

Senado de la Nación
Secretaría Parlamentaria
Dirección General de Publicaciones

(S-2060/15)

PROYECTO DE LEY

El Senado y Cámara de Diputados,...

LEY NACIONAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

CAPÍTULO I DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 1º - OBJETO. La presente ley regula el mecanismo de Acceso a la Información Pública, estableciendo el marco general para su desenvolvimiento.

Artículo 2º - ÁMBITO DE APLICACIÓN. Las disposiciones de esta Ley serán de aplicación en todo el Sector Público Nacional en los términos de la ley 24.156, el que a tal efecto 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 el control mayoritario del patrimonio o de la formación de las decisiones, incluyendo aquellas 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 son aplicables asimismo 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 hayan 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 - DESCRIPCIÓN. El Acceso a la Información Pública constituye una instancia de participación ciudadana por la cual toda persona ejercita su derecho a requerir, consultar y recibir información de cualquiera de los sujetos mencionados en el artículo 2º y de las personas depositarias de la información obtenida en los términos de esta ley.

Artículo 4º - FINALIDAD. La finalidad del Acceso a la Información Pública es permitir y promover una efectiva participación ciudadana, a través de la provisión de información completa, adecuada, oportuna y veraz y su irrestricta difusión por parte de la comunidad.

Artículo 5º - ALCANCES. Se considera información a los efectos del presente, toda constancia en documentos escritos, fotográficos, grabaciones, soporte magnético, digital o en cualquier otro formato y que haya sido creada u obtenida por los sujetos 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.

Los sujetos mencionados en el artículo 2º deben proveer la información mencionada siempre que ello no implique la obligación de crear o producir información con la que no cuenten al momento de efectuarse el pedido, salvo que el Estado se encuentre legalmente obligado a producirla, en cuyo caso deben proveerla.

Artículo 6º - SUJETOS. Toda persona física o jurídica, pública o privada, tiene derecho a solicitar, acceder y recibir información, no siendo necesario acreditar derecho subjetivo, interés legítimo ni contar con patrocinio letrado.

Artículo 7º - PRINCIPIOS. El mecanismo de Acceso a la Información Pública debe garantizar el respeto de los principios de igualdad, publicidad, celeridad, informalidad, gratuidad y difusión.

Artículo 8º - PUBLICIDAD. Se presume pública toda información producida u obtenida por o para los sujetos mencionados en el artículo 2º.

Artículo 9º - GRATUIDAD. El acceso público a la información es gratuito en tanto no se requiera su reproducción. Las copias son a costa del solicitante.

Artículo 10. – ACCESIBILIDAD. Los sujetos enumerados en el artículo 2º en cuyo poder obre la información deben prever su adecuada organización, sistematización y disponibilidad, asegurando un amplio y

fácil acceso. La información debe ser provista sin otras condiciones más que las expresamente establecidas en la presente ley. Asimismo deben generar, actualizar y dar a conocer información básica, con el suficiente detalle para su individualización, a fin de orientar al público en el ejercicio de su derecho.

Artículo 11. – DIFUSIÓN. Las personas que reciban información en los términos de esta ley serán agentes de difusión de información pública y estarán obligados a entregar la información recibida en los términos de esta ley a toda otra persona que se la solicite, con carácter de carga pública. El Poder Ejecutivo implementará en Internet un sistema único de publicación de los pedidos de información cumplimentados, con datos de contacto por localidad de sus respectivos depositarios, los que agregarán al sistema los datos de contacto de nuevos depositarios cuando actúen como agentes de difusión. En el caso de la información entregada en formato digital, el Poder Ejecutivo habilitará repositorios de acceso público en Internet para descargarla.

CAPÍTULO II SOLICITUD DE INFORMACIÓN

Artículo 12. – REQUISITOS. La solicitud de información a los sujetos mencionados en el artículo 2° debe ser realizada por escrito, con la identificación del requirente y su domicilio, sin estar sujeta a ninguna otra formalidad. No puede exigirse la manifestación del propósito de la requisitoria. Debe entregarse al solicitante de la información una constancia del requerimiento.

Artículo 13. – RESPUESTA. El sujeto requerido está obligado a permitir el acceso a la información en el momento que le sea solicitado o proveerla en un plazo no mayor de DIEZ (10) días. El plazo puede ser prorrogado en forma excepcional por otros DIEZ (10) días, de mediar circunstancias que hagan difícil reunir la información solicitada. En su caso, el sujeto requerido debe comunicar fehacientemente por acto fundado y antes del vencimiento las razones por las que hace uso de tal prórroga.

