

Acceso a la Información Pública: aplicación de la primera ley en Argentina y desafíos para la región

*Marcelo Krikorian**

1. Primera Ley de Acceso a la Información en Argentina: momento histórico

En 2017 inició su efectiva vigencia la primera ley nacional de acceso a la información pública de Argentina No. 27275, sancionada y promulgada un año antes¹.

Hasta la sanción de la ley, rigió el decreto No. 1172/2003, una medida de avanzada en una época de recomposición del vínculo entre el Estado y la sociedad, muy deteriorado por la

* Abogado, Magister en Derechos Humanos y Doctor en Ciencias Jurídicas por la Universidad Nacional de La Plata, Argentina. Es profesor en la carrera de grado de abogacía y en la Maestría en Derechos Humanos de la Facultad de Ciencias Jurídicas de la misma universidad, donde también fue secretario de asuntos académicos (2005-2007) y consejero directivo titular (2010-2018). Participó en el XXXVII Curso Interdisciplinario del IIDH (2019).

1 La norma está disponible para su lectura en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=265949>

crisis que el país sufrió en 2001/2002². El decreto, sin embargo, abarcaba solamente al Poder Ejecutivo (administración pública central), y su perfil era reactivo (deber de entregar información, si se la solicita) pero no proactivo (deber de publicar en formatos accesibles para la sociedad, sin que sea necesario pedir la información). En 2017, durante pocos meses, rigió el decreto No. 79, que amplió la nómina de sujetos obligados del Poder Ejecutivo, más allá de la administración central, en función de lo dispuesto por la Ley No. 27275 (todavía no vigente).

Con base en un marco jurídico preexistente, por el cual se otorgó jerarquía constitucional a diferentes instrumentos internacionales que reconocen el derecho de acceso a la información pública³, la nueva norma incorpora al orden legal principios, estándares, derechos, deberes, sujetos obligados y mecanismos de protección. Cualquier persona, sin que se exija acreditar interés, motivación o formalidades excluyentes, puede solicitar información pública.

2 La crisis, en un marco de depresión económica y ajustes fiscales, estalló cuando se impusieron restricciones al retiro de depósitos bancarios, afectando a quienes no podían disponer de su dinero “*cash*”. Se vieron especialmente perjudicados quienes formaban parte de la economía informal (la mayoría de la población en ese momento, causando un crecimiento de la pobreza). La cadena de pagos se cortó, impactando muy negativamente en la economía. Las protestas sociales fueron violentamente reprimidas, con decenas de personas muertas. Luego de estos hechos, renunció el presidente Fernando de la Rúa, en diciembre de 2001. El régimen monetario de convertibilidad terminó, por lo que la cotización del dólar pasó de un peso a cuatro pesos. Hubo una transición, con la designación por Asamblea Legislativa de un mandatario provisorio, Eduardo Duhalde, hasta que, finalmente, en las elecciones presidenciales de abril de 2003 fue consagrada la fórmula Néstor Kirchner-Daniel Scioli.

3 La Convención Americana de Derechos Humanos (art. 13.1); la Declaración Universal de Derechos Humanos (art. 19); el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (art. 19.2). Estos instrumentos internacionales fueron expresamente incorporados a la Constitución argentina, en ocasión de la reforma de 1994 (art. 75 inc. 22).

La nómina de sujetos obligados que enumera el art. 7 es amplia. Entre otros, el Poder Ejecutivo (administración centralizada y descentralizada, incluyendo instituciones de la seguridad social); Poder Legislativo (abarca a órganos de contralor que dependen del Congreso, como la Auditoría General de la Nación); Poder Judicial, Ministerios Públicos Fiscal y de la Defensa, el Consejo de la Magistratura; órganos como el Banco Central, concesionarios de servicios públicos, empresas y entes con participación estatal, universidades, partidos políticos, y entes no estatales que reciben transferencias dinerarias del Estado nacional.

La ley dispone, por primera vez en Argentina, el deber de publicidad de la información con formato proactivo, para todos los sujetos obligados, con claridad, de modo que sea fácil su comprensión, con datos actualizados, y que, a su vez, puedan ser reutilizados (art. 32).

La obligación de publicidad implica informar sobre orientación referente a la información disponible en el sitio y sobre los pasos a seguir para pedir lo que no esté publicado; autoridades, personal, escalas salariales, estructura, presupuesto; información sobre transferencias de fondos originadas y/o destinadas a personas físicas o jurídicas, públicas o privadas; licitaciones y otros modos de contratación pública; declaraciones juradas patrimoniales de las personas que, por su función, están alcanzadas por esta obligación, entre otras.

Un aspecto esencial para que el derecho de acceso a la información pública sea realmente cumplido es el de las excepciones, porque ningún derecho es absoluto. La ley argentina (art. 8) enumera taxativamente las situaciones en que no corresponde brindar información. Su aplicación debe interpretarse con criterio restrictivo; y, si se denegare un pedido

de información invocando una excepción, en todos los casos, la decisión debe estar fundamentada.

Entre otras causales, son excepciones: la información reservada, confidencial o secreta por motivos de defensa nacional y política exterior; aquella que puede significar un riesgo sobre el sistema financiero o bancario, derechos industriales, comerciales, financieros, científicos, técnicos, tecnológicos; datos que estén amparados por el secreto profesional; información sobre la que no puedan aplicarse tachas o técnicas de disociación, a los fines de ser publicado el resto del documento. Se ha previsto, además, que en ningún caso pueden invocarse excepciones ante pedidos de información relacionados con graves violaciones a los derechos humanos, genocidio, crímenes de guerra o delitos de lesa humanidad⁴.

Tratándose de una norma nacional, no se aplica de manera vinculante a las 24 jurisdicciones autónomas que integran el Estado federal argentino. Por ello, el art. 36 las invita a que adhieran; y el art. 29 crea un espacio institucional para la cooperación técnica y la concertación de políticas: el Consejo Federal para la Transparencia.

Es una asignatura pendiente lograr el funcionamiento efectivo del Consejo, en términos de lograr que estándares internacionales sobre acceso a la información pública, incorporados a los contenidos fundamentales de la ley No. 27275, se conviertan en realidad –aprobándose leyes donde todavía no existen y/o actualizando las vigentes–, para todas las provincias argentinas.

4 La Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el *Caso Gómez Palomino vs. Perú*, considerando 78, sentencia del 22 de noviembre de 2005, ha señalado que, en situaciones de violaciones a los derechos humanos, debe respetarse el derecho a conocer la verdad sobre lo sucedido (en sus dimensiones individual, para víctimas y familiares, y colectiva, para la sociedad), pues conociendo la verdad se previene la reiteración de estos hechos.

2. El órgano garante

2.1 Su importancia e implementación

El derecho de acceso a la información sería de imposible cumplimiento sin la existencia de una autoridad de aplicación que reúna ciertas cualidades como la independencia para funcionar, autonomía presupuestaria, publicidad del procedimiento de designación de quienes titularicen el órgano, idoneidad y estabilidad en el cargo.

