

Voces: ADMINISTRACION PUBLICA ~ ACTO DE GOBIERNO ~ PUBLICIDAD DE LOS ACTOS DE GOBIERNO ~ DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACION PUBLICA ~ DIFUSION DE INFORMACION ~ LEY ~ PROYECTO DE LEY ~ PODER EJECUTIVO ~ DEMOCRACIA

Título: Ley de acceso a la información pública, los principios, los sujetos obligados y las excepciones

Autor: Gelli, María Angélica

Publicado en: LA LEY 27/09/2016, 27/09/2016, 1

Cita Online: AR/DOC/2969/2016

Sumario: I. La sanción de la Ley de Acceso a la Información Pública y su coyuntura social.— II. Finalidad y fundamentos en el Proyecto del PEN.— III. Los principios legales que fundan el derecho de acceso a la información pública.— IV. Cómo se define la información pública. Dilema resuelto por el legislador.— V. Derechos resguardados frente al deber de acceso a la información pública. Algunas incógnitas y las armonizaciones necesarias en una democracia genuina.

Abstract: La sanción de la Ley es un gran paso en orden a la transparencia, el control de la gestión estatal y el aseguramiento de los derechos. Según lo previsto en la Ley, ésta entrará en vigencia al año de su publicación en el Boletín Oficial. En ese lapso deberán prepararse los sujetos obligados para hacerla efectiva. Entre tanto, conservan plena vigencia los decretos 1173/2003 y 117/2016 como dispone la ley 27.275. Y por cierto, la doctrina de la Corte Suprema y las reglas ya establecidas sobre el derecho de acceso a la información pública.

I. La sanción de la Ley de Acceso a la Información Pública y su coyuntura social

La ley de aseguramiento del derecho de acceso a la información pública demoró largo tiempo en sancionarse pese a los intentos legislativos, a una opinión social favorable a ella y a que la República Argentina, sin esa ley, quedaba al margen de la mayoría de los países que ya la habían adoptado.

Pero, quizás, como sucedió con la Ley de Hábeas Data, esa morosidad en un punto resultó beneficiosa. Y ello porque a más del dictado del decreto 1173/03 del PEN, las demandas de las organizaciones sociales, la doctrina acerca de la operatividad del derecho de acceso a la información pública, la jurisprudencia internacional y las sentencias de la Corte Suprema de Justicia de la Nación fueron delineando el alcance de esa facultad ciudadana, la amplitud de la legitimación, los deberes de los poderes públicos ante esos requerimientos, los principios que rigen en la materia y el debate acerca de la ríspida cuestión acerca de qué debe de considerarse información pública.

Desde las normas constitucionales que fundaban la obligación de dar a publicidad los actos gobiernos, propia de la república democrática, hasta el derecho a la información expresamente establecido en el art. 13 de la Convención Americana de Derechos Humanos —al disponer que toda persona tiene derecho a buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de cualquier índole— se ampliaron los márgenes de lo que podría denominarse un derecho institucional.

Conocer para controlar, peticionar para corregir eventuales decisiones públicas equivocadas y a fin de elegir o mudar las elecciones políticas, favorecen el desarrollo de democracias genuinas. Aunque mediante el sufragio delega en los representantes la toma de las decisiones, la oportunidad de la participación —se la utilice o no— enriquece y legitima las medidas que se instrumentan luego de esa opción disponible. [¿\(1\)](#)

Una sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos emitida en "Claude Reyes y otro vs. Chile" (2006) sentó una regla sustantiva: la de la obligación del Estado parte en el conflicto de adoptar las medidas necesarias para asegurar a los afectados el derecho de acceso a la información bajo el control de Estado. [¿\(2\)](#) La peculiaridad del caso resulta importante, porque según los denunciantes el Estado se había negado a brindarles la información que habían requerido al Comité de Inversiones Extranjeras, sobre una empresa y el proyecto de deforestación que ésta llevaría a cabo. Dicho de otra manera, la información solicitada implicaba el control que el Estado debía ejercer sobre una actividad que podía afectar el ambiente.

Al atender la demanda la Corte Interamericana declaró violado el art. 13 de la Convención Americana y, además, que el Estado no había adoptado las disposiciones internas a fin de asegurar el derecho de acceso a la información. En la parte resolutive, dispuso que Chile debía entregar la información demandada o adoptar una decisión fundamentada al respecto; adoptar, en un plazo razonable, las medidas necesarias para garantizar el derecho de acceso a la información bajo el control del Estado y realizar, también en un plazo razonable, la capacitación de los órganos, autoridades y agentes públicos encargados de atender las solicitudes de acceso a la información bajo control del Estado.

