

UNIVERSIDAD NACIONAL DE LA PLATA

ESCUELA NACIONAL DE INTELIGENCIA

**CARRERA: “MAESTRÍA EN INTELIGENCIA
ESTRATÉGICA NACIONAL SIGLO XXI”**

**TRABAJO DE TESIS:
“EL LIBRE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA”**

**“Una necesidad para el desarrollo de la democracia representativa y
sus instituciones”**

MAESTRANDO: DRA. CLAUDIA CISNEROS

DIRECTOR DE TESIS: MANUEL TOMÉ

AÑO: 2011

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN

“EL INCENTIVO QUE MOTIVA LA INVESTIGACIÓN”

*¿Por qué es necesario investigar el tema? PÁG. 4

CAPÍTULO I – LA CORRUPCIÓN

“LAS MALAS COSTUMBRES FRENTE AL MARCO NORMATIVO” PÁG. 6

*CONCEPTOS CLAVES. El término corrupción y su
significado. PÁG. 9

*SITUACIÓN ACTUAL EN LA R. A. PÁG. 13

*ÓRGANOS DE CONTROL PÁG. 16

*SITUACIÓN INTERNACIONAL PÁG. 29

*ÓRGANOS DE CONTROL PÁG. 30

CAPÍTULO II – EL LIBRE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

“LA NORMA”

*MARCO LEGAL PÁG. 43

*SITUACIÓN EN LA REPÚBLICA ARGENTINA PÁG. 51

*SITUACIÓN INTERNACIONAL PÁG. 63

CAPÍTULO III – CORRUPCIÓN Y LIBRE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

“PLANTEO DIALÉCTICO”

*NECESIDAD Y RELEVANCIA DEL DERECHO DE
ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y A LOS
ACTOS DE GOBIERNO PÁG. 72

*CAUSAS QUE FAVORECEN LA CORRUPCIÓN
PÁG. 74

*PAÍSES QUE POSEEN MARCO NORMATIVO Y PAÍSES
SIN MARCO NORMATIVO PÁG. 78

*MATRIZ DE ANÁLISIS PÁG. 79

*SITUACIÓN ACTUAL DE LA TEMÁTICA ANALIZADA
PÁG. 82

CAPÍTULO IV – CONCLUSIONES DE LA INVESTIGACIÓN

“EL NUEVO CONOCIMIENTO ALCANZADO”

*ELEMENTOS CLAVE	PÁG. 84
*PROBABLE EVOLUCIÓN (SI NO SE PRODUCEN CAMBIOS NORMATIVOS)	PÁG. 86
*RECOMENDACIONES QUE PLANTEA EL NUEVO CONOCIMIENTO OBTENIDO	PÁG. 89
ASESORAMIENTO JURÍDICO	PÁG. 89

CAPÍTULO V – PROYECTO DE LEY DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

*DESARROLLO DEL PROYECTO DE LEY	PÁG. 90
*BIBLIOGRAFÍA Y REFERENCIAS	PÁG. 100

INTRODUCCIÓN. “El incentivo que motiva la investigación”

- ¿Por qué es necesario investigar el tema?

De cara al nuevo escenario político argentino, el fortalecimiento y desarrollo de la democracia representativa y sus instituciones surgen como objetivos trascendentales ante un pueblo con dificultades de analizar, juzgar y evaluar en forma completa los actos de sus representantes, y así poder ejercer su participación ciudadana como prerrequisito para controlar la corrupción y la eficiencia de las instancias gubernamentales.

Mientras los restantes países Latinoamericanos experimentan un crecimiento tanto política como económicamente todo ello de la mano de una mejor administración gubernamental o buena gobernanza, la Republica Argentina parece haber quedado sumergida, sumida en un periodo de retroceso político – económico que derivó en graves consecuencias institucionales y sociales, afectando así nuestro sistema democrático.

Lo que se pretende es brindar elementos para ayudar a revertir este proceso, de lo contrario e indefectiblemente la masa de *público blanco* prolifera, alimentándose de sectores que por falta de instrucción, educación u otras causas no pueden ni acceder ni comprender la cantidad y calidad de la información existente o, peor aún, por aquellos educados e instruidos que ven deseosos de participar pero el sistema se los impide, y por ende abandonan el papel de receptores y transformados para engrosar las filas de aquel público.

Es en este contexto que se visualiza en forma ineludible la necesidad de contar con una norma marco que regule de modo preciso el derecho fundamental de Libre Acceso a la Información Pública y sobre su influencia en los niveles de corrupción. Por lo que para ello se debería observar el rol ejercido por el Poder Legislativo nacional (cuna de leyes) y por las ONGs., especialmente en ocasión del tratamiento de los expedientes que dieron origen a la sanción **CD-16/03**, sancionada por la H. Cámara de Diputados en el año

2003 la cual caducó allí mismo al ser devuelta con modificaciones por el H. Senado de la Nación.

Cabe remarcar que el derecho de acceso a la información pública se encuentra amparado¹ en el principio de *publicidad y transparencia en la gestión del gobierno*, el cual constituye un imperativo de jerarquía constitucional y un compromiso internacional asumido por nuestro Estado al suscribir la Convención Interamericana contra la Corrupción, la Convención Americana sobre Derechos Humanos y la Declaración de la Organización de los Estados Americanos para la Libertad de Expresión, entre otros documentos internacionales.

El acceso a la información pública no posee un encuadramiento legal de carácter expícito en el plexo normativo argentino, como así tampoco respecto a otras de las fuentes del derecho –como lo son la doctrina y la jurisprudencia– escasas son las publicaciones que lo abordan, y si bien se pronunciaron distintos fallos en relación al tema en cuestión, sus fundamentos y alcances aún no han sido delineados con precisión.

Ante la relevancia de contar con una ley marco que lo dotara de entidad, en mayo de 2003, se consiguió instalar el debate en el seno del Congreso de la Nación. Los frustrados intentos de sancionar una ley² en ese entonces fueron calmados con el dictado del Decreto nacional N° 1172/03, aplicable sólo en jurisdicciones del Poder Ejecutivo nacional (PEN). A pesar que el objeto del mismo, según lo expresan sus considerandos, fue el de plasmar un procedimiento de Acceso a la Información Pública estableciendo el

¹ El derecho de acceso a la información pública admite enmarcarse dentro del conjunto de derechos fundamentales amparados por nuestra Carta Magna. Ya que no sólo por el hecho de hallar su raíz –implícitamente– en sus artículos 1º, 14 y 33 sino que además, y con mayor significado, su fundamento se nos revela a través del artículo 75 inciso 22, que incorpora con jerarquía constitucional diferentes tratados internacionales los cuales plasman disposiciones respecto a la protección de este derecho.

² Ingresó a esta cámara el **CD-16/03**, se dilata su tratamiento en la Comisión de Asuntos Constitucionales en ese momento presidida por la actual Presidente de la Nación CFK, finalmente se lo devuelve con modificaciones y no se da tratamiento en diputados, por lo que al transcurrir el escaso plazo de vigencia que le quedaba a la sanción, esta caducó y se procedió a su respectivo archivo.

“*marco general*” para su desenvolvimiento, varios son los amparos por mora formulados por incumplimientos.

Once son los países de América Latina que disponen de una Ley específica que regula el Acceso a la Información Pública; la República Argentina no se cuenta entre ellos. El decreto *ut supra* referido, las escasas normas provinciales y las ordenanzas municipales parecen no alcanzar, ni velar por la transparencia, *trias política* y *res publica*, bases del Estado de Derecho.

La información pública, reconociendo sus límites, es un saber que por ser "público" le corresponde a los gobernados. Pero para que esta premisa se cumpla se torna preciso y evidente obtener el reconocimiento del derecho al libre acceso a la información.

En síntesis, visualizamos como indispensable la existencia de una alianza estratégica entre el Estado y sus ciudadanos, a fin de emprender la tarea de desarrollar día a día una democracia representativa, legítima y en su consecuencia eficiente. Y ante ello resulta ineludible contar con un instrumento capaz de posibilitar esta alianza, a lo que debemos ofrecer una propuesta de carácter legal y política, ya que sin la última no hay decisión y sin decisión no hay herramienta: la ley.

CAPÍTULO I. La Corrupción.

- Las malas costumbres frente al marco normativo.

La corrupción es una realidad mundial; su nivel de tolerancia o de combate evidencia la madurez y el compromiso de cada país y por ende de sus diferentes gobiernos y hasta porque no, de su mismo pueblo. Por esta razón existen organismos y entidades nacionales e internacionales, oficiales y privadas, con la misión de supervisar y controlar el nivel de corrupción.

A pesar de la labor de esos organismos estamos frente a un fenómeno de difícil control, no sólo por su vocación de realizarse a ocultas y en forma

consensual, sin ninguna transparencia, ya que es casi una constante que se acude a mecanismos de autovigilancia o autocontrol por parte de la misma Administración Pública. Aunque suene ridículo, suele observarse que el propio organismo que ejecuta las medidas o políticas se controla a sí mismo, es el que aplica y a su vez se corrige y se sanciona, evitando por conveniencia la eficiencia o por lo menos la garantía del sistema de controles cruzados.

Pero la corrupción, paradójicamente, no es sólo responsabilidad del sector oficial, *del Estado o del gobierno* de turno, sino que abarca también al sector privado. En muchos países de América, dicho sector tiene una gran influencia estatal y por lo tanto, el nivel de corrupción presente en esos países tiene mucho que ver con la manera en la que se comporta el sector privado en conjunto con los sistemas políticos.

Como veremos más adelante *la corrupción* era concebida como el abuso autoritario del *poder*. En la actualidad tal sentido sigue, como se verá, estando confusamente presente en el discurso político aunque predomina como referente uno de los tipos de abuso del *poder*, aquel que consiste en el enriquecimiento ilícito de la clase política en general, es decir de las autoridades (corrupción personal) o el favorecimiento ilegal o ilegítimo a las causas u organizaciones a las que están integrados aunque no se beneficien personalmente (corrupción oficial), ello en razón de los cargos que desempeñan o sus conexiones con quienes los poseen.

Pues por lo expresado en el párrafo anterior se encuentran en juego, así, conceptos de manejo deshonesto de recursos públicos o recursos en torno a una gestión pública; deshonesto en particular en un sentido individual, porque generalmente el público es escéptico de que los manejos calificados de corruptos no conduzcan en algunos casos a una apropiación indebida de esos recursos; en torno a una gestión pública quiere decir que abarca conductas no sólo de funcionarios públicos sino también aquellas dirigidas hacia actividades del Estado. Este punto de vista, exigiría descartar del concepto la corrupción que se desenvuelve sólo en el ámbito de empresas o actores privados en general, sin embargo el uso común del término corrupción suele confundir ambos niveles.

Es por ello que este pueblo, el ciudadano, el gobernado es quién debe controlar dichos actos, no sólo a través de una confrontación o especie de careo de los mismos con el plexo normativo aplicable, al que diferentes funcionarios y gobernantes han jurado obediencia, sino también ejerciendo el derecho a peticionar información y que ante este ejercicio pueda obtener una respuesta transparente.

Se trata, por ende, de una instancia de vigilancia en manos de los gobernados, que conjuntamente a los otros controles instaurados en el marco del Estado de derecho, contribuyan todos a fortalecer la transparencia de la función pública y la reducción de la corrupción en la mayoría de los ámbitos posibles.

Hemos logrado evidenciar que en aquellos Estados donde el nivel de corrupción es alto, es inversamente proporcional la relación que existe entre ello y el ejercicio del derecho de acceso a la información por parte del gobernado, en consecuencia es menor su intervención. Hasta en algunos casos es inexistente la figura legal que avale y garantice el ejercicio de ese derecho.

La sanción y aplicación de leyes que garanticen el derecho de peticionar y de acceder a la información pública, buscan mediante mecanismos y procedimientos flexibles subsanar esta lógica, promoviendo un conocimiento amplio por parte de los ciudadanos de las gestiones de los diversos órganos, su ejecución presupuestaria, la concreción y cumplimiento de sus objetivos, así como los planes para mejorar las condiciones de vida en general.

La idea es que *“la información”* le sirva al ciudadano para conocer mejor el funcionamiento de la Administración Pública y generar un control de algunos de los campos más sensibles en los que podrían producirse actos de corrupción. Y, ciertos campos susceptibles a la corrupción que pueden ser controlados con apropiados niveles de información serían principalmente, aquellos donde los funcionarios pudieran obtener ventajas de la

"desinformación", o mala información también, ya que no debemos dejar de lado que el derecho de acceso debe garantizar la información verídica.

Decíamos "desinformación"; para esconder u ocultar ganancias económicas indebidas con ejecuciones presupuestarias fuera del marco del cumplimiento de los intereses generales, como así también posibles casos de abuso de poder -ya que las ganancias de ocultar información no sólo se reducen a las variables económicas-, que entorpezcan el desarrollo de la actividad pública, de los poderes o funciones del Estado afectando entonces la *trias política* o división de poderes, uno de los principios que caracterizan el Estado de derecho moderno.

A modo de colofón y sobre esta cuestión, el Dr. José Miguel Guastavino en el prefacio al tomo 1º de la Colección de Fallos de la Corte Suprema de Justicia de la Nación editado en 1864 tiene por dicho "... *De los tres altos poderes del Estado, que forman la repartición del gobierno general, el Judicial tiene la augusta y delicada misión de interpretar y aplicar, en los casos ocurrentes, la Constitución y las leyes, dando a los individuos y a los pueblos los derechos naturales y políticos que la ley fundamental les reconoce, les acuerda y garante...* "

Y sigue "*Las decisiones... es preciso que sean conocidas por el pueblo. Al lado de la influencia y poder que ejercen sobre la garantía de los derechos y sobre la suerte y organización del país es necesario agregar la publicidad, no sólo porque todos los que habitan el suelo de la República pueden ser en ellas heridos o respetados en sus derechos, sino también para levantar ante el tribunal de la Corte Suprema el poder de la opinión del pueblo, quien, a la par que gana en inteligencia con el estudio de las decisiones judiciales, con su censura hace práctica la responsabilidad de los jueces, los cuales ganan a su vez en respetabilidad y prestigio ante sus conciudadanos, según sean la ilustración y honradez que muestran en sus decisiones. De esta manera logra también el pueblo, por un medio individual, pero que obra poderosamente sobre el hombre, prevenir la corrupción de conciencia de los jueces...*"

- Conceptos claves. El término corrupción y su significado.

En un sentido clásico del pensamiento político, la corrupción configuraba lisa y llanamente “*el abuso autoritario del poder!*”, hasta llegar incluso a su ejercicio tiránico. Tal concepción encuentra su máxima expresión en la frase de Lord Acton³ o *dictum de Acton* según la cual “*el poder corrompe y el poder absoluto corrompe absolutamente*”.

El filósofo griego Aristóteles⁴ fue uno de los primeros en referirse a la corrupción. También desarrollándola dentro del ámbito de la política al hablar de las distintas formas de gobierno; Monarquía, Aristocracia y Democracia, la visualizaba como la degeneración de cada una de estas formas; Tiranía, Oligarquía y Demagogia respectivamente, exponiendo así sus formas corruptas.

Por su lado Marco Tulio Cicerón⁵, se dio al estudio de la “*corruptas*” desde el plano jurídico y moral, abocándose a los casos de extorsión, soborno y relajamiento de las costumbres.

Ahora bien, el término corrupción, deviene del vocablo latino “*corrumpere*” que cuyo significado es “*echar a perder*”. Según el [diccionario](#) de la Real Academia Española, corrupción es [acción](#) y efecto de corromper./ Alteración en escritos./ Vicios o abusos en costumbres.// Corromper: Alterar algo./ echar a perder, pudrir./ Sobornar./ Seducir a una [mujer](#)./ Estragar, pervertir.//

³ John Emerich Edward Dalberg Acton, 1er Barón de Acton. (1834-1902) Historiador. En la Revista *La Aventura de la Historia*. Respecto de ésta frase lord Acton remitió una carta al obispo [Mandell Creighton](#), autor de la -[Historia del Papado](#)-, sosteniendo que no era contundente al juzgar la conducta de algunos papas.

⁴ Aristóteles, *Pol.*, III, cap. VII, 1279^a y b.

⁵ Vatinius fue elegido [cuestor](#) en el [63 a. C.](#), el año del consulado de [Marco Tulio Cicerón](#) y [Cayo Antonio Hybrida](#). Cicerón lo envió a Puteoli para que impidiera que el oro y la plata se robaran de la ciudad. Vatinius extorsionó de tal manera a los habitantes de la ciudad que estos se vieron obligados a quejarse al cónsul. Vatinius fue posteriormente legado a las órdenes de Cayo Cosconio. Cicerón siempre pidió que se procesara a Vatinius por corrupción.

Por otro lado y con un análisis mucho más complejo, Heidenheimer (1989, en García y otros, 1999), parece haber podido distinguir diferentes matices de corrupción según las apreciaciones éticas de la [clase](#) política y la opinión pública. Al sostener que se llama "corrupción negra" a aquellas [acciones](#) o actividades totalmente ocultas como el soborno y la extorsión. La llamada corrupción blanca ocurre en el caso en que actos corruptos son aceptados ampliamente por las personas en el ámbito que se trate. Entre la corrupción negra y blanca, se ubica la corrupción gris, en la que se incluyen todas las conductas acerca de las cuales las elites y la opinión pública discrepan al momento de evaluarlas como corruptas o no.

En cuanto al ámbito de la [Sociología Política](#) comparativa y en razón del camino trazado por Gibbons (1993) se identifica como corrupto todo comportamiento que, de convertirse en [conocimiento](#) público, conduciría a un escándalo. Esta definición tiene en cuenta las [actitudes](#), en referencia a un cierto contexto. Es decir implica que un acto puede constituirse en corrupto en algunas ocasiones y lugares, pero en otros no. Por ende es la variación cultural, sus normas y costumbres las que definirían al acto, ya que el comportamiento escandaloso en un país bien podría considerarse normal en otro.

Es entonces que podría entenderse como el conjunto de actos llevados a cabo por una [persona](#) o por un [grupo](#) de personas, que se consideran como transgresores de las [normas](#) sociales, vale decir, de la variación cultural que los abarca. El hecho de que exista variabilidad dentro de las normas sociales hace que la calificación de un [concepto](#) como corrupto dependa y esté ligada al momento histórico y social como al [sistema](#) de valores por entonces vigente.

Pero para el caso en el que un individuo o conjunto de individuos no estuvieran de acuerdo al sistema valórico vigente, la corrupción no se reduciría tan sólo a transacciones de [dinero](#); en determinados casos, la corrupción es el [precio](#) que pagan estos individuos por participar en decisiones contrarias al [interés](#) general y respetando por ello sus propias convicciones.

Para Rafael Bielsa⁶, quién define corrupción en la [función](#) pública, es la desnaturalización o desviación del regular ejercicio de la función pública, entendida ésta como la entera actividad del [Estado](#); la misma no comprende sólo las [funciones](#) del [Poder](#) Ejecutivo como poder [administrador](#), sino como lo define Núñez⁷ el ejercicio de las funciones legislativas, ejecutivas y judiciales, nacionales, provinciales y municipales, frente al [comportamiento](#) de sus titulares o al de terceros destinatarios o no del acto funcional. No todas las prácticas corruptas son [delitos](#) tipificados en el [Código](#) Penal o norma de fondo.

Otra forma de abordar el fenómeno de la corrupción es considerarlo tanto como un recurso o como un proceder. En cuanto a la primera postura, la corrupción es concebida como un recurso expeditivo, en este caso la corrupción se utilizaría para acelerar los [procesos](#) y, por tanto, el corrupto es "un conecedor de atajos".

Respecto a la segunda perspectiva, la corrupción es un proceder, un camino para obtener beneficios. Este proceder tiene una característica sustancial, que es la desviación respecto de una cierta normatividad, o sea, la obtención del beneficio, se lleva a cabo, al margen de la conducta normal, del camino correcto. La desviación puede hacerse respecto a una norma jurídica o normas éticas. (Silva y Hernández, 1995).

En la misma línea argumental y para abocarnos especialmente al tema en que se circunscribe la presente tesis, la corrupción en la esfera política puede ser definida como *“el mal uso público (gubernamental) del poder para conseguir una ventaja ilegítima, generalmente secreta y privada”*⁸. Si sus características son “el secreto y la privacidad”, podríamos entonces sostener que el término opuesto a corrupción política es transparencia. Por esta razón se puede hablar del nivel de corrupción o transparencia de un Estado o Nación, la cual se ejerce por discrepancia”.

⁶ En “La Función Pública”. Ver bibliografía.

⁷ En “[Manual de Derecho Penal](#)”. Ver bibliografía.

⁸ L. Cobb y M. González. 2007. [Explicando la corrupción como un sistema de ciclos viciosos](#). *Security and defense studies review*, vol. 7, n° 1.

Todas las formas de [gobierno](#) son susceptibles a la corrupción política. Los tipos de corrupción varían, pero los más conocidos son el uso ilegítimo de información privilegiada, el uso y/o [tráfico de influencias](#), [sobornos](#), [extorsiones](#), [fraudes](#), [malversación](#), la [prevaricación](#), la [cooptación](#), el [nepotismo](#) y la [impunidad](#).

La corrupción en algunos casos facilita la comisión de otro tipo de delitos como lo son el [tráfico de drogas](#), el [lavado de dinero](#) y la [prostitución](#) ilegal; aunque no se restringe a estos, y no siempre los apoya o protege.

Como ya lo analizáramos párrafos arriba, el concepto de corrupción difiere dependiendo del país o de la jurisdicción en que se trate. En países con fuertes intereses de grupos políticos, las prácticas de corrupción están generalmente más presentes y son mucho más toleradas y de poco impacto para la mayoría de la población de ese país.

- Situación actual en la República Argentina.

El 30 de septiembre de 1921 el Honorable Congreso de la Nación daba sanción a la Ley N° 11.179, el Código Penal Argentino (C.P.A.), norma de fondo que tipifica los diferentes tipos penales y sus respectivas sanciones. Su texto fue ordenado en 1984 y consta de dos libros: Libro Primero de las Disposiciones Generales y Libro Segundo de Los Delitos.

El Libro Segundo contiene tipos penales dispersos en diferentes títulos y capítulos -como por ejemplo, en los Títulos V Delitos contra la Libertad, VI Delitos contra la Propiedad y en los Títulos XI y XII de Delitos contra la Administración Pública y Contra la Fe Pública respectivamente- que tipifican, describen y sancionan gradualmente con diferentes penas a aquellas conductas antijurídicas que podrían configurar hechos de corrupción.

Pero el C.P.A. no contiene tipos legales precisos que criminalicen la corrupción, en nuestro país la persecución penal de éstos actos se hace con

tipos penales análogos que definen conductas criminales “cercanas” a la corrupción pero no específicas en términos de estándares internacionales.

Una de las últimas y conflictivas modificaciones a la normativa penal fue la de Ley N° 25.602 que derogó la Ley N° 20.840 (de Seguridad nacional la cual establecía diferentes penalidades para las actividades subversivas en todas sus manifestaciones) y modificó el artículo 174 del Código Penal, respecto de estafas y otras defraudaciones.

