

ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA: LA CUESTIÓN DEL LEGITIMADO PASIVO

ESTELA B. SACRISTÁN

I. INTRODUCCIÓN

Una ley de acceso a la información pública ha sido una deuda cívica de larga data en Argentina. Deuda que ha sido saldada con una ley –la Ley N° 27.275¹, del año 2016– que comenzará a regir plenamente en la próxima primavera de 2017. Deuda que hace a la publicidad de los actos de gobierno².

Recordaremos que, en su momento, diversas normas, de variado rango, intentaron en nuestro país canalizar la respectiva aspiración ciudadana³. Incluso un decreto nacional –dictado en el medio de las turbulencias de la emergencia declarada en enero de 2002– dedicó un anexo completo al tema⁴ y generó jurisprudencia de todas las instancias⁵.

¹ BO 29-9-2016.

² González Calderón, Juan Antonio, *Derecho Constitucional Argentino*, T. I, Buenos Aires, Lajouane y Cía., 1930, p. 428.

³ Tal serie incluye el acceso a la información específica (por ejemplo, la Ley N° 25.152, cuyo Art. 8° enumera documentación producida en el ámbito de la Administración nacional; la Ley N° 25.831, de régimen de libre acceso a la información pública ambiental), el acceso a información para el ciudadano (por ejemplo, el Decreto N° 229/2000, de Carta Compromiso con el Ciudadano, cuyo Art. 41, inc. e), da derecho a obtener información clara, completa y veraz sobre las actividades de la Administración pública nacional). Y llega hasta un reglamento –un Decreto autónomo y ejecutivo, N° 1.172/2003– cuyo anexo VII regla el acceso a la información, mas en forma limitada (órganos del Poder Ejecutivo Nacional y todos los entes que funcionen en su esfera, así como la que se halle en manos de organizaciones privadas a las que se hayan otorgado subsidios o aportes provenientes del sector público nacional, instituciones o fondos cuya administración, guarda o conservación esté a cargo del Estado Nacional, empresas contratistas estatales de cualquier tipo y empresas que exploten un bien del dominio público).

⁴ Decreto N° 1.172/2003, citado en nota 3, acerca del cual puede ampliarse en Basterra, Marcela I., *El derecho fundamental de acceso a la información pública*, Buenos Aires, LexisNexis, 2006, pp. 75-91, esp. pp. 87-91.

⁵ Mucha de ella será recordada en el presente trabajo. Ver, asimismo, la abundante jurisprudencia receptada en Basterra, Marcela I., *El derecho fundamental de acceso a la información pública, op. cit.*, pp. 93-172.

Hoy, la Ley N° 27.275 se erige en una propuesta legislativa íntegra, madura, conciliadora, que quiere “garantizar el efectivo ejercicio del derecho de acceso a la información pública”, además de “promover la participación ciudadana y la transparencia de la gestión pública”, tal como proclama el primer párrafo de su primer artículo.

Es con ese doble objetivo presente que se podría repasar el respectivo texto legal. Pero dada la extensión del mismo y el tiempo asignado para esta ponencia, nos centraremos en un aspecto que estimamos relevante: la cuestión del legitimado pasivo, es decir, la cuestión de a quiénes se les puede solicitar información de conformidad con el esquema que establece la ley. Puede adelantarse que, en dicho aspecto, la ley sorprende por su vocación de receptor —en lo principal— la experiencia normativa y jurisprudencial anterior sobre acceso a la información pública en nuestro país y en el extranjero.

II. LOS LEGITIMADOS PASIVOS

La ley de acceso a la información se ordena en dos títulos, que se suman a un título preliminar. En el primer título, además de establecerse el clásico criterio amplísimo sobre los legitimados activos respecto del acceso a la información (Art. 4°), se enumeran, en el Artículo 7°, quiénes son los obligados a brindar información pública. Esto último, con el subtítulo “ámbito de aplicación”, el cual, es claro, alude a un ámbito de aplicación personal. Veamos con mayor detalle la enumeración del Artículo 7°. Nos permitimos adelantar que, si bien dicho artículo alude, literalmente, a “sujetos” obligados a brindar información pública, advertiremos que la enumeración comprende sujetos de derecho o entes, así como órganos, entre otros supuestos, aspecto en el cual se advertiría la influencia del régimen vigente en México⁶. En efecto, éste enumera, como sujetos obligados, a “autoridades”, “órganos”, “organismos”, “órganos autónomos”, “partidos políticos”, “fideicomisos y fondos públicos”, “sindicatos”, entre otros. Es por ello que, en el presente, nos referiremos no a sujetos obligados sino, en rigor, a potenciales requeridos o, simplemente, requeridos, pues muchos de ellos, en el derecho argentino, no son “sujetos”, es decir, carecen de personalidad jurídica.

II.1. Ámbito de aplicación

El Título I de la Ley N° 27.275, sobre derecho de acceso a la información pública, es el más extenso de los tres títulos de la ley, y comprende cinco capítulos. El primero de esos

⁶ Decreto del 21 de abril de 2016, publicado en: http://dof.gob.mx/avisos/2493/SG_090516/SG_090516.html (último acceso: 17-2-2017), cuyo Art. 1° enumera, como “sujetos obligados” (por remisión del Art. 9° del mismo) a: “[...] cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos federales o realice actos de autoridad, en los términos previstos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública”.

capítulos es de régimen general, y regula cuestiones terminológicas⁷, adoptando la ya clásica presunción de información pública⁸, que integra el principio de máxima divulgación; asimismo, establece una sana legitimación activa amplia⁹ y la regla de no procesamiento de la información que se brinde¹⁰; también consagra el principio de gratuidad¹¹ y fija un trascendente ámbito de aplicación¹².

