



Elaboración Participada de Normas

Un espacio abierto
para el debate de
las decisiones públicas

Elaboración Participada de Normas

“Un espacio abierto para el debate de las decisiones públicas”

Presidente de la Nación

DR. NESTOR C. KIRCHNER

Ministro de Justicia y Derechos Humanos de la Nación

DR. ALBERTO J. B. IRIBARNE

**Oficina Anticorrupción
Fiscal de Control Administrativo**

DR. ABEL M. FLEITAS ORTIZ DE ROZAS

**Oficina Anticorrupción
Director de Planificación de Políticas de Transparencia**

DR. NICOLAS R. S. RAIGORODSKY

Redacción y Edición

DR. NESTOR BARAGLI

Coordinador de Políticas Anticorrupción
Oficina Anticorrupción

Asistente de Publicación

ERIC F. WINER

Asistente Técnico

Oficina Anticorrupción

Dirección de Planificación de Políticas de Transparencia

Elaboración Participada de Normas

“Un espacio abierto para el debate de las decisiones públicas”



Ministerio de Justicia y Derechos Humanos

 | oficina anticorrupción

República Argentina

Baragli, Néstor

Elaboración participada de normas. Un espacio abierto para el debate de las decisiones públicas.

2ª ed. – Buenos Aires: Oficina Anticorrupción. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2007.

96 p.; 22x16 cm.

ISBN 987-96486-9-2

1.1. Elaboración de Políticas Públicas. I. Título
CDD 320.6

© Oficina Anticorrupción, 2004

I.S.B.N. 987-96486-9-2

Primera edición, 2004: 1.000 ejemplares

Segunda edición, 2007: 1.000 ejemplares

Hecho el depósito que establece la ley 11.723

Impreso en *Artes Gráficas Papiros S.A.C.I.*, Castro Barros 1395/97, www.papiros-sa.com.ar
Ciudad de Buenos Aires, Argentina, en el mes de enero de 2007.

Este documento puede ser reproducido en forma parcial sin permiso especial pero mencionando la fuente de información.

Oficina Anticorrupción:	anticorrupcion@jus.gov.ar
Para efectuar denuncias:	denuncia@jus.gov.ar
Dirección de Investigaciones:	dioa@jus.gov.ar
Dirección de Planificación de Políticas de Transparencia:	dpptoa@jus.gov.ar
Unidad de Declaraciones Juradas:	udjoa@jus.gov.ar

Fiscal de Control Administrativo:	(5411) 5167-6426
Denuncias:	(5411) 5167-6400
Dirección de Investigaciones:	(5411) 5167-6474
Dirección de Planificación de Políticas de Transparencia:	(5411) 5167-6403
Unidad de Declaraciones Juradas:	(5411) 4331-6625

Índice

1	Introducción	7
	¿Qué es el procedimiento de Elaboración Participada de Normas?	7
2.	Las etapas del procedimiento	11
	2.a. Elaboración del anteproyecto	11
	2.b. Difusión del anteproyecto	11
	2.c. Talleres de trabajo	11
	2.d. Entrevistas y reuniones personales	12
	2.e. Compilación y análisis de la información	12
	2.f. Proyecto definitivo	12
3.	Proyecto de ley de publicidad de la gestión de intereses.	13
	3.a. Elaboración del anteproyecto	14
	3.b. Difusión del anteproyecto	15
	3.c. Realización de talleres de trabajo	15
	3.d. Realización de entrevistas personales	20
	3.e. Compilación y análisis de la información	20
	3.f. Desarrollo del proyecto definitivo	22
	3.g. El proyecto en el Congreso	24
4.	Proyecto de ley de acceso a la información	31
	4.a. Elaboración del anteproyecto	32
	4.b. Difusión del anteproyecto	32
	4.c. Realización de talleres de trabajo	33
	4.d. Realización de entrevistas personales	36
	4.e. Compilación y análisis de la información y desarrollo del proyecto definitivo	37
	4.f. Cronología de la campaña por el acceso a la información en la Argentina (años 2002 - 2003)	37
5.	Logros del procedimiento de EPN	51
6.	El Decreto 1172/03	53

7. Apéndice Legislativo	55
7.a. Gestión de Intereses	55
7.a.I. Proyecto original de Ley de Publicidad de la Gestión de Intereses .	55
7.a.II. Proyecto definitivo de Ley de Publicidad de la Gestión de Intereses .	61
7.b. Acceso a la Información	66
7.b.I. Proyecto original de Ley de Acceso a la Información.....	66
7.b.II. Proyecto definitivo de Ley de Acceso a la Información.....	71
7.b.III. Proyecto de Ley de Acceso a la Información con media sanción de la Cámara de Diputados (8 de mayo de 2003).....	76
7.c. Elaboración Participada de Normas.....	81
7.c.I. Proyecto de Decreto de Elaboración Participada de Normas y de Audiencias Públicas elaborado por la Oficina Anticorrupción en Marzo de 2000.....	81
7.d. Decreto 1172/03: Mejora de la Calidad de la Democracia y de sus Instituciones (3 de Diciembre de 2003).....	84
7.d.I. Decreto 1172/03 - Anexo III - Reglamento General para la Publicidad de la Gestión de Intereses en el Ámbito del Poder Ejecutivo Nacional	87
7.d.II. Decreto 1172/03 - Anexo V - Reglamento General para la Elaboración Participativa de Normas.....	90
7.d.III. Decreto 1172/03 - Anexo VII - Reglamento General del Acceso a la Información Pública para el Poder Ejecutivo Nacional.....	94

Siglas Utilizadas

DPPT: Dirección de Planificación de Políticas de Transparencia

EPN: Elaboración Participada de Normas

OA: Oficina Anticorrupción

ONG: Organizaciones No Gubernamentales

1. Introducción

¿Qué es el procedimiento de Elaboración Participada de Normas?

Este libro tiene por objeto difundir una eficaz experiencia de gestión a través de la cual se habilita un espacio de amplia participación de la ciudadanía en el proceso de toma de decisiones de la administración pública.

Nos referimos al denominado “Procedimiento de Elaboración Participada de Normas” (EPN) —diseñado y puesto en práctica por la Dirección de Planificación de Políticas de Transparencia (DPPT) de la Oficina Anticorrupción (OA)¹— que consiste en someter al análisis y comentarios de especialistas, sectores interesados y de los ciudadanos en general, un borrador de propuesta normativa.

Mediante la apropiada utilización de este mecanismo consultivo se logran algunos de estos objetivos:

- Brindar transparencia a los procesos de toma de decisiones.
- Mejorar la calidad técnica de dichas decisiones.
- Promover el debate público.
- Estimular la participación ciudadana y habilitar un camino por medio del cual todos los actores sociales interesados pueden incidir en la definición de las decisiones públicas.
- Permitir que quien deba decidir lo haga con un completo conocimiento de todas las posiciones y opiniones en juego.
- Informar a la ciudadanía.
- Producir proyectos de normas o de políticas públicas que cuenten con consenso social, a partir de la detección de genuinas demandas de la sociedad.

1 El mecanismo se inspira en los procedimientos de *Notice and Comments* y *Rulemaking* del Derecho Administrativo de los Estados Unidos de América.

El procedimiento de EPN reconoce entre sus fundamentos la influencia de diversos Tratados Internacionales de Derechos Humanos que, en la República Argentina, la reforma de la Constitución en 1994 ha incorporado con jerarquía constitucional a través de su Artículo 75, inciso 22. En efecto, tanto la Declaración Universal de Derechos Humanos² (art. 21), como la Convención Americana sobre Derechos Humanos³ (art. 23) y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos⁴ (art. 25) reconocen el derecho de todo ciudadano de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes.

Por otra parte, la mencionada reforma incorporó a la Constitución Nacional algunos mecanismos de democracia semidirecta que estimulan la participación ciudadana en la gestión pública, reconociéndose en estos mecanismos una clara intención del constituyente de orientar nuestra democracia hacia su forma participativa (saludable tendencia que, por citar un ejemplo, es acogida con amplitud en el caso de la Ciudad de Buenos Aires, cuya Constitución reza, en su artículo 1º: “La Ciudad de Buenos Aires, ..., organiza sus instituciones autónomas como democracia participativa”).

Habitualmente, las prácticas clásicas de la burocracia administrativa han concebido el proceso de toma de decisiones como un sistema cerrado, reservado a funcionarios y técnicos especializados, sin injerencia alguna ni participación de los destinatarios de las políticas.

Como consecuencia de ello, gran cantidad de decisiones estatales —normas, programas y/o políticas gubernamentales, etc.— resultan ineficaces en su implementación, son de difícil cumplimiento o están alejadas de la realidad. Entre otros factores, esto se debe al escaso contacto que ha existido entre los autores de esas decisiones, sus destinatarios y los encargados de aplicarlas.

Desde hace ya algunos años se viene produciendo un creciente protagonismo de las organizaciones de la sociedad civil en los procesos públicos pero, en general, concibiéndose la participación en instancias de seguimiento, una vez que las políticas han sido diseñadas e implementadas. Más allá de la necesidad de continuar y profundizar este tipo de acciones, entendemos que mecanismos como la Elaboración Participada de Normas constituyen un avance cualitativo, al posibilitar la participación en las etapas de gestación y diseño de las políticas y normas.

2 Del 10 de diciembre de 1948.

3 Del 22 de noviembre de 1969.

4 Del 19 de diciembre de 1966.

Desde los comienzos mismos de la OA hemos tenido en claro que, para promover la transparencia y la eficiencia en la administración pública, es indispensable abrir las puertas y ventanas de la burocracia estatal, habilitando la más amplia participación del ciudadano para permitirle ser un efectivo protagonista de la gestión y de su control.

Consecuentes con esta premisa, las primeras tres propuestas normativas de la OA fueron dos proyectos de ley (de publicidad de la gestión de intereses —“lobby”— y de acceso a la información) y un proyecto de Decreto (creando los Programas de Elaboración Participada de Normas y de Audiencias Públicas para la Transparencia en la Gestión) que, en efecto, promovían la participación ciudadana, la publicidad de los actos de gobierno y el derecho de acceso a la información.

Estas propuestas, que fueron muy bien recibidas tanto por las organizaciones de la sociedad civil⁵ como por el Congreso Nacional, se plasmaron en un Decreto presidencial (el 1172 de diciembre de 2003) que nos sitúa en el camino de su efectiva implementación. Esta norma, que lleva por título el de *“Mejora de la Calidad de la Democracia y de sus Instituciones”* resulta un notable paso en pos de la aplicación de políticas orientadas a fortalecer la relación entre el Estado y la sociedad civil y de la recuperación de la confianza recíproca, imprescindibles para continuar desarrollando una democracia legítima, transparente y eficiente.

Respecto del procedimiento en sí, éste se basa en un debate promovido a través de medios de comunicación (avisos institucionales en periódicos, Internet, etc.), entrevistas y talleres de trabajo.

Las sugerencias, aportes y opiniones de los participantes del proceso son recogidas, ordenadas y analizadas en función de un texto inicial, luego consideradas y eventualmente incorporadas en el anteproyecto definitivo.

Como decíamos al comienzo, este es el relato de una experiencia que ha dado frutos altamente satisfactorios. Esperamos que su reglamentación, difusión y desarrollo instalen este procedimiento como una herramienta habitual en la práctica administrativa, para el mejoramiento de la calidad y transparencia de la gestión.

5 A través de su incorporación, por ejemplo, en la propuesta de las *Leyes de Mayo* de la Mesa del Diálogo Argentino para la Reforma Política y del Foro Social para la Transparencia, integrado por más de doscientos cincuenta organizaciones.

2. Las etapas del procedimiento

2.a. Elaboración del anteproyecto

En primer lugar, se definen las bases del anteproyecto de decisión (Ley, Decreto, Decisión Administrativa, Disposición, Resolución, etc.), considerándose las fuentes de referencia sobre la materia tratada, tanto en el ámbito local como en el internacional. Sobre esta propuesta inicial se llevará a cabo la consulta pública a través del procedimiento de EPN.

2.b. Difusión del anteproyecto

Luego se procede a la difusión pública de este anteproyecto, a través de:

- Medios masivos de comunicación.
- Internet (se pone a disposición de la ciudadanía el anteproyecto, habilitándose una dirección de correo electrónico para que todo interesado envíe sus opiniones).
- Invitación a representantes de sectores sociales —relevantes en la materia a tratar— a participar en talleres de trabajo para debatir el anteproyecto.
- Correo postal o electrónico (enviándose el anteproyecto a un listado de actores cuyo aporte resulte importante para su definición).

2.c. Talleres de trabajo

Se convoca a los representantes de los sectores involucrados en la materia tratada, a participar de talleres de trabajo para debatir el anteproyecto.

Esta es una de las etapas más importantes del procedimiento, puesto que los funcionarios que deben decidir sobre el proyecto en cuestión entran en contacto directo con los representantes de los sectores sociales sobre los cua-

les estas medidas harían sentir sus efectos, o cuyos intereses u objeto de estudio o de trabajo tienen relación con la temática central de la propuesta.

El material de estos talleres de trabajo es registrado y analizado minuciosamente, convirtiéndose en el insumo fundamental para la redacción del proyecto definitivo.

2.d. Entrevistas y reuniones personales

En esta fase se realizan reuniones de trabajo con grupos reducidos de especialistas, funcionarios, representantes de ONG y otros actores, con el objeto de tratar puntos específicos que exigen especial atención, y sobre los cuales estos grupos podrían realizar aportes esenciales sobre la base de sus experiencias y conocimientos técnicos.

2.e. Compilación y análisis de la información

Finalizada la serie de consultas, todos los aportes y observaciones de los participantes del procedimiento —recibidos a través de correo postal y electrónico y de las reuniones y talleres de trabajo— son analizados y contrastados a la luz del anteproyecto original.

Una de las ventajas del procedimiento de EPN es que, a través del debate, se identifican claramente las principales posiciones en contraste sobre el tema que se trate. Luego de pasar por el tamiz de la discusión pública, es posible diferenciar con mayor certeza los argumentos centrales de aquellas cuestiones que resultan secundarias.

2.f. Proyecto definitivo

Toda la información analizada puede ser eventualmente incorporada en el proyecto definitivo.

Es importante destacar que, aunque el procedimiento de Elaboración Participada de Normas no posea carácter vinculante, las ideas debatidas durante su desarrollo constituyen una importantísima fuente de referencia para quien debe tomar la decisión o elaborar el proyecto definitivo.

Cuando esta herramienta de gestión es utilizada correctamente, tomando en cuenta las sugerencias recibidas —sea para incluirlas en el proyecto definitivo o para desestimarlas fundadamente— el resultado es una decisión de mejor calidad técnica y mayor legitimidad.

3. Proyecto de ley de publicidad de la gestión de intereses

En los últimos años, mucho se ha dicho acerca de las relaciones entre el Estado, el sector privado y la sociedad civil. La Oficina Anticorrupción ha creído necesario profundizar el debate sobre esta dinámica, haciendo hincapié en la gestión de intereses que diversas personas, empresas o grupos sociales realizan ante los funcionarios públicos, legisladores y magistrados con el objeto de obtener determinadas decisiones.

El debate sobre la gestión de intereses (comúnmente conocido por la palabra inglesa "lobby") que se venía produciendo en nuestro país, no había conseguido llegar a un nivel de análisis que superara el prejuicio sobre la gestión de intereses como una actividad emparentada, lisa y llanamente, con la corrupción.

De este modo, este planteo no consideraba que la actividad en sí misma permite la articulación de las demandas sociales y el enriquecimiento del debate público, que son claves para una sociedad transparente y democrática.

Por otro lado, los numerosos proyectos legislativos sobre regulación de la gestión de intereses que fueron presentados en el Congreso Nacional, tomaron como modelo las regulaciones de los Estados Unidos de América en la materia, sin evaluar si resulta plausible y eficiente trasladar, de un sistema jurídico a otro, instituciones que, tal vez, no están en condiciones de asimilarlo sin oportunas adaptaciones.

Por esta razón, la Oficina Anticorrupción estimó oportuno promover una amplia discusión pública, con el objeto de proponer una norma que cumpliera adecuadamente con las aspiraciones de los distintos actores sociales involucrados y contemplara debidamente los diferentes valores en juego.

3.a. Elaboración del anteproyecto

Para la elaboración del borrador inicial de anteproyecto, en primer lugar se consultaron casi la totalidad de los proyectos legislativos presentados en nuestro país desde el año 1989 hasta el año 2000.

De la Cámara de Diputados de la Nación, se estudiaron los proyectos de Luis Manrique y Oscar Parrilli (4384-D-89); Federico Zamora, Federico Clérico, Ignacio García Cuerva y Alberto Albamonte (3809-D-92); Luis Herrera (3688-D-92); Juan Carlos Crostelli (4900-D-95); Jorge Díaz Martínez (2477-D-96); Patricia Bullrich (4272-D-96); Héctor Lence, Dámaso Larraburu, Angel Abasto y Pascual Rampi (2831-D-98); René Balestra (6210-D-98); Carlos Becerra y Horacio Viqueira (0784-D-99); Emilio Carrara (1487-D-99); Juan Carlos Maqueda (1961-D-99) y Dámaso Larraburu (0730-D-00)

Del Senado de la Nación, se consideraron los proyectos de Jorge Solana (0841-S-93); Jorge Yoma (1049-S 97) - (1096-S-97) - (1024-S-99) y del Poder Ejecutivo Nacional (0199-PE-99).

Del Senado de la Provincia de Buenos Aires se tomó en cuenta el Proyecto de Marco Normativo para la Actividad y Registro de Lobbistas basado en los proyectos de ley de los Senadores Pérez Grecia, Eduardo Sigal y otros (E-43/00-01).

Del ámbito de la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires se consultó el proyecto del Diputado Guillermo Oliveri (7253-D-98).

De la legislación comparada extranjera se tuvo en cuenta básicamente la legislación de los Estados Unidos de América (*Ley Lafollete-Monroney*, *National Legislative Reorganization Act*, de 1946; *Lobbying Disclosure Act* de 1995; *Lobbying Disclosure Technical Amendments Act* de 1998) y de Canadá (*Lobbyists Registration Act*).

En cuanto al continente europeo, si bien sus países no cuentan con leyes formales que regulen la actividad del “lobbying”, la Comisión Europea dispone de regulaciones generales tendientes a preservar el acceso a la información y evitar tratos preferenciales entre los distintos grupos de interés, que fueron también tomadas en cuenta.

Asimismo, fueron consultadas elaboraciones teóricas de la doctrina a través de diversos artículos académicos y periodísticos y de bibliografía específica.

En particular, para considerar este Anteproyecto de Regulación de la Actividad de Gestión de Intereses se realizaron las siguientes acciones en el marco del procedimiento de EPN:

3.b. Difusión del anteproyecto

Se publicaron avisos institucionales en los diarios *La Nación* y *Clarín* y se puso a consideración de los interesados el borrador de anteproyecto de ley en los sitios web de la OA (www.anticorruptcion.gov.ar) y del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (www.jus.gov.ar), a través de los cuales se recibieron numerosas opiniones vía correo electrónico.

3.c. Realización de talleres de trabajo

Taller de trabajo N° 1

Participantes: Cámaras Empresarias (28 de febrero de 2001).

Taller de trabajo N° 2

Participantes: Empresas, estudios jurídicos y consultoras (1 de marzo de 2001).

Taller de trabajo N° 3

Participantes: Académicos y representantes de Organizaciones No Gubernamentales (6 de marzo de 2001).

Cabe aclarar que en los tres talleres de trabajo participaron también funcionarios de la Administración Pública Nacional interesados en la temática del anteproyecto.

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
Oficina Anticorrupción
Dirección de Planificación de Políticas de Transparencia
Secretaría de Justicia y Asuntos Legislativos

*Proyecto de ley de regulación de la actividad
de gestión de intereses ("Lobby")*

Usted opina

El Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, a través de la Secretaría de Justicia y Asuntos Legislativos y de la Oficina Anticorrupción, trabaja en la elaboración de un proyecto de Ley de Regulación de la Actividad de Gestión de Intereses ("Lobby")

El objeto de este proyecto es la efectiva aplicación de reglas de transparencia e igualdad en las relaciones entre los ciudadanos y los funcionarios públicos y legisladores.

La consulta forma parte del procedimiento de "Elaboración Participada de Normas" y consiste en someter al análisis de especialistas, sectores interesados y de los ciudadanos en general, las propuestas normativas. El anteproyecto está a disposición de la ciudadanía (www.anticorruccion.jus.gov.ar) para recibir las opiniones, sugerencias y aportes que se deseen realizar.

Rogamos enviar sus sugerencias, antes del 16 de marzo de 2001, al correo electrónico oadppt@jus.gov.ar, o a la dirección Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Oficina Anticorrupción, Dirección de Planificación de Políticas de Transparencia (Ref.: Gestión de Intereses) – Sarmiento 329, Piso 3°, CP 1041

Temario de los talleres

- Necesidad de regular la actividad
- Objeto y ámbito de aplicación
- Definiciones: gestión y gestor de intereses
- Exclusiones
- Autoridad de aplicación
- Funciones de la autoridad de aplicación
- Organismos de contralor
- Funciones de los organismos de contralor
- Registro: creación; inscripción; contenido y funciones; pluralidad de registros; extinción de la representación
- Gestor de Intereses: obligaciones y funciones; derechos; requisitos para ejercer la actividad
- Incompatibilidades para ejercer la actividad de gestión de intereses
- Informes de los gestores de intereses
- Informes de funcionarios y legisladores
- Deber de informar
- Acceso público a la información
- Confidencialidad
- Prohibiciones
- Reglamentación y procedimientos
- Incumplimientos y sanciones
- Gastos y recursos económicos
- Terminología

Participantes de los talleres de trabajo del Procedimiento de EPN para debatir el Proyecto de Ley de Regulación de la Actividad de Gestión de Intereses (28 de febrero – 1 y 6 de marzo de 2001).

ACADÉMICOS

Dr. Aden, Rodolfo Nicolás - Senado de la Nación
Dr. Baizan, Mario - Senado de la Nación
Dr. Berensztein, Sergio - Universidad Torcuato Di Tella (UTDT)
Dr. Böhmer, Martín - Universidad de Palermo (UP)
Dr. Calvo, Ernesto - Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP)
Dr. Coloma, Germán - Centro de Estudios Macroeconómicos de la Argentina - (CEMA)
Dra. Ferreira Rubio, Delia M. - Centro de Estudios para las Políticas Públicas Aplicadas (CEPPA)
Dr. Föhrig, Alberto - Universidad de San Andrés (UDESA)
Dr. García Delgado, Daniel - Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)
Dr. Gervasoni, Carlos - Fundación Novum Millenium
Dr. Giudice Bravo, Juan - Universidad de Buenos Aires (UBA)
Dr. Morey, Francisco - Senado de la Nación
Dra. Murillo, M. Victoria - Yale University
Dr. Peruzzotti, Enrique - Universidad Torcuato Di Tella (UTDT)
Dra. Rennella María Paula - Senado de la Nación
Dr. Vanossi, Jorge Reinaldo - Universidad de Buenos Aires (UBA)

ADMINISTRACIÓN PÚBLICA NACIONAL

Auditoría General de la Nación
Jefatura de Gabinete de Ministros
Ministerio de Economía, Secretaría de Industria y Comercio
Ministerio de Infraestructura y Vivienda, Secretaría de Transporte
Ministerio de Relaciones Exteriores
Sindicatura General de la Nación

CONSULTORAS

Cafferata & Asociados
Dromi Consultores
Mora y Araujo & Asociados
Nueva Comunicación
Victorica & Asociados
ZC & M Consultores

EMPRESAS

British American Tobacco - Nobleza Piccardo
Cargill
Esso

Ford Argentina
Banco de Galicia
Grupo Clarín
IBM Argentina
Industrias Metalúrgicas Pescarmona
Merck Sahrp & Döhme
Repsol-YPF
Shell
Techint
Telecom
Telefónica de Argentina

ESTUDIOS JURÍDICOS

Allende & Brea
Estudio Beccar Varela
Marval, O'Farrell & Mairal

ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES

Asociación Conciencia
Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS)
Círculo de Ex Ministros, Secretarios y Subsecretarios del P.E.N.
Foro Social para la Transparencia
Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN)
Fundación Karakachoff
Fundación Mediterránea
Fundación Novum Millenium
Fundación Poder Ciudadano

ORGANIZACIONES SECTORIALES

Asociación Industriales Metalúrgicos de la República Argentina (ADIMRA)
Asociación de Bancos de la Argentina
Asociación de Entidades Periodísticas Argentinas
Asociación de Fábricas de Automotores
Cámara Argentina de Comercio
Cámara Argentina de Farmacias
Cámara Argentina de Fondos Comunes de Inversión
Cámara Argentina de la Construcción
Cámara de Comercio de Estados Unidos de América en la República Argentina
Cámara de Comercio Italiana en la República Argentina
Cámara de Exportadores
Cámara de la Industria del Calzado
Cámara de la Industria del Tabaco
Centro Azucarero
Federación Cámaras Empresarias y Centros Comerciales de Argentina
Sociedad Rural Argentina
Unión Industrial Argentina

3.d. Realización de entrevistas personales

Funcionarios de la DPPT recibieron asimismo opiniones de modo directo, por parte de diversos sectores interesados y de académicos, en entrevistas personales en las que se debatió el borrador de anteproyecto.

