

Modificaciones al régimen de acceso a la información pública en Argentina

Peruzzotti, Mariano

ÍNDICE

[Modificaciones al régimen de acceso a la información pública en Argentina](#)

[1. Introducción](#)

[2. El derecho a la información pública](#)

[3. Las modificaciones](#)

[4. Información pública](#)

[5. Las excepciones al derecho](#)

[6. Necesidad de una interpretación armónica de ambos derechos](#)

[7. Repercusiones y comentarios finales](#)

Normativa comentada

RD 24 Jul. 1889 (Código Civil)

TÍTULO PRELIMINAR. De las normas jurídicas, su aplicación y eficacia

CAPÍTULO IV. NORMAS DE DERECHO INTERNACIONAL PRIVADO

Artículo 10

Comentarios

Resumen

El Decreto N° 780/2024, sancionado recientemente por el Poder Ejecutivo de Argentina, reglamenta aspectos de la Ley de Acceso a la Información Pública incorporando cambios importantes al régimen. Entre las modificaciones más relevantes, se establecen nuevas limitaciones al derecho de acceso, restringiendo la divulgación de información de naturaleza privada sin interés público. Asimismo, se ajustan los criterios para el manejo de datos personales, fortaleciendo la protección de la privacidad de funcionarios públicos.

Palabras clave

Acceso a la información pública, protección de datos personales, transparencia, datos personales, privacidad, derecho a la información.

Abstract

Decree No. 780/2024, recently enacted by the Executive Branch of Argentina, regulates aspects of the Public Access to Information Law, introducing significant changes to the framework. Among the most important modifications, new limitations are imposed on the right to access, restricting the disclosure of private information that lacks public interest. Additionally, the criteria for handling personal data are adjusted, reinforcing the privacy protection of public officials.

Keywords

Access to public information, personal data protection, transparency, personal data, privacy, right to information.



Mariano Peruzzotti

Abogado. Socio del Estudio Ojam Bullrich Flanzbaum



1. Introducción

El Poder Ejecutivo de la Nación ha sancionado el 30 de agosto de 2024 el Decreto N° 780/2024 («Decreto») que modifica el anterior Decreto N° 206/2017 reglamentario de la Ley de Acceso a la Información Pública N° 27.275 («LAIP»). La nueva norma entró en vigencia el mismo día de su publicación en el Boletín Oficial, es decir el 2 de septiembre de 2024.

Entre las modificaciones más relevantes, se establecen nuevas limitaciones al derecho de acceso, restringiendo la divulgación de información de naturaleza privada sin interés público

Entre las modificaciones más relevantes, se establecen nuevas limitaciones al derecho de acceso, restringiendo la divulgación de información de naturaleza privada sin interés público. Asimismo, se ajustan los criterios para el manejo de datos personales, fortaleciendo la protección de la privacidad de funcionarios públicos.

Cabe recordar que el principal objetivo de este régimen es garantizar el acceso de toda persona a la información pública en poder del Estado. La norma cubre los tres poderes del Estado, organismos descentralizados, empresas con participación estatal mayoritaria, sindicatos, partidos políticos y cualquier entidad privada que reciba fondos públicos. Este amplio alcance asegura que la mayor cantidad de actores relevantes quede sujeta a las obligaciones de transparencia.

2. El derecho a la información pública

La LAIP fue sancionada el 14 de septiembre de 2016 luego de largos años de discusión. A través de su aprobación se saldaba una deuda pendiente ante la sociedad relacionada con un Estado que garantice la transparencia, la rendición de cuentas, la responsabilidad pública y la participación ciudadana.

En efecto, el acceso a la información pública en Argentina ha sido una demanda sostenida de la sociedad civil, medios de comunicación y organizaciones de derechos humanos desde la restauración de la democracia en 1983. En las décadas posteriores, la falta de una ley que regulase este derecho generó un vacío que limitaba la transparencia y dificultaba la rendición de cuentas por parte del Estado.

Aunque algunos organismos implementaron políticas de transparencia, no fue sino hasta el año 2003 cuando el Poder Ejecutivo de la Nación dictó el Decreto N° 1172/2003. Este decreto sentó las bases para garantizar el acceso a la información en la administración pública nacional, pero carecía de fuerza de ley, su alcance era limitado y algunas disposiciones eran controvertidas.

Durante más de una década, diversas iniciativas legislativas tendientes a establecer un marco normativo sólido sobre el acceso a la información pública fueron presentadas en el Congreso. Sin embargo, la aprobación de estos proyectos enfrentó resistencias políticas y demoras legislativas. Recién en el año 2016, en el contexto de un creciente reclamo por mayor transparencia institucional, el Congreso sancionó la LAIP, que amplió y formalizó el derecho al acceso a la información pública en todo el país.