Cabe poner de resalto que el ámbito de aplicación es amplio, ambicioso, y rinde honor a los requerimientos de una moderna república, receptando, además, la jurisprudencia.

⁷ Arts. 2° y 3°.

⁸ Art. 2°, 2° párr. En forma concordante, CNACAF, Sala III, causa 187.343/02, “Fundación Poder Ciudadano c/ EN - Presidencia Provisional del H. Senado s/ amparo - Ley N° 16.986”, del 29-11-2004; A. 917. XLVI. REX “Asociación Derechos Civiles c/ EN. PAMI - Decreto N° 1.172/2003 s/ amparo Ley N° 16.986”, del 4-12-2012, consid. 10; CAF 037747/2013/CS001. “Giustiniani, Rubén Héctor c/ YPF S.A. s/ amparo por mora”, del 10-11-2015, consid. 7; así como Basterra, Marcela I., *El derecho fundamental de acceso a la información pública*, op. cit., p. 416.

⁹ Art. 4°. Así, en C. 830. XLVI. REX. “CIPPEC c/ EN - M° Desarrollo Social, Decreto N° 1.172/2003 s/ amparo Ley N° 16.986”, del 26-3-2014, consid. 8; CNACAF, Sala III, causa 39.019/2014, “Stolbizer, Margarita c/ EN - M° Justicia Derechos Humanos s/ amparo Ley N° 16.986”, del 20-2-2015; entre otros.

Coincidiendo en la importancia del reconocimiento de una legitimación activa amplia, Basterra, Marcela I., *El derecho fundamental de acceso a la información pública*, op. cit., p. 412; Sacristán, Estela B. y Ratti Mendaña, Florencia S., “Procedimiento administrativo y acceso a la información pública”, en Pozo Gowland, Héctor; Halperín, David; Aguilar Valdez, Oscar; Juan Lima, Fernando; Canosa, Armando (Directores), *Procedimiento administrativo*, Buenos Aires, La Ley, 2012, vol. IV, pp. 869-908, esp. p. 881.

¹⁰ Art. 5°. En sentido concordante, el Decreto N° 2.549/2004, reglamentario de la Ley N° 12.475 de la Provincia de Buenos Aires, Artículo 19, establece: “Los documentos administrativos deben ser entregados en el estado en que se encuentren al momento de efectuarse la solicitud, no estando obligado el sujeto requerido a procesarlos o clasificarlos”; el Decreto N° 692/2009 de la Provincia de Santa Fe, Art. 13, prevé: “La información debe ser brindada en el estado en que se encuentre al momento de efectuarse la petición, no habiendo obligación de procesarla, ni ordenarla, ni realizar una investigación para responder al pedido, ni contestar preguntas”; la Ley N° 104 de acceso a la información en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Art. 2° *in fine*, establece: “El órgano requerido no tiene obligación de crear o producir información con la que no cuente al momento de efectuarse el pedido”.

¹¹ Art. 6°. Coadyuvando a la aplicación de tal principio, ver Decreto N° 1.883/1991, primer considerando: “[...] la Ley N° 19.549 prevé en su Artículo 1°, inc. b), que los trámites administrativos deben efectuarse con celeridad, economía, sencillez y eficacia”. Sobre el principio de gratuidad en el procedimiento administrativo, ampliar en Canosa, Armando, *Procedimiento administrativo: recursos y reclamos*, 2ª ed. act. y ampl., Buenos Aires, Astrea y Rap, 2014, p. 171: “No debe abonarse suma alguna para participar en un procedimiento administrativo o para recurrir un acto”.

¹² Art. 7°. Como se afirmara, el fenómeno de apertura de los poderes del Estado hacia la sociedad “no lo limitamos a la Administración pública, pues los tres Poderes constitucionales están involucrados en cuanto al deber y a la exigencia de la transparencia”; cfr. Ivanega, Miriam, “El deber ser de la gestión pública: Responsabilidad y rendición de cuentas”, *Revista Argentina del Régimen de la Administración Pública - Rap*: 403, Buenos Aires, Ediciones Rap, 2012, pp. 213-226, esp. p. 214. Se volverá sobre ello *infra*.

II.2. La enumeración

Tenemos enumerados en el Artículo 7° de la ley diversidad de alcanzados o potenciales requeridos.

Se enumeran los siguientes poderes y órganos: Administración pública nacional centralizada; entes descentralizados, incluyendo instituciones de seguridad social; Poder Legislativo; órganos que funcionan en el ámbito del Poder Legislativo; Poder Judicial de la Nación; Ministerio Público; Consejo de la Magistratura de la Nación.

Continúa la enumeración de potenciales requeridos con los siguientes sujetos de derecho o entes de estudio de la materia Organización Administrativa: empresas del Estado; sociedades del Estado; sociedades anónimas con participación estatal mayoritaria; sociedades de economía mixta; todas aquellas otras organizaciones empresariales donde el Estado Nacional tenga participación mayoritaria en el capital o en la formación de las decisiones societarias; empresas y sociedades en las cuales el Estado Nacional tenga una participación minoritaria, pero sólo en lo referido a la participación estatal.