En consecuencia de ese fallo, la República de Chile dictó una ley de acceso a la información pública y creó el Consejo de Transparencia para garantizar el cumplimiento de tales disposiciones. El presidente de ese Consejo, Jorge Jaraquemada, en ocasión de su visita a la Argentina, sostuvo que en Latinoamérica existe una "cultura de la opacidad, casi de secretismo"; que en los países de la región se considera que la información no tiene por qué ser revelada, cuestión que para el funcionario resulta algo "monárquica". [¿\(3\)](#) La tendencia, de todos modos y por el activismo social y las decisiones judiciales, va cediendo en esos Estados.

Otro precedente de la Corte Interamericana que merece mencionarse es "Gómez Lund vs. Brasil" CIDH

(2010). En el mismo sentido que "Claude Reyes", el Tribunal regional hizo mérito del derecho de acceder a los datos de personas desaparecidas y el consecuente deber del Estado de brindarlos, declarando, entre otros, violado el art. 13 de la Convención Americana de Derechos Humanos en punto al derecho de buscar y recibir información.¿ (4) Debe recordarse, en honor de la Corte Suprema de la República Argentina que, antes de ello, aplicando la garantía del hábeas data cuando todavía regían en el país las leyes de Punto Final y Obediencia Debida y no se había dictado la ley reglamentaria de esa garantía, se reconoció el derecho a la verdad —es decir, a conocer, a informarse— acerca del destino de familiares desaparecidos, en el caso "Urteaga" (1998).¿ (5)

Por otra parte, la Corte Suprema de Justicia de la Nación dictó entre 2012 y 2016 cuatro sentencias trascendentes que convalidaron el derecho de acceso a la información pública. En ellas, a más de reconocer los principios que rigen ese derecho, estableció doctrina esencial acerca de las características del obligado a rendir la información, aunque en términos estrictos no sea un ente estatal; la calidad del dato —personal que no se convierte en "sensible por el contexto"— y sobre la legitimación activa amplísima reconocida a "cualquier integrante de la comunidad".

Conviene tener presente que de acuerdo a la jurisprudencia de la propia Corte Suprema, el Tribunal elabora reglas y criterios acerca de los derechos que considera operativos cuando el legislador no los reglamenta.¿ (6) Y, agregó, hasta tanto los reglamente. Sin embargo, la doctrina de la Corte resulta pertinente después de la reglamentación legal ante eventuales disposiciones de la ley sancionada que resulten ambiguas, cuyo sentido no sea claro o que limiten irrazonablemente otros derechos y garantías esenciales de las personas, consagrados en la Constitución Nacional o en los Tratados de Derechos Humanos con jerarquía constitucional.

En "Asociación por los Derechos Civiles c. PAMI" (2012), la actora solicitó información al PAMI acerca del presupuesto que el organismo había destinado a publicidad oficial y sobre la distribución efectuada de esa publicidad. La demandada rechazó la solicitud alegando que no le era aplicable el decreto 1173/03 PEN, pues el ente no constituía una institución estatal. Aunque esta cuestión estaba fuera de duda, la Corte Suprema desestimó el argumento al afirmar que, no obstante no tener "naturaleza estatal", el PAMI, "dadas sus especiales características y los importantes y trascendentes intereses públicos involucrados" debe de brindar esa información en el marco de una sociedad democrática, pues se trata de una institución que "gestiona intereses públicos y que detenta una función delegada del Estado, siendo indiscutible la interrelación entre el ente demandado y la administración estatal". ¿ (7) Como se advierte, la regla establecida por la Corte Suprema consideró que en el caso se trataba de "información", ya que reunía dos requisitos concurrentes: a) se trataba de datos de interés público y b) el ente —sin ser estatal— ejercía una función delegada por el Estado.

El "CIPPEC" (2014) la demandante requirió, en 2008, al Ministerio de Seguridad Social, los datos referidos a: a) los beneficiarios, los intermediarios y los distribuidores de planes sociales; b) la aplicación y ejecución de esos planes sociales según el presupuesto; y, c) el alcance territorial del programa. ¿ (8) La negativa del Estado para informar fue original, aunque inconsistente. Alegó el derecho a la privacidad de los beneficiarios, garantizados en la ley de hábeas data; la protección de datos personales, presuntamente sensibles por el contexto y, por ello, susceptibles de generar estigmatización y discriminación.

La Corte rechazó el argumento al advertir que la Administración no obraba de buena fe, porque: a) las personas jurídicas —organizaciones sociales que distribuyen los planes— no tienen datos sensibles referidos a la privacidad; b) olvidaba el deber del Estado de "transparencia y máxima divulgación";¿ (9) la negativa estatal asumía cierta forma de "paternalismo";¿ (10) lejos de estigmatizar, el control social de la eficacia, eficiencia y razonabilidad contribuye a valorar la equidad de los planes sociales.¿ (11) Tal como lo señaló el Tribunal, el límite para quienes tratan datos personales no rige cuando existe un interés legítimo. Más todavía, agregó, cuando la información sirve para advertir la funcionalidad o la disfuncionalidad de la política social y contribuye a develar, examinar y evaluar el programa, sin clausurar el debate, para corregir las falencias, si las hubiera. Ponderando esos intereses, prevalece el de máxima divulgación y la publicidad debe de atravesar todas las etapas del obrar del Estado para prevenir la impunidad. ¿ (12) Vale la pena transcribir el párrafo debido a uno de los votos concurrentes —para contrastarlo con la defensa que entonces esgrimió el Estado al negar la información—: "La transparencia, no la opacidad beneficia a los vulnerables. Ayudarlos no es ignominioso, la ignominia es pretender ocultar a quienes se asiste, pretendiendo que impere el sigilo en el ámbito de la canalización de los fondos públicos. Fondos que, parece innecesario aclarar, no son del Ministerio sino de la sociedad toda".¿ (13)

