

Análisis de la Ley 27.275, de Derecho de Acceso a la Información Pública Argentina

Analysis of act 27.275, right to access public information in Argentina

Norma Fenoglio

Universidad Nacional de Córdoba, Argentina

Recibido: 14 de agosto de 2020

Aceptado: 2 de octubre de 2020

Resumen

El derecho de acceso a la información y a los documentos que la contienen sitúa al usuario en el centro de las preocupaciones y de las actividades del archivero. Se trata de un derecho de vital importancia porque procura la transparencia en el accionar del Estado y contribuye a que disminuya la corrupción.

En Argentina, varias normas intentaron canalizar esta aspiración ciudadana y finalmente, después de más de una década de idas y vueltas, el 14 de setiembre de 2016 el Congreso de la Nación sancionó la Ley 27.275.

En el presente trabajo, se realiza un análisis descriptivo del contenido de la ley 27.275, de derecho de acceso a la información pública argentina y, para verificar si reúne las características esenciales que debe contener una ley de esta naturaleza para que realmente sea efectiva, se revisan las propuestas que, desde lo teórico, formularon varios reconocidos autores iberoamericanos

Palabras claves: acceso a la información, Ley 27.275, Argentina, análisis

Abstract

The right to access information and documents places the customer at the center of the archivist's matters and activities. It is a vitally important right because it seeks transparency in the actions of the State and contributes to reducing corruption.

In Argentina, several regulations tried to channel this citizen aspiration and finally, after more than a decade of going back and forth, on September 14, 2016, the National Congress passed the Act 27.275.

We carry out a descriptive analysis of the content of Act 27.275, on the right to access public information in Argentina. Then, to verify if it meets the essential characteristics that a law of this nature must contain in order to be effective, we review the theoretical proposals made by several well-known Ibero-American authors.

Keywords: access to information, Act 27.275, Argentina, analysis

Introducción

“La información es un recurso para la administración, un insumo para el conocimiento, la gestión y la memoria. [...] contenida en los documentos de archivo, constituye la prueba de las actuaciones de los

funcionarios, así como la memoria institucional” (Fenoglio, 2019, p.17). El acceso a la información se ha convertido, en las últimas décadas, en la fuerza motora que une a un sinnúmero de organizaciones y movimientos civiles en todo el mundo. Sus

reclamos se relacionan, muchas veces, con inquietudes anticorrupción y otras, con la intención de mejorar la gobernabilidad (Pope, 2002).

Desde otro punto de vista, la función esencial del Archivo fue y es servir la información que contiene y, por lo tanto, sólo el acceso público justifica y legitima la conservación y la custodia de los documentos, más allá de su valor como patrimonio cultural. Su correcto tratamiento es fundamental para facilitar el acceso y, consecuentemente, para mejorar la gestión y facilitar su utilización como antecedente, como prueba o como fuente para investigaciones de cualquier índole. Dicho de otro modo, el derecho de acceso a los documentos sitúa al usuario en el centro de las preocupaciones y de las actividades del archivero y hace que los archivos sean entendidos y utilizados como fuentes de información para cualquier tipo de investigación. Es un derecho de vital importancia porque procura la transparencia en el accionar del aparato estatal, contribuye a que disminuya la corrupción e implica un mayor control del proceder de los funcionarios públicos. De allí la necesidad de una ley que garantice el acceso tanto a los documentos como a la información.

Cabe señalar que este tema forma parte de la tesis de doctorado en Estudios Sociales de América Latina titulada "Rol de los archivos en las democracias. El acceso a la información en Argentina, Colombia y Perú", defendida en junio de 2020, razón por la cual parte del texto es similar a dicha tesis.

Metodología

El objetivo de este trabajo es realizar un análisis descriptivo del contenido de la Ley N° 27.275, de derecho de acceso a la información pública en Argentina, y verificar si cumple los principios que, desde lo teórico, algunos autores y organismos internacionales consideran debe contener una ley de esta naturaleza para que realmente sea efectiva. Se trata de una investigación documental aplicada de carácter confirmatorio, en la que se utilizaron distintos métodos y técnicas, así como fuentes primarias y secundarias. Mediante la heurística se identificaron los instrumentos legales, que se interpretaron por medio de la hermenéutica. Se utilizaron los métodos descriptivo y comparativo para identificar, analizar y comparar publicaciones de reconocidos autores. La ley objeto de este estudio se trabajó con la técnica del análisis comparativo, método del derecho comparado de las ciencias jurídicas.

