

## LECCIONES

## GOBIERNO ABIERTO SUBNACIONAL: LAS LEYES DE ACCESO A LA INFORMACIÓN EN LAS PROVINCIAS ARGENTINAS Y SU ADECUACIÓN A LOS PRINCIPIOS INTERNACIONALES\*

CRISTIAN ALTAVILLA\*\*

**Resumen:** En las últimas décadas se inauguró una tendencia mundial de reconocer y regular el Derecho de todo ciudadano a acceder a la información pública, dando inicio a una nueva modalidad de gestión y administración pública. Reconociendo la importancia que tiene este derecho para el fortalecimiento de la democracia, la Asamblea General de la OEA aprobó en el año 2010 la Ley Modelo de Acceso a la Información Pública, siendo su principal objetivo mejorar la capacidad de los Estados miembros en materia de transparencia y acceso equitativo a la información pública. Esta ley modelo contiene una serie de principios que funcionan como parámetros que sirven para evaluar la *calidad normativa* de las leyes. El objetivo de este trabajo es analizar la recepción normativa de este derecho a nivel subnacional y, a través de un estudio comparativo de la legislación provincial, determinar la calidad legislativa de estas normas tomando como referencia el modelo de ley propuesto por la OEA.

**Palabras clave:** acceso a la información – transparencia – calidad democrática – gobiernos subnacionales – gobierno abierto

\* Recepción del original: 20/07/2018. Aceptación: 28/09/2018.

\*\* Abogado, Doctor en Derecho y Cs. Ss., Universidad Nacional de Córdoba (UNC); Profesor de Derecho Público Provincial y Municipal y de Derecho Político, Facultad de Derecho UNC y Universidad Siglo 21. Becario Postdoctoral de CONICET. Miembro del Instituto de Federalismo de la Academia Nacional de Derecho y Cs. Ss. de Córdoba. Una versión anterior de este trabajo fue presentada como ponencia en las *VIII Jornadas de Investigación en Trabajo Social y V Jornadas de Investigación en Ciencia Política*: "La construcción de conocimientos en las Ciencias Sociales. Desafío frente a los actuales contextos sociales y políticos latinoamericanos", Facultad de Trabajo Social, Universidad Nacional de Entre Ríos, 26, 27 y 28 de septiembre de 2018, Paraná, Entre Ríos.

**Abstract:** Over the last decades, a world trend has been inaugurated consisting in the recognition and regulation of the right of every citizen to access to public information, conducting to a new way of administration and public management. Recognizing the importance of this right in strengthening democracy, OAS's General Assembly adopted in 2010 the Access to Public Information Model Law, being its main aim to increase the capability of state members in transparency and equitable access to public information. This Model Law contains a series of principles that works as parameters which helps to evaluate the *regulation quality* of legislation. The main objective of this paper is to analyze the normative reception of this right at the subnational level in Argentina and, throughout a comparative study of the provincial legislation, determine the *regulation quality* of these laws taking the OAS's Model Law as a reference.

**Keywords:** access to information – transparency – democratic quality – subnational governments – open government

## I. INTRODUCCIÓN

En las últimas décadas se inauguró una tendencia mundial de reconocer y regular el derecho de todo ciudadano a acceder a la información pública, dando inicio a una nueva modalidad de gestión y administración pública. Después de varios intentos fallidos en la Argentina para legislar este derecho en la esfera federal desde principios de la década del 2000, recién en el año 2016 el órgano legislativo federal, el Congreso de la Nación, sancionó la Ley N° 27275 denominada "Derecho de Acceso a la Información Pública". El nivel provincial, sin embargo, se había adelantado a la esfera federal, regulando el instituto con bastante anterioridad. De esta manera, el país se suma a la tendencia regional y mundial al reglamentar en términos expresos este derecho que el sistema republicano lleva implícito.

Reconociendo la importancia que tiene este derecho para el fortalecimiento de la democracia, la Asamblea General de la OEA aprobó en el año 2010 la Ley Modelo de Acceso a la Información Pública, siendo su principal objetivo mejorar la capacidad de los Estados miembros en materia de transparencia y acceso equitativo a la información pública a través de la difusión y promoción de la implementación interna de esa Ley Modelo. Esta ley modelo contiene una serie de principios que funcionan como parámetros que sirven para evaluar la calidad normativa de las leyes.

El objetivo de este trabajo es analizar la recepción normativa de este derecho a nivel federal y provincial, en un estudio comparativo de la legislación en ambas esferas de gobierno, para, tomando como referencia el modelo de ley propuesto por la OEA, analizar la calidad legislativa de estas leyes. Una conclusión preliminar de este estudio es que se puede constatar una tendencia a ampliar discursivamente los derechos, pero al mismo tiempo resulta observable la existencia de ciertos defectos en el diseño institucional que hacen inoperable tal derecho y, en la práctica, terminan por ser letra muerta. A pesar de ello, el reconocimiento expreso de este derecho no deja de ser una herramienta en manos de la sociedad civil que puede utilizar para empezar a cambiar el paradigma de la administración pública.

## II. EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN EN ARGENTINA

En la Argentina, al igual que en la mayoría de los sistemas jurídicos comparados y supranacionales, el derecho al acceso a la información está reconocido como un Derecho Humano fundamental. Este derecho implica que toda persona puede acceder a información que obre en poder del Estado (en cualquiera de sus manifestaciones y niveles) y que pueda estar contenida en registros, expedientes, informes, etc. Esta información debe encontrarse en poder de autoridades públicas o incluso privadas, siempre que lleven adelante cometidos públicos.

La Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN), antes incluso de que se legislara en esta materia, había reconocido que el derecho de acceso a la información era un derecho plenamente *operativo*, es decir que no requeriría de una norma que reglamente su ejercicio. Ello, sin embargo, resulta a todas luces insuficiente para hacer efectivo un derecho tan importante y que trae aparejado insignes consecuencias: "Que un derecho sea operativo, solo implica que el reclamo por su efectivo reconocimiento y respeto generalmente planteado ante el juez, no está condicionado a la sanción de una ley. *Pero* de ningún modo se deriva de ello que la operatividad del derecho implica que este no necesite de una regulación que facilite su ejercicio".<sup>1</sup>

No hay que olvidar tampoco que el acceso a la información no es un fin en sí mismo, sino un medio para lograr otros objetivos más generales,

1. BUTELER, Derecho Administrativo Argentino, T. I.

como son los de la transparencia en el gobierno. La transparencia en el ámbito público "se configura hoy como un componente indispensable para la construcción de nuevos modelos de gobierno que permitan una nueva arquitectura del contrato social".<sup>2</sup>

A nivel mundial, se puso de manifiesto en las últimas décadas la necesidad de reglamentar este derecho a través de leyes específicas que previeran una serie de principios, derechos y obligaciones que permitieran hacer efectivo el derecho de acceder a la información pública. No se trata de un simple y genérico reconocimiento de un derecho más del ciudadano frente al Estado. Sino de una específica estructura institucional que conlleva un particular diseño jurídico que conlleva a su eficacia: "Las LAI (Leyes de Acceso a la Información) son importantes aun cuando un país tenga provisiones constitucionales que garanticen el derecho a la información o a la libertad de expresión. El cumplimiento de las garantías constitucionales es muy difícil de asegurar sin la intermediación de leyes especiales que faciliten su aplicación".<sup>3</sup>

Estas pasaron a conocerse mundialmente como Ley de Acceso a la Información (*Freedom of Information Law*). Una Ley de Acceso a la Información (LAI) "es una ley que otorga a los ciudadanos (o a los residentes o partes interesadas) el derecho a conseguir información bajo el resguardo del gobierno, sin la necesidad de demostrar interés legal".<sup>4</sup>

Las primeras recepciones normativas –en la legislación interna– se dieron en EE. UU. con la sanción de la *Freedom of Information Act* de 1966, seguido por España que recepta el derecho en la Constitución de 1978 (aunque dictaría su LAI recién en 2013),<sup>5</sup> Francia en 1978, Italia en 1990. A nivel supranacional, lo hará la Unión Europea con la sanción de la Carta de Derechos Fundamentales del 2000, y tendrá un reconocimiento expreso en diferentes Tratados Internacionales tales como la Convención Americana sobre Derechos Humanos (1969), la Convención Interamericana contra la Corrupción (1997) y la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción (2006).

La Organización de Estados Americanos y las conferencias (OEA), en particular, han mostrado un fuerte interés por propiciar el derecho de

2. RUBIO NÚÑEZ Y ESCOLANO, "Implantando la transparencia en el ámbito", p. 311.

3. ACKERMAN Y SANDOVAL, "Leyes de acceso a la información en el mundo", p. 20.

4. ACKERMAN Y SANDOVAL, "Leyes de acceso a la información en el mundo", p. 20.

5. Reino de España, Ley 19/2013 de transparencia, acceso a..., 09/12/2013.

acceso a la información pública entre los Estados miembros. Prueba de ello es la Resolución AG/Res. 1932-XXXIII-O/03, titulada "Acceso a la Información Pública: Fortalecimiento de la Democracia" (del 10 de junio de 2003, Santiago de Chile) y de las adoptadas en la XXXIV y en la XXXV Asamblea General de la Organización.<sup>6</sup> Producto de estos esfuerzos ha sido la elaboración de una Ley Modelo con la finalidad de orientar a los Estados parte en el dictado de una legislación acorde y adecuada en materia.

