninguno cumple satisfactoriamente las exigencias de la ley 27275, no hay habilitadas modalidades de pedidos de acceso a la información pública, ni están completamente actualizados y explicados en lenguaje entendible (no el meramente

numérico, de planilla) los datos sobre recursos que el Estado gira a cada agrupación con base en la ley que regula el tema. Este último incumplimiento tiene una mayor entidad, pues se trata del único y principal motivo por el que estas instituciones son sujetos obligados de la ley 27275.

En la AGN, se constataron incumplimientos severos respecto de obligaciones esenciales de transparencia activa en relación con nómina de personal, escalas salariales, y la ausencia de documentos con las declaraciones juradas patrimoniales de las autoridades (Auditor General e integrantes del Colegio de Auditores, entre otros).

No es admisible que un órgano de la naturaleza legal y funcional de la AGN lleve más de cuatro años sin actualizar datos sobre las personas que allí trabajan, ni que se informe en qué carácter lo hacen (planta permanente, contratados, entre otros). Tampoco puede aceptarse no haber todavía instituido la modalidad de pedido de acceso a la información pública a través del sitio web del organismo.

En todas las omisiones mencionadas, se evidencia una doble responsabilidad: la de quienes titularizan la Auditoría General de la Nación -cuya presidencia ejerce, vale recordarlo, una persona propuesta por el principal partido de oposición con representación parlamentaria- y la del Congreso Nacional, que jamás impulsó medidas para que se dé cumplimiento con lo dispuesto por la ley 27275.

9.i. Orientación jurisprudencial afianzada con la nueva ley

En estudio de los casos abordados con motivo de la investigación, que fueron resueltos ya estando vigente la ley 27275, pudo comprobarse el afianzamiento de la orientación jurisprudencial manifestada por la Corte Suprema de Justicia y tribunales inferiores en la etapa previa a la ley.

En el amparo Poder Ciudadano c/ Estado nacional, el fallo de Cámara enfatizó la obligación de no regresividad en materia de políticas públicas orientadas a la transparencia.

En Coddiani c/ Ministerio de Hacienda, la sentencia de segunda instancia señaló que para satisfacer el requerimiento de acceso, no era suficiente entregar la documentación disponible en actuaciones administrativas (Carta de Intención y Memorándums de Entendimiento entre el Estado argentino y el Fondo Monetario Internacional): si los datos no existen y la información no puede ser entregada, ello constituía un incumplimiento, pues su ausencia tiene origen en el no cumplimiento de la ley de administración financiera, que exige un dictamen del Banco Central sobre el impacto de esa nueva deuda en el sector externo (balanza de pagos), emisión de actos administrativos que formalicen la negociación entablada para gestionar la asistencia financiera.

En el caso Argañaraz Olivero c/Ministerio de Educación, el criterio jurisprudencial del fallo ha enfatizado la indispensable publicidad de los resultados del operativo de evaluación del sistema educativo, porque no se afectaban datos considerados sensibles, y dicha información es un insumo de enorme valor para el

mejoramiento de las políticas públicas a nivel nacional y también en ámbitos más focalizados (como puede ser un establecimiento educativo).

En CELS C/ AFI, en verdad no hubo definición de la Cámara sobre el fondo del asunto, sino que se priorizó brindar la información necesaria a la actora para conocer el procedimiento de desclasificación de la información considerada de acceso restringido por el interés de proteger la seguridad interior o la defensa. El fallo, sin embargo, no tuvo en cuenta que, más allá de conocer cómo se tramita la desclasificación de la información, hubo de parte de la AFI una notoria posición asumida sobre que los gastos reservados no eran de acceso público: resultaba entonces indistinto a los efectos del objeto de la pretensión conocer el procedimiento de desclasificación.

En Gioja c/ Dirección Nacional de Vialidad, la Cámara ordenó entregar información ante una práctica recurrente en el Estado, pues éste respondió la solicitud de acceso manifestando que los datos, con el detalle indicado por quien petitionó, no estaban disponibles, sin haberse arbitrado medios para brindarlos, tratándose de contratos cuyos expedientes tramitaron ante el sujeto obligado.

