



Acceso a la Información Pública: a mitad de camino. ¿Qué pasa con el órgano garante en el Congreso argentino?

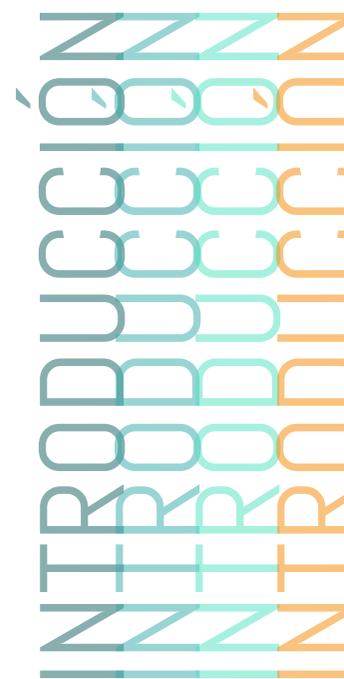
Septiembre 2018

-
Ciudadanía e instituciones
de gobierno

CONTENIDOS



- 01** — Introducción
- 02** — Fundamentos legales y constitucionales
- 04** — Estándares internacionales y buenas prácticas:
 - Brasil
 - Chile
 - México
 - Análisis comparativo
- 10** — Experiencias en otros poderes del Estado argentino:
 - Poder Ejecutivo Nacional
 - Poder Judicial
- 13** — Aportes para la implementación de la AAIP en el Congreso Nacional
- 14** — Conclusiones



El presente documento tiene por objetivo exponer algunos aportes para la correcta implementación de la Ley de Acceso a la Información Pública en el Congreso Nacional. La Ley 27.275¹ fue creada para garantizar el efectivo ejercicio del derecho de acceso a la información pública, al mismo tiempo que promueve la participación ciudadana y la transparencia de la gestión pública. Parte de principios vinculados a la divulgación, accesibilidad, publicidad, gratuidad, no discriminación y máxima premura, entre otros.

El derecho de acceso a la información pública comprende la posibilidad de buscar, acceder, solicitar, recibir, copiar, analizar, reprocesar, reutilizar y redistribuir libremente la información bajo custodia de los sujetos obligados enumerados en el artículo 7° de la ley, con las únicas limitaciones y excepciones que establece la norma.

La Ley 27.275, aprobada en septiembre de 2016, surgió luego de más de 15 años de lucha de las organizaciones de sociedad civil, académicos, expertos, ciudadanos y unos pocos legisladores para contar con normativa que respalde el derecho humano de acceder libremente a información pública. Esta ley se suma tanto a la jurisprudencia existente en Argentina² como a los estándares de la Organización de los Estados Americanos,³ que reconocen la naturaleza de derecho fundamental al derecho de acceso a la información pública.

Tener una buena norma es solo una parte del recorrido necesario hacia una democracia más fuerte, que vele por la transparencia, la rendición de cuentas y la participación ciudadana. Es fundamental no sólo que la ley exista sino que efectivamente se cumpla, y para ello es clave la existencia de un órgano garante - que la norma prevé para cada uno de los poderes - que asegure su correcta aplicación.

Directorio Legislativo trabaja hace años por poderes legislativos abiertos y participativos, buscando generar buenas prácticas que faciliten el acceso a la información pública y la rendición de cuentas de las instituciones democráticas.

A dos años de su sanción y uno de su puesta en vigor, el Congreso argentino solo avanzó con una reglamentación parcial, mediante la aprobación de una resolución⁴ para conformar la Agencia en el mes de febrero de 2018, que continúa sin ponerse en marcha y sin nombrar un/a Director/a. El órgano es un mecanismo clave en la garantía del derecho de acceso a la información pública. Luego de años de trabajo, de acompañar el proceso de construcción de la norma y reglamentación, en esta oportunidad presentamos este documento con el fin de contribuir con ciertos lineamientos que puedan aportar a la correcta implementación de la ley en el Poder Legislativo nacional, entendiendo que esto sólo será posible si se crea la Agencia de Acceso a la Información Pública (de aquí en más, AAIP) que la ley dispone.

A su vez, y a partir del trabajo que realiza Directorio Legislativo analizando los Poderes Legislativos latinoamericanos, sumamos un apartado sobre buenas prácticas y modos de implementación de los órganos garantes del derecho de acceso a la información en otros países de la región que puedan servir como faros. La puesta en marcha de la AAIP es la única manera de arribar a la garantía plena de este derecho fundamental en el ámbito del Poder Legislativo en la Argentina.

[1]<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/265000-269999/265949/norma.htm>

[2]<http://www.saij.gob.ar/santiago-diaz-cafferata-derecho-acceso-informacion-publica-situacion-actual-propuestas-para-una-ley-dacf110106-2009/123456789-0abc-defg6010-11fcanirtcod> ADC- PAMI: <https://www.cij.gov.ar/nota-10405-La-Corte-Suprema-reconocio-el-derecho-de-los-ciudadanos-de-acceso-a-la-informacion-publica.html> CIPPEC-MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL: <https://www.cij.gov.ar/nota-13116-La-Corte-orden--al-Estado-Nacional-que-haga-p-blica-informaci-n-relacionada-con-los-planes-sociales-que-administra.html> GIUSTINIANI-YPF: <https://www.cij.gov.ar/nota-18918-La-Corte-orden--que-se-hagan-p-blicas-las-cl-usulas-del-acuerdo-firmado-por-YPF-y-Chevron-para-la-explotaci-n-de-hidrocarburos-en--Vaca-Muerta-.html>

[3]http://www.oas.org/es/sla/ddi/acceso_informacion.asp

[4]https://www.hcdn.gob.ar/prensa/noticias/2018/noticias_0398.html

FUNDAMENTOS LEGALES Y CONSTITUCIONALES

- La Constitución Nacional⁵ reconoce el derecho de acceso a la información pública en el principio de publicidad de los actos de Gobierno y a través del artículo 1º, y de los artículos 33, 41, 42 y concordantes del Capítulo Segundo – que establece nuevos Derechos y Garantías – y del artículo 75 inciso 22, que incorpora con jerarquía constitucional diversos Tratados Internacionales.