Siguiendo con el tema de las defraudaciones, mediante las Leyes [Nros. 25.930](#) de B.O. 21/9/2004 y la [26.388](#) de B.O. 25/6/2008, se incorporaron dos incisos al artículo 173, que aluden al fraude con tarjetas de crédito y débito y mediante recursos o manipulaciones informáticas.

Otra modificación al Código Penal Argentino, en Abril de 2000, que nos resulta necesario destacar, es la introducida a través de la Ley [N° 25.246](#) de Lavado de Dinero y sus modificatorias y reglamentarias de los años 2007 y 2008, éstas comprendieron el tratamiento del encubrimiento y lavado de activos de origen delictivo. Unidad de Información Financiera. Deber de informar. Y Sujetos obligados. Asociaciones ilícitas terroristas y financiación del terrorismo.

En cuanto a tipificación de delitos por corrupción, la norma de fondo se encuentra un tanto desactualizada. La definición de “*funcionario público*” y de las demás conductas antijurídicas de corrupción no se corresponde con la criminalidad económica del siglo actual.

Y si bien después que diferentes instituciones de Argentina, como el Banco Central por ejemplo, fueran observadas en forma negativa por la GAFI y GAFISUD en 2010 y 2011 (organismos éstos de los cuales nos referiremos en detalle más adelante), se sancionó la Ley N° 26.683 de B.O. 21/06/2011 a efectos de modificar los nombres de los capítulos y de incorporar al Código Penal el Título XIII “Delitos contra el Orden Económico y Financiero” muchos no fueron los cambios en los hechos.

Por otro lado el 4 de diciembre de 1996 mediante la Ley N° 24.759 se aprobaba la Convención Interamericana contra la Corrupción firmada en la tercera sesión plenaria de la Organización de los Estados Americanos, celebrada en Caracas, Venezuela, cuyo texto forma parte de la misma.

Entre los días 2 y 4 del mes de mayo del año 2001, se reunieron los Estados Parte en la Convención Interamericana Contra la Corrupción (CICC) a fin de establecer un Mecanismo de Seguimiento para la implementación de dicha Convención. [Acta de Buenos Aires CICC](#).

Si bien la misma no se encuentra incluida dentro del párrafo segundo del inciso 22 del artículo 75 de la Constitución de la Nación, si se halla comprendida en el primer párrafo de éste por lo que goza de jerarquía infraconstitucional pero supralegal. Por lo tanto, es superior al Código Penal de fondo.

Además en materia de legislación internacional se firmó en París, capital de la República Francesa el 17 de diciembre de 1997 la Convención sobre la Lucha contra el Cohecho de Funcionarios Públicos Extranjeros en las Transacciones Comerciales Internacionales, que en nuestro país comenzó a regir a partir del año 2001, mediante la sanción y promulgación de la Ley N° 25.319.

También cabe mencionar la [Ley N° 25.188](#) de Ética en el Ejercicio de la Función Pública, promulgada en octubre de 1999 establece los deberes, prohibiciones e incompatibilidades aplicables, sin excepción, a todas las personas que se desempeñen en la función pública en todos sus niveles y jerarquías.

Legisla sobre las obligaciones y pautas de comportamiento ético. Régimen de presentación y requisitos de las declaraciones juradas y respecto al régimen de obsequios a funcionarios públicos.

Pero lo más importante de ella es que en su artículo 23, Capítulo VIII crea en el ámbito del H. Congreso de la Nación, la Comisión Nacional de Ética

Pública debiendo la misma funcionar como órgano independiente con autonomía funcional, en garantía del cumplimiento de lo normado en la referida ley.

La Comisión deberá ser integrada por once miembros, ciudadanos de reconocidos antecedentes y prestigio público, que no podrán pertenecer al órgano que los designe y que durarán cuatro años en su función pudiendo ser reelegidos por un período mas. Pero esta pieza clave que hace posible que la norma tenga razón de ser, a la fecha aún no ha sido creada.

Otras dos [Leyes a ser consideradas son la N° 25.326](#) de Protección de los Datos Personales o Habeas Data (instituto también regulado por el artículo 43, párrafo 3° de nuestra Carta Magna) que estipula los principios generales relativos a la protección de datos y los derechos de los titulares de datos. Disponiendo además un régimen respecto de los usuarios y responsables de archivos, registros y bancos de información.

La otra norma en cuestión es la [Ley N° 24.767](#) de Cooperación Internacional en Materia Penal, enero de 1997, mediante la cual la República Argentina se obliga a prestar a cualquier Estado que lo requiera, la más amplia ayuda relacionada con la investigación, el juzgamiento y la punición de delitos que conciernen a la jurisdicción de aquél. Como así también consentir la extradición cuando correspondiese.

En la misma línea argumental, cabe destacar que el 6 de junio de 2006 fue promulgada la Ley N° 26.097, la más reciente e importante en materia de instrumentos internacionales respecto del flagelo que en la actualidad representa la corrupción.

A través de la misma se aprueba el texto de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción ([UNCAC](#)), adoptada en Nueva York, Estados Unidos de América, el 31 de octubre de 2003, ingresándola así tres años después a nuestro plexo normativo vigente.

A modo de colofón es dable remarcar que el 11 de marzo de 1992 se sancionaba la Ley N° 24.072 norma no menos importante, cuyo texto se da a la aprobación de la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas, suscripta en Viena (Austria), el 19 de diciembre 1988, la cual consta de un preámbulo, treinta y cuatro artículos y un anexo que forman parte de la citada ley.

- Órganos de Control

En referencia a los órganos de control comenzaremos, en razón de su rango legal, con **el Consejo de la Magistratura**: El mismo es un órgano constitucional, multisectorial, integrado, cuyo cometido es el de elaborar las ternas de candidatos a [jueces nacionales y federales](#), para que luego sean designados por el Titular del Poder Ejecutivo nacional con acuerdo del Honorable Senado de la Nación por dos tercios de sus miembros presentes, en sesión pública y convocada a tal efecto.

La Constitución de la Nación en su artículo 114 dispone que el Consejo de la Magistratura deberá ser regulado por una ley especial sancionada por la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara, teniendo éste a su cargo la selección de los magistrados y la administración del Poder Judicial.

Al tener a cargo la administración del Poder Judicial, posee el control de la actividad de los jueces y la imposición de sanciones. Para los casos de causas graves -mal desempeño o por delito en el ejercicio de sus funciones; o por crímenes comunes- es éste el organismo encargado de la apertura del juicio político con el fin de resolver sobre la destitución o remoción de los magistrados ante el [Juri de Enjuiciamiento](#), actuando frente al Consejo de la Magistratura como la parte acusadora.

En la misma línea argumental y respecto de las funciones relatadas en el párrafo precedente, desempeña un importante papel en la designación de los jueces, ya que para ello el Consejo lleva adelante dos tareas fundamentales:

- Concursos públicos: Organiza los concursos públicos para seleccionar a los candidatos a jueces;
- Ternas de jueces: A partir de los candidatos seleccionados en los concursos públicos, elabora ternas de candidatos, de las cuales el Poder Ejecutivo y el H. Senado de común acuerdo, deberán designar al nuevo juez.

Volviendo al texto de nuestra Carta Magna específicamente en el párrafo segundo de su artículo 114, ordena que el Consejo de la Magistratura esté integrado de modo tal de mantener un equilibrio entre los poderes políticos electivos, los jueces y los abogados, y dispone también que se incluyan miembros provenientes del ámbito académico y científico.

Su estructura orgánica y funciones se encuentran reglamentadas por la Ley N° 24.937 sancionada el 10 de diciembre de 1997, con varias reformas posteriores. Ésta precisa la integración del organismo en su primer artículo, cuyo texto obedece a las modificaciones introducidas por la Ley N° 26.080 (Boletín Oficial del [27-feb-2006](#)), que a la fecha varios sectores buscan modificar, ya que la misma generó desigualdades y desequilibrios en la composición del órgano en cuestión.

Específicamente y en razón de la administración del Poder Judicial, el Consejo de la Magistratura es el organismo encargado de llevar adelante dicha tarea, para lo cual debe ejecutar el presupuesto anual correspondiente.

El Ministerio Público: También de raigambre constitucional, se encuentra regulado en sus pautas básicas por el artículo 120 de nuestra Carta Magna. Este es un órgano bicéfalo integrado por el [Ministerio Público Fiscal](#), dirigido por el Procurador General de la Nación y encargado de la acción de los

[fiscales](#), y el [Ministerio Público de la Defensa](#) dirigido por el Defensor General de la Nación y encargado de la acción de los [defensores oficiales o públicos](#).

Los fiscales son aquellos funcionarios que tienen por tarea la de defender los intereses públicos en los procesos judiciales, instando la [acción pública](#), en tanto que los defensores públicos son los encargados de defender los derechos de las personas acusadas por los tribunales del país o que, por alguna circunstancia no puedan ejercer su defensa, como en el caso de los menores, incapaces o afectados por discriminaciones.

La Ley N° 24.946 “Orgánica del Ministerio Público, (Boletín Oficial del [23-mar-1998](#)), dispone la organización e integración. Funciones, actuación y demás disposiciones complementarias. El mismo se encuentra integrado, como lo dijéramos en forma precedente, por las figuras del Procurador General de la Nación y un el Defensor General de la Nación y los demás miembros que la ley establezca, los cuales gozan de inmunidades funcionales e intangibilidad de remuneraciones.

El Ministerio Público Fiscal y la Unidad de Información Financiera (UIF) organismo que desarrollaremos mas adelante, se comprometieron a la realización de tareas en conjunto, cooperando y coordinando acciones en materia de corrupción. Para ello se establecieron "vínculos de asistencia, complementación y colaboración técnica mutua" respecto a los delitos contra la Administración Pública.

En concordancia a ese objetivo, ambos organismos acordaron desarrollar un sistema informático a fin de dotar de “seguridad y confidencialidad” la información compartida. En lo que hace estrictamente a la temática de corrupción, el órgano encargado de intercambiar datos con la UIF –dentro de los que se encontrarán aquellos relacionados con las Personas Políticamente Expuestas (PEPs)- será la Oficina de Coordinación y Seguimiento en materia de Delitos contra la Administración Pública (OCDAP) dependiente del Ministerio Público.

La Oficina de Coordinación y Seguimiento (OCDAP) halla su origen en la Resolución [PG N° 86/09](#), entre cuyas funciones principales se encuentran: a) realizar un seguimiento de las causas en trámite y organizar una base de datos; b) proponer estrategias de persecución y elaborar protocolos de actuación en la materia; c) realizar informes sobre el estado de la cuestión en los distintos lugares del país; d) proponer al Procurador General la realización de las acciones interinstitucionales necesarias a fin de facilitar y agilizar las investigaciones; y e) asesorar a éste último en lo que hace a la adopción de medidas institucionales en el ámbito respectivo.

En la misma línea argumental, la ya referida Procuración General de la Nación y la Procuración del Tesoro⁹, se habrían comprometido a direccionar actividades con el objetivo trabajar en conjunto respecto de las causas de corrupción. Ante ello se dispusieron pautas de cooperación, capacitación y asistencia recíproca entre ambos organismos.

Lo dicho surgió como resultado ante la necesidad de lograr una mayor articulación entre diferentes agencias del Estado en materia de recuperación de bienes.

Fiscalía de Investigaciones Administrativas: La Fiscalía de Investigaciones Administrativas (FIA) forma parte y es dependiente de la Procuración General de la Nación, es el órgano especializado en la investigación de hechos de corrupción y de irregularidades administrativas cometidas por agentes de la Administración nacional.

⁹ Conforme a la Ley N° 24.667 el Procurador del Tesoro de la Nación, depende directamente del Presidente de la Nación. Tiene jerarquía equivalente a la de los Ministros del Poder Ejecutivo nacional y ejerce sus competencias con independencia técnica.

1- Brindar asesoramiento jurídico al PEN y organismos dependientes.

2- Asumir la representación y defensa del Estado Nacional en juicio. Dirigir al Cuerpo de Abogados del Estado.

3- Instruir investigaciones y sumarios administrativos en los casos previstos por el ordenamiento jurídico y cuando así lo disponga el PEN.

4- Registrar y auditar los juicios en los que el Estado Nacional sea parte.

5- Atender las necesidades de capacitación superior del Cuerpo de Abogados del Estado.

Es decir de aquel personal que integra los organismos centralizados, descentralizados o entes en el que el Estado nacional tiene participación; de modo que la Fiscalía no entiende respecto de los hechos que tengan lugar en los Poderes Legislativo o Judicial de la Nación, como tampoco en las instancias de los gobiernos provinciales o locales.

Para cumplir sus funciones, la Fiscalía de Investigaciones Administrativas (FIA) realiza investigaciones preliminares, impulsando e interviniendo en sumarios administrativos y actuaciones judiciales en los cuales se indagan y averiguan sobre las irregularidades administrativas y delitos de corrupción supuestamente cometidos por los mencionados agentes.

La Oficina Anticorrupción (OA) fue creada por la [Ley N° 25.233](#) (Boletín Oficial del [14-dic-1999](#)), con el objeto de elaborar y coordinar programas de lucha contra la corrupción y, en forma concurrente con la Fiscalía de Investigaciones Administrativas, ejercer las competencias y atribuciones establecidas en los artículos 26, 45 y 50 de la [Ley N° 24.946](#) *ut supra* referida.

En razón al [Decreto N° 102/99](#) (Boletín Oficial del [29-dic-1999](#)), que reglamenta las funciones y estructura de la Oficina Anticorrupción, ésta es asimismo la facultada y designada para velar por la prevención e investigación de aquellas conductas que se consideren comprendidas en la Convención Interamericana contra la Corrupción (aprobada e integrada a nuestro ordenamiento interno mediante la Ley N° 24.759, Boletín Oficial del [17-ene-1997](#)).

La Oficina Anticorrupción actúa en el ámbito de la Administración Pública ya sea nacional centralizada como descentralizada, empresas, sociedades y todo otro ente público o privado con participación del Estado nacional o que tenga como principal fuente de recursos el aporte estatal.

Ante ello resulta necesario aclarar que la (OA) no posee competencias para realizar investigaciones en el ámbito del Poder Legislativo, el Poder

Judicial o en los organismos de las administraciones provinciales y municipales.

El Decreto N° 466/2007 dispone y aprueba la estructura organizativa de primer nivel operativo del mencionado organismo dependiente del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Sus cuatro *Anexos* establecen principalmente las responsabilidades, objetivos, acciones, presupuesto y dotación y calidades del personal de la OA.

La Oficina Anticorrupción, conducida por el Fiscal de Control Administrativo, desarrolla su labor desde dos áreas:

[-Dirección de Investigaciones \(DIOA\).](#)

[-Dirección de Planificación de Políticas de Transparencia \(DPPT\).](#)

El Fiscal de Control Administrativo ostenta rango y jerarquía de Secretario, mientras que los titulares de la Dirección de Investigaciones y de la Dirección de Planificación de Políticas de Transparencia poseen rango y jerarquía de Subsecretarios. Estos tres funcionarios son designados y removidos por el Presidente de la Nación a propuesta del titular del Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos.

Auditoría General de la Nación¹⁰: La Ley N° 24.156 de Administración Financiera y Sistemas de Control (Boletín Oficial del [29-oct-1992](#)) en su TITULO VII "Del control externo", CAPITULO I, crea la Auditoría General de la Nación (AGN), como ente de control externo del sector público nacional, dependiente del H. Congreso de la Nación.

A modo reiterativo, este organismo asiste técnicamente al Congreso de la Nación en el control del estado de las cuentas del sector público. Verifica el cumplimiento contable, legal y de gestión por parte del Poder Ejecutivo nacional; controla la exposición completa, clara y veraz de las cuentas públicas

¹⁰ La Recopilación de Leyes de los Reinos de las Indias constaba de nueve libros, el octavo de los cuales era el relativo al régimen de hacienda. Para el control de la hacienda real en los territorios coloniales, la corona de España se valió de instituciones como el juicio de residencia, las visitas y la rendición de cuentas, todos ellos son los primeros antecedentes históricos de la AGN.

y analiza la administración de los intereses fiscales. Controla la cosa pública: examina hechos, actos y documentos una vez finalizados los ejercicios contables de los entes que se haya decidido auditar.

Como lo plasma el artículo 116 de la citada norma, el ente es una entidad con personería jurídica propia, e independencia funcional, contando por ello también con independencia financiera.

Su estructura orgánica, sus normas básicas internas, la distribución de funciones y sus reglas básicas de funcionamiento fueron establecidas inicialmente por resoluciones conjuntas de las Comisiones Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas y de Presupuesto y Hacienda de ambas Cámaras del Congreso de la Nación.

En consecuencia con sus Informes de Auditoría, que incluyen comentarios, conclusiones y recomendaciones, asesora al Poder Legislativo de la Nación sobre el desempeño de la Administración Pública nacional y la situación de la hacienda pública.

El objetivo primario del referido organismo es asistir y contribuir a que se adopten decisiones eficaces, económicas y eficientes en materia de gastos e ingresos públicos. La Auditoría General debe enfrentar –ese fue el espíritu del legislador- un importante desafío; lograr una mayor racionalidad del accionar del sector público.

Pero respecto al control de la gestión de los funcionarios referidos en el artículo 45¹¹ de la Constitución (diputados nacionales), el artículo 117 de la norma marco dispone que será siempre global y ejercida exclusivamente, por

¹¹ CN. **Artículo 45.-** *La Cámara de Diputados se compondrá de representantes elegidos directamente por el pueblo de las provincias, de la ciudad de Buenos Aires, y de la Capital en caso de traslado, que se consideran a este fin como distritos electorales de un solo Estado y a simple pluralidad de sufragios. El número de representantes será de uno por cada treinta y tres mil habitantes o fracción que no baje de dieciséis mil quinientos. Después de la realización de cada censo, el Congreso fijará la representación con arreglo al mismo, pudiendo aumentar pero no disminuir la base expresada para cada diputado.*

las Cámaras del H. Congreso de la Nación. Y que además, por decisión de éstas dos Cámaras el PLN podrá, delegar su competencia de control sobre la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, en aquellos organismos que fueren creados por ésta a tal efecto.

El control externo posterior del Congreso de la Nación debe ser ejercido por la Auditoría General de la Nación. El nexo con el Congreso de la Nación es mediante la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas, la cual fue creada en el año 1878 por Ley N° 923. Las competencias y la cantidad de sus miembros fueron modificados por Ley N° 3.956 del año 1900; Ley N° 14.179 del año 1952; Ley N° 23.847 del año 1990 y por la Ley N° 24.156 del año 1993.

Sus actuales competencias surgen de la ya referida Ley N° 24.156. Los artículos 127 y 128 de esta norma prescriben que la Comisión tiene a su cargo el análisis de la Cuenta de Inversión a que se refiere la Carta Magna, así como también el control de las actividades de la AGN, el análisis de su presupuesto, el examen de los informes de auditoría del citado organismo y la forma de integración y funcionamiento de la misma.

Con la reforma constitucional de 1994, nuestra Constitución acoge en su Capítulo Sexto denominado “De la Auditoría General de la Nación”, y para ser más específicos en su artículo 85 párrafo tercero dispone que la misma deberá estar integrada del modo que establezca la Ley que reglamenta su creación y funcionamiento, la cual será aprobada por mayoría absoluta de los miembros de cada Cámara. Disponiendo además que, el presidente del organismo será designado a propuesta del partido político de oposición con mayor número de legisladores en el Congreso.

Por consecuencia varios son los proyectos o iniciativas legislativas tanto en la Cámara baja como en la alta, estableciendo la reglamentación del artículo 85 *ut supra* citado, cuyos objetivos se plantean en sintonía con la manda constitucional, respecto a que la Auditoría General tenga su propia

norma y deje de estar acogida dentro del texto de la Ley N° 24.156, anterior a la reforma de 1994.

Sindicatura General de la Nación: La Ley N° 24.156 de Administración Financiera y Sistemas de Control (Boletín Oficial del [29-oct-1992](#)) en su TITULO VI "Del sistema de control interno", crea la Sindicatura General de la Nación (SIGEN), como órgano de control interno del Poder Ejecutivo nacional.

A tales efectos, la Sindicatura General de la Nación es una entidad que posee personería jurídica propia y autarquía administrativa y financiera, dependiente del Presidente de la Nación.

La Sindicatura General de la Nación, órgano rector del Sistema de Control Interno, se encuentra destinada a coordinar actividades orientadas a lograr que la gestión del sector público nacional alcance los objetivos de gobierno mediante un empleo adecuado de los recursos en el marco legal vigente.

En razón de sus funciones, se le reconoce como materia de su competencia el control interno de las jurisdicciones que componen el Poder Ejecutivo nacional y los organismos descentralizados y empresas y sociedades del Estado que dependan del mismo, sus métodos y procedimientos de trabajo, normas orientativas y estructura orgánica.

Cabe argumentar también que, ejerce las funciones otorgadas por el artículo 20¹² de la Ley N° 23.696 (Boletín Oficial del [23-ago-1989](#)) en materia

¹² Ley N° 23.696. **Art. 20.- CONTROL.** El Tribunal de Cuentas de la Nación y la Sindicatura General de Empresas Públicas, según sus respectivas áreas de competencia, tendrán intervención previa a la formalización de las contrataciones indicadas en los artículos 17, 18, 19 y 46 de la presente y en todos los otros casos en que esta ley expresamente lo disponga, a efectos de formular las observaciones y sugerencias, que estime pertinentes. El plazo dentro del cual los órganos de control deberán expedirse será de DIEZ (10) días hábiles desde la recepción de las actuaciones con su documentación respectiva. En caso de no formularse observaciones o sugerencias en dicho plazo, se continuará la tramitación debiendo devolverse las actuaciones dentro del primer día hábil siguiente. En el supuesto de formular observaciones o sugerencias, las actuaciones serán remitidas a la Comisión Bicameral creada por el artículo 14 de la presente ley y al Ministro competente quien se ajustará a ellas o, de no compartirlas, elevará dichas actuaciones a decisión del Poder Ejecutivo Nacional.

de aquellas sociedades, empresas y establecimientos “sujetos a privatizaciones”, sin perjuicio de la actuación del ente de control externo.

Además tiene a cargo todas las funciones de control derivadas de las Leyes N° 23.696 y 23.982 (Boletín Oficial del [23-ago-1991](#)) y sus reglamentaciones, versando esta última, sobre la consolidación en el Estado nacional de obligaciones de pagar sumas de dinero devengadas hasta el 1° de abril de 1991 luego de su reconocimiento firme en sede administrativa o judicial.

Como asimismo se le tiene por encomendado la realización de tareas correspondientes a la auditoría de juicios ordenada por el artículo 31 del Decreto Reglamentario N° 2.140/91 sobre Deuda Pública, de la ley citada en el párrafo anterior (Boletín Oficial del [25-oct-1991](#)).

Este Sistema de Control Interno que guía y coordina la Sindicatura General de la Nación fue instituido con la intención de contribuir al logro de los objetivos de gobierno.

Defensoría del Pueblo de la Nación. El Defensor del Pueblo es una institución de la Nación que actúa con plena independencia y autonomía funcional, teniendo por misión la defensa y protección de los derechos, garantías e intereses tutelados en la Constitución de la Nación y las leyes, ante hechos, actos u omisiones de la administración y el control del ejercicio de las funciones administrativas públicas.