Así lo ha señalado, por ejemplo, la *Guía de Implementación de la Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información*, resaltando el valor de la independencia y autonomía, considerando, entre otros, cómo ha sido creado el órgano y de qué manera se le ha conferido el “mandato de supervisión”, siendo recomendable que sea a través de una norma con jerarquía de ley⁵.

La Guía explica que existe una directa relación entre la independencia y autonomía que deben tener los órganos garantes y su “soberanía presupuestaria”. No es lo mismo formular y proponer la política presupuestaria ante el Congreso de la nación, que someterse a presentar el cálculo de necesidades y gastos ante un ministerio u otro ámbito al que el órgano garante esté subordinado (en general, sujetos obligados de la ley de acceso a la información pública) para primero contar con su “visto bueno”, antes de que sea girado al Poder Legislativo⁶.

5 *Guía de Implementación y Comentarios de la Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información*, pág. 42 y 43. Disponible en https://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/acceso_informacion_Guia_editada_DDI.pdf.

6 *Guía de Implementación...*, pág. 43 y 44. Disponible en: https://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/acceso_informacion_Guia_editada_DDI.pdf.

La ley argentina establece que los sujetos obligados – Poder Ejecutivo, Poder Legislativo y Poder Judicial; los Ministerios Públicos Fiscal y de la Defensa; y el Consejo de la Magistratura–, cuenten con órganos garantes, aunque solamente crea expresamente uno, en el artículo 19: la Agencia de Acceso a la Información Pública (AAIP), para el Poder Ejecutivo en sentido amplio (administración centralizada y descentralizada, empresas, entes, universidades, banco central, partidos políticos, entre otros). A través del decreto reglamentario No. 206/2017, se dispuso que la Agencia funcione en el ámbito de la Jefatura de Gabinete de ministros de la nación⁷.

En Argentina no existe un único órgano que concentre las funciones de hacer cumplir la ley, sino que en su diseño se proyectaron seis autoridades de aplicación, que abarcan a instituciones de las tres ramas tradicionales del poder –ejecutivo, legislativo y judicial–. La AAIP es un ente autárquico, con autonomía funcional, del Poder Ejecutivo. No es un órgano extra poder.

La Agencia recibe y resuelve reclamos ante incumplimientos de los sujetos obligados a su deber de informar, siempre que las personas peticionantes no hayan acudido a los tribunales federales en la materia contencioso administrativo (art. 9 a 18).

Lleva a cabo otras funciones, no menos importantes, de coordinación, de planificación, de elaboración de criterios que ayuden a la correcta aplicación de la norma, de capacitación, de promoción de buenas prácticas, de rendición de cuentas, de vinculación con otras instituciones, entre otras (art. 24)

7 Esta medida resultó una afectación a la autoridad de aplicación, particularmente en relación con aspectos presupuestarios y del diseño de la estructura de personal basado en sus necesidades, ahora subordinada a la Jefatura de Gabinete de ministros.

Quien dirige la AAIP tiene un mandato de cinco años, renovable por otro período igual (art. 20), con un procedimiento de remoción que, si bien es sustanciado por el Poder Ejecutivo, debe contar con el dictamen –vinculante– de una comisión bicameral del Congreso Nacional (art. 27)

Los restantes sujetos obligados tienen el deber de crear sus respectivos órganos garantes (cada uno con la denominación que decida), siguiendo los principios fijados para la Agencia de Acceso a la Información Pública.

El resultado hasta ahora fue dispar. En el Poder Legislativo, las autoridades de cada Cámara (Diputados y Senadores) crearon un órgano garante específico, aunque el proceso de designación de las personas a cargo no se hizo mediante procedimientos de publicidad que surgen de la ley.

El Ministerio Público Fiscal, el Ministerio Público de la Defensa, y el Consejo de la Magistratura⁸ crearon un órgano garante; las personas que los titularizan fueron designadas con base en lo dispuesto por la ley.

Un caso de singular incumplimiento es el de la Corte Suprema de Justicia. Mediante la Acordada No. 42/2017, consideró que no debía crearse un órgano garante especial sino que asignó las funciones de autoridad de aplicación de la ley a la Dirección de

8 En Argentina, el Consejo de la Magistratura se creó con la reforma constitucional de 1994; es un órgano permanente del poder judicial integrado por diferentes estamentos (políticos, de colegios profesionales y académicos), con equilibrio en las representaciones. Entre otras funciones, selecciona a quienes se postulan para cargos en la magistratura y luego elabora las respectivas ternas vinculantes; administra los recursos presupuestarios; tiene facultades disciplinarias e interviene en el procedimiento para la eventual remoción de quienes se desempeñan como juezas y jueces.

Relaciones Institucionales, área ya existente en la estructura de la Corte, dependiente de la presidencia del tribunal.

En relación con el Poder Ejecutivo, antes que comenzara a tener vigencia la ley, completó el proceso de designación de la primera persona que tendría la responsabilidad de conducir la Agencia, en una etapa inédita para el país en materia de acceso a la información ya que se cumplió con el deber de dar a conocer la hoja de vida personal, profesional y académica de quien fue propuesto para el cargo, se convocó a una audiencia pública, se presentó la declaración jurada patrimonial y el informe de la autoridad federal de ingresos públicos sobre su situación tributaria. Finalmente, se formalizó la designación (art. 20)⁹.

Si bien se creó –como corresponde por la temática de la ley– un órgano para la protección del derecho de acceso a la información pública, en 2017, mediante un decreto de necesidad y urgencia¹⁰, el presidente de la nación dispuso que la autoridad de aplicación tenga una doble competencia: *acceso a la información y protección de datos personales*.

9 La persona designada fue **Eduardo Bertoni**, Abogado y Doctor en Derecho por la Universidad de Buenos Aires (UBA), Magister en Políticas y Prácticas Internacionales de la *George Washington University*; Relator Especial para la Libertad de Expresión de la CIDH (período 2002/2005). En 2016/2017 fue director nacional de Protección de Datos Personales del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de Argentina. El Dr. Bertoni renunció en diciembre de 2020 para desempeñarse como Representante Alterno de la Oficina Regional del Instituto Interamericano de Derechos Humanos para América del Sur, con sede en Uruguay. En marzo de 2022, luego de cumplirse el procedimiento de publicidad exigido por la ley, asumió como directora de la AAIP **Beatriz de Anchorena**, Licenciada en Ciencia Política por la Universidad de Buenos Aires (UBA) y Magister en Políticas Públicas y Gerenciamiento del Desarrollo por Georgetown University y la Universidad Nacional San Martín. Antes de su designación en la AAIP, fue Subsecretaria de Fortalecimiento Institucional de la Jefatura de Gabinete de ministros de la nación.

10 Es el decreto de necesidad y urgencia No. 746/2017, art. 11.

El principal cuestionamiento hacia esta decisión es por el uso de un decreto con facultades legislativas, previsto en el art. 99 inciso 3 de la Constitución argentina, pero para situaciones excepcionadísimas que exijan una inmediata solución, siendo imposible materialmente reunir al Congreso respetando el procedimiento de sanción de las leyes. Fue de esta manera que se introdujeron cambios en una norma debatida y aprobada con amplísimos consensos en el Poder Legislativo, sin que en ese ámbito jamás se haya propuesto la doble competencia.