Desarrollo

Antecedentes

La Constitución Argentina contempla, desde su primera versión aprobada en 1853, el derecho de acceso a la información implícitamente en su artículo 1, al adoptar la forma republicana de gobierno, que presupone el principio de publicidad de los actos de gobierno. Además, el artículo 14 declara que todos los habitantes tienen el derecho, entre otros, de peticionar a las autoridades y de publicar sus ideas por la prensa sin censura previa.

La reforma de 1994 dio rango constitucional a varios tratados y declaraciones internacionales sobre derechos humanos, que incluyen el derecho de acceso a la información pública¹. También incorporó este derecho en forma expresa en varios apartados: el artículo 38, que establece que “los partidos políticos deberán dar publicidad del origen de sus fondos y patrimonio” y les garantiza “el acceso a la información pública y la difusión de sus ideas”; el artículo 41, que ordena a las autoridades proveer “a la información y educación ambientales”; con lo que se impone al Estado la obligación de garantizar la protección del derecho a un ambiente sano y la preservación de los recursos naturales; el artículo 42, que otorga el derecho a “una información adecuada y veraz” a los consumidores y usuarios de bienes y servicios; el artículo 43, que garantiza la protección de los datos personales obrantes en los registros o archivos estatales, mediante el recurso de hábeas data y, finalmente, el artículo 75, inc.19, que establece, como atribución del Congreso Nacional, proveer a la difusión de la investigación y el desarrollo científico y tecnológico.

En cuanto a leyes concretas, aunque parciales, relacionadas con el acceso a la información, se puede citar la Ley N° 25.152, de Administración de los recursos públicos,

cuyo artículo 8° enumera los documentos producidos en el ámbito de la Administración Nacional a los que se le reconoce el carácter de información pública, y establece que serán de libre acceso para cualquier institución o persona interesada en conocerla (Pérez, 2017, p.13).

Otros antecedentes fueron la Ley N° 25.831, que establece el Régimen de Libre Acceso a la Información Pública Ambiental y garantiza el derecho de acceso a la información relacionada con el ambiente que se encuentre en poder del Estado nacional, provincial, municipal, así como de entes autárquicos y empresas prestadoras de servicios públicos, sean públicas, privadas o mixtas; la Carta Compromiso con el Ciudadano aprobada por Decreto N° 229/2000, cuyo artículo 4, inciso e) instituye el derecho a obtener información clara, completa y veraz sobre las actividades de la Administración Pública Nacional; y el Decreto N° 1.172/2003 que contiene varios reglamentos, entre ellos el de acceso a la información pública en el ámbito del Poder Ejecutivo Nacional, incluyendo los organismos, empresas, entidades y diferentes dependencias que funcionen en su órbita (Pérez, 2017). Su artículo 10 dispone que los sujetos involucrados deben asegurar “un amplio y fácil acceso, y que deben generar, actualizar y dar a conocer información básica, con el suficiente detalle para su

¹ Declaración Universal de Derechos Humanos, Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, la Convención Americana sobre los Derechos Humanos (conocida como Pacto de San José de Costa Rica), Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y su Protocolo facultativo; Convención

sobre la Prevención y la Sanción del delito de genocidio; Convención Internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial; Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer; Convención contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes y Convención sobre los Derechos del Niño.

individualización, a fin de orientar al público en el ejercicio de su derecho” (Díaz Cafferata, 2009, p.171).

En 2001, la Oficina Anticorrupción presentó un proyecto de ley de acceso a la información en la Cámara de Diputados, el cual fue discutido y comparado con otras iniciativas de la sociedad civil durante 2003, 2004 y 2005 pero nunca llegó a aprobarse en el Senado. A partir de ese momento, diferentes instituciones, organizaciones no gubernamentales y medios de comunicación desarrollaron campañas de promoción y difusión de este derecho. En 2010 el tema volvió a la agenda parlamentaria, el Senado dio media sanción a otro proyecto, confeccionado sobre la base de varias iniciativas, pero no fue aprobado por la Cámara baja (Bertoni, 2011; Oyhanarte y Kantor, 2015).

Ley N° 27.275

Después de más de una década de idas y vueltas, iniciativas, acciones y proyectos (el último de los cuales había sido enviado por el Poder Ejecutivo en abril de 2016), el 14 de setiembre de 2016 el Congreso de la Nación, sancionó la Ley N° 27.275, que fue promulgada por el presidente Mauricio Macri por Decreto N° 1.044/2016 del 28 del mismo mes y publicada en el Boletín Oficial de la Nación el día siguiente. Fue reglamentada por Decreto N° 206/2017 el 28 de marzo de 2017 y, de acuerdo a lo dispuesto en su artículo 38 entró en vigencia el 29 de setiembre de 2017².