Se lo instituye en el ámbito del Congreso de la Nación y sus competencias emanan de los [artículos 43 y 86](#)¹³ de nuestra Carta Magna y de

¹³ Constitución Nacional. CAPÍTULO SEPTIMO. Del Defensor del Pueblo. **Artículo 86.-** El Defensor del Pueblo es un órgano independiente instituido en el ámbito del Congreso de la Nación, que actuará con plena autonomía funcional, sin recibir instrucciones de ninguna autoridad. Su misión es la defensa y protección de los derechos humanos y demás derechos, garantías e intereses tutelados en esta Constitución y las leyes, ante hechos, actos u omisiones de la Administración; y el control del ejercicio de las funciones administrativas públicas.

El Defensor del Pueblo tiene legitimación procesal. Es designado y removido por el Congreso con el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de cada una de las Cámaras. Goza de las

las [Leyes N° 24.284 \(Boletín Oficial del 06-dic-1993\)](#), modificada por la Ley N° 24.379 (Boletín Oficial del [12-oct-1994](#)), la cual básicamente es una fe de erratas.

El objetivo fundamental de esta institución es el de proteger los derechos e intereses de los individuos y la comunidad frente a los actos, hechos y omisiones de la Administración Pública nacional.

Para atender los reclamos, el Defensor del Pueblo de la Nación se encuentra facultado para llevar adelante investigaciones, inspecciones, verificaciones, solicitar expedientes, informes, documentos, antecedentes, determinar la producción de toda otra medida probatoria o elemento que estime útil a los fines de la investigación.

A su vez, puede requerir la intervención de la Justicia para obtener la remisión de toda la documentación que le hubiere sido negada. Además, también está facultado para proponer al Poder Legislativo nacional y a la Administración Pública la modificación de todas aquellas normas cuya aplicación estricta pueda provocar situaciones injustas o perjudiciales.

Unidad de Información Financiera: La [Ley N° 25.246](#) de Encubrimiento y Lavado de Activos de Origen Delictivo, sancionada por el Congreso de la Nación el 13 de abril de 2000 y promulgada por el Poder Ejecutivo el 5 de mayo del mismo año (Decreto N° 370/00), crea en el plano preventivo la Unidad de Información Financiera (UIF), encomendándole el análisis, el tratamiento y la transmisión de información a los efectos de prevenir e impedir el lavado de activos provenientes de una serie de delitos graves.

La UIF funciona con autarquía funcional en jurisdicción del Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos de la Nación. Por medio de la [Ley N° 26.268](#) sobre Asociaciones Ilícitas Terroristas y Financiación del Terrorismo,

inmunities y privilegios de los legisladores. Durará en su cargo cinco años, pudiendo ser nuevamente designado por una sola vez.

La organización y el funcionamiento de esta institución serán regulados por una ley especial.

sancionada por el Congreso de la Nación el 13 de junio de 2007 y promulgada de hecho por el Poder Ejecutivo de la Nación el 4 de julio del mismo año, se modificó la Ley N° 25.246, extendiendo el mandato de la Unidad de Información Financiera al análisis de operaciones sospechosas de financiamiento del terrorismo.

Secretaría de la Gestión Pública. También podemos destacar en este aparatado de “Órganos de Control”, en el ámbito de la Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación a la Secretaría de la Gestión Pública (SGP). Siendo la misma el organismo nacional responsable del diseño, implementación y seguimiento de políticas destinadas a incrementar la calidad, la eficiencia y la transparencia de los procesos de gestión de los organismos públicos de la Administración Pública nacional.

Asimismo, tiene por función la de cooperar con los gobiernos provinciales y municipales que se lo soliciten, a los que asiste técnicamente en la incorporación de los productos y servicios que la Secretaría desarrolla.

A fin de fortalecer y modernizar al Estado nacional, la (SGP) ha emprendido un conjunto de acciones: impulso de la incorporación de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) en la Administración Pública nacional mediante el Gobierno Electrónico; desarrollo de herramientas de gestión bajo el paradigma del sistema de gestión por objetivos y resultados; gestión integral del empleo público y de la formación y capacitación de sus trabajadores; promoción de la transparencia de la gestión pública con la creación de portales generales y específicos que difunden información sobre el Estado argentino.

Todo ello según [Decreto N° 901/2009](#) (Boletín Oficial del [16-jul-2009](#)) modificatorio del Decreto N° 357/02 (Boletín Oficial del [22-feb-2002](#)), mediante el cual se aprueba el organigrama de aplicación de la Administración nacional centralizada hasta nivel de subsecretaria, y los objetivos de las unidades organizativas determinadas en dicho

organigrama, estableciendo los ámbitos jurisdiccionales en los que actuaran diversos organismos descentralizados.

Pero además resulta necesario agregar que, la República Argentina tiene en el ámbito general de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) el status de país observador, pero es miembro pleno del Grupo de Trabajo contra el Soborno en las Transacciones Comerciales Internacionales. En el ámbito de esta Organización, Argentina suscribió la Convención sobre la Lucha contra el Cohecho de Funcionarios Públicos Extranjeros en las Transacciones Comerciales Internacionales, aprobada por la Ley N° 25.319 el 7 de septiembre del año 2000.

En la misma línea argumental y a través de la Ley N° 25.188, introdujo en el Código Penal la figura del cohecho de un funcionario público extranjero en su artículo 258 bis: *"será reprimido con reclusión de uno a seis años e inhabilitación especial perpetua para ejercer la función pública, el que ofreciere u otorgare a un funcionario público de otro Estado, directa o indirectamente, cualquier objeto de valor pecuniario u otros beneficios como dádivas, favores, promesas o ventajas, a cambio de que dicho funcionario realice u omite realizar un acto en el ejercicio de sus funciones públicas, relacionados con una transacción de naturaleza económica o comercial"*.

Por otro lado y si bien el Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC) es una organización independiente, apartidaria y sin fines de lucro, cabe mencionarla ya que muchas de las iniciativas de transparencia, anticorrupción, legalización del lobby y acceso a la información han sido propuestas y trabajadas desde esta ONG.

Poco hace que la misma fue fundada, ya que se gestó en el año 2000, pero hace unos cinco años que CIPPEC actúa mucho más organizada, proponiendo documentos y mesas de trabajo con actores de gran influencia en los niveles social y político de nuestro país.

En la misma línea argumental, mencionaremos a la fundación Poder Ciudadano. Nació a fines de 1989 como promotora de la participación ciudadana, la transparencia y el acceso a la información en general. Las actividades de Poder Ciudadano están vinculadas principalmente con las convenciones internacionales anticorrupción, sus actividades van desde el impulso de la ratificación de estos instrumentos jurídicos, como así también participa activamente en los distintos mecanismos de seguimiento y monitoreo de las convenciones, como el MESICIC. En el marco de estas actividades, ha presentado a nivel local, como así también en encuentros internacionales, los resultados de sus informes de seguimiento.

A modo de colofón mencionaremos a la Fundación Grupo Sophia, cuya misión es armar equipos de gente dispuesta a asumir responsabilidades públicas y en el marco del cumplimiento de sus objetivos, han emitido documentos y recomendaciones, respecto de la transparencia en las acciones de gobierno y su importancia en la lucha contra la corrupción.

La misma es miembro de la Red Interamericana para la Democracia (RID) que nuclea a todas las organizaciones del continente cuya finalidad es fortalecer el sistema democrático.

- Situación Internacional.

La corrupción y su incidencia en la sociedad y en su desarrollo es muy amplia; se vislumbra en diferentes situaciones, aún en las domésticas y cotidianas, ante lo cual la sociedad toda de los diferentes países reacciona ante ella y, busca mecanismos e instrumentos que permitan disminuirla, atenuarla o frenarla.

Tal es así que la opinión pública funciona como un termómetro ante los altos índices de *corrupción* en áreas como: partidos políticos, tribunales de justicia, fuerzas de seguridad, servicios médicos, sistema educativo, habilitaciones y puestos en ferias, cobranza de impuestos, aduanas, servicios de telefonía y comunicaciones, migración, portación de armas de fuego, etc.

La fiscalización, la transparencia y la rendición de cuentas, se han constituido en una “trilogía” de suma importancia para el combate a la corrupción -en los países con alto grado de desarrollo o en vías de desarrollo- mediante la cual la Administración Pública en general justifica su quehacer ante la sociedad, con el fin de generar dos factores esenciales para la estabilidad y el desarrollo siendo los mismos la *credibilidad* y la *governabilidad*.

La democracia, no solo como un régimen político sino como una forma de vida en el país que se instaure, debe hallar sus cimientos en sus tres pilares fundamentales que son: *el sufragio universal libre y secreto, el Estado de derecho y la rendición de cuentas a través del libre acceso a la información*; cualquier ausencia de estos elementos o que solo se den medianamente, nos convierte en espectadores de una caricatura de *democracia*, por ello en el transcurso de la presente investigación nos detendremos especialmente en el análisis de uno de estos pilares básicos.

Ahora bien, el tema de la *corrupción* ha sido y es estudiado ampliamente en el mundo, por diferentes instituciones públicas, privadas y por organismos autónomos. En este escenario, la lucha contra la corrupción es llevada a cabo por un marco jurídico y un conjunto de organismos o estructura orgánica la cual -la mayoría de las veces- es producto o consecuencia de éstas normas de carácter internacional, llámense convenciones, tratados, acuerdos u otros.

Por lo cual abordar el análisis de uno (norma) impone emprender inmediatamente el análisis del otro (órgano de control respectivo), es decir explicar la situación o contexto internacional significa hablar de ésta relación inherente que existe entre norma y órgano a la vez.

- Órganos de Control.

Los órganos e instrumentos que a la actualidad funcionan internacionalmente en pos de prevenir, atacar y erradicar el flagelo de la corrupción son a saber:

- OEA Organización de Estados Americanos.
- CICC Convención Interamericana contra la Corrupción
- ONU Organización de las Naciones Unidas.
- CNUCC Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción.
- Grupo de Acción Financiera Internacional sobre el blanqueo de capitales (GAFI) – FATF-
- OCDE Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.
- GRIC Grupo de Revisión e Implementación de Cumbres.
- INTOSAI Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (siglas en inglés).

Respecto a la Organización de los Estados Americanos (O.E.A.) sus antecedentes datan desde el Tratado Unión y Confederación Perpetua firmado en Panamá en 1826, donde se vieron plasmados los ideales de Simón Bolívar, quién aspiraba a un Continente unido. Esta etapa también es conocida como Panamericanismo.

Aún así es de destacarse que recién en 1889 los Estados americanos decidieron reunirse de manera periódica, mientras tanto se celebraron conferencias y reuniones que intentaron dar origen a un sistema común de normas e instituciones, fue entonces que a partir de la invitación del gobierno de Estados Unidos se logró desencadenar el proceso que ha continuado ininterrumpidamente hasta hoy. La Primera Conferencia Internacional Americana tuvo lugar en Washington, D.C., del 2 de octubre de 1889 al 19 de abril de 1890.

La Novena Conferencia Internacional Americana, la cual reunió a veintiún Estados en Bogotá, Colombia, en 1948, adoptó la *Carta de la Organización de los Estados Americanos*, (nace la OEA con sede en Washington), el Tratado Americano de Soluciones Pacíficas (Pacto de Bogotá)

y la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre. En la misma Conferencia, se aprobó el Convenio Económico de Bogotá, que se propuso fomentar la cooperación económica entre los Estados americanos, pero que a la actualidad no ha entrado en vigencia.

La Carta de la Organización, llamada también como Carta de Bogotá, se encuentra formada por ciento doce artículos, fue enmendada en cuatro oportunidades. Por segunda vez, a través del Protocolo de Cartagena de Indias en 1985, entrando en vigor en noviembre de 1990, las principales enmiendas que reposan en la Carta de 1985 son:

- Principio de la democracia Representativa, los Estados americanos establecieron que la democracia es indispensable para la estabilidad de la región, la paz y su desarrollo.
- Se incorporó el término Desarrollo Integral, es decir, que los Estados miembros se comprometen a aunar esfuerzos para alcanzar un desarrollo en los campos económicos, culturales, sociales, científicos y tecnológicos.

Además, la OEA realiza sus fines a través de sus diferentes órganos: la [Asamblea General](#); la [Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores](#); los [Consejos](#) (el Consejo Permanente y el [Consejo Interamericano para el Desarrollo Integral](#)); el [Comité Jurídico Interamericano](#); la [Comisión Interamericana de Derechos Humanos](#); la [Secretaría General](#); las [Conferencias Especializadas](#); los [Organismos Especializados](#), y [otras entidades](#) establecidas por la Asamblea General.

En este sentido y como producto de esta organización, es preciso mencionar al que fuera uno de los instrumentos pioneros en el tratamiento de la corrupción, la Convención Interamericana contra la Corrupción firmada en la tercera sesión plenaria de la Organización de los Estados Americanos, celebrada en Caracas, Venezuela.

El instrumento en cuestión ha sido impulsado por la Organización de Estados Americanos (OEA), de esta forma se establecieron y plasmaron expresamente los lineamientos de conducta para los Estados miembros en torno a la prevención, penalización y estímulo de la cooperación internacional en materia de lucha contra la corrupción.

Sus medidas más trascendentales van dirigidas al establecimiento de estándares de transparencia en el sector público, tales como la creación y publicidad de sistemas para la declaración de ingresos, activos y pasivos por parte de funcionarios públicos, sistemas de recaudación y control de los ingresos del Estado basados en la publicidad, equidad y eficiencia, eliminación de beneficios tributarios a quienes efectúen asignaciones en violación a la legislación contra la corrupción, así como mecanismos para promover la participación de la sociedad civil en la lucha contra este flagelo y a su vez darle contención y protección ante ello.

Podríamos decir que la CICC plantea la toma de conciencia respecto de este mal, la necesidad de la puesta en marcha de acciones internacionales de los ilícitos en trato, la importancia de la actuación coordinadora entre los Estados, para obtener resultados positivos. Todo ello en el marco de gobiernos democráticos, en respeto de las instituciones y de los sistemas republicanos.

La CICC fue adoptada el 29 de marzo de 1996 y firmada por treinta y tres Estados americanos. Nuestro país ha firmado y ratificado la Convención, a través de la Ley N° 24.759 (Boletín Oficial el 17 de enero de 1997). El 9 de octubre de 1997, el Poder Ejecutivo nacional depositó el instrumento en la Secretaría General de la OEA. Ante lo cual, la convención, entró en vigencia el 7 de noviembre de ese mismo año.

El Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto de la República Argentina, mediante la Dirección General de Asuntos Jurídicos, es la Autoridad Central de la CICC, mientras que el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos a través de la Oficina

Anticorrupción es, a partir del Anexo II, punto 2) del Decreto N° 466/07¹⁴, la autoridad responsable de velar por el cumplimiento de las convenciones internacionales de anticorrupción ratificadas por nuestro país.

Un aspecto diferencial de este instrumento internacional, es que el mismo se ha dotado de un mecanismo de seguimiento, denominado Mecanismo de Seguimiento de Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción (MESICIC). Este no sólo facilita la cooperación técnica, sino que también el intercambio de información entre los Estados miembros.

El MESICIC se encuentra constituido por el Comité de Expertos (integrado por técnicos gubernamentales designados por los diferentes Estados), cuya misión es la de evaluar la implementación de la convención; y por la Conferencia de Estados Parte; órgano principal del Mecanismo encargado de elaborar los lineamientos del mismo.

Para evaluar la implementación de la convención, el Comité reúne información de dos fuentes del Estado parte evaluado; del gobierno y de las organizaciones de la sociedad civil. La Argentina se presentó a la Primera Ronda de evaluación en el año 2002 y a la Segunda Ronda en el año 2006.

En orden de lo aquí esgrimido cabe remitirnos a la Organización de las Naciones Unidas (ONU), o simplemente Naciones Unidas (NN.UU.), la cual es la mayor [organización internacional](#) existente. Se define como una asociación de gobierno global cuyo rol es el de facilitar la cooperación respecto de asuntos como el [Derecho Internacional](#), la [paz](#) y [seguridad](#) internacional, el [desarrollo económico](#) y social y los [derechos humanos](#).

La ONU reemplazó a la [Sociedad de Naciones](#) (SDN), que fuera fundada en [1919](#), ya que dicha organización había fracasado en su propósito de evitar otro conflicto internacional. El término *Naciones Unidas* se pronunció

¹⁴ **Decreto 466/2007.** Boletín Oficial del [04-may-2007](#). Aprueba la estructura organizativa de primer nivel operativo de la Oficina Anticorrupción del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.

por primera vez durante la Segunda Guerra Mundial por el entonces presidente de los Estados Unidos [Franklin Roosevelt](#), en la [Declaración de las Naciones Unidas](#), el 1 de enero de 1942 como una alianza de veintiséis países en la que sus representantes se comprometieron a defender la [Carta del Atlántico](#) y con el fin de emplear sus recursos en la guerra contra el [Eje Roma-Berlín-Tokio](#).

El concepto de la ONU fue elaborado en la declaración emitida en la [Conferencia de Teherán](#) celebrada por los [aliados](#) en 1943. Pero la misma fue fundada el [24 de octubre](#) de [1945](#) en [San Francisco \(California\)](#), por cincuenta y un países, al finalizar la [Segunda Guerra Mundial](#), con la firma de la [Carta de las Naciones Unidas](#)

Desde su [sede en Nueva York](#), (la segunda sede mundial de la Organización de las Naciones Unidas se sitúa en [Ginebra, Suiza](#)), los ciento noventa y dos Estados miembros de las Naciones Unidas y otros organismos vinculados suministran consejo y deciden acerca de temas significativos y administrativos en reuniones periódicas celebradas durante el año. La ONU se encuentra conformada por diversos órganos, de los cuales los principales son: La [Asamblea General](#), el [Consejo de Seguridad](#), el [Consejo Económico y Social](#), la [Secretaría General](#), el [Consejo de Administración Fiduciaria](#) y la [Corte Internacional de Justicia](#).

“Preocupados por la gravedad de los problemas y las amenazas que plantea la corrupción para la estabilidad y seguridad de las sociedades al socavar las instituciones y los valores de la democracia, la ética y la justicia y al comprometer el desarrollo sostenible y el imperio de la ley,

Preocupados también por los vínculos entre la corrupción y otras formas de delincuencia, en particular la delincuencia organizada y la delincuencia económica, incluido el blanqueo de dinero,

Preocupados asimismo por los casos de corrupción que entrañan vastas cantidades de activos, los cuales pueden constituir una proporción

importante de los recursos de los Estados, y que amenazan la estabilidad política y el desarrollo sostenible de esos Estados.

Convencidos de que la corrupción ha dejado de ser un problema local para convertirse en un fenómeno transnacional que afecta a todas las sociedades y economías, lo que hace esencial la cooperación internacional para prevenirla y luchar contra ella...”

Pues así da comienzo el Preámbulo de la Convención Contra la Corrupción de la Naciones Unidas CNUCC, o más conocida por sus siglas en inglés como UNCAC. Es el más amplio acuerdo que existe a nivel internacional en materia de lucha contra la corrupción. Su carácter único deriva tanto de su alcance geográfico, con [más de ciento cuarenta miembros en la actualidad](#), como la cobertura y el detalle de sus disposiciones.

La CNUCC ha sido impulsada por más de un centenar de países, incluidos varios de América, Transparency International y otras organizaciones de la sociedad civil también participaron en el proceso. Tras dos años de negociaciones, el texto de éste instrumento fue presentado ante la Asamblea General el 31 de octubre de 2003. Una vez aprobado por ésta, se abrió el periodo de suscripción de los Estados a la CNUCC durante una conferencia en Mérida (México), del 9 al 11 de diciembre de 2003. En conmemoración de esa fecha, el 9 de diciembre se celebra el Día Internacional Contra la Corrupción.

Sus estipulaciones comprometen a sus Estados parte a tomar una amplia y pormenorizada serie de medidas, de diversa vinculación legal, en sus ordenamientos jurídicos y políticas públicas, todo ello con la finalidad de la puesta en marcha de aquellos procedimientos que resultaren imprescindibles para prevenir, detectar, sancionar y erradicar la corrupción, así como promover, facilitar y regular la cooperación entre Estados en estas materias.

La misma es un instrumento un tanto más amplio, al respecto, que el mismo plexo normativo interno de muchos países ya que supone el ejercicio de "*función pública*" en personas naturales a nombre del Estado o al servicio del

Estado, sin tener una característica o preeminencia especial si la persona recibe un emolumento por su servicio o si lo realiza *ad honorem*, o si la actividad es temporal o permanente.

El concepto de "**función pública**" ha sido y es largamente discutido en doctrina administrativa. No se ha alcanzado un consenso general sobre si su definición puede lograrse mediante la delimitación de los aspectos de regulación administrativa o de derecho público, o si por el contrario su contenido puede alcanzarse a través de una indagación de los fines que se pretenden obtener con dicha función.

Una posición mixta es la escogida y plasmada por la *ut supra* referida convención, la cual resulta superadora, ya que no sólo define al sujeto que realiza la actividad, sino que también señala que la misma debe ser realizada para el Estado o en su nombre y que los actos van orientados, por ende, a alcanzar fines públicos.

Ante ellos los Estados miembros han ido introduciendo y formulando nuevos cambios en su normativa interna con el objetivo de adecuar sus marcos jurídicos y legales y por ende sus procedimientos, con lo estipulado en la letra de la Convención, como es el caso de la Ley de Probidad y Combate de la Corrupción de Honduras, por citar un ejemplo.

En la misma línea argumental resulta dable destacar que la CNUCC penaliza tanto la corrupción dada en el sector público como la corrupción entre privados, disponiendo previsiones a fin de la recuperación de activos a nivel global, para lo que prevé mecanismos de cooperación Internacional entre los Estados parte.

Y como lo dispusiera la Convención Interamericana contra la Corrupción, la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción también plasma en su articulado mecanismos de protección de testigos y denunciadores de hechos de corrupción.

La República Argentina se encuentra incluida en la lista de los países firmantes de la CNUCC. La ratificación se produjo mediante la aprobación por parte del Honorable Congreso de la Nación de la Ley N° 26.097 (Boletín Oficial del 9 de junio de 2006). De esta forma, nuestro país además de reconocer la existencia de este instrumento internacional, lo incorporaba a su plexo legal interno.

Respecto de la Argentina, la Autoridad Central designada para la CNUCC es la Dirección General de Consejería Legal de la Secretaría de Relaciones Exteriores del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto; tanto que la Oficina Anticorrupción es, a partir del decreto párrafos arriba mencionado, la autoridad responsable de velar por el cumplimiento de las convenciones internacionales de anticorrupción ratificadas por nuestro país.

La CNUCC, a diferencia de la CICC, no posee un mecanismo de seguimiento acerca de la implementación de la convención en los diferentes Estados parte. Desde la Sociedad Civil a nivel internacional, se ha solicitado la creación de un comité de control y monitoreo de implementación de la misma, ya que se lo reconoce como fundamental para su concreción real, de lo contrario podría verse en el riesgo de convertirse en una mera expresión de buenos deseos.

El Grupo de Acción Financiera Internacional sobre el blanqueo de capitales (**GAFI**) – FATF- es quizás el organismo intergubernamental más comprometido en la lucha contra la corrupción. Con su sede en París, tiene por propósito el desarrollo y la promoción de políticas, en los niveles nacional e internacional, para combatir el lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo.