De particular relevancia resultó el caso "Giustiniani, Rubén Héctor c/Y.P.F. S.A." (2015). El actor había solicitado "copia íntegra del acuerdo de proyecto de inversión que [Y.P.F. S.A.] había suscripto con Chevron Corporation para la explotación conjunta de hidrocarburos no convencionales en la Provincia del Neuquén". (14)

La Corte al reconocer el derecho del acto sostuvo que: a) el PEN tiene autoridad para gobernar Y.P.F., entre otras razones porque el gerente general de la compañía fue designado por la Presidenta de la Nación, quien escogió al entonces Ministro de Economía de la Nación como integrante del directorio y, además, reconoció en un decreto que integraba el Sector Público Nacional. Esta calidad no impedía que la compañía fuera regulada por normas de derecho privado, "a fin de dotar de flexibilidad y rapidez la gestión y operatoria de Y.P.F."; b) aunque ello no fuera así, la ley 26.741 —declarando de utilidad pública y sujeto a expropiación el 51 % del

patrimonio de Y.P.F.—, también declaró de "interés público nacional" el logro del autoabastecimiento de hidrocarburos como objetivo prioritario de la República Argentina, y, c) en consecuencia de ello, "la empresa desempeña importantes y trascendentes actividades, en las que se encuentra comprometido el interés público, por lo que no puede, en el marco de los principios de una sociedad democrática y de acuerdo a la jurisprudencia reservada, negar información de indudable interés público, que hace a la transparencia y a la publicidad de su gestión". (15)

Aunque la cuestión quedó resuelta en el ámbito judicial, la sanción de la ley 27.275 de Acceso a la Información Pública, aprobada el 14 de septiembre de 2016, puede reabrir el debate. En efecto, la ley dispone entre las excepciones a brindar información establecidas en el art. 8º, la "correspondiente a una sociedad anónima sujeta al régimen de oferta pública" (inc. m). Por cierto, el Tribunal en "Giustiniani" admitió de modo expreso que el derecho de acceso a la información pública, de interés público o bajo control del Estado, no es absoluto. Sin embargo mantuvo una regla razonable al respecto, a fin de "no tornar ilusorio el principio de máxima divulgación imperante en la materia". Así consideró que los sujetos obligados a emitir la información sólo pueden rechazar el requerimiento "si exponen, describen y demuestran de manera detallada los elementos y las razones por los cuales su entrega resulta susceptible de ocasionar un daño al fin legítimamente protegido". (16)

Por fin, en "Garrido c. EN - AFIP" (2016) el actor se presentó en su calidad de diputado y ciudadano con la finalidad de obtener información sobre el nombramiento de un agente de la AFIP y el estado en que se encontraba el sumario administrativo que se le había realizado a ese agente —a partir de 2010— por presunto contrabando. ¿(17) La Corte Suprema, en la misma dirección que en "CIPPEC", sostuvo que en la materia de derecho de acceso a la información pública la legitimación es amplia, basta con ser "integrante de la comunidad". ¿(18) Dicho de otra manera toda persona, todo habitante, tiene ese derecho. Es la consagración de la acción popular en la materia. ¿(19) A más de ello interpretó, como en aquel fallo, que el art. 11 de la Ley de Hábeas Data, "en tanto subordina la cesión de esos datos [personales] a un interés legítimo, no alcanza a aquellos supuestos relativos a información personal que forma parte de la gestión pública". En consecuencia, según el Tribunal, la carrera administrativa de un funcionario público no constituye un dato sensible. ¿(20)

Veamos, ahora, cómo y hasta qué punto estos antecedentes calaron hondo en el Proyecto de Ley que envió al Congreso el PEN y en la sanción de la ley 27.275 de DAIP.