Se agregan los siguientes sujetos de derecho: “concesionarios, permisionarios y licenciatarios de servicios públicos”; “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; contratistas, prestadores y prestatarios en cualquier otra forma o modalidad contractual; a los que se suman 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.

Finalmente, se enumeran instituciones o fondos cuya administración, guarda o conservación esté a cargo del Estado Nacional; 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; fideicomisos que se constituyeren total o parcialmente con recursos o bienes del Estado Nacional; 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; Banco Central de la República Argentina; entes interjurisdiccionales en los que el Estado Nacional tenga participación o representación; concesionarios, explotadores, administradores y operadores de juegos de azar, destreza y apuesta, debidamente autorizados por autoridad competente.

II.3. Algunas reflexiones sobre cada uno de los incisos del Artículo 7°

“a) La Administración pública nacional, conformada por la Administración central y los organismos descentralizados, comprendiendo en estos últimos a las instituciones de seguridad social”.

La inclusión de la Administración pública nacional, conformada por los órganos de la Administración centralizada y los organismos o entes descentralizados, incluyéndose a las instituciones de seguridad social, halla fundamento en la normativa y la jurisprudencia. Se advierte aquí la impronta del Decreto N° 1.172/2003 respecto de la Administración centralizada¹³ y descentralizada¹⁴, y la de la práctica administrativa respecto de las instituciones de la seguridad social (mayormente, la ANSES)¹⁵.

“b) El Poder Legislativo y los órganos que funcionan en su ámbito”.

Respecto de la inclusión del Poder Legislativo, obedece a valiosos precedentes jurisprudenciales de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal¹⁶. Se advierte, en este punto, un apartamiento respecto de la *Freedom of Information Act* estadounidense, que excluye a dicho órgano o poder constitucional, pues sólo alcanza a las *agencies*, y “*agency*, tal como es definida en la sección 551(1) de este

¹³ Decreto N° 1.172/2003, Anexo VII, Art. 2°: “[...] organismos [...] que funcionen bajo la jurisdicción del Poder Ejecutivo Nacional”.

De modo ilustrativo, el Ministerio del Interior, en C. 830. XLVI. “CIPPEC e/ EN M° Desarrollo Social - Decreto N° 1.172/2003 s/ amparo Ley N° 16.986”, del 26-3-2014; el Ministerio de Justicia, en CAF 39019/2014/CA1-CS1 CAF 39019/2014/1/RH1. “Stolbizer, Margarita c/ EN – M° Justicia DDHH s/ amparo Ley N° 16.986”, del 1-9-2015; el Ministerio de Justicia, en G. 36. L. RHE. “Gil Lavedra, Ricardo Rodolfo c/ Estado Nacional - Ministerio de Justicia y Derechos Humanos - Inspección General de Justicia s/ amparo Ley N° 16.986”, del 14-10-2014; el Ministerio de Planificación en G. 397. L. RHE. “Gil Lavedra, Ricardo y otro c/ Estado Nacional - Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios s/ amparo”, del 14-10-2014; el Ministerio de Desarrollo Social, en C. 830. XLVI. “CIPPEC c/ EN-M° Desarrollo Social – Decreto N° 1.172/2003 s/ amparo Ley N° 16.986”, del 26-3-2014; la Jefatura de Gabinete de Ministros en CNACAF, Sala IV, causa 1409/2013, “Fitz Patrick, Mariel c/ EN – JGM / amparo Ley N° 16.986”, del 31-10-2013.

¹⁴ Decreto N° 1.172/2003, Anexo VII, Art. 2°: “[...] entidades [...] que funcionen bajo la jurisdicción del Poder Ejecutivo Nacional”. Por ejemplo, el Banco de la Nación Argentina, ente autárquico por Ley N° 21.799, Artículo 1°, en CNACAF, Sala II, expediente 43645/2013, “Poder Ciudadano c/ EN - Banco de la Nación Argentina s/ amparo Ley N° 16.986”, del 24-2-2015; el Banco Nacional de Desarrollo, ente autárquico por Ley N° 21.629, en CNACAF, Sala IV, “Bulló Perea, Jorge I. y otro c/ BANADE s/ amparo”, del 13-11-1992.

Nos remitimos a lo expresado en Basterra, Marcela I., *El derecho fundamental de acceso a la información pública*, op. cit., pp. 75-91, esp. pp. 97-98.

¹⁵ Como antecedente, puede recordarse el sumario en el marco de la investigación administrativa que culminó con la publicación de los beneficiarios de jubilaciones otorgadas por ley especial en el ámbito nacional (excluido el Poder Judicial), que se hallara publicado en: <https://www.ptn.gob.ar/page/investigaciones-administrativas> (último acceso: 24-3-2016).

Hoy puede consultarse toda la información de elevado interés publicada en: www.transparencia.anses.gob.ar (último acceso: 17-26-2017).

¹⁶ Por ejemplo, el Senado de la Nación, en CNACAF, Sala IV, causa 2446/2015/CA1. “Fundación Poder Ciudadano y otros c/ EN – Honorable Cámara de Senadores de la Nación s/ amparo Ley N° 16.986”, del 10-12-2015; en CNACAF, Sala III, causa 187.343/2002, “Fundación Poder Ciudadano c/ EN - Presidencia Provisional del H. Senado s/ amparo Ley N° 16.986”, del 29-11-2004; en CNACAF, Sala III, causa 17.426/2004, “Centro de Implementación de Políticas Públicas E. y C. y otro c/ Honorable Cámara de Senadores del Congreso de la Nación s/ amparo”, del 27-5-2005.

título, incluye a cualquier ministerio del Ejecutivo, departamento militar, sociedad del Estado, sociedad controlada por el Estado, u otro establecimiento de la rama ejecutiva del Gobierno (incluyendo la Oficina Ejecutiva del Presidente), o cualquier agencia reguladora independiente”¹⁷.