La información debe ser brindada en el estado en que se encuentre al momento de efectuarse la petición, no estando obligado el sujeto requerido a procesarla o clasificarla. Cuando la información contenga datos personales o perfiles de consumo, estos datos deben ser protegidos.

Artículo 14. – DENEGATORIA. Los sujetos mencionados en el artículo 2° sólo pueden negarse a brindar la información objeto de la solicitud, por acto fundado, si se verifica que la misma no existe o que está incluida dentro de alguna de las excepciones previstas en el presente.

La denegatoria debe ser dispuesta por un funcionario de jerarquía equivalente o superior a Director General.

Artículo 15. – SILENCIO. Si una vez cumplido el plazo establecido en el artículo 12 la demanda de información a los sujetos enumerados en el artículo 2° no se hubiera satisfecho o si la respuesta a la requisitoria hubiere sido ambigua, parcial o inexacta, se considera que existe negativa en brindarla, quedando expedita la Acción prevista en el artículo 28 de la Ley 19.549 y modificatorias.

Artículo 16. – RESPONSABILIDADES. El funcionario público o agente responsable que en forma arbitraria e injustificada obstruya el acceso del solicitante a la información requerida, la suministre en forma incompleta, permita el acceso a información eximida de los alcances del presente u obstaculice de cualquier modo el cumplimiento de esta ley, será considerado incurso en falta grave, sin perjuicio de las responsabilidades que pudieran caberle conforme lo previsto en los Códigos Civil y Penal de la Nación.

Artículo 17. – EXCEPCIONES. Los sujetos comprendidos en el artículo 2° sólo pueden exceptuarse de proveer la información requerida cuando una ley o decreto así lo establezca o cuando se configure alguno de los siguientes supuestos:

- a) información expresamente clasificada como reservada, especialmente la referida a seguridad, defensa o política exterior;
- b) información que pudiera poner en peligro el correcto funcionamiento del sistema financiero o bancario;
- c) secretos industriales, comerciales, financieros, científicos o técnicos;
- d) información que comprometa los derechos o intereses legítimos de un tercero obtenida en carácter confidencial;
- e) información preparada por los sujetos mencionados en el artículo 2° dedicados a regular o supervisar instituciones financieras o preparada por terceros para ser utilizada por aquellos y que se refiera a exámenes de situación, evaluación de sus sistemas de operación o condición de funcionamiento o a prevención o investigación de la legitimación de activos provenientes de ilícitos;
- f) 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 divulgar las técnicas o procedimientos de investigación o cuando la información privare a una persona el pleno ejercicio de la garantía del debido proceso;
- g) cualquier tipo de información protegida por el secreto profesional;
- h) notas internas con recomendaciones u opiniones producidas como parte del proceso previo al dictado de un acto administrativo o a la toma de una decisión, que no formen parte de un expediente;

- i) información referida a datos personales de carácter sensible -en los términos de la ley 25.326- cuya publicidad constituya una vulneración del derecho a la intimidad y al honor, salvo que se cuente con el consentimiento expreso de la persona a que refiere la información solicitada;
- j) información que pueda ocasionar un peligro a la vida o seguridad de una persona.

Artículo 18. - INFORMACIÓN PARCIALMENTE RESERVADA. En el caso que existiere un documento que contenga información parcialmente reservada, los sujetos enumerados en el artículo 2º deben permitir el acceso a la parte de aquella que no se encuentre contenida entre las excepciones detalladas en el artículo 17.

Artículo 19. - AUTORIDAD DE APLICACIÓN. El Poder Ejecutivo nacional determinará la autoridad de aplicación de la presente ley.

Artículo 20. - REGLAMENTACIÓN. El Poder Ejecutivo reglamentará la presente ley en un plazo de 90 días.

Artículo 21. - Comuníquese al Poder Ejecutivo.

Juan M. Irrazabal. –

FUNDAMENTOS

Señor Presidente

El objeto del presente proyecto es establecer un marco legislativo al derecho al acceso a la información pública.

En diciembre de 2003 el presidente Néstor Kirchner instituyó mediante el decreto 1172/2003 un Reglamento General del Acceso a la Información Pública para el Poder Ejecutivo Nacional considerando que el derecho a acceder a la información pública es un prerequisite de la participación que permite controlar la corrupción, optimizar la eficiencia de las instancias gubernamentales y mejorar la calidad de vida de las personas al darle a éstas la posibilidad de conocer los contenidos de las decisiones que se toman día a día para ayudar a definir y sustentar los propósitos para una mejor comunidad.

La Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, ya temprano en 1946, al convocar una conferencia internacional de libertad de información, afirmó que "la libertad de información es un derecho humano fundamental y piedra de toque de todas las libertades a las que están consagradas las Naciones Unidas" y que la misma "implica el derecho a recopilar, transmitir y publicar noticias en cualquier parte y sin restricción alguna y como tal es un factor esencial

en cualquier esfuerzo serio para fomentar la paz y el progreso del mundo" (Resolución 59/1946).

El derecho a buscar y recibir información ha sido consagrado expresamente en disposiciones de tratados internacionales con jerarquía constitucional en nuestro ordenamiento jurídico, a saber, el artículo IV de la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre de 1948 y el artículo 13 de la Convención Americana de Derechos Humanos de 1979 (ley 23.054 de 1984).

Al respecto, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha interpretado consistentemente que el artículo 13 de la Convención incluye un derecho al acceso a la información en poder del Estado y ha resaltado que "todas las personas tienen el derecho de solicitar, entre otros, documentación e información mantenida en los archivos públicos o procesada por el Estado y, en general, cualquier tipo de información que se considera que es de fuente pública o que proviene de documentación gubernamental oficial" (Informe sobre Terrorismo y Derechos Humanos de 2002, citado por la Corte Suprema de Justicia de la Nación en C.830 XLVI, "CIPPEC con Estado Nacional – Ministerio de Desarrollo Social, decreto 1172/03 según amparo Ley 16.986").

La jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos - al igual que la Declaración Universal de Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos- ha desprendido del derecho a la libertad de pensamiento y de expresión consagrado en el referido artículo 13 del Pacto de San José de Costa Rica el derecho al acceso a la información, afirmando que el derecho a la libertad de pensamiento y de expresión contempla la protección del derecho de acceso a la información bajo el control del Estado, el cual también contiene de manera clara las dos dimensiones, individual y social, del derecho a la libertad de pensamiento y de expresión, las cuales deben ser garantizadas por el Estado de forma simultánea. Así, sostuvo que "en una sociedad democrática es indispensable que las autoridades estatales se rijan por el principio de máxima divulgación, el cual establece la presunción de que toda información es accesible, sujeto a un sistema restringido de excepciones" (Corte Interamericana de Derechos Humanos caso "Claude Reyes y otros v. Chile, sentencia del 19 de septiembre de 2006).

De esta manera, ese tribunal internacional ha reconocido el carácter fundamental de dicho derecho en su doble vertiente, como derecho individual de toda persona descrito en la palabra "buscar" y como obligación positiva del Estado para garantizar el derecho a "recibir la información solicitada", entendiendo que la información pertenece a las personas, que la información no es propiedad del Estado y el acceso a ella no se debe a una gracia o favor del gobierno. El Estado

y las instituciones públicas están comprometidos a respetar y garantizar el acceso a la información a todas las personas. A tal fin, debe adoptar las disposiciones legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para asegurar el reconocimiento y la aplicación efectiva de ese derecho. El Estado está en la obligación de promover una cultura de transparencia en la sociedad y en el sector público, de actuar con la debida diligencia en la promoción del acceso a la información, de identificar a quienes deben proveer la información, y de prevenir los actos que lo nieguen y sancionar a sus infractores (Informe citado de 2002).

Desde la firma del decreto 1172/2003, numerosas iniciativas han sido presentadas en este Congreso de la Nación para legislar sobre el derecho al acceso a la información pública. El Senado de la Nación incluso sancionó un proyecto que no alcanzó a tratarse en el recinto de la Cámara de Diputados de la Nación.

El acceso a la información pública involucra de forma directa el imperativo de la transparencia en el manejo de la cosa pública, en tanto la información sobre las políticas públicas en curso es una ventana de observación privilegiada para determinar los criterios, técnicas y métodos específicos de los que se vale la administración para llevarlas adelante y de esta manera la expone a la crítica fundada en esa misma información. En tal sentido, se vuelve un elemento relevante para evaluar la responsabilidad política de los funcionarios en un régimen democrático. Asimismo, es de utilidad para el mismo Estado, ya que incrementa la información disponible sobre el funcionamiento de sus diferentes reparticiones y así, se constituye en un insumo más para quienes se encuentran en capacidad de decidir para evaluar la revisión de estructuras y procedimientos.

