



*H. Cámara de Diputados de la Nación*

**PROYECTO DE LEY**

***El Senado y Cámara de Diputados,...***

**REGLAMENTACIÓN DEL DERECHO CONSTITUCIONAL**

**DE ACCESO A LA INFORMACIÓN**

**CAPÍTULO I**

**DISPOSICIONES GENERALES**

**Artículo 1º.- Objeto.** El objeto de la presente es reglamentar el derecho de acceso a la información y la obligación del sector público nacional de hacer pública la información que obre en su poder o bajo su control o que haya sido producida por o para dicho sector.

**Artículo 2º.- Legitimación.** Toda persona tiene derecho a solicitar, acceder y recibir información de cualquier órgano perteneciente al sector público nacional, del Poder Legislativo de la Nación, de la Auditoría General de la Nación, de la Sindicatura General de la Nación, de la Defensoría del Pueblo de la Nación, del Poder Judicial de la Nación y del Ministerio Público de la Nación.

A los efectos de esta ley se considera que el sector público nacional está integrado por:

- a) Administración nacional, conformada por la administración central y los organismos descentralizados, comprendiendo en estos últimos a las instituciones de seguridad social;
- b) Empresas y sociedades del Estado, que abarca a las empresas del Estado, las sociedades del Estado, las sociedades anónimas con participación estatal mayoritaria, las sociedades de economía mixta y todas aquellas otras organizaciones empresariales donde el Estado nacional tenga participación mayoritaria en el capital o en la formación de las decisiones societarias;
- c) Entes públicos excluidos expresamente de la administración nacional, que abarca a cualquier organización estatal no empresarial, con autarquía financiera, personalidad jurídica y patrimonio propio, donde el Estado nacional tenga control mayoritario del patrimonio o de la formación de las decisiones, incluyendo aquellas



*H. Cámara de Diputados de la Nación*

entidades públicas no estatales donde el Estado nacional tenga el control de las decisiones;

d) Fondos fiduciarios integrados total o mayoritariamente con bienes y/o fondos del Estado nacional.

Las disposiciones de la presente ley serán aplicables a las organizaciones privadas a las que se hayan otorgado subsidios o aportes provenientes del sector público nacional, así como a las instituciones o fondos cuya administración, guarda o conservación esté a cargo del Estado Nacional a través de sus jurisdicciones o entidades y a las empresas privadas a quienes se les haya otorgado 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.- Principio de publicidad.** Todas las actividades de los órganos mencionados en el artículo 2º estarán sometidas al principio de publicidad de sus actos.

Toda información producida u obtenida por o para los organismos mencionados en el artículo 2º, o que obre en su poder, o esté bajo su control, es pública, con las únicas excepciones previstas en el artículo 16º.

Los funcionarios responsables deberán prever una adecuada organización, sistematización, publicación y disponibilidad, asegurando un amplio y fácil acceso.

**Artículo 4º.- Tipo de información.** A los efectos de la presente ley, se entiende por información toda aquella que conste en documentos escritos, fotográficos, grabaciones, soporte magnético, digital o en cualquier otro formato, y que haya sido creada u obtenida por los órganos mencionados en el artículo 2º, o que obre en su poder o bajo su control, o cuya producción haya sido financiada total o parcialmente por el erario público, o que sirva de base para una decisión de naturaleza administrativa, incluyendo las actas de las reuniones oficiales.

En particular, todo organismo tiene la obligación de poner a disposición del público:

a) La información contenida en documentos escritos, fotografías, grabaciones, soporte magnético o digital, o en cualquier otro formato y que haya sido creada u obtenida por él o que se encuentre en su posesión o bajo su control;

b) Dictámenes, así como también decisiones ordenadas en la resolución de casos administrativos;



## *H. Cámara de Diputados de la Nación*

c) Manuales e instrucciones relativas al personal de la administración pública, cuando se trate de personal que atiende al público o cuya actuación pueda afectar los derechos del público;

d) Las opiniones, datos y fundamentaciones finales contenidas en los expedientes administrativos que justifican el otorgamiento de los permisos o licencias de las actividades privadas o públicas que le corresponda autorizar por imperio de la ley, contrataciones, licitaciones, así como los procesos y resultados de toda adquisición de bienes o servicios;

El órgano requerido no tiene obligación de crear o producir información con la que no cuente al momento de efectuarse el pedido, pero sí tiene la obligación de informar los motivos por los cuáles no la posee y la de comunicar donde se encuentra dicha información en caso de conocerlo.

**Artículo 5º.- Información obligatoria.** Los órganos mencionados en el artículo 2º deben publicar en sus páginas web su organigrama; su misión y atribuciones; su planta de personal permanente y transitorio; y los actos y resoluciones que emitan que tengan efectos sobre terceros.

**Artículo 6º.- Registro de información pública.** Las respuestas a los pedidos de información realizados por particulares, preservando la identidad de éstos, deben estar al alcance de cualquier persona y publicarse en el sitio web que la autoridad de aplicación cree al efecto, el cual contará con un registro temático para facilitar su búsqueda.