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, con las únicas limitaciones y excepciones que establece esta norma (1).

Al respecto, la propia LAIP identifica, entre otros, a diversos sujetos obligados alcanzados por el régimen, entre los que se encuentra la administración pública nacional, el Poder Legislativo y los órganos que funcionan en su ámbito, el Poder Judicial de la Nación, 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, las empresas y sociedades en las cuales el Estado nacional tenga una participación minoritaria, pero sólo en lo referido a la participación estatal, 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, 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, entre otros (2) .

Toda persona humana o jurídica, pública o privada, tiene derecho a solicitar y recibir información pública, no pudiendo exigirse al solicitante que motive la solicitud, que acredite derecho subjetivo o interés legítimo o que cuente con patrocinio letrado (3) . La información debe ser brindada en el estado en el que se encuentre al momento de efectuarse la solicitud, no estando obligado el sujeto requerido a procesarla o clasificarla (4) .

3. Las modificaciones

El Decreto incorpora importantes cambios al régimen vigente, entre las cuales podemos destacar los siguientes:

- Se dispone que la violación al principio de buena fe por parte de todos los actores intervinientes configura el supuesto previsto en el artículo 10 del Código Civil (LA LEY 1/1889) y Comercial de la Nación que regula el abuso del derecho.
- Se incorpora una nueva definición de información pública y de documento.
- Se establecen los requisitos formales de la solicitud de acceso a la información pública.
- Se introducen cambios a las excepciones al derecho de acceso a la información pública.
- Se ordena que la plataforma tecnológica para la gestión de las solicitudes de información deberá contener un registro que permita la identificación del solicitante, el contenido de la solicitud y la respuesta brindada con el fin de agilizar y facilitar la respuesta de nuevas solicitudes cuyo contenido coincida con el de otras evacuadas previamente.

En el presente artículo nos abocaremos a dos aspectos que representan importantes modificaciones al alcance del derecho: la definición de información pública y las excepciones al acceso a la información.

4. Información pública

El artículo 3 de la LAIP dispone que «[a] los fines de la presente ley se entiende por (...) Información pública: todo tipo de dato contenido en documentos de cualquier formato que los sujetos obligados enumerados en el artículo 7° de la presente ley generen, obtengan, transformen, controlen o custodien.»

El Decreto precisa los términos de la definición al determinar que no se entenderá como información pública a aquella que contenga datos de naturaleza privada que fueran generados, obtenidos, transformados, controlados o custodiados por personas humanas o jurídicas privadas o por la ausencia de un interés público comprometido, ajenos a la gestión de los sujetos obligados enumerados en el artículo 7° de la LAIP.

El Decreto reduce, de este modo, el alcance del derecho, sustrayendo del pedido de acceso a aquellos registros de carácter privado que no tengan interés público. Al respecto, en los considerandos de la norma, el Poder Ejecutivo de la Nación subraya que «deviene imprescindible reglamentar el artículo 3° de la referida Ley N.º 27.275 y su modificatoria para clarificar el alcance del concepto de "información pública", que comprende cuestiones de interés público ligadas a la actividad estatal y su control, y excluye por su propia naturaleza a la información que hace al ámbito privado del funcionario o magistrado, especialmente cuando la solicitud pretende ingresar a una esfera típicamente doméstica.»

En esta línea, el Decreto precisa también la definición del término Documento (5) , al decir que este «debe entenderse referido a todo registro que haya sido generado, que sea controlado o que sea custodiado en el marco de la actividad estatal. Las deliberaciones preparatorias y papeles de trabajo, o el examen preliminar de un asunto, no serán considerados documentos de carácter público».

La norma circunscribe de este modo la extensión de la información alcanzada por el derecho al acceso a la

información pública de manera tal que no se genere una intromisión que pueda considerarse excesiva sobre la vida privada de los funcionarios.

5. Las excepciones al derecho

La LAIP contempla ciertos supuestos de excepción a la divulgación de información, entre los cuales se encuentra los casos en los que la información contenga datos personales y esta no pueda brindarse aplicando procedimientos de disociación, salvo que se cumpla con las condiciones de licitud previstas en la LPDP (6) . Cabe recordar que la Ley de Protección de Datos Personales N° 25.326 («LPDP») (7) brinda una definición muy amplia de dato personal en el sentido que éste comprende «información de cualquier tipo referida a personas físicas o de existencia ideal determinadas o determinables.» (8)

Por su parte, el Decreto N° 206/2017 reglamentario de la LAIP disponía que esta excepción sería inaplicable cuando el titular del dato haya prestado consentimiento para la divulgación de la información; o cuando de las circunstancias del caso pueda presumirse que la información fue entregada por su titular al sujeto obligado con conocimiento de que la misma estaría sujeta al régimen de publicidad de la gestión estatal; o cuando los datos estén relacionados con las funciones de los funcionarios públicos. Asimismo, la norma decía que los sujetos obligados no podían invocar esta excepción si el daño causado al interés protegido es menor al interés público de obtener la información.