Algunos de estos sectores y académicos fueron:

- Senado de los Estados Unidos de América
- Oficina de Ética de los Estados Unidos de América
- Cámara Argentina de Comercio
- Instituto para el Desarrollo Empresarial de la Argentina (IDEA)
- Dr. Martín Böhmer (Master en Derecho –Yale University– Decano de la Facultad de Derecho de la Universidad de Palermo y Director del Programa de Transparencia de CIPPEC).
- Dr. Mario Rejtman Farah (Profesor de Derecho Administrativo, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires. Presidente de la Fundación Poder Ciudadano)
- Grupo de cursantes de carrera docente del Departamento de Derecho Público de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires dirigido por el Dr. Mario Rejtman Farah.

3.e. Compilación y análisis de la información

Finalizado el procedimiento de EPN, se compilaron y analizaron los aportes de sus participantes, cuyas opiniones centrales se reproducen a continuación⁶:

1. El proyecto debería tener como fin primordial favorecer el acceso a la información, la transparencia y el control ciudadano de la gestión pública.
2. El objeto central debe ser el fortalecimiento del debate público para la toma de decisiones, habilitando la igualdad en el acceso a la información de todos los actores sociales.
3. La regulación de la actividad de gestión de intereses es inconveniente. Como alternativa para incrementar los niveles de transparencia en la toma de decisiones públicas se sugiere la reglamentación y utilización del instituto de la audiencia pública.

⁶ Para identificar qué participantes expresaron las diferentes ideas, usted puede consultar las versiones taquigráficas de los debates del procedimiento de EPN en la página web de la OA, www.anticorruccion.gov.ar ingresando en “políticas anticorrupción”/ “proyectos normativos”.

4. El eje del proyecto debe estar en facilitar a los funcionarios y legisladores el conocimiento de la mayor cantidad y diversidad posible de opiniones, información y posiciones existentes respecto de las temáticas sobre las que deban decidir.
5. Pretender regular de modo amplio toda actividad de gestión de intereses es una meta demasiado ambiciosa y difícil de implementar en la práctica, así como una fórmula extremadamente abarcativa que impide demarcar con exactitud qué actividades quedan incluidas y cuáles excluidas de la definición.
6. Una definición amplia de gestión de intereses requiere necesariamente diferenciar entre quienes realizan gestiones por sí y en propio beneficio, de quienes gestionan de modo habitual y profesional intereses ajenos. Si ambas situaciones se confunden, se podría vulnerar el derecho de todo ciudadano de peticionar ante las autoridades.
7. Crear una normativa que sólo regulara la actividad de los gestores profesionales podría implicar la creación por ley de un restringido grupo de profesionales que monopolizaría la actividad, transformándose en la única vía posible de acceso a los legisladores o funcionarios públicos.
8. Es necesario otorgarle un marco legal a la actividad de los gestores de intereses, así como de brindarle profesionalización y jerarquización a través de la colegiación de los gestores y de la transformación de la actividad en una carrera de nivel terciario.
9. Se debe hacer hincapié en un acceso a la información amplio e igualitario para todos los grupos sociales, empresariales, profesionales y ciudadanos en general que peticionan ante los funcionarios. En tal sentido, el proyecto debe tener como eje central la idea del artículo 16º del borrador original (agendas de reuniones de los funcionarios), debiendo evitarse la excesiva reglamentación, característica de la mayor parte de los proyectos presentados hasta el momento en el ámbito del Congreso Nacional. Esta propuesta permitiría garantizar el acceso igualitario en la petición a las autoridades sin crear barreras burocráticas y sin fomentar una actividad profesional particular. La consecuencia práctica de este criterio es la falta de necesidad de un registro de gestores de intereses.
10. Implementar registros de gestores de intereses significaría una carga burocrática e implicaría un volumen de información tal, que podría desvirtuar el objeto central de la norma, creándose un cúmulo de información difícil de procesar y de evaluar. Su

implementación es costosa, el control que ofrecen es relativo, y no generan un incremento efectivo de la transparencia.

11. Es necesario prestar atención a la necesaria confidencialidad de cierta información, en virtud de intereses comerciales y/o políticos de la Nación, así como del deber de reserva que ciertos profesionales deben guardar respecto de información confidencial de sus clientes.
12. No debería tomarse como una exclusión de la definición el hecho de influenciar o sensibilizar de alguna manera a la opinión pública (muchos gestores de intereses ejercen presión sobre los funcionarios a través de los medios de comunicación).
13. Sería importante excluir algunas actividades que, si bien en esencia son de gestión de intereses, por su monto u objeto no interesan en esta regulación.
14. Respecto del régimen de sanciones, es necesario tipificar con precisión qué se considera un incumplimiento al régimen, así como relacionar cada incumplimiento con una sanción concreta. Por su índole, este tema no debería quedar librado a futuras normas reglamentarias.

Hasta aquí se han transcrito las principales opiniones vertidas en el procedimiento de EPN (como el lector ha podido observar, muchas de ellas definitivamente opuestas). En este contexto, la OA debió analizar cuidadosamente estas posiciones para luego desarrollar la propuesta definitiva, incorporando algunas de las valiosas ideas surgidas del debate.

3.f. Desarrollo del proyecto definitivo

Llevado a cabo el procedimiento de EPN, surge un proyecto de ley que propone hacer públicas las agendas de los funcionarios a través de la creación de un registro de audiencias de gestión de intereses.

Conforme la mayoritaria opinión de los participantes del procedimiento, haber sostenido el proyecto inicial (fundamentado en la puesta en práctica de registros de gestores de intereses) y transformarlo en norma hubiera dado origen a un sistema viciado por su segura inaplicabilidad. La presentación de un proyecto de “ley sin dientes” (utilizando la terminología del Profesor Michael Reisman⁷) hubiera tenido como consecuencia una nueva frustración

7 Reisman, W. Michael, *“¿Remedios contra la corrupción? Cohecho, cruzadas y reformas”*, Fondo de Cultura Económica, México, 1981.

ciudadana, profundizando la crisis de confianza pública en las instituciones. La idea era dejar en manos de la ciudadanía un instrumento que, correctamente difundido y bien utilizado, generara un salto cualitativo importante en lo que hace al mejoramiento de nuestro sistema democrático.

En este sentido, muchos de los participantes del procedimiento de EPN coincidieron en que el nuevo proyecto de ley debía tener como eje central la idea del artículo 16º del borrador original (publicidad de las agendas de reuniones de los funcionarios con gestores de intereses, definidos en su más amplia acepción), debiendo evitarse una excesiva reglamentación, característica de la mayor parte de los proyectos presentados hasta el momento en el ámbito del Congreso Nacional.

Así, quedó plasmado en el articulado del proyecto definitivo la obligatoriedad, para ciertos funcionarios, de registrar las reuniones que tuvieran por objeto la “gestión de intereses”, siendo necesario que dicha información, debidamente actualizada, se encuentre disponible en Internet. Esta propuesta permite garantizar el acceso igualitario y transparente en la petición a las autoridades, sin crear barreras burocráticas y sin fomentar una actividad profesional particular.

Recurriendo al derecho comparado se percibe que, gracias a los aportes de los diversos actores sociales a lo largo del procedimiento de EPN, el eje del proyecto se ha ido desplazando más a la “*Government in the Sunshine Act*” (5 U.S.C.A. & 552 b) —sancionada en el año 1976 en los Estados Unidos de América— que a la “*Lobbying Disclosure Act*” (también de los EE.UU.) que había dominado nuestro anteproyecto inicial (así como la mayoría de los proyectos legislativos presentados en el Congreso Nacional).

Aquella ley, cuya traducción (*Gobierno a la luz del Sol*) alude de modo obvio a la transparencia y la publicidad de las acciones del Gobierno, “requiere que la mayoría de las reuniones de los miembros de las agencias gubernamentales se efectúen en público, prohibiendo las comunicaciones secretas por el personal de las agencias durante procedimientos adjudicatorios (*adjudicatory*) o de fijación de reglas (*rulemaking*). La ley requiere que «las reuniones de las agencias estén abiertas a observación del público», a menos que la materia objeto de la misma se encuentre exceptuada de dicha apertura.

“[...] La apertura de los procesos de adopción de decisiones al público junto al necesario y correlativo acceso a la información de base de las mismas, constituyen un extraordinario método de legitimación de las decisiones públicas”.⁸

8 Cincunegui, Juan Bautista y Cincunegui, Juan de Dios. “*La corrupción y los factores de poder*”, Instituto de Estudios sobre el Rol del Estado en la Sociedad, Fundación Argentina de Planeamiento, Buenos Aires, 1996, pág 66.

El proyecto legislativo resultante del procedimiento de EPN rescató entonces como ejes primordiales:

1. Ampliar el derecho de acceso de información respecto de las reuniones entre los grupos y gestores de interés y los funcionarios (legisladores o funcionarios de la Administración Pública).
2. Garantizar la igualdad y la transparencia en el ejercicio del derecho de peticionar ante las autoridades.
3. La participación de más grupos en la formación de la decisión pública a través del aporte de los distintos sectores, fortaleciéndose el debate público previo a la toma de decisiones.
4. Extender el conocimiento de los funcionarios y legisladores acerca de las temáticas sobre las que deban decidir, facilitándoles el acceso a las diversas opiniones, información y posiciones existentes al respecto.
5. Transparentar las acciones de los funcionarios públicos.

3.g. El proyecto en el Congreso

El día 19 de noviembre de 2002 el entonces Ministro de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos de la Nación, Dr. Juan José Álvarez, y el Fiscal de Control Administrativo de la OA, Dr. José Massoni, mantuvieron una reunión con los Senadores que integran la Comisión de Asuntos Constitucionales de la Cámara Alta con el objeto de impulsar este proyecto.

Esta Comisión elaboró un borrador de proyecto que combina una visión clásica del instituto del lobbying (creando registros de lobbyists) con el diseñado a partir del procedimiento de EPN basado en la publicidad de las agendas de los funcionarios.

Asimismo, el Senador Jorge Capitanich (Partido Justicialista, Provincia del Chaco) presentó, en el año 2002, el proyecto que se obtuvo como resultado del procedimiento de EPN organizado por la OA (S-02-2640).

Combate a la corrupción

Se harán públicas las gestiones ante funcionarios y legisladores

El Gobierno quiere regular la actividad de los lobbistas

El proyecto está en el Ministerio de Justicia. Si lo aprueba el Presidente, lo enviarán al Congreso para su debate. Afirman que no buscan combatir esa actividad, sino darle más transparencia.

La iniciativa, volcada en una voluminosa carpeta, fue elaborada por la Oficina Anticorrupción (OA) y está actualmente en el despacho del ministro de Justicia, Jorge de la Rúa, como paso previo al eventual envío al Congreso para su discusión. Desde el regreso de la democracia hubo varios proyectos que tendieron a reglamentar la actividad de los lobbistas, pero ninguno prosperó.

A pesar de ello, la actividad de quienes buscan influir en legisladores y funcionarios ha sido varias veces motivo de polémica y de cuestionamientos éticos. El caso más concreto fue cuando los ex embajadores norteamericanos en Buenos Aires, James Cheek y Terence Todman, regresaron a la Argentina a trabajar como lobbistas para empresas rivales, durante el proceso de privatización de los aeropuertos.

Por otro lado, en el mundo de la política es una realidad ampliamente conocida y aceptada que muchas personas que dejan la función pública pasan a trabajar para el sector privado como lobbistas ante el Estado. En ese sentido, la única mención en la ley argentina a este tipo de actividades es un artículo del Código Penal (raramente aplicado por la Justicia), que castiga el llamado "tráfico de influencias".

El proyecto básicamente establece una obligación para funcionarios y legisladores de publicar cada gestión que se hace ante ellos con el objetivo de influir en sus decisiones. Así, lo que se busca no es combatir la actividad, sino darle un mayor grado de transparencia. Y se incluye tanto la acción de las empresas que, por ejemplo, van a ver a un secretario de Estado con el objetivo de lograr un subsidio para el sector, como la de una organización no gubernamental dedicada a la ecología, que visita a un legislador para pedirle su apoyo a una determinada ley. En los fundamentos que se elaboraron en la Dirección de Planificación de Política de Transparencia de la OA, que encabeza Roberto de Michele, se denomina la actividad "gestión de intereses" y se considera que es un "error" identificarla como una práctica corrupta.

Por el contrario, se la califica como "un aporte fundamental para el enriquecimiento del debate democrático".

En ese sentido se explica: "En la medida en que el funcionario o legislador tenga la posibilidad de acceder a los distintos puntos de vista existentes respecto de los temas a decidir, se estarán generando las condiciones necesarias a fin de promover una toma de decisiones imparcial, es decir, que no resulte sesgada indebidamente en beneficio de una persona o grupo".

"La intención —se agrega— es hacer hincapié en el acceso a la información y en la divulgación de actividades hasta el día de hoy poco conocidas o apenas intuitas por la mayor parte de la sociedad".

El proyecto incluye a los organismos de control y del ministerio público y establece que los funcionarios deberán obligatoriamente llevar un registro de todas las audiencias que mantengan con gente que pretenda influir sobre ellos. Esa información deberá ser pública, estar actualizada diariamente y difundirse a través de un sitio único de internet.

Al final de los nueve artículos se agrega un modelo del formulario que los funcionarios y legisladores deberían llenar. Se pide fecha, hora, lugar, nombre e interés representado por el solicitante y objetivo de la audiencia. Únicamente quedarían exceptuadas las reuniones por temas calificados expresamente como reservados por el Poder Ejecutivo o el Legislativo.

Además, se establece que quienes no registren esta información o no la hagan pública incurrirán en el delito de violación de los deberes de funcionario público. Dicen quienes elaboraron el proyecto, que una norma así permitiría que cada sector esté al tanto de quiénes son los que intentan influir sobre una decisión estatal, y de esa manera pueda intentar también ser escuchado, para fijar una posición distinta.

Además se considera que la publicidad de las entrevistas que los funcionarios públicos mantengan con gestores de intereses, garantizará no sólo el acceso a la información de los ciudadanos sino también que el funcionario cuente con miradas distintas sobre una misma problemática.

El proyecto fue objeto de polémicas en varios talleres que la OA organizó con distintos sectores sociales. Y promete, si tiene el visto bueno del Presidente, una discusión intensa en el Congreso.

Demoras en la aprobación de una norma que transparente la "gestión de intereses"

El Congreso resiste una ley de lobby

Desde 1995 se presentaron más de 30 proyectos para reglamentar y monitorear a los grupos de presión; principales requisitos:

- **Las iniciativas presentadas preveían la creación de un registro de lobbistas y el seguimiento de la actividad**
- **Por falta de voluntad o intereses creados aún no hay norma**

En la Argentina, la mayor parte de los proyectos de lobby que se han presentado desde 1995 coinciden en la necesidad de crear en el ámbito del Congreso y del Poder Ejecutivo un registro de lobbistas. También se preveía en las iniciativas presentadas que aquellas personas inscriptas como asesores de empresas o fundaciones con la intención de influir en la elaboración de proyectos legislativos, programas de gobierno o la regulación de un servicio público no podrían desempeñarse paralelamente en el Estado.

El proyecto de ley de lobby presentado en 1999 por el entonces presidente Carlos Menem preveía que la autoridad de aplicación del registro del lobby sería el Ministerio de Justicia y exigía que los funcionarios denunciaran ante el respectivo registro cada una de las reuniones mantenidas con asesores o influyentes externos al Estado.

El senador Jorge Yoma (PJ-La Rioja) intentó incorporar en 1999 en la ley de ética pública un capítulo destinado a la creación de un registro de traficantes de influencias. Pero esta iniciativa tampoco pudo ser aprobada.

"Siempre hubo resistencia entre muchos de mis pares por transparentar la actividad de los lobbistas. No sé si se trató también de falta de voluntad, pero lo cierto es que para muchos parecería ser más cómodo la falta de controles y lo clandestino que la transparencia", reflexionó Yoma en diálogo con LA NACION.

El proyecto de ley de los diputados radicales Jesús Rodríguez, Lilia Puig de Stubrin y Alejandro Nieva iba más allá. La iniciativa de estos legisladores presentada el año último obligaba al Poder Ejecutivo a publicar todos los datos de los lobbistas en el Boletín Oficial, se prohibía ejercer la función de lobbistas a aquellas personas que hayan sido condenadas por la comisión de delitos dolosos de acción pública o aquellos que registrasen deudas impositivas.

Para el titular de la Cámara de Diputados, Eduardo Camaño (PJ), "es imprescindible contar con una ley de lobby para reglamentar algo que debe ser natural en una sociedad avanzada como es el hecho de reclamar en forma transparente ante el Congreso por los intereses de uno".

En 1997 la ex ministra de Trabajo y entonces diputada

nacional Patricia Bulbrich presentó un proyecto para crear un régimen especial de lobby con severas sanciones y una propuesta similar fue elevada por el radical René Balestra.

El actual jefe de bloque de senadores de la UCR, Carlos Maestro, presentó este año una iniciativa tendiente a crear un registro nacional de "promotores de causas" que debían contar con un carnet renovable cada año.

El proyecto de Maestro prevé a la vez que pasados los 15 días de cumplidas las reuniones con funcionarios o legisladores para analizar un tema en particular, los lobbistas deberían informar con carácter de declaración jurada al Registro de Promotores de Causas los contenidos de las reuniones, los detalles de honorarios que reciben de sus empleadores y las autorizaciones de sus clientes para ejercer la actividad, entre otras cosas.

También Maestro previó en su propuesta que las audiencias llevadas adelante entre legisladores y lobbistas serían asentadas detalladamente en libros oficiales.

Para el diputado Rodríguez, la ausencia hasta el momento de una ley de lobby responde a la escasa experiencia del tema en el país y a "una falta de voluntad notable de la clase dirigente". No obstante, el legislador radical aseguró a LA NACION que insistirá en las comisiones respectivas por la aprobación de los proyectos ya presentados sobre el tema.

Todas estas iniciativas prevén sanciones monetarias o inhabilitaciones en casos de contrariar la letra de la ley. De todas maneras, está claro que la importancia de contar con una ley de lobby adecuada consistiría fundamentalmente en apuntalar la transparencia del sistema político. En este sentido, el politólogo italiano Gianfranco Pasquino sostiene que "entre los problemas más espinosos que presentan los grupos de presión se encuentra el de las garantías que deben exigirse a sus actividades: ante todo y sobre todo, menos secreto y por lo tanto la publicación de sus balances".

De haber existido una ley de lobby quizás el camino de la investigación judicial por el caso de las denuncias de coimas en el Senado hoy estaría más allanado y la documentación requerida se hallaría a la luz de los hechos.

Editorial

Lobby: hace falta una legislación

Las recientes denuncias sobre presuntos pedidos de coimas en el Senado y la sospechosa actuación de lobbistas ha actualizado un debate que, aunque no es nuevo, nunca fue debidamente considerado por el Congreso de la Nación.

La problemática de los lobbies, y en términos más generales, de la presión política, dista mucho de ser novedosa. Por el contrario, puede afirmarse que desde que ha habido actividad política han existido fenómenos de presión. En el concepto más comúnmente aceptado, el lobbista no es un negociador en el sentido estricto de la palabra, sino que es un profesional que busca determinado objetivo mediante la persuasión y el conocimiento sobre un tema específico.

El lobby moderno puede definirse como una entidad conformada por uno o varios profesionales dedicados a informar sobre empresas, asociaciones intermedias, gobiernos o grupos de intereses a los cuales representan, para incidir legítimamente en los ámbitos del Estado donde se toman decisiones.

Generalmente, cuando se habla de los lobbies se piensa inmediatamente en el sistema político de los Estados Unidos, donde han adquirido gran notoriedad e influencia, particularmente dentro del proceso legislativo. Con rigor histórico, el nacimiento del lobby se remonta a Gran Bretaña, casi tres siglos atrás, cuando en la antesala de la Cámara de los Comunes llamada "lobby" esperaban los comerciantes o agricultores de entonces que querían influir sobre los legisladores.

No obstante, fue en los Estados Unidos donde con mayor meticulosidad regularon esta actividad. En efecto, a través de la "Regulation of Lobbying Act", la actividad del lobby quedó sometida a estrictos y detallados registros en ambas cámaras del Congreso. Por dicha regulación, los lobbistas y también sus comitentes no sólo deben inscribirse, sino que, además, deben declarar bajo juramento el origen de los fondos recaudados, su monto, cómo van a ser invertidos, la naturaleza y el objeto de la gestión que realizan, y los honorarios pactados entre comitente y gestor (lobbyist). Esta información debe actualizarse trimestralmente y es publicada para conocimiento de la comunidad. Se trata así de garantizar la transparencia, que llega hasta la obligación de declarar lo invertido en campañas realizadas en los medios masivos de comunicación.

La omisión de los requisitos previstos en la ley se castiga con penas de multa y prisión, además de la inhabilitación —por tres años— para desarrollar la actividad; y penas mayores para quienes, inhabilitados, actúen de todos modos.

En nuestro país, desde 1995 hasta la fecha pasaron por el Congreso Nacional más de 30 proyectos de ley que intentaban crear un registro de lobbistas para transparentar esa actividad e imponer eventuales sanciones. Sin embargo, los legisladores no aprobaron un solo texto del extenso listado de iniciativas presentadas, algunas a instancias de la Cámara de Senadores, otras de la de Diputados, al igual que del Poder Ejecutivo y de la Oficina Anticorrupción. Nadie en el Poder Legislativo ha podido dar razones que justifiquen la actitud remisa de los parlamentarios en tratar una legislación que reglamente la actividad de los lobbistas.

El fenómeno político de la existencia de los grupos de presión no es malo ni injusto, ni ilícito en sí mismo, siempre que tampoco lo sean el fin perseguido y los medios utilizados. Por ello, ante tantas denuncias de corrupción y tantas sospechas de presiones "non sanctas" al momento de tratar los proyectos de leyes en el Congreso, resulta necesaria una ley que reconozca y reglamente la actividad del lobby.