En el artículo 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos⁶, proclamada en 1948 y a la que Argentina suscribió ese mismo año, se afirma que “Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones”. Años más tarde, en 1966 se aprobó el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos⁷, ratificado por la Argentina en 1986. El mismo afirma, también en el artículo 19, que este derecho “comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole”.

Las organizaciones de sociedad civil de Argentina trabajaron por más de una década para promover una ley de Acceso a la Información Pública que brinde lineamientos y regule el efectivo ejercicio de este derecho. Dentro de las recomendaciones que se han hecho a lo largo de estos años, la más importante es la necesidad de que la norma que se apruebe contemple un órgano garante que se ajuste a las características previstas por la ley modelo de la OEA⁸. Es decir, una Comisión de Información que tenga autonomía operativa, de presupuesto y de decisión, con la convicción de que solo un órgano político y administrativamente independiente puede garantizar el derecho al acceso a la información en el país.

En esta línea, se impulsó el proyecto en Argentina que fue enviado por el Poder Ejecutivo al Congreso Nacional el 8 de abril del 2016 y finalmente sancionado el 14 de septiembre del mismo año. La Ley 27.275 dedica su capítulo IV a reglamentar el órgano garante de la ley en el ámbito del Ejecutivo.

En él se expone también cómo debe seleccionarse al/la director/a y cuáles son los requisitos e incompatibilidades para ocupar dicho rol. También explicita las competencias y funciones de la Agencia.

Surge del artículo 24 que la AAIP debe, entre otras cosas:

- Elaborar y proponer para su aprobación, el diseño de su estructura orgánica, y designar a su planta de agentes;
- Preparar su presupuesto anual;
- Implementar una plataforma tecnológica para la gestión de las solicitudes de información y sus correspondientes respuestas;
- Elaborar y publicar estadísticas periódicas sobre requerentes, información pública solicitada, cantidad de denegatorias y cualquier otra cuestión que permita el control ciudadano a lo establecido por la ley;
- Publicar un informe anual de rendición de cuentas de gestión.

En el artículo 28 se detalla que el Poder Legislativo, el Poder Judicial de la Nación, el Ministerio Público Fiscal de la Nación, el Ministerio Público de la Defensa y el Consejo de la Magistratura debían crear - en un plazo máximo de noventa (90) días contado desde la publicación de la ley en el Boletín Oficial - organismos de acceso a la información pública “con autonomía funcional y con competencias y funciones idénticas a las de la AAIP previstas en el artículo 24” para actuar en el ámbito del organismo correspondiente. También detalla que “la designación del director de cada uno de dichos organismos debe realizarse mediante un procedimiento de selección abierto, público y transparente que garantice la idoneidad del candidato”.

[5] <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/804/norma.htm>

[6] http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/acceso_informacion_doc_declaracion_universal_DH.pdf

[7] http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/acceso_informacion_doc_pacto_internacional_derechos_civiles_politicos.pdf

[8] http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/AG-RES_2607_XL-O-10.pdf

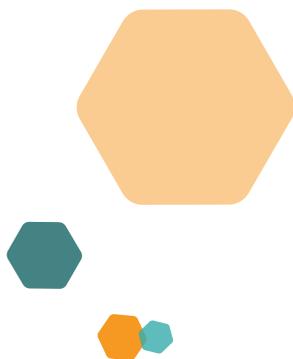
Aunque en su artículo 23 la ley explica claramente cuáles son los requisitos e incompatibilidades para ser designado/a director/a de la Agencia, lo cierto es que es necesario resaltar la necesidad de que la idoneidad sea un rasgo central a tener en cuenta para motorizar la correcta implementación. El Poder Legislativo debe velar porque quien esté al mando cuente con la formación técnica necesaria para llevar adelante ese rol.

A través de la resolución conjunta que crea la AAIP en el ámbito del Poder Legislativo, se estipula un proceso similar al que establece el artículo 21 de la Ley 27.275 para proponer la designación del/la director/a del órgano en el Poder Ejecutivo Nacional. La resolución, firmada por los Presidentes de ambas Cámaras, estipula en su artículo 5° que:

- a) Los Presidentes de ambas Cámaras, propondrán una (1) persona y publicarán el nombre, apellido y los antecedentes curriculares de la misma en el Boletín Oficial y en dos (2) diarios de circulación nacional, durante tres (3) días;
- b) Se celebrará una audiencia pública a los efectos de evaluar las observaciones previstas de acuerdo con lo que establezca la reglamentación;

- c) Los ciudadanos, las organizaciones no gubernamentales, los colegios, las asociaciones profesionales y las entidades académicas podrán, en el plazo de quince (15) días contados desde la última publicación en el Boletín Oficial, presentar al organismo a cargo de la organización de la audiencia pública, por escrito y de modo fundado y documentado, observaciones respecto del candidato. Sin perjuicio de las presentaciones que se realicen en el mismo plazo podrá requerirse opinión a organizaciones de relevancia en el ámbito profesional, judicial y académico a los fines de su valoración;
- d) Dentro de los quince (15) días se deberá celebrar una audiencia pública para la evaluación de las observaciones presentadas. Con posterioridad y en un plazo de siete (7) días de celebrada la audiencia, los Presidentes de ambas Cámaras tomarán la de confirmar o retirar la candidatura de la persona propuesta, debiendo en este último caso proponer a un nuevo candidato y reiniciar el procedimiento de selección.