El Decreto vino a modificar la reglamentación anterior. La nueva norma determina que la excepción será inaplicable cuando el titular del dato haya prestado consentimiento para su divulgación o cuando los datos estén estrechamente relacionados con las competencias de los funcionarios públicos. De esta forma, se suprimen circunstancias que avalaban la procedencia del pedido de acceso, como cuando podía presumirse que la información era entregada por su titular al sujeto obligado con conocimiento de que la misma estaría sujeta al régimen de publicidad de la gestión estatal o cuando los datos estuviesen relacionados con las funciones de los funcionarios públicos.

Por otra parte, el Decreto reglamenta otro supuesto de excepción de la Ley delimitando de esta forma su alcance. En efecto, el inciso J) incluye información que pueda ocasionar un peligro a la vida o seguridad de una persona y el Decreto establece al respecto que «la excepción será aplicable a toda información que:

1. Por su especificidad, pueda ser utilizada para identificar rutinas, desplazamientos y ubicaciones de una persona; o
2. Su conocimiento público, difusión o divulgación pueda, directa o indirectamente, causar daños y perjuicios; o
3. Se encuentre relacionada con denuncias o investigaciones en curso que, de hacerse pública, pueda poner en riesgo a denunciantes, testigos, víctimas o cualquier otra persona involucrada.

Claramente, estas modificaciones buscan garantizar cierto ámbito de privacidad de los funcionarios. En tal sentido, los considerandos del Decreto destacan que "las consultas sobre información que no estén ligadas a la gestión estatal exceden el objeto de la Ley N° 27.275 y su modificatoria y su tutela, y por tanto no generan obligación para la Administración Pública Nacional de suministrarla." También se destaca que "se torna necesario adoptar medidas para evitar la divulgación de toda información que, por su especificidad, pueda ser utilizada para identificar rutinas, desplazamientos y ubicaciones de una persona, así como la relacionada con denuncias o investigaciones en curso."

Los considerandos del Decreto también hacen referencia a las resoluciones dictadas por la Agencia de Acceso a la Información Pública, autoridad de control de la LAIP y de la LPDP, mediante las cuales se estableció criterios orientadores y procedimentales para la correcta interpretación e implementación de la normativa mencionada y de su Decreto Reglamentario. En ese marco, es dable destacar los criterios orientadores e indicadores establecidos en la Resolución N° 80/2024 (9) , cuyo propósito es garantizar que los derechos subjetivos sean ejercidos conforme al principio de buena fe y en su ámbito de funcionamiento razonable. Estos postulados deben ser observados obligatoriamente por los sujetos obligados.

En este sentido, el criterio interpretativo primero de la Resolución N° 80/2024 regula la determinación del interés público, el cual debe ser entendido como:

- a. Información que resulta relevante y beneficiosa para la sociedad en general (excluyendo el mero

beneficio individual), constructiva del bien común; por ejemplo: información referente a la salud pública, medio ambiente, seguridad pública, a asuntos socioeconómicos y políticos y a la transparencia en la gestión pública;

b. Información que afecte intereses o derechos generales;

c. Información referida al proceso político, a la gestión pública y al diseño de los marcos institucionales que gobiernan a la sociedad;

d. Información sobre asuntos necesarios para ejercer el control político sobre las instituciones, para participar en la toma de decisiones públicas que puedan afectar a la sociedad, o para ejercer los derechos políticos; por ejemplo: hechos que refieran a la administración de fondos públicos, a la malversación de fondos (o enriquecimiento ilícito) o al incumplimiento en el ejercicio de funciones públicas;

e. Información bajo control del Estado relativa a su gestión;

f. Información atinente a personas que actúan en un ámbito público, como funcionarios públicos o políticos.

No obstante, esto, se deben respetar las legítimas expectativas de privacidad de las figuras públicas de acuerdo a su función» (el resaltado me pertenece).