Los órganos que funcionen en el ámbito del Congreso de la Nación vienen a ser incluidos entre los potenciales requeridos, y ello sería corolario de la inclusión del Congreso de la Nación y de la práctica jurisprudencial¹⁸. Son órganos de la esfera del Congreso la Defensoría del Pueblo de la Nación (“órgano independiente instituido en el ámbito del Congreso de la Nación”, cfr. Art. 86, CN), la Auditoría General de la Nación (“organismo de asistencia técnica del Congreso”, cfr. Art. 85, CN), la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas (“La Comisión [...] estará investida con las facultades que ambas Cámaras delegan en sus comisiones permanentes y especiales”, cfr. Art. 128, Ley N° 24.156).

En cambio, en el caso de la Imprenta del Congreso de la Nación, si bien nada se agrega, desde el punto de vista organizativo, en la fórmula “La actual Imprenta de la Cámara de Diputados se denominará, en adelante, Imprenta del Congreso de la Nación”, cfr. Artículo 1° Ley N° 11.601¹⁹, la motivación de su reglamentación de 1947 considera que es una “entidad”²⁰. Lo mismo respecto de la Comisión Administradora de la Biblioteca del Congreso, cuya *webpage*²¹ dice que en “1923 se establece la autarquía de la Biblioteca de Congreso bajo la conducción de la Comisión Administradora Bicameral”; entre otros.

“c) El Poder Judicial de la Nación”.

Si bien la Corte Suprema de Justicia de la Nación—cabeza máxima del Poder Judicial—ha efectuado notables esfuerzos por la transparencia y el acceso a la información²², la ley de acceso a la información incluye a dicho Poder entre los potenciales requeridos. Nuevamente, se advierte aquí una diferencia destacable con respecto a la *Freedom of Information Act* estadounidense, que no comprende a la rama judicial de gobierno.

¹⁷ Se consulta el texto publicado en: <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/5/552> (último acceso: 17-2-2017). La versión en inglés reza: “(f) For purposes of this section, the term—(1) ‘agency’ as defined in section 551(1) of this title includes any executive department, military department, Government corporation, Government controlled corporation, or other establishment in the executive branch of the Government (including the Executive Office of the President), or any independent regulatory agency”.

¹⁸ Así, en CNACAF, Sala IV, causa 21.268/2005, “Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia c/ EN—Congreso - Comisión Mixta Revisión de Cuentas s/ amparo Ley N° 16.986”, del 22-3-2007.

¹⁹ Publicada en: <http://web.archive.org/web/20140222203500/http://www.icn.gob.ar/gestion/ley11601.pdf> (último acceso: 17-2-2017).

²⁰ Ídem.

²¹ Ver: <http://www.bcnbib.gov.ar/La-Biblioteca/5/Historia.html> (último acceso: 17-2-2017).

²² Son ilustrativas las siguientes acordadas de la Corte Suprema de Justicia de la Nación: Publicidad de los actos de gobierno (Acordada N° 1/2004); Publicación de sentencias, acordadas y resoluciones (Acordada N° 15/2013); Protocolo de registro de sentencias, acordadas y resoluciones (Acordada N° 24/2013); Reglamento de presentación y consulta de declaraciones juradas (Acordada N° 9/2014); Creación de la Secretaría de Comunicación y gobierno abierto (Acordada N° 42/2015).

“d) El Ministerio Público Fiscal de la Nación; e) El Ministerio Público de la Defensa”.

El Ministerio Público—conformado como órgano-poder bicéfalo por el Ministerio Público Fiscal y el Ministerio Público de la Defensa— está también comprendido en el ámbito de aplicación de la ley de acceso a la información. Ello recepta resoluciones propias del primero²³ y la normativa aplicable al segundo²⁴.

“f) El Consejo de la Magistratura”.

También es un potencial requerido el Consejo de la Magistratura de la Nación. Como órgano máximo de la rama judicial, en lo estrictamente administrativo, la inclusión de dicho Consejo contaría con antecedentes de peso: la Resolución N° 396/2009²⁵, que aprobó “el proyecto de creación del Portal de Información del Consejo de la Magistratura del Poder Judicial de la Nación”, entre otras decisiones tendientes a dar a conocer información²⁶.

“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”.

Son también potenciales legitimados pasivos, dentro de la ley de acceso a la información, 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. Aquí se advierte una redacción que difiere de la empleada en el Decreto N° 1.172/2003²⁷. El supuesto —vigente este decreto, es decir, antes de la plena entrada en vigencia de la ley de acceso a la información, que comenzará a regir en la primavera de 2017— ha hallado quicio en el caso “Chevron”, que generó una interesante polémica en la cual se debatían, esencialmente, el éxito de un negocio privado que gira, indudablemente, en torno al nivel de información que se haga pública, o el acceso

²³ Puede verse, como ejemplo, la Resolución de la Procuración General de la Nación N° 15/2007, suscripta por el Dr. Esteban Righi en el Expediente interno C5068/07, del 7-3-2007.