En el amparo Poder Ciudadano c/ Tandanor, el tribunal remarcó la obligación de fundar adecuadamente la negativa a entregar información, dejando abierta la posibilidad de dissociar contenidos en el supuesto que las circunstancias lo ameriten, haciendo prevalecer el principio de máxima divulgación.

La acción que inició la Fundación Ambiente y Recursos Naturales contra YPF, fue resuelta en primera instancia favorablemente a la pretensión de la actora aunque no en el marco de la ley 27275 sino en virtud de las obligaciones de información pública ambiental establecidas en las leyes que regulan el tema; pero igualmente ha sido un

aporte valioso al encuadrar la actividad de una empresa comercial que el Estado controla, en el interés público de la actividad petrolera y su impacto en materia ambiental.

Hasta la finalización de esta investigación, puede mencionarse un solo fallo de la Corte Suprema de Justicia: el caso Savoia, originado en hechos y presentaciones anteriores a la ley 27275. Más allá que el decreto 2103/12 descorrió el velo de secreto que cubría a decretos y decisiones administrativas anteriores a 2012, continuaban todavía vigentes algunas normas secretas sobre las que se denegaba acceso a la información.

Esta ha sido la primera sentencia de la CSJN que aludió expresamente a la ley 27275, para destacar el principio de máxima divulgación, para sostener el criterio de legitimación amplia -tratándose en esta cuestión de un periodista- y para señalar que la información en poder del Estado pertenece a la sociedad.

9.j. Las provincias, un desafío pendiente

La ley 27275, aunque sea una norma aplicable al ámbito nacional, hace expresas referencias a las provincias: cuando en el artículo 36 se invita a que adhieran a sus disposiciones; y cuando crea el Consejo Federal para la Transparencia, en el artículo 29.

Ambos artículos están ligados: para que las provincias adhieran a los estándares, principios, procedimientos y obligaciones de la norma nacional, es de vital importancia que exista un ámbito de cooperación y concertación, en el que todas las jurisdicciones trabajen de manera integrada y coordinada.

Si bien se constató un porcentaje elevado de jurisdicciones que cuentan con normas sobre acceso a la información pública -hasta 2019 inclusive eran 20 sobre 24 existentes- hay varios

desafíos pendientes, con motivo de haberse encontrado resultados favorables prácticamente inexistentes en relación con normas provinciales de adecuación a la ley 27275, sin que además se hayan generado buenas expectativas en este sentido pensando en el futuro.

El Consejo Federal para la Transparencia fue constituido formalmente, se respetó la exigencia de realizar reuniones semestrales en los años 2018 y 2019, se votó un estatuto para su funcionamiento y una estructura de autoridades bajo la presidencia que por mandato legal ejerce quien dirige la Agencia de Acceso a la Información Pública.

Sin embargo, en dos años completos de funcionamiento, nunca concurrieron a sus reuniones representantes de la totalidad de las 24 jurisdicciones, pudiéndose además constatar que el número de representantes provinciales que concurrieron a estos encuentros decreció significativamente del primero al segundo año: en 2019 asistieron seis a la reunión del mes de mayo; y ocho a la de agosto.

Para que haya adhesión de cada uno de los Estados locales a la ley 27275, una medida absolutamente prioritaria es, sin duda, asegurar la participación de las cuatro provincias que carecen de ley de acceso a la información pública, de modo que en el ámbito federal del Consejo comiencen un proceso orientado a saldar esa deuda.

De las actas de reuniones del Consejo Federal ha podido verificarse la inexplicable ausencia, en todas las reuniones, de tres de las cuatro jurisdicciones sin norma específica: Formosa, Tucumán, La Pampa; mientras que la restante provincia sin ley: San Juan, estuvo ausente en las tres primeras reuniones y envió representación en la última, en el año 2019.