Creado en 1989 por el G7, daba a conocer en abril de 1990 sus Cuarenta Recomendaciones, las cuales suministran un diseño respecto de las acciones imprescindibles para luchar contra el lavado de dinero. Las mismas

fueron revisadas en 1996 y reformuladas y actualizadas en 2003 con el objetivo de enfrentar y anticipar las nuevas amenazas sobre lavado de dinero.

En 2001, se publicaron las Ocho Recomendaciones Especiales para combatir el Financiamiento del Terrorismo, éstas fueron perfeccionadas y reforzadas en octubre de 2004 con la emisión de la 9^o recomendación especial referida al movimiento transfronterizo de dinero efectivo.

El GAFI incluye Grupos de Trabajo y Plenario. En los Grupos de Trabajo se encuentra el de Tipologías, Lavado de Dinero y Financiación del Terrorismo, entre otros. Éste emite recomendaciones, evaluaciones mutuas de países, “follow up” seguimientos, y sanciones; además de proveer capacitación para sus miembros.

Existen además, grupos regionales tipo GAFI/FATF, entre ellos el GAFISUD. El mismo es una organización intergubernamental de base regional que agrupa a los países de América del Sur y México, creada en el año 2000, en Cartagena de Indias, Colombia. Su sede está en la Ciudad de Buenos Aires, Argentina. Sus miembros se reúnen dos veces al año donde sesionan sus Grupos de Trabajo y su Asamblea Plenaria.

El GAFISUD adhiere a las Cuarenta y a las Nueve Recomendaciones del FAFT-GAFI, y entre sus objetivos se encuentra el de conseguir que las legislaciones de sus miembros sean consistentes con una política global completa para combatir el delito de lavado de activos y financiación del terrorismo. Promueve también, una actuación integradora de los aspectos legales, financieros y operativos y de todas las instancias públicas responsables de esas áreas.

Que en afín orden de ideas hacemos nuevamente mención a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) de carácter internacional, compuesta por treinta y cuatro [Estados](#), cuyo objetivo es coordinar sus políticas económicas y sociales. La misma se fundó

en [1960](#) siendo la sucesora de la ([OECE](#))¹⁵, resultado del Plan Marshall¹⁶ y de la Conferencia de los Dieciséis (Conferencia de Cooperación Económica Europea, que existió entre 1948 y 1960), su sede central se encuentra en el [Château de la Muette](#), en la ciudad de [París, Francia](#).

En esta organización, los representantes de los Estados miembros se reúnen para intercambiar información y armonizar políticas con la finalidad de maximizar su crecimiento económico y coadyuvar a su desarrollo y al de los países no miembros. Se estima que los países más avanzados y desarrollados del planeta son agrupados en ella, siendo bautizada como *club de países ricos*.

Ahora bien además de los miembros plenos, ocho Estados con economías emergentes son miembros adherentes a la declaración sobre inversión internacional y empresas multinacionales de [1976](#), los cuales participan en las actividades del comité de inversiones de la OCDE; uno de ellos es la [Argentina](#) quién adhirió en el año 1997 junto a Brasil.

Ante ello y considerando al delito de cohecho como un fenómeno ampliamente difundido en las transacciones comerciales internacionales y en las políticas de inversión, el cual suscita graves preocupaciones morales y políticas, corrompe a las instituciones y afecta el normal desarrollo económico, atendiendo además a que todos los países comparten una responsabilidad en la lucha contra el cohecho y teniendo en cuenta, la Recomendación Revisada sobre la Lucha Contra el Cohecho en las Transacciones Comerciales Internacionales, adoptada por el Consejo de la (OCDE) el 23 de mayo de 1997, C(97)123/FINAL, que entre otras cosas, reclamaba medidas eficaces para la disuasión, la prevención y la lucha contra el referido tipo penal, en particular, la pronta penalización del mismo de una manera eficaz y coordinada con el plexo normativo interno de cada país.

¹⁵ La Organización Europea para la Cooperación Económica (OECE) fue un organismo internacional fundado el 11 de abril de 1948 con el objetivo de administrar las ayudas del [Plan Marshall](#). Su objetivo consistió en facilitar el comercio, conceder créditos y fomentar la liberalización del capital.

¹⁶ Denominado oficialmente European Recovery Program o ERP) fue el principal plan de los [Estados Unidos](#) para la reconstrucción de los países [europeos](#) después de la [Segunda Guerra Mundial](#).

Es que ante esos fundamentos, resulta de destacar que la Convención sobre la Lucha contra el Cohecho de Funcionarios Públicos Extranjeros en las Transacciones Comerciales Internacionales suscripta en París, República Francesa, es traída a nuestro orden legal interno mediante la Ley N° 25.319, la cual fuera sancionada por nuestro H. Poder Legislativo el 7 de septiembre de 2000.

En un afín orden de ideas, haremos también referencia al Grupo de Revisión e Implementación de Cumbres, más conocido por las siglas (GRIC), este órgano creado en 1995 es el ejecutor principal del Proceso de Cumbres y está integrado por treinta y cuatro Estados con gobiernos del hemisferio democráticamente elegidos, los cuales están representados en el GRIC por Coordinadores nacionales designados por cada uno de estos gobiernos.

La coordinación de la Cumbre cuenta con dos órganos asesores: [El Consejo Directivo](#) y [el Consejo Ejecutivo](#) y, actualmente el GRIC es dirigido por el Presidente del Proceso de Cumbres de las Américas. Colombia, en su calidad de país sede anfitrión de la próxima Cumbre, ocupa actualmente la presidencia del organismo en cuestión.

Es de denotar que en el año 2001 se realizó la Tercera Cumbre de las Américas, en la Ciudad de Québec, Canadá, en la misma se generaron doscientas cuarenta y tres propuestas sobre los temas del Plan de Acción de Québec.

Los Jefes de Estado y de Gobierno instruyeron a la OEA y a otras organizaciones multilaterales y bancos de desarrollo a elaborar estrategias con el fin de incrementar la participación de la sociedad civil en el sistema interamericano.

El Plan de Acción de Québec reconoció que la democracia es una forma de vida basada en la libertad y el mejoramiento de las condiciones económicas, sociales y culturales para los habitantes de las Américas bajo

buena gobernabilidad, buena gestión y valores, tomando en cuenta los aportes de las organizaciones de la sociedad civil.

Finalmente, los Jefes de Estado concluyeron que para la construcción de una democracia más eficaz debían converger una suma de requisitos indispensables, a saber: mejores procesos y procedimientos electorales, transparencia y buena gestión gubernamental, libertad de opinión, de expresión y de comunicación, lucha contra la corrupción y contra el terrorismo entre otros.

Cabe mencionar también a la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores INTOSAI (siglas en inglés). Es un organismo autónomo, independiente, apolítico y no gubernamental con un estatus especial junto al Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC).

La misma ha sido fundada en el año 1953 a iniciativa del entonces Presidente de la Entidad Fiscalizadora Superior (EFS) de Cuba, Emilio Fernández Camus. En 1953 se reunieron treinta y cuatro EFS para el primer Congreso de la INTOSAI en Cuba. Actualmente la organización cuenta con ciento ochenta y nueve miembros de pleno derecho y cuatro miembros asociados.

Esta organización es central para la fiscalización pública exterior, desde más de cincuenta años ha proporcionado un marco institucional para la transferencia y el aumento de conocimientos para mejorar a nivel mundial la fiscalización pública exterior y por lo tanto fortalecer la posición, la competencia y el prestigio de las distintas EFS en sus respectivos países.

Plexos normativos como los [“Principios de transparencia y rendición de cuentas”](#) y los [“Principios de transparencia y responsabilidad: Principios y buenas prácticas”](#) ISSAI 20 y 21, Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores han sido, emitidas por la (INTOSAI), y publicadas en 2010.

En cuanto a los ONGs., en el ámbito internacional debemos señalar en primera instancia a Transparencia Internacional (TI). Esta es una organización [no gubernamental](#) fundada en [1993](#) con sede en [Berlín, Alemania](#) y su estructura organizativa está en proceso de democratizarse completamente.

Dedicada a combatir la [corrupción política](#), mediante la divulgación de información, ha formado una red de asociaciones afiliadas en catorce países, bajo las figuras de capítulos nacionales, capítulos nacionales en formación o contactos nacionales.

Se cuestiona el valor de sus [informes sobre la corrupción](#), puesto que se basan en [encuestas](#) que miden la valoración subjetiva de los encuestados sobre el grado de corrupción de los países estudiados y no en información objetiva. Además, lo que se define o percibe legalmente como corrupción varía de una jurisdicción a otra: ya que por ejemplo una contribución legal a un partido político puede ser ilegal en otro.

[Transparencia Internacional](#) publica desde [1995](#) el **Índice de Percepción de la corrupción** (IPC) que mide, en una escala de cero (percepción de muy corrupto) a diez (percepción de ausencia de corrupción), los niveles de percepción de corrupción en el sector público en un país determinado y consiste en un índice compuesto, que se basa en diversas encuestas a expertos y empresas. La organización define la [corrupción](#) como *“el abuso del poder encomendado para beneficio personal”*.

Pero es de destacar, respecto a los Centros de Asistencia Legal Anticorrupción – ALAC – (en inglés Advocacy and Legal Advice Center), que incentivan la participación ciudadana en la lucha contra la corrupción, Transparency International apoyó en el año 2003 la puesta en marcha de las primeras oficinas ALAC en Bosnia y Herzegovina, Macedonia y Rumania.

Tras el éxito de este tipo de Centros, los ALAC se reprodujeron rápidamente a nivel global, contando hoy con cuarenta y cinco centros en

cuarenta países (incluido Argentina) con tradiciones históricas, culturales, legales y sociales muy diferentes.

El común denominador es que los ALAC se presentan como Centros que brindan de manera clara y sencilla una respuesta al ciudadano sobre si los hechos que conoce se relacionan efectivamente con algún acto de corrupción, e identifica cuáles son los pasos a seguir para que el ciudadano común participe activamente en la lucha contra la corrupción.

CAPITULO II. El Libre Acceso a la Información Pública

- LA NORMA. Marco legal

El vocablo democracia deriva del griego DEMOS: pueblo y KRATOS: gobierno o autoridad, y significa gobierno o autoridad del pueblo. De allí que se defina a la Democracia como la doctrina política favorable a la intervención del pueblo en el gobierno y también el mejoramiento de la condición del mismo.

En la acepción moderna, ésta es concebida como el sistema en que el pueblo en su conjunto ostenta la soberanía y en pos de ella elige su forma de gobierno, y consecuentemente a sus gobernantes. Es, según la famosa frase de Abraham Lincoln¹⁷, el gobierno del Pueblo, para el Pueblo y por el Pueblo.

Esta forma de gobierno, la Democracia, es compatible con el Sistema Representativo, no con los autocráticos. Es el régimen mediante el cual el pueblo gobierna a través de sus representantes. Pues en razón del contrato social y su noción primera, se sostiene que la representación llena los fines de consagrar la legitimidad de los gobernantes, de expresar la voluntad del pueblo.

¹⁷ Decimosexto [Presidente](#) de los [Estados Unidos](#) y el primero por el [Partido Republicano](#) ([12 de febrero](#) de [1809](#) – [15 de abril](#) de [1865](#)) .

Como lo sostuvo Alberdi¹⁸, distinguiendo República de Democracia, *“para todos los sistemas tenemos obstáculos y para el republicano representativo, tanto como para otro cualquiera. Sin embargo, estamos arrojados en él, y no conocemos otro más aplicable, a pesar de nuestras desventajas. La democracia misma se aviene mal con nuestros medios, y sin embargo, estamos en ella y somos incapaces de vivir sin ella”*

Es por ello que podemos concluir que en la actualidad, el concepto de democracia no se limita al de una forma determinada de gobierno, sino también a un conjunto de reglas de conducta para la convivencia social y política.

Que la democracia como estilo de vida es un modo de vivir basado en el respeto a la dignidad humana, la libertad y los derechos de todos y cada uno de los miembros de la comunidad. Y como forma de gobierno, es la participación del pueblo en la acción gubernativa por medio del sufragio y del control que ejerce sobre lo actuado por el Estado.

Pues en cuanto a todo lo aquí expresado y especialmente respecto del control ejercido por el pueblo sobre las acciones del Estado, es necesario hacer referencia a la Resolución aprobada en la cuarta sesión plenaria de la Asamblea de la Organización de Estados Americanos celebrada el 10 de junio de 2003, que en su punto 2º, reitera la obligación de los Estados de respetar y hacer respetar el acceso a la información pública a todas las personas y promover la adopción de disposiciones legislativas o de otro carácter que fueran necesarias para asegurar su reconocimiento y aplicación efectiva.

Tal es así, que el derecho de acceso a la información pública, se erige como un medio para que los gobernados ejerzan control respecto del funcionamiento institucional de los poderes públicos.

“ [...] Aristóteles tenía claro que la democracia se ejerce en un marco de libertad, pero dicha libertad requiere de instrumentos y conocimientos para

18 Alberdi Juan Bautista, Bases y puntos de partida para la organización política de la República Argentina; en Organización política y económica de la Confederación Argentina; Besanzon; París; 1856).

ejercerse, y el principal insumo para ejercer la libertad es la información, siendo pues el eje de esta “nueva sociedad”. Para poder ejercer nuestra libertad democrática se requiere de la información, esta información emanada, creada y que debería ser puesta a disposición desde aquellos que ejercen el poder: el gobierno nacional, el gobierno regional, el gobierno local, esta información es fuente primaria para la participación democrática, como eje de la participación ciudadana en los mecanismos de control social del poder.”¹⁹

Ya tenía por dicho el cuarto presidente de los Estados Unidos de América apodado el “Padre de la Constitución“, James Madison, que *“un gobierno popular sin información popular o sin los medios para adquirirla, no es sino el prólogo a una farsa o a una tragedia, o tal vez a ambos”²⁰*.

Este es en sí un derecho que a su vez constituye un presupuesto para el ejercicio de otros derechos, de características fundamentales y con jerarquía constitucional.

El derecho de acceso a la información, se vislumbra como un límite a la exclusividad estatal respecto del manejo de la misma, y por ende, como una exigencia social que todo Estado de derecho obligatoriamente debe resguardar.

Como derecho colectivo o garantía social cobra un marcado rasgo público, en tanto que funcionalmente nos presenta al empleo de la información no sólo como factor de autorrealización personal, sino como mecanismo de control institucional, ya que se trata de un atributo fundado en las características de un gobierno republicano. Éste se vincula indefectiblemente con el derecho de participación de los ciudadanos en la vida pública, con el ejercicio de la ciudadanía, de los derechos políticos, “del contrato social”.

¹⁹ Iriarte, Erick, *Acceso a la Información Pública en la Participación Ciudadana en Gobiernos Locales y Regionales*.

²⁰ James Madison carta a W.T. Barry, 4 de agosto de 1822 en G.P. Hunt, ed. IX. The Writings of James Madison 103 (1910) Citado por Pablo Andrés Palazzi, *El Derecho Legislación Argentina*, Boletín No.4, 26 de febrero de 1999, Buenos Aires, Argentina.

El acceso a la información puede entenderse como un desprendimiento del derecho a la libertad de expresión en su sentido amplio, o del derecho a la información, si tomamos a éste último como un derecho autónomo. Pero dada su estrecha relación con otros derechos, debe diferenciárselo de éstos con el fin de construir un instrumento útil que posibilite el ejercicio de los mismos a partir de los cuales surge.

La libertad de expresión, según lo dispuesto por la Corte Interamericana de Derechos Humanos *“es una piedra angular en la existencia misma de una sociedad democrática”*.

Además el artículo 19 inciso 2° del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos (1966) establece que *“toda persona tiene derecho a la libertad de expresión; este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier procedimiento de su elección”*.

En un afín sentido, el precepto 13 inciso 1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos "Pacto de San José de Costa Rica" (1969) nos habla del derecho a la libertad de expresión, determinando en su primer punto que *“toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión comprendiendo este derecho la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección”*.

En efecto, al desprenderse del derecho a la libertad de expresión el derecho colectivo a recibir cualquier información, nos encontramos frente a la necesidad de acceder a ésta con la finalidad de poder ejercer entonces ese derecho colectivo, configurándose en forma consecuente el derecho al acceso a la información como un desprendimiento del derecho a la libertad de expresión.

Ante ello podemos desarrollar su definición y expresarlo como la facultad otorgada a una persona para solicitar, acceder y recibir información de cualquier índole que no esté en su poder.

Además, nos resulta necesario plantear una distinción entre derecho a la información, y acceso a la información. “El primero alude a la obligación del Estado de adoptar una estrategia de publicidad de su actividad y luego dedicarse a difundirla.

En cambio, el segundo hace referencia al acceso del ciudadano a la información administrada por el Estado, obligando a éste último a instrumentar un sistema jurídico y legal que proporcione y garantice al ciudadano el libre acceso a la información requerida. Este derecho de acceso a la información se constituye, y se nos presenta como uno de los pilares fundamentales del sistema democrático de gobierno y del Estado de derecho, el cual queda subordinado al ordenamiento jurídico interno de cada país.

Por ende, el fin principal tenido en miras por este derecho de acceso a la información pública -posibilitando que todas las personas puedan tener a su alcance información pública, veraz y precisa en poder de los órganos del Estado-, es el ejercicio pleno de la ciudadanía, es la participación en la cosa pública, en la vida democrática de un Estado, el nuestro, y configura y posibilita además *la práctica del civismo*.

Ahora bien, el derecho fundamental de acceso a la información pública como ya fue argumentado al inicio de éste Capítulo, deviene del derecho a la libertad de expresión en su sentido más amplio, derecho humano que por excelencia permite ser enmarcado así, más concretamente, dentro del conjunto de los derechos civiles²¹ de los cuales una persona es titular.

Por ello, como derecho civil, se encuentra regulado en los Códigos Civiles de Fondo o Constituciones nacionales de los diferentes países, como en

²¹ H. Senado de la Nación. ORDEN DEL DIA N° 1535, 9 de noviembre de 2004.

el caso de la República Argentina en el artículo 14 de su Carta Magna, como así también en el artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y en el artículo 19 del Pacto de Derechos Civiles y Políticos entre otros. El artículo 14 anteriormente mencionado garantiza el derecho a todos los habitantes de la Nación, en tanto que el artículo 13 de la Convención Americana y el artículo 19 del Pacto de Derechos Civiles y Políticos garantizan el derecho a toda persona.

Respecto a los demás instrumentos internacionales caben destacar aquí a:

- La Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948), la cual establece a través de su artículo 19 que: *“Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión”*.
- El Principio 10 de la Declaración de Río, de la Conferencia Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo (1992), que en lo pertinente dice *“Toda persona deberá tener acceso adecuado a la información sobre el medio ambiente de que dispongan las autoridades públicas, incluida la información sobre materiales y las actividades que encierran peligro para sus comunidades, así como la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones”*.
- La Declaración de Chapultepec (1994), en sus numerales dos y tres de los Principios indica lo siguiente: *“Toda persona tiene el derecho a buscar y recibir información, expresar opiniones y divulgarlas libremente. Nadie puede restringir o negar estos derechos”. “Las autoridades deben estar legalmente obligadas a poner a disposición de los ciudadanos, en forma oportuna y equitativa, la información generada por el sector público. No podrá obligarse a ningún periodista a revelar sus fuentes de información”*.
- La Declaración de principios sobre la libertad de expresión aprobada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos aprobada durante el 108° período ordinario de sesiones (2000). Cuyo Preámbulo, más

precisamente en su inciso quinto sostiene que: *“Convencidos que garantizando el derecho de acceso a la información en poder del Estado se conseguirá una mayor transparencia de los actos del gobierno afianzando las instituciones democráticas”*. En el numeral cuarto de los Principios señala: *“El acceso a la información en poder del Estado es un derecho fundamental de los individuos. Los Estados están obligados a garantizar el ejercicio de este derecho. Este principio solo admite limitaciones excepcionales que deben estar establecidas previamente en la ley para el caso que exista un peligro real e inminente que amenace la seguridad nacional en sociedades democráticas”*.

-
- El Convenio de Aarhus.- Convenio sobre acceso a la información, participación pública en la toma de decisiones y acceso a la justicia en materias ambientales adoptada en la Conferencia ministerial “Medio Ambiente para Europa” en Aarhus, Dinamarca de fecha 25 de junio de 1998 y que entró en vigencia a comienzos de 2002.
- Plan de Acción de la Tercera Cumbre de las Américas, celebrada en la Ciudad de Quebec (2001), señala que los gobiernos asegurarán que sus legislaciones nacionales se apliquen de igual manera para todos, respetando la libertad de expresión y el acceso de todos los ciudadanos a la información pública.
- Principios de Lima (2002), el cual dispone que *“el acceso a la información es un derecho de las personas y al mismo tiempo una exigencia de una sociedad democrática”*.
- Declaración de Santiago (Asamblea Gral. OEA 2004). *“La democracia se fortalece con el pleno respeto a la libertad de expresión y el acceso a la información pública”* (Resol. 1932).
- Declaración de Nuevo León, de la Cumbre Extraordinaria de las Américas, celebrada en la Ciudad de Monterrey (2004), líderes de distintos Estados manifestaron su compromiso de establecer los marcos jurídicos y normativos, así como con las estructuras y condiciones necesarias para garantizar el derecho al acceso a la información pública.
- Asamblea Gral. OEA - Relatoría para la libertad de expresión (2005). *“Derecho a la libertad de pensamiento y expresión y la importancia de*

los medios de comunicación.” “Acceso a la información pública: fortalecimiento de la democracia”.

- Declaración de Santa Cruz de La Sierra de los Jefes de Estado y de Gobierno de los países Iberoamericanos *"La inclusión social, motor del desarrollo de la Comunidad Iberoamericana"* mediante la cual se reconoce a la informática y la tecnología como herramientas generadoras de mayores posibilidades de participación social, económica y política.

*

Reglas mínimas para la difusión de información judicial en Internet. Reglas de Heredia (2006). La finalidad de la difusión en Internet de la información procesal será garantizar el inmediato acceso de las partes o quienes tengan un interés legítimo en la causa, a sus movimientos, citaciones o notificaciones.

•

Pero además, en materia de derecho constitucional, podemos advertir que la mayoría de los Estados americanos mantienen en sus Cartas Magnas normas que obligan a brindar la información pública y además, aquellos que no lo han receptado en la Constitución, se han dado a la tarea del dictado leyes especiales al respecto, como es el caso de la República de Chile.

La vinculación entre el derecho de todo ciudadano al acceso a la información pública y el ejercicio de otros derechos constitucionales no es meramente casual; ya que precisamente la garantía de aquel acceso resulta ser el fundamento básico para el ejercicio libre y responsable de otros derechos fundamentales. El derecho a la información involucra, según las Naciones Unidas, la *“piedra de toque de todas las libertades (...) y constituye un elemento esencial de todo esfuerzo serio para favorecer la paz y el progreso en el mundo”*.

- Situación actual en la Republica Argentina

La información pública, reconociendo sus límites, es un saber que por ser público le corresponde a los gobernados. Pero para que esta premisa se cumpla se torna preciso y evidente obtener el reconocimiento del derecho al libre acceso a la información.

Si el gobernado posee o no la suficiente capacidad para analizar los datos requeridos, eso es otra cuestión, no menos importante, pero para ello debería promoverse la educación y a la instrucción en forma más activa.