Tiene un total de cuarenta artículos y está conformada de la siguiente manera:

- TÍTULO Preliminar: (1 Artículo);
- TÍTULO I: Derecho de acceso a la información pública,
 - ✓ Capítulo I: Régimen general (6 artículos),
 - ✓ Capítulo II: Excepciones (1 artículo),
 - ✓ Capítulo III: Solicitud de información y vías de reclamo (10 artículos),
 - ✓ Capítulo IV: Agencia de acceso a la información pública (11 artículos),
 - ✓ Capítulo V: Responsables de acceso a la información pública (2 artículos);
- TÍTULO II - Transparencia Activa (3 artículos);
- TÍTULO III - Disposiciones de aplicación transitorias (6 artículos).

Una particularidad de esta norma, según Marcela Basterra, en el prólogo de *Ley de acceso a la información pública comentada*, es que aborda el derecho de acceso desde cinco planos diferentes: “a) derecho humano fundamental, b) instrumento para la participación ciudadana, c) elemento para garantizar otros derechos, d) herramienta para mejorar la gestión pública y, e) instrumento de control de la *res pública*” (Pérez, 2017, p.17).

Sus objetivos, de acuerdo al artículo 1, son “garantizar el efectivo ejercicio del derecho de acceso a la información pública, promover la participación ciudadana y la transparencia de

² Ver Texto completo de la Ley N° 27.275 en Anexo.

la gestión pública". Estos propósitos se asientan en quince principios: Presunción de publicidad, Transparencia y máxima divulgación, Informalismo, Máximo acceso, Apertura, Disociación, No discriminación, Máxima premura, Gratuidad, Control, Responsabilidad, Alcance limitado de las excepciones, *In dubio pro petitor*, Facilitación, y Buena fe, con lo que se pretende, según Adrián Pérez (2017), que el objeto no "constituya una mera declaración de intenciones" (p.28).

En concordancia con los principios de *informalismo* y *no discriminación*, cualquier persona humana o jurídica, pública o privada, sin necesidad de patrocinio letrado ni expresión de motivos puede ejercer el derecho de solicitar y recibir información pública (Art.4); en tanto, atento al principio de *máxima divulgación*, ésta (Art.5) debe ser entregada en formatos digitales abiertos y completa, si bien eso no genera la obligación de *procesarla o clasificarla*. Del mismo modo, por el principio de *gratuidad* el artículo 6 aclara que sólo corren por cuenta del solicitante los costos de reproducción. El artículo 8 responde al principio de *alcance limitado de las excepciones* al establecer específicamente las restricciones al acceso, con la aclaración de que deben estar fundamentadas y con la especificación final de que las excepciones "no serán aplicables en casos de graves violaciones de derechos humanos, genocidio, crímenes de guerra o delitos de lesa humanidad".

De conformidad al principio de informalismo, el procedimiento para solicitar información

(Art.9) es sencillo, ágil, puede realizarse por escrito o por medios electrónicos, y no requiere más formalidad que la identificación de la identidad y datos de la información que se solicita y de contacto del solicitante.

El artículo 2 establece que el derecho engloba la facultad de "buscar, acceder, solicitar, recibir, copiar, analizar, reprocesar, reutilizar y redistribuir libremente la información", con lo que se reconoce el derecho del ciudadano a ser informado y la obligación estatal de brindar la información que se solicite.

Estos preceptos colocan la Ley 27.275 a la vanguardia de las tendencias en cuanto a definición de derecho de acceso a la información pública. Precisamente, el artículo 3 define información pública como "todo tipo de dato contenido en documentos de cualquier formato que los sujetos obligados enumerados en el artículo 7 de la presente ley generen, obtengan, transformen, controlen o custodien" y documento como "todo registro que haya sido generado, que sea controlado o que sea custodiado por los sujetos obligados enumerados en el artículo 7 de la presente ley, independientemente de su forma, soporte, origen, fecha de creación o carácter oficial". Cabe destacar el hecho de que la información pública debe estar contenida en un documento, independientemente de su formato y soporte. El artículo 11 fija en 15 días hábiles el plazo para responder todo pedido de información, prorrogables por un término similar pero sólo en caso de que exista dificultad para reunir la información solicitada, en cuyo caso tal situación debe ser comunicada por acto

fundado al solicitante antes del vencimiento del plazo. Éste, a su vez, también por razones fundadas, puede solicitar la reducción del plazo. La denegatoria de un pedido no sólo tiene que estar debidamente fundamentada, sino que debe ser dispuesta por la autoridad máxima de la entidad. La falta de respuesta se considera denegatoria (Art.13) y habilita las vías de reclamo. El artículo 12 autoriza el suministro parcial de información, utilizando el sistema de tachas, en caso de que el documento solicitado incluya datos de acceso limitado.

