

Piaggio, Lucas A. ; Mahomed, María Mercedes

Comentario a la ley 27.275

Anales de Legislación Argentina 33(25), 2016

Este documento está disponible en la Biblioteca Digital de la Universidad Católica Argentina, repositorio institucional desarrollado por la Biblioteca Central "San Benito Abad". Su objetivo es difundir y preservar la producción intelectual de la Institución.

La Biblioteca posee la autorización del autor para su divulgación en línea.

Cómo citar el documento:

Piaggio, L.A., Mahomed, M. M. (2016). Comentario a la ley 27.275 [en línea]. En Anales de legislación argentina 33(25). Disponible en:
<http://bibliotecadigital.uca.edu.ar/greenstone/cgi-bin/library.cgi?a=d&c=investigacion&d=comentario-ley-27275-piaggio> [Fecha de consulta:.....]

Título: [Comentario a la ley 27.275](#)

Autores: [Piaggio, Lucas A.](#) - [Mahomed, María Mercedes](#)

Publicado en: [ADLA2016-33, 25](#)

Cita Online: [AR/DOC/3831/2016](#)

(*)

I. Introducción

El 29 de septiembre de 2016 se publicó en el Boletín Oficial la ley 27.275, de Acceso a la Información Pública, cuyas disposiciones —de acuerdo con lo que establece la propia norma en su artículo 38— entrarán en vigencia el 29 de septiembre de 2017.

La sanción de esta ley fue intensamente aclamada por un amplio sector de nuestra doctrina y por la ciudadanía en general, y viene a reeceptar los antecedentes jurisprudenciales [\(1\)](#) y los compromisos [\(2\)](#) y recomendaciones internacionales en la materia [\(3\)](#).

El derecho de acceso a la información pública constituye una de las condiciones necesarias para el funcionamiento adecuado de un régimen republicano de gobierno, pues se erige en un requisito sine qua non para una participación ciudadana verdadera y para el necesario control sobre los actos de gobierno.

Si bien su fundamento constitucional puede encontrarse en los artículos 1, 14, 33 y 75, inciso 22 —que incorpora con jerarquía constitucional diversos tratados internacionales que lo reeceptan (i.e.: Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, artículo IV; Convención Americana sobre los Derechos Humanos, artículo 13; Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, artículo 19)— de la Carta Magna, hasta la sanción de la ley en comentario nuestro ordenamiento carecía de una norma de carácter federal que regulara la temática de modo integral y no parcial [\(4\)](#).

Sin dudas, el mayor avance en su sistematización se dio a través del decreto N° 1172/2003, con un ámbito de aplicación limitado —aun cuando jurisprudencialmente se fueron ampliando sus alcances— a las jurisdicciones, entidades y todo otro ente que funcione bajo la jurisdicción del Poder Ejecutivo Nacional. Fue justamente en función de este alcance limitado del decreto N° 1172/2003 —que no podría haber sido otro considerando la naturaleza de la norma en cuestión— que la sanción de una ley general y de carácter federal que regulara el derecho de acceso a la información pública se tornaba imprescindible en la coyuntura actual. Es por eso que celebramos la sanción de la ley 27.275, cuyo contenido desarrollaremos a continuación.

II. La ley 27.275

La ley en comentario se estructura en cuatro títulos: un "Título preliminar", que contempla el objeto y los principios en los que se funda la norma; un "Título primero", titulado Derecho de acceso a la información pública, que es el núcleo de la ley y regula el régimen general del sistema; un "Título segundo", sobre transparencia activa, y un "Título tercero" titulado Disposiciones de aplicación transitorias.

- Objeto y principios

El objeto de la ley —según su propia letra— reside en garantizar el efectivo ejercicio del derecho de acceso a la información pública, promover la participación ciudadana y la transparencia de la gestión pública.

Con buen criterio, la ley enumera los principios en los que se funda, a saber: a) presunción de publicidad; b) transparencia y máxima divulgación, c) informalismo, d) máximo acceso, e) apertura, f) disociación; g) no discriminación; h) máxima premura; i) gratuidad; j) control; k) responsabilidad; l) alcance limitado de las excepciones; m) in dubio pro petitor; n) facilitación, y o) buena fe.

Cabe destacar que la presunción de publicidad de toda la información en poder del Estado constituye una pauta interpretativa rectora en la materia, que ya se encontraba prevista en el decreto N° 1172/2003, y que es expresión del principio de máxima divulgación. Este principio ha sido reeceptado en el fallo recaído en la causa "Claude Reyes y otros c/ Chile" [\(5\)](#), donde la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sostenido que "[e]n 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, y ello está sujeto a un sistema restringido de excepciones".