En la actualidad el lobby profesional es parte de los mecanismos políticos en las democracias modernas. Sin embargo, entre nosotros, su credibilidad y afianzamiento sólo se lograrán en la medida en que su desempeño y financiamiento sean éticos, públicos y transparentes.

La gestión de intereses en el sector Público

El Gobierno tiene su propia idea para reglamentar los lobbies

La iniciativa, que será enviada al Congreso, fue elaborada por la Oficina Anticorrupción. Propone hacer públicas las agendas de los funcionarios, incluido el Presidente. Y abarca al Poder Legislativo.

El presidente Eduardo Duhalde y el jefe de Gabinete, Alfredo Atanasof, cuentan ya con un anteproyecto de ley sobre "lobby", complementario y alternativo a los existentes en el Congreso de la Nación. La iniciativa fue elaborada por la Oficina Anticorrupción (OA), estuvo a consideración de los últimos titulares de la cartera de Justicia y fue firmado recientemente por el ministro Juan José Álvarez.

La principal característica de este proyecto es que propone hacer públicas las agendas de los funcionarios a través de la creación de un "registro de audiencias de gestión de intereses", como se prefiriere llamar al "lobby".

Con este mecanismo se pretende dejar asentado quién, cuándo, cómo y por qué se interesó por cierto proyecto de ley o norma y con quién se reunió. Los proyectos existentes en el Senado sólo estipulan la creación de un registro de "lobbistas" pero nada hablan sobre las reuniones que mantienen los propios legisladores. Sin embargo, varios legisladores se interesaron por esta iniciativa.

De acuerdo con el proyecto de la OA, el registro debería existir no sólo en el ámbito del Congreso sino en toda la administración pública. Y deberían dejar asiento de sus encuentros desde el Presidente de la Nación y sus ministros hasta los legisladores y "el personal que se desempeña en el Poder Legislativo Nacional con categoría no inferior a la de secretario". Se incluye también a los bancos y entidades financieras del sistema oficial y a las obras sociales administradas por el Estado.

"Los registros deberán contener las solicitudes de audiencias recibidas, la constancia de las audiencias efectivamente llevadas a cabo por dichos funcionarios, el nombre completo del solicitante, los intereses que éste invoca, los participantes de la audiencia y el lugar, fecha, hora y objeto de la reunión programada o realizada", según surge del anteproyecto de ley, al que Clarín tuvo acceso.

Obviamente, se prevé que todos esos registros sean públicos. Quien no cumpla con estas disposiciones violaría sus deberes de funcionario público y podría recibir una pena de hasta dos años de prisión. La iniciativa de la OA tuvo participación ciudadana a través del procedimiento de Elaboración Participada de Normas (EPN).

El anteproyecto elaborado en la OA define a la "gestión de intereses" como "las actividades desarrolladas por personas físicas o jurídicas, públicas o privadas por sí o en representación de terceros, con o sin fines de lucro, dirigidas a la administración pública nacional centralizada o descentralizada, la Defensoría del Pueblo de la Nación, la Auditoría General de la Nación, el Ministerio Público o al Poder Legislativo Nacional, con el objeto de influir en el ejercicio de cualquiera de sus funciones".

La norma sería obligatoria para todos los procedimientos de "formación y sanción de las leyes y/o dictado de resoluciones, comunicaciones o declaraciones del Poder Legislativo Nacional" y "de formación de la voluntad administrativa, incluyendo el dictado de actos preparatorios".

La Comisión de Asuntos Constitucionales del Senado analiza acordar un dictamen que unifique varios proyectos existentes en el ámbito legislativo, los que también fueron tenidos en cuenta por la Oficina Anticorrupción para la elaboración de su anteproyecto.

El principal interés de los senadores sería crear un registro de lobbistas en el que deberán inscribirse obligatoriamente todos los que cumplan esas tareas. Tendrán que informar sobre su actividad y el resultado de sus acciones.

Lucio Fernández Moores

Visita del Ministro de Justicia al Senado

Alvarez impulsó el proyecto sobre lobby. Presentó la iniciativa oficial elaborada por la Oficina Anticorrupción. Esta podría ser el modelo de la nueva ley.

El ministro de Justicia y Seguridad Juan José Álvarez se reunió ayer con los senadores que integran la Comisión de Asuntos Constitucionales para avanzar con el tratamiento de la ley de "gestión de intereses". Es decir, un proyecto para transparentar el trabajo de los lobbistas que gestionan intereses de terceros. Álvarez, acompañado por el titular de la Oficina Anticorrupción, José Massoni, presentó la iniciativa que propuso ese organismo. Este proyecto propone hacer públicas las agendas de los funcionarios a través de la creación de un "registro de audiencias de gestión de intereses".

Con este mecanismo se pretende dejar asentado quién, cuándo, cómo y por qué se interesó por cierto proyecto de ley o norma y con quién se reunió.

Hasta el momento, los proyectos existentes en el Senado sólo estipulan la creación de un registro de "lobbistas" pero nada hablan sobre las reuniones que mantienen los propios legisladores. De acuerdo con el proyecto de la OA, el registro debería existir no sólo en el ámbito del Congreso sino en toda la administración pública. Y deberían dejar asiento de sus encuentros desde el Presidente de la Nación y sus ministros hasta los legisladores y "el personal que se desempeña en el Poder Legislativo Nacional con categoría no inferior a la de secretario". Se incluye también a los bancos y entidades financieras del sistema oficial y a las obras sociales administradas por el Estado.

Quien no cumpla con estas disposiciones violaría sus deberes de funcionario público y podría recibir una pena de hasta dos años de prisión. Ayer, la presidente de la Comisión, la senadora justicialista Cristina Fernández de Kirchner expresó "su profunda coincidencia con el proyecto elaborado por el Ministerio de Justicia". Y agregó: "En poco tiempo habremos alcanzado el consenso para la elaboración del dictamen definitivo de la Comisión y la media sanción de la ley", aseguró tras despedir al ministro Álvarez y a Massoni.

4. Proyecto de ley de acceso a la información

Acceder a la información en poder del Estado no es una concesión de los gobernantes sino un derecho fundamental de los ciudadanos y, como tal, no puede quedar librado a la buena voluntad o arbitrio del funcionario o juez de turno. Por lo tanto, la práctica de este derecho debe ser regulada, promovida, difundida y, fundamentalmente, monitoreada por la sociedad.

El libre acceso a la información pública es un requisito indispensable para que la ciudadanía pueda ejercer el control de las acciones de gobierno. Por ende, es una obligación ineludible del Estado poner a disposición de la sociedad los mecanismos institucionales necesarios para facilitar el pleno ejercicio del derecho a la información.

La información en poder del Estado no es irrelevante para la comunidad en general. Muy por el contrario, un contrato, una licitación o el diseño de una política pública, la implementación de un proyecto de gobierno, el nombramiento de empleados públicos, funcionarios o jueces, la elaboración de una ley y tantos otros temas que a diario se deciden en el ámbito del Estado afectan, y de modo crucial, el futuro y la calidad de vida de la ciudadanía.

Una de las estrategias clave para promover la transparencia en la gestión pública —misión esencial de la OA— es, precisamente, facilitar el acceso ciudadano a la información en poder del Estado. De ahí que, desde el año 2000, la Oficina Anticorrupción se encuentra promoviendo el debate y sanción de una ley de acceso a la información pública en la República Argentina.

Si lo que buscamos es edificar una sociedad transparente, se requieren controles eficientes. Y para que estos controles – ya sea que provengan de los organismos estatales, de los medios de comunicación o de las organizaciones de la sociedad civil – funcionen adecuadamente, es necesario que cuenten con información veraz, relevante, completa y oportuna.

Afortunadamente, en los últimos dos años se ha fortalecido en la región una saludable tendencia a legislar en este sentido, y son cada vez más los países que cuentan con leyes en la materia o con proyectos con algún nivel de debate social y/o legislativo. La Argentina ha ido a la vanguardia de esta tendencia, a través de la tarea llevada a cabo conjuntamente por la sociedad civil y la Oficina Anticorrupción desde el año 2000, cuyos aspectos destacados se describen en este capítulo.

4.a. Elaboración del anteproyecto

El anteproyecto de la OA se elaboró tomando como base distintos proyectos existentes en el ámbito legislativo y en diversas fuentes del derecho comparado.

De la Cámara de Diputados de la Nación, se analizaron principalmente los proyectos de Elisa Carrió y Alfredo Bravo (4971-D-98); Nilda Garré y Mario Fadel (7076-D-98) Alfredo Bravo y otros (1034-D-99); Elisa Carrió (1429-D-00, con Dictamen de Comisión del 07/07/00) Alejandro Nieva y Jesús Rodríguez (2217-D-00); Marta Palou y Mario Das Neves (3286-D-00) y Simón Hernández (3449-D-00)

Del Senado de la Nación, se consideraron los proyectos de Antonio Berhongaray (0016-S-98) y Luis Molinari Romero (12-S-01).

Del ámbito de la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires se estudió el proyecto presentado en la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires por los entonces Diputados de la Ciudad, Marta Oyhanarte y Aníbal Ibarra, origen de la Ley 104 —Ley de Acceso a la Información— de la Ciudad de Buenos Aires. Este proyecto fue la base de la propuesta presentada a debate a través del procedimiento de EPN.

De la legislación comparada se utilizó como fuente más destacada la *Freedom of Information Act* (de 1966), de los Estados Unidos de América, y sus enmiendas.

4.b. Difusión del anteproyecto

Se publicaron avisos institucionales en los diarios *La Nación* y *Clarín* y se difundió a través de Internet, poniendo a consideración de los interesados el borrador de anteproyecto en los sitios web de la OA (www.anticorrupcion.gov.ar) y del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (www.jus.gov.ar), a través de los cuales se recibieron opiniones por correo electrónico.

4.c. Realización de talleres de trabajo

Taller para periodistas:

“El Acceso a la Información como Mecanismo para Mejorar la Transparencia de los Actos Públicos”, co-organizado por la DPPT de la OA, INFOCIVICA —agencia de noticias cívicas de la Fundación Poder Ciudadano— y la Fundación Konrad Adenauer. (13 y 14 de junio de 2000).

Taller de trabajo N° 1

Participantes: Representantes de empresas (4 de junio de 2001, por la mañana)

Taller de trabajo N° 2

Participantes: Representantes de empresas de medios de comunicación (4 de junio de 2001, por la tarde).

Taller de trabajo N° 3

Participantes: Periodistas (5 de junio de 2001)

Taller de trabajo N° 4

Participantes: Académicos y representantes de Organizaciones No Gubernamentales (6 de junio de 2001)

Taller de trabajo N° 5

Participantes: Funcionarios Públicos que administran información crítica del Estado (4 de julio de 2001).

Este último taller fue convocado especialmente, luego de que numerosos funcionarios encargados de administrar información crítica del Estado se comunicaran con la OA, manifestando su preocupación por las dificultades frente a la eventual implementación de una ley de acceso a la información. Por esta razón se organizó este taller especial, en el que se debatió acerca de las regulaciones en conflicto, las dificultades que conspirarían contra la aplicación eficiente de una ley de acceso a la información (obstáculos de tipo tecnológico, burocrático, falta de presupuesto, escasa capacitación, etc.), y las posibles soluciones para su viabilidad.

Temario de los talleres

- Necesidad de una Ley de Acceso a la Información en la República Argentina.
- Quiénes pueden solicitar y recibir información del Estado y quiénes deben brindarla.
- Información disponible
- Excepciones (causales por las cuales el Estado puede negarse a brindar la información requerida).
- Procedimiento para acceder a la información.
- Denegatoria o falta de respuesta por parte del Estado y recursos.
- Arancelamiento.
- Fortalezas y debilidades del Estado para la eventual puesta en práctica de una ley de acceso a la información.
- Funcionarios responsables de brindar la información.
- Superposición y/o incompatibilidades entre los organismos públicos respecto de los sistemas de almacenamiento y administración de la información. Necesidad de unificación de dichos sistemas.

Participantes de los talleres de trabajo del Procedimiento de EPN para debatir el proyecto de ley de acceso a la información pública (4, 5, 6 de junio – 7 de julio de 2001).

ACADÉMICOS

Dra. Cayuso, Susana – Universidad de Buenos Aires (UBA)

Dr. Godoy, Indalecio – Universidad de San Andrés (UDESA)

Dr. Rejtman Farah, Mario – Universidad de Buenos Aires (UBA)

Dr. Saba, Roberto – Universidad de Palermo (UP)

ADMINISTRACIÓN PÚBLICA NACIONAL

Administración Federal de Ingresos Públicos

Banco Central de la República Argentina

Banco de la Nación Argentina

Comisión Nacional de Comunicaciones

Contaduría General de la Nación

Dirección General del Archivo General de la Nación

Dirección Nacional de Aduanas

Ente Nacional de Obras Hídricas y Saneamiento

Ente Nacional de Regulación Eléctrica

Ente Nacional Regulador del Gas

Instituto Nacional de Estadísticas y Censos

Instituto Nacional de la Propiedad Industrial

Instituto Nacional de Tecnología Industrial

Jefatura de Gabinete de Ministros
Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires: CEDOM
Ministerio de Economía: INFOLEG
Ministerio de Relaciones Exteriores
Órgano de Control de las Concesiones de Acceso a la Ciudad de Buenos Aires
Presidencia de la Nación
Procuración del Tesoro de la Nación
Secretaría de Comunicaciones
Secretaría de Justicia y Asuntos Legislativos
Secretaría de la Gestión Pública: CRISTAL
Sindicatura General de la Nación

CONSULTORAS

Mora y Araujo & Asociados
Dagnino Pastore, Costa y Asociados

EMPRESAS

Bayer Argentina
Cargill
Impsa
Laboratorios Bago
Massalin Particulares
Merck Sharp & Dohme
Monsanto
Nestle Argentina
Perez Companc
Roche

MEDIOS DE COMUNICACIÓN

Buenos Aires Herald
Clarín
Diarios y Noticias
Editorial Perfil

ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES

Asociación Civil Cruzada Cívica
Asociación Conciencia
Asociación por los Derechos Civiles
Asociación Vecinal Belgrano "C" Manuel Belgrano
Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS)
Compromiso Ciudadano
Consumidores Libres
Foro de Estudios Sobre la Administración de Justicia (FORES)
Foro Social para la Transparencia
Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN)
Fundación Poder Ciudadano

Fundación Ricardo Rojas
Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales (INECIP)
Unión de Usuarios y Consumidores

OTRAS ORGANIZACIONES

Asociación Industriales Metalúrgicos de la República Argentina (ADIMRA)
Cámara Argentina de Comercio
Colegio de Escribanos de la Capital Federal
Colegio Público de Abogados de la Capital Federal
Instituto para el Desarrollo Empresarial de la Argentina (IDEA)

PERIODISTAS

Dergarabedian, César (INFOSIC)
Etchevers, Martín (Clarín)
Hazan, Luciano (Diario Judicial)
O'Donnell, Santiago (La Nación)
Santorio, Daniel (Clarín)
Sosa Mendoza, Eugenio (Clarín)

4.d. Realización de entrevistas personales

Al igual que en el caso del proyecto de ley de publicidad de la gestión de intereses, funcionarios de la OA recibieron opiniones de distintos actores sociales en entrevistas personales.

Una de las reuniones de trabajo más destacadas fue la que tuvo lugar el día 28 de junio de 2001, con el entonces Relator Especial de Naciones Unidas sobre Libertad de Opinión, Dr. Abid Hussain.

El Dr. Hussain apoyó todo intento de promover el acceso de la ciudadanía a la información pública y, enterado de la metodología del procedimiento de EPN, lo ponderó como un método eficaz y participativo para redactar un proyecto de Ley de Acceso a la Información que cuente con legitimidad y calidad técnica. El Dr. Hussain destacó que, someter a debate público un proyecto de ley, permite mejorar la calidad de la democracia, así como la de la norma en cuestión. Según sus propias palabras: “en la democracia, muchas veces el procedimiento es más importante que el resultado”.

El 16 de Agosto de 2001 se realizó asimismo una reunión de trabajo sobre Acceso a la Información Pública co-organizado por el Foro de Acciones de Interés Público (integrado por el Centro de Estudios Legales y Sociales, la Fundación Poder Ciudadano y la Clínica Jurídica de la Universidad de Palermo), la Asociación Periodistas y la Oficina Anticorrupción.

Con fecha 11 de octubre de 2001, el presidente del Banco Central de la República Argentina, mediante un dictamen enviado a través de correo postal, hizo llegar una serie de recomendaciones técnicas respecto de la normativa en elaboración, aportando al procedimiento de EPN, valiosas y oportunas consideraciones que luego fueron analizadas para la redacción del proyecto definitivo.

4.e. Compilación y análisis de la información y desarrollo del proyecto definitivo

El procedimiento de EPN para redactar el proyecto de ley de acceso a la información concluyó formalmente en el mes de septiembre de 2001.

Finalizada la consulta, se conformó un grupo más reducido de especialistas⁹, quienes evaluaron los aportes recibidos y delinearon la letra del proyecto definitivo.

4.f. Cronología de la campaña por el acceso a la información en la Argentina (años 2002-2003)¹⁰

En diciembre de 2001, la OA envió el expediente del procedimiento de EPN al Ministro de Justicia y Derechos Humanos para su consideración y elevación al Presidente de la Nación. El 18 de marzo de 2002, el proyecto de ley de acceso a la información fue suscripto por el Poder Ejecutivo y enviado a la Cámara de Diputados para su tratamiento.

Una vez en la Cámara Baja, el proyecto fue girado a las Comisiones de Asuntos Constitucionales y de Libertad de Expresión, siendo la primera la que llevó primordialmente la tarea de analizar y redactar el proyecto definitivo, tomando en cuenta el texto del Poder Ejecutivo así como los proyectos presentados por otros legisladores. De las reuniones de Comisión participaron muchas de las organizaciones de la sociedad civil que tuvieron protagonismo en el procedimiento de EPN, así como representantes de la OA. Finalmente, se acordó un texto que —si bien es

9 Este grupo de trabajo estuvo compuesto por José Massoni, Roberto de Michele, Mario Rejtman Farah, Ricardo Caracciolo, Roberto Saba, Nicolás Raigorodsky, Néstor Baragli y Nicolás Dassen.

10 Parte de este capítulo es una transcripción del artículo “Acceso a la Información en la República Argentina”, por Néstor Baragli, Nicolás Raigorodsky y Nicolás Gómez. Publicado en Revista *Probidad* —www.probid.org—, edición N° 23, junio de 2003.

perfectible— contempla los principios fundamentales de transparencia y apertura que fueron el espíritu de esta empresa común entre la sociedad civil y la OA.

El 8 de mayo de 2003, este proyecto obtuvo media sanción de la Cámara de Diputados, ingresando al Senado siete días después para su tratamiento.

Para que el lector comprenda cabalmente la esforzada tarea que se viene desarrollando en la promoción de la regulación y efectivo ejercicio del derecho de acceso a la información, realizaremos una sintética enumeración de algunas de las acciones llevadas a cabo luego de efectuado el procedimiento de EPN¹¹:

Año 2002:

8 de abril: El Director de Planificación de Políticas de Transparencia de la OA, Dr. Roberto de Michele, envía una carta al Presidente de la Comisión de Asuntos Constitucionales de la Cámara de Diputados, Dr. Juan Manuel Urtubey, solicitando una audiencia con los integrantes de dicha Comisión para explicar el proceso de elaboración del proyecto de ley de acceso a la información y ofreciendo la colaboración de la OA para su tratamiento.

Mayo: El *Cabildo Abierto Ciudadano* (conformado por diversas ONG) presenta las “Leyes de Mayo”. Entre las normas propuestas se encuentra la Ley de Acceso a la Información producto del procedimiento de EPN.

30 de mayo: Se realiza el *Ier Taller de Acceso a la Información*, co-organizado por la Fundación Konrad Adenauer y las abogadas Dolores Lavalle Cobo, Marta B. Rovere y Cornelia Schmidt-Liermann. Las recomendaciones surgidas del Taller se enviaron a la Comisión de Asuntos Constitucionales de la Cámara de Diputados.

17 de julio: El Director de Planificación de Políticas de Transparencia de la OA, Dr. Roberto de Michele, envía cartas a numerosos Diputados integrantes de la Comisión de Asuntos Constitucionales, ofreciendo asistencia técnica por parte de la OA y adjuntando sugerencias, críticas y aportes respecto de un borrador de dictamen realizado por dicha Comisión.

23-24 de julio: The British Council de la Argentina organiza un semina-

11 Para esta descripción de acciones se ha tomado como base el excelente documento “*Acelerando el Proceso de Sanción del Proyecto de Ley de Acceso a la Información Pública*”, elaborado por María Barón, del Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC). 17 de abril de 2003.

rio regional sobre gobernabilidad y da impulso a la ley de acceso a la información (*SOCIUS: Seminarios Organizados por el British Council Acerca de Ciudadanos y Estado en el Siglo 21 – Seminario sobre Gobernabilidad y Transparencia*. British Council, Buenos Aires, 23 y 24 de julio de 2002).

25 de julio: Integrantes de la Fundación CIPPEC se reúnen con la Comisión de Libertad de Expresión de la Cámara de Diputados.

31 de julio: La Comisión de Asuntos Constitucionales de la Cámara de Diputados emite un dictamen, habiendo creado una subcomisión para tratar el tema, tomando las recomendaciones de las organizaciones de la sociedad civil (especialmente de CELS e INECIP) y de la OA.

4 de septiembre: Aproximadamente veintidós organizaciones de la sociedad civil envían cartas de adhesión a la propuesta del Presidente del Bloque Radical, Dip. Horacio Pernasetti (Catamarca) para que se trate el proyecto. También se enviaron 31 cartas firmadas por ciudadanos independientes que adhirieron al Proyecto.

10 de septiembre: Un número de aproximadamente veintitrés organizaciones envían cartas al Presidente de la Cámara de Diputados, Dr. Eduardo Camaño (Partido Justicialista – Buenos Aires), para solicitarle el pronto tratamiento y sanción del Proyecto de ley.

10 de septiembre: Las organizaciones de la sociedad civil se reúnen con el Diputado Juan Manuel Urtubey (Partido Justicialista –Salta), Presidente de la Comisión de Asuntos Constitucionales. Participan de la reunión las organizaciones CIPPEC, Poder Ciudadano, IDEA, Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN) y Compromiso Ciudadano.

13 de septiembre: Las organizaciones de la sociedad civil envían cartas de adhesión a la propuesta del Presidente del Bloque Justicialista, Dip. Humberto Roggero (Córdoba) para que se trate el proyecto. También se envían cartas firmadas por ciudadanos independientes que adhirieron al proyecto.

13 y 14 de septiembre: Se realiza el *V Coloquio FARN* (organizado por la Fundación Ambiente y Recursos Naturales) en la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires. Dentro del marco del Coloquio, se lleva a cabo un taller especializado sobre Derecho de Acceso a la Información Pública con el objeto de elevar recomendaciones en la materia a funcionarios públicos y a los candidatos presidenciales para las elecciones del 2003. Estas recomendaciones fueron ampliamente difundidas.

17 de septiembre: Las organizaciones de la sociedad civil envían cartas de adhesión al Proyecto dirigidas al Presidente del Interbloque Federal, Dip. Alberto Natale (Demócrata Progresista – Santa Fe). También se envían cartas firmadas por ciudadanos independientes que adhirieron al proyecto en el *V Coloquio FARN*.

19 de septiembre: Las organizaciones CIPPEC y Asociación por los Derechos Civiles (ADC) se reúnen con la Senadora Margarita Escudero (PJ – Salta) para solicitarle su apoyo e impulso al Proyecto cuando éste llegue al Senado.

