

## **Análisis de las reformas introducidas por el Decreto 780/24**

El 2 de septiembre de 2024 se publicó en el Boletín Oficial el Decreto 780/24, que reglamenta por primera vez 6 artículos de la Ley 27.275 de Derecho de Acceso a la información pública y modifica un artículo de la reglamentación vigente, vinculado a las excepciones al ejercicio de este derecho.

En primer lugar, debe tenerse presente que conforme al artículo 28 de la Constitución Nacional los derechos constitucionales no pueden ser alterados por las leyes que reglamenten su ejercicio, y por ende, tampoco por decretos. En tal sentido, **toda reglamentación del derecho de acceso a la información pública debe respetar el contenido mínimo de este derecho y respetar los estándares internacionales en la materia.**

Los referidos estándares son claros al determinar que *“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”* (Corte Interamericana de Derechos Humanos, “Claude Reyes y otros v. Chile”, sentencia del 19 de septiembre de 2006, párr. 86).

En ese orden de ideas, **el acceso a la información pública se apoya principalmente en la idea de que “en una sociedad democrática es indispensable que las autoridades estatales se rijan por el principio de máxima divulgación, el cual establece la presunción de que toda información es accesible, sujeto a un sistema restringido de excepciones”** (Corte Interamericana de Derechos Humanos, “Claude Reyes y otros v. Chile”, sentencia del 19 de septiembre de 2006, párr. 92). Es que todo este andamiaje jurídico se sustenta en que **“la información pertenece a los ciudadanos”**, en que *“...no es propiedad del Estado”* y en que *“...el acceso a ella no se debe a la gracia o favor del gobierno; éste tiene la información sólo en cuanto representante de los ciudadanos”* (principio 4 de los Principios de Lima). Ello es imprescindible para garantizar una democracia robusta, teniendo en cuenta que *“el fundamento central del acceso a la información en poder del Estado consiste en el derecho que tiene toda persona de conocer la manera en que sus gobernantes y funcionarios públicos se desempeñan, mediante el acceso a la información”* (Corte Suprema de Justicia de la Nación, “Asociación Derechos Civiles e/ EN - PAMI - (dto. 1172/03) s/ amparo ley 16.986”, cons. 10).

En este sentido, se exige que todas las restricciones al ejercicio de este derecho estén previamente fijadas por ley como medio para asegurar que no queden al arbitrio del gobierno de turno. Dicha ley debe responder a un objetivo legítimo en los

términos de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Además, las restricciones que se impongan deben ser necesarias en una sociedad democrática, lo que depende de que estén orientadas a satisfacer un interés público imperativo, y la restricción debe ser proporcional al interés que la justifica, es decir, debe escogerse siempre la opción que restrinja en menor escala el derecho en cuestión. Receptando estos estándares, la Ley 27.275 establece con toda claridad que *“toda la información en poder, custodia o bajo control del sujeto obligado debe ser accesible para todas las personas. El acceso a la información pública sólo puede ser limitado cuando concurra alguna de las excepciones previstas en esta ley, de acuerdo con las necesidades de la sociedad democrática y republicana, proporcionales al interés que las justifican”*.

No obstante, **el Decreto 780/24 no logra satisfacer los estándares internacionales en la materia, siendo contrario tanto a ellos como al propio texto de la ley local**. A continuación se desarrollan los principales puntos que resultan problemáticos.

### 1. Redefinición de conceptos de la ley

Uno de los principales problemas de la norma aquí cuestionada es que se extralimita en la reglamentación, al redefinir los conceptos de “información pública” y de “documentos”. Estas definiciones implican una limitación al tipo de información a la que la ciudadanía puede acceder mediante una solicitud.

En el primer supuesto, la ley dice que “información pública” es *“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”*. **Si bien la ley define de manera amplia el concepto de “información pública”, el decreto del Poder Ejecutivo crea una categoría no prevista en ella, relacionada a la “información que contenga datos de naturaleza privada”, para excluirla del régimen de publicidad. Esta categoría no es clara y puede dar lugar a ambigüedades que en los hechos restrinjan el derecho**. Los datos que posee el Estado los posee generalmente en relación con alguna función pública, por lo que el análisis sobre si esa información debe o no darse a publicidad tiene que ser lo más restrictivo posible, analizando caso a caso si es que se vulnera algún derecho de las personas involucradas y no -como establece este reglamento- disponiendo de forma generalizada la reserva de la información.