ESTÁNDARES INTERNACIONALES Y BUENAS PRÁCTICAS



— En la región países como Brasil, Chile y México adoptan distintas estrategias para garantizar el acceso a la información. Si bien hay diferencias en el diseño institucional de su sistema de información, se destacan aspectos que contribuyen al efectivo cumplimiento de la ley.

BRASIL

En Brasil, el proceso que llevó a la sanción de la Ley de Acceso a la Información fue promovido por la Contraloría General de la Unión (CGU) y la Casa Civil de la Presidencia de la República. El Consejo de Transparencia de la CGU elaboró un anteproyecto que el Poder Ejecutivo presentó al Congreso en 2009.⁹ La Ley No. 12.527 de Acceso a la Información Pública (LAI) se sancionó y promulgó en 2011 y entró en vigor el 16 de mayo de 2012.

La LAI alcanza a todos los poderes del estado en todos los niveles de gobierno (federal, distrital, estadual y municipal) y cada poder cuenta con sus propias instituciones garantes. En el caso del Poder Legislativo Federal cada cámara gestiona la implementación de la ley de forma independiente.

En el caso del Senado brasileño, al momento de sancionarse la ley el cumplimiento de los requisitos mínimos de transparencia activa por parte del Senado Federal rondaba el 90%. El Portal de Transparencia había sido creado en 2009 para centralizar la información pública del Senado y visibilizar datos relativos a su administración, tales como licitaciones, contratos, recursos humanos, gastos, auditorías e informes de control interno. Tras la aprobación de la LAI, en febrero de 2013 el Senado creó la Secretaría de Transparencia, que es la entidad garante del acceso a los datos, informaciones y documentos de interés público bajo control del Senado. En esta línea, también coordina mecanismos de promoción de la transparencia, participación popular y control social.¹⁰ En abril de ese año se instaló el Consejo de Transparencia como órgano consultivo de la Presidencia del Senado en la materia.¹¹

[9]http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm

[10]<https://www12.senado.leg.br/transparencia/ctcs/RelatorioLAIAnual201323Maio2013.pdf>

[11]<https://www12.senado.leg.br/transparencia/ctcs/regimento/regimento>

BRASIL

Por otra parte, la implementación de la LAI en la Cámara de Diputados fue regulada en julio de 2012 mediante el Acta de la Mesa n° 45, que dispuso la creación de un Servicio de Información al Ciudadano (SIC)¹². El SIC fue instalado en 2013 y cuenta con competencias para atender, orientar al público e informar sobre la tramitación de documentos, entre otros.¹³ De esta forma, la Cámara cumple con la exigencia de la LAI.¹⁴

El SIC depende de la Coordinación de Relaciones, Investigación e Información (Corpi) del Centro de Documentación e Información (Cedi) de la Cámara de Diputados. El Centro de Documentación e Información es el órgano responsable de coordinar la gestión de la información en la Cámara garantizando calidad de la información y su acceso. Coordina, controla y dirige el Servicio de Información al Ciudadano, así como las actividades de documentación,¹⁵ información e investigación legislativa, entre otras funciones.¹⁵

En 2013 también se conformó el Comité Asesor de la Ley de Acceso a la Información, órgano consultivo en el ámbito de la Cámara de Diputados.¹⁶ A partir de la instauración de estos cuerpos, la Cámara ha impulsado distintos planes estratégicos para avanzar en los distintos aspectos técnicos involucrados en la implementación de la ley, desarrollando indicadores internos que permiten evaluar los avances y la calidad del servicio brindado a la ciudadanía.¹⁷

La experiencia brasileña demuestra cómo el grado de promoción del acceso a la información puede diferir al interior de un mismo poder, lo cual evidencia la importancia de que los avances en materia de acceso a la información se cristalicen en instrumentos legales perdurables, que trasciendan a los tomadores de decisión de turno y aseguren un estándar mínimo común para todas las entidades públicas.

[12]<http://www2.camara.leg.br/legin/int/atomes/2012/atodamesa-45-16-julho-2012-773823-normaatuizada-cd-mesa.html>

[13]<http://www2.camara.leg.br/legin/int/atomes/2013/atodamesa-78-31-janeiro-2013-775256-publicacaooriginal-138925-cd-mesa.html>

[14] Artículo 9 de la LA

[15]<http://www2.camara.leg.br/a-camara/estruturaadm/diretorias/diretoria-legislativa/estrutura-1/cedi>

[16]<http://www2.camara.leg.br/legin/int/portar/2013/portaria-101-22-marco-2013-775610-publicacaooriginal-139350-cd-dg.html>

[17]<http://www2.camara.leg.br/a-camara/estruturaadm/gestao-na-camara-dos-deputados/contas-da-camara/ano-de-2017/relatorio-de-gestao-2017>

CHILE

En Chile, la Ley N° 20.285¹⁸ de Acceso a la Información Pública fue aprobada por ambas cámaras del Congreso en enero del 2008 y entró en vigencia el 20 de abril de 2009. El proyecto de ley original fue presentado al Congreso en enero de 2005 y proponía modificar diversas normas existentes introduciendo mecanismos para difundir las actuaciones y resoluciones de autoridades y funcionarios. En noviembre de 2006, en línea con la reforma constitucional del 2005 y la Agenda de Probidad y Transparencia de la Presidenta Michelle Bachelet, el gobierno reemplazó íntegramente el texto¹⁹ del proyecto por uno que proponía una norma especial en la materia.