El artículo 14 prevé una doble vía de reclamo: judicial y administrativa. La primera se debe tramitar por medio del amparo y la segunda, ante la Agencia de Acceso a la Información Pública, ente autárquico del Poder Ejecutivo, con autonomía funcional y rango de Secretaría del Estado, creado en el Capítulo IV (Arts.19 a 27). En dicho capítulo se especifican las atribuciones, competencias y funciones de esta Agencia, el procedimiento para seleccionar al director y las causales para su remoción.

Cada organismo está obligado (Art.30) a designar un responsable de tramitar las solicitudes en la propia entidad, con funciones específicas detalladas en el artículo 31, en tanto el artículo 28 obliga a los otros poderes del Estado involucrados por la ley (Poder Legislativo, Poder Judicial de la Nación, Ministerio Público Fiscal, Ministerio Público de la Defensa y Consejo de la Magistratura) a crear, en sus jurisdicciones, organismos similares a la Agencia de Acceso a la

Información Pública, con competencias y funciones semejantes.

Complementariamente, se crea el Consejo Federal para la Transparencia (Art.29) como “espacio para fomentar instancias de coordinación y cooperación interjurisdiccional en materia de políticas de acceso a la información, a nivel nacional y federal, respectivamente” (Pérez, 2017, p.96), constituido por un representante de cada Provincia y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires con funciones de cooperación técnica y de concertación de políticas en materia de transparencia y acceso a la información pública.

El artículo 32 refiere a la transferencia activa; enumera la información que debe publicarse, “en forma completa, actualizada, por medios digitales y en formatos abiertos”, de “manera clara, estructurada y entendible” para que la ciudadanía pueda tener un acceso directo y conocer funciones, acciones, resultados, estructuras y recursos de los órganos del Estado.

Finalmente, dado que Argentina es un Estado Federal, el artículo 36 invita a las provincias y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires a adherir a las disposiciones de la ley. Cabe destacar que varias provincias argentinas y la propia Ciudad Autónoma de Buenos Aires, al igual que muchos municipios argentinos, han dictado sus propias leyes de acceso a la información (varias incluso son anteriores a la Ley N° 27.275) con diferentes alcances.

Es de señalar que las disposiciones de la Ley 27.275 complementan las Leyes N° 19.549, de Procedimientos Administrativos, N°

25.188, de Ética en el ejercicio de la función pública, N° 25.326, de Hábeas Data y N° 26.856, que obliga a publicar las sentencias, acordadas y resoluciones del Poder Judicial. El Decreto reglamentario establece (Art.8, inc.a) que la información mantiene el carácter de reservada, confidencial o secreta durante 10 años, luego de los cuales debe analizarse la viabilidad de desclasificarla y que, en caso de utilizarse el sistema de tachas (Art.12) debe comunicarse al solicitante los motivos que lo causaron.

Análisis del cumplimiento de los principios internacionales

Para verificar si la Ley 27.275 reúne las características esenciales que debe tener una ley de acceso a la información, se revisaron las propuestas que, al respecto, hicieron varios reconocidos teóricos iberoamericanos: Carlos Cordero Sanz, Severiano Fernández Ramos, Santiago Díaz Cafferata, María Clara Güida y Toby Mendel.

Propuesta de Carlos Cordero Sanz

Sintéticamente, Carlos Cordero Sanz (2008) considera nueve puntos básicos que no pueden faltar en una ley de acceso a la información, para que sea realmente eficaz. Son ellos: 1) el acceso a la información es un derecho de todos; 2) el derecho se aplica a todas las entidades que desarrollen funciones públicas; 3) realizar las solicitudes debe ser sencillo, rápido y gratuito; 4) los funcionarios tienen la obligación de ayudar a los solicitantes; 5) el principio debe ser la

publicidad e interés público y el secreto debe ser la excepción; 6) las negativas deben estar justificadas y limitadas; 7) todas las personas tienen el derecho de apelar una decisión adversa; 8) los organismos públicos deben poner a disposición de la población la información esencial y trascendente que les corresponde y 9) el derecho debe ser garantizado por un órgano independiente (pp.65-67).

