

Capacitación sobre Acceso a la Información Pública en el marco de la implementación de la Ley 3571/23

Fiscalía de Investigaciones Administrativas de La Pampa

Tercera actividad, 28 de noviembre de 2024

Docente capacitador: **Marcelo Krikorian**

Marco normativo nacional y de la provincia de La Pampa en materia de acceso a la información pública.

Ley nacional 27275/2016

Es un ejemplo de desarrollo progresivo en relación con el derecho de acceso a la información pública: en 2003 se puso en vigencia el decreto 1172, destinado al Poder Ejecutivo, solo aplicable en áreas centralizadas, con perfil reactivo -obligación de entregar información, no de publicarla sin necesidad de que haya un pedido expreso- y sin que se exija acreditar un interés o motivo porque cualquier persona podía petitionar. Esta norma fue valorada, constituyó un avance, pero tiempo después se advirtió que era insuficiente.

Prueba de este déficit fue (entre otros que pueden mencionarse) el caso Asociación por los Derechos civiles c/ PAMI, sobre acceso a la información en materia de gastos en publicidad. El organismo respondió que no estaba obligado por no ser parte de la administración pública centralizada a la que solamente alude el decreto 1172. La Corte Suprema de Justicia de la nación sentenció en 2012 pronunciándose enfáticamente por el deber de informar,

invocando en sus fundamentos el caso Claude Reyes v. Chile de la Corte IDH, ya citado en estas capacitaciones (actividad 1).

En 2016 se alcanzaron los consensos para sancionar la primera ley nacional de acceso a la información pública (27275) que comenzó a regir un año después, con un universo extenso de sujetos obligados de todos los poderes públicos, e incluso no estatales si reciben recursos del Estado o se ocupan de temas regulados por el derecho público; otorgando una legitimación activa amplia, observando principios y estándares internacionales (máxima publicidad, transparencia activa, celeridad, gratuidad, buena fe, informalismo, criterios restrictivos para las excepciones, que siempre deben ser establecidas por ley, entre otros).

También la ley crea un órgano garante -para el Poder Ejecutivo- que es la Agencia de Acceso a la Información Pública (AAIP), instando a que los Poderes Legislativo y Judicial, los Ministerios Públicos Fiscal y de la Defensa y el Consejo de la Magistratura creen en sus respectivos ámbitos órganos garantes de características similares, siguiendo las pautas que marca la norma nacional.

Los pedidos de acceso a la información ingresan ante cada sujeto obligado, y deben ser respondidos en no más de 15 días hábiles.

Si la respuesta fuera denegatoria, insatisfactoria, o en verdad no hubo respuesta, cabe la posibilidad de reclamar por una vía judicial mediante acción de amparo ante el fuero contencioso administrativo (en primera instancia) o bien puede acudirse por la vía del reclamo administrativo ante el órgano garante Agencia de Acceso a la Información Pública, y en el mismo sentido, ante los órganos garantes de los demás poderes públicos y/o estamentos antes mencionados.

Ley 3571/2023 de la provincia de La Pampa

Aspectos salientes mencionados en la capacitación

El artículo 2 define al derecho de acceso a la información pública como un derecho humano en sí mismo, para lograr la efectiva realización de otros derechos.

Es un derecho humano, indudablemente; y además, el artículo realza su carácter interdependiente: por ejemplo, acceder a información sobre políticas públicas sanitarias, impacta en el derecho a la salud permitiendo mejorar aquello que no está funcionando correctamente; lo mismo sucede si se busca y accede a información relacionada con el derecho a la alimentación, a la educación, a la vivienda adecuada o a un ambiente sano, en este último caso conociendo -entre otras posibilidades de acceso a la información- acerca de medidas que pueden afectar la calidad ambiental.

En los principios que enumera el artículo 3 (basados en la normativa nacional e incluso en la Ley Modelo Interamericana 2.0) que fueron mencionados en las capacitaciones anteriores, corresponde destacar dos, porque son novedosos y contribuyen a reforzar la efectiva realización de este derecho:

- a) El **principio de eficiencia**: concretamente, la información que se entregue o publique debe ser adecuada a lo requerido o solicitado, y debe ponerse a disposición de manera clara, es decir, usando lenguaje claro, sencillo, entendible para todas las personas;
- b) El **principio de accesibilidad**: deben tenerse en cuenta las condiciones particulares de las personas que pretenden acceder a la información,

como por ejemplo personas adultas mayores¹, personas con discapacidad².