## **CAPÍTULO II**

### **AUTORIDAD DE APLICACION**

**Artículo 7º.- Funciones.** La autoridad de aplicación tendrá las siguientes funciones:

a) Recibir de todos los organismos comprendidos en la presente ley la información requerida por el artículo 16º;

b) Tomar las medidas necesarias para que dicha información sea de acceso público;

c) Controlar que los organismos cumplan con las obligaciones que surgen de la presente ley.

**Artículo 8º - Atribuciones.** La autoridad de aplicación estará facultada para:



*H. Cámara de Diputados de la Nación*

- a) Solicitar informes, documentos, antecedentes y todo otro elemento que se estime útil, a cualquier organismo público, nacional, provincial o municipal, y a personas físicas o jurídicas, públicas o privadas, todos los cuales estarán obligados a proporcionarlos dentro del término que se les fije, bajo apercibimiento de ley.
- b) No podrá oponerse a la autoridad de aplicación disposición alguna que establezca el secreto o la reserva de la información requerida.
- c) Recibir quejas y declaraciones voluntarias.
- d) Requerir la colaboración de todos los organismos del Estado, los que están obligados a prestarla.
- e) Actuar en cualquier lugar de la República en cumplimiento de las funciones establecidas por esta ley.
- f) Recomendar la aplicación de las sanciones previstas en la presente ley.
- g) Organizar y actualizar el registro de información pública al que se refiere el artículo 6° de la presente ley.
- h) Emitir directivas e instrucciones que deberán cumplir e implementar los organismos comprendidos por esta ley para garantizar el libre y pleno ejercicio del derecho al acceso a la información.

**Artículo 9º. - Responsabilidades.** Los miembros y personal de la autoridad de aplicación que hicieren uso de la información a la que tuvieron acceso en ocasión o en ejercicio de sus funciones para provecho personal o de una tercera persona, serán considerados incurso en grave falta a sus deberes y les será aplicable el régimen sancionatorio vigente, sin perjuicio de las responsabilidades que pudiera caberles por aplicación de los Códigos Civil y Penal de la Nación.

**Artículo 10º. - Obligación de informar.** Todos los organismos comprendidos en la presente ley deberán poner a disposición de la autoridad de aplicación la siguiente información, que estará a completa disposición de la opinión pública:

- a) Descripciones de su organismo, de su funcionamiento, dirección, el horario de funcionamiento, la estructura de funcionamiento, el nombre de las personas a cargo de proveer la información, su horario de atención al público, el método que se emplea para solicitar información y seleccionar los expedientes, formalizar las solicitudes u obtener decisiones, el costo de las fotocopias y el valor de las búsquedas en caso de que requieran tareas adicionales;



## *H. Cámara de Diputados de la Nación*

- b) Información sobre la modalidad de funcionamiento del organismo, métodos de toma de decisiones y procedimientos administrativos a los cuales se encuentran sujetos;
- c) Lista de formularios utilizados por ese organismo para el desempeño de sus tareas;
- d) Normas de procedimiento, descripciones de formas disponibles o de los lugares en los cuales puede obtenerse la información, e instrucciones sobre el alcance y contenido de documentos, informes o exámenes;
- e) Reglas y procedimientos de aplicación general por parte de ese organismo, declaraciones de política pública o dictámenes interpretativos de las mismas o de la legislación que le toque aplicar;
- f) Toda enmienda, revisión o derogación de lo establecido en los incisos anteriores.

### **CAPÍTULO III**

#### **SOLICITUD Y ENTREGA DE INFORMACIÓN**

**Artículo 11º. - Solicitud de información.** La solicitud de información debe regirse por el principio de informalidad, con el detalle necesario para identificar la misma con un esfuerzo razonable. El organismo receptor no podrá denegar la información por no cumplir con este requisito, sin antes haber dado posibilidad a la persona solicitante de reformular el pedido y haberle brindado el asesoramiento pertinente a tal efecto.

La información deberá ser provista sin otras condiciones más que las expresamente establecidas en esta ley, no siendo necesario acreditar derechos subjetivos, interés legítimo o las razones que motivan el requerimiento, ni contar con patrocinio letrado para su solicitud al momento de requerirla.

Cuando la información requerida contenga datos personales o perfiles de consumo, estos datos deberán ser disociados.

En todo caso, el órgano de la administración deberá entregar al solicitante de la información una constancia de la solicitud de información.

**Artículo 12º.- Medios de solicitud.** La solicitud de información puede realizarse por escrito o a través de la página web que la autoridad de aplicación disponga a sus efectos, habilitando un espacio para solicitar la información, con la identificación del requirente, sin estar sujeta a ninguna otra formalidad.



## *H. Cámara de Diputados de la Nación*

En ambos casos debe quedarle una constancia del requerimiento al solicitante de la información, ya sea por escrito o a través del sistema informático o página web. Siempre deberá consignarse un número de trámite.