El presente proyecto busca aportar a este debate a partir del texto del decreto referido, dándole rango legislativo y ampliando su alcance a todas las jurisdicciones nacionales, agregando al mismo como novedad el “principio de difusión”, éste, que consiste en la obligación – como contrapartida de todo derecho- que asume quien recibe información pública, de ponerla a disposición de terceros. La aplicación de este principio tiene como consecuencia que los depositarios de información se vuelven agentes de difusión con carácter de carga pública. En el caso de la información entregada en formato digital, el Poder Ejecutivo implementará repositorios de acceso público en Internet para su descarga. De esta manera la información entregada con motivo de una solicitud de información queda liberada al acceso general.

El principio de difusión consagra la máxima de compartir la información pública, en perfecta sintonía con las posiciones expresadas más arriba y citadas por la Corte Suprema de Justicia de la Nación en un importante fallo sobre acceso a la información pública, a saber, que la

información pertenece a las personas, que el Estado está en la obligación de promover una cultura de transparencia en la sociedad, de actuar con la debida diligencia en la promoción del acceso a la información, de identificar a quienes deben proveer la información y de prevenir los actos que lo nieguen y que en una sociedad democrática es indispensable que las autoridades estatales se rijan por el principio de máxima divulgación, el cual establece la presunción de que toda información es accesible. Este principio, además, busca afianzar dos aspectos relacionados a garantizar el acceso igualitario a la información de todos los ciudadanos de la República.

Primero, la obligación de difusión atiende el problema práctico propio de un país geográficamente extenso como el nuestro donde los organismos alcanzados por la jurisdicción federal que disponen de información de interés se concentran mayormente en la Capital Federal. Una vez evacuado un pedido de información puntual por los sujetos enumerados, la obligación de compartirla permitirá a los demás ciudadanos acceder a esta información en donde esta información se encuentre, y no necesariamente en su punto geográfico de origen. A tal fin el proyecto, además de repositorios digitales, establece que el Poder Ejecutivo implementará un registro de pedidos cumplimentados y dará los datos de contacto por localidad de quienes sean depositarios de la información, los que en caso de actuar como agentes de difusión a requerimiento de un tercero, agregarán al sistema los datos de contacto de éste. De esta manera, quien esté interesado en una información cuyo pedido ha sido cumplimentado no necesitará reiterar el pedido y en vez podrá requerir la información del depositario más cercano. Así, ante cada requerimiento no habrá que peregrinar para ser atendido en Buenos Aires sino que se podrá buscar al depositario más cercano en un directorio de fácil acceso.

Segundo, la obligación de difusión apunta a incrementar el volumen de la información disponible y a afianzar su carácter público y de acceso para todos los habitantes sin ninguna clase de discriminación o barreras fácticas, fomentando al mismo tiempo una cultura de datos públicos compartidos, en orden al incremento del conocimiento general sobre los asuntos de interés de la ciudadanía. Vale como ilustración un ejemplo. En la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, donde rige una ley de acceso a la información pública, los datos disponibles muestran una fuerte tendencia a la concentración de solicitantes. En efecto, de acuerdo al portal de datos abiertos del Gobierno de la Ciudad en Internet, 60% de los pedidos de información pública registrados en 2013 fueron producidos por 3% de los solicitantes. Más aún, un solo solicitante efectuó 45% de los pedidos de información pública ese año. Esto sugiere que sin un mecanismo de difusión, incluso en un distrito con niveles de ingreso y bienestar muy por sobre el promedio del país y una importante producción de información pública, el acceso a la información tiende a beneficiar a

una pequeña minoría, visto que solicitar información requiere intereses, conocimientos y habilidades que difícilmente se encuentran distribuidas igualitariamente en la población. Este hecho impone barreras a la toma de conocimiento del estado de los asuntos públicos de importantes franjas de la ciudadanía, cuyo interés puede ser fácilmente movilizado a partir del acceso a un catálogo de información liberada gracias a solicitudes puntuales, fácilmente accesible contactando a quien ya cuenta en su poder con tal información. Siendo que por aplicación del principio de difusión propuesto cada depositario nuevo se convierte a su vez en agente de difusión con carácter de carga pública, y como tal, obligado a dar la información recibida a quien se lo requiera, es esperable un “efecto multiplicador” de la información disponible y como consecuencia un aumento en el conocimiento popular, reduciendo el impacto de las barreras de acceso señaladas. Accesoriamente, expandir la disponibilidad de la información en el territorio y volverla más fácilmente accesible reduce su valor de exclusividad y a venta la tentación de explotar la información obtenida como si fuera una mercancía privada susceptible de comercialización.

Por los motivos expuestos, y por los que se darán en oportunidad de su tratamiento, solicitamos a nuestros pares la aprobación del presente proyecto de ley.

Juan M. Irrazabal. -