Conforme a esta ley y a los compromisos internacionales en materia de derechos civiles y políticos, las obligaciones en materia de transparencia activa aplican para todos los poderes del Estado. Si bien la ley 20.285 dispuso la creación del Consejo para la Transparencia (CPLT) como órgano garante en el ámbito del Poder Ejecutivo, los poderes Legislativo y Judicial se distinguen al disponer de facultades para generar sus propios organismos garantes. En este sentido, la ley se limita a indicar los lineamientos generales que deben seguir los órganos internos que se encarguen de la aplicación de esta ley en sus respectivos ámbitos.²⁰

Consecuentemente, ambas cámaras cuentan con su propia Comisión de Ética y Transparencia, que son las entidades de referencia en materia de acceso a la información en el Congreso nacional.²¹ Estas comisiones son dependientes de la Cámara de Diputados y del Senado y carecen de asignaciones presupuestarias específicas. Las comisiones de ética y transparencia están compuestas por parlamentarios de las respectivas cámaras, lo que significa que quienes componen el órgano garante son también sujetos obligados por la normas de transparencia. Esta situación provoca que muchas veces se vulnere el derecho al acceso a la información al negarse la entrega de datos que presumiblemente puede ser incómoda para los legisladores. Junto con ello, se provocan situaciones en que las comisiones de la Cámara de Diputados y el Senado utilizan criterios diversos entre ellas o respecto del órgano garante del Poder Ejecutivo, el CPLT.

En cuanto a la gestión de los pedidos de información, estos son recibidos por la Secretaría General de cada cámara,²² y en caso de respuesta negativa los solicitantes tienen la posibilidad de dirigir los reclamos pertinentes a la Comisión de Ética y Transparencia de la cámara respectiva.²³ Estas comisiones son la única instancia de reclamo. Lo que diferencia a ambos poderes es que en el Poder Ejecutivo si existen dos instancias. Quien requiere información debe solicitarla primero en el respectivo servicio de acceso a la información del órgano en cuestión y en caso de denegación recurre al CPLT. Luego, en caso de una respuesta insatisfactoria del CPLT el solicitante tiene la opción de recurrir al Poder Judicial mediante un amparo ante la Corte de Apelaciones local.

[18] <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=276363>

[19] https://www.consejotransparencia.cl/wp-content/uploads/estudios/2018/01/cplt_ifai_interior.pdf pags 23 a 24

[20] Artículos sexto y octavo de las Disposiciones Transitorias de la ley 20.285.

[21] Artículo 342 y subsiguientes del Reglamento de la Cámara de Diputados https://www.camara.cl/camara/media/docs/reglamento_15.pdf

[22] Artículo 1 del Reglamento para la tramitación de las solicitudes de información a que se refiere la ley de Transparencia de la

Función Pública y de Acceso a la Información de la Administración del estado en el ámbito del Senado http://www.senado.cl/senado/site/mm/20121118/asocfile/20121118113244/resolucion_n_sg_04_2009.pdf

[23] Artículo 10 del Reglamento para la tramitación de las solicitudes de información a que se refiere la ley de Transparencia de la

Función Pública y de Acceso a la Información de la Administración del estado en el ámbito del Senado

http://www.senado.cl/senado/site/mm/20121118/asocfile/20121118113244/resolucion_n_sg_04_2009.pdf

MÉXICO

En México la Ley Federal De Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG) fue aprobada en el año 2002, sentando las bases para la regulación de este derecho a nivel federal.²⁴ Tras la reforma constitucional de 2014 se dispuso un plazo de un año para que el Congreso Nacional armonizara la legislación en materia de transparencia. Este mandato se cumplió mediante la aprobación de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información (LGTAI),²⁵ que es de aplicación nacional, y una nueva Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LFTAIP),²⁶ que abroga la anterior y es de aplicación para los poderes en el ámbito federal. A su vez, cada entidad federativa tiene una ley propia, cuya base es la Ley General.²⁷

El sistema prevé la conformación de organismos garantes en el ámbito de cada una de las entidades federativas (que son los estados/provincias). Estos organismos son “(...) autónomos, especializados, independientes, imparciales y colegiados, con personalidad jurídica y patrimonio propios, con plena autonomía técnica, de gestión, capacidad para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto y determinar su organización interna, responsables de garantizar, en el ámbito de su competencia, el ejercicio de los derechos de acceso a la información (...)”.²⁸

El Poder Legislativo es un sujeto obligado, tanto en el ámbito federal como en cada entidad federativa. Las leyes definen cuáles son las obligaciones de transparencia, generales (para cualquier ente público) y específicas (según las funciones de cada ente). De igual forma, las leyes mandatan el establecimiento de ‘Unidades de Transparencia’, que son el enlace entre cada ente y la ciudadanía y son organismos técnicos de apoyo para tramitar las solicitudes de acceso a la información y realizar otras actividades de fomento y gestión.²⁹

Asimismo, la existencia de leyes marco que establecen estándares comunes a todos los poderes estatales en sus diferentes niveles jerárquicos, se constituye como una herramienta de gran valor para orientar la evolución de los mecanismos de difusión de la información. Esto es especialmente importante en estados federales que cuentan con estructuras burocráticas con grados significativos de autonomía. La introducción de pautas orgánicas y criterios comunes facilita la coordinación interinstitucional, promoviendo la transparencia entre las instituciones de los distintos poderes públicos y a través de los distintos niveles de gobierno. En este sentido la LGTAI de México, al igual que la ley No. 12.527 de Brasil, juega un rol armonizador entre los distintos ámbitos sujetos a sus preceptos.