**Artículo 13º.- Plazos.** El órgano al cual se le haya presentado una solicitud de información deberá otorgar la misma en un plazo no mayor de diez (10) días hábiles. El plazo se podrá prorrogar en forma excepcional por otros diez (10) días hábiles de mediar circunstancias que hagan inusualmente difícil reunir la información solicitada.

En su caso, el órgano deberá comunicar por notificación escrita al peticionante, antes del vencimiento del primer plazo de diez (10) días, las razones por las que hará uso de la prórroga excepcional del segundo plazo de diez (10) días y le informará acerca de la posibilidad de interponer la acción de amparo prevista en el artículo 43 de la Constitución Nacional en caso de incumplimiento.

Serán consideradas circunstancias inusuales:

- a) La necesidad de buscar y reunir la información solicitada en otros establecimientos que están separados de la oficina que procesa el pedido;
- b) La necesidad de buscar, reunir y examinar apropiadamente una voluminosa cantidad de informes separados y distintos que se soliciten en un solo pedido;
- c) La necesidad de realizar consultas con otro organismo que tiene un interés importante en la determinación del pedido.

Cuando por las circunstancias objetivas del caso debidamente acreditadas resulte necesario acceder a la información en un plazo menor al señalado, el funcionario responsable deberá brindar la respuesta antes de que ésta resulte inútil o ineficaz para el objetivo buscado por el solicitante.

**Artículo 14º.- Entrega de la información.** Todo órgano comprendido en la presente ley tiene la obligación de satisfacer los pedidos de información que se le hayan presentado.

La solicitud de información no implica la obligación de la administración de crear o producir información con la que no cuente o no tenga obligación de contar al momento de efectuarse el pedido, salvo que cuente con los registros necesarios y pueda ser producida con la tecnología normalmente empleada por el organismo.

En todo caso que sea posible, la información deberá brindarse en el formato solicitado. En caso de que la persona solicitante tenga alguna discapacidad,



## *H. Cámara de Diputados de la Nación*

deberá proveérsele en un formato alternativo accesible a las capacidades de la solicitante.

La información solicitada deberá ser brindada incluso cuando existan fuentes privadas que posean la información requerida.

**Artículo 15º. - Denegatoria.** El órgano requerido sólo podrá negarse a brindar la información objeto de la solicitud, por acto fundado, si se verificara que la misma no existe o que está incluida dentro de alguna de las excepciones previstas en el artículo 16º de esta ley.

Toda notificación de la denegación de un pedido de informes deberá aclarar los nombres y títulos o cargos de todas las personas responsables de la denegación del mismo y la posibilidad de interponer la acción de amparo prevista en el artículo 43 de la Constitución Nacional.

Dicha resolución deberá notificarse por escrito dentro de los diez (10) días hábiles de recibida la solicitud de información.

Tanto el silencio del órgano requerido como la ambigüedad o inexactitud de su respuesta, se presumirán como negativa a brindarla. La negativa podrá ser considerada como arbitrariedad manifiesta, quedando habilitada la interposición de una acción de amparo.

### **CAPÍTULO IV**

#### **EXCEPCIONES. INFORMACIÓN RESERVADA**

**Artículo 16º. - Excepciones al ejercicio del derecho.** Los órganos comprendidos en la presente ley sólo podrán exceptuarse de proveer la información requerida cuando una ley o decreto así lo establezca y se produzca alguno de los siguientes supuestos:

a) Cuando se trate de información expresamente clasificada como reservada a través de un decreto del presidente de la Nación por razones de seguridad, defensa o política exterior. La reserva en ningún caso podrá alcanzar a la información necesaria para evaluar la definición de las políticas de seguridad, defensa y de relaciones exteriores de la Nación;

b) Cuando una ley del Congreso de la Nación declare que algún tipo de información referida a seguridad, defensa o política exterior es clasificada como reservada e inaccesible al público, o bien establezca un procedimiento especial para acceder a ella. La reserva en ningún caso podrá alcanzar a la información



*H. Cámara de Diputados de la Nación*

necesaria para evaluar la definición de las políticas de seguridad, defensa y de relaciones exteriores de la Nación;

c) Cuando se trate de información que pudiera poner en peligro el correcto funcionamiento del sistema financiero o bancario;

d) Cuando se tratase de secretos industriales, comerciales, financieros, científicos o técnicos que pertenezcan a un órgano de la administración pública que tengan un valor sustancial o sea razonable esperar que lo tuviere y cuya revelación perjudique la competitividad, o lesione los intereses de la Nación Argentina, o su capacidad de conducción de la economía o resulte en un beneficio indebido para el receptor de la información;

e) Cuando se trate de información comercial o financiera de terceros que la administración hubiera obtenido en carácter confidencial;

f) Cuando se trate de información interna de la administración o de comunicaciones entre órganos de la administración que contengan consejos, recomendaciones u opiniones producidas como parte del proceso deliberativo y consultivo previo a la toma de una decisión del gobierno. Una vez tomada la decisión, esta excepción cesa si la administración opta por hacer referencia en forma expresa a esos consejos, recomendaciones u opiniones;