De los debates e intercambios obrante en las actas, tampoco se hallaron expresiones de la Agencia de Acceso a la Información Pública y/o de otras personas concurrentes en representación de las distintas jurisdicciones, llamando la atención sobre las ausencias antes indicadas, o sobre la necesidad impostergable de alcanzar el objetivo de contar con leyes de

acceso a la información pública sancionadas por las respectivas legislaturas locales en todo el territorio argentino.

El otro desafío, también central, es procurar que, en aquellas jurisdicciones con normas vigentes, se mejore la calidad normativa. Esto implica no exigir requisitos de legitimación para peticionar; implementar políticas de transparencia activa en formatos accesibles; incluir sujetos obligados que abarquen a todos los poderes y estamentos públicos; adoptar procedimientos que garanticen la efectiva protección de este derecho con órganos garantes dotados de la independencia necesaria para ejercer su rol; y establecer excepciones de manera taxativa, con obligación de fundamentar adecuadamente la denegación al requerimiento de acceso.

En la investigación pudo comprobarse asimismo que del universo de provincias y/o jurisdicciones con ley de acceso a la información, salvo la ley de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires que se destaca especialmente por su calidad normativa, y -en menor medida- las provincias de Mendoza, Jujuy, Santa Fe, Santa Cruz, Chaco, Catamarca y Chubut, las restantes tienen un grado de cumplimiento de los estándares receptados por la ley 27275, que son inferiores al promedio. Las dos jurisdicciones que encabezan la lista han sancionado normas de adecuación, luego de la aprobación de la ley 27275.

9.k. Palabras Finales

La investigación estuvo principalmente enfocada en el derecho a la información pública con motivo de un acontecimiento de significativa relevancia, como fue la sanción y posterior implementación de la ley 27275.

Por la transversalidad de la temática, debido también a la progresiva incorporación del reconocimiento de este derecho en Argentina, en virtud de la riqueza de las decisiones adoptadas en la inédita etapa posterior a la sanción de la ley, que fueran explicadas y analizadas críticamente en la tesis, se ha procurado cumplir con un requisito esencial: la transferencia de sus contenidos y resultados al medio, a las profesiones jurídicas y a quienes ejercen todas las profesiones; a quienes tienen responsabilidades dirigenciales en ámbitos estatales y sociales en general; a docentes, estudiantes y personas que investigan en instituciones académicas; a los medios de comunicación; a toda la sociedad, sin distinciones.

Hubo, asimismo, una comprobación que surgió de todo el trabajo de investigación: los progresos, cumplimientos honrosos, omisiones inexplicables, avances firmes y también las decisiones contradictorias ocurridas, reflejaron (reflejan) los lamentables vaivenes, discontinuidades y rupturas que desde hace varias décadas caracterizan a las políticas públicas del Estado argentino.

Más allá de ese recorrido pendular, y sin que ello signifique desconocer obstáculos que todavía resultan difíciles de sortear, como no había sucedido antes, se está transitando el camino hacia la consolidación del derecho a la información pública.

Garantizando su acceso; conociendo sin restricciones cómo se gestiona, cuánto se gasta y en qué se invierte; ejerciendo un control independiente sobre el funcionamiento de los estamentos públicos; promoviendo prácticas activas de divulgación de datos en formatos

abiertos, con lenguaje claro, comprensible; concientizando a la sociedad sobre las virtudes de la transparencia pública; construyendo ciudadanía que sepa cómo ejercer el derecho de acceso a la información pública y entendiendo -definitivamente- que sobre estas políticas estatales no puede haber retrocesos, se logrará una auténtica institucionalidad democrática, plenamente respetuosa de los derechos humanos.

Que este proceso histórico en curso perdure y nunca pierda fuerza.

Bibliografía

Abramovich, Victor y Courtis, Christian (2000) “El acceso a la información como derecho” Anuario de Derecho a la comunicación volumen 1, Buenos Aires, Argentina, editado por Siglo XXI.