### III. LA LEY MODELO DE LA OEA Y SUS LINEAMIENTOS

La Asamblea General de la Organización de Estados Americanos (OEA) aprobó en el año 2010 la "Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información Pública". Esta ley modelo tiene como primera finalidad promover la recepción normativa de este derecho en los Estados miembros de la Organización. También pretende que dicha recepción normativa respete los estándares internacionales en la materia y tenga cierta *calidad normativa*, sirviendo de instrumento que oriente la construcción normativa de vanguardia en los Estados miembros de la Organización Americana.<sup>7</sup>

El Modelo de Ley, como su Guía de Implementación, buscan "refleja[r] las normas internacionales y las buenas prácticas sobre el tema, como también prevén la más amplia aplicación posible del derecho de acceso a la información que esté en posesión, custodia o control de cualquier autoridad pública".<sup>8</sup> Se parte así del reconocimiento de:

"El derecho del acceso a la información pública es clave en la protección de *múltiples derechos individuales y colectivos* que caracterizan a los sistemas democráticos robustos y es un instrumento que dota de *transparencia* a la gestión pública, garantizando el derecho de las personas a la información en poder del Estado [como así también] su relación con la promoción de los derechos humanos, el desarrollo económico, y la gobernabilidad".<sup>9</sup>

La Ley fija así una serie de pautas, parámetros o principios de los cuales hemos seleccionado siete: (1). Alcance: sujetos obligados, (2).

6. DÍAZ CAFFERATA, "El derecho de acceso a la información...", pp. 151-185.

7. OEA, Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a..., p. 5.

8. OEA, Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a..., p. 5.

9. OEA, Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a..., p. 5.

Legitimados activos, (3). Costos, (4). Autoridad de aplicación, (5). Plazos de respuesta y prórroga, (6). Recursos ante la justicia, (7). Sanción.

En el presente trabajo nos limitaremos –por cuestiones de tiempos y espacios– a analizar estos siete principios. Como toda selección, esta es arbitraria. Estos principios no son los únicos ni tampoco necesariamente los más importantes, pero hacen, sin lugar a dudas, a la efectividad del derecho, y la ausencia de ellos afecta considerablemente la calidad normativa de la legislación local abocada a la materia. La ausencia, insuficiencia o ambigüedad en el tratamiento de cualquiera de estos principios pone en riesgo toda la estructura institucional, de ahí la importancia de que estos elementos no solo estén previstos, sino que también lo sean de manera clara y concisa.

Se busca con estos principios o parámetros, entonces, evaluar la calidad normativa de la legislación subnacional argentina abocada a la materia: porque una ley sin calidad, es letra muerta; puede quedar sin posibilidad de ejecución, y los ciudadanos, sin un *efectivo* derecho de acceso a la información.

A continuación, se hará una breve reseña sobre la recepción normativa del derecho de acceso a la información pública en la Argentina para, en la sección siguiente, evaluar su calidad normativa en función de la recepción (o no) de aquellos principios seleccionados.

#### IV. LA RECEPCIÓN NORMATIVA EN LAS PROVINCIAS ARGENTINAS

Las Leyes de Derecho de acceso a la información pública han tenido un vigoroso y exponencial desarrollo en el mundo a lo largo de las últimas décadas. En 1990, solo 13 países habían adoptado leyes nacionales sobre libertad de información; hacia 2005 se contabilizaban unos 66 países.<sup>10</sup> En la actualidad, más de 90 países en todo el mundo aprobaron leyes en la materia y hay otras 20 o 30 en estudio.<sup>11</sup>

En la región latinoamericana la libertad de información había sido ya consagrada como corolario de la libertad de expresión en la *Convención*

10. ACKERMAN Y SANDOVAL, "The Global Explosion of...", p. 86.

11. UNESCO, "Acceso a la información pública", URL <http://www.unesco.org/new/es/office-in-montevideo/comunicacion-e-informacion/libertad-de-expresion/acceso-a-la-informacion-publica/>.

*Americana sobre los Derechos Humanos* (1969) –o más conocido como *Pacto de San José de Costa Rica*–, firmado y ratificado por 22 países de América.<sup>12</sup> A lo que cabe sumar distintos principios consagrados en las constituciones nacionales, empezando por la forma republicana de gobierno. Actualmente, 22 países de América Latina y el Caribe contienen leyes nacionales sobre acceso a la información pública: Belice (1994), Trinidad y Tobago (1999), México (2002), Panamá (2002), Jamaica (2002), San Vicente y las Granadinas (2003), Perú (2003), República Dominicana (2004), Antigua y Barbuda (2004), Ecuador (2004), Honduras (2006), Nicaragua (2007), Guatemala (2008), Uruguay (2008), Chile (2008), El Salvador (2011), Guyana (2011), Brasil (2011), Colombia (2014), Paraguay (2014), Argentina (2016) y Bahamas (2017). Aún no lo han hecho Bolivia, Venezuela, Costa Rica, Granada, Barbados, Santa Lucía, Dominica, Saint Kitts y Nevis, Haití y Cuba.<sup>13</sup> En total, 22 países cuentan con leyes de acceso a la información (el 69%), mientras 10 no (31%).

Como puede observarse en el listado anterior, la República Argentina fue uno de los últimos países en sumarse a esta tendencia regional y mundial, pero hacia su interior encontramos que varias provincias habían ya avanzando en la sanción de legislación sobre la materia. A partir del nuevo milenio, las provincias argentinas se fueron sumando a esta tendencia mundial. Actualmente, 18 provincias (el 78%) ya cuentan con leyes, mientras seis provincias (22%) no han legislado aún en la materia: Formosa, La Pampa, La Rioja, Mendoza, San Juan y Tucumán.

De estas 18 provincias que han legislado en materia de acceso a la información, 15 lo hicieron mediante leyes sancionadas por las respectivas legislaturas provinciales (el 83%), mientras que tres lo hicieron a través de decretos del poder ejecutivo local (el 17%). Como se verá más adelante, estas tres provincias no serán consideradas en el análisis ya que no satisfacen uno de los primeros requisitos establecidos por la Ley Modelo de la OEA,

12. La República Bolivariana de Venezuela denunció la Convención el 10 de septiembre de 2012, al igual que Trinidad y Tobago en 1998. Son los únicos dos países que denunciaron la Convención.

13. Observatorio del Principio 10 en América Latina y el Caribe de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) "América Latina y el Caribe: países que cuentan con Ley de Acceso a la Información Pública y año de promulgación", URL <https://observatoriop10.cepal.org/es/recursos/america-latina-caribe-paises-que-cuentan-ley-acceso-la-informacion-publica-ano>.

esto es, el *principio de máxima publicidad* de todos los documentos en poder de cualquier órgano público. Ello quiere decir que el presente trabajo se centrará en el estudio de la legislación de 15 provincias argentinas, con la finalidad de determinar el grado de calidad normativa de esa legislación.

La primera provincia en legislar el derecho de acceso a la información pública fue la provincia de Río Negro en 1984 (Ley N° 1829), seguida por Chubut en 1992 (Ley N° I-156), la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (en adelante, CABA, Ley N° 104) en 1998 y Córdoba en 1999 (Ley N° 8803). Ya en la década de 2000, se sumarían las provincias de Buenos Aires en el año 2000 (Ley N° 12475), Salta en 2002 (Decreto N° 1574), Tierra del Fuego en 2004 (Ley N° 653), Entre Ríos (Decreto N° 1169) y Santiago del Estero (Ley N° 6753) en 2005, Corrientes en 2008 (Ley N° 5834), Chaco (Ley N° 1774-b, antes Ley 6431) y Santa Fe (Decreto N° 692) en 2009, Catamarca en 2011 (Ley N° 5336), Misiones en 2012 (Ley IV N° 58), Jujuy (Ley N° 5886) y San Luis (Ley N° V 0924) en 2015, Neuquén en 2016 (Ley N° 3044) y, finalmente, Santa Cruz en 2017 (Ley N° 3540). De las 18 provincias que regulan expresamente este derecho, 16 de ellas se anticiparon a la legislación federal, ya que el Congreso Nacional sancionó la Ley N° 27275, denominada "Derecho de Acceso a la Información Pública", el 14 de septiembre de 2016.

Tabla N° 1: Legislación provincial sobre derecho de acceso a la información

Provincia	Normativa	Año
Río Negro	Ley N° 1829 (+Decreto N° 1028/2004)	1984
Chubut	Ley N° I-156	1992
CABA	Ley N° 104	1998
Córdoba	Ley N° 8803	1999
Buenos Aires	Ley N° 12475 (+Decreto N° 2549/2004)	2000
Salta	Decreto N° 1574	2002
Tierra del F.	Ley N° 653	2004
Entre Ríos	Decreto N° 1169	2005
Santiago del E.	Ley N° 6753	2005
Corrientes	Ley N° 5834	2008

Chaco	Ley N° 1774-b - antes Ley 6431	2009
Santa Fe	Decreto N° 692	2009
Catamarca	Ley N° 5336	2011
Misiones	Ley IV N° 58 (+Decreto N° 846/2012)	2012
Jujuy	Ley N° 5886 (+Decreto N° 1451/2016)	2015
San Luis	Ley N° V 0924	2015
Neuquén	Ley N° 3044	2016
Santa Cruz	Ley N° 3540	2017

Fuente: elaboración propia.

## V. LA CALIDAD NORMATIVA DE LAS LEYES PROVINCIALES EN MATERIA DE DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

El objetivo del presente trabajo consiste en analizar la calidad normativa de las leyes provinciales que regulan el Derecho de Acceso a la Información Pública. Para ello, se cotejará la legislación provincial con los principios establecidos por la Ley Modelo de la OEA.

### V.A. Alcance: sujetos obligados

El Modelo de la OEA se basa –entre otros– en el *principio de máxima publicidad*, según el cual cualquier información que se encuentre en poder de instituciones públicas sea accesible a cualquier ciudadano. Al hablar de *alcance* se hace referencia específicamente a los sujetos obligados a proporcionar la información. Como establece la Ley Modelo, las obligaciones que impone el derecho de acceso a información se aplica a: (a) toda autoridad pública perteneciente a todas las ramas del Gobierno: Poder Ejecutivo, Poder Legislativo y Poder Judicial; (b) a todos los niveles de la estructura gubernamental interna (central o federal, regional, provincial o municipal); (c) a los órganos, organismos o entidades independientes o autónomos de propiedad del Gobierno o controlados por este, es decir, tanto a la administración centralizada como a la descentralizada; (d) las organizaciones privadas que reciben fondos o beneficios públicos o que desempeñan funciones y servicios públicos.