II. Finalidad y fundamentos en el Proyecto del PEN

El 7 de abril de 2016, el Poder Ejecutivo Nacional envió al Congreso un proyecto de ley consagrando el derecho de acceso a la información pública. Motivó la disposición en el principio republicano de publicidad de los actos de gobierno, en la libertad expresiva que da base a la opinión informada, esencial antes y después de ser emitido el sufragio por el cuerpo electoral. Calificó al DAIP de herramienta fundamental de lucha contra la corrupción y de control ciudadano sobre el poder público. Fundó la ley en disposiciones de la Constitución Nacional, de los tratados de Derechos Humanos con jerarquía constitucional y en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y de la Corte Suprema de Justicia de la Nación. Acerca de estas sentencias mencionó, expresamente, los casos "Claude Reyes vs. Chile" (CIDH) y "ADC c. PAMI" y "CIPPEC" (ambos de la Corte Suprema). También dijo nutrirse de los proyectos legislativos presentados ante las Cámaras del Congreso e hizo mérito de la exhortación de la Corte Suprema a los legisladores a fin de que el Congreso sancionara la ley.

Por último incluyó el proyecto en el marco de un gobierno abierto, transparente y participativo. Indicó los sujetos obligados a proporcionar y poner a disposición la información pública y propició la creación de la Agencia de Acceso a la Información Pública, en el ámbito del Poder Ejecutivo Nacional, con autonomía funcional, autarquía financiera; propuso sendos y similares organismos en el ámbito de los otros poderes del Estado y de un Consejo Federal para la Transparencia a fin de coordinar las acciones en materia de transparencia entre el Estado nacional, las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

III. Los principios legales que fundan el derecho de acceso a la información pública

El Congreso de la Nación mantuvo el triple objetivo propuesto por el PEN: garantizar el efectivo ejercicio del derecho de acceso a la información pública; promover la participación ciudadana —¿también de la ciudadanía reacia a hacerlo?— y la transparencia en la gestión pública (art. 1º). En este punto la finalidad es instrumental y debe de estar enderezada, según lo entiendo, a facilitar por todos los medios posibles el conocimiento y la comprensión de los datos públicos. La tarea no siempre resulta sencilla y requiere incluir en los sistemas de educación formal la importancia de conocer esos datos, para controlar los desvíos del poder y elegir entre las opciones electorales.

Las competencias y funciones de la Agencia de Acceso a la Información Pública, previstas en la ley, están conectadas con la necesidad señalada en el párrafo anterior: la implementación de una plataforma tecnológica para la gestión de las solicitudes de información y sus respuestas; la apertura de un canal de comunicación con la ciudadanía con el objeto de facilitar la eficacia de las solicitudes de información; la elaboración y publicación de estadísticas sobre requirentes, información solicitada, denegatorias y cuestiones relacionadas con el control

ciudadano en la materia, y la difusión de las capacitaciones que se lleven a cabo a fin de conocer los alcances de la ley. La difusión de esta capacitación supone el hecho de la capacitación (art.¿24, inc. d), f), h) y n). En este sentido debería facilitarse también a los operadores educativos estos insumos que pueden emplearse en la educación e incluso replicarse en simulaciones programadas para interesar y desarrollar habilidades al respecto.

Después de establecer los objetivos de la ley, el Congreso agregó una serie de quince principios que —se dispone— fundan la norma. Es decir, sostienen los mandatos establecidos en la ley, pero además, dado que son principios —muchos de ellos ya reconocidos por la jurisprudencia regional y local—, constituyen pautas o criterios interpretativos, tamiz que debiera pasar, en especial, la interpretación de las materias y los datos que se deben informar y la aplicación de las excepciones, todo en la eventual coordinación que ello requiera para asegurar otros derechos eventualmente comprometidos con la información.

Los principios dispuestos son:

1. Presunción de publicidad. Esta presunción, en la ley, atañe a la información en poder del Estado, es decir, la que los órganos que lo integran generan o reciben. También, según lo interpreto, la que debiera estar en poder del Estado, según sus atribuciones. Si este es el alcance, se generaría la responsabilidad que prevé el art. 18 en caso de que los datos se pierdan. Es decir, que el hecho de extravío presupondría una obstrucción arbitraria o el mal desempeño previsto en la frase final del art. 7º.

2. Transparencia y máxima divulgación. El principio resulta aplicable a todos los sujetos obligados —no solamente a los estatales— y se refiere a la información en poder, bajo custodia o control del Estado. Es el criterio sentado en "Claude Reyes vs. Chile" (CIDH). Las limitaciones al acceso a la información pública deben pasar el test de proporcionalidad entre el interés defendido y el derecho asegurado en la ley.

3. Informalismo. Se desestiman las fórmulas rígidas. Se complementa con lo dispuesto acerca de los requisitos de la presentación establecidos en el art. 9º.

4. Máximo acceso. La información brindada debe de ser completa, desagregada y en la mayor cantidad de medios posibles. Este principio debe cumplirse en armonía con el siguiente y evitar que la cantidad de información impida conocer lo esencial. En consecuencia, el principio aplica en lo dispuesto en el Título II. Transparencia Activa, es especial, con el diseño de una página oficial en la red informática, por parte de los sujetos obligados (art.¿32). De este deber están exceptuados los "concesionarios, permisionarios y licenciatarios de servicios públicos o concesionarios permisionarios de uso de dominio público, en la medida en que cumplan servicios públicos y en todo aquello que corresponda al ejercicio de la función administrativa delegada; y contratistas, prestadores y prestatarios bajo cualquier otra fonema o modalidad contractual" (art.¿7º, inc. i). Tampoco tienen esa obligación "los concesionarios, explotadores, administradores y operadores de juegos de azar, destreza y apuesta, debidamente autorizados por autoridad competente" (art.¿7º inc. q).