27 de septiembre: Las organizaciones se reúnen con el Presidente de Senado, Dr. Juan Carlos Maqueda (PJ – Córdoba). Participaron de la reunión las organizaciones CIPPEC, Poder Ciudadano, FARN, Foro Social por la Transparencia, Compromiso Ciudadano, INECIP, Asociación Periodistas, Asociación Conciencia, Fundación Compromiso y Asociación por los Derechos Civiles.

23 de octubre: Las organizaciones se reúnen con el Senador Jorge Pedro Busti (PJ – Entre Ríos), Presidente de la Comisión de Acuerdos. Participaron de la reunión las organizaciones CIPPEC, Asociación Periodistas, Grupo Sophia, Asociación por los Derechos Civiles.

24 de octubre: Reunión con el Senador Pablo Walter (Fuerza Republicana -Tucumán). Participan de la reunión las organizaciones Fundación Konrad Adenauer, CIPPEC y Asociación de Reflexión Estratégica Argentina (AREA).

26 de octubre: La Fundación Iniciativa organiza el Seminario *Creando el Cambio* que incluye el taller “Derecho de Acceso a la Información”, a cargo de la Fundación CIPPEC.

30 de octubre: Se realiza el *II Taller de Acceso a la Información* co-organizado por la Fundación Konrad Adenauer y las abogadas Dolores Lavalle Cobo, Marta B. Rovere y Cornelia Schmidt-Liermann. El Taller tiene por objeto analizar el funcionamiento de las normas relativas al acceso a la información a nivel local, identificar los obstáculos al acceso y elaborar recomendaciones para superar estos obstáculos.

30 de octubre: Las organizaciones integrantes del *Consejo de Seguimiento de las Acciones para la Reforma Política del Acuerdo Federal* (CIPPEC, Asociación Conciencia, Fundeco, Foro Social para la Transparencia) envían una carta al Ministro del Interior, Jorge Matzkin solicitándole la inclusión del Proyecto de ley en el temario de sesiones extraordinarias.

Entre el 30 de octubre y el 15 de noviembre: Las organizaciones (aproximadamente quince) envían cartas al Presidente Eduardo Duhalde para solicitarle que incluya el Proyecto de Ley de Acceso a la Información en el temario del período de sesiones extraordinarias, haciendo referencia al Acuerdo Federal por el cual el Presidente y los gobernadores se comprometían a la aplicación efectiva del derecho del ciudadano reconocido constitucionalmente de acceder a la información pública.

Entre el 31 de octubre y el 2 de noviembre: Las organizaciones Poder Ciudadano y CIPPEC, entre otras, exponen en un panel respecto del acceso a la información en el *Primer Foro Internacional de Mujeres contra la Corrupción*.

7 de noviembre: Las organizaciones integrantes del Consejo de Seguimiento de las Acciones para la Reforma Política del Acuerdo Federal (CIPPEC, Asociación Conciencia, Fundeco, Foro Social para la Transparencia) envían una carta al Jefe de Gabinete, Dr. Alfredo Atanasof solicitándole la inclusión del Proyecto de ley en el temario de sesiones extraordinarias.

13 de noviembre: Reunión con la Senadora Mabel Müller (PJ – Bs As). Participan de la reunión las organización FARN, CIPPEC y Asociación Conciencia, quienes le requieren a la Senadora que le solicite al Presidente la inclusión del Proyecto de ley en el temario de sesiones extraordinarias.

15 de noviembre: Las organizaciones FARN, Poder Ciudadano y CIPPEC participan de un Seminario sobre Acceso a la Información y participación ciudadana organizado por el gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

21-24 de noviembre: Las organizaciones ADC, Poder Ciudadano y CIPPEC participan de un Seminario sobre Acceso a la Información en América Latina, en Ciudad de México.

5 de diciembre: Las organizaciones se reúnen con el Dr. Juan Carlos Mazzón (Jefe de la Unidad Presidente – Secretario Privado del Presidente) para solicitarle que el Proyecto sea incluido en el temario de sesiones extraordinarias por medio de un decreto complementario del Poder Ejecutivo. Participan de la reunión las organizaciones: CIPPEC, Poder Ciudadano, Ciudadanos por el Cambio, Asociación por los Derechos Civiles, Fundación Compromiso, Fundación Cambio Democrático, CELS, Grupo Innova.

6 de diciembre: Las organizaciones se reúnen con el Ministro de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos de la Nación, Dr. Juan José Alvarez, y los integrantes de la OA para pedirle al Ministro que el Poder Ejecutivo impulse la sanción de la ley durante el período de sesiones extraordinarias. Participan de la reunión las organizaciones Foro Social por la Transparencia, CIPPEC, Grupo Sophia, ACDE, INECIP, Ciudadanos por el Cambio, FARN, FORES, Poder Ciudadano, Foro del Periodismo Argentino, Centro para la Responsabilidad Social, CARITAS, Fundación Konrad Adenauer.

10-12 de diciembre: La organización Diálogo Interamericano realiza un seminario de dos días en Buenos Aires, en el cual invita a legisladores y funcionarios de América latina a debatir el tema. (*Acceso a la Información en las Américas*. Un proyecto de Inter-American Dialogue, en colaboración con la Oficina del Relator Especial para la Libertad de Expresión de la Organización de los Estados Americanos. Co-organizada por la Asociación por los Derechos Civiles y el Centro de Estudios Legales y Sociales).

16 de diciembre: La OA organiza una videoconferencia para intercambio de experiencias e información sobre la regulación, en la República Argentina y los Estados Unidos de América, en materia de acceso a la información. Esta conferencia es organizada conjuntamente con la Oficina de Ética de los EE.UU., en el marco del *Acuerdo sobre Eficiencia y Transparencia en la Gestión del Gobierno*, suscrito entre el Gobierno de los Estados Unidos de América y el Gobierno de la República Argentina el 14 de junio de 2000. La videoconferencia tiene lugar en la Embajada de los Estados Unidos de América en la Argentina.

18 de diciembre: Segunda reunión con el Ministro Juan José Álvarez, a raíz de la no inclusión del Proyecto de ley en el decreto complementario (Decr. N° 2591) que amplía el temario de sesiones extraordinarias. Participan de la reunión las organizaciones Poder Ciudadano, CIPPEC, Grupo Sophia, CELS, Ciudadanos por el Cambio.

Durante todo el 2002: Las organizaciones Conciencia, Foro Social por la Transparencia, CIPPEC y Fundeco participaron del *Consejo de Seguimiento de las Acciones de Reforma Política del Acuerdo Federal*, trabajando para impulsar la sanción del Proyecto de Ley.

Durante todo el 2002: Las organizaciones Conciencia, CIPPEC, Foro Social por la Transparencia participan de la *Mesa Sectorial de Reforma Política del Diálogo Argentino*, trabajando para que el derecho de acceso a la información sea considerado entre las prioridades de la *Mesa del Diálogo Argentino*. Finalmente, el derecho de acceso es considerado una urgencia a resolver y la Mesa tomó medidas de apoyo tendientes a la inclusión del Proyecto en sesiones extraordinarias.

Durante todo el 2002: CIPPEC organiza una red de cien voluntarios que realizan llamados telefónicos todos los martes y miércoles del año parlamentario a los despachos de los legisladores, exigiéndoles el voto a la ley de acceso a la información.

Año 2003:

27 de enero: La *Mesa del Diálogo Argentino* resuelve recolectar las firmas de los legisladores que están a favor de una pronta sanción de la ley de acceso a la información pública. La iniciativa dura un mes y medio lográndose la adhesión de 160 diputados. Muchos legisladores colaboran en la recolección de las firmas, demostrando un alto compromiso con el Proyecto.

1 de abril: Las organizaciones CELS, Poder Ciudadano, FARN, ADC, Mesa del Diálogo y CIPPEC se reúnen con el presidente de la Cámara de Diputados para acelerar la sanción de la ley.

15-17 de abril: The British Council en la Argentina organiza una serie de encuentros entre ONGs, periodistas, funcionarios, legisladores y Andrew Puddephatt (Director de la ONG *Article 19*) sobre acceso a la información pública.

8-15 de mayo: El 8 de mayo de 2003 el proyecto obtuvo la media sanción de la Cámara de Diputados, ingresando al Senado para su tratamiento el 15 de mayo. Ese mismo día fue asignado a las comisiones de Asuntos Constitucionales (que es la Comisión denominada “madre”), de Sistemas, Medios de Comunicación y Libertad de Expresión, y de Asuntos Administrativos y Municipales.

17 de junio: El Director de Planificación de Políticas de Transparencia de la OA, Dr. Nicolás Raigorodsky, envía una carta a la Presidente de la Comisión de Asuntos Constitucionales de la Cámara de Senadores, Dra. Cristina Fernández de Kirchner, explicando el proceso de elaboración del proyecto de ley de acceso a la información y ofreciendo la colaboración de la OA para su tratamiento.

30 de junio: La Dra. Marta Oyhanarte es designada Subsecretaria para la Reforma Institucional y el Fortalecimiento de la Democracia, dependiente de la Jefatura de Gabinete de Ministros. De inmediato, y tomando como base el trabajo realizado por las organizaciones de la sociedad civil y la OA, elabora un proyecto de Decreto que regula, entre otras cosas, el acceso a la información pública, la publicidad de la gestión de intereses, el procedimiento de EPN y las Audiencias Públicas. Este Decreto será el 1172/03, de *Mejora de la Calidad de la Democracia y de sus Instituciones*.

3 de diciembre: El Presidente de la Nación, Dr. Néstor Kirchner, suscribe el Decreto 1172/03 (*Mejora de la Calidad de la Democracia y de sus Instituciones*), cuyo ámbito de aplicación alcanza al Poder Ejecutivo Nacional, y por el cual se aprueban los Reglamentos Generales de Audiencias Públicas, de Publicidad de la Gestión de Intereses, de Elaboración Participativa de Normas, de Acceso a la Información Pública y de Reuniones Abiertas de los Entes Reguladores de Servicios Públicos.

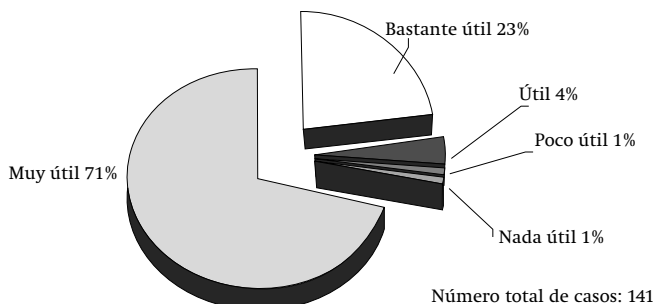
Procedimiento de EPN

Evaluación de los Talleres sobre los anteproyectos de ley de publicidad de la gestión de intereses (“lobby”) y de acceso a la información

Resultados de la encuesta

Pregunta 1

¿Cree Ud. que este mecanismo de consulta (EPN) es útil a fin de incrementar el nivel de transparencia de la gestión?



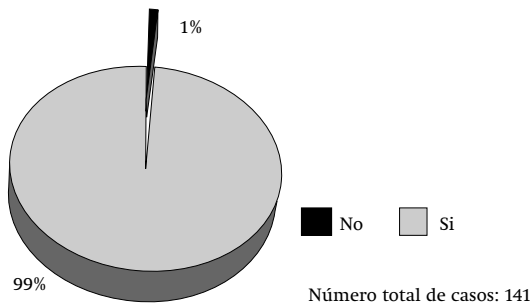
Procedimiento de EPN

Evaluación de los Talleres sobre los anteproyectos de ley de publicidad de la gestión de intereses (“lobby”) y de acceso a la información

Resultados de la encuesta

Pregunta 2

¿Está Ud. de acuerdo con la utilización de este mecanismo para otras propuestas legislativas?



La ley de acceso a la información, un poco más cerca

La cartera de Justicia realizó una serie de talleres en los que varios sectores de la sociedad estudiaron un anteproyecto de ley para operativizar este derecho constitucional.

Finalizó en el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos la serie de talleres en los que se trabajó sobre un anteproyecto de ley de acceso a la información con la participación de académicos, empresarios de medios, organizaciones no gubernamentales, estudios jurídicos, periodistas y funcionarios de órganos de la administración que manejan importantes caudales de datos.

El trabajo organizado por la Oficina Anticorrupción (OA) y la Secretaría de Justicia y Asuntos Legislativos, que propone una amplísima legitimación para exigir la información que produce la administración con los impuestos de los contribuyentes, se basó en la discusión sobre la necesidad o no de la norma y en el debate sobre cada uno de los puntos del anteproyecto expuesto a recibir críticas y halagos.

La ley busca mejorar la transparencia de los actos públicos al garantizar a la ciudadanía el derecho a peticionar la información producida por la administración central y descentralizada, y de esa manera operativizar los preceptos constitucionales que lo garantizan.

Precisamente, las mayores dudas que plantearon algunos académicos en la última de las reuniones fue sobre la naturaleza del derecho consagrado en la Carta Magna: muchos de los participantes explicaron que no era necesario reglamentarlo, porque se trataba de un derecho operativo. Otra de las ideas fue la de proponer solamente un decreto que hiciera al derecho "más amigable al ciudadano".

Otros, en cambio, hicieron hincapié en la necesidad de una ley para reforzar un derecho que en realidad nadie ejerce; y cada uno de los participantes comentó sus experiencias personales al solicitar información de los distintos órganos de la administración, en general sin resultados satisfactorios.

Mientras que la Secretaría de Justicia que encabeza Melchor Cruchaga está a punto de sacar el decreto reglamentario de la ley de hábeas data para que lo firme el presidente Fernando de la Rúa, se estudió la necesidad de adaptar el proyecto de ley de acceso a la información a las normas que regulan la seguridad interior, y a las distintas leyes secretas que no son pocas en el ordenamiento jurídico.

Uno de los temas que tampoco quedó afuera fue el de los recursos que necesitará el Estado para instalar bases de datos idóneas para organizar la información pasible de ser solicitada. Además, fue fuerte el consenso de quienes participaron para imitar el sistema FOIA (Freedom of Information Act) vigente en Estados Unidos, por el cual toda la información disponible está publicada en distintos índices en Internet.

Respecto del silencio de la administración, desarrollado en el artículo 6 del anteproyecto, se planteó la posibilidad de compatibilizarlo con el artículo 25 de la ley 19549 de Procedimientos Administrativos.

Otra de las cuestiones desarrolladas durante los encuentros en el piso 11 de la cartera de Justicia, que fueron encabezados por Cruchaga, el titular de la OA, José Massoni; y el director de Transparencia de la OA, Roberto de Michele; fue la de extender la aplicación de la ley a los poderes Legislativo y Judicial.

Por otra parte, surgió la idea de realizar nuevas reuniones para escuchar al Defensor del Pueblo, al Ministerio Público, y a organismos como la Comisión Nacional de Valores, la Fiscalía Nacional de Control Administrativo y la Página Cristal de la Secretaría de la Función Pública (dependiente de la Jefatura de Gabinete).

Aunque aseguran que el resultado de los talleres fue positivo, en el Departamento de Planificación de Políticas de Transparencia de la OA, que encabeza De Michele, informaron a Diariojudicial.com que no imaginaron una discusión tan intensa respecto a la necesidad o no de la ley; sobre todo después de hacer una comparación con el anteproyecto de ley de Lobby (que fue realizado a través del mismo procedimiento de apertura del proyecto a la sociedad a través de la denominada "EPN"), que suponían más polémico.

Para saber de qué se trata

Mientras en la Argentina de mediados de los años 60 políticos y militares conspiraban en el máximo de los secretos contra un gobierno constitucional, en los Estados Unidos el Congreso intentaba salvar a su clase política del descrédito por la Guerra de Vietnam. El recurso, en lugar del golpe de Estado y censuras a la prensa, fue la sanción en 1966 de una ley de libertad de la información pública, la Freedom of Information Act (FOIA).

En la Argentina, la legislación nacional todavía no garantiza el acceso a la información. Sin embargo, en un sistema republicano como el nuestro es imperiosa la necesidad de un marco legal que regule este derecho. La sociedad civil debería tener en sus manos el control de los actos de la administración del Estado, y solo puede ejercerlo si cuenta con el conocimiento, en debido tiempo y forma, de toda la actividad que se realiza dentro de la esfera pública.

Libertad de información

Los numerosos intentos de algunos de los legisladores en los últimos años se vieron, hasta ahora, frustrados por los tiempos y las disidencias que exige el demorado proceso legislativo. En este sentido, como medida para acelerar la sanción de una ley de este tipo, la OA tomó la iniciativa y próximamente presentará un anteproyecto de parte del Poder Ejecutivo, consensuado con organizaciones civiles como el Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (Cippec), Poder Ciudadano, el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) y el Foro de Estudios sobre la Administración de Justicia (Fores).

Una norma de esta naturaleza idealmente debiera reflejar un doble espíritu. En primer lugar, el principio de publicidad, en virtud del cual se asegura la divulgación de los actos de gobierno a través de la rendición de cuentas a la sociedad civil. En segundo lugar, y como consecuencia de ello, la sociedad debe tener el derecho de buscar, recibir y difundir aquellos actos que no fueron divulgados por parte del Estado. Es decir, cuanto más información se ponga a disposición del público, menos ardua será la tarea del propio Estado de proveer el resto. Sin embargo, de ningún modo el ejercicio de este derecho es ilimitado, y estas restricciones tendrían que enumerarse en la misma ley; por ejemplo, cuando se afecte la vida privada de terceros o cuando se ponga en riesgo la estabilidad financiera de la Nación o la seguridad nacional.

Las convenciones internacionales suscriptas por la Argentina, y que según el artículo 75, inciso 22 de la Constitución tienen jerarquía superior a las leyes, son claras en este sentido. La Convención Americana sobre Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos establecen que este derecho comprende "la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones de toda índole". También lo han hecho la Corte Interamericana de Derechos Humanos mediante una opinión consultiva (5/85) y el Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de 1994 sobre la compatibilidad de las leyes de desacato.

Rendición de cuentas

La ciudad autónoma de Buenos Aires y la provincia del Chubut han dado un primer paso con la reglamentación de este derecho a través de las leyes 104/98 y 3764, respectivamente. Pero este marco legal debe estar acompañado de una campaña de información dirigida tanto a los propios funcionarios de cada dependencia de los poderes del Estado, respecto a la clase de información que se debe proveer, cuanto a la sociedad en su conjunto, sobre qué tipo de información tiene derecho a solicitar. Y en este sentido, las dos iniciativas han alcanzado parcialmente sus objetivos.

Para sancionar normas como esta se necesita una profunda voluntad política de modificar la costumbre de los gobernantes de rendir cuentas a sus propios partidos antes que a la sociedad civil, y al mismo tiempo se requiere un proyecto claro de implementación de la medida. Quizá con la sanción de una ley de derecho a la información la ciudadanía tenga oportunidad de iluminar las conductas de quienes gobiernan en su nombre.

Por María Baron*
Para *La Nación*

*María Baron es investigadora del Área de Reforma del Sector Público de CIPPEC y autora de Directorio legislativo. Quiénes son nuestros legisladores y cómo nos representan.

Editorial

Negar la democracia

En la última sesión ordinaria del año, los diputados de la Nación fracasaron en el intento de dar media sanción al proyecto de ley de acceso a la información pública, herramienta clave en la lucha contra la corrupción y por el fortalecimiento de la transparencia en la gestión de gobierno.

En una maratónica jornada, los diputados aprobaron casi 700 proyectos normativos, pero en el momento en que correspondía tratar la iniciativa de ley de acceso a la información, la Cámara quedó sin quórum por el retiro sorpresivo y simultáneo de varios legisladores, con lo cual resultaron imposibles la consideración y la sanción del proyecto.

La pronta sanción de una ley que garantice el ejercicio del derecho de todo ciudadano a solicitar información y el deber concomitante de la autoridad de brindársela constituye hoy un reclamo extendido de nuestra sociedad. Numerosas iniciativas y foros que congregan a diversos sectores de nuestra comunidad, tales como la Mesa Ampliada del Diálogo Argentino, las Leyes de Mayo impulsadas por el Cabildo Abierto Ciudadano y el Foro Social para la Transparencia o el Coloquio Anual de FARN, entre otras, subrayan que el acceso a la información es una condición central para el fortalecimiento de la democracia. En ese escenario, y ante la falta de media sanción de la ley, más de 200 organizaciones de la sociedad civil emitieron una declaración titulada “Negar la información es negar la democracia”, en la que solicitan al presidente de la Nación que incluya el tratamiento de este tema en las sesiones extraordinarias del Congreso.

En ese comunicado, las organizaciones ciudadanas destacan que el derecho de acceder a la información está reconocido en varios de los tratados sobre derechos humanos que tienen jerarquía constitucional y que están mencionados en el artículo 75, inciso 22, de nuestra ley suprema, como también en los artículos 41 y 42 de la Constitución nacional. Sin embargo, no se ha avanzado hacia la instrumentación de mecanismos que garanticen su ejercicio efectivo por parte de la ciudadanía.

Claramente, es necesario contar con una ley que institucionalice procedimientos específicos de acceso a la información. Hoy, el acceso de los ciudadanos a la información de carácter público depende de la buena voluntad y discrecionalidad del funcionario de turno. El gran desafío es construir modalidades de participación y el acceso a la información es una de ellas, provista de soportes institucionales y jurídicos, a partir del reconocimiento de derechos y sobre la base de un criterio de legalidad y no de oportunidad o discrecionalidad estatal. La sanción de este proyecto de ley contribuirá a que el derecho constitucional de acceder a la información no sea vulnerado y fomentará la transparencia en la gestión del Estado y la credibilidad de las instituciones.

La necesidad de avanzar en este campo ha sido igualmente reconocida por los responsables del poder político. Vale señalar, en ese sentido, el Acuerdo Federal suscripto en febrero de 2002 con el objetivo de impulsar la reforma política, por el cual el presidente de la Nación y casi todos los gobernadores se comprometieron expresamente “a la aplicación efectiva del derecho del ciudadano, reconocido constitucionalmente, de acceder a la información pública...”

En este escenario, es poco comprensible la actitud de los diputados de la Nación. Si a ello se suma que el texto del proyecto en cuestión, formulado a través del innovador proceso de Elaboración Participada de Normas, llevado adelante por la Oficina Anticorrupción durante 2001, cuenta con el consenso de todos los sectores de la sociedad que intervinieron en dichas consultas, la demora en la media sanción de esta norma resulta inadmisibles.

Como se ha señalado anteriormente, el ejercicio de este derecho es central en la construcción de una democracia participativa. La posibilidad de acceder a la información se inserta en un proyecto de democratización del poder y es una condición básica tanto para una participación pública significativa en los procesos de toma de decisión como para un efectivo control del ejercicio de los poderes públicos.

Es esencial que el Congreso de la Nación asuma su rol y brinde respuesta a este clamor de transparencia y apertura de la sociedad argentina. Está ahora en manos del presidente de la Nación la posibilidad de incluir este tema en las sesiones extraordinarias de la Cámara de Diputados. Es responsabilidad de los diputados avanzar en el dictado de la legislación que garantice a la ciudadanía el ejercicio de su derecho constitucional de acceder a la información pública.

Temas de la Justicia

Terminar con la cultura del secreto

Los políticos argentinos (o, para ser justos, la gran mayoría) siguen empeñados en manejar la cosa pública a espaldas de la gente.

Hay un proyecto de ley de acceso a la información, que habilitaría a todos los ciudadanos a solicitar y recibir información de cualquiera de los tres poderes del Estado, que cuenta con amplio respaldo de la sociedad civil, pero no consigue ser tratado en el Congreso.

Está listo para ser debatido en el recinto de la Cámara de Diputados desde hace medio año, pero su tratamiento se demoró primero por el juicio político a los miembros de la Corte, después por la diferida renuncia de Eduardo Duhalde y el nuevo cronograma electoral y finalmente por el receso estival.