[24] http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/lftaipg/LFTAIPG_abro.pdf

[25] <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGTAIP.pdf>

[26] https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/103531/Ley_General_de_Transparencia_y_Acceso_a_la_Informaci_n_P_blica_DOF-04-05-2015.pdf

[27] Artículos 1 y 6 de la LFTAIP.

[28] Artículo 37 de la LFTAIP.

[29] Artículo 45 de la LFTAIP.

ANÁLISIS COMPARATIVO

En el caso de Brasil se destaca la presencia de los órganos técnicos consultivos, que asisten a las autoridades responsables de la aplicación de la LAI. El corte técnico y profesional de los órganos del Congreso brasileño es una característica que aporta valor al diseño institucional del Poder Legislativo en general y a la aplicación de la LAI en particular. La experiencia de Directorio Legislativo en el seguimiento de la actividad parlamentaria en la región nos lleva a ver al congreso brasileño como uno de los más accesibles y transparentes. Un dato no menor si se considera que es el más activo y el segundo congreso más grande de la región en cantidad³⁰ de legisladores, generando volúmenes considerables de información.

El diseño institucional adoptado en México es similar al de Brasil: cuenta con un Comité de Transparencia y una unidad técnica en cada Cámara. Sin embargo, el marco normativo mexicano se muestra como el más desarrollado al establecer al INAI como el organismo que asume la supervisión de la aplicación de la LFTAIP de modo centralizado para todos los poderes y niveles de gobierno del Estado. De esta forma se configura un verdadero Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.³¹

Por su parte, Chile, que también cuenta con una estructura descentralizada,³² similar a la brasileña con cuatro sistemas independientes,³² carece de estructuras técnicas específicas en el ámbito del Poder Legislativo y depende de las secretarías generales de las dos cámaras del Congreso. Sin embargo, cabe resaltar que el país trasandino es el único que tiene una comisión bicameral dedicada a la temática, promoviendo la participación activa de los legisladores en materia de acceso a la información pública. En este sentido, es pertinente mencionar la nueva propuesta de reforma del sistema del 24 de agosto de 2018 por el Presidente Piñera.³³ La propuesta (que al momento de la publicación de este informe no se encuentra disponible), tiene la intención de actualizar y profundizar las obligaciones vigentes en materia de transparencia y acceso a la información. Fundamentalmente, contempla la creación de la Comisión de Transparencia del Estado, avanzando hacia un sistema de control transversal,³⁴ en un esquema institucional en la línea del modelo mexicano.

Los congresos de Brasil y México coinciden en la jerarquización de las estructuras burocráticas como estrategia para la correcta implementación de las leyes y para garantizar el acceso a la información. La decisión del gobierno chileno de reformar sus normas y estructuras coincide con esta apreciación. Se ve una correlación entre la fecha de adopción de los marcos regulatorios en estos países y una tendencia a nivel regional a favor de las estructuras institucionales más sofisticadas, que incorporan instancias de reclamos por fuera de la órbita de los poderes u organismos cuya información se solicita. En este sentido, las exigencias de la regulación argentina imponen estándares de control y garantías menores a las vigentes en los países que son referentes regionales en materia de transparencia.

[30] <https://www.infobae.com/america/america-latina/2018/08/26/cuales-son-los-parlamentos-mas-productivos-y-los-que-menos-trabajan-en-america-latina/>

[31] <http://snt.org.mx/>

[32] El marco normativo chileno establece un sistema por cada poder del estado y otro para los organismos autónomos.

[33] <https://prensa.presidencia.cl/comunicado.aspx?id=81214>

[34] <https://prensa.presidencia.cl/discurso.aspx?id=81211>

De la ley modelo de la OEA se desprende la intención de promover la creación de una única entidad transversal a todos los poderes del Estado que centralice la supervisión de la aplicación de la ley (la "Comisión de Información"). Esto sería coherente con el mecanismo que propone la ley modelo para la designación de los comisionados (intervención del PE y del PL).

Además de esta Comisión, la ley modelo prevé el rol de los "Oficiales de Información", que son los funcionarios a cargo de la aplicación de la ley en los distintos órganos sujetos a la ley. La ley de Argentina crea enlaces en cada poder, lo cual constituye un paralelismo con los oficiales de información que resulta de importancia a efectos de lograr una articulación exitosa. En el caso del Poder Ejecutivo Nacional son los responsables del acceso a la información pública en el ámbito de cada ministerio,³⁵ mientras que en el Poder Legislativo cada órgano³⁶ también debe tener un enlace. La ley también crea la Secretaría de Asuntos Políticos e Institucionales, que vincula a las agencias de todos los poderes. En caso de que su funcionamiento resulte exitoso, esta estructura (que carece de homólogos en los otros países analizados), puede constituir un mecanismo de interés con miras a homogeneizar la implementación de la ley entre los distintos poderes del Estado. Esto también tiene correlación con el diseño institucional vigente en México y con la propuesta de reforma de la ley chilena.