En sintonía con la Ley Modelo de la OEA, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) establece: "El derecho de acceso a la información genera obligaciones para todas las autoridades públicas de todas las ramas del poder y de los órganos autónomos, de todos los niveles de gobierno. Este derecho también vincula a quienes cumplen funciones públicas, presten servicios públicos o ejecuten, en nombre del Estado, recursos públicos. Respecto de estos últimos, el derecho de acceso obliga a suministrar información exclusivamente respecto al manejo de los recursos públicos, la satisfacción de los servicios a su cargo y el cumplimiento de las funciones públicas mencionadas".<sup>14</sup>

En este sentido, los Decretos de Acceso a la información solamente pueden regular su alcance en el ámbito del Poder Ejecutivo, y dentro de este, a la administración centralizada y descentralizada, pero quedan fuera el Poder Judicial y el Poder Legislativo. Por ello, quedan excluidas aquellas provincias que receptan este derecho solamente a través de un decreto del poder ejecutivo provincial, como lo hacen las provincias de Entre Ríos (Decreto N° 1169/2005), Salta (Decreto N° 1574/2002) y Santa Fe (Decreto N° 692/2009) y a nivel federal hasta la sanción de la Ley N° 27275 en septiembre de 2016, ya que anteriormente regía el Decreto N° 1172/2003 que aprobó el régimen de acceso a la información pública pero solo en el ámbito del Poder Ejecutivo Nacional. Por este motivo, quedan excluidas automáticamente al no cubrir el alcance pretendido por la OEA, dejando fuera gran parte de la estructura estatal moderna, como son el poder judicial y el legislativo.

Con el alcance pretendido por el Modelo de la OEA lo establecen, expresamente, 13 provincias. Algunas con mayor detalle (por ejemplo, Jujuy, art. 6° o San Luis art. 1°), otras más escuetas (por ejemplo, Río Negro habla de "los poderes públicos del Estado", art. 1°).<sup>15</sup> La ley federal, Ley N° 27275, en su art. 7° hace una extensa y detallada enumeración de todos los sujetos obligados por la ley a proporcionar información abarcando a la

14. Corte IDH, "El Derecho de acceso a la...", p. 6.

15. El Artículo 6° de la Reglamentación de la Ley de Acceso a la Información Pública de la provincia de Río Negro, Decreto 1028/2004, invita "a los Poderes Legislativo y Judicial, y a los Municipios y Comunas de la Provincia, a participar activamente de la instrumentación y mantenimiento del Sistema Provincial de Información (SPI), adhiriendo a través de un convenio marco que será elaborado y puesto a disposición por la Secretaría de Planificación y Control de Gestión".

administración pública nacional (centralizada y descentralizada), el Poder Legislativo, el Judicial, el Ministerio Público Fiscal, Ministerio Público de la Defensa, Consejo de la Magistratura, empresas y sociedades del Estado y aquellas donde este tenga participación minoritaria, concesionarios, permisionarios y licenciarios de servicios públicos, partidos políticos, sindicatos, universidades, entre otros entes públicos no estatales.

La legislación de la provincia de Buenos Aires, por ejemplo, habla del derecho de toda persona "a los *documentos administrativos*" (art. 1º, Ley 12475), y el Decreto N° 2549/2004, al establecer el "Ámbito de Aplicación", dispone que "es de aplicación a organismos, entidades, empresas, sociedades, dependencias y todo otro ente que funcione bajo jurisdicción del Poder Ejecutivo" (art. 2º, Anexo I del Decreto N° 2549/2004). Ninguna de las dos normativas hace referencia, a lo largo de sus textos, al poder legislativo ni al judicial como posibles sujetos obligados. La ley de la provincia de Corrientes es similar. Su art. 1º habla también de "documentos administrativos" y el art. 2º establece que estos son todo documento que "contenga datos o informaciones provenientes de *órganos públicos del Estado provincial* cuya divulgación no se encuentre prohibida expresamente por la ley". Al igual que la legislación bonaerense, no habla de los poderes legislativo y judicial, por lo que tampoco cumple con esta exigencia de la OEA.

En conclusión, 13 de las 15 leyes provinciales tienen el alcance que pretende la OEA, es decir que quienes están obligados a proveer la información pública son no solo el poder ejecutivo, sino también el legislativo y el judicial.

## V.B. Legitimados activos

La Ley Modelo de la OEA no establece expresamente quién es el sujeto legitimado para ejercer este derecho de acceso a la información. Sin embargo, la Ley Modelo define en su artículo 2º: "Esta ley establece la más amplia aplicación posible del derecho de acceso a la información que esté en posesión, custodia o control de cualquier autoridad pública". Habla, sin más, de *toda persona* (art. 5º). Además de ello, el modelo de la OEA se basa en la Convención Interamericana de Derechos Humanos, la cual establece en su art. 13 sobre "Libertad de Pensamiento y de Expresión": (1.) "Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, *sin consideración de fronteras* [...]".

La legislación pionera en materia de acceso a la información pública, la *Freedom of Information Act* (FOIA) de 1966 de EE. UU. [Ley 5 U.S.C. § 551 (2)], ha utilizado un criterio muy amplio a la hora de definir la legitimación activa para solicitar información ya que legitima a "cualquier persona", lo cual incluye "personas físicas estadounidenses o extranjeras, sociedades comerciales, asociaciones y gobiernos extranjeros o locales".<sup>16</sup> El *Convenio del Consejo de Europa sobre el Acceso a los Documentos Públicos* (2009) va incluso más allá al reconocer que los solicitantes puedan mantener su *anonimato* (art. 4, inc. 2).

La Comisión Interamericana ha establecido claramente en cuanto al contenido y alcance del derecho de acceso a la información que "toda persona es titular del derecho de acceso a la información". Ello es así porque el "derecho de acceso a la información es un derecho humano universal" y, "en consecuencia, toda persona tiene derecho a solicitar acceso a la información, tal y como lo establece el artículo 13 de la Convención Americana".<sup>17</sup>

Las legislaciones provinciales utilizan también un criterio amplio con respecto a la definición de los legitimados activos, reconociendo este derecho "a toda persona física o jurídica" (utilizando la terminología del viejo Código Civil –de acuerdo con el nuevo Código Civil y Comercial de la Nación, art. 19, diríamos *persona humana*–): 14 (de las 15) provincias utilizan esta expresión.

En dos provincias encontramos limitaciones dadas por el lugar de residencia de los sujetos: así, Chubut le reconoce este derecho a "Todo habitante de la Provincia" (art. 2º, Ley I Nº 156, modificado por la Ley Nº I-584) y Río Negro a "toda persona física o jurídica, sin distinción de nacionalidad", pero que esté "*radicada* en la Provincia" (art. 2º, Ley Nº 1829), limitaciones que son, a todas luces, irracionales e injustificadas. Como bien remarca la CIDH: "El derecho de acceso a la información es un derecho humano universal. En consecuencia, toda persona tiene derecho a solicitar acceso a la información, tal y como lo establece el artículo 13 de la Convención Americana".<sup>18</sup>

En otros casos se agregan elementos que vienen a restringir este derecho y que terminan por reducir el acceso a la información: así, por ejemplo,

16. SACRISTÁN Y RATTI MENDEÑA, "Procedimiento Administrativo y Acceso a la...", p. 872.

17. Corte IDH, "El Derecho de acceso a la...", p. 5.

18. Corte IDH, "El Derecho de acceso a la...", p. 5.

Buenos Aires y Corrientes reconocen este derecho a toda persona física o jurídica pero "*que tenga interés legítimo*". La Comisión Interamericana de Derechos Humanos, citando a la Corte Interamericana de Derechos Humanos,<sup>19</sup> sostiene claramente que "no es necesario acreditar un interés directo ni una afectación personal para obtener la información en poder del Estado, excepto en los casos en que se aplique una legítima restricción permitida por la Convención Americana".<sup>20</sup> En el propio concepto de Ley de Acceso a la Información que nos proporciona Ackerman y Sandoval surge la no necesidad de demostrar interés legal alguno.<sup>21</sup>

Siguiendo este último criterio, cuatro provincias especifican concretamente que no resulta necesario acreditar ningún interés ni derecho subjetivo alguno para poder acceder a la información pública: CABA establece: "para ejercer el derecho de acceso a la información pública *no será necesario acreditar derecho subjetivo, interés legítimo o razones que motiven la petición*" (art. 1º, Ley N° 104); Jujuy: "El derecho se ejerce de manera gratuita, sin asesoramiento jurídico, ni patrocinio letrado, *ni justificación de causas*" (art. 2º, Ley N° 5.886). Chubut y Río Negro contienen disposiciones similares: "sin que sea necesario indicar las razones que motivaron el requerimiento" (art. 2º, Ley I N° 156) y "no siendo necesario indicar las razones que lo motivan" (art. 2º, Ley N° 1829), respectivamente. Sin embargo, como vimos anteriormente, ambas provincias limitan el acceso a la información a aquellas personas radicadas en la provincia. La Ley Nacional también parte de un amplísimo reconocimiento de la legitimación activa, estableciendo al respecto: "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*" (art. 4º).

Se supone que el interés o el derecho subjetivo lo tiene toda persona, humana o jurídica, por el solo hecho de ser ciudadano. En este sentido, el derecho al acceso a la información pública es un derecho que se deriva directamente del sistema republicano de gobierno como expresamente lo manifiestan las leyes de las provincias de Córdoba (art. 1º), Neuquén (art. 4º),

19. Corte IDH, "Caso Claude Reyes y otros v. Chile", párr. 77.

20. Corte IDH, "El Derecho de acceso a la...", p. 5.

21. ACKERMAN Y SANDOVAL, "Leyes de acceso a la información en el mundo", p. 20.

Misiones (art. 1°), San Luis (art. 2°) y Tierra del Fuego (art. 1°), utilizando la expresión, uniforme, "de conformidad con el principio de publicidad de los actos de gobierno". Tierra del Fuego le reconoce, además, el carácter de bien social que ostenta la información pública (art. 1°, Ley N° 653).