Todos estos requisitos están garantizados en la Ley 27.275. En efecto: el artículo 4 otorga este derecho a todas las personas, sin precisar límites e incluye a las personas jurídicas, es decir, a las instituciones, como sujetos del derecho. Están obligados a transparentar su información (Art.7) los tres poderes del Estado Nacional, con todas sus dependencias, el Consejo de la Magistratura, el Ministerio Público Fiscal, las empresas del Estado, así como los organismos autónomos, públicos y privados, que cumplan funciones o servicios públicos, incluidos partidos políticos, sindicatos y universidades. La solicitud puede presentarse “por escrito o por medios electrónicos” y sin formalidades; “a excepción de la identidad del solicitante, la identificación clara de la información que se solicita y los datos de contacto del solicitante” a los fines de posibilitar la comunicación entre las partes (Art.9).

La gratuidad es uno de los principios fijados en el artículo 1, además de estar especificada en el artículo 6. El artículo 8 establece taxativamente las excepciones y están especificados los casos de denegatoria (Art.13) y las vías de reclamo (Art.14). El

artículo 32 dispone la información esencial y trascendente que corresponde poner a disposición de la población. Para garantizar el cumplimiento efectivo del derecho se crearon dos organismos independientes: la Agencia de Acceso a la Información Pública (Art.19) y el Consejo Federal para la Transparencia (Art.29). Por otra parte, en todas las entidades debe existir un funcionario responsable del acceso a la información, una de cuyas obligaciones es “brindar asistencia a los solicitantes en la elaboración de los pedidos de acceso a la información pública y orientarlos sobre las dependencias o entidades que pudieran poseer la información requerida” (Art.31, ítem e).

Sugerencias de Severiano Fernández Ramos

Severiano Fernández Ramos (2008) sostiene que la ley debe ser lo más amplia y abarcativa posible y no limitarse a ordenar las reglas básicas, de modo que, por vía reglamentaria, sólo se definan los aspectos imprescindibles; pero advierte que una ley no es suficiente y que es necesario instrumentar políticas públicas de transparencia, que incluyan medidas complementarias, además de voluntad política. En cuanto a su contenido, estima que debe delimitar los sujetos titulares, los sujetos pasivos y las condiciones para el ejercicio del derecho. Asimismo, debe incluir las garantías administrativas básicas, las reglas de procedimiento y los aspectos relacionados con el deber de reserva o secreto de parte de los agentes públicos.

Considera que su ámbito de aplicación tiene que ser amplio y no debe confundirse con la Ley de Procedimiento Administrativo, pues sus objetivos son diferentes: el de “la Ley de Procedimiento es someter a unas garantías legales la actuación de las Administraciones en ejercicio de poder público, mientras que la Ley de Acceso a la Información es plasmar un principio horizontal de transparencia” (Fernández Ramos, 2008, p.128). Asimismo, entiende que debe existir coordinación entre la Ley de Acceso a la Información y las Leyes de protección de la privacidad, porque éstas delimitan informaciones que no pueden ser accesibles a terceros sin consentimiento del titular y, por lo tanto, restringen el derecho a la información. Del mismo modo, debe relacionarse con la legislación sobre archivos públicos, por cuanto la gestión integral de los documentos es indispensable no solo para el acceso, sino para que los documentos existan (es decir, que no hayan sido eliminados), sean localizables por la Administración e identificables por los ciudadanos, pues la conservación o eliminación de los documentos públicos se establece desde la legislación archivística, a través de la aplicación de la función archivística de evaluación. Finalmente, aconseja que la autoridad de aplicación de la Ley sea un organismo dotado de autonomía funcional o con personalidad jurídica propia, integrado por expertos.

Como ya se especificó, en la Ley 27.275 están delimitados los sujetos titulares (Art.4), los sujetos pasivos (Art.7) y las condiciones para el ejercicio del derecho (Art.5). Están

detallados el procedimiento (Art. 9, 10 y 11) y las excepciones relacionadas con el deber de reserva o secreto de parte de los agentes obligados (Art.8). Asimismo, las autoridades de aplicación (Art.19 y 29) tienen autonomía funcional. Sus disposiciones complementan las Leyes N° 19.549, de Procedimientos Administrativos, N° 25.188, de Ética en el ejercicio de la función pública, N° 25.326, de Hábeas Data y N° 26.856, que obliga a publicar las sentencias, acordadas y resoluciones del Poder Judicial. Sin embargo, no existe ninguna relación con la Ley N° 15.930, que regula el funcionamiento del Archivo General de la Nación. Más aún, la Ley 27.275 no hace referencia a los archivos ni a la gestión documental.