²⁴ Así lo propicia la Ley N° 27.149, Art. 5°, inc. e).

²⁵ Publicada en: <http://www.pjn.gov.ar/Publicaciones/00010/00029371.Pdf>.

²⁶ Puede verse, a modo de ejemplo, Consejo de la Magistratura, Resolución N° 237/2014, del 8-7-2014, sobre Reglamento de presentación y consulta de declaraciones juradas patrimoniales integrales de magistrados y funcionarios del Poder Judicial de la Nación. Ampliar en Consejo de la Magistratura de la Nación: <http://www.consejomagistratura.gov.ar>.

²⁷ Decreto N° 1.172/2003, Anexo VII, Art. 2°: “[...] empresas, sociedades [...] que funcionen bajo la jurisdicción del Poder Ejecutivo Nacional”.

a la información sobre un contrato celebrado entre una empresa estatal enderezada a operar como si fuera una empresa privada, y una empresa privada²⁸.

Respecto de la incorporación de la fórmula “lo referido a la participación estatal” en el inciso h), se advertirían dificultades en la partición o segregación de información tendiente a hallar la correlación con “lo referido a la participación estatal” en forma estricta.

“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”.

La ley también comprende, en su ámbito de aplicación, a los concesionarios, permisionarios y licenciatarios de servicios públicos o concesionarios y permisionarios de uso de bienes del dominio público, a juego con lo que ya se disponía en el Decreto N° 1.172/2003²⁹. Cabe poner de relieve que ya nos expedimos en contra de la posibilidad de acceso a la información ante licenciatarias o concesionarias de servicios públicos que ya están, a su vez, obligadas a suministrar información al respectivo ente regulador. Tal el caso de las Leyes Nros. 24.065 y 24.076, de marco normativo eléctrico y del gas, respectivamente³⁰.

Además, la inclusión de contratistas tornaría pasible de acceso a la información pública datos relativos a, por ej., empleados contratados por la Administración pública centralizada o descentralizada, en relación con datos personales tal vez protegidos por la ley de protección de la privacidad, v. gr., la Ley N° 25.326. Sin embargo, debe repararse en que lo que la inclusión quiere es que puedan ser requeridos, en la ley de acceso a la información, las personas humanas o jurídicas que hubiesen sido contratadas por el Estado para la prestación de un bien o servicio en todo lo vinculado con el objeto de la contratación, lo cual recepta lo prescripto en la Ley N° 25.152 de Convertibilidad Fiscal así como la experiencia jurisprudencial³¹. Se trataría, sin duda, de acceso a información vinculada a ejecución de fondos estatales, que, en definitiva, provienen de los contribuyentes (en forma legítima) o mediante emisión monetaria (de forma espúrea).

²⁸ Ver CAF 37747/2013/CA1-CSICAF 37747/2013/1/RHI. “Giustiniani, Rubén Héctor c/ YPF S.A. s/ amparo por mora”, del 10-11-2015. Ampliar, con provecho, en Carbajales, Juan José, “Efectos de la ley de información pública y el fallo ‘Giustiniani’ sobre YPF, la industria hidrocarburífera”, en *RADEHM*, 2016, N° 12, pp. 109-146; Yolis, Lisandro, “El derecho de acceso a la información pública frente a las empresas del Estado. El caso ‘Giustiniani’ y la Ley N° 27.275”, en *RADEHM*, 2016, N° 12, pp. 147-179.

²⁹ Decreto N° 1.172/2003, Anexo VII, Art. 2°: “[...] 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”. Por ejemplo, la licenciataria Camuzzi Gas Pampeana S.A., en Justicia de La Pampa, Primera Circunscripción Judicial, Juzg. Civ. Com. Lab. y Min. N° 4, causa 105072/14, “Berhongaray, Martín Antonio y otros c/ Estado Provincial y otros s/ amparo”, del 16-4-2015.

³⁰ Puede verse Sacristán, Estela B., “Concesiones y licencias de servicios públicos en las Leyes Nros. 24.065 y 24.076 y acceso a la información”, en Cassagne, Juan Carlos (director), *ReDA*, 2014, N° 95, pp. 1135-1151.

³¹ Se recordará que la Ley N° 25.152 de Régimen de Convertibilidad Fiscal, Artículo 8°, inc. b), alude a “todo tipo de contratos firmados [...]”.

“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”.

Los receptores o beneficiarios de fondos públicos, sean organizaciones empresariales, sindicatos, universidades o cualquier entidad privada, podrán ser requeridos bajo la ley que motiva estas líneas.

La inclusión de los partidos políticos es digna de ser puesta de resalto (sin perjuicio de que resultaría sobreabundante a tenor de lo prescripto en el inciso siguiente, k). Se receta, aquí, la práctica jurisprudencial, en especial de la Cámara Nacional Electoral, de valor destacable³². Puede apuntarse que se los incluye, más allá de su debatida naturaleza jurídica, sobre la cual perduran las enseñanzas de Comadira y Muratorio³³, nuevamente, a tenor de los fondos de origen estatal (o, en su caso, privados)³⁴ que ejecutan, sujetos a estrictos recaudos de transparencia³⁵. El acceso a la información de los sindicatos cuenta con sólidos precedentes legislativos en el derecho norteamericano³⁶. En el supuesto de las

Puede traerse a colación el precedente citado en N° 16, CNACAF, Sala IV, causa 2446/2015/CA1. “Fundación Poder Ciudadano y otros c/ EN – Honorable Cámara de Senadores de la Nación s/ amparo Ley N° 16.986”, del 10-12-2015. En el caso se buscaba conocer cuántos empleados del Senado habían sido contratados como planta transitoria, sus remuneraciones, y el monto asignado a los bloques entre 2011 y 2013, durante el ejercicio del ex vicepresidente Amado Boudou.