No se trata de un proyecto cualquiera: fue confeccionado por la Oficina Anticorrupción (OA) mediante un novedoso sistema de Elaboración Participada de Normas, en el que todos los sectores vinculados con el ámbito de aplicación de la ley hicieron objeciones, observaciones y propuestas antes de la redacción final.

El derecho a la información está reconocido en la Constitución nacional, aunque, al no haber hasta ahora una ley de carácter federal que lo consagre expresamente, su ejercicio queda librado al arbitrio del funcionario de turno, y es prácticamente nulo para la mayoría de los argentinos.

La ciudad de Buenos Aires ya tiene una ley de acceso a la información que siguió el modelo de la Freedom of Information Act de los Estados Unidos y también poseen leyes de este tipo las provincias de Río Negro, Chubut y Jujuy.

En América latina, Chile, México, Panamá, Perú, Guatemala y Jamaica son pioneros en la materia.

Durante un seminario sobre Acceso a la Información organizado por el Inter-American Dialogue en diciembre último, el relator especial para la Libertad de Expresión de la OEA, Eduardo Bertoni, sostuvo que “las leyes de acceso a la información deben ser consideradas herramientas útiles para aumentar la transparencia de la gestión pública y para combatir la corrupción, uno de los grandes males que erosionan los sistemas democráticos”.

Académicos, integrantes de organizaciones no gubernamentales (ONG), legisladores y periodistas de algunos países de América latina, EE.UU. y el Reino Unido coincidieron en que la ley ayudará a terminar con la cultura del secreto que impera en varios países del continente.

Por esos días, cuando el Gobierno definía los temas de las sesiones extraordinarias, el ministro de Justicia, Juan José Álvarez, y el jefe de Gabinete, Alfredo Atanasof, se comprometieron ante un grupo de reconocidas ONG a que el Presidente firmaría un decreto para incluir ese proyecto. Sin embargo, la iniciativa nunca llegó a manos de Eduardo Duhalde. En despachos oficiales dicen que la Secretaría de Inteligencia del Estado (SIDE) y la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) rechazan la apertura de sus archivos.

El proyecto de ley, entre otros puntos, considera que toda la información oficial es pública, salvo la que expresamente se clasifique como reservada, y no exige al ciudadano que pide la información que explique el motivo de su solicitud.

Establece para los funcionarios un plazo máximo de 15 días hábiles para entregar el material requerido y dispone que ninguna información podrá mantenerse como reservada por un plazo máximo de 30 años contados desde su clasificación original.

A menos de dos meses y medio de las elecciones presidenciales, el PJ y la UCR dirimen sus diferencias internas en la justicia electoral y se pelean por el futuro reparto de cargos. No se ocupan de los temas que están más allá de sus narices.

Laura Zommer

Diputados aprobó el acceso a la información

La Cámara de Diputados aprobó ayer el proyecto de acceso a la información pública que permite a los ciudadanos acceder a datos de organismos oficiales y a información clasificada de más de 10 años que guarda el Estado.

El proyecto de acceso a la información, cuyo tratamiento había sido largamente postergado en el recinto, se aprobó en rápido trámite y sin discursos.

La iniciativa –girada al Senado– establece que toda persona tiene derecho a solicitar, acceder y recibir información de cualquier órgano público, Poder Legislativo, de la Auditoría de la Nación, de la Defensoría del Pueblo, del Poder Judicial y del Ministerio Público. Por lo tanto, todos estos organismos deberán dar sus actos a publicidad.

“El acceso a esta información es un mecanismo de control muy importante de los actos de gobierno, ya que permitirá que la transparencia se convierta en un arma de lucha efectiva contra la corrupción”, destacó la diputada Marcela Rodríguez (ARI).

Según establece la iniciativa, hay organismos que quedarán exceptuados en los casos de secreto industrial, comercial o financiero; cuando se trate de información que pudiere poner en riesgo el funcionamiento del sistema bancario, o cuando una ley del Congreso o un decreto presidencial disponga que dicha información es clasificada.

Esta iniciativa ha sido reclamada por organismos no gubernamentales, que ayer celebraron su aprobación. “Es el fruto de un gran esfuerzo por parte de las ONG; todavía falta la sanción del Senado, que esperamos que actúe con responsabilidad y rapidez”, sostuvo María Baron, directora del Área de Transparencia de Cíppec.

Una ley que apunta contra la cultura del secreto del Estado

Media sancion de Diputados a la Ley de Acceso a la Información Pública

La norma obliga a todo funcionario a entregar información en un plazo de 15 días hábiles. Además, tomarán estado público toda ley, decreto o documentos secretos que no sean reclasificados

La ley de Acceso a la Información Pública que la Cámara de Diputados aprobó ayer y pasó al Senado para su sanción, es un nuevo paso hacia la transparencia de los actos del Estado y la reforma política pendiente.

Cuando el Senado convierta en ley la iniciativa aprobada el jueves por unanimidad y a libro cerrado por Diputados, producirá resultados concretos contra la llamada "cultura" del secreto del Estado.

Por un lado, todo funcionario deberá contestar en el término de 15 días a cualquier pedido de información pública solicitada por un ciudadano. Y, por otro lado, doce meses después tomarán estado público todas las leyes, decretos y documentación secretos que tengan más de diez años y que no hayan sido expresamente reclasificados como secretos.

En realidad, esta ley lo que hace es reglamentar el derecho al acceso a la información consagrado en la reforma de la Constitución de 1994.

Hasta ahora, la respuesta a un pedido de información pública dependía del humor del funcionario de turno o implicaba iniciar un largo juicio para reclamar. Ahora, todo órgano del Gobierno, el Congreso, y la Justicia tiene 15 días hábiles para responder bajo la amenaza de ser sumariado severamente o querrellado. Excepcionalmente, el funcionario puede pedir 15 días más de prórroga.

Por ejemplo, muchos jueces se niegan hasta ahora a dar información a los periodistas en causas judiciales de interés público con la excusa de que no son parte del proceso. Ahora, si no rige el secreto de sumario, deberán responder.

El Estado sólo podrá rehusarse a contestar por excepciones como:

Información clasificada en forma fundamentada como reservada por "razones de defensa o política exterior".

"Información que pudiera poner en peligro el correcto funcionamiento del sistema financiero"

"Cuando se trate de secretos industriales, comerciales, financieros, científicos, técnicos que pertenezcan a la administración pública" o a terceros conseguidos por derechos o intereses legítimos.

"Cuando se trata de información referida a datos personales de carácter sensible".

El organismo de control de esta ley será el Defensor del Pueblo de la Nación.

Esta ley se inspira en el Acta de Libertad de Prensa de los Estados Unidos (Freedom of Information Act, FOIA) de 1976 y los pedidos de Washington de mayor transparencia pública en América latina.

Hace dos años, la OA del Ministerio de Justicia había iniciado un proceso de elaboración participativa de leyes que convocó a unas 200 organizaciones de la sociedad civil para consensuar este proyecto. Colaboraron ONG's como el Centro de Políticas de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC), Poder Ciudadano, la asociación Periodistas o el Foro de Periodismo Argentino (FOPEA).

La versión aprobada es producto de aportes del Gobierno y de los diputados Luis Molinari Romero, Elisa Carrió, Nilda Garré, Margarita Stolbizer y Alfredo Bravo, Fernanda Ferrero, Eduardo Camaño y Juan Manuel Urtubey, entre otros.

La ley no cambiará automáticamente una cultura del secreto de años en el Estado, pero, dicen los expertos, iniciará un camino hacia la rendición de cuentas.

Daniel Santoro

5. Logros del procedimiento de EPN

En una sociedad que ha padecido una gravísima crisis social, política y económica, como es el caso de la Argentina, resulta imprescindible construir alianzas entre la sociedad civil, el sector privado y el sector público, que permitan acordar políticas de Estado de largo plazo y restablecer los dañados lazos de confianza mutua.

El procedimiento de EPN permite, a través de la participación ciudadana, mejorar la calidad técnica y la legitimidad de la decisión final, tendiendo puentes y articulando la comunicación entre todos los sectores sociales.

En el caso de los procedimientos de EPN desarrollados por la Oficina Anticorrupción, nunca se hubieran logrado los excelentes resultados alcanzados sin la activa participación y el apoyo, a lo largo de todo el proceso, de diversos actores sociales, en particular de prestigiosas Organizaciones No Gubernamentales.

En efecto, tanto en la redacción de los proyectos como en su impulso legislativo, la OA trabajó de modo conjunto con numerosas ONG, en lo que consideramos una exitosa experiencia de cooperación entre el sector público y la sociedad civil.

Entre las Organizaciones de la Sociedad Civil e instituciones académicas que han trabajado activamente en los procedimientos de EPN llevados a cabo hasta el momento e impulsan los proyectos normativos derivados de este mecanismo consultivo, quisiéramos mencionar muy especialmente, entre otras, a: Poder Ciudadano; Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC); Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS); Asociación por los Derechos Civiles (ADC); Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN); Foro Social para la Transparencia; Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales (INECIP); Compromiso Ciudadano; Asociación Conciencia; Asociación Periodistas; Fundación Cambio Democrático; Instituto para el

Desarrollo Empresarial de la Argentina (IDEA), Fundación Vida Silvestre Argentina; Ciudadanos por el Cambio.

Los proyectos han sido asimismo impulsados institucionalmente en diversos ámbitos multi-sectoriales, entre los que se destacan: Consejo de Seguimiento de las Acciones para la Reforma Política del Acuerdo Federal; Mesa Ampliada del Diálogo Argentino; Mesa Sectorial de Reforma Política del Diálogo Argentino; Leyes de Mayo impulsadas por el Cabildo Abierto Ciudadano (organizaciones integrantes del Foro Social para la Transparencia); Coloquio Anual FARN 2002 (con la participación de 300 organizaciones de base); Grupo Vox Populi; Grupo Acción (organizaciones académicas, empresarias y especializadas en políticas públicas); Grupo de Directores Ejecutivos de Organizaciones de la Sociedad Civil.

Pero la necesidad de coaliciones no se circunscribe al ámbito nacional. En efecto, las alianzas con actores internacionales resultan clave para coadyuvar a la inclusión e impulso de temas en la agenda pública. En este sentido, se han establecido promisorios vínculos de cooperación y trabajo conjunto, entre otros, con la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Organización de los Estados Americanos; The British Council; The Inter-American Dialogue; las ONG Article 19 y Transparency International y la Fundación Konrad Adenauer.

Por otro lado, con el objeto de institucionalizar el procedimiento de EPN y tornarlo un recurso habitual en la administración pública, la OA presentó en los comienzos de su gestión, en marzo del año 2000, un proyecto de Decreto presidencial para la creación del *Programa de Elaboración Participada de Normas*, así como un reglamento de este instituto. Este proyecto fue considerado por sucesivas administraciones (recordemos los numerosos cambios ocurridos en la Argentina entre los años 2001-2003), y finalmente, gracias al oportuno Decreto 1172 de diciembre del año 2003, este mecanismo de participación ciudadana ya es una realidad en la Administración Pública Nacional.

6. El Decreto 1172/03¹²

En diciembre del año 2003, el Presidente de la Nación suscribió el Decreto 1172/03, de *Mejora de la Calidad de la Democracia y de sus Instituciones*. Esta norma fue impulsada por la Subsecretaria para la Reforma Institucional y el Fortalecimiento de la Democracia (Jefatura de Gabinete de Ministros), Dra. Marta Oyhanarte, quien tomó como base el trabajo realizado conjuntamente por las Organizaciones de la Sociedad Civil y la Oficina Anticorrupción, descripto en este libro.

El Decreto contiene como anexos los Reglamentos de acceso a la información pública, de publicidad de la gestión de intereses, de Elaboración *Participativa* de Normas¹³ y de Audiencias Públicas para el ámbito del Poder Ejecutivo Nacional.

Esta norma abre un nuevo espacio en la administración pública argentina, pues brinda instrumentos novedosos y eficientes para la participación ciudadana en el proceso de toma de decisiones y en el control de la gestión pública en el ámbito de los organismos dependientes del Poder Ejecutivo Nacional.

A la hora de editarse esta publicación, el trabajo realizado para implementar los institutos regulados por el Decreto es intenso y comprometido, y la activa colaboración de las organizaciones de la sociedad civil persiste. Por lo tanto, todo converge hacia el éxito del camino emprendido, que esperamos resulte un aporte útil para la reconstrucción institucional de nuestro país.

12 Para acceder a la información relativa a este Decreto, ingresar en el sitio web www.mejordemocracia.gov.ar

13 El Decreto 1172/03 toma la terminología del proyecto original y la transforma de “*participada*” en “*participativa*”.

7. Apéndice legislativo

En este apéndice legislativo constan los anteproyectos normativos que fueron presentados para su debate en el procedimiento de EPN (denominados *proyecto original*), así como los textos finales (*proyecto definitivo*) derivados de dicho procedimiento.

La comparación de los proyectos iniciales y finales le resultará al lector un interesante ejercicio, por cuanto le permitirá comprobar la significativa diferencia existente entre ambos. De esta comprobación surge la importancia otorgada a los aportes y opiniones que se recibieron a lo largo del procedimiento, que mejoraron significativamente —y, en muchos casos, cambiaron radicalmente— los textos.

También se adjunta el proyecto de Decreto —elaborado por la OA en el año 2000— que proponía la reglamentación de los institutos de la Audiencia Pública y de EPN, concretada finalmente a través del Decreto 1172/03 de diciembre de 2003.

7.a. Gestión de Intereses

7.a.I. Proyecto original de Ley de Publicidad de la Gestión de Intereses

(Presentado para su tratamiento a través del procedimiento de EPN – Enero de 2001)

Art. 1º.- Objeto y ámbito de aplicación

La presente ley tiene por objeto la regulación de la actividad de gestión de intereses en el ámbito del Poder Ejecutivo y del Poder Legislativo Nacional.

Art. 2º.- Definición

A los fines de la presente ley, se entiende por gestión de intereses, a la actividad desarrollada por toda persona física o jurídica, por sí o en representación de terceros, con o sin fines de lucro, destinada a obtener:

- a) La elaboración, trámite, aprobación, regulación, modificación, adopción o rechazo de actos administrativos, resoluciones, decretos, proyectos legislativos, políticas, programas o posiciones de la Administración Pública Nacional, comprendiéndose por tal:

- i) Administración central y organismos descentralizados, comprendiendo en estos últimos a las instituciones de seguridad social;
 - ii) Empresas y sociedades del Estado, incluidas las sociedades anónimas con participación estatal mayoritaria, las sociedades de economía mixta y todas aquellas otras organizaciones empresariales donde el Estado tenga participación mayoritaria en el capital o en la formación de las decisiones societarias;
 - iii) Universidades Nacionales;
 - iv) Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados.
- b) La elaboración, trámite, aprobación, sanción, modificación, adopción o rechazo de proyectos legislativos, leyes, decretos, resoluciones, comunicaciones o declaraciones del Poder Legislativo Nacional.
- c) La elaboración, trámite, aprobación, modificación, adopción, rechazo u omisión de decisiones, dictámenes o posiciones de las comisiones permanentes y/o especiales de cada una de las Cámaras del Congreso Nacional, así como de sus comisiones bicamerales.

Art. 3º.- Exclusiones

No se encuentran incluidas en el concepto de gestión de intereses, las siguientes actividades:

- a) Toda expresión realizada a través de discursos, artículos, publicaciones o cualquier otro material distribuido al público en general, o difundido a través de cualquier medio de comunicación.
- b) Toda expresión, realizada por cualquier medio, destinada a difundir una noticia para informar a la ciudadanía.
- c) Las realizadas por funcionarios públicos o legisladores en el ejercicio de sus competencias y en el marco de la actuación oficial.
- d) Las realizadas en el marco de un proceso o investigación judicial o administrativa.
- e) Toda petición, personal o por escrito, realizada para averiguar el estado de una acción o trámite, si dicha petición no incluye la intención de influir sobre las decisiones mencionadas en el artículo 2º.
- f) Las manifestaciones realizadas en el ámbito de cualquier reunión o asamblea de carácter público.

Art. 4º.- Registro de Actividades de Gestión de Intereses

Créanse los Registros Nacionales de Actividades de Gestión de Intereses en el ámbito de los Poderes Ejecutivo y Legislativo de la Nación, que estarán a cargo del Jefe de Gabinete de Ministros y de los Presidentes del Senado y de la Cámara de Diputados, respectivamente.

Art. 5º.- Autoridad de Aplicación

El Jefe de Gabinete de Ministros y los Presidentes del Senado y de la Cámara de Diputados son autoridades de aplicación de la presente ley, y a tal efecto deberán:

- a) Dictar las normas regulatorias del procedimiento de registración.
- b) Organizar, administrar y coordinar los Registros respectivos.
- c) Brindar asistencia e información respecto del Registro y el procedimiento de inscripción.
- d) Verificar y exigir el cumplimiento de las obligaciones que establece la presente ley.
- e) Publicar semestralmente en el Boletín Oficial y en los Sitios de Internet de las respectivas autoridades de aplicación, la lista completa de los gestores de intereses registrados y sus representados.
- f) Poner a disposición del público la totalidad de la información contenida en los Registros.
- g) Recibir denuncias respecto de presuntas transgresiones al presente régimen.

- h) Remitir a los organismos de contralor respectivos, en caso de considerarlo pertinente, los antecedentes, actuaciones y/o denuncias referidas a presuntas transgresiones al régimen de la presente ley, tanto por parte del sujeto activo como del sujeto pasivo de la gestión de intereses.
- i) Dar intervención, en el caso de incumplimiento al régimen de la presente ley por parte de los sujetos pasivos de la gestión de intereses, a los órganos con facultades disciplinarias, conforme lo establecido en el artículo 21 de la presente.
- j) Aplicar, en el caso de los gestores de intereses, las sanciones prescriptas en la presente ley, en los casos en que corresponda y conforme el procedimiento que establezca la respectiva reglamentación.

Art. 6º.- Organismos de contralor

El Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación, a través de la OA, será el organismo de contralor del régimen regulado por la presente ley en el ámbito de la Administración Pública Nacional, entendiéndose por tal a los organismos definidos por el artículo 2º inc. a) de la presente.

La Comisión Nacional de Ética Pública, será el organismo de contralor del régimen regulado por la presente ley en el ámbito del Poder Legislativo Nacional.

Art. 7º.- Funciones de los organismos de contralor

Los organismos de contralor tendrán a su cargo las siguientes funciones, en sus respectivos ámbitos de actuación:

- a) Elaborar el Código de Ética profesional de la actividad de gestión de intereses.
- b) Investigar de oficio o a solicitud de la autoridad de aplicación, las presuntas transgresiones al régimen de la presente ley, remitiendo a la autoridad de aplicación el resultado de dichas investigaciones.

Art. 8º.- Inscripción en los Registros

Todas las personas que realicen actividades de gestión de intereses deberán inscribirse en los registros respectivos.

La inscripción es gratuita, entregándose una constancia en la que figura el número de registro.

Esta inscripción es requisito habilitante obligatorio para ejercer toda actividad de gestión de intereses en los términos de la presente ley.

Art. 9º.- Inscripciones. Contenido

Los inscriptos deberán acompañar una declaración jurada que contendrá:

- a) Nombre completo, domicilio y teléfono, documento nacional de identidad - tratándose de personas físicas - y contrato social o estatuto - tratándose de personas jurídicas.
- b) Una descripción general de sus actividades.
- c) Entidades e intereses que representa, domicilio legal y real y ramo de actividades de los representados.
- d) En caso de tratarse de personas físicas, debe aclarar si lo hace por cuenta propia o en representación de un estudio o compañía a la que pertenece.
- e) La jurisdicción pública en la que ejerce o ejercerá su actividad.
- f) La restante información que establece la presente ley, o las normas que en su consecuencia se dicten.

Art. 10 - Pluralidad de registros:

En el caso en que el inscripto realice actividades de gestión de intereses en nombre de más de un representado, deberá llevarse un registro por separado por cada uno de ellos.

Art. 11 - Extinción de la representación

En caso de extinguirse por cualquier motivo la relación del gestor de intereses con su representado, el primero deberá notificar dicha circunstancia a la autoridad de aplicación aún antes de cumplirse el plazo de información semestral, dejándose constancia en el Registro.

Art. 12 - Informes de los gestores de intereses

En forma semestral, los inscriptos en el registro deberán presentar ante el Jefe de Gabinete de Ministros o los presidentes del Senado o de la Cámara de Diputados, según corresponda, un informe por escrito, con carácter de declaración jurada, en el que conste:

- a) Cualquier modificación que se hubiere producido respecto de la información asentada en el registro.
- b) Detalle de altas y bajas de representados.
- c) Los medios empleados y los funcionarios o dependencias contactadas con el fin de promover sus intereses o los de sus representados.
- d) Las temáticas tratadas, intereses promovidos, objetivos y alcances de cada una de las gestiones realizadas.

Art. 13 - Informes de los sujetos pasivos de la gestión de intereses

En forma semestral, el Presidente, Vicepresidente, el Jefe de Gabinete de Ministros, los Ministros del Poder Ejecutivo, así como los legisladores de ambas Cámaras del Congreso, deberán presentar ante los respectivos Registros de Actividades de Gestión de Intereses un informe por escrito con las siguientes características:

- a) El Presidente, Vicepresidente, el Jefe de Gabinete de Ministros y los Ministros del Poder Ejecutivo informarán respecto de las actividades de gestión de intereses de las que ellos o sus asesores hubieran sido objeto, o que hubieran tenido lugar en su jurisdicción, con el alcance del artículo 14 de la presente, con expresa mención de los gestores, intereses representados, objetivos perseguidos y funcionarios contactados.
- b) Los legisladores de ambas Cámaras del Congreso —incluyendo a sus Presidentes— informarán respecto de las actividades de gestión de intereses de las que ellos o sus asesores hubieran sido objeto, o que hubieran tenido lugar en la Cámara que corresponda, con el alcance del artículo 15 de la presente, con expresa mención de los gestores, intereses representados y objetivos perseguidos.

Art. 14 - Sujetos pasivos obligados a informar en el ámbito del Poder Ejecutivo.

Quedan comprendidos en la obligación de informar al Presidente, Vicepresidente, Jefe de Gabinete de Ministros o a los Ministros de cada área, según corresponda y conforme lo establezca la reglamentación, respecto de las actividades de gestión de intereses de las que ellos hubieran sido objeto:

- a) Los secretarios y subsecretarios del Poder Ejecutivo;
- b) Los interventores federales;
- c) El síndico general de la Nación y los síndicos generales adjuntos de la Sindicatura General de la Nación, las autoridades superiores de los entes reguladores y los demás órganos que integran los sistemas de control del sector público nacional, y los miembros de organismos jurisdiccionales administrativos;

- d) Los embajadores y cónsules en misión oficial permanente en el exterior;
- e) El personal en actividad de las Fuerzas Armadas, de la Policía Federal Argentina, de la Gendarmería Nacional, de la Prefectura Naval Argentina y del Servicio Penitenciario Federal, con jerarquía no menor de coronel o equivalente;
- f) Los rectores y decanos de las universidades nacionales;
- g) Los integrantes de los órganos de dirección de organismos descentralizados de la Administración Pública Nacional y entidades autárquicas; los bancos y entidades financieras del sistema oficial, las obras sociales administradas por el Estado, las empresas del Estado, las sociedades del Estado y los integrantes de los órganos de dirección designado a propuesta del Estado en las sociedades de economía mixta, en las sociedades anónimas con participación estatal y en otros entes del sector público o privado.

Art. 15 - Sujetos pasivos obligados a informar en el ámbito del Poder Legislativo.