Las restantes cuatro provincias establecen simplemente la legitimación de *toda persona*, sin agregar limitaciones ni restricciones, por lo que debe interpretarse en el más amplio sentido, es decir, en el fijado por la Corte Interamericana. Recordemos además que las disposiciones de la Convención Americana de Derechos Humanos –o más conocido como Pacto de San José de Costa Rica– tienen desde la reforma constitucional de 1994 la misma jerarquía que la Constitución Nacional, de acuerdo con el art. 75, inc. 22, y las provincias, por imperio de los arts. 5° y 31 de la Constitución Nacional, pueden ampliar, pero nunca restringir o disminuir los derechos civiles y sociales contenidos en la Constitución Nacional.<sup>22</sup>

Como se puede observar, estas cuatro provincias terminan por restringir el acceso a la información pública a través de requisitos injustificados –sea la residencia, bien sea la demostración de un interés legítimo–; requisitos que claramente caerían ante un control de constitucionalidad e incluso de convencionalidad.

En suma, de las 15 provincias, 11 establecen el alcance amplio que la OEA y la Comisión Interamericana le fijan a la legitimación activa (el 73%), mientras que cuatro (el 27%) no cubre la exigencia internacional.

## V.C. Costos

A los efectos de promover la participación ciudadana, se establece que el acceso a la información pública debe ser gratuito, es decir que no implique ningún costo para el solicitante, costo que pueda impedir o dificultar el acceso a la información del Estado. Por tanto, se transforma en un deber del Estado el de cubrir los costos que demande el acceso a la información solicitada por un ciudadano. Deben distinguirse dos situaciones: una, el acceso a la información, la cual, sin duda alguna, no puede generar ningún tipo de costos; la otra, la reproducción de dicha información, en la que sí podría admitirse un costo para quien la solicita.

22. Véase al respecto BARRERA BUTELER, "Atribuciones de las provincias en material...", 2011.

Algunos autores sostienen que incluso podría cobrarse una tasa por la actividad que el Estado debe desplegar para generar esa reproducción. Así, se sostiene:

"Si bien [...] la gratuidad en el acceso a la información es lo más conveniente, dejamos sentado que no consideramos que haya obstáculos constitucionales al cobro de una tasa razonable al solicitarse la información, en la medida en que en muchos casos el ejercicio de un derecho constitucional se encuentra supeditado al pago de una tasa, tales como las que se cobran para acceder a la justicia, la emisión del pasaporte o la del documento nacional de identidad. No obstante ello, parece una solución razonable la propuesta por determinadas legislaciones, que solo cobran tasas a quienes soliciten información con motivos comerciales".<sup>23</sup>

El Convenio del Consejo de Europa sobre el Acceso a los Documentos Públicos de 2009 acepta también la posibilidad de que pueda cobrarse al solicitante un determinado costo por acceder a los documentos públicos (art. 7). Por su parte, el Comité Jurídico Interamericano (CJI) resolvió adoptar distintos principios, entre los cuales se destacan el del "[...] acceso gratuito o *de bajo costo* y que, en ese caso, no exceda el costo de copiado o envío de la información" (CJI, Res. 147, LXXIII-O/08).

La Ley Modelo de la OEA sigue este último criterio, al establecer en su art. 5º, "Derecho de Acceso a la Información", que "toda persona que solicite información a cualquier autoridad pública que esté comprendida por la presente Ley tendrá los siguientes derechos, sujetos únicamente a las disposiciones del Capítulo IV de esta Ley: inc. g) *a obtener la información en forma gratuita o con un costo que no exceda el costo de reproducción de los documentos*".

Más adelante, en el art. 27, especifica con mayores detalles los distintos supuestos que pueden presentarse respecto a los costos que pudiera generar el acceso a la información:

"Art. 27. Costos de Reproducción.

- (1) El solicitante solo pagará el costo de reproducción de la información solicitada y, de ser el caso, el costo de envío, si así lo hubiese requerido. La información enviada de manera electrónica no podrá tener ningún costo.

23. DÍAZ CAFFERATA, "El derecho de acceso a la información pública...", p. 181.

- (2) El costo de reproducción no podrá exceder el valor del material en el que se reprodujo la información solicitada; el costo del envío no deberá exceder el costo que este pudiera tener en el mercado. El costo del mercado, para este propósito, deberá ser establecido periódicamente por la Comisión de Información.
- (3) Las autoridades públicas podrán entregar la información de forma totalmente gratuita, incluyendo costos de reproducción y envío, para cualquier ciudadano que tenga ingresos anuales menores a una cantidad establecida por la Comisión de Información.
- (4) La Comisión de Información establecerá normas adicionales con relación a los costos que podrán incluir la posibilidad de que cierta información sea entregada sin costo cuando se trate de casos de interés público, o la posibilidad de establecer un número mínimo de páginas que se entreguen sin costo alguno”.

En la legislación provincial argentina encontramos que la mayoría de las leyes provinciales adoptan, en términos generales, el *principio de gratuidad*: 13 de las 15 provincias lo establecen expresamente. Solo las provincias de Chubut y Río Negro no contienen ninguna disposición al respecto.

Luego encontramos que nueve provincias disponen expresamente en sus textos legales que “el examen de los documentos administrativos es gratuito [pero] *los costos de reproducción son a cargo del solicitante*”. Así lo hacen las provincias de Buenos Aires, CABA, Córdoba, Jujuy, Misiones, Neuquén, San Luis, Santa Cruz y Tierra del Fuego (el 60%). Esta solución también es adoptada por la legislación federal que recepta expresamente el *principio de gratuidad* en el art. 1º y lo define en el art. 6º “Gratuidad” estableciendo que “el acceso a la información pública es gratuito *en tanto no se requiera su reproducción. Los costos de reproducción corren a cargo del solicitante*”.

En el caso de Catamarca se agrega: “En ningún caso el monto establecido podrá implicar menoscabo alguno al efectivo ejercicio de los derechos conferidos por esta Ley” (art. 5º). Con una redacción similar, Chaco establece que los costos a cargo del solicitante se evaluarán “según un esquema de aranceles que no podrán ser mayores a los gastos operativos que demande su obtención” y el mismo artículo agrega: “No se podrán imponer tasas ni tributos sobre los mismos” (art. 11). Tierra del Fuego establece en iguales términos que “en ningún caso se impondrá sobre las copias tasas o contribución tributaria alguna” (art. 5º). Encontramos así dos provincias que expresamente prohíben el cobro de ningún tipo de tributo local.

Como puede observarse, la gran mayoría de las provincias reconocen expresamente el *principio de la gratuidad* (13 sobre 15, el 87%), mientras solamente dos no lo hacen (13%). Dentro del primer grupo de provincias, dos expresamente prohíben el cobro de cualquier tipo de tasa o impuesto (Chaco y Tierra del Fuego).

En este punto, la legislación provincial está de acuerdo, en su gran mayoría, con los parámetros fijados por el Modelo de la OEA.

## V.D. Autoridad de aplicación

La existencia de un *oficial de información o autoridad de aplicación* de la ley de acceso a la información pública resulta esencial. La idea es que a través de este órgano se puedan evacuar todas las consultas y además realizar los reclamos pertinentes frente al incumplimiento del funcionario requerido.

La existencia de este órgano no es menor: "Para lograr que el derecho de acceso a un bien inmaterial como la información pueda cumplir con su finalidad como instrumento de participación y control ciudadanos, es necesario que las garantías del derecho respondan a cuatro principios básicos: inmediatez, asequibilidad, independencia y efectividad. Al respecto, y junto con los sistemas clásicos (recursos administrativos y judiciales, sumado en su caso a la actuación del *ombudsman*), la previsión de autoridades especializadas es, sin duda, la tendencia más notable".<sup>24</sup>

En el derecho comparado encontramos así países que han constituido órganos reguladores independientes con la finalidad de revisar el cumplimiento del derecho de acceso a la información pública, tales los casos del Reino Unido, Nueva Zelanda y México.<sup>25</sup> La recepción de este órgano o agente ha sido muy variada en cuanto a su carácter unipersonal o colegiado, si el nombramiento es gubernamental o parlamentario y sobre el carácter ejecutivo o no de sus decisiones: "Todas estas opciones caben, mostrando aquí los derechos una rica variedad, y todas ellas pueden mostrarse más o menos eficaces en función de la gestión concreta que se lleve a cabo".<sup>26</sup>

Este órgano recibe distintas denominaciones (autoridad de aplicación, oficial de información, comisionados de la información, o Agencia de

24. GUICHOT REINA, "Transparencia y acceso a la información..." p. 45.

25. DÍAZ CAFFERATA, "El derecho de acceso a la información pública...", p. 181

26. GUICHOT REINA, "Transparencia y acceso a la información..." p. 45.

Acceso a la Información Pública como lo denomina la ley nacional argentina, Ley N° 27275, etc.) y, en términos generales, podemos conceptualizarlo como "organismos públicos, creados por el legislador, que disponen de una considerable autonomía frente al gobierno –y, a veces, también frente al Poder Legislativo o Parlamento–, que actúan en ámbitos de especial trascendencia como lo es el derecho de acceso a la información. Desde el punto de vista organizacional reúnen la característica principal que es el considerable grado de autonomía que la ley les atribuye".<sup>27</sup>

Es decir que no solo resulta necesario su creación, sino también dotarlos de independencia o autonomía para que puedan llevar adelante correctamente las atribuciones y funciones encomendadas. Sus funciones también varían en el derecho comparado: la corriente más actual atribuye a estos órganos "funciones de asesoramiento, aportación de recomendaciones, directrices o criterios generales y pedagogía del derecho de acceso, en muy diversas formas".<sup>28</sup> Además, también, tienen la importante función de receptor los reclamos de los solicitantes frente a las denegatorias o silencio de la administración.