Arenas Arias Germán (2018) “Lenguaje claro (derecho a comprender el derecho)”, Eunomía, Revista en cultura de la legalidad, Madrid, España, editada por Universidad Carlos III

Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ) (2019) “El acceso a las declaraciones juradas patrimoniales de las/os Juezas/ces de la Corte Suprema de Justicia de la Nación”, Buenos Aires, Argentina, disponible en www.acij.org.ar

Asociación por los Derechos Civiles, Poder Ciudadano, Directorio Legislativo y otras organizaciones de la sociedad (2016) “Aportes para una ley de acceso a la información pública”, Buenos Aires, Argentina, disponible en <https://acij.org.ar/documento-aportes-para-una-ley-de-acceso-a-la-informacion-publica/>

Banco Mundial (2019) Índice de Acceso a la Información Pública en las Provincias Argentinas: un análisis de la calidad normativa. Washington DC, Banco Mundial

Basterra, Marcela (2016) “Más Información, más democracia. A propósito de la sanción de la ley 27275 de acceso a la información pública”, Buenos Aires, Argentina, Editorial La Ley

Benedetti, Miguel y Saenz, Jimena (2018) “Decisión judicial y participación ciudadana: los impactos de las audiencias públicas en las sentencias de la Corte Suprema

argentina” en *Eunomía*, Revista en Cultura de la Legalidad, Madrid, España, Universidad Carlos III

Bobbio, Norberto (1986) “El futuro de la democracia”, edición traducida al español por José Fernández Santillán, Ciudad de México, México, Fondo de Cultura Económica.

Cenicacelaya, María de las Nieves (2014) “La Corte Suprema reconoce un derecho fundamental: el derecho de acceso a la información pública”, La Plata, Argentina, Revista Anales de Doctrina, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales.

Centro de Estudios Legales y Sociales (2016) “Vigilancia y Democracia. Historias en diez países”, capítulo 5. Argentina. El caso AMIA, el poder judicial y los servicios de inteligencia. Buenos Aires, Argentina, disponible en <https://www.cels.org.ar/web/capitulos/argentina-el-caso-amia-el-poder-judicial-y-los-servicios-de-inteligencia/>

Coloma, Germán (2009) “Defensa de la competencia. Análisis Económico comparado (2º edición actualizada), Buenos Aires, Argentina, Ediciones Ciudad Argentina.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos "El derecho de acceso a la información en el marco jurídico interamericano", 2012, 2º edición.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2016) “Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión” -volumen 2- Organización de los Estados Americanos (OEA)

Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2017) “Informe sobre Pobreza y Derechos Humanos en las Américas”

Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2008) “Lineamientos para la elaboración de indicadores de progreso sobre derechos económicos, sociales y culturales”

De Sousa Santos Boaventura (2014) “Democracia, Derechos Humanos y Desarrollo” Bogotá, Colombia, Editorial Colección de Justicia.

Gelli, María Angélica (2017) “La transparencia en el mercado, una exigencia constitucional”, Buenos Aires, Argentina, Editorial La ley, publicado el 30/10/2017.

Instituto Internacional de la Organización de Naciones Unidas para la Ciencia y la Cultura, de América Latina y el Caribe (IIESALC) (2018) “Plan de Acción 2018/2028 de la III Conferencia Regional de Educación Superior para América Latina y el Caribe”, editado por UNESCO – IIESALC, disponible en <http://www.iesalc.unesco.org/2019/02/22/plan-de-accion-cres-2018-2028-2/>

Krikorian, Marcelo (2019) “Transparencia pública e institucionalidad democrática” en obra colectiva “Investigaciones Sociojurídicas Contemporáneas”, Compiladores Mauro Cristeche y Marina Lanfranco Vazquez, editorial Malisia, La Plata, Argentina.

Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda y seis órganos garantes de la ley 27275 (2019) “Lineamientos Generales del modelo de coordinación institucional de las Agencias de Acceso a la Información”, Buenos Aires, Argentina, disponible en https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/modelo_de_coordinacion.pdf

Marconi, Paula (2016) “Experiencia de la Universidad Nacional de Cuyo en la construcción de mecanismos de participación y elección directa de sus representantes. Proceso, avance y perspectivas”, Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas, Mendoza, Universidad Nacional de Cuyo.