5. Apertura. Refiere al acceso sencillo y la posibilidad de procesamiento, reutilización y redistribución de los datos, es decir, su difusión amplia más allá del requirente. Ello implica la calidad del almacenamiento de la información.

6. Disociación. Procura armonizar la eventual reserva de la información, admitida en la ley con la difusión de la no reservada en los casos en que se encuentren en la misma documentación. Por ejemplo, preservando secretos industriales o cuya divulgación pueda afectar la competencia.

7. No discriminación. Relacionado con la legitimación amplísima en materia de acceso a la información. Derivado del reconocimiento del acceso a la información, reconocido a toda persona humana o jurídica, pública o privada y sin requerir patrocinio jurídico, según lo dispone el art. 4º.

8. Máxima premura. En brindar la información, a fin de que conserve su valor informativo, por ejemplo, para obrar como resultado del dato o documento requerido y obtenido en tiempo oportuno.

9. Gratuidad. Salvo que se deba reproducir el documento (art.¿6º), porque la información debe entregarse en el estado en que se encuentre (art.¿5º).

10. Control. Del modo, la premura, la idoneidad con la que se brinde o deniegue la información. Constituye un principio-mandato para los organismos de fiscalización que crea la ley, en primer lugar sobre la Agencia de Acceso a la Información Pública.

11. Responsabilidad. Consecuencia del principio anterior. La ley califica de "mal desempeño" —se supone de los obligados— el incumplimiento de la ley. En el caso de los magistrados judiciales podría abrirse esta responsabilidad en dos direcciones; la información propia requerida por el solicitante y la falta de premura en atender eventuales acciones de amparo por denegatoria del sujeto obligado. La ley dispone que en caso de accionar judicialmente, corresponde que el procedimiento ante el juzgado de 1ª instancia en lo contencioso administrativo federal tramite por la vía del amparo (art.¿14).

12. Alcance limitado de las excepciones. Armoniza con el primer principio de presunción de publicidad pero, en este caso, aplica a todos los sujetos obligados y queda a cargo de éstos la acreditación de la excepción de la que consideren deben prevalerse.

13. In dubio pro petitor. Aquí el cumplimiento de este principio se extiende más allá de las prescripciones de la ley de acceso a la información pública para aplicarse a cualquier reglamentación —también a la que debe dictar el titular del PEN— que se refiera este derecho.

14. Facilitación. Constituye un deber de las autoridades pública en dos direcciones. Las autoridades no deben negarse a indicar si tienen el documento, obligación clarísima, y no deben negarse a difundirlo, excepto las excepciones establecidas en la ley. Pero, en este caso —la obligación de brindar la información— va de la mano con la posibilidad de que sea la autoridad la que evalúe que el eventual "daño causado al interés público sea mayor que el interés público de obtener la información". Este juicio crítico que debe efectuar la autoridad en la hipótesis prevista ¿estará libre de responsabilidad en caso de que el Poder Judicial revierta esa decisión negativa?

15. Buena fe. Corona todos los principios —como el principio lo hace, por otro lado, en todos los campos del derecho— y debe concretarse, además, en acciones concretas de los sujetos obligados, en especial a que "promuevan la cultura de la transparencia y actúen con diligencia, profesionalidad y lealtad institucional". Debe tenerse en cuenta que, en algunos casos, la "lealtad institucional" significará mantener la excepción y la reserva.

IV. Cómo se define la información pública. Dilema resuelto por el legislador

La delimitación de la información pública, constituye una cuestión crucial. En principio, el derecho de acceso a la información, ligado al control del poder estatal y a la transparencia en la gestión pública, ponía la obligación de informar en cabeza de los organismos estatales.

Sin embargo, otros entes no estatales pueden contar con información sustantiva para los integrantes de la comunidad, tal como lo que decidió la Corte Suprema en el ya citado caso "Asociación por los Derechos Civiles c. PAMI" (2012), ordenando que la información requerida fuera entregada. En este caso, el PAMI actuaba por delegación estatal y su actividad estaba interrelacionada con esa administración. Del mismo modo sucede con los servicios públicos prestados por vía de concesión. ¿Y entonces, qué principio establecer? ¿El que sostiene que la información es pública, porque el que la genera o controla es el Estado a través de sus órganos o entes descentralizados? ¿O es información pública por el interés relevante del dato, documento o actividad que se ejerce aunque esté en manos privadas?