Por su parte, el criterio interpretativo segundo se refiere al derecho de interés público frente a la vigencia de otros derechos o normativas específicas, el cual dispone lo siguiente:

a. Los funcionarios públicos o políticos son las figuras públicas con menor expectativa de privacidad. El ejercicio de una función pública o aspiración a un cargo político necesariamente expone a un individuo a la atención del público (también después de la muerte);

b. Si bien los empleados públicos tienen mayor expectativa de privacidad en comparación a los funcionarios públicos, la información vinculada a remuneración, funciones y demás cuestiones de desempeño deberá considerarse pública;

c. En los casos en que exista conflicto normativo deberán aplicarse criterios de proporcionalidad (10) y determinar el alcance de la restricción en relación al interés público, tal cual está expresado en la Ley N° 27.275 (artículo 1°, principio de facilitación).

Considerando la vinculación del acceso a la información pública y de protección de datos personales, la Agencia de Acceso a la Información Pública, dispuso a través de la Resolución 5-E/2018 la intervención de las respectivas Direcciones de Datos Personales y de Acceso a la Información Pública dentro de su propio ámbito cuando derechos tutelados por estas leyes estén en juego en un mismo asunto. Esto fue validado por la Resolución N° 80/2024 que dispuso la intervención de la Dirección Nacional de Protección de Datos Personales en los reclamos cuya resolución pueda afectar la protección de datos personales.

6. Necesidad de una interpretación armónica de ambos derechos

Los derechos de acceso a la información pública y a la protección de datos personales deben ser ejercidos y protegidos de manera armónica. En caso de que exista conflicto entre ambos derechos deben aplicarse criterios de proporcionalidad para garantizar y proteger a cada uno de ellos basados en el interés que los justifica.

Resulta indispensable recurrir a una interpretación conciliatoria que permita balancear adecuadamente ambos institutos para lo cual los principios de razonabilidad y proporcionalidad son esenciales

Resulta indispensable recurrir a una interpretación conciliatoria que permita balancear adecuadamente ambos institutos para lo cual los principios de razonabilidad y proporcionalidad son esenciales. A su vez, será el contexto propio de cada caso quien guiará la decisión apropiada ante el pedido de acceso a la información pública de modo de armonizar el interés público ante la eventual afectación de derechos individuales.

El Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos ha interpretado el derecho al que nos referimos en reiteradas oportunidades. A modo de ejemplo, cabe destacar que la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha desarrollado los «Estándares Interamericanos» correspondientes al derecho de acceso a la información pública que surgen de la interpretación del artículo 13 de la Convención Americana de Derechos Humanos. De estos estándares surge la relevancia del principio de «máxima divulgación» que implica que, salvo casos de excepción, toda la

información relativa a la cuestión pública ha de estar disponible para su acceso por la ciudadanía. Cualquier información en manos de instituciones públicas debe ser completa, oportuna y accesible, sujeta a un claro y preciso régimen de excepciones, las que deberán estar definidas por ley y ser además legítimas y estrictamente necesarias en una sociedad democrática (11) .

En esa misma línea los tribunales argentinos han entendido que el derecho de acceso a la información se rige por el principio de máxima divulgación, «el cual establece la presunción de que toda información es accesible, sujeto a un sistema restringido de excepciones, pues el actuar del Estado debe encontrarse regido por los principios de publicidad y transparencia en la gestión pública, lo que hace posible que las personas que se encuentran bajo su jurisdicción ejerzan el control democrático de las gestiones estatales, de forma tal que puedan cuestionar, indagar y considerar si se está dando un adecuado cumplimiento de las funciones públicas» (12) . Este principio también ha sido incorporado expresamente a la LAIP (artículos 1º y 2º) (13) .

Es necesario recordar que el derecho de acceso a la información pública, en tanto elemento constitutivo de la libertad de expresión protegido por normas constitucionales y convencionales, no es un derecho absoluto, sino que puede estar sujeto a limitaciones. Por lo tanto, resulta admisible que el ordenamiento jurídico establezca ciertas restricciones al acceso a la información, las que deben ser verdaderamente excepcionales, perseguir objetivos legítimos y ser necesarias para alcanzar la finalidad perseguida. En efecto, el secreto solo puede justificarse para proteger un interés igualmente público, por lo tanto, la reserva solo resulta admisible para asegurar el respeto a los derechos o la reputación de los demás o la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas (14) .

Los límites al derecho de acceso a la información pública deben ser excepcionales, establecidos previamente conforme a lo estipulado en esa ley, y formulados en términos claros y precisos, quedando la responsabilidad de demostrar la validez de cualquier restricción al acceso a la información a cargo del sujeto al que se le requiere. Finalmente, la interpretación de las disposiciones de esa ley o de cualquier reglamentación del derecho de acceso a la información debe ser efectuada, en caso de duda, siempre en favor de la mayor vigencia y alcance del derecho a la información (15) .