- Régimen general

La ley define el contenido del derecho regulado, estableciendo que comprende la posibilidad de buscar, acceder, solicitar, recibir, copiar, analizar, reprocesar, reutilizar y redistribuir libremente la información bajo custodia de los sujetos obligados, con las únicas limitaciones y excepciones que la norma establece.

Aclara que por información pública se debe entender todo tipo de dato contenido en documentos de

cualquier formato que los sujetos obligados generen, obtengan, transformen, controlen o custodien, entendiéndose a su vez por documento, todo registro generado, controlado o custodiado por los sujetos obligados, independientemente de su forma, soporte, origen, fecha de creación o carácter oficial.

En cuanto a la legitimación activa, la ley establece, con un criterio amplio —como el sostenido en el decreto N° 1172/2003—, que toda persona humana o jurídica, pública o privada, tiene derecho a solicitar y recibir información pública, no pudiendo exigírsele al solicitante que motive la solicitud, que acredite un derecho subjetivo o interés legítimo o que cuente con patrocinio letrado. De manera tal que cualquier persona, sin invocación de causa y sin acreditar interés alguno, tiene derecho a que se le facilite la información pública que solicite, existente en poder de los sujetos obligados, con la única limitación de las excepciones taxativamente previstas en la ley. Este postulado es expresión de los principios de informalismo, no discriminación, alcance limitado de las excepciones y facilitación.

La información —que en principio debe ser entregada en formatos digitales abiertos— debe ser brindada a quien la solicite en el estado en el que se encuentre al momento de efectuarse la solicitud, no exigiéndosele al sujeto requerido que la procese o clasifique. Esto reviste toda lógica, en tanto el acceso a la información no puede representar una carga adicional para el sujeto requerido.

La ley dispone expresamente que el acceso a la información pública es gratuito, siempre que no se requiera su reproducción, en cuyo caso, los costos correrán a cargo del solicitante.

El ámbito de aplicación de la ley es amplísimo, a diferencia del ya mencionado decreto N° 1172/2003, cuyos alcances se encuentran restringidos a los entes que funcionan en jurisdicción del Poder Ejecutivo Nacional y, asimismo, a las organizaciones privadas a las que se hayan otorgado subsidios o aportes provenientes del sector público nacional, 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 la prestación de un servicio público o la explotación de un bien del dominio público.

En efecto, los sujetos obligados en los términos de la ley, son: a) La administración pública nacional, conformada por la administración central y los organismos descentralizados, comprendiendo en estos últimos a las instituciones de seguridad social; b) El Poder Legislativo y los órganos que funcionan en su ámbito; c) El Poder Judicial de la Nación; d) El Ministerio Público Fiscal de la Nación; e) El Ministerio Público de la Defensa; f) El Consejo de la Magistratura; g) Las empresas y sociedades del Estado que abarcan 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; h) Las empresas y sociedades en las cuales el Estado nacional tenga una participación minoritaria, pero sólo en lo referido a la participación estatal; i) Concesionarios, permisionarios y licenciatarios de servicios públicos o concesionarios permisionarios de uso del dominio público, en la medida en que cumplan servicios públicos y en todo aquello que corresponda al ejercicio de la función administrativa delegada; y contratistas, prestadores y prestatarios bajo cualquier otra forma o modalidad contractual; j) Organizaciones empresariales, partidos políticos, sindicatos, universidades y cualquier entidad privada a la que se le hayan otorgado fondos públicos, en lo que se refiera, únicamente, a la información producida total o parcialmente o relacionada con los fondos públicos recibidos; k) Instituciones o fondos cuya administración, guarda o conservación esté a cargo del Estado nacional; l) Personas jurídicas públicas no estatales en todo aquello que estuviese regulado por el derecho público, y en lo que se refiera a la información producida o relacionada con los fondos públicos recibidos; m) Fideicomisos que se constituyeren total o parcialmente con recursos o bienes del Estado nacional; n) Los entes cooperadores con los que la administración pública nacional hubiera celebrado o celebre convenios que tengan por objeto la cooperación técnica o financiera con organismos estatales; o) El Banco Central de la República Argentina; p) Los entes interjurisdiccionales en los que el Estado nacional tenga participación o representación; q) Los concesionarios, explotadores, administradores y operadores de juegos de azar, destreza y apuesta, debidamente autorizados por autoridad competente.

Cada uno de los sujetos obligados deberá nombrar un responsable de acceso a la información pública, quien deberá tramitar las solicitudes de información dentro de su jurisdicción.

Ahora bien, por el principio de máxima divulgación, toda la información en poder, custodia o bajo el control de los sujetos obligados debe ser accesible para aquel que la solicite. Los sujetos obligados solo podrán exceptuarse de proveer la información requerida cuando se configure alguno de los supuestos contemplados en el artículo 8 de la ley.