La cuestión fue debatida y las dos alternativas fueron consideradas y propiciadas por mayorías y minorías en el análisis que las Comisiones pertinentes de la Cámara de Diputados de la Nación efectuaron a propósito de la ley. La minoría se pronunció por no confundir información pública con información en poder del Estado. La primera, según esta posición puede ser generada en el ámbito privado y como tal estar abierta al conocimiento de todos, si encierra un "interés general" del que se derivaría un derecho colectivo a la información. [\(21\)](#)

El Congreso, a mi modo de ver con ajustado criterio y ello sin desconocer la faz colectiva del derecho de acceso a la información pública, dirimió la discrepancia optando por identificar los sujetos obligados a proveer la información y a cumplir con los deberes impuestos en la ley.

Así, el art. 7° de la ley [27.275](#) principió por enumerar los llamados poderes del Estado y órganos extra poder obligados a proveer información: la Administración pública nacional, integrada por la administración central, los organismos descentralizados y las instituciones de la seguridad social; el Poder Legislativo y los órganos que funcionan en su ámbito; el Poder Judicial de la Nación; el Ministerio Público Fiscal; y el Ministerio Público de la Defensa y el Consejo de la Magistratura (art. [7°](#) inc. a), b), c), d) e) y f).

Son también sujetos obligados las empresas y sociedad del Estado, las sociedades anónimas con participación mayoritaria del Estado y todas aquellas organizaciones empresariales con igual participación estatal, en el capital o en la formación de las decisiones societarias (art. [7°](#), inc. g.). En cambio, si la participación estatal es minoritaria, están obligadas por la ley pero sólo en lo referido a esa participación (art. [7°](#) inc. h.).

Como ya se dijo, los "concesionarios, permisionarios y licenciatarios de servicios públicos o concesionarios permisionarios de uso de dominio público, en la medida en que cumplan servicios públicos y en todo aquello que corresponda al ejercicio de la función administrativa delegada; y los contratistas, prestadores y prestatarios bajo cualquier otra forma o modalidad contractual" están obligados por la ley (art. [7°](#), inc. i) tanto como "los concesionarios, explotadores, administradores y operadores de juegos de azar, destreza y apuesta, debidamente autorizados por autoridad competente" (art. [7°](#) inc. q), pero, al mismo tiempo, se encuentran exceptuados de mantener una página oficial en la red informática, a fin de facilitar la búsqueda y acceso a la información clara, estructurada y entendible, deber que pesa sobre todos los otros sujetos obligados y en la medida o sobre las cuestiones que establecen las respectivas disposiciones. Ya se verá, una vez que entre en vigencia la ley; y que ésta fue una buena solución.

Todas las organizaciones empresariales, partidos políticos, sindicatos, universidades o entidades privadas a las que se le hayan entregado fondos públicos, son sujetos obligados, en lo que se refiera a esos fondos (art. [7°](#), inc. j.). En el caso de los sindicatos, la delimitación de qué se consideran fondos públicos puede resultar problemática. Las cuotas por afiliación sindical no entrarían en la categoría, pero sí los aportes de la seguridad social obligatoria que administran los sindicatos, pues en esos casos actúan por delegación estatal.

Los Colegios Profesionales con control de la matrícula están comprendidos entre las "personas jurídicas públicas no estatales, obligadas en lo referido a todo lo regulado por el derecho público", así como en el caso en que reciban fondos públicos, o eventualmente algún tipo de aporte, en lo referido a esos fondos (art.¿7º, inc. l.).

Resulta relevante y pertinente para favorecer la transparencia, la inclusión de los fideicomisos constituidos en su totalidad o parcialmente con recursos o bienes del Estado Nacional (art.¿7º inc. m.). La experiencia próxima pasada avala esta decisión legislativa.

También las instituciones o fondos cuya administración, guarda o conservación esté a cargo del Estado Nacional (art.¿7º, inc. k.); los entes cooperadores con los que la administración pública nacional hubiera celebrado convenios que tuvieran como objeto la cooperación técnica o financiera con organismos estatales (art.¿7º, inc. n). El Banco Central de la República Argentina y los entes interjurisdiccionales en los que el Estado Nacional tenga participación o representación (y no sólo en la medida de estas últimas).

Como se advierte, la enumeración es amplia, pero, según lo entiendo, no taxativa. La participación estatal en otros supuestos no previstos en la ley, conforme al principio de presunción de publicidad, obligará a brindar información, a lo menos, en la medida de su participación.

V. Derechos resguardados frente al deber de acceso a la información pública. Algunas incógnitas y las armonizaciones necesarias en una democracia genuina

Las excepciones o limitaciones a la obligación de informar surgen del art. 8º de la ley y pueden provenir de otras disposiciones normativas. La reserva de información clasificada como confidencial o secreta, por razones de defensa o política exterior está indicada en primer lugar. Pero se dejan a salvo las políticas públicas en esa materia. Sobre el punto, el control de razonabilidad de proporcionalidad y ponderación entre intereses constituye un criterio para resolver casos dudosos. La justificación del secreto que eventualmente se alegue se impone como obligación de la autoridad que lo invoque.