Opinión de Santiago Díaz Cafferata

Santiago Díaz Cafferata (2009) insiste en la conveniencia de que exista un marco legal único, sencillo y homogéneo en el país, que abarque a los tres poderes del Estado y a los sujetos privados obligados a brindar información pública, porque esto permite a los ciudadanos habituarse a un solo procedimiento. Subraya que la ley debe reconocer que el acceso a la información pública es un derecho de todos los ciudadanos y que éstos pueden recurrir a los tribunales ante su denegación; que es conveniente que el derecho pueda ser ejercido también por las personas jurídicas y los extranjeros residentes y no residentes en el país; que no sea necesario expresar los motivos de la requisitoria, que el trámite sea

sencillo, gratuito o que sólo incluya los costos de reproducción de la información que se solicite y que prevea plazos de entrega. Sin embargo, afirma que no es un derecho absoluto, sino que debe ser reglamentado y que deben establecerse las limitaciones. Además, considera que la ley debe especificar la información que los órganos estatales deben necesariamente producir, sistematizar y publicar y prever sanciones para quienes lo incumplan. En caso de información declarada secreta, este secreto debe ser acotado en el tiempo, en un plazo legalmente previsto, transcurrido el cual la información será de conocimiento público. Por otra parte, juzga esencial establecer el cuidado integral de los documentos estatales, para preservar la verdad histórica y sancionar penalmente su destrucción o adulteración voluntaria. Debe permitir el acceso a la información en cualquier tipo de soporte en tanto sea pública por su objeto, así como prever en forma expresa la existencia de excepciones en resguardo de otros derechos y, de ser necesario, establecer el principio de segregación de la información.

En cuanto a estas propuestas, como ya se vio, se cumplen los requisitos de ser un derecho para todos los ciudadanos, incluso las personas jurídicas (Art.4), de existir recursos y vías de reclamo en caso de denegación del pedido (Art.14), de que el trámite es gratuito y sólo los costos de reproducción están a cargo del solicitante (Art.6), así como de la información mínima (transparencia activa) que debe publicarse (Art.32).

Está establecido también (Art.4) que no es necesario expresar los motivos de la solicitud, en tanto los artículos 5 y 11 determinan la forma y los plazos de entrega de la información y el artículo 12 autoriza el sistema de tachas en caso de documentos que contengan datos cuyo acceso esté limitado; el artículo 8 fija las limitaciones y excepciones al ejercicio del derecho y las sanciones por incumplimiento están dispuestas en el artículo 24 inciso q.

Con relación a la información declarada secreta, el decreto reglamentario (Art.8) establece que dicho estado se mantiene 10 años desde su producción, transcurridos los cuales se debe analizar la posibilidad de desclasificarla.

Coincidimos con la propuesta de Díaz Cafferatta en la conveniencia de un marco legal único, sencillo y homogéneo en el país, porque la normalización de los procedimientos facilita el acceso de los ciudadanos. Sin embargo, el hecho de que la Argentina sea un país federal permite a cada provincia legislar según sus valores y necesidades.

Por otra parte, en la Ley 27.275, por su falta de relación con los archivos y la gestión documental, no está previsto ningún cuidado de los documentos estatales, con lo que no se tiene en cuenta la preservación de la verdad histórica ni existen sanciones a quienes destruyan o adulteren documentos.

Apreciaciones de María Clara Güida

Para María Clara Güida (2014), una ley de acceso a la información pública “no debe

preverse como una mera respuesta del Estado ante la solicitud de los particulares, sino como parte de una política pública digital integral en materia de gobierno abierto” (p.69). Considera fundamental que la norma prevea la transparencia activa por sobre la pasiva y garantice el acceso a la información “de manera completa, adecuada, oportuna y veraz a través de procedimientos expeditos y sencillos y de sistemas de búsqueda, desagregación y procesamiento de la información pública y de los datos que la configuran” (p.69). Entiende, además, que debe tener en cuenta la utilización de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) para facilitar la obtención de la información.

Con relación al uso de las nuevas tecnologías a las que se refiere esta autora, el artículo 5 establece la obligación del Estado de entregar la información en formatos digitales abiertos. Está prevista la transparencia activa (Art.32) y se garantiza un procedimiento rápido y sencillo tanto para la solicitud como para la entrega de los datos solicitados (Art.9 a 12). En nuestro país, como sugiere María Clara Güida, esta ley forma parte de la política de gobierno abierto del Estado, existente al momento de su sanción.