La ley Argentina se muestra como una ley adoptada tardíamente y que no logra alcanzar el estándar esperable de protección. En la ley argentina se dispone el establecimiento de una agencia para cada poder del estado y se prevé la creación de la AAIP, como entidad exclusiva del Poder Ejecutivo, y del Consejo Federal, que carece de funciones de supervisión. La reproducción de agencias desarticuladas, dependientes, y carentes de instancias autónomas de supervisión y armonización se aleja de los ideales propuestos y de diversos estándares internacionales en la materia. Sin embargo, y pese a los puntos señalados, la ley constituye un paso importante para el país. En esta instancia es importante atender las cuestiones de interoperabilidad, gestión, homogeneización, y coordinación, para hacer cumplir la norma.

[35] <https://www.argentina.gob.ar/aaip/accesoalainformacion/responsables>

[36] Estos incluyen a la Cámara de Diputados, el Senado, la Auditoría General de la Nación, la Biblioteca del Congreso, la Defensoría del Pueblo de la Nación (DPN), la Procuración Penitenciaria de la Nación (PPN), entre otros.

EXPERIENCIAS EN OTROS PODERES DEL ESTADO ARGENTINO

— Poder Ejecutivo Nacional

El Poder Ejecutivo Nacional (PEN) avanzó en agosto del 2017 en el **procedimiento de selección del/la director/a** de la AAIP acorde a lo establecido en el artículo 21 de la Ley 27.275. En este sentido, cabe destacar que el PEN avanzó con celeridad en el proceso de selección teniendo en cuenta la importancia de que el mismo sea público, abierto y transparente, siendo éste un buen ejemplo a tener en cuenta por el Poder Legislativo. Si bien es cierto que cada poder de la república tiene una dinámica distinta, es necesario que un proceso similar se aplique en el Legislativo, aún más si se tiene en cuenta que se trata de un órgano central de la vida democrática, espacio diverso de deliberación, y en donde esta misma ley fue aprobada -casi- por unanimidad.

El Poder Ejecutivo Nacional propuso un candidato a director de la AAIP, Eduardo Bertoñi,³⁷ y publicó sus antecedentes profesionales en el Boletín Oficial. Para completar la postulación, el candidato oportunamente presentó su declaración jurada e información tributaria. Luego llegó el período de observaciones, en el cual los ciudadanos, organizaciones de la sociedad civil, colegios, asociaciones profesionales y entidades académicas tuvieron la posibilidad de presentar su mirada sobre el candidato.³⁸

El 17 de agosto de 2017 se realizó la audiencia pública³⁹ para evaluar los antecedentes del candidato a director propuesto y las observaciones realizadas. Participaron de la misma funcionarios de la Secretaría de Relaciones Parlamentarias y Administración de la Jefatura de Gabinete de Ministros; representantes de diversos ministerios, diputados, académicos así como ciudadanos que se inscribieron. El 29 de agosto se publicó en el Boletín Oficial el Decreto 685/2017⁴⁰ que oficializó la designación de Eduardo Bertononi como director de la AAIP.

[37]<https://www.argentina.gob.ar/acceso-informacion-publica/candidato#curriculum>

[38]https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/agencia_acceso_informacion_publica_informe_audiencia_17_agosto_2017.pdf

[39]<https://www.youtube.com/watch?v=8auzHmc3ujE>

[40]<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=278734>

No obstante, la puesta en funcionamiento de éste órgano se vio atravesada por disposiciones del Poder Ejecutivo Nacional que puso en duda la independencia y la autonomía operativa que debe tener una institución de estas características. El 10 de enero del corriente año, se publicó en el Boletín Oficial el Decreto de Necesidad y Urgencia (DNU) 746/2017⁴¹ de “Desburocratización y Simplificación” por el cual el Poder Ejecutivo modificó, entre otras normas, la ley 27.275 de Acceso a la Información Pública. En primer lugar, introdujo una modificación referida a las facultades de la AAIP que implicó un recorte en su **autonomía**. El art. 12 del DNU eliminó la facultad de la Agencia de “diseñar su estructura orgánica” como disponía la ley, y ahora sólo puede “elaborar y proponer para su aprobación, el diseño de su estructura orgánica”. Esta reforma recorta una de las atribuciones fundamentales de cualquier ente autónomo: el poder darse su propia estructura orgánica. La modificación significa un claro retroceso en términos de independencia, ya que el órgano depende de la decisión del Jefe de Gabinete de Ministros para definir su equipo de trabajo y su organización.

Tiempo después por medio de la Decisión Administrativa N° 6/2018, el Jefe de Gabinete dispuso la distribución del presupuesto para la Administración Pública Nacional para el ejercicio fiscal 2018 y , entre las modificaciones que se realizaron, se redujo el presupuesto de la Agencia, que pasó de \$43.368.000 a \$17.226.682, implicando un recorte de más de la mitad del monto originalmente asignado por la Ley de Presupuesto.

Lo que sí cabe resaltar respecto de la implementación de la ley en el ámbito del Poder Ejecutivo es la puesta en marcha de la Agencia, con un equipo idóneo, que a su vez interactúa con responsables de acceso a la información⁴² en las distintas áreas del PEN. La Agencia, a su vez, ejerce la presidencia del Consejo Federal para la Transparencia⁴³, cuyo fin es la cooperación técnica entre las distintas jurisdicciones y la concertación de políticas en materia de transparencia y acceso a la información pública. También es destacable la posibilidad de gestionar los pedidos de información online y las charlas y capacitaciones que realiza para optimizar y ampliar el alcance de la ley.

Es de vital importancia que la puesta en marcha de la Agencia de Acceso a la Información del Poder Legislativo no siga los pasos de las disposiciones de recorte de autonomía y presupuesto y que tenga completa **independencia y libertad** para nombrar el equipo técnico que la conforme y para organizar su trabajo de la manera más conveniente para la implementación de la Ley. Un primer paso ya está dado: en la resolución que crea la Agencia se afirma que la misma podrá diseñar su estructura orgánica, lo que la diferenciaría del recorte en la autonomía que se vio reflejado en el órgano garante del Ejecutivo. Ahora resta su implementación.