Quedan comprendidos en la obligación de informar al Presidente de cada Cámara o a los Diputados o Senadores, según corresponda y conforme lo establezca la reglamentación, respecto de las actividades de gestión de intereses de las que ellos hubieran sido objeto:

- a) El personal que se desempeña en el Poder Legislativo, con categoría no inferior a la de secretario;
- b) El presidente y los auditores generales de la Auditoría General de la Nación,
- c) Los directores y administradores de las entidades sometidas al control externo del Congreso de la Nación, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 120 de la ley 24.156, en los casos en que la Comisión Nacional de Ética Pública se las requiera.

Art. 16 - Agendas de reuniones

Los funcionarios y legisladores mencionados en los artículos 13, 14 y 15 de la presente ley, deben prever la elaboración de una agenda diaria de las reuniones programadas con los gestores de intereses. Dicha agenda deberá contener el nombre y número de registro del gestor, así como el lugar, fecha, hora y objeto de la reunión programada.

Art. 17 - Incompatibilidades

No podrán ejercer la actividad de gestión de intereses:

- a) Ningún funcionario o empleado integrante de los poderes ejecutivo y legislativo nacional, durante el ejercicio de sus funciones, y hasta dos años después de su alejamiento, en las materias en que hubieran tenido competencia funcional directa. Se hallan comprendidos asimismo en esta prohibición sus cónyuges y sus parientes hasta el segundo grado de consanguinidad o por afinidad.
- b) Los inhabilitados judicialmente para ejercer cargos públicos.
- c) Los fallidos o concursados no rehabilitados judicialmente.
- d) Los inhabilitados civil y/o comercialmente.
- e) Los condenados judicialmente por la comisión de delitos de acción pública o dependientes de instancia privada a pena privativa de la libertad.

Art. 18 - Acceso a la Información

La información contenida en los Registros Nacionales de Actividades de Gestión de Intereses, los informes de los artículos 12 y 13 de la presente ley, así como las agendas mencionadas en el artículo 16, tienen carácter público.

Art. 19 - Confidencialidad

El gestor de intereses no está obligado a suministrar información confidencial de sus clientes o representados, pero sí a precisar el objetivo y alcances de las gestiones realizadas.

Art. 20 - Gestores de intereses. Incumplimientos y Sanciones

El gestor de intereses que incumpla lo dispuesto por la presente ley, será pasible de las siguientes sanciones, conforme la gravedad de la falta y de acuerdo al procedimiento que se establezca por la vía reglamentaria:

1. Apercibimiento.
2. Multa de hasta cincuenta mil pesos (\$ 50.000.-).
3. Suspensión del Registro Nacional de Actividades de Gestión de Intereses de hasta 24 meses.

Las sanciones son apelables ante la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal mediante un recurso directo a interponerse dentro de los treinta (30) días hábiles judiciales posteriores a su notificación.

Art. 21.- Sujetos pasivos de la Gestión de Intereses. Incumplimientos y Sanciones

Serán asimismo pasibles de la aplicación de las sanciones que dispongan los respectivos organismos con facultades disciplinarias, los sujetos pasivos de la gestión de intereses que incumplan con las obligaciones establecidas por la presente ley.

En el ámbito del Poder Ejecutivo Nacional, en el caso de los funcionarios exceptuados de la Ley Marco de Regulación de Empleo Público Nacional, N° 25.164, se elevarán los antecedentes, actuaciones e investigaciones a consideración del Sr. Presidente de la Nación. Respecto de los funcionarios incluidos en el régimen de dicha Ley, el resultado de las investigaciones se enviará a los responsables de cada jurisdicción o entidad.

En el caso de los Legisladores, se enviarán los resultados de las investigaciones a cada Cámara, cuyos integrantes decidirán la pertinencia de usar la facultad que les acuerda el artículo 66 de la Constitución Nacional, o de toda previsión de carácter disciplinario que les confieran los respectivos reglamentos de las Cámaras.

En el caso de incumplimientos por parte de los funcionarios mencionados en el artículo 15 de la presente, las investigaciones se enviarán a los respectivos órganos con facultades disciplinarias.

Art. 22.- Reglamentación

Las autoridades de aplicación reglamentarán en sus respectivos ámbitos la presente ley, dentro de los ciento veinte (120) días de su promulgación.

Art. 23.- Recursos económicos

Los gastos que demande la implementación de la presente ley serán afrontados por "Rentas Generales" hasta que se establezca la partida correspondiente en la Ley de Presupuesto Nacional.

Sin perjuicio de ello, los recursos económicos de los registros de actividades de gestión de intereses se integrarán asimismo con los fondos que se perciban en concepto de las multas mencionadas en el artículo 19 de la presente, donaciones y actos de última voluntad, así como con cualquier otro ingreso que establezca por la vía reglamentaria.

7.a.II. Proyecto definitivo de Ley de Publicidad de la Gestión de Intereses

(Resultante del procedimiento de EPN – Julio de 2001)

El Senado y Cámara de Diputados de la Nación Argentina, reunidos en Congreso, ...etc. sancionan con fuerza de Ley:

Objeto y ámbito de aplicación

Art. 1°.- La publicidad de la gestión de intereses en el ámbito de la Administración Pública Nacional, la Defensoría del Pueblo de la Nación, la Auditoría General de la Nación, el Ministerio Público y el Poder Legislativo Nacional, se rige por las normas de la presente ley.

Definición de gestión de intereses

Art. 2°.- Se entiende por gestión de intereses a las actividades desarrolladas por personas físicas o jurídicas, públicas o privadas por sí o en representación de terceros, con o sin fines de lucro, dirigidas a la Administración Pública Nacional centralizada o descentralizada, la Defensoría del Pueblo de la Nación, la Auditoría General de la Nación, el Ministerio Público o al Poder Legislativo Nacional, con el objeto de influir en el ejercicio de cualquiera de sus funciones. Se indican a título enunciativo:

- a) el procedimiento de formación y sanción de las leyes y/o dictado de resoluciones, comunicaciones o declaraciones del Poder Legislativo Nacional.
- b) el procedimiento de formación de la voluntad administrativa, incluyendo el dictado de actos preparatorios.

Obligación de registrar las audiencias cuyo objeto sea la gestión de intereses. Registro de Audiencias de Gestión de Intereses.

Art. 3°.- Los funcionarios de la Administración Pública Nacional y del Poder Legislativo Nacional mencionados en el artículo 4° están obligados a registrar toda audiencia cuyo objeto sean las actividades definidas en el artículo 2°. A tal efecto, deberán prever la creación de un Registro de Audiencias de Gestión de Intereses, que elaborarán conforme las pautas determinadas por el artículo 5°.

Sujetos obligados al registro de las audiencias cuyo objeto sea la gestión de intereses.

Art. 4°.- Se encuentran obligados a registrar las gestiones de intereses definidas en el artículo 2° los siguientes funcionarios:

- a) el Presidente de la Nación;
- b) el Vicepresidente de la Nación;
- c) el Jefe de Gabinete de Ministros;
- d) los Ministros del Poder Ejecutivo Nacional;
- e) los Legisladores de ambas Cámaras del Congreso de la Nación;
- f) los Secretarios y Subsecretarios del Poder Ejecutivo Nacional, o los funcionarios con rango y jerarquía equivalente;
- g) los Interventores Federales;
- h) las autoridades superiores de los entes descentralizados de la Administración Pública Nacional; los bancos y entidades financieras del sistema oficial, las obras sociales administradas por el Estado, las empresas del Estado cualquiera fuera su naturaleza jurídica, las sociedades del Estado y los integrantes de los órganos de dirección designados a propuesta del Estado en las sociedades de economía mixta, en las sociedades anónimas con participación estatal o cualquier tipo de organización empresarial con participación estatal;

- i) las autoridades superiores de la Auditoría General de la Nación, Defensoría del Pueblo de la Nación y Ministerio Público;
- j) el personal que se desempeña en el Poder Legislativo Nacional, con categoría no inferior a la de Secretario;

Cuando la solicitud de audiencia sea dirigida a un funcionario que no se encuentre alcanzado por lo dispuesto en el primer párrafo de este artículo, pero que dependa jerárquicamente de alguno de los allí enumerados, deberá comunicarlo por escrito al superior obligado en un plazo de Cinco (5) días, a efectos de que éste proceda a su registro.

Procedimiento de registro de las audiencias

Art. 5º.- Deberán registrarse las audiencias mencionadas conforme con el modelo de Registro de Audiencias de Gestión de Intereses que, como Anexo, forma parte integrante de la presente.

Los registros deberán contener las solicitudes de audiencias recibidas, la constancia de las audiencias efectivamente llevadas a cabo por dichos funcionarios, el nombre completo del solicitante, los intereses que éste invoca, los participantes de la audiencia y el lugar, fecha, hora y objeto de la reunión programada o realizada.

La información contenida en los Registros de Audiencias debe ser diariamente actualizada y difundida a través de Internet.

Acceso a la Información

Art. 6º.- La información contenida en los Registros de Audiencias de Gestión de Intereses tiene carácter público, debiéndose adoptar los recaudos necesarios a los fines de garantizar su libre acceso.

Excepciones al deber de registro de las audiencias

Art. 7º.- Se exceptúa a los funcionarios mencionados en el artículo 4º del cumplimiento de la obligación prevista en el artículo 3º, en aquellos casos en los cuales el tema objeto de la audiencia hubiera sido expresamente calificado por Decreto del Poder Ejecutivo Nacional o Ley del Congreso de la Nación como información reservada o secreta.

Se excluye de la presente ley aquellas presentaciones escritas de impugnación o de reclamo que se incorporen a un expediente administrativo.

Incumplimiento

Art. 8º.- Los funcionarios mencionados en el artículo 4º que no cumplieren con las obligaciones estipuladas en la presente ley, serán pasibles de la aplicación de las disposiciones del artículo 248 del Código Penal.

Cláusula Transitoria

Art. 9º.- La presente comenzará a regir a partir de los 120 días contados a partir de su publicación en el Boletín Oficial.

Art. 10.- Comuníquese al Poder Ejecutivo Nacional.

Fundamentos del Proyecto de Ley de Publicidad de la Gestión de Intereses:

Buenos Aires, al Honorable Congreso de la Nación:

Tengo el agrado de dirigirme a Vuestra Honorabilidad, adjuntando para su consideración un proyecto de ley de Publicidad de la Gestión de Intereses.

El presente proyecto reafirma la voluntad política del Poder Ejecutivo Nacional de impulsar políticas de transparencia que respondan a la demanda de la sociedad y al compromiso oportunamente asumido.

La consolidación y fortalecimiento del sistema democrático, así como el saneamiento de las instituciones en nuestro país, requieren que todos los sectores sociales realicemos un esfuerzo conjunto para el logro de estos objetivos.

Para esto, es necesario que desde la función pública se propongan e implementen políticas concretas en este sentido, que estimulen a través del ejemplo a toda la sociedad, generando los instrumentos y mecanismos adecuados a efectos de incrementar los niveles de publicidad, transparencia y eficiencia de los actos de gobierno.

Por estos motivos, el Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos de la Nación —a través de la Secretaría de Justicia y Asuntos Legislativos y la Oficina Anticorrupción— ha elaborado un proyecto de Ley de Publicidad de la Gestión de Intereses. Este proyecto es el que hoy se pone a consideración Vuestra Honorabilidad.

Es el objeto de este proyecto facilitar el acceso a la información por parte de la ciudadanía. Uno de los puntos centrales de la propuesta es, precisamente, transparentar los encuentros que mantienen los grupos de interés con funcionarios y legisladores, así como el objeto de estos encuentros, para que los sectores interesados y la opinión pública en general puedan contar con toda la información relevante respecto de los intereses particulares que se promueven a través de dichos encuentros, legitimando de este modo la decisión final del Estado.

A tales fines, el proyecto de ley que aquí se propone constituye una importante herramienta a efectos de otorgar mayor publicidad a las acciones de los gobernantes, mediante la producción de la información antedicha. Creemos asimismo que este proyecto de ley deviene en un complemento a los esfuerzos que se vienen realizando en pos de una amplia reforma política para mejorar, en suma, la calidad de nuestra democracia.

Este proyecto de ley, lejos de resultar un emprendimiento aislado carente de consenso político, no hace más que recoger las aspiraciones que diversos legisladores han planteado a través de sus proyectos normativos. En efecto, si consideramos por ejemplo la actividad legislativa del Congreso Nacional tan sólo desde el año 1989, nos encontraremos con casi una veintena de proyectos legislativos, provenientes de todo el espectro político argentino, que intentan regular la actividad del “lobbying” o gestión de intereses.

Desde la Cámara de Diputados de la Nación han presentado proyectos, entre otros, Luis Manrique y Oscar Parrilli (4384-D-89); Federico Zamora, Federico Clérico, Ignacio García Cuerva y Alberto Albamonte (3809-D-92); Luis Herrera (3688-D-92); Juan Carlos Crostelli (4900-D-95); Jorge Díaz Martínez (2477-D-96); Patricia Bullrich (4272-D-96); Héctor Lence, Dámaso Larraburu, Ángel Abasto y Pascual Rampi (2831-D-98); René Balestra (6210-D-98); Carlos Becerra y Horacio Viqueira (0784-D-99); Emilio Carrara (1487-D-99); Juan Carlos Maqueda (1961-D-1999) y Dámaso Larraburu, (0730-D-2000).

Por su parte, en el Senado de la Nación se presentaron los proyectos de Jorge SOLANA (841-S-93); Jorge Yoma (1049-S-97/1096-S-97/1024-S-99) y el proyecto del Poder Ejecutivo Nacional del año 1999 (199-PE-1999).

Respecto de la legislación comparada, se tuvo en cuenta la legislación de los Estados Unidos de América y de Canadá.

En cuanto al continente europeo, si bien sus países no cuentan con leyes formales que regulen la actividad del “lobbying”, la Comisión Europea sí dispone de regulaciones generales tendientes a preservar el acceso a la información y evitar tratos preferenciales entre los distintos grupos de interés, que fueron tomadas en cuenta.

Para la redacción del primer borrador del proyecto se consultó asimismo la principal doctrina a través de artículos académicos y bibliografía, así como las opiniones de diversos profesionales e interesados manifestadas a través de notas periodísticas.

Una vez diseñado el borrador de anteproyecto original —basado primordialmente, como quedó dicho, en los proyectos ya existentes en el ámbito legislativo y en las diversas fuentes consultadas— se decidió ponerlo a disposición de la ciudadanía con el objeto de que fuera ampliamente debatido por la sociedad.

Esta consulta se desarrolló a través del procedimiento de Elaboración Participada de Normas (EPN). El procedimiento de EPN, diseñado y puesto en práctica por la Dirección de Planificación de Políticas de Transparencia (DPPT) de la Oficina Anticorrupción, consiste en someter al análisis y comentario de especialistas, sectores interesados y de los ciudadanos en general, un borrador de propuesta normativa. Este procedimiento consultivo permite brindar transparencia y mejorar la calidad de la toma de decisiones, promover la participación de los interesados y mantener informada a la ciudadanía.

La consulta se realiza tanto a través de medios masivos de comunicación (avisos institucionales en periódicos, Internet, etc.) como a través de talleres específicos dirigidos a sectores sociales predeterminados, que son aquellos sobre quienes el proyecto legislativo haría sentir sus efectos, o cuyos intereses u objeto de estudio tengan relación con la temática central de la norma propuesta.

Las sugerencias, aportes y opiniones de los participantes son recogidas y ordenadas, analizadas a la luz del anteproyecto, y eventualmente consideradas y/o incorporadas en el anteproyecto definitivo (este proceso consultivo posee carácter no vinculante).

El procedimiento de EPN permite al autor del proyecto o al decisor obtener variada información, opiniones y comentarios sobre la materia que se está tratando. De este modo, se logra mejorar la calidad y transparencia de la toma de decisiones, promover la participación de los interesados y mantener adecuadamente informada a la ciudadanía.

En el caso del presente proyecto, la Secretaría de Justicia y Asuntos Legislativos y la Dirección de Planificación de Políticas de Transparencia (DPPT) de la Oficina Anticorrupción (OA) del Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos de la Nación convocaron a un procedimiento de EPN que contó con los siguientes elementos:

1. Desarrollo de tres talleres de trabajo, de los que participaron cerca de setenta representantes de Cámaras Empresarias, empresas, estudios jurídicos, consultoras, Organizaciones No Gubernamentales, instituciones académicas, organismos públicos y poderes del Estado.
2. Difusión del proyecto e invitación a realizar aportes a través de la publicación de avisos institucionales en diarios de gran circulación.
3. Difusión a través de Internet: se puso a consideración de los interesados el borrador de anteproyecto de ley en los sitios Web de la Oficina Anticorrupción (www.anticorrupcion.jus.gov.ar) y del Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos (www.jus.gov.ar), a través de los cuales se recibieron numerosas opiniones vía correo electrónico.
4. Realización de entrevistas personales y reuniones de trabajo: funcionarios de la DPPT recibieron opiniones de modo directo por parte de diversos sectores interesados, así como de grupos académicos, en entrevistas personales en las que se debatió el borrador de anteproyecto (algunos de estos sectores fueron: Senado de los Estados Unidos de América, Oficina de Ética

de los Estados Unidos de América, Cámara Argentina de Comercio —CAC—, Instituto para el Desarrollo Empresarial de la Argentina —IDEA—, etc.).

Como quedó dicho, este proyecto legislativo tiene como fin primordial favorecer el acceso igualitario a la información, la transparencia de las acciones de los funcionarios y el control ciudadano de la gestión pública.

Se considera en este sentido la utilidad de presentar un proyecto cuyo objeto central es el fortalecimiento del debate público para la toma de decisiones, habilitando la igualdad en el acceso a la información de todos los actores sociales.

Resulta por lo tanto importante colaborar, a través de este proyecto, con la legitimación, transparencia, fortalecimiento y mejora del proceso de toma de decisiones en el Estado, creando los mecanismos para que los funcionarios y legisladores puedan contar con todas las opiniones, información disponible y posiciones existentes respecto de las temáticas sobre las que deban decidir.

Por estas razones, y conforme asimismo con lo sugerido por los participantes del procedimiento de EPN, se ha considerado que el objeto central del proyecto normativo sea un amplio e igualitario acceso a la información para todos los grupos sociales, empresariales, profesionales y ciudadanos en general que peticionan ante los funcionarios.

Existen dos argumentos centrales en favor de un proyecto como el que aquí se presenta:

- Ampliar el derecho de acceso de información respecto de las reuniones entre los grupos y gestores de interés y los funcionarios determinados por el proyecto de ley.
- Garantizar la igualdad de acceso a la representación y de peticionar ante las autoridades. Se señaló la necesidad de generar algún tipo de mecanismo para aquellos grupos carentes de recursos o grupos difusos como son los consumidores, para que no tengan obstáculos en sus gestiones, sin perjuicio de las obligaciones que debieran asumir.

En este sentido, muchos de los participantes del procedimiento de EPN coincidieron en que el nuevo proyecto de ley debía tener como eje central la idea del artículo 16º del borrador original (agendas de reuniones de los funcionarios), debiendo evitarse la excesiva reglamentación característica de la mayor parte de los proyectos presentados hasta el momento en el ámbito del Congreso Nacional.

Así, ha quedado plasmado en el articulado del proyecto que resulta obligatorio para ciertos funcionarios el registro de las reuniones cuyo objeto sea la gestión de intereses, siendo necesario que dicha información —actualizada diariamente— se encuentre disponible en Internet. Esta propuesta permite garantizar el acceso igualitario en la petición a las autoridades sin crear barreras burocráticas y sin fomentar una actividad profesional particular.

El proyecto que el Poder Ejecutivo Nacional somete a la consideración de Vuestra Honorabilidad cuenta entonces —conforme lo expresado— con un importante consenso social, fruto del trabajo previo de debate al cual fue sometido el borrador original de texto.

Dios guarde a Vuestra Honorabilidad.

7.b. Acceso a la Información

7.b.I. Proyecto original de Ley de Acceso a la Información

(Presentado para su tratamiento a través del procedimiento de EPN – Mayo de 2001):

Artículo 1°: Legitimación

Toda persona tiene derecho a solicitar y recibir información de cualquier órgano perteneciente a la administración central y descentralizada del estado nacional.

Art. 2°: Principio de publicidad

Todas las actividades de los órganos comprendidos en la presente ley estarán sometidos al principio de publicidad de sus actos. Los funcionarios responsables de brindar la información de su respectiva área de competencia deberán prever una adecuada organización, sistematización y publicación de la información a la que se refiere la presente ley y aquella que en las áreas a su cargo se produjere.

Art. 3°: Tipo de información

La administración central y descentralizada tiene la obligación de proveer la información requerida si ella se refiere a la contenida en documentos escritos, fotografías, grabaciones, soporte magnético o digital, o en cualquier otro formato y que haya sido creada u obtenida por la administración o que se encuentre en su posesión o bajo su control. Se considera, además, como información, a los efectos de esta ley, cualquier tipo de documentación financiada por el presupuesto nacional que sirva de base a una decisión de naturaleza administrativa, así como las minutas de reuniones oficiales.

Art. 4°: Plazos

El órgano de la administración central o descentralizada al cual se le haya presentado una solicitud de información deberá otorgar la misma en un plazo no mayor de 10 (diez) días hábiles. El plazo se podrá prorrogar en forma excepcional por otros 10 (diez) días hábiles de mediar circunstancias que hagan inusualmente difícil reunir la información solicitada. En su caso, el órgano deberá comunicar, antes del vencimiento del primer plazo de 10 (diez) días, las razones por las que hará uso de la prórroga excepcional del segundo plazo de 10 (diez) días. El funcionario responsable deberá brindar la información antes de los plazos señalados en los casos en que inequívocamente ellos conviertan el acceso a la información en inútil para el fin buscado por el solicitante. Se presume que esta situación se presenta cuando la información solicitada se refiera a:

- a) Datos respecto de contratistas y proveedores.
- b) Precios de compra y precios testigo.
- c) Operaciones de exportación e importación.
- d) Presupuesto y su ejecución.
- e) Datos acerca de concesiones de servicios públicos.
- f) Declaraciones juradas de funcionarios públicos que se encuentren en obligación de suministrarlas.

Art. 5°: Denegatoria

El órgano de la administración central o descentralizada al cual se le solicite información no podrá negar la misma basando su decisión en la identidad del solicitante o los propósitos que motivaron su requisitoria. La información solicitada deberá ser brindada incluso cuando existan

tan fuentes privadas que posean la información requerida. El órgano sólo podrá negarse a brindar la información objeto de la solicitud si se verificara alguna de las excepciones previstas en el art. 10 de esta ley. En tal caso, el órgano deberá proporcionar al solicitante un informe fundado del que surja de manera expresa la excepción del art. 10 que consideró aplicable. La solicitud de información no implica la obligación de la administración de crear o producir información con la que no cuente o no tenga obligación de contar al momento de efectuarse el pedido. En su caso, la administración deberá comunicar por escrito que la denegatoria de la solicitud se debe a la inexistencia de datos en su poder respecto de la información solicitada. Si la respuesta a la demanda de información no se hubiere satisfecho o si la respuesta hubiere sido ambigua, se considerará que existió negativa tácita en brindarla.

Art. 6°: Silencio

El silencio de la administración frente a la demanda de información, se interpretará como negativa. Vencido el plazo del artículo 4 de la presente ley, el interesado requerirá pronto despacho y si transcurrieren otros 10 (diez) días sin que la información sea suministrada, se considerará que hay silencio en la administración. Este silencio se considerará como arbitrariedad manifiesta a los fines de los requisitos para la interposición de un recurso de amparo.