Principios de Artículo 19

Toby Mendel (2009), finalmente, cita nueve principios publicados por la Organización No Gubernamental *Artículo 19* con relación a las mejores prácticas en materia de la legislación sobre el derecho que nos ocupa, los cuales se

apoyan en la legislación internacional y regional, la práctica y los principios generales reconocidos por la comunidad de las naciones. Son ellos: 1°) “La legislación sobre la libertad de información debe guiarse por el principio de la transparencia máxima” (p.39); 2°) “Las entidades públicas deben tener la obligación de publicar la información clave” (p.41); 3°) “Las entidades públicas deben promover activamente la apertura gubernamental” (p.42); 4°) “Las excepciones deben definirse clara y exigentemente, y con sujeción a pruebas estrictas de ‘daños’ e ‘interés público’” (p.43); 5°) “Deben tramitarse las solicitudes de información de manera oportuna y justa, y debe estar disponible una revisión independiente de cualquier rechazo” (p.46); 6°) “No se debe impedir que los individuos soliciten la información mediante costos excesivos” (p.48); 7°) “Las sesiones de las entidades públicas deben estar abiertas al público” (p.48); 8°) “Las leyes que sean inconsistentes con el principio de la transparencia máxima deben modificarse o eliminarse” (p.49) y 9°) “Los individuos que proporcionen información sobre las acciones incorrectas (denunciantes) deben recibir protección” (p.50).

Estos principios están totalmente previstos en la Ley 27.275. En efecto, la transparencia es uno de los objetos y uno de los principios en que se basa la ley (Art.1); la apertura gubernamental y la obligación de publicar la información “en forma completa, actualizada, por medios digitales y en formatos abiertos” están establecidas en el artículo 32 y las excepciones al acceso están definidas en

forma clara en el artículo 8, en cuyo párrafo final, como se dijo, se aclara que dichas excepciones no se aplicarán en casos de “violaciones de derechos humanos, genocidio, crímenes de guerra o delitos de lesa humanidad”. El artículo 12, repetimos, establece la obligación de suministrar la información utilizando el sistema de tachas, cuando existan datos considerados secretos, con lo que se cumplimenta el principio de precedencia de la transparencia sobre cualquier otra ley que se le oponga o contradiga.

El procedimiento para realizar la solicitud, así como el plazo para recibir la respuesta y las vías de reclamo en caso de denegatoria o incumplimiento, están especificados en los artículos 9 a 18. El único costo que debe solventar el solicitante es el de reproducción del documento solicitado.

El Principio 7 de *Artículo 19* plantea que las sesiones de las entidades públicas deben ser abiertas al pueblo, entendiendo que el derecho a la información no se debe aplicar solo a la información registrada, sino también a la oral, durante una reunión. Esta condición no está prevista en la Ley 27.275 y el mismo Toby Mendel (2009) considera que “en la práctica es raro, aunque no desconocido, que las leyes sobre el derecho a la información requieran que las sesiones de las entidades públicas sean abiertas” (p.49).

En cuanto a la protección para los denunciantes, Toby Mendel (2009) considera que “es importante para cambiar la cultura del secreto dentro del gobierno y fomentar un clima de apertura” (p. 50). La ley de derecho

de acceso a la información pública argentina no incluye ningún artículo que proteja específicamente al funcionario que proporcione información sobre alguna acción incorrecta de la entidad o de alguna de sus autoridades, pero esta garantía se cubre en la Ley de Ética Pública N° 25.188.

Conclusiones

En Argentina hubo muchas propuestas, innumerables proyectos, idas y vueltas, hasta que finalmente se sancionó la Ley N° 27.275, que tiene algunas carencias, pero es un gran paso hacia el perfeccionamiento de la democracia.

Como vimos, en ella están previstos la casi totalidad de los requisitos que los teóricos consideran debe tener una ley de este tipo para que sea efectiva, lo cual es sumamente positivo. Sin embargo, lo esencial es verificar si es aplicable, si el ciudadano hace uso de ella y si su vigencia produjo transformaciones en las administraciones y en la conducta de los ciudadanos, ya que de nada vale tener un derecho si no es ejercido por la sociedad y la mera existencia de una ley no garantiza su efectividad y aplicación integral.

En efecto, el acceso a la información comporta como sostiene Oyhanarte y Kantor la modificación de comportamientos, hábitos y expectativas que trascienden su consagración en normas; para lograrlo es imprescindible un compromiso real, activo y genuino tanto de las autoridades políticas como de todos los actores sociales, a fin de optimizar la transparencia de las administraciones, alentar

el compromiso cívico, lograr la participación ciudadana en las decisiones públicas y profundizar la democracia del país.