De modo tal que únicamente quedarán exceptuados de proveer la información requerida cuando se tratare de: a) Información expresamente clasificada como reservada o confidencial o secreta, por razones de 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, técnicos o tecnológicos cuya revelación pudiera perjudicar el nivel de competitividad o lesionar los intereses del sujeto obligado; d) Información que comprometa los derechos o intereses legítimos de un tercero obtenida en carácter confidencial; e) Información 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; f) Información elaborada por los sujetos obligados dedicados a regular o supervisar instituciones financieras o preparada por terceros para ser utilizada por aquellos y que se refieran a exámenes de situación, evaluación de su sistema de operación o condición de su funcionamiento; g) Información elaborada por asesores jurídicos o abogados de la administración pública nacional cuya publicidad pudiera revelar la estrategia a adaptarse en la defensa o tramitación de una causa judicial o divulgare las técnicas o procedimientos de investigación de algún delito u otra irregularidad o cuando la información privare a una persona del pleno ejercicio de la garantía del debido proceso; h) Información protegida por el secreto profesional; i) Información que contenga datos personales y no pueda brindarse aplicando procedimientos de disociación, salvo que se cumpla con las condiciones de licitud previstas en la ley 25.326, de protección de datos personales, y sus modificatorias; j) Información que pueda ocasionar un peligro a la vida o seguridad de una persona; k) Información de carácter judicial cuya divulgación estuviera vedada por otras leyes o por compromisos contraídos por la República Argentina en tratados internacionales; l) Información obtenida en investigaciones realizadas por los sujetos obligados que tuviera el carácter de reservada y cuya divulgación pudiera frustrar el éxito de una investigación; y m) Información correspondiente a una sociedad anónima sujeta al régimen de oferta pública.

La norma expresamente prevé que "las excepciones que enumera no serán aplicables en casos de graves violaciones de derechos humanos, genocidio, crímenes de guerra o delitos de lesa humanidad".

A excepción de los supuestos contemplados en los incisos e), k), l) y m), las demás restricciones ya se encontraban previstas en el decreto N° 1172/2003.

A la hora de interpretar los supuestos excepcionales previstos, rigen los principios del alcance limitado de las excepciones y del *in dubio pro petitor*. De manera tal que los límites del derecho de acceso a la información deben ser establecidos previamente conforme con lo establecido por la ley y formulados en términos claros y precisos, quedando la responsabilidad de demostrar la validez de la restricción a cargo del sujeto obligado a proporcionarla, quien deberá fundamentarla so pena de configurarse un supuesto de denegación arbitraria. En caso de duda, deberá estarse siempre a favor de la mayor vigencia y alcance del derecho a la información.

- Solicitud de información y vías de reclamo

La ley prevé que la solicitud de información, que deberá ser presentada ante el sujeto obligado, podrá hacerse por escrito o por medios electrónicos y sin ninguna formalidad a excepción de la expresión de la identidad del solicitante, sus datos de contacto y la identificación clara de la información que se solicita. En caso de que la información requerida no obre en poder del sujeto al que se dirige la solicitud, éste deberá remitirla en el plazo de 5 días a quien la posea —si lo conociere—, o en su defecto a la Agencia de Acceso a la Información Pública (en adelante, AAIP), informando de dicha circunstancia al solicitante.

Se prevé un plazo máximo de 15 días hábiles para satisfacer la solicitud de información, prorrogable en forma excepcional por otros 15 días hábiles más en caso de mediar circunstancias que así lo justifiquen. Ello, en línea con el principio de máxima premura, que hace hincapié en que los tiempos sean compatibles con la preservación del valor de la información que se solicita.

El sujeto requerido solo podrá negarse a proporcionar la información requerida por acto fundado, en caso de verificarse que la misma no existe, que no está obligado legalmente a producirla o que está comprendido en alguna de las excepciones previstas en el artículo 8. La falta de fundamentación determinará la nulidad del acto denegatorio y obligará a la entrega de la información solicitada.

La denegatoria debe ser dispuesta por la máxima autoridad del organismo o entidad requerida. El silencio, la ambigüedad, la inexactitud o entrega incompleta de la información por parte del sujeto obligado, serán considerados como denegatoria injustificada, que dejará habilitadas las vías de reclamo previstas en el artículo 14.

En efecto, habiéndose configurado la denegatoria, habrá una vía judicial —que tramitará a través de una acción de amparo ante los tribunales de primera instancia en lo contencioso administrativo federal— y una vía administrativa —a través de un reclamo ante la AAIP o el órgano que corresponda—. En ningún caso podrá ser exigido el agotamiento de la vía administrativa. No caben dudas de que la protección que consagra la ley en este aspecto es mayor que la prevista en el decreto N° 1172/2003, por cuanto este último solo contempla el amparo

por mora, previsto en el artículo 28 de la ley 19.549, que no tiende más que a lograr el emplazamiento de la Administración morosa.