g) Cuando se trate de información preparada por los órganos de la administración dedicados a regular o supervisar instituciones financieras o preparados por terceros para ser utilizados por aquéllos y que se refiera a exámenes de situación, evaluación de su sistema de operación o condición de funcionamiento;

h) Cuando se trate de información que obre en poder de la Unidad de Información Financiera encargada del análisis, tratamiento y transmisión de información tendiente a la prevención e investigación de la legitimación de activos provenientes de ilícitos;

i) Cuando se trate de información preparada por asesores jurídicos o abogados de la administración cuya publicidad pudiera revelar la estrategia a adoptarse en la defensa o tramitación de una causa judicial o divulgare las técnicas o procedimientos de investigación; o cuando la información privare a una persona del pleno derecho a un juicio justo o de cualquier tipo de información protegida por el secreto profesional que debe guardar el abogado respecto de su asesorado;

j) Cuando se trate de información referida a datos personales de carácter sensible, en los términos de la ley 25.326, cuya publicidad constituya una vulneración al



*H. Cámara de Diputados de la Nación*

derecho a la intimidad y el honor, salvo que se cuente con el consentimiento expreso de la persona a que refiere la información solicitada;

k) Cuando se trate de información de carácter reservado obrante en el archivo CONADEP en la Secretaría de Derechos Humanos de la Nación, la cual se registrará según su reglamentación;

l) Cuando pudiere ocasionar un peligro a la vida o la seguridad de una persona.

**Artículo 17º. - Clasificación de información.** La clasificación de información como reservada e inaccesible al público en los términos de los incisos a) y b) del artículo anterior solo podrá aplicarse a información relativa a:

a) Planes y operaciones militares o sistemas armamentísticos;

b) Información confidencial de gobiernos extranjeros o relaciones exteriores confidenciales;

c) Actividades de inteligencia;

d) Cuestiones científicas, tecnológicas o económicas relacionadas con la seguridad nacional;

e) Programas relativos a la seguridad de materiales nucleares o establecimientos que trabajan con estos materiales;

f) Vulnerabilidad o capacidad de los sistemas, instalaciones proyectos o planes relacionados con la seguridad nacional.

**Artículo 18.- Decisión de la clasificación.** La decisión que clasifique determinada información como reservada deberá indicar:

a) La identidad y cargo de quien adopta la clasificación;

b) El organismo o fuente que produjo la información;

c) La fecha o evento establecido para el acceso público o la fecha correspondiente a los 10 años de la clasificación original;

d) Las razones que fundamentan la clasificación;

e) Las partes de información que son sometidas a la clasificación y las que están disponibles para el acceso público.

**Artículo 19º.- Duración de la clasificación.** Al clasificar una información como reservada, se podrá establecer una fecha o evento en el cual la información será de acceso al público en los términos de la presente ley. Esta fecha o evento no podrá exceder el límite establecido en el segundo párrafo de este artículo.



## *H. Cámara de Diputados de la Nación*

Si no se pudiere determinar una fecha específica o evento anterior, la información será de acceso público a los diez (10) años de la fecha de la decisión que la clasificó como reservada.

Ninguna información podrá mantenerse como reservada por más de diez (10) años, salvo cuando:

- a) la información pueda afectar la defensa nacional o las relaciones exteriores de nuestro país;
- b) la información hubiera sido proporcionada por una fuente diplomática.

En ambos supuestos, la clasificación se podrá extender por única vez por un período de cinco (5) años, salvo disposición en contrario establecida en tratados internacionales en los cuales la Nación sea parte.

La información no podrá ser reclasificada como reservada si ya ha sido abierta al acceso público.

**Artículo 20º.- Apertura al público.** La información clasificada como reservada será de acceso público cuando se cumpla la duración establecida en el artículo anterior.

La información clasificada como reservada será accesible al público aun cuando no se hubiera cumplido el plazo fijado en el artículo anterior cuando no concurrieran las circunstancias que fundaron su clasificación como reservada, o concurriere un interés público superior que justificare su apertura al público.

Dentro de los doce (12) meses de entrada en vigor de la presente ley, toda información clasificada como reservada será de inmediato y libre acceso público, si la clasificación tiene más de cinco (5) años, a excepción de la que sea expresamente reclasificada, de conformidad con lo previsto en esta ley.

Los organismos comprendidos en esta ley deberán implementar un sistema de administración de la información que facilite el acceso al público de la información clasificada como reservada cuando hubiere vencido el plazo o producido el evento establecido para su apertura al acceso público.

**Artículo 21º. - Información parcial.** En caso que existiere un documento que contenga, en forma parcial, información que no sea de acceso público, los órganos comprendidos en la presente ley deben permitir el acceso a la parte de aquella que no se encuentre contenida entre las excepciones detalladas en el artículo 16º.



## *H. Cámara de Diputados de la Nación*

Asimismo, deberá indicarse que se ha omitido información por estar contemplada en una de las excepciones y la extensión y ubicación de la información omitida, salvo que esto atente contra el interés protegido por la excepción.