La Ley Modelo de la OEA recepta este órgano, y lo regula estableciendo: "Oficial de Información

30. El titular de la autoridad pública responsable de responder las solicitudes de información deberá designar un Oficial de Información. Este será el encargado de implementar la Ley en dicha autoridad pública. La información de contacto para cada Oficial de Información deberá publicarse en la página Web de la autoridad pública y estar fácilmente accesible al público.

31. El Oficial de Información tendrá, además de las obligaciones específicamente establecidas en otras secciones de esta Ley, las siguientes obligaciones:

- a) Promover dentro de la autoridad pública las mejores prácticas en relación con el mantenimiento, archivo y eliminación de los documentos; y
- b) Ser el contacto central en la autoridad pública para la recepción de solicitudes de información, para la asistencia a los individuos que

27. DÍAZ Y BRINGAS VALDIVIA, "Autoridades reguladoras independientes en materia de acceso...", p. 83.

28. GUICHOT REINA, "Transparencia y acceso a la información...", p. 45.

solicitan información y para la recepción de denuncias sobre la actuación de la autoridad pública en la divulgación de información."

En la legislación actual del derecho público provincial argentino encontramos que solo 6 (de las 15) provincias que regulan el derecho de acceso a la información pública crean una autoridad de aplicación –es decir, el 40%–. En todos los casos, esta autoridad de aplicación se inserta dentro de la administración pública provincial centralizada, es decir, no constituyen ni un órgano extra poder ni un ente descentralizado autárquico.

Así, en el caso de la provincia de Buenos Aires la autoridad de aplicación es la Secretaría General de la Gobernación y el Ministerio de Gobierno de la Provincia (art. 4º, Decreto N° 2549/04); en el Chaco la Fiscalía de Investigaciones Administrativas de la Provincia (art. 12, Ley N° 6431); en Chubut el Ministerio de Coordinación de Gabinete de la Provincia (art. 1º, Decreto N° 486/93); en Jujuy la Dirección de Transparencia y Gobierno Abierto dependiente de la Secretaria de Comunicación de Gobierno Abierto del gobierno de la Provincia (art. 5º, Decreto N° 1451/16) y en Misiones es el Ministerio de Gobierno de la Provincia (art. 18, Ley IV N° 58). Por último, la CABA establece que cada uno de los tres poderes –el Poder Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial– deberá designar una autoridad de aplicación en el ámbito de su competencia (arts. 22 y 25, Ley N° 104 –cada uno de ellos con las funciones que se le asignan en el art. 23)–.

En este punto, la ley nacional es bastante más completa, ya que dedica un capítulo entero al órgano de control: Capítulo IV "Agencia de Acceso a la Información Pública" (arts. 19 al 29) definiéndolo como un ente autárquico, con autonomía funcional aunque actúa en el ámbito del Poder Ejecutivo Nacional. También la ley regula sobre los "Responsables de acceso a la información pública" (Capítulo V) que son funcionarios nombrados en cada una de las esferas mencionadas como sujetos obligados en el art. 4º y cuya principal función es "tramitar las solicitudes de acceso a la información pública dentro de su jurisdicción" (art. 30).

Como se puede observar, es en este punto donde la legislación provincial presenta mayores inconvenientes a la hora de evaluar su calidad normativa, ya que la gran mayoría de las leyes provinciales (el 60%) no regula este punto tan sensible para la efectividad del derecho. Más aún, las restantes seis provincias que sí lo hacen (el 40%) no crean un órgano independiente, por lo que tampoco cubren las exigencias internacionales en el punto.

## V.E. Plazos de respuesta y prórroga

Para que el acceso a la información pública sea un derecho que se efectivice es necesario no solo establecer un plazo dentro del cual la autoridad tiene que dar esa información, sino también que dicho plazo debe ser razonable.

Los relatores para la libertad de expresión de la ONU, la OEA y la OSCE en su Declaración Conjunta de 2004, sostuvieron que "el acceso a la información es un derecho de los ciudadanos. Como resultado, el proceso para acceder a la información deberá ser simple, rápido y gratuito o de bajo costo" y el Comité Jurídico Interamericano declaró en sus "Principios sobre el Derecho de Acceso a la Información", que "deben implementarse reglas claras, justas, no discriminatorias y simples respecto al manejo de solicitudes de información. Estas reglas deben incluir plazos claros y razonables, la provisión de asistencia para aquel que solicite la información, el acceso gratuito o de bajo costo y que, en ese caso, no exceda el costo de copiado o envío de la información. Las reglas deben disponer que cuando el acceso sea negado, deben darse las razones específicas sobre la negativa en un tiempo razonable".<sup>29</sup> Así, en el derecho comparado, sobre todo europeo, encontramos que dicho plazo se establece entre 20 y 30 días.<sup>30</sup>

El Modelo de Ley de la OEA ha interpretado que un plazo corto y razonable es de 20 (veinte) días.

### "Período de Respuesta

35. (1) Toda autoridad pública deberá responder a una solicitud de información lo antes posible y, como máximo, dentro de [veinte] días hábiles contados a partir de la recepción de la solicitud.

(2) En caso que una solicitud haya sido transferida de una autoridad pública a otra, la fecha de recibo será la fecha en que la autoridad pública competente para responder la solicitud la recibió, pero en ningún caso deberá esa fecha exceder los [diez] días hábiles a partir de la fecha en que la solicitud fue inicialmente recibida por una autoridad pública con competencia para recibir solicitudes de información".

Asimismo, si la autoridad no lograra encontrar la información dentro de ese plazo, por las razones que fueren (siempre justificables, claro está), puede solicitar una prórroga. Esta situación también está prevista por la Ley Modelo en su artículo 36:

29. CORTE IDH, "El Derecho de acceso a la...", p. 8.

30. GUICHOT REINA, "Transparencia y acceso a la...", p. 45.

### "Prórroga

36. (1) Toda vez que una solicitud requiera una búsqueda o revisión de un gran número de documentos, una búsqueda en oficinas físicamente separadas de la oficina que recibió la solicitud o consultas con otras autoridades públicas antes de alcanzar una decisión con respecto a la divulgación de la información, la autoridad pública que tramita la solicitud podrá prorrogar el plazo para responder a la solicitud por un período de hasta [veinte] días hábiles adicionales".

Por último, también debe preverse cuándo ha de entenderse que existe una denegatoria (tácita, claro está) de la autoridad pública ante su silencio o inactividad. La Ley Modelo, en el mismo art. 36, en su párrafo 2, prevé esta situación:

"(2) En caso que la autoridad pública no pueda completar el proceso de respuesta en [veinte] días hábiles o, si se cumplen con las condiciones del Párrafo 1, en [cuarenta] días hábiles, la falta de respuesta de la autoridad pública se entenderá como un rechazo a la solicitud".

En el derecho público provincial encontramos plazos que oscilan entre un mínimo de cinco a un máximo de 30 días. En lo que respecta al plazo de respuesta, la provincia que fija el plazo más breve es la provincia del Chubut, la cual dispone: "Todo funcionario público que deba facilitar el acceso a las fuentes de información deberá efectivizarlo dentro de los *cinco (5) días hábiles* de habersele formulado el requerimiento de acceso por cualquier medio, incluso verbal, debiendo en este último supuesto labrar acta o diligencia y entregar constancia al peticionante de su requerimiento". En cambio, si lo que se solicita es un "informe escrito relacionado con la identificación de fuentes de información pública el funcionario responsable deberá expedirse dentro del término de *diez (10) días hábiles* de habersele efectuado la solicitud" (art. 3º, Ley I N° 156).

La provincia de Buenos Aires fija el término de respuesta en ocho días, sin especificar si estos son corridos o hábiles (art. 14 del Anexo I del Decreto provincial N° 2549/04). Las provincias de Córdoba, Misiones, San Luis, Santa Cruz y Tierra del Fuego establecen el plazo de respuesta en 10 días –todas menos Córdoba y Tierra del Fuego establecen que son días hábiles–; CABA, Chaco, Jujuy y Neuquén, al igual que la ley nacional (art. 11), lo fijan en 15 días –solo CABA y Neuquén especifica que son días hábiles–; Santiago del Estero lo fija en 20 días hábiles y finalmente Catamarca en 30 días hábiles.

Las provincias de Río Negro y Corrientes no establecen un plazo de respuesta. Corrientes, sin embargo y como se verá más adelante, establece un plazo genérico de 30 días transcurridos los cuales se considera directamente que ha habido denegatoria tácita.

Con respecto a la *prórroga*, la mayoría de las provincias se inclinan por otorgar el mismo plazo que el de respuesta: Córdoba, Misiones, San Luis, Santa Cruz y Tierra del Fuego otorgan otros diez días de prórroga. Chaco otorga también otros 15 días a los 15 días originarios para la respuesta (como lo hace también la ley federal, art. 10). Otras provincias dan una prórroga con una cantidad menor de días al plazo originario de respuesta: así, Jujuy da solo cinco días de prórroga, CABA otorga 10 días hábiles, Catamarca 15 días hábiles y Santiago del Estero da 15 días hábiles; otras lo aumentan, como Buenos Aires que da 10 días de prórroga.

Además, la provincia de Misiones fija una segunda prórroga, que denomina "Prórroga extraordinaria". Según el art. 10 de la Ley IV N°58, si resultare imposible proporcionar la información requerida en los plazos de respuesta y de la primera prórroga (ambos de 10 días hábiles), el organismo fijará "por una sola vez, un nuevo plazo para satisfacer lo solicitado". La normativa no especifica de cuántos días puede ser este nuevo plazo, pero sí establece que esta prórroga extraordinaria debe ser aceptada por el solicitante y, en caso de no aceptación por parte de este, queda habilitada la vía judicial (Arts. 9° y 10, Ley IV N°58).