En este nuevo escenario, la AAIP elaboró la Resolución 5/2018¹¹ para arbitrar medidas, a fin de que haya un funcionamiento armónico. Bajo la órbita de la Dirección (máxima autoridad), se crearon la Dirección Nacional de Acceso a la Información Pública y la Dirección Nacional de Datos Personales, para que intervengan y emitan dictamen cuando haya reclamos que afecten o pudieran afectar, cada una en su respectivo ámbito de competencia, ambos derechos.

También en la etapa inicial, se definieron reglas y criterios para actuar en los reclamos planteados ante la AAIP, con motivo de pedidos formulados y no contestados o no resueltos satisfactoriamente. Estas pautas son aplicables a cada autoridad de los sujetos obligados, cuando reciban pedidos de acceso a la información y deban resolver al respecto.

Otro aspecto de significativa importancia para la aplicación de la ley es abordado por la Resolución 48/2018¹², en concreto, qué se entiende por interés público y cómo proceder ante

11 Disponible en <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/resoluci%C3%B3n-5-2018-306577>

12 Disponible en <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/resoluci%C3%B3n-48-2018-312829>

posibles conflictos entre publicidad y expectativas personales de privacidad:

1. *Alcance del interés público*: cuando se trate de temas de importancia para la sociedad, relacionados con salud pública, medio ambiente, seguridad pública, asuntos socioeconómicos y políticos, gestión pública, transparencia pública, recursos públicos, personas con responsabilidades públicas.
2. *Conflicto entre la exposición pública de información sobre una persona y sus expectativas de privacidad*: tiene mayor entidad la primera para quienes ejercen funciones públicas, incluso luego de su fallecimiento. También se hace una diferenciación entre los niveles de responsabilidad –a mayor jerarquía, menos expectativa de privacidad y viceversa–, aunque dejando claro que hay información pública sobre la que no puede haber distinciones de categorías –remuneraciones, designaciones, entre otras–.

Otra medida de fundamental importancia fue la Resolución 268/2019¹³, que instituyó la *prueba del interés público* si ocurrieran situaciones de tensión entre el principio de publicidad de la información y la restricción de esa regla para proteger otros derechos. Así lo define la norma: “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” (punto 3, segundo párrafo).

Para los sujetos obligados que, intimados a brindar información, incumplen lo ordenado por el órgano garante, la

13 Disponible en <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/resoluci%C3%B3n-268-2019-333836>

AAIP dispuso por Resolución 4/2018 (Anexo)¹⁴ un criterio a seguir, teniendo en cuenta lo establecido por el art. 17, inciso b de la ley: si luego de los 10 (diez) días hábiles administrativos de plazo, a contar desde que se notificó la resolución que hizo lugar al reclamo, el sujeto obligado no ha cumplido los datos sobre el caso (resolución, antecedentes, respuesta del sujeto obligado) *serán publicados en el sitio web de la Agencia de Acceso a la Información Pública*.

Este tema, a su vez, conecta con la responsabilidad a que alude el artículo 18 de la ley, para la conducta obstaculizadora de quienes ejercen la función pública en cada uno de los sujetos obligados, que es considerada una falta grave.

Aquí la tarea que debe consolidar el órgano garante es impulsar –en los términos de los incisos p y q del artículo 24 de la ley– acciones judiciales y sanciones administrativas ante las autoridades competentes, en aquellas situaciones de responsabilidad por incumplimiento.

2.2 Casos resueltos, notables aportes

La Agencia de Acceso a la Información Pública comenzó a tramitar numerosos casos, sobre los más variados temas, con base en las disposiciones de la Ley No. 27275, en los criterios de actuación antes definidos, en la jurisprudencia internacional –especialmente casos emblemáticos de la Corte Interamericana

14 Disponible en <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/178438/20180205>

de Derechos Humanos como Claude Reyes¹⁵ y Gomes Lund¹⁶– y en fallos de la Corte Suprema de Justicia argentina¹⁷.

15 El *Caso Claude Reyes y otros vs. Chile*, sentencia del 19 de setiembre de 2006, primera sentencia de un tribunal regional en el mundo sobre el derecho a buscar y recibir información, con motivo de un pedido para obtener información de un proyecto de inversión con posibles efectos sobre el medio ambiente. En síntesis, la Corte IDH sostuvo que no se requiere acreditar interés directo; que la regla es la publicidad, salvo aquellas excepciones que se fijen expresamente; y que este deber se extiende a todos los poderes, a empresas que brinden servicios públicos e instituciones privadas a las que el Estado les gire recursos.

16 El *Caso Gomes Lund y otros (Gerrilla do Araguaia) vs. Brasil*, sentencia del 24 de noviembre de 2010, se originó por la no entrega de información a familiares de víctimas de la guerrilla do Araguaia, sobre desapariciones forzadas ocurridas en 1973/4, durante la dictadura brasileña. El Estado, responsable de las desapariciones, debía fundamentar adecuadamente si alegaba la inexistencia de documentos y actuar de buena fe y diligencia, mucho más si se trata de violaciones de derechos humanos.

En 2020, legisladores y organizaciones de la sociedad, denunciaron ante la Corte IDH al presidente Jair Bolsonaro por recibir en audiencia oficial y considerar héroe nacional a un coronel de reserva que intervino en estos hechos, publicándolo en redes sociales y otros medios, y divulgando informaciones falsas y/o distorsionadas sobre lo ocurrido, que violan el derecho a la verdad de víctimas y de la sociedad, a conocer qué sucedió.

17 Corresponde mencionar, entre otras sentencias del tribunal previas a la ley: en 2012, *Asociación por los Derechos Civiles c/ PAMI* –obra social para personas jubiladas y pensionadas de Argentina– sosteniendo que debía brindarse información sobre publicidad oficial y su distribución, aunque PAMI, institución de derecho público no estatal, no estuviera formalmente incluida en el decreto 1172/2003, vigente en ese momento; en 2014, *Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC) c/ Ministerio de Desarrollo Social*, donde la Corte priorizó el deber de informar sobre programas sociales, siempre que no se trate de datos sensibles (ideas políticas, gremiales, vida sexual, convicciones religiosas), pues la transparencia, no la opacidad, mejoran las políticas públicas; en 2015, *Giustiniani Héctor Rubén c/ YPF*, señalando que no estaban acreditados los secretos industriales, técnicos y científicos invocados por el Estado con base en el decreto 1172/2003 vigente, con motivo del pedido de información formulado por un Senador sobre el contrato celebrado entre la petrolera con mayoría estatal (YPF) y una empresa extranjera (*Chevron Corporation*) para el yacimiento denominado “Vaca Muerta”.