Se establecen como excepciones las informaciones que pudieran poner en peligro el sistema financiero o bancario, el secreto industrial, comercial financiero, científico, o técnico con aptitud para poner en peligro la competitividad o los intereses —¿legítimos?— del sujeto obligado.

Lo que se conoce como "privilegio de confidencialidad" protege los informes de asesores jurídicos o abogados de la administración pública nacional, entiendo en la medida en que, eventualmente, no se afecte la defensa en juicio de terceros. La norma (art.¿8º, inc. f) dispone la confidencialidad para asegurar esa garantía, pero podría suceder lo contrario: que para preservar el derecho de defensa, debiera habilitarse la información con la debida prudencia.¿ (22)

También se resguarda el secreto profesional y la información referida a datos personales que no pueda disociarse, salvo que se cumpla con las condiciones de licitud establecidas en la ley¿25.326 y sus modificatorias. La información que pueda ocasionar un peligro a la vida o seguridad de las personas, la de carácter judicial vedada por otras leyes o compromisos contraídos por la República Argentina en tratados internacionales; la obtenida en investigaciones realizadas por los sujetos obligados que tuvieran el carácter de reservadas y cuya difusión pudiera frustrarlas.

Por último constituye una excepción que fue muy controvertida en el Congreso la referida a las sociedades anónimas sujetas al régimen de oferta pública. ¿Cómo se aplicará esta excepción, después del caso "Giustiniani"?

Las excepciones registradas cubren una variedad de derechos e intereses legítimos. Pero, al final del art.¿8º todas estas excepciones, a su vez, se limitan en virtud del siguiente mandato: "Las excepciones contenidas en el presente artículo no serán aplicables en casos de graves violaciones de derechos humanos, genocidio, crímenes de guerra o delitos de lesa humanidad". De la redacción no surge si el levantamiento de la excepción y, por ende, del secreto o reserva informativa, operará para evitar o prevenir la comisión de esos delitos o para punirlos, ni bajo qué condiciones o límites se aplicaría o qué categorías de sujetos estarán obligados a levantar el secreto, porque la norma es de carácter general, muy amplia e imprecisa. Advierto que el levantamiento del secreto profesional —o de conciencia que, según interpreto, lo contiene— puede afectar las garantías del derecho penal liberal. También puede afectar otros derechos humanos protegidos en las democracias genuinas.

Como quiera que sea, la sanción de la ley es un gran paso en orden a la transparencia, el control de la gestión estatal y el aseguramiento de los derechos. Según lo previsto en la ley, ésta entrará en vigencia al año de su publicación en el Boletín Oficial. En ese lapso deberán prepararse los sujetos obligados para hacerla efectiva. Entre tanto, conservan plena vigencia los decretos 1173/2003 y 117/2016 como lo dispone la ley¿27.275. Y, por cierto, la doctrina de la Corte Suprema y las reglas ya establecidas sobre el derecho de acceso a la información pública.

(1) Resulta paradigmático y aleccionador lo ocurrido con la disminución de subsidios al servicio de gas dispuesta por sendas resoluciones ministeriales, emitidas sin llamar a audiencias públicas para informar y "considerar" y "apreciar" lo que allí se dijera por los participantes. La omisión estatal de celebrar esas audiencias produjo la nulidad judicial de esas resoluciones decidida por la Corte Suprema, si bien parcial, pues

se mantuvo el efecto de la denominada "tarifa social" en caso de resultar más beneficiosa para el usuario. El tribunal, además, caracterizó —en obiter— cómo debían desarrollarse las audiencias y los efectos de ellas sobre las decisiones que en ejercicio de una atribución reconocida como propia debía de tomar la administración, al fijar las tarifas del gas. Cf. consid. 19 del primer voto de los jueces Lorenzetti y Highton de Nolasco —las audiencias serían puro ritualismo "si la autoridad no considerara fundadamente" los argumentos que allí se expusieran— y consid. 17 de la concurrencia del juez Rosatti —"los planteos que se formulan en las audiencias públicas deben ser apreciados obligatoriamente por la autoridad de aplicación al momento de resolver"—, en "Centro de Estudios para la Igualdad y la Solidaridad y otros c. Ministerio de Energía y Minería s/amparo colectivo". FLP 8399/2016/CS1 (2016). Dictada la sentencia, el Gobierno, como correspondía, la obedeció; las audiencias se realizaron por tres días consecutivos; el Ministro del área explicó la propuesta; cada quien dijo lo suyo con una participación que fue de mayor a menor según transcurrieron las jornadas y, hacia el final, en una conferencia de prensa aquel funcionario —Juan José Aranguren— expresó que "todo lo que se ha escuchado se va a considerar". Cf. La Nación, Buenos Aires, 19 de septiembre de 2016. *Política*, p. 8.