Además, **el decreto dispone que no debe divulgarse la información cuando hay “ausencia de un interés público comprometido”, sin dar ningún tipo de precisión del alcance del sentido de estas palabras**. La necesidad de aclarar estos términos se robustece aún más cuando, en última instancia, el decreto crea un supuesto de excepción que no estaba previsto en la ley (ver punto 3 de este documento).

En segundo lugar, la ley dice que “documento” es *“todo registro que haya sido generado, que sea controlado o que sea custodiado por los sujetos obligados enumerados en el artículo 7° de la presente ley, independientemente de su forma, soporte, origen, fecha de creación o carácter oficial”*. A pesar de que la ley no hace ningún tipo de excepción, el Decreto 780/24 no considera documentos de carácter público a *“las deliberaciones preparatorias y papeles de trabajo, o el examen preliminar de un asunto”*. Sin embargo, siguiendo el principio de legalidad, debe entenderse que **en donde la ley no hace excepciones, mucho menos podría hacerlo un reglamento. Debido a su carácter excepcional, los supuestos de no difusión de entrega de información deben estar reglamentados, especialmente, en el texto de la ley y con la mayor claridad posible acerca de su alcance**. En este sentido, la laxitud de los términos y la falta de una definición concreta acerca de qué se entiende por “deliberaciones preparatorias y papeles de trabajo” admite la discrecionalidad en la interpretación de los distintos funcionarios o funcionarias que intervengan. En efecto, hay cierta información acerca de las deliberaciones preparatorias y de los papeles de trabajo que podría darse a publicidad sin que esto supusiera una lesión a un interés público, como puede ser la información sobre las personas involucradas en la elaboración de las normas o que intervienen en los expedientes administrativos, que son por naturaleza públicos.

## **2. Incorporación del abuso del derecho como un instituto aplicable a quienes solicitan información**

El Decreto 780/24 reglamenta que *“la violación al principio de buena fe por parte de todos los actores intervinientes”* configura un abuso del ejercicio del derecho al acceso a la información pública, en los términos del Código Civil y Comercial.

En primer lugar, cabe destacar que **se utiliza el principio de buena fe sin dar ninguna precisión sobre cómo ella se interpreta y valora, librando a la discrecionalidad de los y las responsables del acceso a la información y de los órganos garantes definir cuándo se está ante una solicitud o conducta “abusiva”, sin brindar ningún tipo de pautas interpretativas**.

En segundo lugar, es necesario poner de resalto que **este artículo se extralimita en las facultades de reglamentación de la ley, al colocar sobre el solicitante de información deberes que la ley no establece y, como tal, debe ser considerado inconstitucional**. La Ley 27.275 prevé el principio de buena fe como una obligación que rige para los sujetos obligados a proporcionar la información, pero en modo alguno se impone a las personas solicitantes. Cabe mencionar que, respecto del abuso del derecho, el Código Civil y Comercial de la Nación establece que *“el juez debe ordenar lo necesario para evitar los efectos del ejercicio abusivo o de la situación jurídica abusiva y, si correspondiere, procurar la reposición al estado de hecho anterior y fijar una indemnización”*. Teniendo en cuenta que la ley de acceso a la

información no previó a la persona solicitante como un sujeto capaz de actuar abusivamente, es irrazonable que pueda aplicársele cualquier tipo de sanción o exigir una indemnización por su solicitud o reclamo de información.

Por otro lado, los antecedentes jurisprudenciales y los estándares internacionales en la materia han sido de crucial importancia para la determinación del espíritu de las leyes de acceso a la información pública y han sabido nutrir el contenido de este derecho. En este sentido, la Organización de Estados Americanos (OEA) ha propuesto una Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información Pública (una primera versión en 2012 y una segunda en 2020), en la que se recogieron los más altos estándares y se plasmaron en un articulado que fuera coincidente con el deber de los Estados de garantizar este derecho. En este sentido, **esta ley modelo propugna que “el solicitante no será sancionado, castigado o procesado por el ejercicio del derecho de acceso a la información” en ningún caso, previendo, aún más, el deber del órgano garante de hacer esfuerzos razonables para ayudar a los y las solicitantes a ejercer debidamente el derecho.** Cabe destacar, de todos modos, que la Agencia de Acceso a la Información Pública ya había dictado, en abril de este año, los Criterios Orientadores e Indicadores de Mejores Prácticas en la aplicación de la Ley N° 27.275, entre los que había extendido el deber de actuar de buena fe a los y las solicitantes de información y había hecho extensivo a estos el instituto sancionador del abuso del derecho, en contraposición de las recomendaciones internacionales.