En una democracia participativa para hacer posible la “participación” en el proceso de toma de decisiones, y efectuar el control de los actos de gobierno y de los niveles de corrupción, es imprescindible hacernos de información veraz y oportuna.

El derecho de acceso a la información pública admite enmarcarse dentro del conjunto de derechos fundamentales amparados por nuestra Constitución. Ya que no sólo por el hecho de hallar su raíz –implícitamente- en sus artículos²² 1°, 14, 33, 38, 41, 42,

y 43 sino que además, y con mayor significado, su fundamento se nos revela a través del artículo 75 inciso 22, que incorpora con jerarquía constitucional diferentes tratados internacionales los cuales plasman disposiciones respecto a la protección del mismo.

²²

Art. 1°. Establece la forma republicana de gobierno adoptada para nuestra Republica.

Art. 14. Derecho de peticionar a las autoridades.

Art. 33. Derechos implícitos. Soberanía popular.

Forma republicana de gobierno

Publicidad de los actos de gobierno.

Art. 38. Partidos Políticos, acceso a la información.

Art. 41. Materia Ambiental. Obligación de las autoridades de proveer a la información y educación ambientales”.

Art. 42. Información adecuada y veraz”.

Defensa del Consumidor.

Art. 43. Acceso a la información sobre datos personales. Habeas Data.

Por tal es que de los artículos 1° y 33 ut supra referidos se desprende la obligación en cabeza del Estado de dar a publicidad los actos de gobierno, y de la facultad que posee a su vez la sociedad de conocer esas decisiones emanadas de los poderes del Estado, y de esta forma ejercer el control ciudadano mediante el voto, las peticiones, la presentaciones de iniciativas ante el Poder Legislativo nacional y las eventuales acciones judiciales.

En razón del mencionado precepto 75 inciso 22, el mismo eleva a rango y supremacía constitucional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos "Pacto de San José de Costa Rica", al Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos y a La Declaración Universal de los Derechos Humanos, anteriormente ya abordados párrafos arriba.

Por otro lado y si bien son numerosas las jurisdicciones provinciales que cuentan con sus propias normas, no existe a la fecha un marco legal a nivel nacional, a saber:

- **CABA.** Protección Constitucional: artículos 12 y 46 y Ley N° 104.
- **Buenos Aires.** Protección Constitucional: artículos 12, 26 y 28 y Ley N° 12.475.
- **Catamarca.** Protección Constitucional: artículo 11 y Ley N° 5144.
- **Córdoba.** Protección Constitucional: artículo 15 y Leyes Nros. 8.803, 8.835 y 8.836.
- **Corrientes.** Protección Constitucional: artículo 21 y Ley N° 5.834.
- **Chaco.** Ley N° 6.431.
- **Chubut.** Protección Constitucional: artículo 13 y Ley N° 3.764.
- **Entre Ríos.** Protección Constitucional: artículo 13 y Decreto N° 1.169.
- **Jujuy.** Protección Constitucional: artículos 12 y 31 y Ley N° 4.444.
- **La Pampa.** Leyes Nros. 1.612, 1.654 y Decreto N° 978.
- **Mendoza.** Ley N° 6.408.
- **Misiones.** Protección Constitucional: artículo 12 y Decreto N° 929/00.
- **Rio Negro.** Protección Constitucional: artículo 26 y Ley N° 1.829.
- **Salta.** Decreto N° 1.574/02.
- **Santa Fe.** Decreto N° 692/09.
- **Santiago del Estero.** Ley N° 6.715.

- **Tierra del Fuego.** Protección Constitucional: artículo 46 y Ley N° 653.

La Ley N° 104 de Acceso a la Información es la única que regula aspectos relacionados con el acceso a la información de forma directamente relacionada con la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Ya que, a nivel nacional, si bien no existe una ley parecida, si se manifiestan regulaciones infraconstitucionales que han establecido el derecho de acceso a la información pública pero tan solo en situaciones puntuales.

Es así como el contenido de la *ut supra* citada norma, sienta las bases para un gobierno transparente desde un enfoque de acceso a la información como un deber de la Administración Pública. Este derecho como bien decíamos, se contempla en la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires tanto en lo referente al Estatuto Organizativo, los deberes del gobierno, el Habeas Data, como en lo referente a la administración del patrimonio, los contratos administrativos y la búsqueda de personas desaparecidas, en la cláusula transitoria vigésima.

El ámbito de aplicación de la Ley N° 104 es amplio, por tanto que comprende la documentación e información procedente de cualquier órgano perteneciente a la Administración Pública y establece la forma en la que debe suministrarse la información (Art.2) contemplando el soporte digital.

La norma en cuestión evidencia y demuestra que es imposible consolidar una cultura de acceso sin normas complementarias que acompañen al instrumento legal, ya que aquellas materias de carácter reservadas, solo pueden serlo en razón de leyes específicas.

Dicha ley es vista como un instrumento de control de los actos de gobierno por parte de los ciudadanos, su misma existencia vislumbra la ausencia injustificada de este recurso legal a nivel estatal y plantea la necesidad de conformar una serie de instrumentos legales de acceso a la información como camino a una conciencia ciudadana, capaz de transparentar

la gestión posibilitando lo que Palazzi (1999)²³ llama “*un balance entre la publicidad de los actos de gobierno y la privacidad de los actos de los ciudadanos*”, todo ello necesario para la sana práctica de la Democracia.

En la misma línea argumental, el 8 de mayo de 2003, luego de que varios grupos de la sociedad política y civil instalaran insistentemente el debate sobre la importancia y la necesidad de contar con una la ley nacional que regulara el Derecho de Libre Acceso a la Información Pública, se lograba entonces el debate en el seno del H. Poder Legislativo de la Nación Argentina.

Por entonces la Cámara de Diputados de la Nación, con el dictamen favorable de las comisiones permanentes de Asuntos Constitucionales y Libertad de Expresión, aprobó el proyecto de ley²⁴ presentado en marzo de 2002. Por primera vez en la historia, se le otorgaba sanción a una iniciativa destinada a regular el acceso a la información pública.

El 15 de mayo de 2003 ingresaba a la Cámara Alta el proyecto de ley venido en revisión sobre Acceso a la Información, **CD-16/03**, uniéndosele otros expedientes presentados por diferentes senadores nacionales; los S-1693/04, S-223/04, S-809/03 y S-154/03 y que fueran girados para su tratamiento a las Comisiones Permanentes de Asuntos Constitucionales, de Asuntos Administrativos y Municipales, de Sistemas, Medios de Comunicación y Libertad de Expresión y de Defensa Nacional.

Esta sanción enviada por la Cámara baja para su revisión al Honorable Senado, encuentra su origen en un expediente de iniciativa del Poder Ejecutivo nacional (PEN); era el MENSAJE N° 519/02 y PROYECTO DE LEY PE-10/2002²⁵, el cual llevaba la firma del Presidente de la Nación Eduardo Alberto

²³ Palazzi, Pablo, “El Derecho de Acceso a la Información Pública en la ley N° 104 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, No. 011 - Junio de 1999 ”,

²⁴ MENSAJE NRO: 0519/02 y PROYECTO DE LEY DEL PEN 10/02 Derecho de Libre Acceso a la Información de cualquier órgano perteneciente al Sector Público Nacional, del PLN y del PJN. (18/03/02).

²⁵ www.diputados.gov.ar: Publicado en: Trámite Parlamentario N° 12 Fecha: 18/03/2002.

Duhalde y de su Ministro Jorge Milton Capitanich, actual gobernador de la provincia de Chaco.

Es de destacar que paralelamente, el 3 de diciembre del mismo año, se dictó el Decreto N° 1172, publicado en el Boletín Oficial del 4 de diciembre de 2003. El objeto del mismo, según lo expresan sus considerandos, fue el de plasmar un procedimiento de Acceso a la Información Pública estableciendo el “marco general” para su desenvolvimiento.

Pero este Decreto que lleva las firmas de los entonces Presidente de la Nación Néstor Carlos Kirchner, del Jefe de Gabinete Alberto A. Fernández y la del ministro Gustavo Béliz., regula en su Anexo VII el mecanismo para el Acceso a la Información Pública respecto del área del Poder Ejecutivo nacional.

Ya que los decretos nacionales sólo obligan a este nivel, no pueden ser aplicados en el ámbito de los demás poderes por el principio de división de poderes²⁶, base y pilar de la Constitución de la Nación Argentina.

Y ante la reiterada insistencia de la Comisión de Asuntos Administrativos y Municipales y, en menor frecuencia de las otras comisiones en giro -la comisión cabecera- decidió abrir el debate de los proyectos en reuniones plenarias. Las mismas fueron convocadas recién en junio del 2004, de las cuales sólo se realizaron efectivamente dos, paralizándose el tema durante varios meses.

También en el ámbito de las ONGs como CIPPEC y Grupo Sophia y en la Mesa de Dialogo sobre el Libre Acceso a la Información Pública, organizada por la Fundación Konrad Adenauer el 27 de abril de 2004, el tema fue abordado insistentemente esperando una definición favorable por parte de la Cámara Alta del Poder Legislativo nacional.

²⁶ **Artículo 1°.**- La Nación Argentina adopta para su gobierno la forma representativa republicana federal, según la establece la presente Constitución. CN.

Con fecha 9 de noviembre de 2004, se dio ingreso en la Mesa de Entradas Parlamentaria del H. Senado de la Nación, al dictamen del CD-16/03 que modificaba el texto de la sanción de la Cámara Baja.

Así fue como el 1° de diciembre de 2004, en sesión ordinaria, el H. Senado de la Nación consideraba y aprobaba con modificaciones el proyecto de ley venido en revisión sobre Acceso a la Información Pública.

Ya devuelta en Diputados, la sanción no fue considerada –para su tratamiento- por la Cámara de origen durante el período legislativo siguiente, ocasionando ello que la tan esperada iniciativa cayera, dándose por caduca y archivada el 28 de febrero de 2006.

Como dijéramos párrafos arriba, el 1° de diciembre de 2004 la sanción del H. Senado de la Nación al expediente CD-16/03 y otros -que por ese entonces ya contaba con sanción de la Cámara de Diputados-, volvía a ingresar a esta última para su nueva consideración.

Ya en esa fecha y por imposición de nuestra Carta Magna²⁷, ninguna de las Cámaras del Congreso nacional poseía la facultad de fijar temario, y por ende tampoco de celebrar sesión ordinaria.

Pero el Poder Ejecutivo nacional podía, -sin necesidad de fundamentos o justificaciones por ser una facultad discrecional de éste- o bien prorrogar las sesiones ordinarias o considerar convocar a extraordinarias por el tiempo que se estime necesario.

Las sesiones ordinarias no fueron prorrogadas y en el decreto de convocatoria a extraordinarias no se incluyó el tema en cuestión. Ya en marzo de 2005 y retomadas las facultades por el Congreso nacional, la Cámara de origen decidió durante el período parlamentario correspondiente al año

²⁷ Constitución Nacional. Artículo 63.- *Ambas Cámaras se reunirán por sí mismas en sesiones ordinarias todos los años desde el primero de marzo hasta el treinta de noviembre. Pueden también ser convocadas extraordinariamente por el Presidente de la Nación o prorrogadas sus sesiones.*

calendario 2005, no llevar la discusión sobre el referido expediente al seno del recinto.

Y así, al transcurrir el escaso plazo de vigencia que le quedaba a la sanción, esta caducó y se procedió a su respectivo archivo.

Las opciones de la Cámara baja ante una hipotética consideración en el recinto, eran insistir con las modificaciones que ésta había introducido como Cámara de origen al expediente del Poder Ejecutivo nacional (PEN), o confirmar el texto que la Revisora le había enviado.

A partir de la reforma Constitucional de 1994 que introdujo cambios al artículo 71, actual artículo 81, se modificó el número infinito de rebotes a ambas Cámaras, dotando de mayor celeridad al trámite legislativo.

Desde ese momento, y con el fin de concretar la sanción de una ley marco que pudiera aplicarse en el ámbito de los tres poderes del Estado y de sus dependencias, nuestros legisladores dieron ingreso a diversos proyectos representado y reproduciendo, algunos, viejas y ya caducas iniciativas.

Actualmente, el Honorable Congreso de la Nación, no ha sancionado una ley marco que regule uno de los derechos fundamentales consagrado en nuestra Constitución, el de *Acceso a la Información Pública*.

Acerca del Decreto N° 1172/03 sobre Acceso a la Información Pública. Reglamentos Generales, desde la órbita del Poder Ejecutivo nacional se organizaron y dictaron seminarios sobre su aplicación. Las páginas web tanto de la Jefatura de Gabinete de Ministros, como de algunos Ministerios promocionan los beneficios y resultados de la norma en cuestión.

Cabe señalar que esta norma sin embargo, sólo es pertinente en la órbita del Poder Ejecutivo nacional, y no para los restantes poderes nacionales -el Legislativo y el Judicial nacional-.

El 29 de enero de 2007, en relación a irregularidades detectadas sobre la ampliación en la suma de pesos mil trescientos millones del importe máximo de colocación de Bonos de Consolidación y de Bonos de Consolidación de Deudas Previsionales, para la cancelación de diversos pasivos originados en el ejercicio presupuestario 2006 al Grupo Empresario Greco, dos senadores nacionales ingresaron un requerimiento de información bajo este formato y en carácter de ciudadanos argentinos.

Lo cierto es que después de cuatro años de la vigencia del decreto, el órgano competente al que estaba dirigido el requerimiento de información se llamó a silencio. Por lo que los senadores interesados decidieron reiterar el correspondiente requerimiento de información al Ministerio de Economía y Producción, pero ya vencidos los plazos, la documentación no fue remitida para su posterior análisis.

Así las cosas y ante este escenario, se decidió hacer uso del artículo 14 del decreto *ut supra* referido, que habilita el uso del procedimiento estipulado en el artículo 28 de la Ley N° 19.549 de Procedimiento Administrativo, el Amparo por Mora de la Administración.

El jueves 29 de Marzo del mismo año se le daba ingreso a un Amparo por Mora en virtud de que el ministerio aludido, no había satisfecho el pedido de información oportunamente solicitado, incumpliendo así con lo estipulado por Decreto nacional N° 1172/03.

La justicia hizo a lugar al planteo de los interesados, obligando al Ministerio -dependiente del Poder Ejecutivo nacional, autor de la norma a en litigio- que cumpliera con el mandato del derecho invocado, suministrando la información oportunamente solicitada.

A partir de lo resuelto en este *leading case*, el Poder Judicial de la Nación sentaba posición respecto de la materia que nos trae. Recién en el año 2008 se sucedió el dictado de diferentes reglamentaciones, conteniendo mecanismos a poner en marcha ante posibles incumplimientos del instrumento al que se hace referencia.

Respecto de normas de menor rango pero que hacen a la cuestión podemos citar:

- 01/12/1997: Decreto N° 1279/97. Declara comprendido en la garantía constitucional que ampara la libertad de expresión al servicio de Internet.
- 28/11/2002 y 07/01/2004: Leyes N° 25.675 y N° 25.831. Régimen de Libre Acceso Información Pública Ambiental. Creación. Objeto. Acceso a la información. Sujetos obligados. Procedimiento. Centralización y difusión. Denegación de la información. Plazo para la resolución de las solicitudes de información ambiental. Lamentablemente respecto de estas dos leyes su aplicación es nula, ya que las mismas a la fecha no han sido reglamentadas, por ello el Defensor del Pueblo de la Nación, a través de la Resolución N° 39/07 aconseja y recomienda al PEN, más específicamente a la Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación que expida las instrucciones necesarias para la inmediata reglamentación de las mismas.
- 06/12/2001: Ley N° 25.188 Ley de Ética en el Ejercicio de la Función Pública. Funcionarios públicos –empleo público- ética de la función pública -deberes del empleado público -incumplimiento de los deberes del funcionario público. *“En el Capítulo II de Deberes y Pautas de comportamiento ético, Artículo 2º, inciso e) se establece que los funcionarios públicos se encuentran obligados a fundar sus actos y mostrar la mayor transparencia en las decisiones adoptadas sin restringir información, a menos que una norma o el interés público claramente lo exijan”.*
- 12/06/2002 y 17/01/2007: Leyes N° 25.600 y N° 26.215. Financiamiento de los Partidos Políticos. En su artículo 50 establece la obligación de los partidos políticos de presentar ante la Justicia Electoral (dentro de los 60 días de finalizado cada ejercicio) el estatuto anual de su patrimonio y la cuenta de ingresos y egresos del ejercicio. Asimismo una lista completa de las personas físicas y jurídicas que hayan realizado aportes económicos en el período. Se establece que esta información tiene carácter público y puede ser consultada libremente por cualquier ciudadano.

- * 17/01/1992: Ley N° 24.051. Ley de Residuos Peligrosos. Determina que la Secretaría de Minería está obligada a proporcionar información a quien la solicite respecto de la aplicación de las normas de protección y conservación ambiental.
- * 23/06/1997: Decreto N° 554/97. Declara de Interés nacional el acceso de los habitantes de la República Argentina a la red mundial de Internet en condiciones sociales y geográficas equitativas, con tarifas razonables y con parámetros de calidad acordes a las modernas aplicaciones de la multimedia.
- * 15/10/1993 y 07/04/2008: Leyes N° 24.240 y N° 26.361 Defensa del Consumidor. Artículo 4° de esta última norma dispone que; *“El proveedor está obligado a suministrar al consumidor, en forma cierta, clara y detallada, sobre las características esenciales de los bienes y servicios que provee (...). La información debe ser gratuita y proporcionada con claridad”*.
- * 02.
/11/2000: Ley N° 25.326. Ley Argentina de Protección de Datos Personales”. Habeas Data. Acceso a la información que sobre las mismas se registre, de conformidad a lo establecido en el artículo 43, párrafo tercero de la Constitución de la Nación.
-
- 14/04/2004: Ordenanza: N° 1970/04 Ordenanza sobre el Libre Acceso a la Información Pública para el Poder Ejecutivo y el Legislativo. Versión aprobada del “Proyecto de Ordenanza que garantiza acceso a información pública en el municipio de Cañuelas, provincia de Buenos Aires”.

Ahora bien si bien tenemos reconocimiento implícito en nuestra Carta Magna a partir de los ya *ut supra* mencionados artículos 1° y 33 y reconocimiento expreso a través del artículo 42 y 75 también de raigambre constitucional, la realidad es que mientras los restantes países

Latinoamericanos experimentan un crecimiento tanto política como económicamente, nuestro país parece haber quedado sumergido, sumido en un periodo de retroceso democrático. Es por ello que pretendemos brindar elementos para ayudar a revertir este proceso.

Son once los Estados de América Latina que disponen de una Ley específica que regula el Acceso a la Información Pública, la República Argentina no se cuenta entre ellos.

El decreto sobre acceso a la información, las escasas normas nacionales, provinciales y las ordenanzas municipales parecen no alcanzar. Ya que si nuestros legisladores nacionales no logran -a través de los informes del Jefe de Gabinete y de su explicación verbal en el seno del recinto de cada cámara- obtener información que hace a la marcha, por ejemplo del Presupuesto nacional en ejecución, la pregunta es que queda para el ciudadano común.

Tal es así que tuvo origen en la Cámara alta un proyecto de ley , el **S-982/04**, el cual a través de su texto establecía un procedimiento de contestación de los pedidos de informes -proyectos de comunicación o resolución según la cámara iniciadora- que presentan los legisladores nacionales respecto de la temática que desean ser informados detalladamente, todo ello porque éste mecanismo con raigambre constitucional (inciso 11 del artículo 100 de nuestra Carta Magna más específicamente) había dejado de ser observado por el Poder Ejecutivo nacional de turno.

En la misma línea argumental un periódico de Florencia Varela solicitó hace más de cuatro años -al municipio de la misma jurisdicción- información relativa al gasto en recursos públicos de la comuna: no hubo contestación alguna. En los primeros días del mes de abril de 2009, se realizó la presentación de un recurso extraordinario ante la Suprema Corte de Justicia de la provincia de Buenos Aires para acceder a esos datos, que a la fecha no fueron suministrados.

A todo ello es dable agregar que el 27 de agosto de 2009 ingresó a la Cámara de Diputados de la Nación el Mensaje N°: 1139/09 y Proyecto de Ley **PE-22/09** sobre Regulación de los Servicios de Comunicación Audiovisual en todo el ámbito del territorio de la República Argentina y promoción de las Tecnologías de la Información y la Comunicación. Derogación de la Ley N° 22.285 (Ley de Radiodifusión).

Si bien el articulado expresa que sus objetivos responden en relación a la defensa de los derechos de libre acceso a la información y de libertad de expresión, muchas son las críticas a esta iniciativa.

Diferentes sectores de la política y de la sociedad civil opinan que con su aplicación, se produciría un efecto contrario a lo expresado en estos preceptos.

Además, y a causa de diversas irregularidades advertidas por legisladores de diferentes partidos políticos -respecto del trámite parlamentario que debió observarse en ambas Cámaras- con fecha 30 de octubre de 2009, se solicitó la declaratoria de inconstitucionalidad de esta norma, hoy Ley N° 26.522 (Boletín Oficial del [10-oct-2009](#)).

Por otro lado debe considerarse que una ley de acceso a la información, y el expreso reconocimiento a este derecho en la Constitución de la Nación, plantea la importancia de un cambio cultural. Ello implicaría asumir nuevos desafíos y costos tanto en términos materiales como de prácticas cotidianas, algunas de las cuales se encuentran fuertemente afianzadas en la Administración Pública.

Ante lo cual se experimenta una considerable resistencia en aquellos funcionarios que visualizan en esto, no una oportunidad para reconstruir la confianza perdida en nuestros gobernantes, representantes y dirigentes políticos, sino una potencial amenaza e intromisión en ciertos espacios reservados a la vez que, un gasto económico para el Estado en momentos donde los recursos son escasos y las necesidades múltiples.

A modo de conclusión podemos hacer nuestras las palabras de Palazzi²⁸ al sostener que “[...] estas normas forman un sistema fragmentado, insuficiente y disperso que sólo proveen acceso a determinada información en ámbitos muy específicos. Cabría preguntarse si frente a un pedido concreto de acceso a la información, los entes de la administración que la reciban no recurrirán a la invocación de la limitación de la vista para evitar el acceso del administrado a determinada información. Cabe preguntarse también qué respuesta daría un tribunal judicial ante la ausencia expresa de este derecho en nuestro ordenamiento positivo.”

La Argentina sufre de un vacío normativo que ha generado una cadena de búsqueda de precedentes, sin embargo, a la actualidad no se ha llegado a una normativa nacional que asegure, como lo hace la Ley N° 104 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, “[...]el libre acceso a todo tipo de información que detentan los organismos del gobierno, y por ende, la inexistencia del secreto estatal”.²⁹

- Situación Internacional

Stephen Lamb³⁰ citando diversas fuentes ha situado el origen del Derecho de Acceso a la Información en China, en el siglo VII, particularmente durante la época de la dinastía Tang en el período que transcurrió entre el 618-907, especialmente durante el reinado del emperador Táng Tàizōng, más conocido como T'ai -Tsong. (626-649).