(2) Cf. "Claude Reyes y otro vs. Chile" CIDH. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 19 de septiembre de 2006. Serie C. N° 151. Declaración 1: Decisiones en 5, 7 y 8.

(3) Cf. RODRÍGUEZ NIELL, Paz - JARAQUEMADA, Jorge, "En Latinoamérica hay una cultura de la opacidad", La Nación, Buenos Aires, 16 de julio de 2014.

(4) Cf. "Gomes Lund vs. Brasil". CIDH. Excepciones preliminares, Fondo, Reparación y Costas. Sentencia del 24 de noviembre de 2010. Serie C. 219, P. 210. Declaración p. 6.

(5) Cf. "Urteaga, Facundo c. Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas". Fallos 321: 2767 (1998).

(6) Por ejemplo, en "Halabi", sobre el alcance de las acciones de clase. Cf. en especial, consid. 12 de la mayoría de fundamentos en "Halabi, Ernesto c. P.E.N. - ley;25. 673. dto. 1563/04 s/amparo" C.S. H. 270. XLII (2009).

(7) Cf. consid. 7°, 12 y 13 del voto de la mayoría de fundamentos integrada por los jueces Lorenzetti, Highton de Nolasco, Fayt, Maqueda, Zaffaroni y Argibay en "Asociación por los Derechos Civiles c. EN - PAMI (dto. 1173/03) s/amparo". C.S. A. 917. XLVI (2012).

(8) CIPPEC c. Estado Nacional - Ministerio de Desarrollo Social". Fallos 337: 256. C.S. C. 830. XLVI (2014).

(9) Cf. consid. 21 y 22 del primer voto integrado por los jueces Lorenzetti, Fayt y Maqueda, en "CIPPEC".

(10) Cf. consid. 28 del primer voto en "CIPPEC".

(11) Cf. consid. 30 del primer voto en "CIPPEC".

(12) Cf. consid. 26 del primer voto en "CIPPEC". La Corte menciona, sobre el punto y de modo expreso, la Convención contra la Corrupción.

(13) Cf. consid. 6° del voto concurrente de los jueces Petracchi y Argibay en "CIPPEC".

(14) Cf. consid. 1° de "Giustiniani, Rubén Héctor c/Y.P.F. S.A. s/ amparo por mora". CAF 37747/2013/CAI-CS1 (2015).

(15) Cf. consid. 11, 12 y 19; 9, 14 y 15; y 17, respectivamente del voto de la mayoría intergada por los jueces Lorenzetti, Fayt y Maqueda en "Giustiniani, Rubén Héctor c/Y.P.F. S.A. (Bastardillas agregadas).

(16) Cf. consid. 26 del voto de la mayoría en "Giustiniani, Rubén Héctor c/Y.P.F. S.A.".

(17) Cf. "Garrido, Carlos Manuel c. EN - AFIP s/amparo". CSJ 591/2014 (50/G) (2016)

(18) Cf. consid. 4° de "Garrido", voto unánime de los tres magistrados —Lorenzetti, Highton de Nolasco y Maqueda— que entonces conformaban el Tribunal.

(19) La Corte Suprema ha sido y es muy estricta en torno a la legitimación activa, exigiendo agravio concreto y desestimando las alegadas por legisladores y autoridades de partidos políticos en "representación" de diversos colectivos. Cf., al respecto, consid. 11 y 12 y 23 a 26 de "Abarca, Walter José y otros c. Estado Nacional - Ministerio de Energía y Minería y otro s/amparo". C.S. FLP.1319/2016/CS1. (2016), sobre las tarifas de electricidad. En el mismo caso, el Tribunal fue muy riguroso al examinar la legitimación invocada por el Secretario General de la Defensoría del Pueblo de la Provincia de Buenos Aires, y por ello la rechazó (cf. consid. 21 y 22). También desechó la legitimación del Club Social y Deportivo "12 de Octubre", por no resultar clara la representación que invocó (cf. consid. 28 y 29).

(20) Cf. consid. 4° y 7°, respectivamente de "Garrido".

(21) Cf. Cámara de Diputados de la Nación. Sesiones Ordinarias. 2016. Orden del Día N° 23. Impreso el 22 de abril de 2016, p. 9 a 11.

(22) Tal lo sucedido en el caso conocido como "Watergate". En consecuencia de ese caso, la Suprema Corte de los Estados Unidos ordenó el levantamiento del secreto de las conversaciones grabadas del presidente Nixon

con sus asesores. Cf. "United States vs. Nixon" 418 US 639. 94 S. Ct. 3090, 41 L. ED. 2d. 1039 (1974). Puede verse el análisis crítico de la sentencia en MILLER, Jonathan - GELLI, María Angélica - CAYUSO, Susana, "Constitución y Poder Político", Ed. Astrea, Buenos Aires, 1992, 2a reimp., t.¿II, ps. 783/792.