Desde 2017 hasta diciembre de 2021, la Agencia ha recibido mil cuatrocientos cincuenta reclamos (1.450), todos sustanciados en tiempo y forma. El origen de los reclamos, principalmente, está en dos motivos: silencio del sujeto obligado (44 %) y denegatoria de la información solicitada (41.4 %)¹⁸.

Entre los numerosos casos resueltos (y publicados como incumplidos luego de la respectiva intimación), hay algunos ejemplos que serán brevemente desarrollados en los párrafos siguientes, pues constituyen significativos aportes para garantizar el acceso a la información.

La Agencia intervino en un reclamo contra la Secretaría de Salud argentina¹⁹, por no entregar satisfactoriamente información sobre la ley de salud mental –manicomios, neuropsiquiátricos, institutos de internación monovalente, cantidades de personas internadas y de camas existentes, dispositivos alternativos a la internación, entre otros datos pedidos–.

A través de la Resolución 153/2018²⁰, llamó la atención sobre el deber de los sujetos obligados a brindar información. Puede no estar dicha información en poder del sujeto obligado, pero ello no significa entender que es suficiente girar el pedido a otra dependencia de la Secretaría, dando por cumplido su cometido. En verdad, *el sujeto obligado tiene la responsabilidad*

18 Consulta realizada el 28 de enero de 2022 en: <https://www.argentina.gob.ar/aaip/accesoalainformacion/reclamos-en-numeros>

19 En el momento que se hizo el pedido de acceso a la información, el área de Salud en Argentina no era un Ministerio como históricamente fue. Era una Secretaría dependiente del Ministerio de Desarrollo Social, con motivo de las decisiones de ajuste fiscal adoptadas por el Poder Ejecutivo en 2018. Desde diciembre de 2019, Salud recuperó la jerarquía de ministerio.

20 Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/resol-2018-153-apn-aaip.pdf>

directa de obtener, producir, procesar y finalmente entregar esa información, si es un tema que está bajo su órbita de competencia.

Otro caso para mencionar es el reclamo por incumplimiento del organismo recaudador de impuestos nacionales, la Administración Federal de Ingresos Públicos, ante un pedido de acceso a nómina de personas, información sobre sumas dinerarias e impacto del gasto tributario considerando la situación económica y social de quienes recibían reembolsos (devoluciones) por impuestos antes pagados, con motivo de exportaciones realizadas desde puertos de la Patagonia argentina.

La AAIP señaló que *las personas contribuyentes, si se les otorga un beneficio tributario, tienen una menor expectativa de privacidad, precisamente porque se les dispensa un trato diferente, que quiebra la regla de igualdad* aplicable a las obligaciones impositivas (Resolución 72/2019²¹).

La Agencia, asimismo, intervino con motivo del reclamo por incumplimiento del (por entonces así denominado) Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología, a raíz de un pedido de información sobre resultados por escuela de la evaluación Aprender, en instituciones públicas y de gestión privada, para medir el desempeño del sistema educativo.

Una de las controversias suscitadas en este caso, fue con motivo de lo establecido por la ley argentina de educación (No. 26206/2006) sobre resguardar datos (escuela, docentes, estudiantes), especialmente para no generar situaciones de estigmatización. La AAIP, mediante Resolución 80/2019²²,

21 Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/resol-2019-72-apn-aaip.pdf>

22 Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/resol-2019-80-apn-aaip.pdf>

sostuvo que debían reinterpretarse las normas cuyos contenidos se orientan a reservar la información, de modo que sea tenida en cuenta, con fines de armonización, la ley de acceso a la información pública.

Entendiendo que la estigmatización en verdad ocurre por desigualdades educativas históricas, que deben afrontarse con políticas públicas diseñadas e implementadas con base en la información que surge de las evaluaciones colectivas, el sujeto obligado debía entregar los datos solicitados, preservando la identidad de quienes fueron evaluados.

2.3 Casos relacionados con la pandemia

La irrupción de la pandemia modificó abruptamente la agenda global ante la necesidad de lograr la vacunación que generara la inmunidad ante un virus no conocido, para lo cual debían crearse vacunas.

También cambió la agenda de los Estados, con políticas públicas que fortalecieran el sistema de salud, definiendo estrategias para conseguir vacunas que inmunicen a la población, y adoptando medidas orientadas a atenuar el impacto económico y social derivado de las restricciones de circulación, particularmente pensando en aquellas personas cuyo único sustento para los gastos familiares, es la actividad informal.

Argentina mantuvo inicialmente negociaciones con dos interlocutores de peso para avanzar en su plan de vacunación – Astrazeneka/Oxford y el Fondo de Inversiones Rusas (Instituto Gamaleya, que desarrolló la vacuna Sputnik) –, ambos no exentos de complicaciones y demoras, por diferentes razones, en relación

con la entrega efectiva de las vacunas. Fue parte, además, y recibió vacunas, de la Alianza Global COVAX²³.

En el marco de la emergencia, el Congreso Nacional sancionó en 2020 una ley (No. 27573), que declara de interés público la investigación, desarrollo, fabricación y adquisición de vacunas contra la COVID-19, *con posibilidad de incluir cláusulas de prórroga de jurisdicción, cláusulas de indemnidad patrimonial para las empresas y cláusulas y acuerdos de confidencialidad en los contratos*, de conformidad, entre otras, con la ley argentina de acceso a la información pública.

En este contexto, hubo pedidos de acceso a la información pública presentados ante el sujeto obligado, el Ministerio de Salud de la nación, responsable de las gestiones para conseguir las vacunas (compra y/o producción en el país). y también ante el organismo que en Argentina tiene a su cargo las políticas de seguridad social, la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSeS), por la implementación del Ingreso Familiar de Emergencia (IFE), destinado a personas con actividades económicas no formales, quienes carecen de un ingreso mensual estable y que se vieron muy perjudicadas por las medidas de aislamiento obligatorio del año 2020.

Los casos que seguidamente se explicarán, fueron insatisfactoriamente respondidos por los sujetos obligados y llegaron posteriormente como reclamos a la Agencia de Acceso a la Información Pública sin que tampoco en esta instancia, se diera cumplimiento a las intimaciones.

23 Esta alianza, con la intervención de gobiernos, empresas fabricantes, entidades de la sociedad civil y el rol central de la OMS, ha sido muy criticada por no cumplir adecuadamente con el objetivo planteado, de lograr un acceso equitativo a la vacunación en todos los países, muy especialmente en aquellos con menos recursos económicos.

Son muy buenas contribuciones a la ineludible transparencia en la gestión pública, que trascienden al Estado argentino, porque el mundo salió a proveerse de vacunas (no es un problema local), porque los gobiernos de cada país adoptaron –en menor o mayor medida– decisiones de ayuda social utilizando recursos públicos, y porque en algunos de los fundamentos de las resoluciones de la Agencia, hay referencias sobre antecedentes comparados, de la región y de otros continentes.

2.3.1 Vacunas Sputnik, AstraZeneca y Alianza COVAX

Este caso se inicia por un pedido de acceso a la información sobre contratos firmados –incluyendo los costos– para adquirir vacunas, suscriptos entre el Estado argentino y el Fondo de Inversión Directa de Rusia (RDIF), que provee la vacuna Sputnik; AstraZeneca/Oxford; y el mecanismo COVAX de la Organización Mundial de la Salud.