³² Cámara Nacional Electoral, *Fallo* 1824:1995 y Cámara Nacional Electoral, *Fallo*: 3010:2002, y sus citas de *Fallos*: 310:819; 312:2192; 315:380; 319:1945. Ver, también, Cámara Nacional Electoral, *Fallo*: 2915:2001; Cámara Nacional Electoral, *Fallo* 2922:2001; Cámara Nacional Electoral, *Fallo* 3010:2002; Cámara Nacional Electoral, *Fallo* 3054:2002; Cámara Nacional Electoral, *Fallo* 3112:2003; Cámara Nacional Electoral, *Fallo* 3153:2003; entre otros.

³³ Ver, con provecho, Comadira, Julio Rodolfo y Muratorio, Jorge I., “La constitucionalización de los partidos políticos (Estudio preliminar sobre su personalidad y actos jurídicos)”, en *LL*: 1995-D, pp. 1388 y sigs.

³⁴ Cfr. Ley N° 25.600, de financiamiento de los partidos políticos, Art. 12: “El Estado nacional garantizará el normal funcionamiento de los partidos políticos reconocidos mediante aportes destinados a las siguientes actividades: [...]”; y Art. 13: “El Fondo Partidario Permanente será administrado por el Ministerio del Interior y estará constituido por: a) el aporte que destine anualmente la Ley de Presupuesto General de la Nación; b) el dinero proveniente de las multas que se recauden por aplicación de esta ley; c) el producto de las liquidaciones de bienes que pertenecieren a los partidos políticos extinguidos; d) los legados y donaciones que se efectúen con ese destino al Estado nacional; e) los reintegros que efectúen los partidos, confederaciones y alianzas; f) los aportes privados destinado a este fondo; g) los fondos remanentes de los asignados por esta ley o por la Ley de Presupuesto General de la Nación, al Ministerio del Interior, una vez realizadas las erogaciones para las que fueron previstos”.

³⁵ Cabe remitir a la Cámara Nacional Electoral, Causa “Sobisch, Jorge Omar y otros s/ Artículo 63, inc. b), Ley N° 26.215 - Inf. Final Legislativa 2007 M.PN. (Movimiento Popular Neuquino)”, expte. 5234/2012 (CNE), *Fallo*: 4887:2012, del 1-11-2012, en: <http://www.cij.gov.ar/nota-10197-La-C-mara-Nacional-Electoral-fij-pautas-para-investigar-el-financiamiento-de-los-partidos-pol-ticos.html>.

³⁶ De igual modo, en Estados Unidos, *Labor Management Reporting and Disclosure Act*, de 1959, esp. “Reports Made Public Information”, 29 U.S. 435, <http://www.dol.gov/olms/regs/statutes/lmrda-act.htm> (último acceso: 24-3-2016).

universidades, la posibilidad de acceso ya se halla organizativamente prevista³⁷. En general, la manda legislativa guarda arreglo con lo previsto en la Ley Complementaria Permanente de Presupuesto para cualquier clase de beneficiario³⁸.

“k) Instituciones o fondos cuya administración, guarda o conservación esté a cargo del Estado Nacional”.

La ley comprende, asimismo, a las instituciones o fondos cuya administración, guarda o conservación esté a cargo del Estado Nacional, siguiendo el antecedente que se fijara en el Decreto N° 1.172/2003 y en la Ley N° 24.156³⁹.

“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”.

El renglón referido a “entes públicos no estatales en el ejercicio de funciones públicas” halla origen en el célebre Caso “PAMI”⁴⁰. Al igual que en el caso de los partidos políticos, que son personas públicas no estatales⁴¹, se tratará de personas (públicas) que no integran los cuadros estatales pero cuyos cometidos públicos justifican el acceso a la información.

Como afirmara la Corte Suprema en el cons. 13 del fallo “PAMI”, ya citado: “13) Que en función de todo lo hasta aquí dicho, el objeto del reclamo trata de la solicitud de una información pública a una institución que gestiona intereses públicos y que detenta una función delegada del Estado, siendo indiscutible la interacción entre el ente demandado y la Administración estatal”. De la gestión de intereses públicos, entonces, se deriva el deber de proveer acceso a la información.

³⁷ Por ejemplo, la Universidad de Buenos Aires cuenta con una Oficina de Acceso a la Información Pública creada por Resolución N° 519/2010, Expediente UBA 16376/010, del 26-5-2010.

³⁸ Ver Arts. 1° y 2° de la Ley N° 11.672, Complementaria Permanente de Presupuesto: “Art. 1°: Ningún subsidio del presupuesto será pagado a la institución beneficiaria sin establecer previamente su existencia y funcionamiento regular y si la misma no comprueba contribuir con el 25 % por lo menos de recursos propios, ajenos al subsidio del Estado Federal a la atención de sus gastos”. “Art. 2°: Ninguna institución subvencionada por el Estado Nacional podrá destinar más del 50% de la suma que perciba por tal concepto a la atención de sueldos, viáticos o imputaciones equivalentes”.