Dicho monarca estableció lo que se llamaría el *Buró de Censura Imperial*, que consistió en un grupo de investigadores académicos oficiales que registraban las decisiones gubernamentales, y la correspondencia, criticando además la gestión gubernamental -incluyendo al emperador- e informando episodios de mal gobierno, ineficiencias burocráticas y corrupción. Los

²⁸ Palazzi, Pablo, “El Derecho de Acceso a la Información Pública en la ley N° 104 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, No. 011 - Junio de 1999 ”.

²⁹ Op.Cit. NOTA 21.

³⁰ Cfr. LAMBLE, Stephen, “Freedom of information, a finish clergyman’s gift to democracy” Freedom of information Review, No. 97, pp. 2-8.

ciudadanos que tenían quejas eran entonces estimulados a que las mismas fueran planteadas.

En 1765 un clérigo fines accedía al parlamento de Suecia convirtiéndose en diputado: era Anders Chydenius quién se inspiró en aquel instituto, el de la Censura Imperial, para proponer lo que sería la primera expresión normativa de este Derecho de Acceso a la Información Pública, la que se dio a llamar “*Ley para la Libertad de Prensa y el Derecho de Acceso a las Actas Públicas*” .

Esta ley fue la primera en su género. Tenía como título original en inglés el de “*Freedom-of-press and the right-of-access to public records Act*”, fue publicada en 1766 en el Reino de Suecia, trece años antes de la Revolución Francesa y diez antes de la Independencia de los Estados Unidos.

La referida ley de prensa sufrió varias modificaciones; su actual y vigente texto data del año 1974. Habiendo conseguido adquirir rango y jerarquía constitucional, se logró entonces garantizar el derecho de los ciudadanos suecos a acceder libremente y sin cargo, a la información oficial por estos requerida.

En 1919 cuando Finlandia se constituyó en República y se dio la sanción de su Constitución, profundamente influenciada por el ordenamiento jurídico prevaleciente en Suecia, incluyó en su Carta Magna, un artículo que contenía la esencia de la ley de libertad de prensa sueca.

Cabe denotar que actualmente se encuentra vigente y en aplicación en el ordenamiento jurídico interno de Finlandia, la “*Ley Sobre la Apertura de las Actividades del Gobierno*” N° 621 de 1999.

Pero fue la Ley de Libertad de Información (FOIA) ³¹ (*Freedom of Information Act*) de los Estados Unidos de América. – Título V, U.S.C. – Código de los Estados Unidos –, Sección 552, Modificada mediante Ley N° 104-231,

³¹ <http://www.eeoc.gov/spanish/foia/index.html>.

110 Estatuto 3048) la primera ley en establecer un derecho jurídico de acceso a la información gubernamental, sujeta a ciertas exenciones estatutarias.

Con esta norma el Congreso procuró evitar que los funcionarios federales apliquen una "*ley secreta*", y así garantizar que cualquier persona pueda darse al examen de las normas que controlan el ejercicio del poder público de esos funcionarios.

Promulgada en 1966, se encuentra en la Sección 552 del Título 5 del Código de los Estados Unidos, fue enmendada en 1974, 1976, 1986, 1996, y más recientemente mediante la "*Ley para promover la eficacia del gobierno nacional por medio de la apertura*", del año 2007.

El ámbito de jurisdicción y por ende de aplicación de la FOIA se extiende a las dependencias de la rama Ejecutiva del Gobierno Federal y no origina un derecho de acceso a los documentos en poder del Congreso, los tribunales o las entidades de los gobiernos estatales o locales.

Pero ello encuentra su justificación en que en los Estados Unidos poseen una tradición de un Poder Judicial y de un Congreso abiertos a la ciudadanía (audiencias abiertas al público, sistema de juicios por jurados, audiencias públicas en las Comisiones legislativas, etc).

Cabe destacar que los "Oficiales de Acceso a la Información" – *FOIA Officers* – están dedicados exclusivamente a la aplicación de la Ley de Acceso a la Información. En el caso del FBI (*Federal Bureau of Investigations*), por ejemplo, hay cerca de cuatrocientos Oficiales FOIA consagrados tiempo completo a la tarea de investigar y examinar documentación, dado el volumen de solicitudes recibidos por dicha agencia.

Toda decisión adversa, la cual comprende la imposibilidad de hallar material que corresponda a la solicitud o la denegación de acceso al mismo, es apelable por la vía administrativa en el plazo de sesenta días a partir de la

fecha de notificación por el solicitante de la denegatoria del Departamento correspondiente.

Si bien la Ley de Libertad de Información es la más conocida, cada uno de sus cincuenta Estados posee y aplica jurisdiccionalmente algún estatuto de libertad de información que procede respecto de algunos documentos y registros gubernamentales.

En la misma línea argumental debemos destacar que la cuestión del Derecho de Acceso a la Información presenta una actualidad definitiva en Francia. Este derecho consagrado por ley en 1978, reviste indiscutible y evidentemente un valor a priori constitucional. En efecto, la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 proclama en su artículo 15 que: *"La sociedad tiene el derecho de solicitar cuentas a todo agente público sobre su administración"*.

Si bien la fórmula expresada en el citado precepto puede sonarnos demasiado general y disímil del vocabulario normativo contemporáneo, afirma a todas luces desde 1789 un derecho de acceso del público (de los ciudadanos) a las informaciones que posee la Administración.

En concordancia cabe también hacer mención del artículo 16, el cual viene a complementar al *ut supra* referido al consagrar que *"Toda sociedad en la cual no se encuentre asegurada la garantía de los derechos ni determinada la separación de los poderes, carece de Constitución"*.

A los ojos del juez constitucional francés, el artículo 16 sirve de fundamento al derecho a un recurso efectivo, que constituye uno de los tres pilares (con el acceso a la información y la participación del público en la toma de las decisiones) de la democracia participativa. Pero recuérdese que el acceso a la información está consagrado, en términos poco precisos, por la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789.

Por lo que los legisladores franceses decidieron introducir el derecho a la información —en su acepción actual— en el cuerpo normativo, mediante la Ley N° 78-17 del 6 de enero de 1978 relativa a la informática, archivos y libertades (modificada por la ley relativa a la protección de las personas físicas con respecto a los procesamientos de datos de carácter personal del 6 de agosto de 2004).

Respecto a España el derecho en cuestión se halla consagrado en los artículos 20 y 105 de la Constitución de ese país y mediante un numeroso y completo plexo normativo interno, compuesto de las Leyes Nros. 12/1989, 30/1992, 83/1995, 6/1997 y 27/2006.

Volviendo a nuestro continente y a estos efectos, resulta imprescindible señalar que la Carta Canadiense de Derechos y Libertades (“la Carta”) no contempla expresamente el derecho de acceso a la información. No obstante, los tribunales de ese país han determinado que la libertad de expresión, consagrada en el artículo 2(b) de (“la Carta”), comprende también el derecho a recibir y transmitir información.

La Corte Suprema Canadiense sentó jurisprudencia en los autos *Edmonton Journal v. Alberta (Attorney General)* al argumentar que; *“la audiencia y los lectores, al igual que el público, tienen derecho a conocer la información relativa a las instituciones públicas y, especialmente, los tribunales”* ([1989] 2 S.C.R. 1326 at 1336).

Diversos tribunales, entre los cuales nuevamente la Corte Suprema de Canadá, han precisado que las leyes sobre libertad de información, respecto de su estrecho vínculo con el concepto de democracia, tienen jerarquía *cuasi* constitucional. A modo de ejemplo, el juez Laforest, en su voto razonado en el *leading case* *Dagg vs. Canadá*, y en concurrencia en este aspecto con la opinión mayoritaria del *ut supra* referido tribunal, señaló que *“el propósito último de la ley sobre acceso a la información es, pues, facilitar la democracia. Y lo hace de dos maneras conexas. En primer lugar, contribuye a asegurar que los ciudadanos tengan la información necesaria para participar activamente en el*

proceso democrático y, en segundo lugar, que los políticos y burócratas rindan cuentas ante la ciudadanía” (Dagg v. Canadá, [1997] 2 S.C.R. 403 (S.C.C.) en 433).

Pues bien en concordancia a lo esgrimido es de remarcar que, la *Access to Information Act* o Ley de Acceso a la Información de 1983 ofrece a los ciudadanos canadienses, a residentes permanentes y compañías de ese Estado, el derecho de solicitar y obtener copias de registros en poder de instituciones gubernamentales. Estos “registros” incluyen cartas, memorandos, informes, fotografías, películas, microformatos, planos, bosquejos, diagramas, mapas, grabaciones de sonido y video, y archivos automatizados o informáticos.

La institución debe responder en el plazo de quince días, pudiendo apelarse en caso de denegatoria. Los tribunales han resuelto que la ley reviste carácter “*cuasi constitucional*”

Las razones que hacen a la posibilidad de denegatoria en la entrega de los registros por diversas razones: cuando sean obtenidos de manera confidencial de un gobierno extranjero, una organización internacional o un gobierno provincial, municipal o regional; cuando erosionen las relaciones entre el gobierno federal y las provincias, los asuntos internacionales o la defensa nacional; cuando se relacionen con investigaciones legales, financiera, comercial, científica o técnica del gobierno o resulten perjudiciales para los intereses financieros de Canadá; cuando incluyan información personal definida en la *Privacy Act* o Ley de Privacidad.

Por otro lado, en América Latina más específicamente en la República de Colombia, mediante el Código de Organización Política y Municipal del año 1888, dictado en consecuencia de su Constitución o Ley Suprema, se otorgaba a los individuos el acceso a documentos obrantes en agencias y archivos gubernamentales.

Con la vigencia de la Constitución Política de Colombia (1991), se plasmó en sus artículos 23³², 74³³ y concordantes, el derecho que poseen todas las personas de peticionar y de acceder a documentos públicos -a excepción- que ello estuviera específicamente prohibido mediante otra norma vigente.

La jurisprudencia de la Corte Constitucional colombiana ha puesto de manifiesto la relación que existe entre el derecho de petición y el derecho a acceder a los documentos públicos, sin perjuicio de la autonomía que se reconoce a este último.

En la sentencia T-464 de 1992 se enfatizó que *"la efectividad del derecho a obtener copias es manifestación concreta del derecho a obtener pronta resolución a las peticiones formuladas que también hace parte del núcleo esencial del derecho de petición"*, y en pronunciamiento posterior la Corte dijo:

"En ocasiones el artículo 74 de la Constitución Nacional puede verse como una modalidad del derecho fundamental de petición. En efecto, el derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivos de interés general o particular y a obtener pronta resolución (art. 23 Constitución Nacional) incluye, por su misma naturaleza el derecho a acceder a los documentos públicos (art. 74 Constitución Nacional).

La Ley N° 57 de 1985 regula en forma general los aspectos centrales en relación a la publicidad de actos y documentos oficiales en Colombia. Pero actualmente, esta norma conserva su vigencia pero, salvo algunas reformas parciales recientes, parece necesitar la actualización de alguno de sus postulados normativos para ajustarlos a los estándares internacionales.

³² La legislación interna colombiana denomina el derecho consagrado en el artículo 23 de Constitución Política como *"Derecho de Petición"*, mecanismo que entre otras funciones, incluye la posibilidad de solicitar y obtener acceso a la información sobre la acción de las autoridades y, en particular, a que se expida copia de los documentos.

³³ El artículo 74 de la Constitución Política de Colombia dispone que *"Todas las personas tienen derecho a acceder a los documentos públicos, salvo los casos que establezca la ley"*.

Respecto a los Estados Unidos Mexicanos, los principales documentos oficiales que abordaron el ejercicio y regulación del Acceso a la Información Pública datan escasamente del año 1976 -*Plan Básico de Gobierno (1976-1982)*- del por entonces Presidente de la República, José López Portillo y Weber. Actualmente la Constitución Federal lo acoge a través de su artículo 6°.

Y en base al precepto constitucional el Poder Legislativo, con fecha de publicación en el Boletín Oficial del 11 de junio de 2002, se daba la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, cuya última reforma data del 6 de junio de 2006.

En similar sentido, el Decreto N° 170 de 2006 titulado: Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Honduras, reza en sus considerandos que *“Honduras es un Estado de Derecho en donde los funcionarios son depositarios de la autoridad, responsables legalmente por su conducta oficial, sujetos a la Ley y que tienen la obligación de cumplir sus funciones con eficiencia, ética y responsabilidad social....”* *“Que la transparencia y la rendición de cuentas son garantías para un mejor desempeño del servidor público y del gobierno en general y, además, condiciones necesarias para una efectiva participación ciudadana en la construcción de una auténtica democracia”*.

Por ello, así es que esta norma no solo define conceptos como transparencia, publicidad, derecho de acceso a la información, sino que también establece y regula a este último, articulando además un procedimiento mediante el cual poder hacerlo efectivo, ya que de lo contrario el derecho no podría ser ejercido y resultaría entonces casi obsoleta su declaración.

Mediante el decreto ut supra mencionado el Poder Legislativo, el Poder Judicial, el Poder Ejecutivo, las instituciones autónomas, las municipalidades y los demás órganos e instituciones del Estado; las Organizaciones No Gubernamentales (ONG´S), las Organizaciones Privadas de Desarrollo (OPD´S) y en general todas aquellas personas naturales o

jurídicas que a cualquier título reciban o administren fondos públicos, se hayan obligados a dar información.

Respecto a nuestros países hermanos como es el caso de Chile, su Constitución ampara este derecho mediante el artículo 19 y la Ley N° 20.285 sobre Acceso a la Información promulgada el 11 de agosto de 2008, regula el principio de transparencia de la función pública, el derecho de acceso a la información de los órganos de la Administración del Estado, los procedimientos para el ejercicio del derecho y para su amparo, y las excepciones a la publicidad de la información.

Pero su innovador artículo 2° establece que las disposiciones de esta norma serán aplicables a los ministerios, las intendencias, las gobernaciones, los gobiernos regionales, las municipalidades, las Fuerzas Armadas, de Orden y Seguridad Pública, y los órganos y servicios públicos creados para el cumplimiento de la función administrativa. Es decir más allá de los tres poderes y de las personas físicas y jurídicas relacionadas a fondos públicos, como normalmente observamos en el resto de la normativa que reglamenta este derecho.

Pues el texto de la ley chilena estipula también que la Contraloría General de la República y el Banco Central se ajustarán a las disposiciones que expresamente ésta señale, y a las de sus respectivas leyes orgánicas.

En cuanto al emergente Brasil, la Constitución de la República Federativa de 1988 recoge la protección de datos en su artículo 5, LXXII, en razón del cual se crea un recurso especial de “Habeas Data”, en la instancia constitucional.

El citado precepto reza que: *“Se concede el habeas data: a) para asegurar el conocimiento de las informaciones relativas a la persona del impetrante que constaran en registros o bancos de datos de entidades gubernamentales o de carácter público.”*

Pero además la Ley N° 9.472 del 16 de julio de 1997 regula la inviolabilidad y el secreto de comunicación, salvo en hipótesis y condiciones constitucional y legalmente previstas, junto con ella se articula y complementa el derecho a la información pública en ese país, gracias a la Ley N.º 9507 del 12 de noviembre de 1997.

Cabe agregar entonces a este recuento, al constitucional artículo 118 y a la Ley N° 18.381 de “Derecho de Acceso a la Información Pública”, del 9 de abril de 2009 de la República Oriental del Uruguay, que tienen por objeto promover la transparencia de la función administrativa de todo organismo público, sea o no estatal, y garantizar el derecho fundamental de las personas al acceso a la información pública.

Y a los fines de relevar la legislación de los demás países del Continente Americano, es dable añadir a la lista el Decreto Supr. N° 27.329, artículos 3° y 4° de Bolivia, el artículo 18 inciso 2 de la Constitución del Ecuador y sus normas principales; la Ley N° 24 del 18 de mayo de 2004 “Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública” (LOTAIP), el Decreto Ejecutivo N° 2471/05 y el Reglamento a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, Decreto Ejecutivo 163/05.

También el artículo 30 de la Constitución de Guatemala y su Decreto N° 57/08, los preceptos constitucionales 66, 67 y concordantes y la Ley N° 621 del 22 de junio de 2007 (LAIP) de Nicaragua, el artículo 41 de la Constitución Panameña y su Ley N° 6 del 22 de enero de 2002 (LTGP y HD), el artículo 2° inciso 5 de la Constitución del Perú y su Ley N° 27.806 de agosto de 2003 (LTAIP) y los artículos 28 y 58 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela junto a la AG/RES. 2057. XXXIV-0/04. (LAIP) del mismo país.

CAPÍTULO III. CORRUPCIÓN Y EL LIBRE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

- Planteo Dialéctico. Necesidad y relevancia del Derecho de Acceso a la Información Pública y los Actos de gobierno.

Podemos manifestar que en América Latina la creciente ola de corrupción ha sido la causante y consecuente detonante para vislumbrar la necesidad y relevancia del expreso reconocimiento y garantía en el ejercicio del derecho de acceso a la información pública y a los actos de gobierno.

Un ciudadano que enfrenta vacíos y lagunas de información sobre los asuntos públicos no tendrá la oportunidad de expresar su opinión en temas inherentes a la administración gubernamental, por lo que mucho menos podrá juzgar los actos de sus gobernantes y como consecuencia a la hora de ejercer su derecho de elegir a éstos poca certeza tendrá de que su elección sea correcta; quebrantándose de esa forma uno de los pilares fundamentales, la participación ciudadana, que sustenta a todo Estado de derecho.

Por ello surge como ineludible hacerse a la idea de que no hay posibilidad de vida democrática auténtica, sin una participación activa y responsable de todos los actores de la sociedad en la construcción de los consensos necesarios para el fortalecimiento del sistema y que, para ello, es indispensable contar con información.

Por su parte, como se ha dicho, en un régimen democrático, todos los aspectos de la Administración Pública deben ser cristalinos, prestándose al escrutinio del pueblo, a fin de evitar que se corrompan.

Este derecho de acceso a la información pública supone entonces una prerrogativa que poseen y deben poder ejercer los ciudadanos, para acceder a la información generada, administrada o en posesión de los organismos y demás entidades públicas.

Entre los otros acontecimientos a tener en cuenta en el análisis, se da una clara conciencia de algunos sectores de la sociedad civil, de organizarse para superar los inconvenientes que se generan por la falta de información y

transparencia en el sector público. El conocimiento de la existencia de corrupción en el Estado, impulsó aún más a la sociedad a ocuparse de la necesidad de información, como una medida preventiva básica.

El alto nivel de transparencia que ha provocado la eficiente ejecución y práctica de la FOIA en países como Canadá y Estados Unidos, ha generado tanto en la ciudadanía como en la Administración Pública de la mayoría de los países de la región una corriente de aplicación inmediata a la luz de un marco legal, respaldo y soporte, no solo contra el flagelo de la corrupción sino también como factor de control de la gestión del gobierno desde la construcción de políticas hasta su implementación, es decir como motor activador del ejercicio de los derechos políticos del ciudadano.

De allí que una ley marco que garantice la transparencia y el acceso a la información pública sea de vital importancia para la sociedad civil, ya que permitirá monitorear los actos del gobierno y controlar el accionar de la gestión pública, mediante la exigencia de una permanente rendición de cuentas por las decisiones que se adoptan.

No puede existir democracia sin que existan mecanismos de acceso a la información; en estas condiciones los ciudadanos no pueden ejercer sus derechos ya que no se encuentra garantizado el respeto y la protección de sus derechos fundamentales y sin estas garantías poco puede hacer el pueblo ante un creciente flagelo como lo es la corrupción.

- Causas que favorecen la corrupción

Como mencionáramos a lo largo del relato de la presente tesis, a través de la Ley N° 24.759 de enero de 1997, nuestro país incluyó en su ordenamiento legal interno a la Convención Interamericana contra la Corrupción, firmada en la tercera sesión plenaria de la Organización de los Estados Americanos.

Es en el mismo Preámbulo de ésta, donde podemos hallar las causas y soluciones de este flagelo, al sostener sus considerandos que:

- La forma de gobierno basada en la democracia representativa, es condición indispensable para la estabilidad, la paz y el desarrollo de la región, y que por su naturaleza, exige combatir toda forma de corrupción.
- El combate a la corrupción fortalece las instituciones democráticas, evita distorsiones de la economía, vicios en la gestión pública y el deterioro de la moral social.
- La importancia de generar conciencia entre la población de los países de la región sobre la existencia y gravedad de este problema, así como de la necesidad de fortalecer la participación de la sociedad civil en la prevención y lucha contra la corrupción, y ;
- que para combatir la corrupción es responsabilidad de los Estados la erradicación de la impunidad y la cooperación efectiva entre ellos.

En la misma línea argumental, el Banco Mundial ha colaborado con operaciones de lucha contra la corrupción en casi cien países. Desde 1997, su estrategia contra la corrupción ha incluido medidas en cuatro aspectos fundamentales, visualizados como las posibles causas directas de éste problema:

- [Impedir el fraude y la corrupción en los proyectos y programas financiados por el Banco.](#)
- [Ayudar a los países que lo soliciten a combatir la corrupción;](#)
- Aumentar la información, la transparencia y la vigilancia pública. La corrupción se da a menudo debido a la falta de información.
- [Incorporar la preocupación acerca de la corrupción directamente en los análisis a los países y las decisiones de otorgar préstamos, contribuyendo a los esfuerzos internacionales por combatir la corrupción.](#)

Cabe agregar también, que según una reciente investigación desarrollada y dada a conocer por el Control Risk Group³⁴, con sede en Londres, relativa a la corrupción en el comercio internacional, para la que fueron entrevistados empresarios de las firmas importadoras y exportadoras más significativas de Gran Bretaña, Francia, Alemania, Escandinavia y EUA, las razones más importantes por ellos dadas, que explican la existencia del soborno y la corrupción, en mayor a menor implicancia han sido:

- Ganar un nuevo contrato.
- Mantener el contrato existente.
- El beneficio personal.
- Asegurar influencia política.
- La legislación vigente que solo le reconoce a los partidos políticos el acceso al poder y a la información.
- Impunidad de los políticos y falseamiento del sistema democrático.

Por otro lado y desde un punto de vista sociológico, se advierten que los factores que conducen al estado de corrupción se podrían resumir o agrupar en cuatro:

- Sensualidad del poder:

Para alcanzar el poder todo vale, el poder atrae al ser humano, perdida del [control](#) en los modos éticos de la conducta.

- Hedonismo y la ambición de riqueza:

En nuestra sociedad la mayor cantidad de bienes [materiales](#) da prestigio, lo cual es visto como una virtud, algo digno de admiración, sin importar como conseguirlos.

³⁴ Control Risks Group es la consultora líder en gestión del riesgo en los negocios internacionales, con presencia en 130 países.

-Inactividad, inoperancia o desnaturalización funcional de los organismos de control y de sanción:

Establecidos con la consiguiente [impunidad](#); al no existir castigos respecto de ciertos actos, estos tienden a ser imitados y por ende multiplicados.

- Ausencia de opinión pública:

La opinión pública es muy importante, es un termómetro de la sociedad, una sociedad que perdona o condena, permite o prohíbe, y ello está ligado a la participación ciudadana, pero si la opinión pública se encuentra silenciada por falta de conocimiento, por indiferencia, tal ausencia se convierte en un modo o medio de permitir la corrupción, por eso si tiene como expresarse, como manifestarse, podría entonces poner frenos y ello se logra a través del acceso a la información y a la libertad de expresión.