El artículo 5 enumera a los sujetos obligados: los tres poderes públicos³empresas en las que el Estado tiene participación mayoritaria⁴, entes de derecho público no estatales, entes cooperadores, organizaciones (por ejemplo sindicales, empresariales, educativas, partidos políticos), abarcando asimismo a órganos de significativa relevancia institucional en la provincia: el Tribunal de Cuentas y la Fiscalía de Investigaciones Administrativas⁵ (FIA).

El artículo 7 dispone que debe entregarse la información en el estado en que se encuentre. Aquí el decreto reglamentario 3257/24 establece que sea en formatos digitales abiertos, para poder descargar los documentos sin mayores dificultades y poder reutilizarlos.

En relación con las excepciones del artículo 8, hay que prestar especial atención a los **secretos fiscal y estadístico**. El decreto reglamentario, a su vez, precisa que para entender qué es secreto fiscal y estadístico hay que basarse en la normativa específica que existe en esta materia. Esto puede generar tensiones.

1 La Convención Interamericana sobre la protección de los derechos de las personas mayores (que en Argentina tiene jerarquía constitucional por ley 27700), menciona la accesibilidad, particularmente en cuestiones vinculadas con información, en los artículos 11, 20 y 26, entre otros.

2 En los términos de la Convención de Naciones Unidas sobre los derechos de las personas con discapacidad (que en Argentina tiene jerarquía igual a la Constitución Nacional por la ley 27044) las personas pueden tener deficiencias (físicas, sensoriales, mentales), pero ello, por sí, no implica discapacidad. La discapacidad resulta de la interacción entre esas personas con el entorno social; que no existan obstáculos o barreras que les impidan estudiar, usar el transporte público y trasladarse, acceder a un empleo, acceder a información, desplegar todas sus potencialidades para desarrollar una vida digna.

3 En el caso de la administración pública, incluye la centralizada, descentralizada y descentralizada, y los órganos de carácter autárquico.

4 La ley 27275 contempla esta figura, pero la hace extensiva a empresas en las que el Estado tenga participación minoritaria.

5 Cuando la FIA es sujeto obligado, el órgano garante será la Fiscalía de Estado (artículo 20 de la ley 3571).

Es recomendable en este tema tener presente antecedentes resueltos por la AAIP, entre otros: uno sobre secreto fiscal cuando se pidió información relacionada con reembolsos o devoluciones de impuestos a empresas que exportaban desde puertos patagónicos (Resolución AAIP 72/2019); y el otro es sobre secreto estadístico, con motivo de la solicitud de información para conocer resultados de la prueba *Aprender* en escuelas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Resolución AAIP 72/2019).

La ley 3571 excluye de las excepciones a los casos relacionados con graves violaciones de derechos humanos, en sintonía con la ley nacional 27275 y con la Ley Modelo Interamericana 2.0, aunque -cabe aclarar- esta última es más completa: incluye a los casos vinculados con corrupción de funcionarios públicos.

Sobre el procedimiento de ingreso de solicitudes de acceso a la información, la FIA ha publicado en su sitio web oficial <https://fialp.gob.ar> imágenes en video y cuadros que contienen didácticas e ilustrativas explicaciones, de modo que este aspecto no será abordado en el presente documento.

Hay sin embargo un detalle interesante: el artículo 10 inciso b de la ley 3571 exige el requisito de constituir domicilio en la ciudad asiento de la autoridad de aplicación, al momento de hacer un pedido de acceso a la información. Esta obligación es innecesaria. El decreto reglamentario 3257 procuró solucionar adecuadamente la cuestión, indicando que puede constituirse domicilio indicando la dirección electrónica de la persona peticionante.

Analizando la ley en términos de calidad normativa (artículos 25 y 27) es aconsejable que quienes desempeñen funciones como autoridad de aplicación y/o referentes de acceso a la información pública sean designados, con base en estándares internacionales y nacionales, mediante procedimientos en los que haya publicidad previa para verificar que la formación y/o trayectoria de la persona propuesta tengan afinidad con el perfil del cargo; también que gocen de cierta estabilidad, con mecanismos de remoción reglados. Los artículos citados no indican ningún recaudo en este aspecto.