Lo importante, más allá de la cantidad de días, es que las legislaciones provinciales fijan un plazo cierto y este oscila dentro de los plazos razonables que fijan la OEA y la CIDH y que encontramos también en el derecho comparado. No fijan un plazo de prórroga las provincias de Chubut, Corrientes y Río Negro.

Por último, debemos considerar la recepción de la *denegatoria tácita* en estas legislaciones, es decir, a partir de qué momento el solicitante debe tener por rechazado su pedido a los efectos de iniciar los reclamos pertinentes para hacer efectivo su pedido. La mayoría de las provincias establecen que vencidos los plazos de respuesta y eventualmente también el de prórroga –si el administrador ha hecho uso de esa prórroga– la solicitud se considerará denegada: Catamarca, Chaco, Chubut, Córdoba, Jujuy, Misiones (si el solicitante rechaza la segunda prórroga, o bien vencida el término de esta), San Luis, Santa Cruz y Tierra del Fuego. Esta es también la solución adoptada por la legislación federal (art. 13, 3° y 4° párrafos).

La provincia de Buenos Aires fija directamente el plazo de 30 días (art. 7º, Ley N° 12475 y art. 17, Anexo I del Decreto provincial N° 2549/04) y Corrientes no fija plazo de respuesta ni de prórroga, sino que simplemente establece que "transcurridos 30 días hábiles sin que la autoridad se haya expedido, la solicitud se considerará denegada" (art. 6º, Ley 5834). CABA y Santiago del Estero no establecen nada respecto de la denegatoria tácita. En estos casos, sin embargo, debiera aplicarse los principios generales establecidos por las respectivas leyes de procedimientos administrativos de estas jurisdicciones, las cuales contienen disposiciones al respecto: así, por ejemplo, la Ley de Procedimientos Administrativos de Santiago del Estero y de la CABA establecen que el silencio de la administración se tendrá como denegación de lo solicitado –siempre que las normas especiales no previeran un plazo determinado– después de transcurridos 60 días.<sup>3132</sup>

Por último, en el caso de la provincia de Neuquén no existe la denegatoria tácita propiamente dicha, sino que el solicitante debe "requerir un pronunciamiento expreso de la autoridad requerida por escrito con petición de pronto despacho" y si recién después de transcurridos 10 días hábiles de recibida esa interpelación, la autoridad requerida siguiera sin pronunciarse, quedará habilitada la vía judicial idónea, sin más trámite (art. 11, Ley N° 3044).

31. Santiago del Estero, Argentina. Ley de Procedimiento Administrativo N° 6.718 (2005): Art. 65.- Silencio o ambigüedad. El silencio o la ambigüedad de la Administración frente a pretensiones que requieran de ella un pronunciamiento concreto, se interpretarán como negativa. Solo mediando disposición expresa podrá acordarse al silencio sentido positivo. Si las normas especiales no previeran un plazo determinado para el pronunciamiento, este no podrá exceder de sesenta (60) días. Vencido el plazo que corresponda, el interesado requerirá pronto despacho y si transcurrieren otros quince (15) días sin producirse dicha resolución, se considerará que hay silencio de la Administración.

32. Ciudad Autónoma de Buenos Aires. DNU N° 1510/GCABA/97 (del 22 de octubre de 1997): Art. 10.- Silencio o ambigüedad de la Administración. El silencio o la ambigüedad de la Administración frente a pretensiones que requiera de ella un pronunciamiento concreto, se interpretarán como negativa. Solo mediando disposición expresa podrá acordarse al silencio sentido positivo. Si las normas especiales no previeran un plazo determinado para el pronunciamiento, este no podrá exceder de sesenta días; vencido el plazo que corresponda, el interesado requerirá pronto despacho y si transcurrieren otros treinta días sin producirse dicha resolución se considerará que hay silencio de la Administración.

Tabla N° 2: Plazos de respuesta, prórroga y denegatoria tácita en las leyes provinciales.

Provincia	Respuesta	Prórroga	Deneg. tácita
Nación	15	15	
BA	8	10	30
CABA	15 h (*)	10 h	No
CAT	30 h	15 h	Sí
CHA	15	15	Sí
CHU	5 o 10	No	Sí
CBA	10	10	Sí
CORR	No	No	30 h
JUU	15	5	Sí
MIS	10 h	10 h	Sí
NEU	15 h	15 h	10 h (**)
RN	No	No	No
SL	10 h	10 h	Sí
SC	10h	10h	Sí
SE	20h	15h	No
TF	10	10	Sí

\*La "h" indica días "hábiles".

\*\* Previo Pronto despacho.

Fuente: elaboración propia.

## V.F. Recursos ante la justicia

Como corolario del punto anterior, surge la necesidad de prever un mecanismo que le dé al administrado la posibilidad de recurrir ante la justicia frente a la denegatoria o silencio de la administración. Si esta instancia no se habilitara, toda la infraestructura creada por la legislación quedaría en letra muerta, ya que no habría posibilidad alguna para exigir y hacer cumplir a la administración un deber que se le es impuesta tanto por estas leyes específicas, como por el más genérico principio republicano de gobierno receptado por todas las constituciones provinciales.

Santiago del Estero es la única de las 15 provincias que regulan el derecho de acceso a la información pública que no prevé un recurso o instancia posterior para reclamar el incumplimiento de la administración. En este caso, como se sostuvo anteriormente respecto del silencio de la administración, deberá estarse a lo que dispone la ley local sobre procedimientos administrativos (ver art. 65 Ley de Procedimiento Administrativo de Santiago del Estero Ley N° 6718) o bien el recurso más genérico del amparo (prevista por la Carta Magna local en el art. 59 como "Amparo judicial").<sup>33</sup> Así sucede también con el caso español, por ejemplo, en el que la Ley 30/1992 al no establecer previsiones específicas en materia de garantías, se aplica el sistema de recursos ordinarios administrativos y contencioso administrativos.<sup>34</sup>

Salvo aquellas excepciones, en el ordenamiento provincial encontramos dos modalidades: una que habilita directamente la vía judicial y otra que, antes de hacerlo, requiere un paso previo ante la misma administración. En este segundo supuesto se encuentran dos provincias, Buenos Aires, que establece que "contra las decisiones que denieguen el derecho de acceso a documentos administrativos podrán interponerse los *recursos administrativos y/o acciones* que el ordenamiento jurídico permita" (art. 18 del Anexo I del Decreto provincial N° 2549/04) y Neuquén, que, según su legislación, si cumplido el plazo sin que la administración hubiera proveído la información solicitada, el interesado debe "requerir un pronunciamiento expreso de la autoridad requerida por escrito con petición de *pronto despacho*" y recién si vencido el plazo de 10 días hábiles de recibida esa interpelación, la administración siguiera sin pronunciarse, "quedará habilitada la vía judicial idónea, sin más trámite" (art. 11, Ley N° 3044). Consideramos que en estos casos la introducción de otra etapa administrativa a un procedimiento redundaría en más demora en un procedimiento que debiera ser rápido, fácil y expedito.

En el primer supuesto, es decir, la habilitación de la instancia judicial de manera directa, se encuentran la mayoría de las provincias: un primer subgrupo habilita, sin más, la vía judicial: Catamarca establece que "tanto el silencio como la ambigüedad o inexactitud de su respuesta hará presumir

33. El amparo fue el recurso utilizado en nuestro país para exigir respuestas ante el silencio o denegatoria por parte de los poderes del Estado a proveer información pública (véase al respecto OYHANARTE y KANTOR).

34. GUICHOT REINA, "Transparencia y acceso a la...", p. 48.

la negativa a brindarla quedando habilitado el particular a *interponer la acción más idónea*" (art. 6, Ley N° 5336); Chaco establece que "quedará expedita la vía judicial" (art. 6, Ley N° 6431); Misiones establece que si el solicitante no acepta una segunda prórroga, "deja habilitada la vía judicial" (art. 10, Ley IV N°58) y Santa Cruz, que dispone que "el silencio, una vez vencido el plazo, o la respuesta ambigua, parcial o inexacta de la administración o de la empresa, permitirá interponer los recursos judiciales correspondientes" (art. 7, Ley N° 3540). Las restantes provincias utilizan distintos institutos con diferentes denominaciones: así, Chubut habla de *amparo judicial* (art. 3, Ley I N° 156), Jujuy de *amparo por mora* (art. 13, Ley N° 5886), Río Negro de *mandamiento de ejecución* (art. 7, Ley N° 1.829, regulado por el art. 44 de la Constitución provincial) y San Luis al igual que Tierra del Fuego hablan de *acción de amparo por mora de la Administración* (art. 8, Ley N° V-0924-2015 y art. 8, Ley N° 653, respectivamente).

La provincia de Córdoba diferencia según se trate de un caso de silencio de la administración, el cual transcurrido el plazo previsto por la ley local, se considera que existe negativa, y habilita la *acción de amparo por mora de la Administración* o bien si ha mediado una resolución denegatoria, en cuyo caso, procede la *acción de amparo* (art. 8, Ley N° 8803).

Además, CABA da la opción al solicitante de exigir o bien a través de la vía del *reclamo* (regulada por la propia Ley N° 104 en los arts. 32 a 35) o bien a través de la *acción de amparo* (art. 12, Ley N° 104) y Corrientes habilita la *acción de amparo* o el *hábeas data*, según corresponda (art. 7°, Ley N° 5834). Esta solución también es propiciada por la ley nacional que establece que las decisiones (o la falta de ellas) son recurribles o bien mediante *acción judicial* (amparo, dentro de los 40 días hábiles) ante los tribunales de justicia de primera instancia en lo contencioso administrativo o bien mediante reclamo administrativo que puede ser presentado ante la Agencia de Acceso a la Información Pública o directamente ante el órgano que corresponda según el legitimado pasivo (art. 14). Agrega además que en ninguno de estos casos podrá ser exigido el agotamiento de la vía administrativa (art. 14, 2° párr.).