El Ministerio de Salud informó satisfactoriamente el Acuerdo de Compromiso entre *Gavi, the Vaccine Alliance* y el Estado argentino (mecanismo COVAX) con las respectivas cifras y costos.

En relación con el Fondo de Inversión Directa de Rusia (RDIF) y AstraZeneca/Oxford, se invocó la Ley No. 27.573, cuyo artículo 4 posibilita la incorporación de cláusulas de confidencialidad en todos los términos del contrato.

Disconforme, la persona peticionante formuló un reclamo ante la Agencia de Acceso a la Información Pública. En esta instancia, el Ministerio de Salud, al responder el requerimiento de la Agencia, argumentó que el Estado tenía facultades legales para incorporar cláusulas de confidencialidad en los contratos,

señalando que dichas cláusulas eran acordes con el mercado internacional y también, con la ley argentina de acceso a la información pública.

También el Ministerio de Salud, mencionó las excepciones al deber de informar de la Ley No. 27275, especialmente en relación con los secretos industriales, comerciales, financieros, científicos, técnicos o tecnológicos “cuya revelación pudiera perjudicar el nivel de competitividad o lesionar los intereses del sujeto obligado”.

La AAIP se pronunció sobre diferentes cuestiones de interés, luego de recordar el deber de los sujetos obligados, de fundamentar expresamente la denegatoria, y de señalar que, en este caso, la respuesta fue firmada por quien no tenía la potestad para hacerlo:

- Si bien la Ley 27573/2020 (sobre vacunas) contempla la posibilidad de incluir cláusulas o acuerdos de confidencialidad, el Ministerio de Salud contestó que podía hacerlo, que la norma lo habilitaba, *aunque no explicó las razones que dieron origen a dichas cláusulas*. A esto debe agregarse un desempeño contradictorio ya que el Estado brindó información completa sobre los alcances del contrato formalizado en el marco del mecanismo COVAX de la Organización Mundial de la Salud, *pero no con AstraZeneca y el Fondo de la Federación Rusa*.
- Asimismo, expresa el órgano garante, que la posibilidad legal de incluir contenidos bajo la protección de “confidencialidad” *no significa asumir que el convenio firmado* (con un laboratorio, con un Estado u organismo) *sea totalmente confidencial*. En este sentido, la ley de acceso a la información pública indica que pueden aplicarse

tachas o técnicas de disociación, debiéndose en esos casos, entregar el resto de la documentación.

- El Ministerio de Salud, tampoco se refirió al presunto daño que implicaría facilitar el acceso a la información, *debiendo demostrar además que ese daño tenía entidad superior al interés de la sociedad en conocer los convenios solicitados*. Considerando el impacto global causado por la pandemia y su relevancia, el interés público es más importante que la afectación presuntamente causada al divulgar información.
- En otro pasaje, la resolución de la AAIP recuerda un informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión donde especifica que “la excepción a la divulgación de información pública debe pasar una prueba de tres partes: a) debe estar relacionada con uno de los objetivos legítimos que la justifican; b) debe demostrarse que la divulgación de la información efectivamente amenaza causar un perjuicio sustancial a ese objetivo legítimo; y, c) debe demostrarse que el perjuicio al objetivo es mayor que el interés público en contar con la información”²⁴.
- Si se impusieron condiciones de confidencialidad para los contratos destinados a comprar vacunas, sin las cuales el proveedor no firmaría, *entonces el Estado, al aceptar, avaló la restricción de un derecho humano* (acceso a la información) consagrado en normas internacionales, en la misma Constitución nacional y en la ley específica.

24 Informe de la Oficina del Relator Especial para la Libertad de Información, OEA/Ser. L/V/II.134 Doc. 5, aprobado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos el 25 de febrero de 2009, párr. 171.

- La resolución de la Agencia de Acceso a la Información Pública cita asimismo un precedente de 2021, con motivo de la publicación, en la Unión Europea, del contrato firmado en agosto de 2020 con AstraZeneca/Oxford²⁵, resuelto con aplicación de técnicas de disociación.
- Invocar la excepción del artículo 8, inciso c de la Ley argentina de Acceso a la Información Pública, por tratarse de “secretos industriales, comerciales, financieros, científicos, técnicos o tecnológicos cuya revelación pudiera perjudicar el nivel de competitividad o lesionar los intereses del sujeto obligado”, no encuadra en el caso, porque *aquí* no hay posibles perjuicios a la competitividad o al sujeto obligado. *El sujeto obligado es el Ministerio de Salud de la nación, no es un actor que interviene en mercados competitivos ni hay intereses particulares que giren en torno a su actuación*; solamente debe guiar su desempeño la satisfacción de intereses públicos, de la ciudadanía en general.

Por ello, la Agencia decidió, mediante Resolución 13/2021²⁶, intimar al sujeto obligado a brindar la información, empleando –si así lo considerara– técnicas de disociación en cláusulas de confidencialidad, pero siempre fundamentando por qué se procedió de esa manera.

25 Para más información: file:///C:/Users/usuario/Downloads/Vacunas_se_publica_el_contrato_entre_la_Comisi_n_Europea_y_AstraZeneca.pdf

26 Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/rs-2021-13596768-apn-dnppaaip.pdf>

2.3.2 Ingreso Familiar de Emergencia/ANSeS

Este caso surgió por el reclamo de una persona física, quien solicitó acceso a la información ante el órgano estatal de seguridad social de Argentina, ANSeS, sobre una medida adoptada por el Estado en el marco de la pandemia, el Ingreso Familiar de Emergencia (IFE)²⁷, destinado a aquellas personas de entre 18 y 65 años en situación de informalidad, que por las restricciones de circulación dispuestas y la consiguiente afectación de las actividades económicas, no podían salir de sus hogares para generar recursos que permitieran atender gastos esenciales del grupo familiar.

Se pidió información sobre los requisitos para obtener el beneficio, el listado de personas que accedieron, incluyendo nombres y apellidos, documento nacional de identidad, fechas desde las cuales el ingreso fue percibido, sumas dinerarias pagadas, listado de personas que fueron rechazadas indicando en esos casos el motivo, todo a contar desde el momento en que se formuló la solicitud y con respaldo documental de los datos que se brinden.

La solicitud también se extendió a programas que reemplacen al IFE, denominación, requisitos, recursos presupuestarios, sumas a pagar por persona, cálculo estimativo de personas beneficiarias.

ANSeS entregó un informe elaborado por un área técnica del organismo, expresando además que podía consultarse sobre el tema en el sitio web <http://observatorio.anses.gob.ar/noticia/boletinife-icaracterizacion-de-la-poblacion-beneficiaria-348>

27 Esta ayuda social se pagó durante 2020, a 9 millones de personas. La cifra era de diez mil pesos argentinos (\$10.000), equivalentes en ese momento a un promedio de 140/150 dólares según la cotización oficial. En total, se efectivizaron tres pagos.

y desde el sitio web <http://observatorio.anses.gob.ar/archivos/documentos/Boletin%20IFE%20I-2020.pdf>.