### 3. Exceso en la reglamentación e irrazonabilidad del régimen de excepciones

En esencia, el decreto reglamenta uno de los supuestos de excepción previstos en la ley. El inciso (j) de su artículo 8, exceptúa a los sujetos obligados de proveer la *“información que pueda ocasionar un peligro a la vida o seguridad de una persona”*. Sin embargo, se reglamentó este supuesto en un sentido distinto del previsto en la norma. En particular, el decreto dispuso 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”*.

**Esta reglamentación desnaturaliza la esencia de las previsiones legales, en tanto se extralimita en los supuestos que la ley pretendió abarcar.** El supuesto del inciso 1 permitiría adoptar una concepción absoluta de esta información que impidiera conocer, en última instancia, datos vinculados al destino de los viajes oficiales de los funcionarios y funcionarias o, por ejemplo, al control del ingreso en la Quinta de Olivos. La amplitud con que esta excepción es impuesta por vía

reglamentaria y en un sentido contrario a los otros supuestos legales que permiten acceder a la información, torna inconstitucional esta norma. En este sentido, debe tenerse en cuenta que debe evaluarse, en cada caso, el interés público comprometido.

En particular, **el citado inciso 2 dispone que no debe darse a publicidad toda la información cuya divulgación pueda “causar daños y perjuicios”, fórmula que podría, por ejemplo, extenderse a supuestos de daños patrimoniales o morales, en clara contraposición de lo perseguido por la ley que sólo refiere a “la vida o seguridad de una persona”.**

Respecto de la excepción prevista en el inciso 3, la prohibición se hace extensiva a toda la información vinculada con estas denuncias o investigaciones, cuando la ley prevé el principio de disociación mediante la aplicación de un sistema de tachas de la información que pudiera poner en peligro la vida o seguridad de una persona. En este sentido, debe excluirse la menor cantidad de información posible y darse a publicidad el resto, para permitir ejercer un control sobre el actuar de las y los funcionarios públicos.

En este sentido, debe recordarse que **el principio de máxima divulgación implica que el régimen de excepciones previsto en la ley debe interpretarse restrictivamente**, pauta que también rige para la Administración al dictar las normas reglamentarias. Así, no puede el Poder Ejecutivo imponer restricciones donde la ley no decidió imponerlas o ampliar las existentes a supuestos no previstos.

#### 4. Reglamentación de barreras para quienes soliciten información pública

La Ley 27.275 reconoce que *“toda persona humana o jurídica, pública o privada, tiene derecho a solicitar y recibir información pública”*, bajo la premisa de que la información pública pertenece a la ciudadanía y no al Estado, y, como tal, debe poder ser conocida por todas las personas.

Sin embargo, el decreto del Poder Ejecutivo establece ciertos requisitos para poder presentar una solicitud. En particular, dispone que debe exigirse, *“en caso de tratarse de una persona humana, su nombre y apellido, documento de identidad, domicilio y correo electrónico”*. Si bien se trata de requisitos que, en la práctica, los distintos órganos garantes venían exigiendo para la presentación de solicitudes de información, lo cierto es que una reglamentación en este sentido no se condice con la finalidad del régimen de acceso a la información pública, de acuerdo con los estándares previamente citados.

En concreto, **exigir todos esos datos de identificación tal como lo hace la reglamentación es contrario al espíritu de la ley**, en tanto, por un lado, es innecesario conocer la identidad de quienes solicitan la información y puede poner a la persona solicitante en un lugar de exposición susceptible de traducirse en un desincentivo



por la igualdad y la justicia

para efectuar el pedido y, por el otro, el acceso a la información no está limitado a quienes poseen “documento de identidad” ya que, en tanto la información es pública, debe ser divulgada con cualquier persona que la solicite, independientemente de su nacionalidad o inscripción en los registros públicos. De hecho, respecto de la información que se publica activamente en los sitios webs de los sujetos obligados no se requieren todos esos datos.