**Artículo 22º.- Control judicial.** Los jueces de la Nación pueden solicitar información oficial de carácter reservado siempre que se reúnan los siguientes requisitos:

- a) Que el juez sea competente;
- b) Que el petitorio de las partes esté referido a hechos vinculados a normas o actos de carácter reservado;
- c) Que las partes invoquen en su petición la vulneración de sus derechos individuales o colectivos;
- d) Que para la dilucidación de la causa sea necesario el acceso a la información reservada.

Si del análisis de la información solicitada el juez concluye que la misma efectivamente vulnera los derechos individuales o colectivos alegados por las partes, podrá dictar sentencia recogiendo aspectos de la información reservada necesarios para la fundamentación de su resolución. Por el contrario, si del análisis de la información solicitada el juez no concluye que existe la vulneración alegada por la parte, no se incluirá en el fallo la información reservada.

No podrá invocarse el carácter reservado cuando se trate de la investigación judicial de violaciones a los derechos contemplados en tratados internacionales de derechos humanos.

### **CAPÍTULO V**

#### **INCUMPLIMIENTO. RECLAMO**

**Artículo 23º.- Acción de amparo.** En caso de negativa expresa o tácita del órgano requerido de proporcionar la información solicitada conforme las disposiciones de la presente ley, el peticionante podrá iniciar acción de amparo de acuerdo a lo previsto en el artículo 43 de la Constitución Nacional.

**Artículo 24º.- Responsabilidades.** El funcionario público o agente responsable que en forma arbitraria obstruyere el acceso del solicitante a la información requerida, o la suministre en forma incompleta, u obstaculice de cualquier modo el cumplimiento de esta ley, o permita el acceso injustificado a información clasificada como reservada, será considerado incurso en grave falta a sus deberes



*H. Cámara de Diputados de la Nación*

y le será aplicable el régimen disciplinario pertinente. Ello, sin perjuicio de las responsabilidades que pudieran caberle por aplicación de los Códigos Civil y Penal de la Nación.

El juez que interviniera en la acción de amparo informará al organismo encargado de aplicar el régimen sancionatorio pertinente de aquellos casos en los que conociere y en los cuales el funcionario público o agente pudiera ser objeto de una sanción disciplinaria, remitiéndoles la decisión definitiva y el expediente correspondiente.

## **CAPÍTULO VI**

### **DISPOSICIONES FINALES**

**Artículo 25º.- Explotación fuentes documentales.** El Estado se abstendrá de contratar la explotación exclusiva de sus fuentes documentales.

**Artículo 26º.- Cláusula transitoria.** La administración central y descentralizada contará con un plazo de ciento veinte (120) días a partir de la sanción de la presente ley para acondicionar su funcionamiento de acuerdo con las obligaciones que surgen de su normativa.

**Artículo 27º.- Comuníquese al Poder Ejecutivo.**



## H. Cámara de Diputados de la Nación

### FUNDAMENTOS

Señor presidente:

El derecho de acceso a la información es uno de los derechos fundamentales y su reconocimiento constitucional ha sido profundizado a través de los tratados internacionales de derechos humanos cuya jerarquía constitucional fuera consagrada por el artículo 75 inciso 22 de la Constitución Nacional.

Este derecho al libre acceso a la información pública no es de ningún modo una creación novedosa de nuestro país sino que tiene antiguas raíces inmersas en la tradición democrática occidental. En este sentido, una de las primeras normas en receptar este principio fue la Real Ordenanza sueca de 1766 sobre la libertad de prensa, en la cual se contemplaba el acceso a la información pública. En tiempos contemporáneos, la *Freedom of Information Act* de los Estados Unidos de 1966 constituye el esfuerzo más ambicioso y completo en materia de regulación y protección de este derecho básico para la efectivización de la participación ciudadana. Finalmente, el cuadro de antecedentes puede completarse con ejemplos de países que han constitucionalizado el derecho a la información, siendo tal el caso de Grecia (artículo 10), Portugal (artículo 268), y España (artículo 105).

En efecto, la libertad de información está asociada al derecho a la libertad de expresión amparado por nuestra Ley Fundamental. En este sentido, la Declaración Universal de Derechos Humanos establece en 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". Por su parte, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos afirma en su artículo 19-2 que "Toda persona tiene el derecho a la libertad de expresión; este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones o 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" y agrega en su inciso 3 que "El ejercicio del derecho previsto en el párrafo 2 de este artículo entraña deberes y responsabilidades especiales. Por consiguiente puede estar sujeto a ciertas restricciones, que deberán, sin embargo, estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para: a) Asegurar el respeto a los derechos o a la reputación de los demás; b) La



## *H. Cámara de Diputados de la Nación*

protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas".