En otro pasaje de su respuesta, el sujeto obligado invocó la Ley argentina de Datos Personales No. 25326/2001 señalando que, para brindar datos, es necesario que la persona preste un consentimiento libre, expreso e informado.

Si bien hay excepciones a esa regla –por ejemplo, si se tratare del nombre, documento nacional de identidad, identificación tributaria o previsional, ocupación, fecha de nacimiento y domicilio–, según el organismo, por *el hecho de entregarlos de manera no aislada sino vinculada, considerando el contenido patrimonial del pedido, existen razones de seguridad*, ante posibles escraches públicos²⁸, actos de intolerancia, entre otros, que ameritan una mayor protección.

En el mismo sentido, respondió que resultaba imposible aplicar tachas sobre datos correspondientes a más de 9.000.000 de personas beneficiarias del IFE (81.000.000 datos) pues se lesionarían derechos esenciales como la intimidad, privacidad, seguridad, no discriminación y la autodeterminación informativa.

En el reclamo interpuesto ante la Agencia de Acceso a la Información Pública, el peticionante sostuvo que la información existente en los sitios mencionados por ANSeS no era relevante, que los datos requeridos eran legales, podían informarse y no eran sensibles (prohibidos), entendiéndose por tales a los vinculados con raza, etnia, opiniones políticas, convicciones religiosas, filosóficas o morales, afiliación sindical e información referente a la salud o a la vida sexual.

28 En ciertos países, como Argentina, la palabra “escrache” remite a un grupo de personas que acuden, muchas veces adoptando formas violentas de proceder, al hogar o lugar de trabajo de una persona a quien están denunciando, para dar visibilidad al hecho.

La contestación del sujeto obligado consistió en ratificar lo antes informado al peticionante.

La Agencia se pronunció en favor del deber de informar, con interesantes fundamentos (Resolución 47/2021)²⁹:

- Tratándose de un posible conflicto entre dos normas de igual jerarquía (acceso a la información y protección de datos), debe el sujeto obligado ponderar y armonizar ambos derechos, mediante *un test de interés público*.
- Si se presume que una persona sufrirá una afectación en sus derechos, y por ello no corresponde informar, esta decisión debe tener un basamento fáctico, y no sustentarse “en creencias de los funcionarios que se toman la potestad de denegar información y, por lo tanto, limitar el ejercicio de un derecho humano”.
- Ejerciendo el derecho de acceso a la información pública, las personas pueden preguntar al Estado “cualquier cosa que consideren útil y necesaria para el debido control de los actos públicos, para la toma de decisiones o para el ejercicio de otros derechos”. Por consiguiente, *el Estado no está facultado para resolver de manera unidireccional qué es “información necesaria”* en términos de lo que se conoce como control de gestión.
- El órgano garante recuerda que, con miras a la publicidad y máxima divulgación, *una información es de interés público cuando se relaciona con la transparencia en la gestión pública* (Resolución 48/2018, AAIP).

29 Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/resol-2021-47-apn-dnpdpaaip.pdf>

La Dirección Nacional de Protección de datos personales (dependiente de la AAIP), dictaminó antes de la resolución final, citando un emblemático fallo de la Corte Suprema de Justicia argentina en el caso “CIPPEC C/EN – MO DESARROLLO SOCIAL - DTO. 1172/03 S/ AMPARO LEY 16.986” (2014), por un pedido de información sobre planes y programas sociales.

El dictamen de la Dirección Nacional expresa que:

La Corte Suprema resolvió que la información requerida por la actora debía entregarse puesto que “la solicitud efectuada [...] se relaciona con información vinculada a cuestiones públicas – asignación de subsidios sociales– y que el acceso a estos datos posee un claro interés público en la medida que, como aquella expusiera, para realizar un exhaustivo control social sobre el modo en que los funcionarios competentes han asignado estos subsidios, resulta necesario acceder al listado de los distintos beneficiarios y receptores de los planes sociales”.

La decisión de la AAIP relaciona el fallo de la Corte Suprema de Justicia con principios establecidos en la Ley Modelo Interamericana (artículo 11, inciso x) sobre el deber de los sujetos obligados de publicar proactivamente “una lista completa de los subsidios otorgados por la autoridad pública”.

En su parte resolutoria, la Agencia sostuvo que la respuesta de la Administración de la Seguridad Social era denegatoria injustificada. Se hizo lugar parcialmente al reclamo y se intimó al sujeto obligado a entregar el listado de personas beneficiarias.

2.3.3 Información sobre correos electrónicos durante negociaciones con AstraZeneca

En este caso, una persona física pidió información ante el Ministerio de Salud, para acceder al contenido de los correos electrónicos (enviados y recibidos, conteniendo el texto del mensaje y archivos adjuntos) desde las direcciones electrónicas de la ministra de salud de Argentina y del responsable de gestión administrativa del ministerio, en comunicaciones mantenidas con autoridades de AstraZeneca UK Limited –incluyendo quienes tienen funciones directivas en la Argentina– entre el 1 de julio de 2020 y la fecha en que se brinde la información requerida.

El Ministerio de Salud respondió indicando que los correos electrónicos intercambiados entre sus integrantes y autoridades de AstraZeneca UK Limited, en verdad se enmarcan en negociaciones sustanciadas para comprar vacunas a AstraZeneca UK Limited. Por ello, están comprendidos en los términos de confidencialidad de la Ley No. 27.573 –que, como se dijo antes, declara de interés público la investigación, desarrollo, fabricación y adquisición de las vacunas con motivo de la pandemia–, habilitando cláusulas o acuerdos de confidencialidad acordes al mercado internacional de las vacunas.

El sujeto obligado también señaló que se adoptaron medidas de *transparencia activa* referidas a la contratación de vacunas, a las que podía accederse ingresando al sitio oficial del Estado argentino³⁰.

La AAIP, cuando resolvió el reclamo, hizo aportes originales sobre los correos electrónicos y el deber de los sujetos obligados a informar sus contenidos (totalmente o con tachas,

30 <https://www.argentina.gob.ar/salud/transparencia-activa-salud/vacunas-covid-19>.

si correspondiere) en lugar de rechazar su divulgación, sin fundamentar por qué:

- La ley habilita la posibilidad de que en los contratos sobre vacunas haya cláusulas de confidencialidad; pero ello no significa que toda información acerca del tema sea confidencial. *Los correos electrónicos, además, no son cláusulas de un contrato.*
- Puede haber ciertos contenidos en los correos electrónicos, con datos enmarcados en cláusulas de confidencialidad, que ameriten una excepción a la regla de publicidad; si así fuera, se aplican, tachas o técnicas de disociación. Esto no ocurrió con el Ministerio de Salud, pues denegó completamente la solicitud, incluyendo la entrega de información sobre fechas de envío o recepción, cuando en verdad esta información no remite a ningún compromiso de confidencialidad.
- Se recuerda la necesidad de reinterpretar y compatibilizar normas que por un lado consagran el acceso a la información y normas que disponen restricciones a este derecho.
- Los correos electrónicos que se envían o reciben con motivo de la función pública, *son documentos públicos*, no privados; es una herramienta que facilita la tarea de quienes tienen responsabilidades en el ámbito público.