7. Repercusiones y comentarios finales

El Decreto no ha sido ajeno a cuestionamientos por parte de varios sectores. En tal sentido, se ha sostenido que la reglamentación presidencial es contraria a la letra y al espíritu de la LAIP y que «viola la división de poderes porque se extralimitó en el reglamento al legislar por decreto», a los ojos de algunos miembros del Congreso (16) . Se ha dicho también que la regulación «hace decir a la ley lo que la ley no establece», restringe el concepto de información pública de manera excesiva y amplía desmedidamente las excepciones más allá de lo que dice la LAIP (17) .

Ante los comentarios recibidos, el Jefe de Gabinete de Ministros de la Presidencia de la Nación manifestó en su exposición ante la Cámara de Diputados que no hay ninguna intención del Gobierno de restringir este derecho, aunque no descartó que eventualmente se modifique el Decreto ante las críticas que suscita.

Ciertamente, el Decreto no ha sido bien recibido por varios estamentos de la sociedad en tanto podría ser interpretado como un cercenamiento de un derecho que promueve la transparencia y la rendición de cuentas, además de dotar a los ciudadanos de un mayor control y supervisión sobre las acciones del Estado. Quedará por ver si el Poder Ejecutivo decide insistir con el texto actual del Decreto o formula alguna observación o ajuste a su redacción. Mientras tanto la norma continúa vigente y los pedidos de acceso a la información pública deben ajustarse a estos lineamientos a no ser que se cuestione judicialmente su validez.

(1) Peruzzotti, Mariano. «Acceso a la información sobre vacunación contra el COVID-19. ¿El pueblo tiene derecho a saber de qué se trata? En Revista La Ley, Thomson Reuters. TOMO LA LEY 2021-B.

(2) Art. 7, LAIP.

(3) Art. 4, LAIP.

(4) Art. 5, LAIP.

(5) El artículo 3 de la LAIP define Documento como «todo registro que haya sido generado, que sea controlado o que sea custodiado por los sujetos obligados enumerados en el artículo 7º de la presente ley, independientemente de su forma, soporte, origen, fecha de creación o carácter oficial.»

(6) Art. 8, inciso i), LAIP.

(7) La LPDP tutela en forma integral los datos personales que se encuentran almacenados en bases de datos, sean estas electrónicas o no, y cuyos responsables sean organismos públicos, privados o individuos. El régimen actual, inspirado en antecedentes normativos europeos, incorpora un catálogo de derechos a favor de los titulares de los datos así como obligaciones en cabeza del responsable del tratamiento de los datos.

(8) Art. 2, LPDP.

(9) Esta norma sigue los postulados de su antecesora, la Resolución N° 48/2018 de la Agencia de Acceso a la Información Pública.

(10) Esto ya se encontraba previsto en la anterior Resolución N° 48/2018 de la AAIP.

(11) Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión Comisión Interamericana de Derechos Humanos. «El derecho de acceso a la información pública en las Américas. Estándares Interamericanos y comparación de marcos legales», aprobado el 30 de diciembre de 2011. Disponible en <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/publicaciones/el%20acceso%20a%20la%20informacion%20en%20las%20americas%202012%2005%2015.pdf>

(12) Fallo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina CIDH, Caso «Claude Reyes y otros vs. Chile», sentencia del 19 de septiembre de 2006, Serie C, 151, párr. 92.

(13) Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina. «Savoia, Claudio Martín c/ EN - Secretaría Legal y Técnica (dto. 1172/03) s/ amparo ley 16.986». Causa CSJ 315/2013 (49-S)/CS1. Sentencia de fecha 7 de marzo de 2019.

(14) Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina. «Garrido, Carlos Manuel c/ Estado Nacional - AFIP s/ amparo ley 16.986». Causa CSJ 591/2014 (50-G)/CS1. Sentencia de fecha 21 de junio de 2016.

(15) Art. 1º, LAIP.

(16) Ver <https://www.lanacion.com.ar/politica/ante-las-criticas-por-los-limites-al-acceso-a-la-informacion-francos-dijo-que-evaluaran-si-deben-nid04092024/> (última consulta: 10 de septiembre de 2024).

(17) Comentarios de Eduardo Bertoni formulados en su nota de opinión publicada en el diario La Nación, el 9 de septiembre de 2024 que puede ser consultado en el siguiente link <https://www.lanacion.com.ar/opinion/acceso-a-la-informacion-publica-un-decreto-inconstitucional-nid09092024/> (última consulta: 10 de septiembre de 2024).