Varios son los psicoanalistas que han desarrollado una hipótesis sobre la [motivación](#) de aquellos sujetos que participan en actos de corrupción. Según los mismos, esta motivación o motor responde a la necesidad potenciada de todos los seres humanos de obtener, poseer y controlar cada vez más.

"Una especie que se sabe condenada a morir, a deformar, a envejecer busca [seguridad](#) en algo que supuestamente podría entregarla: el dinero. En los grandes manejos de la corrupción lo que opera es una negación de la vulnerabilidad". (Huerta, 1992).

"La actualidad social, parece estar dominada por la idea del cambio permanente, por lo volátil y lo ambiguo, existiendo un intercomunicacionismo, sobredeterminación y exacerbación de los [valores](#) de referencia, de función, finalidad, causalidad, etc".(Baudrillard, en Silva y Hernández, 1995).

"Junto a este desarrollo de los procesos, asistimos a una suerte de retirada de la participación, resultando indiferente aquello que no depende

directamente de uno. Este relajamiento de los valores colectivos, vindica sin miramientos la figura del individuo, produciéndose una exacerbación del ser para sí". (Silva y Hernández, 1995).

"Además, hay un cambio en [los valores](#) del trabajo. Trabajar hoy día, es una actividad que en lo posible se debe evitar; se ha desvinculado de la obligación [moral](#) respecto a la colectividad, de tal modo que [el trabajo](#) para ser una actividad esencialmente al servicio del individuo. Más aún, en lugar de [la moral](#) del civismo, tenemos el culto a la esfera privada y la indiferencia hacia la cosa pública, el afán por [el dinero](#) todopoderoso y la democratización de la corrupción". (Lipovetsky, en Silva y Hernández, 1995).

Pero debemos advertir que los dos primeros factores *ut supra* enunciados, se encuentran en la intimidad del propio sujeto y por ende controlables por el mismo, los últimos dos expresados son ajenos y externos al sujeto y por ende controlables desde afuera por la sociedad, he aquí donde debemos entonces intervenir y trabajar para frenar el problema.

Podríamos entonces sostener, en razón de todo lo hasta aquí esgrimido, que resultan como probables causas directas que favorecen o facilitan la existencia de actos de corrupción, las siguientes:

- 1.- Falta de Medidas de Acción inmediata, de parte del PEN y organismos correspondientes, en la lucha contra la corrupción.
- 2.- Ineficiencia en los mecanismos de control y sanción.
- 3.- Falta de Transparencia y obstáculos en el acceso a la información pública
- 4.- Falta de alternancia de partidos políticos en el ejercicio del poder.
- 5.- Limitada educación sobre los derechos y obligaciones de los ciudadanos frente al Estado.
- 6.- Ausencia de motivación por parte de los ciudadanos de involucrarse en lo que hace a la *res publicae*.

- Países que poseen marco normativo y países sin marco normativo.

Este es un recorrido por algunos países, cuyo proceso de construcción y reconstrucción social y jurídica en materia de Acceso a la Información Pública ha tenido cierta particularidad.

La misma nos permitirá identificar puntos de encuentro y desencuentro sobre la base de los cuales nos aproximaremos a la identificación de áreas de incidencia, niveles de intervención y voluntad de los diferentes gobiernos y de sus ciudadanos.

En el próximo punto podrá observarse con más claridad ya que se pretende llegar a un análisis de la matriz y a una conclusión del mismo.

- Matriz de Análisis.

Respecto al desarrollo del Derecho al Acceso a la Información Pública, en el marco de Derecho Constitucional Comparado, en América Latina, y en razón de lo hasta aquí analizado, se los observa a Brasil con sus Leyes Nros. 9.472 y 9.507 y a Perú con la Ley N° 27.806 (LTAIP) como los más avanzados en la materia.

Cuando se trata de la creación de normas específicas o leyes marco predomina, sobre los países de la región, el trabajo realizado en Austria, Suecia (con una primera ley de acceso a los archivos públicos creada en 1776); y, en la última década Inglaterra, Irlanda, Canadá y Nueva Zelanda. Sin embargo y aún en observancia al marco normativo de España con sus cinco leyes pertinentes de las cuales la primera data de 1989, surge del análisis de los puntos anteriores y ya esgrimidos que el país más claro en materia legislativa es Estados Unidos dado que existe una ley federal y leyes en cada jurisdicción, las cuales compatibilizan a grandes rasgos con el espíritu y el articulado de la norma marco.

Otro caso particular es el de Sudáfrica, cuya Ley de Acceso a la Información, promulgada en el año 2000, abarca no solo la esfera de ejercicio y

acceso a la información pública sino que también legisla respecto de la información de carácter privada. Lo cual implica que el Estado tiene la facultad de acceder a información privada cuando debe proteger el derecho de otras personas.

Volviendo a América Latina, los países considerados modelos en materia de avances legislativos y organizativos respecto al derecho y ejercicio del acceso a la información pública son Perú y México. ³⁵*“Ambos países han sancionado normas nacionales y, en el caso de México, estatales de muy buena calidad. En México se creó además el Instituto Federal de Acceso a la Información, el cual se constituye –para nuestros países- en un modelo de agencia de aplicación de la ley.”*

Pero lamentablemente, respecto al resto del continente, si bien se han dado algunos pasos por iniciar un proceso de consolidación del sistema democrático como fue el caso de Chile con su Ley N° 20.285/08, y en nuestro país con el Decreto N° 1172 ya analizado en la presente, ello no garantiza una seguridad en la aplicación de este derecho pues de la mano de su promulgación van restricciones a su ejercicio y al ámbito de aplicación del mismo que, son significativas de considerar en el proceso de formulación legal que sigue la región.

Las debilidades que presenta el escenario jurídico-político de la región se mueven en torno a dos ejes: el vacío o debilidad del marco jurídico y la insuficiente garantía en la reglamentación y aplicación efectiva e imparcial de la norma legal, en los casos en que existiere; aspectos que en el proceso de reconstrucción jurídica, de la última década, no han modificado positivamente la situación.

Continúan las diferencias en términos del grado en que el ordenamiento jurídico aborda el acceso a la información, considerando las categorías de:

³⁵ Tesoro, José Luís, Entrevista a Roberto P. Saba, Director Ejecutivo de la Asociación por los Derechos Civiles (Argentina). Pág. 3, <http://www.alfa-redi.org/privacidad/articulo.shtml?x=6004>.

- a) Libre acceso a la información pública, y;
- b) recurso de Habeas Data.

Los países que poseen estas garantías en sus Cartas Magnas son: Argentina, Brasil, Colombia, Ecuador, República Dominicana, Paraguay, Perú y Venezuela en tanto que en Costa Rica, Guatemala, Honduras, México y Nicaragua la Constitución respectiva dispone el acceso a la información pero no el Habeas Data. Y, las Constituciones de Bolivia, Cuba, Jamaica, Panamá, Trinidad-Tobago y Uruguay no cuentan con ninguna de las dos figuras.

Respecto a la tradición legal-jurídica en materia de Derecho al Acceso, como lo cita Diálogo interamericano³⁶, Belice, Bolivia, Colombia, Ecuador y otros países – específicamente de la zona del Caribe- han adquirido una basta experiencia; mientras que Chile, Jamaica, México, Panamá y Perú son recientes; al igual que en Argentina, Costa Rica, República Dominicana, Guatemala, Paraguay y Uruguay que a comienzos del año 2000 iniciaron una etapa de redacción y análisis de proyectos de ley con la finalidad de dotar a su cuerpo normativo interno, de un marco legal sólido que supere las garantías constitucionales de acceso a la información, labor a la que se han dado también Brasil, El Salvador, Honduras y Venezuela.

En lo que respecta a Estados como Haití, se sigue manteniendo la debilidad en sus garantías constitucionales y legales en materia de acceso a la información; y, en Cuba permanecen inexistentes a la actualidad.

Más allá de la existencia de la garantía constitucional o legal o ambas, lo que se evidencia como preocupante es la tendencia, que se ha instalado en la región, en razón a la poca importancia prestada a la normativa en materia de acceso a la información, ya que la mayoría de las veces ésta no es reglamentada, pasa inadvertida o no se aplica en su totalidad. Dado que, o existe una oposición por parte del gobierno, para entregar la información; o, la

³⁶ Diálogo Interamericano, “Acceso a la Información Pública en las Américas”, Buenos Aires, 11-12 diciembre, 2002, Pág. 5 <http://www.alfa-redi.org/privacidad/articulo.shtml?x=4424>

burocracia administrativa que ello conlleva sumado a la poca asignación de recursos destinados a efectivizar este proceso, constituyen un bloqueo constante y desgastante en lo que respecta a la aplicación de los mecanismos de acceso.

Por otro lado y siendo un observador esperanzado, podríamos sostener que la acción de algunos sectores que hacen a la ciudadanía, con una actitud de supervisión y control junto al trabajo de los medios de comunicación, han constituido factores de relevancia en lo que hace al impulso y desarrollo del proceso de fortalecimiento del marco jurídico e incremento de la garantía de aplicación efectiva de las normas. A todo ello se suma, un paulatino aumento en la oposición civil en razón de aquellas decisiones gubernamentales que limitan el acceso a la información y la libertad de expresión.

- Situación actual de la temática analizada.

En Argentina como ya dijimos solo contamos con algunos artículos constitucionales, normas jurisdiccionales de las cuales la que merece destacarse es la Ley N° 104 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y, el Decreto N° 1172/03 el cual sólo posee un ámbito de aplicación un tanto estrecho y única norma de carácter nacional en más de diez años que supimos conseguir.

A ello debemos sumar el carácter populista de los gobiernos de algunos países de América Latina como es en el caso de la República Argentina que parece no tener voluntad en que el actual escenario respecto a la libertad de información y la transparencia en los actos de gobierno varíe. La conjugación de estos factores han posibilitado sucesos de corrupción de características preocupantes en estos últimos años:

- Crisis institucionales como la atravesada por nuestro país en el 2001.
- Juicios por enriquecimiento ilícito a varios de nuestros funcionarios y gobernantes que han quedado en la nada a causa de irregularidades manifiestas de jueces y fiscales intervinientes.

- Miembros del Poder Judicial de la Nación designados arbitrariamente.
- Causas sobre desaparición de personas sin resolver; Julio López.
- Homicidios como los de Nora Dalmaso y García Belsunce.
- La persecución a los medios periodísticos, bloqueos en la distribución de diarios. Casos Clarín, La Nación y Papel Prensa.
- Investigaciones sobre contrabando y narcotráficos en las que obras sociales y sindicalistas se han visto involucrados. Pistas clandestinas de aterrizaje, el caso efedrina.
- Valijas sospechosas de origen Venezolano. Extraños personajes como Antonini Wilson.
- Especulaciones, silencios, desaparición de pruebas, confección de pruebas falsas. Los casos Amia y Embajada de Israel.
- La ola de secuestros en el país y particularmente en la provincia de Buenos Aires, que repentinamente dejaron de suceder.
- Los fondos destinados al Tren Bala que nunca se construyó.
- Los trenes que se compraron a España y que a la fecha se están oxidando en la provincia de Tucumán y en los Talleres de Malos Aires.
- Obras públicas que se inauguran y que nunca se habilitan o las que se inauguraron más de dos veces.
- Niños que mueren por desnutrición en las provincias de Chaco, Formosa y Salta; la falta de certeza en los índices de desnutrición infantil.
- El caso INDEC. Sus frustradas reformas legislativas.
- Casos no resueltos como Skanska y Grecco
- Enfermedades que habían sido erradicadas del mundo hace más de veinte años y que volvieron a la Argentina y que provocaron la caída de un Ministro de Salud de la Nación.
- Millones de pesos pertenecientes a las arcas de la ANSES que se deberían invertir en la actuales y futuras jubilaciones y pensiones pero que actualmente se "gastan y no se invierten" en el famoso *"futbol para todos"*
- El caso de la ex Ministra de Economía Felisa Miceli y su bolsa de miles de pesos y dólares hallada en el baño del Ministerio en cuestión, a causa de un simulacro.
- Las denuncias por subsidios de la ONCCA a empresas fantasmas.

- Empresas del Estado; sus procesos de creación y las pérdidas que aparejan. Casos Lafsa, Aerolíneas Argentinas y Enarsa.

Todos estos hechos y muchos más que de seguro no conocemos, son posibilitados o facilitados a causa de la falta de acceso a la información, a causa de que no se nos está permitido vigilar ni cuestionar los actos del príncipe.

La ciudadanía no puede conocer y por ende mucho menos controlar las acciones de nuestros administradores sin un auténtico marco jurídico y la voluntad de implementarlo. Y como lo hemos venido esgrimiendo a lo largo de la presente tesis, que es evidente que la posibilidad de que exista corrupción trae aparejada más corrupción, además de otras consecuencias ya analizadas.

CAPÍTULO IV. CONCLUSIONES DE LA INVESTIGACIÓN

- EL NUEVO CONOCIMIENTO ALCANZADO. Elementos claves.

La democracia depende inevitablemente de un pueblo informado, cuya posibilidad de acceso a la información le permite a éste, a la masa, involucrarse y participar de forma plena en la vida pública y cívica, haciendo posible de esta forma lograr una mejor calidad de vida. La democracia garantiza que el velo del misterio se corra para poder ver la realidad.

Pues resulta evidente que debemos referirnos a la importancia del acceso a la información, a la luz del principio de transparencia, como una de las características principales de la construcción de este derecho en América Latina y particularmente en la República Argentina, pero ello conlleva el replanteo y consecuente reconstrucción del modelo tradicional de administración.

Ya que a lo largo de la presente tesis surge como uno de los principales elementos la ineludible tarea e intervención del legislador, ante lo

cual la aprobación de leyes de Acceso a la Información, son más que necesarias, pero las mismas resultan insuficientes cuando carecen de medidas complementarias y de la voluntad política en el impulso del principio de transparencia, es decir todos estos elementos que también son esenciales deben acompañarse y conjugarse como el mecanismo interno de un reloj.

El conocimiento alcanzado de nada sirve sino va seguido de la acción. Por ende no solo necesitamos un marco normativo serio y sustentable, además precisamos que se aplique y para ello es imprescindible el compromiso en esa dirección de parte de nuestros administradores y, de la ciudadanía toda a los efectos de que ejerza su derecho, vigile su implementación, se queje cuando se lo limite, exija cuando corresponda y lo haga valer.

El compromiso a medias de nada sirve. Algunos artículos en nuestra Constitución, ciertas leyes jurisdiccionales, Instrumentos Internacionales a los que hemos adherido y un decreto con cuantiosas limitaciones en su práctica, no es libertad de información, es solo un listado de instrumentos a poner en marcha que al ser leídos suenan interesantes, pero que en la realidad carecen de operatividad.

Actualmente el plexo normativo nacional cuenta con unas 26.000 leyes de las cuales muchas han dejado de aplicarse por obsoletas, pues el derecho consuetudinario, la costumbre y el devenir de los tiempos lo superaron, hay leyes que no se aplican porque están derogadas tácitamente o porque llevadas a la práctica resultan inútiles por sí o por la misma burocracia administrativa de la autoridad de aplicación y control. Pero están también aquellas que promulgas por el PEN, paradójicamente jamás fueron reglamentadas, a tal situación se ha llegado con estas últimas que los propios legisladores y funcionarios como el Defensor del Pueblo de la Nación, deben solicitar su correspondiente reglamentación, mecanismo sin el cual no pueden ser puestas en ejecución.

Lo llamativo de este cuadro de situación es que en países como los Estados Unidos sus gobernantes se dan a la tarea de administrar el Estado, tan

solo con sus diecisiete (17) enmiendas y algunas pocas leyes especiales. Por lo que se demuestra a todas luces de lo que es capaz de lograr un país, un gobierno, un pueblo, cuando la voluntad es respaldo y sostén de este tipo de procesos de cambio.

Ahora bien además de normas y voluntad o de voluntad y marco jurídico, también debemos considerar otros elementos fundamentales como:

- **Luchar contra el lavado de dinero.** Planteando programas que incluyan capacitación y asistencia para la redacción de leyes, el fortalecimiento de la capacidad de los legisladores y el establecimiento de unidades de inteligencia financiera.
- **Reforma legislativa y judicial.** Elaboración de una ley contra la corrupción, que castigue efectivamente el soborno, el nepotismo y otros actos corruptos. Pues la corrupción se nutre de procesos opacos y de la falta de información.
- **Aumentar la información, la transparencia y la vigilancia pública.** La corrupción se da como hasta ahora pudimos observar, debido a la falta de información. Los gobiernos pueden carecer de información sobre lo que sus funcionarios están haciendo sobre el terreno y los consumidores de servicios gubernamentales pueden desconocer las reglas. Se puede reducir la corrupción aclarando las reglas y aumentando la transparencia. Cuando los beneficiarios participan en la vigilancia de los programas del gobierno también se reducen las oportunidades de corrupción.

Cabe entonces concluir que a fin de dar una verdadera lucha contra la corrupción, resulta imprescindible un enfoque amplio que encare sus múltiples causas y los problemas estructurales que le permiten prosperar.

Los dirigentes políticos, los funcionarios públicos, la sociedad civil, los medios de información, el mundo académico, el sector privado y las organizaciones internacionales también deben dar pruebas de valor y

perseverancia en la lucha contra la corrupción y el derecho a la libertad de información y acceso a la misma.

- Probable evolución si no se producen cambios normativos.

Si no se concretan los cambios normativos esperados, el pueblo será cada vez más ignorante, sin ejercicio de los derechos políticos ni civiles por parte de los ciudadanos no habrá control en medio de un caos creciente, se observará un aumento en el índice de hechos de corrupción, acompañado de un aumento también de la impunidad de aquellos sujetos activos de estos actos.

Pero además estos efectos conllevan otros directamente relacionados; una constante y cada vez mas agresiva y notoria devaluación del sistema democrático volviéndose una demagogia donde todo vale. Ya sostenía Platón al abordar las formas puras e Impuras de gobierno que, cuando la democracia pierde el rumbo se deforma volviéndose una demagogia donde el más corrupto se deviene en el gobernante de turno.

Cabe agregar que la corrupción contribuye a perpetuar a la pobreza, a la inequidad, al mal reparto de la riqueza, y que con ello devienen otras miserias como la decadencia institucional, ética y moral de las instituciones y del pueblo en general. La mala gestión de los asuntos públicos y la corrupción pueden ser el obstáculo más grande al desarrollo económico y social.

La corrupción coarta el desarrollo al desvirtuar el imperio de la ley y debilitar los cimientos institucionales de las que depende el crecimiento económico. Desfavorece a los pobres porque distrae servicios públicos de quienes más los necesitan y frena el crecimiento del sector privado.

El informe sobre desarrollo mundial de Banco Mundial (2004)³⁷ sostiene “...que la corrupción es un factor importante que inhibe la lucha contra la pobreza. Al observar que el crecimiento económico y los recursos financieros se necesitan para eliminar enfermedades y el analfabetismo (dos de las maneras más importantes en que los pobres pueden escapar de la pobreza), en el informe se señala que, con excesiva frecuencia, la corrupción mantiene atrasados a los países”.

A menudo, indica el informe *ut supra* referido, “...los servicios básicos tales como el abastecimiento de agua y electricidad, el saneamiento, la salud y la educación no satisfacen las necesidades de los pobres por problemas de acceso, calidad y asequibilidad. En la mayoría de los casos, detrás de esas deficiencias se ocultan problemas más profundos de rendición de cuentas”.

Pues estos problemas no son para nada menores, ya que producen tasas más elevadas de absentismo de los maestros, hacen que los medicamentos desaparezcan de las farmacias, o que estos no sean auténticos o que el dinero no llegue a los proveedores de servicios de primera línea y por ende, todo ello fomenta la corrupción.

En el informe se señala que una mejor rendición de cuentas podría contribuir a rectificar estos problemas. Se identifican como cuestiones fundamentales permitir que los pobres vigilen y disciplinen a los proveedores de servicios y mejorar los incentivos para que los proveedores atiendan las necesidades de los pobres. Pero para que todo ello funcione, estos pobres, los que se pretende que vigilen y disciplinen, deben para ello poder acceder a información la cual hoy no es libre y ejercer su derecho el cual hoy no está consagrado en nuestro país.

Otras consecuencias aparejadas por la falta de normativa y su debida aplicación, que hoy ya se instaló en algunos países de la región como en Argentina y Ecuador, es que si bien la última década en América Latina se

³⁷ www.bancomundial.org.

registra importantes avances en materia de desarrollo legal, el exceso de normas vinculadas a la libertad de expresión causa una pérdida de atención en el objetivo del derecho central que amparan.

Y que contrario a lo que se debería obtener, encontramos que la libertad de expresión se coarta, retrocediendo entonces muchos pasos en lugar de adelantarlos en el camino hacia el acceso a la información y los actos de gobierno. Tal es así que gobiernos de turno, ayudados por sindicalistas con enormes cuentas bancarias e inflados patrimonios, se han dado a la tarea de perseguir a medios de comunicación especialmente gráficos, como el caso de *“Clarín, La Nación y el bloqueo a Papel Prensa”* en Argentina.

Entonces, se torna evidente que no hay libertad de información, no hay límites a la corrupción y no hay voluntad de la dirigencia política para que ello se revierta. Y de continuar así esto también terminará afectando a los partidos políticos, en los cuales podemos observar que sus cuadros son viejos líderes que solo buscan sostenerse a como de lugar.

Y todos estos factores cabe destacar que lamentablemente repercutirán en las nuevas generaciones, es decir en el futuro de nuestra preciada democracia y obviamente de nuestro pueblo.

- Recomendaciones que plantea el nuevo conocimiento obtenido.

En cuanto a redacción de la estructura de toda norma marco, debemos destacar que las mismas se confeccionan respetando un determinado armado orgánico a observar: Con conceptos que deben definirse a veces taxativa o enunciativamente, ámbito de aplicación, sujetos con legitimación activa y pasiva, requisitos, presupuestos y fondos, organismos o autoridad de aplicación y control, excepciones a la reglas de apertura, secretos, sanciones y procesos administrativos y judiciales, además de la posibilidad de las adhesiones de los gobiernos jurisdiccionales.

Es decir que una ley de estas características deberá cumplir con presupuestos mínimos

- Asesoramiento Jurídico.

- Qué debe entenderse por información pública
- Quienes pueden solicitar información pública (legitimación activa).
- Quienes están obligados a brindar información pública (legitimación pasiva)
- Que información debe estar disponible y cual debe ser reservada.
- Qué o cual es el procedimiento adecuado.
- Cómo se estructura y funciona el órgano de control.

Además el objeto y alcance deben estar debidamente delimitados, el marco de la legitimación activa debe ser lo suficientemente amplio, pero no demasiado genérico.

Se deberá establecer en forma taxativa las excepciones al acceso y la información de carácter parcialmente reservado o confidencial.

Y para concluir podemos decir que éste marco general deberá también garantizar y respetar principios generales como:

- 1. Principio general de acceso. Indicando plazos para la respuesta y posibles prórrogas. En caso de negativa se deberá expresar las razones específicas.
- 2. Principio de gratuidad.
- 3. Principio de informalidad.

CAPÍTULO V. PROYECTO DE LEY DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA.

- Desarrollo del Proyecto de Ley.