Sobre este último punto, la Agencia menciona pronunciamientos de órganos garantes de otros países, que conectan con el tema:

a) El Consejo para la Transparencia de Chile, en decisión del 31/08/2021, *Caso José Grass Pedrals*, destacándose especialmente este párrafo:

“Si se estimara que los correos electrónicos institucionales enviados y recibidos por servidores públicos respecto de materias propias del desempeño de sus funciones son comunicaciones de carácter privado, se crearía un canal secreto que transformaría en reservados documentos esencialmente públicos por el solo hecho de ser remitidos por esa vía. Así ocurriría, por ejemplo, con los documentos adjuntos a un e-mail o con las respuestas que los órganos de la Administración otorgan electrónicamente, como ocurre en la mayoría de las solicitudes presentadas conforme a la Ley de Transparencia. De esta manera, el secreto o la reserva de la información dependen del contenido y no del continente. Sólo así son posibles el control y la participación ciudadana en el ejercicio de las funciones públicas y el adecuado ejercicio de la libertad de expresión”³¹.

b) El Instituto Federal de Acceso a la Información Pública de México, que recordó el criterio de este órgano garante sobre las comunicaciones mantenidas por correo electrónico, realizadas por quienes desempeñan funciones públicas, al decir que son consideradas documentos e información de acuerdo con la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental; y, en el mismo sentido, la normatividad archivística considera “correos electrónicos de archivo” a aquellos que refieren a “un hecho, acto administrativo, jurídico, fiscal o contable, generado, recibido o conservado bajo cualquier título, en el ejercicio de atribuciones de los servidores públicos, incluidos, entre otros, los vinculados con procesos deliberativos”³².

31 Consejo para la Transparencia, 31/08/2021 José Grass Pedrals con Subsecretaría de Obras Públicas, Rol: C3716-21.

32 INAI, Expdte. 3069/08, dependencia o entidad ante la cual se presentaron las solicitudes: El Colegio de México A.C. Comisionada Ponente, María Marván Laborde; ídem, Expdte. 5810/08 Instituto de Seguridad y Servicios Sociales

c) La *Information Commissioner's Office* (Reino Unido), en la guía para la aplicación de la ley de libertad de información, menciona a la información oficial que surge de “canales de comunicación no corporativos”. Es decir, la información oficial puede estar contenida y ser vehiculizada por quienes cumplen funciones públicas, utilizando para ello direcciones electrónicas privadas (Gmail, ProtonMail o Yahoo Mail) y también las denominadas cuentas de mensajería privadas (por ejemplo, WhatsApp), aplicaciones (por ejemplo, Twitter) y hasta mensajes de texto y notas de voz de los teléfonos móviles.

d) En Nueva Zelanda, sin negar que puede haber circunstancias que afecten la privacidad de una persona al conocerse su nombre en documentos oficiales, en el caso de los correos electrónicos no habría motivos para apartarse del principio de “gobierno abierto” en relación con comunicaciones realizadas por servidores públicos, respecto de la identidad de quienes envían y reciben dichos mensajes³³.

En síntesis, para la Agencia de Acceso a la Información Pública, en el pedido de información sobre correos electrónicos entre AstraZeneca UK Limited y las autoridades del Ministerio de Salud argentino, solo debería exceptuarse del deber de publicidad, en caso de corresponder, parte del contenido de algunos mensajes efectuando previamente una prueba de daño, y entregando el resto de la información solicitada, fecha de recepción o envío, asunto del correo –entendiendo que es parte

de los Trabajadores del Estado, Jacqueline Peschard Mariscal; Expte. 1836/09, Administración Portuaria Integral de Dos Bocas, S.A. de C.V. Jacqueline Peschard Mariscal; Expte. 5436/09, Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial, Sigrid Arzt.

33 *Legislation Official Information Act 1982, s 9 (2) (a) Agency Ministry of Social Development, Ombudsman Peter Boshier Case number(s) 446669. Date 26 April 2018.*

de la comunicación–, entre otros. A través de la Resolución 237/2021³⁴, la AAIP hizo lugar al reclamo del peticionante, intimándose a brindar la información solicitada.

3. Reflexiones finales

3.1 La experiencia argentina con su primera ley

El derecho de acceso a la información pública fue progresivamente afianzándose tanto con instrumentos internacionales de derechos humanos ratificados por el Estado, como con una rica jurisprudencia y normativa orientada a su reconocimiento, como fue el decreto presidencial No. 1172 de 2003.

En 2016, –asumiendo que el decreto era insuficiente y ello derivó en incumplimientos– se lograron finalmente acuerdos entre las fuerzas políticas con representación parlamentaria, para que la protección de este derecho alcance jerarquía de ley, consustanciada con los estándares internacionales que rigen en la materia.

Si esos acuerdos existieron, significa que algo se había comprendido. Cuando hay transparencia, cuando hay acceso a la información, cuando la sociedad conoce cómo se está gestionando, se generan anticuerpos para prevenir la corrupción y también se crean condiciones propicias para llevar adelante conductas éticas en la función pública, con prácticas de buen gobierno, sin opacidad.

34 Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2021/05/resol-2021-237-apn-dnppaaaip.pdf>

Por ello, la ley –vigente desde 2017 y aplicada ininterrumpidamente durante los años siguientes– es un ejemplo de madurez sobre un tema vital para el fortalecimiento de la institucionalidad democrática, con políticas de estado impulsadas, respaldadas ampliamente y sostenidas más allá de los circunstanciales gobiernos y del partido o coalición que gane las elecciones.

El órgano garante Agencia de Acceso a la Información Pública, pese a polémicas reformas iniciales, que afectaron su autonomía en algunos aspectos y le agregaron competencias no debatidas en el Congreso, como los datos personales, ha cumplido y cumple una notable labor en términos institucionales y de calidad profesional de sus integrantes definiendo –antes que comenzaran a llegar los reclamos para resolver– esclarecedores criterios de actuación, y luego, observando equilibradas posiciones en aquellos casos caracterizados por un conflicto entre el acceso a la información y la protección de datos personales.

Los reclamos resueltos con motivo de solicitudes sobre medidas del Estado argentino durante la pandemia, en materia de vacunas y de políticas sociales, constituyen valiosos aportes, en atención a lo inédito de una emergencia con alcance global, que trasciende las fronteras de los países y provoca inevitables tensiones. ¿Prevalece el derecho a conocer (utilizando tachas razonables) los contenidos de un contrato para comprar vacunas que generen inmunidad ante el virus y se financia con recursos públicos o la regla es poner cláusulas de confidencialidad (habilitadas por normas creadas a este efecto e impuestas muy probablemente por las empresas fabricantes y/o proveedoras de vacunas), que terminan convirtiendo a los contratos en instrumentos sin información relevante que pueda ser divulgada?