Como se puede observar, 14 de las 15 provincias prevén un recurso frente al silencio (el cual se considera denegatoria tácita) o ante la denegatoria expresa de provisión de información pública, cumpliendo, en este aspecto, con los estándares de calidad internacionales.

## V.G. Sanciones

La ausencia de sanción expresa al funcionario que no cumple con su deber de informar no se ve suplida con la existencia de un recurso ante la justicia, en la que el ciudadano pueda finalmente hacer cumplir este deber. Ello es así porque al no haber sanción el funcionario se vería libre de dificultar a los ciudadanos el acceso a la justicia –aun cuando estos recurran después a la justicia– sin temor a ninguna sanción y por tanto, verse libre de actuar impunemente, rechazando deliberadamente las solicitudes de información pública.

James MADISON advertía ya que las provisiones legales (o constitucionales) no eran más que “barreras de papel” [*parchment barriers*],<sup>35</sup> es decir que podrían quedar sin eficacia alguna si no iban acompañadas de efectivos mecanismos de coerción: “*covenants, without the sword, are but words*” dirá también con la misma suspicacia práctica Thomas HOBBS en *El Leviatán* (1651) siglo y medio antes que el *The Federalist Papers* (1788). Más reciente en el tiempo, Elinor OSTROM recordará la importancia de esta idea, aun cuando parezca demasiado obvia: “Una [...] lección importante aprendida después de más de tres décadas de investigación es que la simple aprobación de una ley o la aprobación de un tratado no es el equivalente a crear una institución eficiente [...] Mientras esta lección parece obvia para muchos, frecuentemente no ha sido utilizada en el diseño institucional”.<sup>36</sup>

En este sentido, los relatores para la libertad de expresión de la ONU, la OEA y la OSCE expresaron, entre las recomendaciones de la Declaración Conjunta de 2004, que “las autoridades nacionales deberán tomar medidas activas a fin de abordar la cultura del secretismo que todavía prevalece en muchos países dentro del sector público”, lo cual, entre otras cosas, “deberá incluir el establecimiento de sanciones para aquellos que deliberadamente obstruyen el acceso a la información” y la Sala Primera del Tribunal Constitucional del Perú indicó que:

“Las sanciones a los funcionarios y servidores públicos que obstruyan u obstaculicen de cualquier modo la materialización del derecho de acceso a la información pública. *Estas sanciones no son solo necesarias, sino inherentes a la defensa y protección de los derechos fundamentales*, ya que con ello se coadyuva a *alcanzar el objetivo de la efectiva vigencia de tales*

35. MADISON, “The same subject continued, with a...”, p. 256.

36. OSTROM, “Rules without Enforcement Are But Words on Paper”, p. 10.

*derechos*. Y es que con las sanciones a las conductas contrarias a los derechos fundamentales, se pretende también desincentivarlas, persuadiendo así al resto de la sociedad a que las asuma como conductas normales, social o legalmente aceptadas”.

En el derecho comparado encontramos legislaciones que prevén distintos tipos de sanciones a los funcionarios que de algún modo obstaculicen el acceso a la información pública; otras en cambio no prevén ningún tipo de sanción, tales como los casos de Tailandia y Kirguistán. La ley norteamericana de 1966 fue sumamente deficiente en este sentido, ya que no establecía plazos de cumplimiento ni prevenía pautas reglamentarias para la revisión judicial ni contemplaba sanciones por incumplimiento.<sup>37</sup> Entre aquellas legislaciones que prevén sanciones (la mayoría) es posible diferenciar entre legislaciones que solo prevén sanciones de tipo administrativas y aquellas que prevén también sanciones civiles y penales. Así, por ejemplo, en Jamaica, Bulgaria, Sudáfrica y Perú la obstrucción deliberada de información es un *delito penal* cuya condena puede llegar incluso al encarcelamiento.<sup>38</sup> En la India se le otorga al organismo de supervisión el poder de imponer *multas* por obstrucción y puede también realizar recomendaciones sobre *medidas disciplinarias* ante casos de abusos persistentes.<sup>39</sup>

La Ley Modelo de la OEA recepta expresamente la doble responsabilidad de los funcionarios, civil y penal:

#### Responsabilidad Penal y Civil

64. Nadie será objeto de acción civil o penal, ni de perjuicio laboral, por un acto de buena fe en el ejercicio, cumplimiento o intención de cumplimiento de las facultades o atribuciones en los términos de la presente Ley, siempre que se haya actuado razonablemente y de buena fe.

65. Es delito penal actuar deliberadamente con intención de destruir o alterar documentos una vez hayan sido objeto de una solicitud de información.

66. (1) Se considerarán como infracciones administrativas las siguientes conductas deliberadas:

37. BLANTON, “La experiencia de Estados Unidos con...”, p. 15.

38. MENDEL, Freedom of Information: A Comparative Legal Survey, p. 152.

39. MENDEL, Freedom of Information: A Comparative Legal Survey, p. 152.

*Lecciones y Ensayos*, Nro. 101, 2018

ALTAVILLA, Cristian, "Gobierno Abierto Subnacional: las Leyes...", pp. 17-52

- a) Obstruir el acceso a cualquier documento en forma contraria a lo dispuesto en las Secciones II y III de esta Ley;
- b) Impedir a una autoridad pública el cumplimiento de sus obligaciones bajo los Capítulos Secciones II y III de esta Ley;
- c) Interferir con el trabajo de la Comisión de Información;
- d) Incumplir las disposiciones de esta Ley;
- e) Omitir la creación de un documento en incumplimiento de políticas o normas aplicables o con la intención de impedir el acceso a la información; y
- f) Destruir documentos sin autorización.

(2) Cualquier persona puede denunciar la comisión de una de las infracciones administrativas definidas anteriormente.

(3) Las sanciones administrativas se registrarán por el derecho administrativo del Estado y podrán incluir multa [de hasta x salarios mínimos], suspensión por un período de [x] meses/años, destitución o inhabilitación para el servicio por un período de [x] meses/años.

(4) Cualquier sanción deberá ser publicada en el sitio Web de la Comisión de Información y de la autoridad pública dentro de los cinco días de haber sido impuesta."

En la legislación provincial, la mayoría de las provincias (ocho en total) prevén la responsabilidad tanto administrativa como civil y penal. Estas leyes establecen que si un funcionario de forma arbitraria e injustificada obstruyera el acceso del solicitante a los documentos requeridos o los suministre en forma incompleta o bien obstaculice de cualquier otro modo el cumplimiento de la ley, se lo considerará incurso en *falta grave*, independientemente de las "responsabilidades que pudieran caberle conforme lo previsto en los Códigos Civil y Penal de la Nación" como establece el art. 23 del Anexo I del Decreto N° 2549/04 de la Provincia de Buenos Aires y en idénticos términos las leyes de CABA, Catamarca, Chaco, Misiones, Neuquén, San Luis y Santa Cruz.

En cambio, las provincias de Chubut, Córdoba, Río Negro, Santiago del Estero y Tierra del Fuego se limitan a establecer la *falta grave* como sanción del funcionario público que no cumple con los deberes que le impone la ley. La ley de Río Negro establece directamente los tipos de sanciones aplicables, que son las típicas sanciones administrativas, a saber: "apercibimiento, suspensión, multa que no supere la asignación de un mes

de sueldo, o cesantía" (art. 5º, Ley N° 1829) y la de Jujuy establece que "serán pasibles de *las sanciones que se dispongan mediante reglamentación*, siempre teniendo en cuenta la gravedad de la falta y, en su caso, la reincidencia" (art. 14, Ley N° 5886).

En resumen, 14 de las 15 provincias prevén sanciones a los funcionarios que no cumplan con la ley. Solo la provincia de Corrientes no establece sanción alguna. Dentro del grupo de provincias que sí establecen sanciones, encontramos, en primer lugar, que todas ellas establecen sanciones administrativas ("falta grave"), y un subgrupo de ocho provincias que además prevé la posibilidad de aplicar sanciones de tipo civil y penal. Dentro de esta última solución se inserta también la ley federal, que establece tanto la sanción administrativa ("falta grave") como las civiles y penales (art. 18).

## VI. CONCLUSIONES

A lo largo del trabajo se ha puesto de manifiesto que, en términos generales, la normativa provincial que regula el derecho de acceso a la información pública cumple, en forma más o menos acabada, con los estándares internacionales (al menos con los que se han seleccionado para efectuar este trabajo).

Como muestra la tabla a continuación, casi todos los principios o parámetros están contenidos. Pero en este caso en particular, cuando de diseño institucional se trata, no es el vaso medio lleno el que hay que observar, sino la mitad vacía. Pues, como se sostuvo al comienzo, aun cuando uno solo de estos requisitos falte, o no esté regulado de manera expresa y concisa, toda la estructura institucional en torno a la eficacia del derecho, es de decir, todo el diseño jurídico elaborado para hacer realmente efectivo el derecho de acceso a la información pública puede quedar enervado y el derecho, letra muerta.

Lo primero que cabe resaltar es que aún hoy existen provincias que ni siquiera han legislado en materia de acceso a la información pública: Formosa, La Pampa, La Rioja, Mendoza, San Juan y Tucumán. En total, son seis las provincias que aún no han legislado en la materia, ni siquiera a través de decretos. Por otra parte, otras tres provincias lo hacen, pero de manera incompleta, ya que regula este derecho a través de decretos del poder ejecutivo, lo que limita enormemente su ámbito de aplicación: Salta, Entre Ríos y Santa Fe solo cuentan con decretos del poder ejecutivo

provincial. En total, podría afirmarse, son nueve las provincias que no regulan o regulan de manera deficiente e incompleta el derecho de acceso a la información pública, cerca del 40% de los gobiernos subnacionales en el país.

Dentro de las 15 provincias que regulan –como es debido– mediante una ley este derecho, encontramos varias deficiencias en sus diseños. A partir de la muestra de los siete principios que se tomaron de la Ley Modelo de la OEA, vemos que la gran mayoría de las leyes provinciales no los cumplen acabadamente.