[41]<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/275000-279999/279940/norma.htm>

[42]<https://www.argentina.gob.ar/aaip/accesoalainformacion/responsables>

[43]<https://www.argentina.gob.ar/consejo-federal-para-la-transparencia>

— Poder Judicial, Consejo de la Magistratura y Ministerios Públicos

La mayoría de los órganos pertenecientes al ámbito judicial han dictado las resoluciones para crear una oficina o agencia de acceso a la información, replicando de forma correcta el mecanismo de designación de su director/a que dispone la Ley y que también atravesó el Poder Ejecutivo Nacional.

Tal es el caso del Consejo de la Magistratura, que en febrero de 2018 aprobó mediante Resolución 36/2018⁴⁴ el Procedimiento de Acceso a la Información Pública. Luego de atravesar las instancias que corresponden⁴⁵ - explicadas en el apartado del Poder Ejecutivo desarrollado con anterioridad - finalmente se designó al Director de la Agencia⁴⁶. De igual manera, son positivos los ejemplos del Ministerio Público de la Defensa, que eligió a la Dra. Ornela Giselle Mazza Gigena como titular de su oficina de Acceso a la Información mediante concurso público⁴⁷, siguiendo el debido proceso. Un caso similar es⁴⁸ el del Ministerio Público Fiscal que luego de crear su órgano garante⁴⁹, designando luego del proceso correspondiente al Dr. Carlos Ernst al frente del mismo.

Por el contrario la Corte Suprema de Justicia de la Nación realizó este procedimiento de manera dudosa e ineficiente al no garantizar un órgano garante independiente y confiable, al dejar en el Presidente de la Corte la última decisión. En diciembre de 2017 la CSJN dictó por mayoría (con disidencia del juez Rosatti) una acordada, la 42/2017⁵⁰, que restringió, para el Poder Judicial, el alcance de la ley al proponer que la responsabilidad, en lugar de crear una Agencia, sea de la Dirección de Relaciones Institucionales con la posibilidad de que sea recurrida por el el Presidente de la CSJN . Resulta inadmisibles que el órgano que debe garantizar este derecho no exista y sea reemplazado por la estructura misma a la cual se le está solicitando información. Incluso si se quisiera continuar un reclamo por vías judiciales, en última instancia todo terminaría desembocando en la misma persona, el Presidente de la CSJN.

En su acordada, la CSJN subraya las iniciativas y políticas de gobierno abierto que desde el año 2004 viene implementando en materia de transparencia y acceso a la información. Ejemplos de esto son la publicación de sus sentencias, resoluciones, acordadas y decisiones administrativas en la web; la creación del Centro de Información Judicial (CIJ) y de la Dirección de Comunicación Pública (ahora Secretaría de Comunicación y Gobierno Abierto); y la disposición de obligaciones de publicidad para los demás tribunales. Sin embargo, esto no permite soslayar los múltiples incumplimientos de la ley de acceso a la información que presenta el régimen aprobado, entre los cuales se cuentan la falta de un órgano garante autónomo e independiente.

[44]https://www.pjn.gov.ar/02_Central/ViewDoc.Asp?Doc=116517&CI=INDEX100

[45]<http://www.consejomagistratura.gov.ar/index.php/45-informacion-general/4198-agencia-de-acceso-a-la-informacion-audiencia-publica>

[46]<http://www.consejomagistratura.gov.ar/index.php/45-informacion-general/4298-se-designo-director-de-la-agencia-de-acceso-a-la-informacion>

[47]<http://www.mpd.gov.ar/index.php/concursos/oficina-de-acceso-a-la-informacion-publica/3794-concurso-n-1-oficina-de-acceso-a-la-informacion-publica-del-mpd#resumen-de-los-antecedentes-de-la-postulante-seleccionada-actualizado-el-07-02-2018>

[48]<https://www.mpf.gov.ar/blog/gils-carbo-creo-la-agencia-de-acceso-a-la-informacion-publica/>

[49]<https://www.mpf.gov.ar/secretaria-concursos/procedimiento-de-designacion-del-director-de-la-agencia-de-acceso-a-la-informacion-publica/>

[50]<https://www.csjn.gov.ar/documentos/descargar/?ID=108141>

APORTES PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA AAIP EN EL CONGRESO NACIONAL

- Resulta inadmisibles que a dos años de aprobación de la Ley y a uno de su plena entrada en vigencia, el Congreso de la Nación continúe sin poner en pleno funcionamiento su órgano garante. Teniendo en cuenta la experiencia comparada con otros países y la implementación en los demás poderes, este documento intenta dar cuenta de la grave situación en la que se encuentra el Congreso al no garantizar plenamente el derecho de acceso a la información pública.

Si bien cada una de las Cámaras cuenta con una Oficina de Transparencia y Acceso a la Información Pública para tramitar los pedidos de acceso a la información y adaptar las políticas de transparencia a lo que exige la normativa, al día de la fecha no contamos con una instancia a la cual acudir si el Poder Legislativo no responde a los pedidos.