Art. 7°: Amparo por mora

Toda persona que hubiera requerido información a la administración podrá solicitar judicialmente un pronto despacho. Dicha orden será procedente cuando la autoridad administrativa hubiere dejado vencer los plazos fijados. Presentado el petitorio, el juez se expedirá sobre la procedencia y, si estimare necesario, requerirá a la autoridad interviniente que en el plazo que le fije informe sobre las causas de la demora. La decisión del juez será inapelable. Contestado el requerimiento o vencido el plazo sin que la información haya sido suministrada, se resolverá lo pertinente acerca de la mora, librando la orden, si correspondiere, para que la autoridad administrativa responsable evacue la información en el plazo prudencial según la naturaleza y complejidad de que se trate. La desobediencia de la orden de pronto despacho podrá implicar la aplicación de astringentes.

Art. 8°: Responsabilidades

El funcionario público o agente responsable de dar información que en forma arbitraria obstruyere el acceso del solicitante a la información requerida, o la suministre en forma incompleta u obstaculice de cualquier modo el cumplimiento de esta ley, será considerado incurso en grave falta a sus deberes y le será aplicable el régimen sancionatorio vigente en el lugar donde presta funciones. Ello, sin perjuicio de la responsabilidad que pudiera caberle por aplicación del Código Penal de la Nación.

Art. 9°: Amparo judicial

En caso de negativa expresa o tácita del órgano de la administración central o descentralizada de proporcionar la información solicitada conforme las disposiciones de la presente ley, el peticionante podrá iniciar acción de amparo de acuerdo a lo previsto en el artículo 43 de la Constitución Nacional.

Art. 10: Excepciones al ejercicio del derecho

Se exceptúa a la administración del cumplimiento de la obligación prevista en el artículo 3 de esta ley en los siguientes supuestos:

- a) Cuando se trate de información expresamente clasificada como secreta a través de un decreto del Presidente de la Nación por razones de defensa o política exterior.
 - b) Cuando una ley del Congreso de la Nación declare que algún tipo de información referida a seguridad, defensa o política exterior es inaccesible al público, o bien establezca un procedimiento especial para acceder a ella.
 - c) Cuando se trate de información que pudiera poner en peligro el correcto funcionamiento del sistema financiero o bancario.
 - d) Cuando se trate de información comercial o financiera de terceros que la administración hubiera obtenido en carácter confidencial.
 - e) Cuando se trate de información interna de la administración o de comunicaciones entre órganos de la administración que contengan consejos, recomendaciones u opiniones producidas como parte del proceso deliberativo y consultivo previo a la toma de una decisión del gobierno. Una vez tomada la decisión, esta excepción cesa si la administración opta por hacer referencia en forma expresa a esos consejos, recomendaciones u opiniones.
 - f) Cuando se trate de información preparada por los órganos de la administración dedicados a regular o supervisar instituciones financieras o preparados por terceros para ser utilizados por aquellos y que se refiera a exámenes de situación, evaluación de su sistema de operación o condición de funcionamiento.
 - g) Cuando se trate de información preparada por asesores jurídicos o abogados de la administración cuya publicidad pudiera revelar la estrategia a adoptarse en la defensa o tramitación de una causa judicial, o de cualquier tipo de información protegida por el secreto profesional que debe guardar el abogado respecto de su asesoramiento.
 - h) Cuando se trate de información referida a los datos personales cuya publicidad constituya una invasión de la privacidad personal. La administración tiene obligación de proporcionar esta información si el solicitante demuestra en su petitorio que esa información es de interés público por colaborar en la dilucidación del funcionamiento o actividades de un órgano de la administración o de un funcionario público.
- Los órganos y funcionarios encargados de evaluar la pertinencia en la aplicación de alguna o algunas de las excepciones referidas en los incisos precedentes podrán brindar la información solicitada en forma discrecional, con la excepción del inc (h.), para lo cual se requiere consentimiento expreso de la persona a quien se refiere la información solicitada.

Art. 11: Información parcial

En caso que existiere un documento que contenga, en forma parcial, información que no sea de acceso público, la administración deberá permitir el acceso al resto de la información de ese documento que no se encuentre contenida entre las excepciones referidas en el artículo anterior.

Art. 12: Tipos de Arancelamiento

Existen dos tipos de arancel para el requerimiento de información:

- a) El correspondiente a los costos que implique la búsqueda de la documentación requerida y el examen que deba realizarse a fin de decidir si la misma puede ser brindada, siempre que no exista personal específicamente afectado a esta actividad;
- b) El correspondiente a los costos de reproducción de la información requerida.

Si el costo solicitado fuere irrazonable en exceso y sólo si el peticionante no aceptara realizar el pago, se considera que existe denegatoria infundada por parte la administración a brindar la información requerida.

En caso que el solicitante no se encontrara en situación de abonar los costos de búsqueda, análisis y duplicación de la información solicitada que correspondieren, podrá interponer ante

la administración un pedido de solicitud sin gastos, que la administración deberá conceder si se verifica la verosimilitud del planteo. Si esta solicitud sin gastos fuera rechazada infundadamente, se considera que existe denegatoria infundada por parte de la administración.

Art. 13: Arancelamiento

El arancelamiento del trámite de pedido de información se considerará de la forma siguiente:

- a) Si el requerimiento es parte de una actividad con fines de lucro, la administración puede solicitar la totalidad de los gastos correspondientes a los dos tipos de aranceles del artículo anterior.
- b) Si el solicitante es una institución educativa o científica sin fines de lucro o una persona u organización que en forma regular publica o distribuye información al público, sólo se le aplicarán los costos de reproducción.
- c) Si la solicitud de información es en interés del público en general debido a que ella contribuirá en forma significativa a una mejor comprensión acerca del funcionamiento o las actividades del gobierno y no será utilizada con fines de lucro por el solicitante, el órgano al que se le haya pedido la información puede, en forma discrecional, disponer la completa gratuidad del trámite.

En aquellos casos en los que el pedido de información no sea para fines comerciales, las dos primeras horas de búsqueda y las cien primeras fotoduplicaciones de hojas tamaño carta, oficio o similares, no involucrarán el pago de arancel alguno. En los casos en que el costo del trámite no exceda el monto de \$250, el órgano no podrá demandar el pago adelantado del arancel, a menos que el solicitante tenga algún antecedente de mora en el pago del mismo.

Cláusula transitoria:

La administración central y descentralizada contará con un plazo de 120 (ciento veinte) días a partir de la sanción de la presente ley para acondicionar su funcionamiento de acuerdo a las obligaciones que surgen de su normativa. Una vez vencido ese plazo, toda persona tiene derecho a solicitar y recibir información de cualquier órgano perteneciente a la administración central y descentralizada de los poderes del Estado según lo prescripto por esta ley.

Fundamentos del Proyecto original – Proyecto de ley de Acceso a la Información:

El Poder Ejecutivo Nacional se encuentra impulsando políticas de transparencia que responden a la demanda de la sociedad y al compromiso que oportunamente asumiera el Sr. Presidente de la República.

La consolidación y fortalecimiento del sistema democrático, así como el mejoramiento de las instituciones en nuestro país, requieren que todos los sectores sociales realicemos un esfuerzo conjunto para el logro de estos objetivos.

Creemos necesario para esto, que desde la función pública se diseñen e implementen políticas que pongan en funcionamiento los instrumentos y mecanismos adecuados a efectos de incrementar los niveles de publicidad, transparencia y eficiencia de los actos de gobierno.

Por este motivo, el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación, a través de la Secretaría de Justicia y Asuntos Legislativos y la Oficina Anticorrupción, ha elaborado un anteproyecto de Ley de Acceso a la Información, que pone a consideración de la ciudadanía.

El sistema republicano de gobierno debe asegurar y preservar el ejercicio de un conjunto de principios y derechos fundamentales. Por las características propias de este sistema, el ejercicio

de las funciones públicas debe estar bajo el seguimiento y el escrutinio de la población en cuya representación se gobierna (principio de publicidad de los actos de gobierno). En este contexto, los derechos no son sino las herramientas que habilitan a los ciudadanos para controlar y exigir ciertas conductas a las autoridades. Uno de estos derechos fundamentales es el de acceso a la información pública.

La existencia y el ejercicio activo por parte de la ciudadanía de este derecho no resultan triviales. En efecto, el derecho de acceso a la información es una herramienta imprescindible para el buen funcionamiento del sistema político en su totalidad. Esto es así pues la información tiene, además de un valor propio, un valor instrumental, es decir, sirve como medio para el ejercicio de otros derechos. Por ejemplo, el ejercicio del derecho de acceder a la información producida por el Estado permite a los ciudadanos contar con un mayor y mejor conocimiento sobre las cuestiones que atañen al gobierno, a fin de poder intervenir de este modo, a través de un debate público más robusto, en el tratamiento de dichos temas. Por otra parte, garantizar el acceso de todos los ciudadanos a la información pública deviene en un instrumento adicional de control y seguimiento sobre las actividades que realizan los funcionarios públicos. Paralelamente, a través del control que ejerce la ciudadanía sobre el accionar de los actos de gobierno, se generan incentivos adicionales para fortalecer el derecho de peticionar a las autoridades e incrementar la transparencia en la gestión, mejorando de este modo la calidad del gobierno.

En este marco, resulta innegable el valor que entraña el acceso público a la información, así como contar con una ley federal que ampare y garantice el pleno ejercicio de este derecho.

Respecto de este anteproyecto en particular, se han tomado como eje central ciertos elementos y criterios que consideramos resultan imprescindibles para que una Ley de estas características sea eficaz (conforme lineamientos planteados en el Taller: *El Acceso a la Información como Mecanismo para mejorar la Transparencia de los Actos Públicos*¹⁴), a saber:

1. La legitimación activa para solicitar información del Estado.
2. El tipo de información que se puede solicitar.
3. El principio de la publicidad como regla y del secreto como excepción.
4. Brevedad de los plazos y posibilidad de prórroga fijada por ley.
5. Recursos y acciones frente a la denegatoria
6. Responsabilidades por incumplimiento.
7. Excepciones al principio de publicidad basadas en supuestos limitados, taxativos y fijados por ley.
8. La cuestión del arancelamiento.

Este anteproyecto de ley cuenta asimismo con valiosos antecedentes, integrados por un considerable número de proyectos normativos presentados en ambas Cámaras del Congreso Nacional, provenientes de todo el espectro político argentino (proyectos de Elisa Carrió y Alfredo Bravo, Graciela Fernández Mejjide y Marcelo Vensentini, Nilda Garré y Mario Fadel, Antonio Berhongaray, etc.), así como por leyes locales como la Ley N° 104 de la Ciudad de Buenos Aires, Ley N° 3764 de la Provincia de Chubut, etc.

Puede afirmarse, por ende, que desde el Poder Legislativo Nacional es amplio el consenso en cuanto a la necesidad de regular el derecho de acceso a la información, médula constitutiva del sistema democrático.

14 Conforme el Dr. Roberto Saba – Abogado (UBA), Master en Derecho (Yale University), Profesor de Derechos Humanos y de Derecho Constitucional en el citado Taller, organizado por la DPPT de la Oficina Anticorrupción, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación, los días 13 y 14 de Junio de 2000.

7.b.II. Proyecto definitivo de Ley de Acceso a la Información

(Resultante del procedimiento de EPN – Diciembre de 2001)

El Senado y Cámara de Diputados de la Nación argentina, reunidos en congreso, ...etc. sancionan con fuerza de Ley:

Legitimación

Artículo 1º.- Toda persona tiene derecho a solicitar, acceder y recibir información de cualquier órgano perteneciente al Sector Público Nacional, del Poder Legislativo y del Poder Judicial, en este último caso en todo aquello relacionado con las actividades que realice en ejercicio de funciones administrativas.

A los efectos de esta ley se consideran Sector Público Nacional todos los organismos enunciados en el art. 8º de la Ley N° 24.156.

Las disposiciones de la presente ley serán aplicables a las organizaciones privadas a las que se hayan otorgado subsidios o aportes provenientes del Sector Público Nacional, así como a las instituciones o fondos cuya administración, guarda o conservación esté a cargo del Estado Nacional a través de sus jurisdicciones o entidades y a las empresas privadas a quienes se les haya otorgado mediante permiso, licencia, concesión o cualquier otra forma contractual la prestación de un servicio público o la explotación de un bien del dominio público.

Principio de libre acceso a la información

Art. 2º.- Toda información producida u obtenida por los organismos mencionados en el artículo 1º, o que obre en su poder, se presume pública. Los órganos en cuyo poder obre la información deberán prever su adecuada organización, sistematización y disponibilidad, asegurando un amplio y fácil acceso, y deberá ser provista sin otras condiciones más que las expresamente establecidas en esta norma, no siendo necesario contar con patrocinio letrado para su solicitud al momento de requerirla.

Tipo de información

Art. 3º.- A los efectos de la presente ley, se entiende por información toda aquella que conste en documentos escritos, fotográficos, grabaciones, soporte magnético, digital o en cualquier otro formato y que haya sido creada u obtenida por los órganos mencionados en el artículo 1º, o que obre en su poder.

Plazos

Art. 4º.- El órgano requerido está obligado a permitir el acceso a la información en el momento que le sea solicitado, o proveerla en un plazo no mayor de veinte (20) días hábiles administrativos. De mediar circunstancias excepcionales que hagan inusualmente difícil reunir los datos solicitados, tal plazo podrá prorrogarse por un período adicional que no podrá exceder los diez (10) días hábiles administrativos. En su caso, el órgano deberá comunicar en acto fundado las razones por las que hará uso de tal prórroga.

Cuando por las circunstancias objetivas del caso debidamente acreditadas resulte necesario acceder a la información en un plazo menor al señalado, el funcionario responsable deberá brindar la respuesta antes de que ésta resulte inútil o ineficaz para el objetivo buscado por el solicitante.

Denegatoria

Art. 5º.- La solicitud de información no implica la obligación para el órgano requerido de crear

o producir información con la que no cuente o no tenga obligación de contar al momento de efectuarse el pedido. La información será brindada en el estado en que se encuentre al momento de efectuarse la petición, no estando obligado el órgano requerido a procesarla o clasificarla. En caso de no contar con los datos solicitados, tal circunstancia deberá ser notificada al requirente.

Tanto el silencio del órgano requerido como la ambigüedad o inexactitud de su respuesta, se presumirán como negativa a brindarla. En ese caso, tales hechos podrán ser considerados como arbitrariedad manifiesta, quedando habilitada la interposición de una acción de amparo o de cualquier otra que resulte procedente.

Responsabilidades

Art. 6º.- El órgano requerido que obstruyere el acceso del peticionante a la información solicitada, o la suministre injustificadamente en forma incompleta u obstaculice de cualquier modo el cumplimiento de esta ley, incurrirá en grave falta a sus deberes, resultándole de aplicación al funcionario responsable de la infracción el régimen disciplinario pertinente, sin perjuicio de las responsabilidades que pudieran caberle conforme lo previsto en los Códigos Civil y Penal de la Nación.

Excepciones al ejercicio del derecho

Art. 7º.- Los órganos comprendidos en la presente ley sólo podrán exceptuarse de proveer información cuando una ley, decreto o resolución ministerial lo establezca, sobre la base de razones actuales consideradas estrictamente en materia de defensa, seguridad nacional, política exterior, política económico-financiera, política tributaria o científico-técnica.

También se podrá exceptuar de proveer información referida a los datos personales de carácter sensible, en los términos de la Ley N° 25.326, cuya publicidad constituya una vulneración al derecho a la intimidad y el honor, salvo que se cuente con el consentimiento expreso de la persona a quien se refiere la información solicitada.

Información parcialmente reservada

Art. 8º.- En caso que existiere un documento que contenga información reservada, los órganos comprendidos en la presente ley deberán permitir el acceso a la parte de aquella que no se encuentre contenida entre las excepciones detalladas en el artículo anterior.

Reintegro de gastos

Art. 9º.- Autorízase a los titulares de los órganos alcanzados por la presente ley a establecer un régimen de reintegro de los gastos ocasionados por la búsqueda y reproducción de la información requerida, así como a establecer reducciones o excepciones en la percepción de aquellos. A tales efectos deberá tenerse en especial consideración los pedidos efectuados por instituciones sin fines de lucro.

Art. 10.- La presente ley entrará en vigencia en el plazo de noventa (90) días contados desde su publicación en el Boletín Oficial.

Art. 11.- Comuníquese al Poder Ejecutivo Nacional.

Fundamentos definitivos del Proyecto de ley de Acceso a la Información

Al Honorable Congreso de la Nación:

Tengo el agrado de dirigirme a Vuestra Honorabilidad, con el objeto de someter a su consideración un proyecto de ley tendiente a reglamentar el derecho constitucional de acceso a la información.

El presente proyecto reafirma la voluntad política del Poder Ejecutivo Nacional de impulsar políticas de transparencia que respondan a la demanda de la sociedad y al compromiso oportunamente asumido.

El fortalecimiento de la democracia en nuestro país exige que los representantes del pueblo cumplamos con nuestra obligación de lograr que aquellas instituciones que aún no funcionan o lo hacen de modo deficitario cobren la relevancia y utilidad que el ciudadano busca y que el sistema político requiere.

El derecho a la información pública es uno de esos instrumentos cuya necesidad se pone en evidencia cuando, luego de casi veinte años de democracia, descubrimos que resulta ser de fundamental importancia para enfrentar males cuya gravedad no fuera prevista cuando empezáramos esta nueva era constitucional. Problemas tales como la falta de espacios de participación de la ciudadanía o la corrupción estructural, son algunas de las causas que nos ponen frente a la necesidad de regular un derecho que, por no contar con los procedimientos pautados para su ejercicio, se pierde en los bienvenidos pero insuficientes principios que subyacen a la enunciación del principio de la publicidad de los actos de gobierno, el derecho de peticionar a las autoridades públicas o una interpretación generosa pero no generalizada del derecho a la libre expresión.

La libertad de acceso a la información es el mejor antídoto contra la corrupción en los gobiernos e, indirectamente, es una estrategia efectiva para mejorar su gestión. Lamentablemente, la carencia de información pública se ve agravada por el hecho de que la ciudadanía, en general, no está acostumbrada ni reconoce que esa información le pertenece. Tampoco es consciente del derecho que tiene a solicitarla y a que le sea brindada. Esta actitud del Estado y de los ciudadanos se traduce en prácticas culturales que se transfieren a diseños institucionales y normas que resultan en un obstáculo que impide a la ciudadanía solicitar información y, muchas veces, también crea las condiciones para que la administración no pueda brindarla. En muchos países, como el nuestro, el derecho a la información resulta reconocido implícita o explícitamente en la Constitución Nacional, pero la posibilidad de lograr hacer efectivo su ejercicio depende en muchos casos de la discrecionalidad del funcionario al que se la solicite. La justificación constitucional, la necesidad y oportunidad del proyecto que se presenta surgen de los siguientes principios y fundamentos:

El principio de la publicidad de los actos de gobierno. Las democracias constitucionales comparten el reconocimiento del principio de publicidad de los actos de gobierno. El derecho al libre acceso a la información producida por el Estado constituye un desprendimiento lógico de este principio. La publicidad es en realidad un mecanismo de control por el cual el sistema democrático se asegura que la divulgación de la información dará lugar al ejercicio responsable del poder, en el sentido de rendir permanentemente cuenta frente a la ciudadanía por las decisiones que se toman. Algunos autores, incluso, llegan a asociar el derecho a la libertad de expresión con el principio del control de los actos de gobierno (ver Blassi, Vincent, "The checking value in First Amendment Theory, *American Bar Foundation Research Journal*, Volume 1977, Spring Number 2). Si el gobierno debe ser controlado por medio de la publicidad de sus actos, resulta claro que no puede esta publicidad quedar a criterio del propio controlado, sino que debe ser un recurso accesible a aquellos que se encuentran facultados para ejercer ese control: los pro-

pios ciudadanos que delegaron en sus representantes el poder de tomar decisiones de gobierno en su nombre.

La libertad de acceso a la información como prerrequisito de la democracia participativa. Nuestra Constitución Nacional ha previsto, en su reforma de 1994, mecanismos de democracia semi-directa que le brindan a la ciudadanía la posibilidad de participar en el proceso de toma de decisiones. Estos mecanismos de la democracia participativa serían inoperantes si desde el propio Estado no se asegurara el acceso a la información a fin de favorecer, en cada ciudadano, la elaboración de un juicio objetivo y libre de manipulaciones. La información se constituye así en un prerrequisito necesario e ineludible de los derechos derivados de la democracia participativa plasmados en nuestra Ley Suprema.

La libertad de información como parte de la libertad de expresión, y ésta como garantía del proceso democrático. Existen muchas formas de justificar la libertad de expresión. Una de ellas, quizá la más plausible, concibe a la libertad de expresión como el elemento fundamental para la realización de la democracia. La democracia se distingue de otros sistemas políticos por construirse sobre la idea del autogobierno de los ciudadanos por medio de sus representantes. En este sentido, son los ciudadanos los que, en última instancia, tienen en sus manos la responsabilidad de tomar las decisiones públicas, ya sea por medio de los mecanismos de democracia semidirecta mencionados, o a través del voto al elegir a sus representantes. La libertad de expresión constituye, entonces, un derecho necesario para robustecer un debate público que permita que los ciudadanos tengan un conocimiento profundo del contexto que rodea a las decisiones públicas a tomarse, con la finalidad de poder realizar con conocimiento suficiente sus propias opciones, fortaleciéndose de este modo el sistema democrático. En este sentido, se ha pronunciado la Corte Suprema de los Estados Unidos cuando en el caso *New York Times v. Sullivan*, sostuvo que la protección de la expresión del periodista que se manifiesta sin que medie real malicia se debe a la necesidad de asegurar desde el Estado un "debate desinhibido, robusto y amplio". Esta responsabilidad del Estado no sólo implica la de proteger la expresión de sus ciudadanos sino que también requiere asegurar el acceso de éstos a la información, dado que sin ella el debate público se empobrece y convierte en parcial. Esta vinculación entre derecho a la libertad de expresión y derecho al libre acceso a la información no sólo surge de elaboraciones doctrinarias (ver FISS, Owen, *La ironía de la libertad de expresión*, Gedisa, 1999), sino que también es recogida por la Convención Americana sobre Derechos Humanos cuando en su artículo 13.1 prescribe que "Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección", disposición que adquirió jerarquía constitucional en 1994, en virtud de lo dispuesto por el artículo 75, inciso 22 de la Ley Suprema. Por su parte, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha dicho al respecto que la libertad de expresión posee dos dimensiones: "requiere, por un lado, que nadie sea arbitrariamente menoscabado o impedido de manifestar su propio pensamiento y representa, por lo tanto, un derecho de cada individuo; pero implica también, por otro lado, un derecho colectivo a recibir cualquier información y a conocer la expresión del pensamiento ajeno" (Opinión Consultiva 5/85, párrafo 30). *La información pública se produce y genera con fondos que provee la ciudadanía.* La información que posee el estado como insumo o producto de las decisiones que toma, se obtiene con fondos surgidos a partir de las contribuciones de sus ciudadanos, quienes con el pago de los impuestos sostienen el sistema que permite obtener esa información. Dado que estos fondos pertenecen a la ciudadanía en su conjunto, resulta imposible afirmar que el producido de un proceso sostenido por los ciudadanos les debe ser oculto. En la medida que los ciudadanos pagan sus impuestos, la información producida u obtenida con esos fondos debe estar a su disposición.

El libre acceso a la información genera una transparencia en la gestión de gobierno que redunde en beneficio de una mejor imagen de las instituciones públicas frente a la ciudadanía. Más allá de las buenas razones morales o legales que puedan ofrecerse para justificar una regulación del derecho al libre acceso a la información pública que torne su ejercicio en real y efectivo, pueden también ofrecerse razones prudenciales apoyadas en los beneficios que ella puede traer aparejados para el Estado. Frente a la baja credibilidad que de las instituciones públicas tienen los ciudadanos, leyes como la aquí proyectada son una señal clara de que el gobierno tiene la firme voluntad de revertir esta situación. Una norma que haga accesible la información del Estado y transparente su gestión le ofrecerá a la ciudadanía motivos para poder volver a creer en sus instituciones, sus funcionarios y líderes políticos.