CAPÍTULO I
Disposiciones preliminares
Definiciones

Artículo 1º.- La presente Ley tiene como objeto regular el derecho de acceso a la información pública a fin de permitir una mayor participación de todas las personas en los asuntos de interés público estableciendo los procedimientos necesarios para requerir, consultar y recibir información.

Artículo 2º.- A los efectos de la presente se considera:

Información pública: acumulación organizada de datos en un documento cuyo contenido es de interés general.

Documento: toda información registrada en un soporte papel, magnético, digital, informático, óptico, fotográfico o cualquier otro formato en el que se pueda guardar información. No se considera documento cuando se encuentra en proceso de elaboración.

Búsqueda de documentos: revisar manualmente o por cualquier medio, los registros de la dependencia con el fin de localizarlos e identificarlos para dar respuesta a la solicitud.

Entes privados, con o sin fines de lucro: son aquellos que persiguen un interés público, una utilidad general, un fin de bien común o cumplen funciones públicas o poseen información pública. Quedan comprendidos, entre otros, los entes privados a los que se les haya otorgado un subsidio o aporte proveniente del Estado Nacional, las instituciones o fondos cuya administración, guarda o conservación esté a cargo del Estado Nacional a través de sus jurisdicciones o entidades, las empresas privadas a quienes se les haya otorgado o se les otorgue, mediante permiso, licencia, concesión o cualquier otra forma contractual, la prestación de un servicio público o la explotación de un bien del dominio público.

Artículo 3º.- La aplicación del presente sistema alcanzará a los órganos de la Administración Pública central y descentralizada, a los entes públicos no estatales, a las universidades nacionales, institutos y colegios universitarios, a las corporaciones regionales, al Poder Legislativo de la Nación, a la Auditoría General de la Nación, a la Defensoría del Pueblo de la Nación, al Poder Judicial de la Nación y al Ministerio Público de la Nación. También será aplicable a los fondos fiduciarios integrados con bienes del Estado y a los entes privados, con o sin fines de lucro, que tengan fin público o posean información pública.

Artículo 4º.- A los fines de esta ley son competentes los tribunales contencioso administrativo federales cuando el obligado sea un ente u órgano estatal y los tribunales civiles y comerciales federales cuando el obligado sea un ente público no estatal o un ente privado.

CAPÍTULO II

Disposiciones generales

Legitimación activa

Artículo 5º.- Toda persona tiene derecho a solicitar, acceder y recibir información pública de los entes y órganos mencionados en el artículo 3º de la presente ley.

Artículo 6º.- Toda la información producida u obtenida por los órganos y entes públicos mencionados en el artículo 3º se presume pública, salvo la que se encuentre exceptuada por esta ley. Dichos entes y órganos deben prever la organización, sistematización y disponibilidad de aquella a través del establecimiento de archivos que permitan un fácil acceso.

En el caso de los entes privados comprendidos por esta ley, sólo se presume pública aquella información que sea de interés público o de utilidad general.

En ningún caso el ente u órgano requerido está obligado a realizar estudios o investigaciones para elaborar información pública que no se disponga al momento de efectuarse el requerimiento.

Cuando la información pública de los entes privados comprendidos en el artículo 3° haya sido remitida o se encuentre en poder de algún ente u órgano del Estado, en cumplimiento de alguna disposición expresa, la obligación de cumplir con lo establecido en esta ley recae en primer término en el ente u órgano del Estado que la tenga bajo su control.

Artículo 7°.- Todos los órganos y entes contemplados en el artículo 3° deben generar, actualizar y dar a publicidad un índice de la información pública que obre en su poder para orientar a las personas en el ejercicio del derecho de acceso a la información indicando, además, los horarios en que puede ser solicitada como así también los aranceles correspondientes, y toda otra información que contribuya a optimizar el ejercicio de este derecho.

CAPITULO III

Procedimiento

Artículo 8°.- La solicitud de información pública se instrumenta por escrito en un formulario entregado por la autoridad requerida.

El formulario que confeccionará el Poder Ejecutivo al reglamentar la ley, debe contener como mínimo espacio para que:

- a) El requirente identifique la dependencia dentro del ente u órgano a quien se le requiere la información.*
- b) El requirente complete sus datos personales, indicando: nombre, apellido, nacionalidad, domicilio, número de documento, teléfono y dirección de correo electrónico, si la tiene. Si se trata de una persona jurídica, se debe indicar además de los datos personales del que efectúa la solicitud en su representación, la denominación o la razón social y el domicilio de aquélla.*
- c) El requirente identifique la información pública solicitada de acuerdo a lo informado en el índice por el órgano o ente que corresponda.*

Además, consigne si lo que solicita es la consulta o la reproducción de la información.

d) El requirente indique el motivo de su solicitud, informando si se trata de fines periodísticos, académicos, científicos, benéficos u otro que expresamente determine la reglamentación.

e) El requirente firme el formulario.

f) La autoridad requerida, si es posible, fije la fecha y hora en que el requerido debe concurrir para acceder a lo solicitado o para tomar conocimiento sobre el trámite de su requerimiento. En estos casos, la entrega del formulario firmado y sellado constituye una notificación fehaciente.

g) La autoridad requerida notifique el costo de lo solicitado, el que estará a cargo del requirente, o si su pedido se encuentra exceptuado del pago del arancel. A tal fin, la reglamentación debe: determinar costos diferenciados teniendo en cuenta el tiempo de búsqueda, de análisis y/o el valor de la reproducción de la información solicitada, como así también los motivos expuestos. Sólo se exceptuará del pago del arancel cuando se trate de una consulta de documentos que no requiera búsqueda y/o análisis previo o ante la carencia debida y fehacientemente acreditada de recursos del requirente. En todos los casos, el arancel fijado se abona en el momento en que el requirente accede a la información salvo que éste haya incurrido en un incumplimiento anterior o que lo solicitado exceda del monto que debe fijar al respecto la reglamentación.

Lo consignado por el requirente en el formulario tendrá carácter de declaración jurada.

Artículo 9º.- El ente u órgano requerido debe responder el requerimiento en un plazo máximo de 20 días hábiles. El plazo se puede prorrogar por 15 días hábiles más si mediere alguna de las siguientes circunstancias:

a) Necesidad de buscar y reunir la información pública solicitada en otros establecimientos que están separados de la oficina que procesa el pedido.

b) Necesidad de buscar, reunir y examinar apropiadamente una voluminosa cantidad de informes separados y distintos que se soliciten en un solo pedido.

c) Necesidad de realizar consultas con otro organismo que tiene un interés importante en la determinación del pedido.

d) Toda otra circunstancia que por su relevancia imposibilite la entrega de la información pública en el plazo de 20 días hábiles.

Asimismo, si lo requerido resulta de imposible cumplimiento en los plazos anteriormente mencionados, el ente u órgano requerido fijará un nuevo plazo para satisfacer lo solicitado. En este caso la no aceptación por parte del requirente del plazo fijado deja habilitada la vía judicial directa, de carácter sumarísima ante los tribunales competentes, siempre que no exista un remedio judicial más idóneo.

Artículo 10.- La información pública debe ser brindada en el estado y en el soporte en que se encuentra al momento de efectuarse la solicitud, no estando obligado el ente u órgano requerido a procesarla, reorganizarla o entregarla en soporte alternativo. Sin embargo, cuando la información pública requerida contenga datos personales o perfiles de consumo, éstos deben ser preservados del conocimiento del solicitante de forma tal de no afectar intereses de terceros dignos de protección.

Artículo 11.- El órgano o ente requerido sólo puede negarse a brindar la información solicitada si se verifica que ésta no existe o que está incluida dentro de alguna de las excepciones previstas en esta ley. El silencio o la falta de motivación de la respuesta se presume como negativa a brindarla y deja habilitada la vía judicial directa, de carácter sumarísima ante los tribunales competentes siempre que no exista un remedio judicial más idóneo.

No se considera denegatoria la respuesta que, motivada en la voluminosidad, cantidad y dificultad para la reproducción de la información pública solicitada tienda a que el requirente modifique su pedido a fin de poder cumplir con su requerimiento.

Tampoco se considera denegatoria la respuesta del ente u órgano que ofrezca una vía alternativa para satisfacer el requerimiento siempre que se encuentre motivada en las circunstancias señaladas en el párrafo precedente, ni la respuesta motivada en el último párrafo del artículo 6º.

Artículo 12.- Las resoluciones que dicten los órganos o entes enumerados en el artículo 3º disponiendo la denegatoria de lo solicitado, la utilización de la prórroga prevista en el artículo 9º primer párrafo y la prórroga extraordinaria dispuesta en el artículo 9º último párrafo o la que ofrezca una vía alternativa para satisfacer lo requerido deben formularse por escrito y estar motivadas.

Artículo 13.- En caso que la información pública solicitada por el requirente esté disponible en medios impresos o formatos electrónicos disponibles en internet o en cualquier otro medio, se le hará saber a aquél la fuente, el lugar y la forma en que puede tener acceso a dicha información previamente publicada.

Artículo 14.- Los órganos y entes establecidos en el artículo 3º sólo se exceptuarán de proveer la información requerida cuando:

- a) Una ley específica establece o establezca el carácter confidencial, secreto o reservado de alguna información en resguardo de intereses superiores.*
- b) Se trate de datos personales protegidos por la Ley N° 25.326.*
- c) Por el tipo de información solicitada su acceso o reproducción pueda afectar la conservación de la misma.*
- d) Sea necesario establecer la reserva o la confidencialidad de determinada información por razones de seguridad, defensa, inteligencia, contrainteligencia, política exterior, política económica financiera, comercial, tributaria, industrial, científica o técnica. Dicha reserva o confidencialidad se establecerá mediante decreto, resolución o acordada.*
- e) A través de su publicidad pueda ocasionarse un peligro a la vida o seguridad de las personas o afectarse el derecho a la intimidad y al honor de éstas.*
- f) Se trate de información protegida por el secreto profesional.*

Artículo 15.- La declaración de reserva o confidencialidad prevista en el inciso d) del artículo 14 debe contener:

- a) El órgano, ente o fuente que produjo la información.*
- b) La fecha o el evento establecido para el acceso público. Ninguna información puede mantenerse como confidencial o reservada por más de treinta años, a excepción de la que hubiera sido proporcionada por una fuente diplomática.*

- c) La autoridad que adoptó la decisión y las razones que fundamentan la confidencialidad o reserva.*
- d) Las personas autorizadas a acceder a esa información preservando el carácter confidencial, en caso que las hubiere.*
- e) Las partes de información que son sometidas a confidencialidad o reserva y las que están disponibles para acceso al público.*

El ente u órgano que reserve o declare confidencial una información debe periódicamente de oficio o a pedido fundado de un interesado, revisarla a fin de evaluar si subsisten las razones que motivaron su no acceso al público. En caso de que no persistan los motivos por los cuales se procedió a su reserva o declaración de confidencialidad arbitrará las medidas necesarias para hacerla pública.

Una vez dada a publicidad ninguna información puede ser nuevamente reservada o declarada confidencial. Información parcialmente reservada o confidencial.

Artículo 16.- En el caso que exista un documento que contenga información exceptuada, los órganos y entes comprendidos por esta ley deben permitir el acceso a la parte de aquélla que no se encuentre alcanzada por los supuestos contemplados en el artículo 14.

Artículo 17.- Las notificaciones que deban realizarse se efectuarán por cualquier medio fehaciente.

CAPITULO IV

Responsabilidad del funcionario público

Artículo 18.- El funcionario público del órgano o ente requerido que obstruya injustificadamente el acceso a la información pública solicitada, o que la suministre sin fundamento en forma incompleta, o que permita el acceso a información exceptuada u obstaculice de cualquier modo el cumplimiento de

esta ley, incurrirá en falta grave a sus deberes resultándole de aplicación el régimen disciplinario pertinente, sin perjuicio de las responsabilidades que puedan corresponderle conforme lo previsto en el Código Civil y en el Código Penal de la Nación.

Artículo 19.- Los entes privados comprendidos por esta ley que obstruyan injustificadamente el acceso a la información pública solicitada, o que la suministren sin fundamento en forma incompleta, o que permitan el acceso a información exceptuada u obstaculicen de cualquier modo el cumplimiento de esta ley, serán sancionados con multa de quinientos pesos a veinte mil pesos, sin perjuicio de la responsabilidad civil que pueda corresponderles y de la penal prevista en esta ley en la que puedan incurrir las personas físicas requeridas.

Artículo 20.- Será reprimido con prisión de un mes a dos años el que indebidamente no suministre, oculte o destruya información pública que se encuentre en su poder o bajo su control y cuyo acceso garantiza esta ley.

CAPITULO V

Disposiciones especiales

Fuentes documentales

Artículo 21.- El Estado deberá abstenerse de contratar la explotación exclusiva de sus fuentes documentales.

Artículo 22.- El producido de las multas previsto en el artículo 19 se destinará al Fondo Especial de Nutrición y Alimentación Nacional creado por la Ley N° 25.724, Programa de Nutrición y Alimentación Nacional.

Artículo 23.- La Defensoría del Pueblo de la Nación será el organismo encargado de investigar, recibir, formular e informar a las autoridades responsables, las denuncias que se formulen en relación con el incumplimiento del presente régimen, las cuales deberán ser comunicadas y derivadas a la Oficina Anticorrupción a fin de que entienda en lo pertinente.

CAPÍTULO VI
Disposiciones transitorias
Caducidad

Artículo 24.- La información reservada o declarada confidencial por los órganos y entes previstos en el artículo 3º que tenga más de diez (10)años, caduca a los tres (3) años de entrada en vigencia de esta Ley, salvo que en forma fundada se proceda a su nueva reserva o declaración de confidencialidad.

Artículo 25.- Los órganos y entes enumerados en el artículo 3º deben en un plazo de ciento veinte (120) días hábiles a partir de la entrada en vigencia de la presente, tomar todas las medidas necesarias a fin de acondicionar su funcionamiento, determinando:

- a) Los regímenes de actuación y los responsables de suministrar la información pública que se solicite.*
- b) La dependencia u oficina que será la encargada de recepcionar los pedidos de información y derivarlos a quien corresponda.*
- c) Toda otra medida tendiente a hacer efectivo el cumplimiento de esta ley.*

CAPÍTULO VII
Disposiciones finales
Adhesión Y Vigencia

Artículo 26.- Invítase a las provincias y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires a adherir al régimen previsto en esta Ley.

Artículo 27.- Quedan derogadas todas las disposiciones que se opongan a la presente.

Artículo 28.- El Poder Ejecutivo nacional reglamentará la presente Ley dentro del término de sesenta (60) días de su promulgación.

Artículo 29.- De forma.

- BIBLIOGRAFÍA Y REFERENCIAS³⁸:

Alberdi Juan Bautista, (1856) *“Bases y puntos de partida para la organización política de la República Argentina; en Organización política y económica de la Confederación Argentina”*; Besanzon; París.

Asociación por los Derechos Civiles, Iniciativa Pro-Justicia de la Sociedad Abierta, *“Abuso de Publicidad Oficial y otras Restricciones a la Libertad de Expresión en Argentina”*. Open Society Institute. New York.

Basterra Marcela I. (2006) *“El Derecho Fundamental de Acceso a la Información Pública”*, Editorial Lexis Nexis Argentina.

Bianchi, Alberto B. (1999) *“Apunte preliminar para el estudio de la Historia del Derecho Constitucional”* en diario El Derecho del día 15 de julio de 1999. Buenos Aires.

Bianchi, Alberto B. (2002) *“Orígenes históricos del Derecho Constitucional (Un estudio sobre la formación de la constitución inglesa)”* revista R.A.P. N° 289. Buenos Aires.

Bianchi, Alberto B. (2003) *“Dos revoluciones que hicieron historia”* en el libro de homenaje al 150° Aniversario de la Constitución Nacional. Academia de Derecho y Ciencias Sociales de Buenos Aires.

Bielsa, Rafael. (1960) *“La Función Pública”*, Editorial De Palma. [Buenos Aires](#).

Bobbio, Norberto; Matteucci, Nicola y Pasquino, Gianfranco (1994) *“Diccionario de política”* 7° edición en español. Siglo XXI editores. México.

³⁸ Las referencias bibliográficas están indicadas de acuerdo a lo prescrito en las normas de las “Anglo American Cataloguing Rules, 2nd. Versión (AACR II)”.

Borda, Guillermo (1991) . *“Manual de Derecho Civil”*, 10ª edición actualizada, Ed. Abeledo-Perrot, Buenos Aires.

Diálogo Interamericano, “Acceso a la Información Pública en las Américas”, Buenos Aires, 11-12 diciembre, 2002, Pág. 5.

Ekmekdján, Miguel Angel (2000) *“Tratado de Derecho Constitucional”* Tomo I. 2º Ed. Depalma. Buenos Aires.

Fayt, Carlos S. (1974) *“Historia del pensamiento político: La Democracia”* Ed. Plus Ultra. Buenos Aires.

FOPEA, Foro de Periodismo Argentino, (2009) *“Análisis del proyecto denominado Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual”*.

García, M., Hormazábal, N., Mosalve, D., Rayo, C., Riffo, N., Rojas, T. Y Rosales, X (1999). El fenómeno de la corrupción desde una perspectiva psicosocial . [Seminario](#) en psicología. Concepción.

Gutiérrez Boada, John Daniel (2001) *“Los límites entre la Intimidación y la Información”*, Universidad Externado de Colombia, Bogotá.

Iriarte, Erick, Acceso a la Información Pública en la Participación Ciudadana en Gobiernos Locales y Regionales. CEPAL.

LAMBLE, Stephen, *“Freedom of information, a finish clergyman’s gift to democracy”* Freedom of information Review, No. 97, pp. 2-8.

Lavalle Cobo, Dolores; Rovere, Marta B. y Schmidt-Liermann, Cornelia (2002) *“Derecho y acceso a la información en Argentina”* , Fundación Konrad Adenauer.

L. Cobb y M. González. 2007. [Explicando la corrupción como un sistema de ciclos viciosos](#). *Security and defense studies review*, vol. 7, nº 1.

Messner, Johannes (1967) *“Ética Social, Política y Económica a la luz del Derecho Natural”*; Rialp, 1967, págs. 686/687

Mery Enrique González Fuenmayor. (2009), *“Representación Básica del Funcionamiento de las Normas Jurídicas”*. *Fundamentos, Postulados y Referentes Prospectivos de la Ciencia del Derecho. “El Derecho, las Normas Jurídicas y su Fenomenología”*. Maracaibo. República de Venezuela. INEMEGF, Instituto de Estudios Jurídicos.

Núñez, Ricardo. (1987) *“Manual de Derecho Penal”*, Parte Especial, Editorial Córdoba.

O' Brien, David M. (1983) *"El derecho del público a la información. La Suprema Corte de los E.U.A. y la Primera Enmienda Constitucional"* Publigráficos S.A. México.

Osorio, Manuel G., (1998) *"Diccionario de ciencias jurídicas, políticas y sociales"*, Ed. [Cabanellas de Las Cuevas](#).

Palazzi, Pablo, *El Derecho Legislación Argentina*, Boletín No.4, 26 de febrero de 1999, Buenos Aires, Argentina.

Palazzi, Pablo, "El Derecho de Acceso a la Información Pública en la ley N° 104 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, No. 011 - Junio de 1999".

Portella, Jorge G. *"Prudencia Versus Libertad de Información: Una Victoria del Sentido Común"*, Ed. 155-102.

Rivero, Angel (2000) *"Representación política y participación"* en la obra colectiva *"Manual de Ciencia Política"* Editor Rafael Del Águila. 2º Edición. Editorial Trotta S.A. Madrid.

Romero, César Enrique (1975) *"Derecho Constitucional"* Tomo I. Ed. Zavalía. Buenos Aires

Rossetti, Alfredo C. (1983). *"Introducción al estudio de la realidad estatal"* Establecimientos Gráficos Biffigandi S.R.L. Córdoba.

Sabine, George H. (1992) *"Historia de la teoría política"* Fondo de Cultura Económica. Buenos Aires.

Sabsay, Daniel, Onaindia, José , "La Constitución de los Argentino,. Análisis y comentario de su texto luego de la reforma de 1994". Edición Errepar, Quinta Edición actualizada y ampliada.

Sartori, Giovanni. (2003). "¿Qué es la democracia?" Ed. Taurus. Buenos Aires.

Segovia, Juan Fernando 1994 "La República de Aristóteles a El Federalista" en la obra colectiva "Los derechos del hombre y la idea republicana" Instituto Argentino de estudios constitucionales y políticos. Depalma. Mendoza.

Silva, C y Hernández, M.(1995) Las formas cotidianas de la corrupción: un [análisis](#) de [discurso](#). Revista latinoamericana de psicología ,29, 243-260

[Solar, David](#), "La aventura de la Historia", Revista, Año 6, Número 70. Agosto 2004. Pág. 101. Arlanza Ediciones S.A., Madrid.

The New Encyclopaedia Britannica (1993) voces: "Censorship" y "Constitution of the United States". The University of Chicago.

Villanueva, Ernesto (2003) *“Derecho de acceso a la información pública en Latinoamérica”* U.N.A.M. México.

Zarini, Helio Juan (1992) *“Derecho Constitucional”* Astrea. Buenos Aires.

W. K. C. Guthrie, Historia de la filosofía griega. VI: Introducción a Aristóteles, versión española de Alberto Medina González, Gredos, Madrid 1993.

Referencia Legal y Documental:

Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos

Constitución Política de Colombia

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Constitución de Finlandia

Constitución de la República Argentina

Decreto N° 1172/03, Acceso a la Información Pública de la República Argentina

Ley N° 19.549, de Procedimientos Administrativos de la República Argentina

Ley N° 22.285, de Radiodifusión de la República Argentina

Ley N° 26.522, de Servicios de Comunicación Audiovisual de la República Argentina

Archivo General de la Nación

Archivo General del Poder Judicial de la Nación

Archivo de la Honorable Cámara de Senadores

Archivo de la Honorable Cámara de Diputados

Biblioteca del Honorable Congreso de la Nación

Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación

Referencias Páginas de Internet:

www.alfa-redi.org: 25/08/2009

<http://www.bancomundial.org>: 25/08/2009

<http://www.banrep.gov.co>: 25/08/2009

<http://www.cartercenter.org/documents/1273.pdf>:2010

www.casarosada.gov.ar: 25/08/2009

www.clarin.com.ar: 25/08/2009

www.diputados.gov.ar: 25/08/2009
<http://www.diputados.gob.mx>: 25/08/2009
<http://www.freedominfo.org>: 25/08/2009
<http://huespedes.cica.es>: 25/08/2009
<http://info4.juridicas.unam.mx>: 25/08/2009
<http://www.infoleg.gov.ar>: 25/08/2009
<http://intranet.senado.gov.ar/html/index.html>: 25/08/2009
www.kas.org.ar: 25/08/2009
www.lanacion.com.ar: 13/07/2009
<http://www.om.fj>: 25/08/2009
<http://www.palermo.edu.ar>: 13/07/2009
http://www.ptn.gov.ar/ptn_informacion.html: 13/07/2009
<http://www.saij.jus.gov.ar>: 25/08/2009
<http://www.uia.mx/actividades>: 25/08/2009
<http://www.usembassy-mexico.gov>: 25/08/2009