³⁹ Decreto N° 1.172/2003, Anexo VII, Art. 2°: “[...] instituciones o fondos cuya administración, guarda o conservación esté a cargo del Estado Nacional a través de sus jurisdicciones o entidades”. Ídem nota 38. Ver, asimismo, Art. 8°, Ley N° 24.156 de Administración Financiera y Control.

⁴⁰ Ver A. 917. XLVI. “Asociación Derechos Civiles el EN - PAMI - (Decreto N° 1.172/2003) s/ amparo Ley N° 16.986”, del 4-12-2012.

⁴¹ Comadira y Muratorio, *op. cit.*, VIII.I: “Se ha establecido ya la naturaleza pública no estatal que corresponde asignar a la personalidad jurídica de los partidos políticos y de la regulación predominante publicística que también informa el accionar de sus órganos de conducción, en el ejercicio de las específicas funciones políticas que le son inherentes”.

“m) Fideicomisos que se constituyeren total o parcialmente con recursos o bienes del Estado Nacional”.

La enumeración de potenciales legitimados pasivos de pedidos de acceso a la información alcanza a los “fideicomisos que se constituyeren total o parcialmente con recursos o bienes del Estado Nacional”, a juego con las prescripciones normativas que, a primera vista, pueden hallarse en el derecho argentino y comparado⁴². Cabe apuntar que la terminología empleada es pasible de mayores precisiones.

Por un lado, la subjetividad de los fideicomisos no se sigue en forma automática. La AFIP incluye a los fideicomisos en el régimen de inscripción⁴³, pero también se incluye allí a las sucesiones indivisas, que carecen de personalidad jurídica, v.gr., no son sujetos de derecho. Además, acerca de la subjetividad de los fideicomisos se ha afirmado, desde el derecho comparado, que “se les conoce como entidades del sector público paraestatal”⁴⁴.

Compárese, en este punto, la Ley N° 24.156 de Administración Financiera y Control, cuyo Artículo 8°, inc. d), con mayor rigor lingüístico, enumera: “[...] fondos fiduciarios integrados total o mayoritariamente con bienes y/o fondos del Estado Nacional”. Considérese el Decreto N° 180/2004 que creó el Fondo Fiduciario para atender inversiones en transporte y distribución de gas, Fondo integrado por “(i) cargos tarifarios a pagar por los usuarios de los servicios regulados de transporte y/o distribución; (ii) los recursos que se obtengan en el marco de programas especiales de crédito que se acuerden con los organismos o instituciones pertinentes, nacionales e internacionales; y (iii) a través de sistemas de aportes específicos, a realizar por los beneficiarios directos” (Art. 1°).

Se advertirá que el citado decreto establece: “El Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios reglamentará la constitución y funcionamiento del Fondo Fiduciario creado en el artículo precedente, el cual en ningún caso estará constituido por fondos y/o bienes del Estado Nacional” (Art. 2°). De tal modo, la información sobre las obras que, acorde a las disposiciones del citado Ministerio, califiquen para ser realizadas al amparo del régimen del Decreto N° 180/2004—obras que deben ser aprobadas, supervisadas y contratadas en los términos y condiciones que determine ese Ministerio (Art. 3°)—, podría, en un criterio literal en extremo, no ser pasible de inclusión en el concepto de “fideicomisos que se constituyeren total o parcialmente con recursos o bienes del Estado Nacional” de la Ley N° 27.275, Artículo 7°, inc. m). Ello pues, como el decreto lo expresa, claramente, el referido Fondo Fiduciario “en ningún caso estará constituido por fondos y/o bienes del Estado Nacional”. De idéntica forma podría razonarse respecto del Fondo Fiduciario creado por el Decreto N° 2.067/2008 para atender importaciones de gas.

⁴² Puede verse Defensoría del Pueblo de la Nación, Actuación 13060/01, “Defensor del Pueblo de la Nación, sobre presunta falta de adecuado control sobre el Fondo Fiduciario del Servicio Universal”, y la respectiva Resolución DPN N° 107/2005, del 20-12-2005.

⁴³ Resolución AFIP N° 10/1997, Artículo 3.b) 4.

⁴⁴ Cfr. Cámara de Diputados – Honorable Congreso de la Unión, “Fideicomisos públicos. Normatividad relacionada y situación a marzo de 2005”, CEFP/025/2005, Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, México D.F., Palacio Legislativo de San Lázaro, julio de 2005, p. 4, en <http://www.cefp.gob.mx/intr/edocumentos/pdf/cefp/cefp0252005.pdf> (último acceso: 24-3-2016).

Sin embargo, la información de la esfera de tales Fondos Fiduciarios –de uno u otro decreto– será pasible de acceso en virtud del Artículo 7º, inc. k): “[...] fondos cuya administración, guarda o conservación esté a cargo del Estado Nacional”, pues los fondos fiduciarios son –valga la redundancia– “fondos”, y porque se nutren con lo recaudado por el Estado Nacional por medio de un Ministerio.

“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”.

Asimismo, los entes cooperadores con los que la Administración pública nacional hubiera celebrado o celebre convenios que tengan por objeto la cooperación técnica y/o financiera con organismos estatales podrán ser pasibles de pedidos de acceso a la información con la Ley Nº 27.275. De este modo, se recepta la sana jurisprudencia que repara en la calidad de públicos de los fondos que estos entes cooperadores manejan⁴⁵. Va de suyo que planteos de acceso de competencia sobre estos fondos han tenido acogida en el fuero contencioso administrativo⁴⁶.

“o) El Banco Central de la República Argentina”.