Diferente es el caso de la Fiscalía de Investigaciones Administrativas, porque se trata de un órgano permanente creado por la Constitución provincial (artículo 107), siendo su titular una persona designada de la misma manera que quienes ejercen la magistratura (en este caso, son exigidos los mismos requisitos que para ser integrante del Superior Tribunal de Justicia, con acuerdo legislativo), y es inamovible mientras dure su buena conducta.

Otro tema que concita interés es el de las posibles sanciones ante incumplimientos de los sujetos obligados (artículo 30 inciso b de la ley). La FIA en el carácter de órgano garante, ha regulado mediante una Resolución -760/24- el procedimiento a seguir en estas situaciones, por ejemplo, con motivo de haber intimado a quienes tienen el deber de informar.

Ante la falta de sanciones específicas en el texto de la ley -considerando que para sancionar debe existir una tipificación y mayores precisiones al respecto- la Resolución 760 expresa que habrá una comunicación formal sobre el estado de incumplimiento a los superiores jerárquicos de los sujetos obligados, que se publicarán los nombres de los sujetos obligados en el sitio web del órgano garante, y que se creará un registro de incumplidores.

Es también muy importante el rol que le confiere la ley 3571 a la FIA, de formular recomendaciones (artículo 30 inciso c); pero atención: **más que recomendaciones, el órgano garante debe fijar criterios de actuación con valor jurídico eficaz para lograr un desempeño armónico de las autoridades de aplicación y los sujetos obligados**, de modo que estén consustanciados con los principios y estándares de la ley. Este rol resulta clave y no puede dar lugar a malentendidos, como, por ejemplo, suponer las autoridades de aplicación y/o los sujetos obligados que tratándose de una recomendación, podría o no ser aplicada.

Son además muy necesarias las funciones asignadas en la ley al órgano garante (artículo 30, incisos d y e) sobre la generación de espacios de diálogo con las autoridades de aplicación y también las relaciones institucionales y de

cooperación (por ejemplo, en el ámbito del Consejo Federal para la Transparencia que crea la ley 27275, o directamente con órganos garantes de otras jurisdicciones, con entidades académicas, con organizaciones de la sociedad civil, entre otras) porque esos intercambios suelen ser muy fructíferos.

Corresponde resaltar lo que dice el decreto reglamentario en relación con el artículo 31 de la ley 3571 (que enumera los temas/contenidos a publicar por cada sujeto obligado): implementar en el ámbito del Poder Ejecutivo un *Portal de Transparencia*⁶ que permita reunir en un mismo espacio información que resulte de utilidad para la sociedad, facilitando de esta manera su búsqueda, acceso y reutilización. Si bien el decreto lo propone para el Poder Ejecutivo, estas medidas proactivas deben abarcar siempre a todos los poderes y estamentos públicos obligados legalmente.

En igual sentido, vale señalar la referencia que el decreto reglamentario hace sobre el artículo 32 de la ley (régimen más amplio de publicidad) con el propósito de que la autoridad de aplicación despliegue medidas orientadas a lograr una “*transparencia proactiva*”. Esto significa *que* la información disponible no sea solamente la exigida en la ley, sino que se publique voluntariamente más información, que exista progresivamente mayor transparencia y un mayor conocimiento en la ciudadanía sobre cómo se gestiona, cómo se invierte, cómo se gasta, cuáles fueron los resultados alcanzados; y también publicar información desagregada con enfoque de género, entre otros ejemplos que podrían aquí citarse.

Si bien esto se ha enfatizado en las capacitaciones anteriores, es oportuno aquí reiterarlo: **es fundamental construir ciudadanía identificada con los valores de la transparencia y la ética pública**. En esa construcción, el medio más idóneo es la educación (formal e informal) en todos los niveles (primario, secundario, terciario, universitario). Es un trabajo que impactará favorablemente con el correr de los años, y debe emprenderse lo antes posible.

⁶ Un formato similar ha sido implementado en el ámbito nacional por la Agencia de Acceso a la Información Pública: <https://portal.transparencia.gob.ar>

El desafío es que la ley 3571 sea adecuadamente implementada. Para ello es indispensable, es prioritario y no hay opción: debe contarse con los recursos necesarios (presupuestarios, humanos, materiales) a fin de garantizar el acceso a la información, la transparencia pública y la participación ciudadana.