La Convención Americana sobre Derechos Humanos, por su parte, también reconoce en estos términos la libertad de expresión en su artículo 13. En este sentido, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha expresado que "El artículo 13 señala que la libertad de pensamiento y expresión 'comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole...' Esos términos establecen literalmente que quienes están bajo la protección de la Convención tienen no sólo el derecho y la libertad de expresar su propio pensamiento, sino también el derecho y la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole. Por tanto, cuando se restringe ilegalmente la libertad de expresión de un individuo, no sólo es el derecho de ese individuo el que está siendo violado, sino también el derecho de todos a 'recibir' informaciones e ideas, de donde resulta que el derecho protegido por el artículo 13 tiene un alcance y un carácter especiales. Se ponen así de manifiesto las dos dimensiones de la libertad de expresión. En efecto, ésta requiere, por un lado, que nadie sea arbitrariamente menoscabado o impedido de manifestar su propio pensamiento y representa, por tanto, un derecho de cada individuo; pero implica también, por otro lado, un derecho colectivo a recibir cualquier información y a conocer la expresión del pensamiento ajeno". (Opinión Consultiva 5/85, párrafo 30.) La Corte agrega que "En su dimensión social la libertad de expresión es un medio para el intercambio de ideas e informaciones y para la comunicación masiva entre los seres humanos. Así como comprende el derecho de cada uno a tratar de comunicar a los otros sus propios puntos de vista implica también el derecho de todos a conocer opiniones y noticias. Para el ciudadano común tiene tanta importancia el conocimiento de la opinión ajena o de la información de que disponen otros como el derecho a difundir la propia". Por ello la Corte afirma que "Resulta contradictorio con la Convención todo acto del poder público que implique una restricción al derecho de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas, en mayor medida o por medios distintos de los autorizados por la misma Convención; y todo ello con independencia de si esas restricciones aprovechan o no al gobierno".

Así, los ciudadanos tienen el derecho y la responsabilidad de participar en el proceso de toma de decisiones. En ese sentido, nuestra Constitución ha contribuido a la creación de numerosos mecanismos que hacen esta participación posible. Se trata de herramientas a los fines de que la expresión



## *H. Cámara de Diputados de la Nación*

de la voluntad popular pueda insertarse en el complejo y hasta ahora a veces lejano proceso de formación de las políticas públicas. También tiene el derecho y la responsabilidad de poder aportar al control del gobierno y de la gestión pública lo que supone también la necesidad de contar con mayor transparencia en la labor de los funcionarios y la obligación de rendir cuentas de los actos de gobierno. Esta rendición de cuentas sólo cobra sentido si existe una ciudadanía activa que esté dispuesta a ejercer ese control.

Sin embargo, más allá de la buena predisposición que pudiera existir por parte de la ciudadanía para participar del proceso de toma de decisiones o en el control de la gestión de gobierno, esa participación no podría llevarse a cabo si no mediaran instancias que hicieran posible y efectiva esa participación. Los mecanismos de democracia participativa no funcionan en forma automática sino que suponen ciertos prerequisites e instancias que hagan posible su uso. Uno de esos prerequisites, quizá el más importante, es el de poder contar con la información necesaria para poder participar del proceso decisorio y de control. No podemos tomar decisiones sin estar debidamente informados acerca de las opciones que se les abren, de sus costados favorables y desfavorables.

En este sentido, la Corte Interamericana sobre Derechos Humanos, en la Opinión Consultiva 5/85 citada afirma que "La libertad de expresión es una piedra angular en la existencia misma de una sociedad democrática. Es indispensable para la formación de la opinión pública. Es también *conditio sine qua non* para que los partidos políticos, los sindicatos, las sociedades científicas y culturales, y en general, quienes deseen influir sobre la colectividad puedan desarrollarse plenamente. Es, en fin, condición para que la comunidad, a la hora de ejercer sus opciones, esté suficientemente informada. Por ende, es posible afirmar que una sociedad que no está bien informada no es plenamente libre".

Por otro lado, la Corte Suprema de Justicia de la Nación en 2012 en la causa "Asociación Derechos Civiles c/EN - PAMI- (dto. 1172/03) s/amparo ley 16.986" se ha manifestado ampliamente a favor de la defensa del derecho a acceder a la información pública. Efectivamente, en dicho oportunidad ha resaltado que "El fundamento central del acceso a la información en poder del Estado consiste en el derecho que tiene toda persona a conocer la manera en que sus gobernantes y funcionarios públicos se desempeñan" y que "para que los Estados cumplan con su obligación general de adecuar su ordenamiento interno con la Convención Americana en este sentido, no sólo deben garantizar este



## *H. Cámara de Diputados de la Nación*

derecho en el ámbito puramente administrativo o de instituciones ligadas al Poder Ejecutivo, sino a todos los órganos del poder público”

Por lo tanto consideró que “... la negativa a brindar la información requerida constituye un acto arbitrario e ilegítimo en el marco de los principios de una sociedad democrática e implica, en consecuencia, una acción que recorta en forma severa derechos que son reservados -como se verá- a cualquier ciudadano, en tanto se trata de datos de indudable interés público y que hagan a la transparencia y a la publicidad de gestión de gobierno, pilares fundamentales de una sociedad que se precie de ser democrática”.