La mención del Banco Central de la República Argentina, en la enumeración del Artículo 7º de la Ley Nº 27.275, parecería superabundante. El Banco Central de la República Argentina es un ente autárquico⁴⁷, razón por la cual ya se halla comprendido en el concepto de Administración pública nacional descentralizada, inciso a), cuyo lenguaje expresa: “La Administración pública nacional, conformada por [...] los organismos descentralizados [...]”.

“p) Los entes interjurisdiccionales en los que el Estado Nacional tenga participación o representación”.

La enumeración de los entes interjurisdiccionales en los que el Estado Nacional tenga participación o representación es una sana inclusión en la enumeración de potenciales

⁴⁵ Puede verse CNACAF, Sala IV, “Rojas Alberto c/ EN – Mº Justicia y DDHH – Ley Nº 25.453”, del 4-11-2002, donde el Fuero puso en evidencia que los entes cooperadores disponen de fondos que son “fondos públicos” pero que, sin embargo, de acuerdo al régimen vigente, resultan extra-presupuestarios, ya que no ingresan en el presupuesto nacional de acuerdo con los principios rectores de unidad y universalidad del presupuesto (cfr. consid. VIII, puntos 1, 2 y 3).

Ampliar con provecho en Galeano, Juan, “El régimen jurídico del personal contratado de la Administración pública. La situación jurisprudencial”, en AA VV, *Organización administrativa, función pública y dominio público*, Jornadas organizadas por la Universidad Austral, Facultad de Derecho, Buenos Aires, Ediciones Rap, 2005, pp. 275-309, esp. p. 305.

⁴⁶ Estos entes suscitan la intervención del fuero Contencioso Administrativo, cfr. CNACAF, Sala IV, causa 11.471/03, “J.H. Tonnjes East Argentina S.A. c/ ACARA - Resol. 10-III-03 s/ amparo Ley Nº 16.986”, del 3-2-2004.

⁴⁷ Ley Nº 26.739, Art. 1º.

requeridos. Ejemplos de tales entes pueden ser: el Consejo Federal de Energía Eléctrica⁴⁸; la Autoridad de la Cuenca Matanza-Riachuelo⁴⁹; Yacimientos Mineros Aguas de Dionisio⁵⁰; entre muchos otros.

“q) Los concesionarios, explotadores, administradores y operadores de juegos de azar, destreza y apuesta, debidamente autorizados por autoridad competente”.

Finalmente, la enumeración del Artículo 7º remata con la incorporación de actores del mundo de los juegos de azar, destreza y apuesta, en tanto autorizados por autoridad competente. Interesa destacar que esta inclusión facilita el acceso a información, otrora restringida al ámbito interadministrativo. Cabe destacar el cúmulo de información, por ejemplo, en materia de “aportes sociales” que hace público Lotería Nacional S.E. desde su *webpage*⁵¹. Información que, en tanto publicada, neutraliza eventuales pedidos de acceso.

III. REFLEXIÓN FINAL

Ya han pasado dieciséis años desde el legendario precedente “Claude Reyes”⁵², citado en reiteradas ocasiones por la Corte Suprema de Justicia de la Nación argentina en fallos favorables al acceso a la información pública. El específico aspecto de la Ley N° 27.275 que motiva estas líneas se hace eco del “principio de máxima divulgación” allí plasmado. Lo hace, y con creces, para beneficio de los particulares.

El espíritu republicano de toda ley de acceso a la información posee un eje que puede verse centrado en la legitimación activa y pasiva para facilitar ese acceso. Al momento del debate parlamentario, en 2016, la cuestión de la legitimación activa amplia se pudo considerar fuera de discusión. Pero la variable de los potenciales requeridos fue puesta a prueba en pos de asegurar una marca genética signada por una rica experiencia jurisprudencial y por el aporte de normas preexistentes locales y extranjeras. Una idea –en fin– parecía subyacer a las definiciones propias del “ámbito de aplicación”: restringir el posible acceso a un puñado de órganos y entes estatales podía significar neutralizar la ley toda e incluso tornarla letra sólo formalmente viva.

En el caso de los potenciales requeridos en la Ley N° 27.275, la enumeración repasada es ambiciosa. No puede negarse que, con esperado resuello, brega por el funcionamiento adecuado de los sistemas democráticos⁵³. Se descuenta, por todo ello, el éxito de esta ley en punto a su ámbito de aplicación.

⁴⁸ El Consejo Federal de Energía Eléctrica fue creado por Ley N° 15.336, Art. 24, y administra el Fondo Nacional de la Energía Eléctrica, Art. 30, inc. d), Ley N° 15.336.

⁴⁹ Ley N° 26.168.

⁵⁰ Ley N° 14.771.

⁵¹ Ver: <http://www.loteria-nacional.gob.ar/gxpsites/hgxpp001?2,30,431,O,S,0,MNU;E;2;4;9;5;46;2;MNU;> (último acceso: 17-2-2017).

⁵² Corte Interamericana de Derechos Humanos, “Claude Reyes y otros vs. Chile. Fondo, reparaciones y costas”, serie C No. 151, Fondo, Reparaciones y Costas, del 19-9-2006, http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_151_esp.pdf (último acceso: 24-3-2016).

⁵³ Basterra, Marcela I., “La reglamentación del ‘lobby’ en Argentina. Análisis del Decreto N° 1.172/2003”, *La Ley* 2004-E, esp. p. 1338.