Nikken, Pedro (2012) “La Pobreza en la perspectiva de los derechos humanos y la democracia”, en “¿Quién responde por los derechos humanos de las poblaciones más pobres de América Latina y el Caribe?. Democracia vs. Desigualdad 2007/2011” San José, Costa Rica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos.

Red Latinoamericana de Transparencia Legislativa, Informe del año 2016, en www.directoriolegislativo.org

Salvioli, Fabián (2019) “Introducción a los Derechos Humanos. Concepto, Fundamentos, Características, Obligaciones del Estado y Criterios de Interpretación Jurídica”. Editado por el Instituto de Altos Estudios Universitarios, Querétaro, México.

Salvioli, Fabián (2008) “Transparencia y políticas públicas, dimensiones contemporáneas de los derechos humanos”, en: Derechos Humanos, relaciones internacionales y globalización, Bogotá, Colombia, editor Joaquín González Ibáñez, Gustavo Ibáñez, Universidad Alfonso el Sabio.

Toledo, Pablo (2019) “El derecho de acceso a la información pública”, Buenos Aires, Argentina, Revista Editorial La Ley.

Torres, Natalia (2014) “Hacia una política integral de información pública”, en “Hacia una política integral de gestión de la información pública Todo lo que siempre quisimos saber sobre archivos (y nunca nos animamos a preguntarle al acceso a la información)”, Buenos Aires, Argentina, Centro de Estudios en libertad de expresión y acceso a la información, editado por Universidad de Palermo.

Vallefin, Carlos y Lopez, José Ignacio (2018) “Anotaciones a la ley 27275 de acceso a la información pública: sinopsis y comparación con el régimen anterior”, Buenos Aires, Argentina, Editorial La Ley.

Verbic, Francisco (2013) “El remedio estructural de la causa Mendoza. Antecedentes, principales características y algunas cuestiones planteadas durante los primeros tres años de su implementación”, La Plata, edición número 43 de la revista Anales de Doctrina de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional de La Plata.

Instrumentos internacionales

Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la gestión pública, XIX Cumbre del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (2009)

Código Iberoamericano de Buen Gobierno, XVI Cumbre del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (2006)

Convención Americana de Derechos Humanos (1969) y Protocolo Adicional en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador, 1988).

Convención de las Naciones Unidas contra la corrupción (2003)

Convención interamericana contra la corrupción (1996)

Convención Internacional sobre todas las formas de eliminación de discriminación racial (1965)

Convención Internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (1979)

Convención Internacional sobre los Derechos del Niño (1989)

Declaración y Programa de Acción de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos, Viena (1993)

Declaración Americana sobre derechos y deberes del hombre (1948)

Declaración del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales a la Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Países Menos Adelantados. “La pobreza y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales” (2001)

Declaración Universal de Derechos Humanos (1948)

Ley Modelo Interamericana sobre acceso a la información, Consejo Permanente de la Organización de Estados Americanos (2009)

Observaciones Finales del Comité de Derechos Humanos de la ONU con motivo de presentar el Estado argentino su informe periódico (2010)

Observaciones Finales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU con motivo de presentar el Estado argentino su informe periódico (2011)

Observación General N°14 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU (2000)

Observación General N° 34 del Comité de Derechos Humanos de la ONU (2011)

Observaciones Generales N° 12 y N° 19 del Comité de Derechos del Niño

Recomendación General N° 33 del Comité de la CEDAW

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966)

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966)

“Principios Rectores sobre la extrema pobreza y los derechos humanos”, aprobados por el Consejo de Derechos Humanos de la ONU (2011)

"Principios Rectores relativos a las evaluaciones de los efectos de las reformas económicas en los derechos humanos", aprobados por el Consejo de Derechos Humanos de la ONU (2019)

Programa Interamericano sobre acceso a la información pública, Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos (Resolución 2885, del 14 de junio de 2016).