La libertad de expresión resulta así una condición necesaria para la existencia de un debate público sobre asuntos políticos o de interés general, debate que es esencial para la existencia misma de la sociedad democrática. La publicidad de los actos de gobierno es un componente clave del estado de derecho y, como tal, ella no puede quedar librada a la voluntad de aquellos que se encuentran en la función pública. La obligación de rendir cuentas y de dar a publicidad los actos de gobierno le corresponde a aquellos que han asumido la elevada responsabilidad de conducir las cuestiones públicas y, por ese motivo, no puede quedar en sus propias manos la discrecionalidad de decidir si proporcionar o no esa información. Si la información es un mecanismo de control a los gobernantes, no pueden ser éstos, los controlados, los que decidan cuándo y cómo se accede a la misma.

Por otro lado, es importante destacar que la información pública no es propiedad de los que la generan sino de los ciudadanos que, con sus impuestos, contribuyen incluso económicamente a su producción. Los dueños de la información que produce el gobierno son todos los habitantes, y éste es otro de los fuertes argumentos por los que el derecho de solicitarla en cualquier momento, con cualquier motivo y a cualquier órgano de la administración, se encuentra en cabeza de todos aquellos que contribuimos con nuestros impuestos a solventar los costos de producir la información.

Consideramos como eje central de la conformación de un Estado democrático de derecho, la efectiva existencia de la publicidad de los actos de gobierno y la correlativa obligación que surge para los organismos públicos de informar a la sociedad sobre sus actos. Los gobernantes han accedido legítimamente al poder gracias al pronunciamiento de los gobernados. Una vez en el ejercicio de sus funciones públicas los gobernantes deben actuar de



## *H. Cámara de Diputados de la Nación*

conformidad con la ley y dando cumplimiento al mandato que invisten. Pues bien, todo ello debe concretarse en un marco de transparencia, de rendición de cuentas, de responsabilidad. Para que esto suceda deben funcionar los controles, tanto desde los mismos poderes, como desde los gobernados.

Si bien hasta ahora se ha presentado este derecho como fundamental para el ejercicio de la ciudadanía, éste es también de suma importancia para el buen funcionamiento del Estado, importándole a éste beneficios indiscutidos. Por un lado, el gobierno necesita de la mayor cantidad de información posible para poder tomar buenas decisiones, y esta información se encuentra en relación directa con la posibilidad de que los ciudadanos opinen fundadamente sobre los temas que el gobierno se encuentra trabajando. Resulta imposible para los ciudadanos colaborar con su gobierno proporcionando información si éste actuara en la oscuridad de sus despachos. La información que necesita el gobierno y que proviene de la ciudadanía, sólo puede generarse si ésta tiene, a su vez, información sobre los asuntos públicos. De este modo, se podrá alcanzar una mejor calidad de las decisiones públicas por contar con una ciudadanía mejor informada.

Por otro lado, una mayor transparencia de la gestión pública podrá contribuir a incrementar la credibilidad de las instituciones de gobierno y de aquellos que forman parte de ellas. Finalmente, y en el mismo sentido, la construcción de un mejor Estado y una democracia fuerte necesita de una sociedad civil desarrollada y capaz de asumir sus responsabilidades, pero para que ello sea posible ésta última necesita de un mayor acceso a la información como prerrequisito para su fortalecimiento.

Se ha distinguido entre el derecho a la información y el derecho de acceso a la información estableciendo que mientras que el primero de los derechos se podría cumplimentar con la producción de información desde el Estado, el segundo concierne a la posibilidad por parte de cualquier ciudadano de seleccionar la información que requiere del "menú de información pública que administra el Estado". El primero de los derechos, de enorme importancia, obliga al Estado a adoptar una estrategia de publicidad de su actividad y a la elaboración y a la difusión de información. Un ejemplo práctico relacionados con este tipo de obligación por parte del Estado es la preparación de los informes periódicos o la difusión de estadísticas resultantes de sus actividades de monitoreo ambiental.



## *H. Cámara de Diputados de la Nación*

El segundo de los derechos, el del acceso ciudadano a la información, obliga a que éste instrumente un sistema jurídico especial que facilite a cualquiera la identificación y el acceso a la información seleccionada. Este es el aspecto que más nos preocupa desarrollar, ya que permite asegurar una verdadera transparencia en la gestión de gobierno y, en todo caso, reduce las posibilidades de tergiversación de los datos y manipulación de la información pública.

El contenido de la obligación a cargo de los gobernantes no se agota con el acto en sí. Para conocer el tratamiento que las autoridades le han dado o le están dando a una cuestión de interés público no nos basta con conocer exclusivamente el acto estatal a través del cual se materializa la toma de decisión. Es necesario también conocer lo que está y lo que estuvo detrás de cada uno de sus actos de los gobernantes a través del acceso a expedientes administrativos, a las minutas o actas de reuniones oficiales y toda documentación que sirve o ha servido de soporte a la toma de decisiones. Es decir, se trata del conjunto de acciones que se desarrollan dentro de la esfera gubernamental tendiente al perfeccionamiento de decisiones o a su fundamentación y apoyo. Por lo tanto, detrás de todo acto concreto encontramos un número elevado de esfuerzos que se materializan en estudios, pericias, recopilación de antecedentes, opiniones de expertos, dictámenes de organismos especializados oficiales o privados, etcétera.