Salvo Chaco y Misiones, el resto de las leyes provinciales adolecen de alguno de los principios reseñados. El principal principio que está ausente en las leyes provinciales es tal vez uno de los más importantes, el de la autoridad de aplicación. Tan solo seis provincias lo prevén, pero aun en estos casos, los órganos o agentes siguen siendo meros dependientes de las autoridades administrativas y dentro de estas, al jefe de la administración, es decir, el gobernador. Sin un órgano eficiente, independiente y autónomo, dotado de recursos y funciones necesarias e indispensables para llevar adelante su tarea, difícilmente se puede combatir la cultura del secretismo, tan arraigada en las administraciones provinciales. Sin un órgano, el cumplimiento de este deber del Estado queda a la mera discreción del empleado público.

Como bien señala Oscar OSZLAK, con una visión realista del asunto, "los supuestos sobre los que descansa la filosofía de gobierno abierto, exageran algunas cuestiones: la disposición de los gobiernos de renunciar al secreto, de instar a sus funcionarios a que escuchen y respondan las propuestas y críticas de los ciudadanos y que los inviten a coparticipar en la producción de bienes y servicios, que les rindan cuenta de su gestión".<sup>40</sup> Resulta sumamente importante partir de este tipo de premisas a la hora de construir diseños institucionales eficientes, que, justamente, no partan de supuestos falsos e ingenuos, tal como por ejemplo, de que cualquier funcionario o empleado público colaborará y cumplirá prestamente con el deber de proporcionar información a cualquiera que la solicite.

Resultará prácticamente imposible combatir la cultura del secretismo e instaurar, en su lugar, la de la participación y del gobierno abierto si no existe un órgano específico, capacitado, que promueva este tipo de valores y sancione –cuando fuera necesario– los incumplimientos.

41. OSZLAK, "Gobierno abierto: hacia un nuevo paradigma de gestión pública", p. 4.

Tabla N° 3: Recepción de los principios en el ordenamiento jurídico provincial.

PROV.	Obligados	Leg. Activo	Costos	Autoridad	Plazos			Recursos	Sanción	
					Respuesta	Prórroga	Den. Táct.		Adminis.	Civil y penal
Nación	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
BA	X	X	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
CABA	✓	✓	✓	✓	✓	✓	X	✓	✓	✓
CAT	✓	✓	✓	X	✓	✓	✓	✓	✓	✓
CHA	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
CHU	✓	X	X	✓	✓	X	✓	✓	✓	X
CBA	✓	✓	✓	X	✓	✓	✓	✓	✓	X
CORR	X	X	✓	X	X	X	✓	✓	X	X
ER										
FOR										
JUU	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	X
LP										
LR										
MZA										
MIS	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
NEU	✓	✓	✓	X	✓	✓	✓	✓	✓	✓
RN	✓	X	X	X	X	X	X	✓	✓	X
SAL										
SJ										
SL	✓	✓	✓	X	✓	✓	✓	✓	✓	✓
SC	✓	✓	✓	X	✓	✓	✓	✓	✓	✓
SF										
SE	✓	✓	✓	X	✓	✓	X	X	✓	X
TF	✓	✓	✓	X	✓	✓	✓	✓	✓	X
TUC										

Fuente: Elaboración propia.

Dentro de las leyes provinciales analizadas, la más atrasada es la de la provincia de Río Negro, que es, al mismo tiempo, la más antigua –la norma data de 1984– ya que no cumple con casi ninguno de los principios analizados. La de la provincia de Corrientes, aunque mucho más reciente (la ley es de 2008), también se encuentra muy atrasada en materia de accesibilidad, ya que solo recepta dos de los siete principios.

Resulta necesario avanzar y profundizar en estos principios rectores del derecho de acceso a la información para generar leyes de calidad que logran

hacer efectivo del derecho de acceso a la información y permitan instaurar la cultura del gobierno abierto y la transparencia a través de la participación, principios que son en definitiva el objetivo final de este tipo de legislación.

A ello debemos sumar el hecho que las provincias tienen responsabilidad institucional de adoptar este tipo de normativas, obligación que tiene raigambre constitucional e incluso internacional,<sup>41</sup> ya que los Estados se obligan, al firmar un Tratado Internacional, a aplicar o replicar en su derecho interno los compromisos internacionales asumidos y los derechos y garantías que aquellos instrumentos contengan, como es el caso del derecho de acceso a la información en la Convención Americana sobre Derechos Humanos (1969), la Convención Interamericana contra la Corrupción (1997) y la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción (2006), el primero de ellos, con jerarquía igual al de la Constitución Nacional, de acuerdo con el art. 75, inc. 22. Esta obligación no se agota con la mera sanción de una ley, sino que la misma cumpla con los parámetros internacionales establecidos en la materia.

De lo contrario, se confirmaría la tendencia propia del derecho su subnacional argentino de ampliar discursivamente los derechos, ya que la existencia de ciertos defectos en el diseño institucional termina por hacer inoperable tal derecho y, en la práctica, se reducen a ser letra muerta. Aun así, y a pesar de ello, el reconocimiento expreso de este derecho no deja de ser un avance importante, ya que constituye una herramienta en manos de la sociedad civil para empezar a cambiar el paradigma de la administración pública, renovando viejas prácticas por otras basadas en la apertura, la participación y la transparencia.

## BIBLIOGRAFÍA

- ACKERMAN, John y SANDOVAL, Irma, "Leyes de acceso a la información en el mundo", en *Cuaderno de Transparencia N° 7*, México DF: Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, 2008.
- , "The Global Explosion of Freedom of Information Laws", en *Administrative Law Review* Vol. 58, N° 1, Winter, 2006, pp. 85-130.
- BARRERA BUTELER, Guillermo, "Atribuciones de las provincias en material de declaraciones, derecho y garantías", en HERNÁNDEZ, Antonio M.

42. Como bien señala DÍAZ CAFFERATA, "El derecho de acceso a la...", p. 181.

- y BARRERA BUTELER, Guillermo (coord.), *Derecho Público Provincial*, Buenos Aires, Abeledo Perrot, 2011, pp. 210-220.
- BLANTON, Thomas, "La experiencia de Estados Unidos con respecto a la Ley de Libertad de Información: activismo del Congreso, liderazgo de los medios de comunicación y política burocrática", en *Derecho Comparado de la Información*, julio-diciembre, N° 2, 2003, pp. 3-36.
- BUTELER, Alfonso, *Derecho Administrativo Argentino*, T. I, Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 2016.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos, "El Derecho de acceso a la información en el marco jurídico interamericano", Washington: Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2010.
- Comité Jurídico Interamericano, Principios sobre el Derecho de Acceso a la Información, 73° Período Ordinario de Sesiones OEA/Ser. Q, 4 al 14 de agosto CJI/RES. 147 (LXXIII-O/08), Rio de Janeiro, Brasil, 2008.
- Convenio del Consejo de Europa sobre el Acceso a los Documentos Públicos, 2009, URL [http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/acceso\\_informacion\\_desarrollos\\_convenio\\_consejo\\_europeo.pdf](http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/acceso_informacion_desarrollos_convenio_consejo_europeo.pdf)
- DÍAZ CAFFERATA, Santiago, "El derecho de acceso a la información pública: situación actual y propuestas para una ley", en *Lecciones y Ensayos*, N° 86, 2009, pp. 151-185.
- DÍAZ, Vanessa y BRINGAS VALDIVIA, José M., "Autoridades reguladoras independientes en materia de acceso a la información", en *Derecho Comparado de la Información*, N° 9, 2007, pp. 81-102.
- GUICHOT REINA, Emilio, "Transparencia y acceso a la información pública en España: análisis y propuestas legislativas", en *Fundación Alternativas*, Documento de trabajo 170/2011, 2011.
- HOBBS, Thomas, *Leviatán: O la materia, forma y poder de un estado eclesiástico y civil*, Madrid, Alianza, 1996.
- MADISON, James, "The same subject continued, with a view to the means of giving efficacy in practice to that maxim" en HAMILTON, Alexander; MADISON, James y JAY John, *The Federalist Papers*, Indianapolis: Liberty Fund, Article No. 48, 2001, pp. 256-260.
- MENDEL, Toby, *Freedom of Information: A Comparative Legal Survey*, París, UNESCO, 2008.
- OEA, *Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información Pública y su Guía de Implementación*, Washington, Departamento de Derecho

Internacional de la Secretaría de Asuntos Jurídicos de la Organización de los Estados Americanos, 2012.

OSTROM, Elinor, “Rules without Enforcement Are But Words on Paper”, *IHDP (International Human Dimensions Programme on Global Environmental Change)*, Newsletter 2/2004, pp. 8-10.

OSZLAK, Oscar, “Gobierno abierto: hacia un nuevo paradigma de gestión pública”, *Colección de documentos de trabajo sobre e-Gobierno N° 5*, Red de Gobierno Electrónico de América Latina y el Caribe – Red GEALC, septiembre, 2003.

OYHANARTE, Marta y KANTOR, Mora, “El derecho de acceso a la información pública en la Argentina. Un análisis de su situación normativa y su efectividad” en BATCH, María *et al. Poder Ciudadano, Corrupción y Transparencia, Informe 2014*, Capítulo VII, Buenos Aires, Eudeba, 2015, pp. 253-280.

RUBIO NÚÑEZ, Rafael y VALLE ESCOLANO, Raquel, “Implantando la transparencia en el ámbito local: hablan los protagonistas”, en *Dilemata*, Año 10, N° 27, 2018, pp. 311-331.

SACRISTÁN, Estela y RATTI MENDAÑA, Florencia, “Procedimiento Administrativo y Acceso a la Información Pública”, en POZO GOWLAND, Héctor *et al.* (directores), *Procedimiento Administrativo*, Tomo IV, *Procedimientos Administrativos Especiales*, Capítulo XXII, Buenos Aires, La Ley, 2012, pp. 869-908.