A menudo, uno de los mayores obstáculos para acceder a la información es la falta de archivos organizados ya que el manejo idóneo de los documentos oficiales es, atento lo plantea Mendel, central para la aplicación efectiva del derecho a la información. Por ello, nos preocupa su falta de relación con los archivos. Insistimos en que es imprescindible la existencia de archivos organizados en base a una gestión documental sistemática y completa, para garantizar la disponibilidad y la accesibilidad de los documentos.

El ejercicio del derecho de acceso a la información pública por parte de los ciudadanos es una prueba de la transparencia de un país. De allí, una vez más, la importancia y el valor de la existencia de una ley que lo garantice.

Referencias

- Bertoni, E.A. (2011). *Libertad de información. ¿Tres palabras inofensivas? Leyes de acceso a la información y rol de la prensa*. The International Bank for Reconstruction and Development /The World Bank. Disponible en: <http://www.palermo.edu/cele/pdf/Bertoni-LibertaddeInformacionyPrensa.pdf> .
- Cordero Sanz, C. (2008). Derecho de acceso a la información y transparencia: herramientas necesarias para la democracia en una sociedad abierta.

En M. Sánchez de Diego Fernández de la Riva (Coord.) y otros, *El derecho de acceso a la información pública*. Actas del Seminario Internacional Complutense Madrid, 27 -28 junio 2007 (pp.55-67). Madrid: CERSA. Disponible en: http://eprints.ucm.es/8946/1/MANUEL_SANCHEZ_DER_ACCESO_V14_2.pdf.

Díaz Cafferatta, S. (2009). El derecho de acceso a la información pública: situación actual y propuesta para una ley. *Lecciones y Ensayos*, N° 86, 151-185. Disponible en: <http://www.derecho.uba.ar/publicaciones/lye/revistas/86/06-ensayo-diaz-cafferata.pdf>.

Fenoglio, N.C. (2019). *Rol de los archivos en las democracias. El acceso a la información en Argentina, Colombia y Perú*. Tesis de doctorado en Estudios Sociales de América Latina, CEA, FCS, Universidad Nacional de Córdoba. Inédita.

Fernández Ramos, S. (2008). Diez anotaciones para una ley española de acceso a la información pública. En M. Sánchez de Diego Fernández de la Riva (Coord.) y otros. *El derecho de acceso a la información pública*. Actas del Seminario Internacional Complutense Madrid, 27 -28 junio 2007 (pp.122-135). Madrid: CERSA. Disponible en: [http://eprints.ucm.es/8946/1/MANUEL](http://eprints.ucm.es/8946/1/MANUEL_SANCHEZ_DER_ACCESO_V14_2.pdf)

[SANCHEZ DER](#)
[ACCESO V14 2.pdf](#).

Güida, M.C. (2014). El acceso a la información pública en la era del conocimiento: la gran deuda argentina. En G. C. Salvia (comp.), *Desafíos para el fortalecimiento democrático argentino* (pp-59-70). Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Fundación Cadal, Konrad Adenauer Stiftung.

Mendel, T. (2009). *El derecho a la información en América Latina. Comparación jurídica*. Quito: UNESCO, EC/2008/CI/PI/13. Disponible en <http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001832/183273s.pdf>.

Oyhanarte, M. y Kantor, M. (2015). El derecho de acceso a la información pública en la Argentina. Un análisis de su situación normativa y su efectividad. En M. Batch et al, *Poder Ciudadano, Corrupción y Transparencia, Informe 2014*. (pp. 253-280). Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Eudeba. Disponible en [http://acij.org.ar/sin_corrupcion/wp-content/uploads/2016/10/Libro Poder Ciudadano CapVII-Acceso-a-la-informacion-publica.pdf](http://acij.org.ar/sin_corrupcion/wp-content/uploads/2016/10/Libro_Poder_Ciudadano_CapVII-Acceso-a-la-informacion-publica.pdf)

Pérez, A. (2017). *Ley de acceso a la información pública comentada*. Secretaría de Asuntos Políticos e Institucionales, Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda de la Nación.

Pope, J. (2002). *Access to information: whose right and whose information?*. 01 Global Corruption 27/11/02 – pp.8-23. Disponible en <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/APCITY/UNPAN008434.pdf>

Norma Fenoglio es docente de la UNC y Doctora en Estudios Sociales Latinoamericanos - CEA - UNC
Correo electrónico: norma.cfenoglio@yahoo.com.ar

Fuentes

Constitución de la Nación Argentina.

Disponible en

http://www.mininterior.gov.ar/asuntos_politicos_y_alectorales/dine/infogral/archivos_legislacion/Constitucion_argentina.pdf

Ley N° 27.275, de Derecho de Acceso a la Información Pública, sancionada el 14/09/2016 y publicada el 29/09/2016.

Disponible en

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