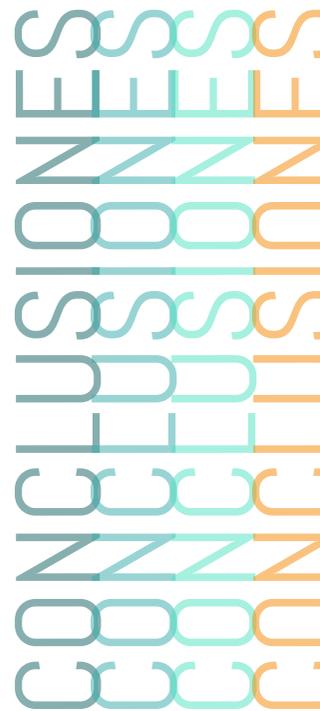
Estamos ante una situación en la que el Estado no cumple con el espíritu de la ley por no contar con la burocracia que se necesita para una satisfacción eficiente del derecho y nos obliga a recurrir a la justicia como único medio de reclamo. Nos pone frente a un proceso lento y costoso de resolución de conflictos contrario al objetivo de la ley de mantener informado a los ciudadanos, fortalecer la rendición de cuentas y alimentar el debate público. Estamos frente a un **problema de garantía de derechos**.

A su vez, esta situación puede desembocar en un **problema de legitimidad**, al terminar resolviendo cuestiones contrarias a las normas o al espíritu que los legisladores quisieron darle a la ley. O también en un **problema de representatividad**, si la resolución judicial termina por significar una intromisión de un poder sobre otro.

Lograr una ley que garantice el derecho de Acceso a la Información Pública tomó más de 15 años, durante los cuales organizaciones de la sociedad civil, académicos, organizaciones internacionales, diputados, senadores, Ministros de la Corte Suprema, funcionarios del Poder Ejecutivo y distintos actores sociales coincidieron en la necesidad de contar con una ley de estas características. Su aprobación y su reglamentación es el fruto de una construcción colectiva que finalmente logró que el Congreso argentino este obligado por ley a brindar información. No obstante, esta construcción pierde el sentido si la implementación no es la correcta.

El pasado 15 de septiembre se remitió al Congreso el proyecto para el presupuesto nacional. Es oportuno resaltar que en él **no existe ningún ítem que prevea la asignación de recursos suficientes para el funcionamiento de este órgano**. Esta situación nos pone frente a un escenario aún más preocupante si pensamos en lo restringidas que pueden verse sus acciones si el ejecutivo no le brinda los recursos necesarios para su funcionamiento.

Es de vital importancia que la puesta en marcha de la AAIP del Poder Legislativo se conforme como un órgano autónomo, con completa libertad para nombrar el equipo técnico mediante concursos, con personal idóneo en la materia y comprometido con este derecho. Un órgano que pueda organizar su trabajo de la manera más conveniente para la implementación de la Ley, que pueda actuar de forma independiente frente al sujeto obligado que incumpla con la misma y que se constituye como un canal fluido de vinculación con la ciudadanía. Un órgano que no dependa de los vaivene políticos, cuente con presupuesto propio y se construya como una oficina modelo en lo que respecta a la profesionalización del Congreso Nacional.



El Congreso de la Nación refleja una complejidad propia de un órgano bicameral y colegiado. Esta especificidad lo distingue de otros poderes del Estado Nacional y lo hace dependiente de ciertos acuerdos políticos para llegar a las decisiones finales. También se distingue de otros poderes legislativos de la región, ya que si bien hay puntos en común en cuanto a sus tareas y funcionamiento, sus estructuras son diferentes y cada una responde a una normativa distinta y a una idiosincrasia política particular. Las singularidades de cada caso también se traducen en modos disímiles de diseño normativo como de implementación de una ley como la de Acceso a la Información Pública.

No obstante, la política comparada y los estándares internacionales pueden servirnos como puntos de apoyo para pensar en una correcta implementación y en la necesidad de puesta en marcha del órgano garante en el ámbito del Poder Legislativo nacional. Nos ayudan a ilustrar la importancia de las leyes para consolidar procesos de apertura y difusión de la información. También constituyen ejemplos de procesos de armonización y coordinación entre los distintos ámbitos de gobierno basados en el respeto a la autonomía de los diferentes poderes del estado. Al mismo tiempo demuestran cómo el diseño institucional también puede generar ciertas debilidades y dependencias estructurales entre los órganos garantes y las entidades sujetas a la implementación de estas leyes. Un punto a resaltar es la importancia de desarrollar las estructuras técnicas que dan soporte a los procesos de acceso a la información y fomentan la transparencia en el ámbito legislativo.

Asimismo resulta pertinente tener en cuenta como fue aplicada en otros poderes del Estado, aprendiendo de los procesos correctos y participativos, ajustados a lo que la ley prevé, y de las faltas que otros han tenido y en las que no debería caer el Congreso.

Como se afirma en la introducción del presente documento, tener una buena ley es solo una parte del recorrido necesario hacia una democracia más fuerte, que vele por la transparencia, la rendición de cuentas y la participación ciudadana. Es fundamental no sólo que la ley exista sino que efectivamente se cumpla, y para ello debe conformarse el órgano garante.

Este es el sentido en el cual se presentan estos aportes, con la convicción de que el derecho a la información pública es central para fortalecer nuestras democracias, y que sólo será posible una implementación efectiva en el Poder Legislativo si el Congreso finalmente pone en marcha la AAIP, con un/a director/a idóneo/a y preparado/a, cuya designación sea el fruto de un proceso abierto y participativo.



directoriolegislativo.org



Somos una organización apartidaria e independiente que desde hace 10 años promueve la constitución de espacios autónomos, flexibles, democráticos e independientes, a través del diálogo con diversos actores del sector público, privado, académico y de la sociedad civil. El punto de partida de nuestro trabajo surge del reconocimiento y valoración de la pluralidad política y social de América Latina.