En el mismo sentido, brindar información sobre programas de carácter social, destinados a personas que tienen actividades informales o sin ocupación, particularmente perjudicadas por las restricciones a la circulación en pandemia ¿puede considerarse una afectación a la protección de datos personales, no siendo aspectos vinculados con, por ejemplo, ideas políticas o gremiales, religión, u orientación sexual de esas personas?

Estas interrogantes fueron respondidas por la Agencia con enfáticas decisiones, garantizando el derecho de acceso a la información; indicando que se aplicaran tachas si correspondiere por la naturaleza de ciertos datos; y recordando el carácter taxativo y limitado de las excepciones, que son estrictamente las fijadas en la ley y no aquellas que quienes ejercen circunstancialmente la función pública dicen que son.

3.2 Una agenda común para la región

En el continente americano, hay una inmensa mayoría de Estados con leyes de acceso a la información pública. Esto se ha potenciado, saludablemente, en la última década³⁵.

Aquí vale un especial reconocimiento a la *Ley Modelo Interamericana* del año 2010, cuyos estándares han sido un faro de significativa relevancia. Ese faro ilumina ahora con más fuerza por la *Ley Modelo 2.0*. del año 2020, en virtud de la gran tarea llevada a cabo por el Departamento de Derecho Internacional, en

35 La información actualizada sobre países de la región con y sin leyes de acceso a la información pública está disponible en: <https://observatoriop10.cepal.org/es/recursos/america-latina-caribe-paises-que-cuentan-ley-acceso-la-informacion-publica-ano>

el ámbito del Comité Jurídico Interamericano³⁶, contemplando en este renovado instrumento la perspectiva de género, las personas en situación de vulnerabilidad y las nuevas tecnologías de la información y la comunicación.

Además de la Ley 2.0., se aprobó una *Ley Modelo sobre Gestión Documental* y su Guía de Aplicación, de enorme trascendencia³⁷, ya que sin una adecuada gestión organizacional de archivos, el acceso a la información se dificulta, se demora su cumplimiento por parte de los sujetos obligados, e incluso esta situación puede llegar a impedir la entrega de documentación.

Corresponde asimismo destacar la aprobación en 2018, con vigencia desde 2021, del *Acuerdo de Escazú*³⁸ para garantizar en la región el derecho de acceso a la información sobre la gestión del medio ambiente, los recursos naturales y los riesgos ambientales, pues la apertura, la transparencia, la participación y la posibilidad de reclamar ante incumplimientos, contribuyen a la realización de una vida digna para todas las personas. Escazú es el primer instrumento internacional que reconoce la labor de quienes defienden derechos humanos en asuntos ambientales,

36 Para la elaboración de la Ley Modelo 2.0., luego aprobada por la Asamblea General de la OEA, hubo un proceso de consultas y una activa participación, con aportes provenientes de organizaciones de la sociedad civil, del ámbito académico, de órganos garantes de diferentes Estados, entre otros. La Ley Modelo está disponible en:

http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/publicacion_Ley_Modelo_Interamericana_2_0_sobre_Acceso_Informacion_Publica.pdf

37 Disponible en: http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/acceso_informacion_Propuesta_de_Ley_Modelo_sobre_Gestion_Documental.pdf

38 El tratado rige desde abril de 2021, luego de que Argentina y México lo ratificaran, cumpliéndose el número exigido para entrar en vigor. Hasta el presente, doce Estados lo han ratificado sobre 25 firmantes. Chile es el último Estado que lo firmó, luego de asumir la presidencia Gabriel Boric en marzo de 2022. Disponible en <https://www.cepal.org/es/acuerdodeescazu>

con obligación para los Estados de evitar que en su desempeño sufran amenazas u hostigamiento (art. 9).

Estos logros plantean importantes desafíos. Entre otros, que en todos los países se sancionen –con suficiente deliberación y debate parlamentario– leyes de acceso a la información pública, y que se mejore la calidad normativa en los Estados que ya cuentan con leyes, siguiendo criterios de progresividad.

Por ello, hay que generar y/o afianzar espacios de integración colaborativa entre las naciones de la región, a fin de proyectar y acordar una *agenda común de acciones concretas*, que tienen centralidad para consolidar este derecho.

En esa agenda, es recomendable:

- Priorizar la difusión, por todos los medios posibles, sobre qué es y cómo se ejerce el derecho de acceso a la información pública, especialmente considerando la situación de personas en situación de pobreza, niñas, niños y adolescentes, adultos mayores, personas con discapacidad, comunidades indígenas y colectivos LGBTI.
- Entender que el acceso a la información en el siglo XXI no puede estar dissociado de medidas para garantizar el acceso a internet como servicio esencial. Las personas sin posibilidades materiales de conexión para buscar y recibir información son personas excluidas, aisladas, segregadas.
- Aplicar lenguaje claro. El acceso a la información pública se realiza plenamente si lo que se entrega, publica y/o comunica está redactado y visualmente presentado sin tecnicismos, en formatos amigables, de modo que resulte de fácil comprensión y útil para todas las personas.

- Trabajar coordinadamente órganos garantes, sujetos obligados y sistema educativo, para incorporar a la enseñanza contenidos sobre el acceso a la información pública y la transparencia gubernamental. Es una tarea a largo plazo, para crear ciudadanía identificada con valores democráticos esenciales.
- Formar, en todas las universidades, en todas las disciplinas, en todas las carreras, personas graduadas que, en su futuro ejercicio (profesional y dirigencial), estén comprometidas con respetar y garantizar el derecho de acceso a la información pública.
- Fortalecer mecanismos de sanción ante incumplimientos de los sujetos obligados. El reconocimiento de este derecho no es completo si no son responsables de sus acciones quienes deniegan sin fundamento la información solicitada.
- Regular por ley la publicidad activa de información sobre audiencias, reuniones y actividades solicitadas y realizadas con el propósito de influir en las decisiones de los poderes públicos (gestión de intereses, *lobby*).
- Impedir el uso de fondos reservados en los servicios de inteligencia, sin mecanismos de rendición de cuentas. La opacidad en estas actividades puede generar operaciones de espionaje y persecución ilegales y prácticas corruptas.
- Institucionalizar transversalmente en todos los sujetos obligados, medidas efectivas de gestión documental que faciliten y no obstruyan la entrega de información.
- Avanzar hacia un pleno acceso a la información ambiental, implementando el Acuerdo de Escazú y esclareciendo a quienes todavía expresan dudas, que las inversiones

y el crecimiento, tan necesarios para la región, no son incompatibles con el deber de protección del medio ambiente.

Si las políticas públicas en un Estado democrático de derecho procuran reducir desigualdades y alcanzar niveles adecuados de progreso económico, social e institucional, no hay dudas sobre cuál es el camino que favorece su cumplimiento: *desplegar gestiones abiertas y transparentes, sin nada que ocultar*.