La ley regula los plazos de interposición, los requisitos formales del reclamo, los lineamientos de la resolución de la AAIP y establece que el funcionario público o agente responsable que en forma arbitraria obstruya el acceso del solicitante a la información pública requerida, la suministrarle en forma incompleta u obstaculizare de cualquier modo el cumplimiento de la ley, incurrirá en falta grave sin perjuicio de las responsabilidades administrativas, patrimoniales y penales que pudieran caberle conforme lo previsto en las normas vigentes.

- Agencia de Acceso a la Información Pública

La ley crea la AAIP, ente autárquico con autonomía funcional en el ámbito del Poder Ejecutivo Nacional, como órgano específico y especializado que deberá velar por el cumplimiento de los principios y procedimientos establecidos en la ley, garantizar el efectivo ejercicio del derecho de acceso a la información pública y promover medidas de transparencia activa. A su cargo estará un Director —que tendrá rango y jerarquía de secretario y durará cinco años en sus funciones— designado por el Poder Ejecutivo nacional, mediante un procedimiento de selección público, abierto y transparente que la propia ley minuciosamente reglamenta.

La ley prevé que el Poder Legislativo, el Poder Judicial, los Ministerios Públicos y el Consejo de la Magistratura crearán en sus respectivos ámbitos un organismo con autonomía funcional y con competencias y funciones idénticas a las previstas por la ley para la AAIP.

La ley también crea el Consejo Federal para la Transparencia como organismo interjurisdiccional de carácter permanente, que tendrá por objeto la cooperación técnica y la concertación de políticas en materia de transparencia y acceso a la información pública. Este Consejo será presidido por el Director de la AAIP y estará integrado por un representante de cada una de las provincias y uno por la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

- Transparencia activa

A tono con el espíritu de transparencia y accesibilidad que envuelve a la norma comentada y a fin de simplificar el sistema, la norma prevé la obligatoriedad para los sujetos obligados de facilitar la búsqueda y acceso a la información a través de sus páginas web oficiales de manera clara, sistematizada y asequible para los interesados. Al mismo tiempo, prevé la obligatoriedad de publicar cierta información —que la norma enumera— de forma completa, actualizada, por medios digitales y en formatos abiertos. Este mecanismo permite dar cumplimiento con lo establecido por la ley sin que persona alguna formalice el requerimiento.

- Disposiciones transitorias

Por último, se disponen aspectos presupuestarios necesarios a los efectos de la implementación de la ley; se invita a las provincias y a la Ciudad de Buenos Aires a adherir a sus disposiciones; se fija un plazo de 90 días desde su promulgación para la reglamentación; se establece que sus disposiciones entrarán en vigencia al año de su publicación, y se dispone que los sujetos obligados contarán con ese mismo plazo para adaptarse a las obligaciones contenidas en la ley, conservando el dicho período plena vigencia el decreto N° 1172/2003 y el decreto N° 117/2016, de Apertura de Datos, así como toda otra norma que regule la publicidad de los actos de gobierno y el derecho de acceso a la información pública.

III. Conclusión

Celebramos definitivamente el reconocimiento del derecho de acceso a la información pública en el orden federal y el tratamiento que la ley 27.275 le otorga, abordamiento integral que recepta los antecedentes jurisprudenciales, normativos y doctrinarios existentes y que se inserta en un contexto internacional, regional y nacional que tiende a la consolidación del principio de transparencia, clave en un régimen republicano de gobierno.

Auguramos que no se abandone el Norte hacia la transparencia, y esta termine de asentarse en los organismos y funcionarios públicos, incorporándose en la cultura diaria del sector público de nuestro país.

(*) Profesor de la Universidad Católica Argentina.

(1) Entre los más recientes precedentes de la Corte Suprema Justicia de la Nación, cabe mencionar los registrados en Fallos 335:2393; 337:256 y 338:1258.

(2) Código Iberoamericano de Buen Gobierno (2006) y Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública (2009), adoptados, respectivamente, en las XVI y XIX Cumbres del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), por mencionar algunos.

(3) Cabe destacar el reciente Programa Interamericano sobre Acceso a la Información Pública, aprobado por la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos (OEA) el 14 de junio de 2016, mediante la Resolución AG/RES. 2885 (XLVI-O/16).

(4) En efecto, la Constitución Nacional reconoce expresamente el derecho de acceso a la información pública, pero limitado a ciertos y específicos derechos y garantías allí contemplados (artículos 38, 41, 42 y 43 de la Ley Fundamental). En el plano infraconstitucional, este derecho también se encuentra regulado con relación a materias específicas, como la ambiental (Ley 25.831) y la administración de recursos públicos (Ley 25.152).

(5) CIDH, "Claude Reyes y otros c/ Chile", 19/9/2006, La Ley Online, AR/JUR/15354/2006.