Un sistema de libre acceso a la información pública es bastante sencillo. Se trata de un régimen que refleja el sentido común. El Estado cuenta con información que administra en función de la sociedad. No hay razón para que cada miembro de la sociedad no tenga acceso a ella. Para lo cual hace falta instrumentar un sistema administrativo que permita de modo manual o informatizado y digitalizado (según los niveles de desarrollo de cada lugar) brindar ese acceso a cualquiera que lo solicita.

La regulación de forma eficiente del derecho a la información, traerá algunos beneficios, tanto para la ciudadanía -como el aumento de la transparencia en la gestión pública y mayor confianza ciudadana en la gestión pública- como para el Estado y sus autoridades -como la ampliación de la base informativa de las autoridades públicas; la mejora de la calidad de decisiones públicas al contar con una ciudadanía más y mejor informada y oportunidad de demostrar una gestión transparente y de recuperar la credibilidad en las instituciones públicas.



## *H. Cámara de Diputados de la Nación*

En síntesis, el objeto del presente proyecto es reglamentar el derecho de acceso a la información que está bajo el control de un órgano de gobierno de acuerdo con el principio fundamental de que la información gubernamental debe estar disponible para el escrutinio público y que las excepciones necesarias al ejercicio de este derecho deben ser limitadas y determinadas específicamente. En este sentido, debe considerarse que la ley que se propone de ninguna manera puede ser interpretada de modo de limitar de cualquier forma la información gubernamental normalmente accesible para el público. Asimismo, pretende garantizar que la información obtenida sea precisa, completa, actualizada y que no tienda deliberadamente a confundir a quien la solicita.

Estamos convencidos que el interés público es promovido cuando se fomenta la discusión abierta de los asuntos públicos y se facilita la rendición de cuentas de los actos de gobierno y que la sociedad debe mantenerse informada de las acciones gubernamentales, en particular de aquellas reglas y prácticas que desarrolla el gobierno en relación con los miembros de la sociedad. También somos conscientes de que existen intereses en juego acerca de la apertura al público de determinada información que podría resultar contraria al interés público porque en ciertas instancias, esta apertura puede tener efectos perjudiciales en relación con intereses públicos esenciales o que se trata de cuestiones privadas de ciertas personas cuya difusión que no tiene justificación alguna en relación con el interés público. Por eso, este proyecto intenta proveer a la mayor extensión posible del derecho de acceso a la información, a la vez que establece algunas limitadas excepciones a los fines de prevenir un efecto perjudicial al interés público.

Todos estos principios y directrices han sido recogidos en el proyecto de ley que aquí se presenta. En primer lugar, el derecho de solicitar información de la administración centralizada y descentralizada de los poderes del Estado se le reconoce a toda persona, con lo cual es nuestra intención que se constituya como sujeto con legitimación para solicitarla tanto a personas de existencia real como ideal o jurídica. Al establecerse que es un órgano el obligado a proveer esa información, se pretende incluir como sujeto de este mandato no sólo al ente administrativo correspondiente sino también al funcionario público a cargo del mismo. Por esta razón, la ley le atribuye responsabilidades y sanciones como consecuencia de su potencial incumplimiento. Se establece un mecanismo sencillo y ágil de acceso a la información con miras a que sea el ciudadano el



*H. Cámara de Diputados de la Nación*

principal destinatario de esta ley. Los plazos, la constancia del pedido de información y la posibilidad de revisión de la denegatoria o el especial tratamiento que se le da al silencio o la ambigüedad de la respuesta, son reaseguros para que los fines de esta ley no sean violados cuando se activen los mecanismos que prevé. Las excepciones, finalmente, se corresponden con la conciencia de los autores de este proyecto de que existe información cuyo acceso puede ser limitado, pero siempre para beneficio de la ciudadanía y no para su perjuicio.

Asimismo, se establecen los requisitos para la clasificación de determinada información como secreta, así como la duración de esta clasificación. Por otra parte, se abre al acceso público toda la información de más de 25 años, salvo que mediaren las razones que justifiquen su clasificación como secreta.

La presente iniciativa fue elaborada sobre el antecedente de proyectos de autoría de la Diputada Carrió, Expedientes N° 2265-D-2002, N° 2308-D-2010, N° 641-D-2012 y 1249-D-2014, y tomando en consideración el dictamen de la Comisión de Asuntos Constitucionales, OD N° 886/2002, aprobado por esta Cámara de Diputados. Asimismo fueron consideradas diversas observaciones y sugerencias efectuadas por distintas organizaciones no gubernamentales. Por todos los motivos expuestos, solicito la aprobación del presente proyecto de Ley.