No obstante, las razones que sostienen el deber estatal de brindar información no se oponen al hecho de que existe algún tipo de información que por diferentes motivos —seguridad, estabilidad financiera, privacidad, etc.— resulta vedada al libre acceso de la ciudadanía. Aunque, debe señalarse, esos datos y actos reservados constituyen la excepción y no la regla. Es necesario, en suma, revertir la tendencia al ocultamiento y la oscuridad propia de toda burocracia.

Del mismo modo, debe tenerse en cuenta la necesidad de crear o adecuar los registros pertinentes en los soportes técnicos adecuados, a fin de que el acceso a la información sea expeditivo y no constituya un encarecimiento de la actividad estatal ni entorpezca su funcionamiento.

Por otro lado, es muy importante para el desarrollo institucional de nuestro país y la consolidación de la democracia constitucional en Argentina, que la República se sume a una saludable tendencia iniciada y profundizada por algunos estados provinciales.

Además, el derecho al libre acceso a la información tiene antiguas raíces inmersas en la tradición democrática occidental. Una de las primeras normas en establecer ese derecho fue la REAL Ordenanza Sueca de 1766 sobre la libertad de prensa, en la cual se contemplaba el acceso a la información pública. En tiempos contemporáneos, la Freedom of Information Act de los Estados Unidos, de 1966, constituye el esfuerzo más ambicioso y completo en materia de regulación y protección de este derecho básico para la efectiva participación ciudadana. Finalmente, el cuadro de antecedentes puede completarse con ejemplos de países que han constitucionalizado el derecho a la información, siendo tal el caso de Grecia (art. 10), Portugal (art. 268), y España (art. 105).

Esos principios y directrices han sido recogidos en el proyecto de ley que aquí se presenta. En primer lugar, se reconoce a toda persona el derecho de solicitar información a los poderes públicos. En otras palabras, se le reconoce legitimación para solicitar la información pertinente tanto a personas de existencia real como ideal o jurídicas. Al establecerse que es un órgano el obligado a proveer esa información, se pretende incluir como sujeto de este mandato no sólo al ente administrativo correspondiente sino también al funcionario público a cargo del mismo. Por esta razón, la ley le atribuye responsabilidades y sanciones como consecuencia de su potencial incumplimiento. Por otra parte, se establece un mecanismo sencillo y ágil de acceso a la información con miras a que sean los ciudadanos los principales destinatarios de esta ley, y que los fines específicos de la norma, así como su espíritu, no sean violados. Las excepciones, finalmente, se corresponden con la conciencia de que existe información cuyo acceso puede ser limitado, pero siempre para beneficio del bien común y resguardo de derechos legítimos de terceros y no para perjuicio de la ciudadanía.

Dios guarde a Vuestra Honorabilidad.

7.b.III. Proyecto de Ley de Acceso a la Información con media sanción de la Cámara de Diputados (8 de mayo de 2003).

Dictamen de las Comisiones

Honorable Cámara:

Las Comisiones de Asuntos Constitucionales y Libertad de Expresión han considerado los proyectos de ley del Poder Ejecutivo y de los Sres. Diputados Molinari Romero, Carrió, Garre y Correa referidos al Derecho de Libre Acceso a la Información, y ha tenido a la vista de los Sres. Diputados Hernández S., Stolbizer y Otros, Nieva y Ferrero, Bravo y Otros; y, por las razones expuestas en el informe que se acompaña y las que dará el miembro informante, aconsejan la sanción del siguiente.

Proyecto de Ley

Artículo 1°. Legitimación

Toda persona tiene derecho a solicitar, acceder y recibir información de cualquier órgano perteneciente al Sector Público Nacional, del Poder Legislativo de la Nación, de la Auditoría General de la Nación, de la Defensoría del Pueblo de la Nación, del Poder Judicial de la Nación y del Ministerio Público Nacional, en estos dos últimos casos en todo aquello relacionado con las actividades que realicen en ejercicio de funciones administrativas.

A los efectos de esta ley se considera que el Sector Público Nacional está integrado por:

- a) Administración Nacional, conformada por la Administración Central y los Organismos Descentralizados, comprendiendo en estos últimos a las Instituciones de Seguridad Social;
- b) Empresas y Sociedades del Estado que abarca a las Empresas del Estado, las Sociedades del Estado, las Sociedades Anónimas con Participación Estatal Mayoritaria, las Sociedades de Economía Mixta y todas aquellas otras organizaciones empresariales donde el Estado Nacional tenga participación mayoritaria en el capital o en la formación de las decisiones societarias;
- c) Entes Públicos excluidos expresamente de la Administración Nacional, que abarca a cualquier organización estatal no empresarial, con autarquía financiera, personalidad jurídica y patrimonio propio, donde el Estado Nacional tenga control mayoritario del patrimonio o de la formación de las decisiones, incluyendo aquellas entidades públicas no estatales donde el Estado Nacional tenga el control de las decisiones;
- d) Fondos Fiduciarios integrados total o mayoritariamente con bienes y/o fondos del Estado Nacional.

Las disposiciones de la presente ley serán aplicables a las organizaciones privadas a las que se hayan otorgado subsidios o aportes provenientes del Sector Público Nacional, así como a las instituciones o fondos cuya administración, guarda o conservación esté a cargo del estado Nacional a través de sus jurisdicciones o entidades y a las empresas privadas a quienes se les haya otorgado mediante permiso, licencia, concesión o cualquier otra forma contractual la prestación de un servicio público o la explotación de un bien del dominio público.

Art. 2°. Principio de publicidad y de libre acceso a la información

Todas las actividades de los órganos mencionados en el artículo 1° estarán sometidas al principio de publicidad de sus actos.

Toda información producida u obtenida por o para los organismos mencionados en el artículo 1°, o que obre en su poder, o esté bajo su control se presume pública. Los órganos en cuyo poder obre la información deberán prever su adecuada organización, sistematización y disponibilidad, asegurando un amplio y fácil acceso. La información deberá ser provista sin otras condiciones más que las expresamente establecidas en esta norma, no siendo necesario

acreditar derechos subjetivos, interés legítimo o las razones que motivan el requerimiento, ni contar con patrocinio letrado para su solicitud al momento de requerirla.

Art. 3°. Tipo de información

A los efectos de la presente ley, se entiende por información todo conocimiento que conste en documentos escritos, fotográficos, grabaciones, soporte magnético, digital o en cualquier otro formato y que haya sido creada u obtenida por los órganos mencionados en el artículo 1°, o que obre en su poder o bajo su control, o cuya producción haya sido financiada total o parcialmente por el erario público, o que sirva de base para una decisión de naturaleza administrativa, incluyendo las actas de las reuniones oficiales.

Todos los organismos contemplados en el artículo 1° generarán, actualizarán y darán a publicidad información básica, con el suficiente detalle para su individualización, para orientar al público en el ejercicio del derecho reglamentado por la presente ley. Dicha sistematización será de consulta irrestricta.

Art. 4°. Principio de informalidad. Plazos

La solicitud de información deberá regirse por el principio de informalidad.

El órgano requerido está obligado a permitir el acceso a la información en el momento que le sea solicitado, o proveerla en un plazo no mayor de quince (15) días hábiles administrativos. El plazo se podrá prorrogar en forma excepcional por otros quince (15) días hábiles administrativos de mediar circunstancias que hagan inusualmente difícil reunir la información solicitada. En su caso, el órgano deberá comunicar en acto fundado las razones por las que hará uso de tal prórroga.

Serán consideradas circunstancias inusuales:

- a) La necesidad de buscar y reunir la información solicitada en otros establecimientos que están separados de la oficina que procesa el pedido;
- b) La necesidad de buscar, reunir y examinar apropiadamente una voluminosa cantidad de informes separados y distintos que se soliciten en un solo pedido;
- c) La necesidad de realizar consultas con otro organismo que tiene un interés importante en la determinación del pedido;
- d) Toda otra circunstancia que por su relevancia imposibilite la entrega de la información en el plazo de quince (15) días hábiles administrativos.

Cuando por las circunstancias objetivas del caso debidamente acreditadas resulte necesario acceder a la información en un plazo menor al señalado, el funcionario responsable deberá brindar la respuesta antes de que ésta resulte inútil o ineficaz para el objetivo buscado por el solicitante.

Art. 5°. Denegatoria

El órgano requerido sólo podrá negarse a brindar la información objeto de la solicitud, por acto fundado, si se verificara que la misma no existe o que está incluida dentro de alguna de las excepciones previstas en el art. 7° de esta ley.

La solicitud de información no implica la obligación de la administración de crear o producir información con la que no cuente al momento de efectuarse el pedido, salvo que el Estado se encuentre legalmente obligado a producirla, en cuyo caso no mediará justificación para la denegatoria.

La información será brindada en el estado en que se encuentre al momento de efectuarse la petición, no estando obligado el órgano requerido a procesarla o clasificarla. Sin embargo, cuando la información requerida contenga datos personales o perfiles de consumo, estos datos deberán ser disociados.

Tanto el silencio del órgano requerido como la ambigüedad o inexactitud de su respuesta, se presumirán como negativa a brindarla. La negativa podrá ser considerada como arbitrariedad manifiesta, quedando habilitada la interposición de una acción de amparo.

Art. 6°. Responsabilidad

El órgano requerido que obstruyere el acceso del peticionante a la información solicitada, o la suministrare injustificadamente en forma incompleta, o permitiere el acceso injustificado a información clasificada como reservada, u obstaculice de cualquier modo el cumplimiento de esta ley, incurrirá en grave falta a sus deberes, resultándole de aplicación al funcionario responsable de la infracción el régimen disciplinario pertinente, sin perjuicio de las responsabilidades que pudiera caberle conforme lo previsto en los Códigos Civil y Penal de la Nación

Art. 7°. Excepciones al ejercicio del derecho

Los órganos comprendidos en la presente ley solo podrán exceptuarse de proveer la información requerida cuando una ley, decreto o resolución ministerial así lo establezca y se produzca alguno de los siguientes supuestos:

- a) Cuando se trate de información expresamente clasificada como reservada mediante un decreto del presidente de la Nación por razones de defensa o política exterior;
- b) Cuando una ley del Congreso de la Nación declare que algún tipo de información referida a seguridad, defensa o política exterior es clasificada como reservada e inaccesible al público, o bien establezca un procedimiento especial para acceder a ella;
- c) Cuando se trate de información que pudiera poner en peligro el correcto funcionamiento del sistema financiero o bancario;
- d) Cuando se tratara de secretos industriales, comerciales, financieros, científicos o técnicos que pertenezcan a un órgano de la administración pública que tengan un valor sustancial o sea razonable esperar que lo tuviere y cuya revelación perjudique la competitividad, o lesione los intereses de la Nación Argentina, o su capacidad de conducción de la economía o resulte en un beneficio indebido para el beneficiario de la información;
- e) Cuando comprometiere los derechos o intereses legítimos de un tercero cuando se tratara de secretos industriales, financieros, comerciales, científicos o tecnológicos suministrados a un ente u organismo estatal en la confianza de que no serían revelados. También se entenderá que compromete los derechos de un tercero la información cuya revelación sin fundamento en la defensa del interés público provoque como resultado importantes pérdidas o ganancias financieras, la pérdida de posiciones competitivas o interferencias en la celebración o ejecución de contratos. Pero cuando el interés vinculado a la salud y seguridad públicas y a la protección del medio ambiente sea claramente superior en importancia a los intereses particulares de terceros que estuvieran en juego, podrá revelarse la información;
- f) Cuando se trate de información preparada por los órganos de la administración dedicados a regular o supervisar instituciones financieras o preparados por terceros para ser utilizados por aquellos y que se refieren a exámenes de situación, evaluación de su sistema de operación o condición de funcionamiento;
- g) Cuando se trate de información que obre en poder de la Unidad de Información Financiera encargada del análisis, tratamiento y transmisión de información tendiente a la prevención e investigación de la legitimación de activos proveniente de ilícitos;
- h) Cuando se trate de información preparada por asesores jurídicos o abogados de la administración cuya publicidad pudiera revelar la estrategia a adoptarse en la defensa o tramitación de una causa judicial o divulgare las técnicas o procedimientos de investigación; o cuando la información privare a una persona el pleno derecho a un juicio justo

o cualquier tipo de información protegida por el secreto profesional que debe guardar el abogado respecto de su asesorado;

- i) Cuando se trate de información referida a datos personales de carácter sensible, en los términos de la ley N° 25.326, cuya publicidad constituya una vulneración al derecho a la intimidad y el honor, salvo que se cuente con el consentimiento expreso de la persona a que refiere la información solicitada;
- j) Cuando pudiere ocasionar un peligro a la vida o seguridad de una persona.

Art. 8°. Requisitos de la clasificación

La decisión que clasifique determinada información como reservada deberá indicar:

- a) La identidad y cargo de quien adopta la clasificación;
- b) El organismo o fuente que produjo la información;
- c) La fecha o el evento establecido para el acceso público o la fecha correspondiente a los diez (10) años de la clasificación original;
- d) Las razones que fundamentan la clasificación;
- e) Las partes de información que son sometidas a la clasificación y las que están disponibles para acceso al público.

Art. 9°. Duración de la clasificación

Al clasificar la información como reservada, se podrá establecer una fecha o evento en el cual la información será de acceso público en los términos de la presente ley. Esta fecha o evento no podrá exceder el límite establecido en el segundo párrafo de este artículo.

Si no se pudiere determinar una fecha específica o evento anterior, la información será de acceso público a los diez (10) años de la fecha de la decisión que la clasificó como reservada.

Se podrá extender la clasificación o reclasificar una información específica por periodos sucesivos que no podrán exceder cada uno de ellos el plazo de 10 años, si se cumplen los requisitos exigidos por la presente ley para la clasificación de la información.

La información no podrá ser reclasificada como reservada si ya ha sido abierta al acceso público.

Ninguna información podrá mantenerse como reservada por más de treinta años contados desde su clasificación original, a excepción de la que hubiera sido proporcionada por una fuente diplomática.

Art. 10. Apertura al público de la información clasificada

Dentro de los doce meses de entrada en vigor de la presente ley, toda información clasificada como reservada será de inmediato y libre acceso público, si la clasificación tiene más de 10 años, a excepción de la que sea expresamente reclasificada.

La información clasificada como reservada será accesible al público aún cuando no se hubiera cumplido el plazo fijado en el párrafo anterior cuando no concurrieran las circunstancias que fundaron su clasificación como secreta o concurriera un interés público superior que justificare su apertura al público.

Art. 11. Control Judicial

Un juez de la Nación podrá solicitar información oficial de carácter reservado siempre que se reúnan los siguientes requisitos:

- a) Que el juez sea competente;
- b) Que el petitorio de las partes este referido a hechos vinculados a normas o actos de carácter reservado;

c) Que las partes invoquen en su petición la vulneración de derechos amparados por la Constitución Nacional;

d) Que para la dilucidación de la causa sea necesario el acceso a la información reservada. Si del análisis de la información solicitada el juez concluye que la misma efectivamente vulnera los derechos individuales alegados por las partes, podrá dictar sentencia recogiendo aspectos de la información reservada necesarios para la fundamentación de su resolución. Por el contrario, si del análisis de la información solicitada el juez no concluye que existe la vulneración alegada por la parte, no se incluirá en el fallo la información secreta y/o reservada. No podrá invocarse el carácter de reservado cuando se trate de la investigación judicial de violaciones a los derechos civiles y políticos contemplados en leyes 23.054 y 23.313.

Art. 12. Información parcialmente reservada

En el caso que existiere un documento que contenga información reservada, los órganos comprendidos en la presente ley deberán permitir el acceso a la parte de aquella que no se encuentre contenida entre las excepciones detalladas en el artículo 7°.

Art. 13. Reintegro de gastos

Autorízase a los titulares de los órganos alcanzados por la presente ley a establecer un régimen de reintegro de los gastos ocasionados por la búsqueda y reproducción de la información requerida, así como a establecer reducciones o excepciones en la percepción de aquellos. A tales efectos deberá tenerse en especial consideración los pedidos efectuados por instituciones sin fines de lucro.

Art. 14. El Estado se abstendrá de contratar la explotación exclusiva de sus fuentes documentales.

Art. 15. Será organismo de control de la correcta aplicación de la presente ley el Defensor del Pueblo de la Nación.

Art. 16. Agrégase como último párrafo del artículo 16 de la ley 24.284, el siguiente:

En materia de derecho de acceso a la información, la competencia del Defensor del Pueblo abarca el sector público nacional y los organismos obligados por la legislación específica.

En todos los procesos judiciales en los que interviniere el Defensor del Pueblo, en uso de la legitimación procesal irrestricta que le reconocen los artículos 43 y 86 de la Constitución Nacional y la presente ley, sea como actor, demandado o tercero, actuará con beneficio de litigar sin gastos y exento de las costas causídicas que pudieran generarse por la intervención de cualquier otra parte, peticionario o auxiliar de la justicia.

Art. 17. El Defensor del Pueblo actuará de oficio o a petición del interesado toda vez que el derecho de libre acceso a la información sea amenazado, restringido o conculcado por actos, hechos u omisiones de los organismos comprendidos en el artículo 1° de la presente ley que impliquen el ejercicio ilegítimo, defectuoso, irregular, abusivo, arbitrario, discriminatorio, negligente o gravemente inconveniente o inoportuno de sus funciones.

Art. 18. La presente ley entrará en vigencia en el plazo de NOVENTA (90) días contados desde su publicación en el Boletín Oficial.

Art. 19. De forma.-

Sala de las Comisiones

7.c. Elaboración Participada de Normas

7.c.I. Proyecto de Decreto de Elaboración Participada de Normas y de Audiencias Públicas elaborado por la Oficina Anticorrupción en Marzo de 2000.

Buenos Aires,

Visto el expediente N° 125.206/00 del registro del ex Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, actualmente Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos, y

Considerando:

Que el artículo 42 de la Constitución Nacional reconoce una serie de derechos que asisten a los usuarios y consumidores de bienes y servicios, asegurando el acceso de los ciudadanos al control y participación de los aspectos regulatorios de los servicios públicos.

Que el artículo 5° de la Ley N° 25.233 incorpora entre las competencias del ex Ministerio de Justicia y Derechos Humanos la de entender en los programas de lucha contra la corrupción del Sector Público Nacional.

Que el Decreto N° 102 de fecha 23 de diciembre de 1999 establece, entre las competencias y funciones de la Oficina Anticorrupción dependiente del ex Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, la de elaborar programas de prevención de la corrupción y promoción de la transparencia en la gestión pública.

Que entre las acciones orientadas a mejorar las condiciones de transparencia de la gestión, debe darse un lugar central a aquellas que involucran la participación de los ciudadanos en la elaboración de las normas administrativas y en el control de los distintos procesos de contratación de bienes y servicios.

Que en tal sentido y a efectos de asegurar las condiciones de transparencia de los actos trascendentes de la gestión de gobierno resulta pertinente complementar los actuales procedimientos administrativos con novedosas alternativas que habiliten la intervención de los ciudadanos en forma previa a la toma de decisión por parte de la Administración, tanto a través de consultas previas en el proceso de formación de normas administrativas como por medio de la realización de Audiencias Públicas.

Que el fin perseguido con la implementación de estos mecanismos es tomar conocimiento de la opinión de los ciudadanos respecto de las iniciativas encaradas por las reparticiones del Estado Nacional, con el objeto de tenerlas en consideración, sin carácter vinculante, para un mejor funcionamiento de la gestión pública.

Que en ese mismo orden de ideas, debe distinguirse estos procedimientos de aquellos regidos por el “Reglamento de Procedimientos Administrativos Decreto N° 1759/72, T.O. 1991”, tanto en orden a que serán las reparticiones las que estimen la pertinencia de implementar los programas aludidos en el ámbito de sus jurisdicciones como respecto de la legitimación de los ciudadanos para intervenir en los procesos de consulta, sin perjuicio de tener presente las situaciones generadas por actos de alcance particular respecto de las personas afectadas por éste.

Que resulta pertinente encomendar al Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos el dictado de las normas aclaratorias y complementarias que resulten necesarias para la adecuada implementación de los programas que se crean por el presente.

Que, por otra parte, a fin de colaborar con los esfuerzos de las jurisdicciones provinciales y municipales en orden a mejorar las condiciones de transparencia de su actividad administrativa, resulta procedente ofrecer la cooperación de la Oficina Anticorrupción del Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos en la implementación de pro-

gramas de participación ciudadana para la transparencia en sus respectivos ámbitos de competencia.

Que ha tomado intervención la Dirección General de Asuntos Jurídicos del Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos.

Que, asimismo, la Procuración del Tesoro de la Nación emitió, oportunamente, opinión respecto de la presente iniciativa.

Que el presente se dicta en uso de las facultades conferidas por el artículo 99, inciso 1) de la Constitución Nacional.

Por ello,

El Presidente de la Nación Argentina

Decreta:

Artículo 1º.- Créase el Programa de Audiencias Públicas para la Transparencia en la Gestión con el objeto de constituir instancias previas de participación de la ciudadanía, a través de las personas interesadas, en los procesos de toma de decisiones públicas trascendentes, cuyo Reglamento de Funcionamiento forma parte del presente decreto como Anexo I.

Art. 2º.- Créase el Programa de Elaboración Participada de Normas con el objeto de habilitar un mecanismo de participación ciudadana en los procesos de construcción de decisiones públicas trascendentes, ofreciendo a todos los interesados la posibilidad de hacer llegar su opinión respecto de proyectos de actos administrativos de tal carácter, cuyo Reglamento de Funcionamiento forma parte del presente decreto como Anexo II.

Art. 3º.- Los Programas creados por los artículos precedentes serán de aplicación en el ámbito establecido por el artículo 8º de la Ley Nº 24.156, quedando en la órbita de decisión de los responsables máximos de cada jurisdicción la procedencia de implementar los programas creados por los artículos precedentes.

Art. 4º.- Los procedimientos de Elaboración Participada de Normas y de Audiencias Públicas para la Transparencia en la Gestión podrán ser utilizados para recabar la opinión de los interesados respecto de los proyectos de ley que el Poder Ejecutivo Nacional elabore a fin de elevarlos a consideración del Honorable Congreso de la Nación.

Art. 5º.- Las opiniones y aportes recibidos por la repartición competente a través de la implementación de los mencionados mecanismos tendrán carácter no vinculante respecto del dictado del acto administrativo.

En ningún caso, la falta de aplicación de estos procedimientos acarreará la nulidad del acto dictado, salvo norma expresa en contrario.

Art. 6º.- La participación de las personas de existencia visible, jurídica o ideal en los procedimientos de Audiencias Públicas para la Transparencia en la Gestión y de Elaboración Participada de Normas no implicará, por sí, legitimación para interponer impugnaciones contra los actos administrativos relacionados con las cuestiones puestas a consideración en los aludidos procedimientos, ni para intervenir con carácter de parte en los expedientes que se substancien con relación a dichas cuestiones.

Exceptúase de lo dispuesto en el presente artículo a las personas de existencia visible,

jurídica o ideal a las que el acto administrativo pudiera afectar en sus derechos subjetivos o intereses legítimos.

Art. 7º.- Ofrécese a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, a las Provincias y a los Municipios, la cooperación de la Oficina Anticorrupción del Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos en el diseño e implementación de planes para la transparencia en la gestión, la que se formalizará a través de los correspondientes convenios.

Art. 8º.- La Oficina Anticorrupción del Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos brindará la asistencia técnica necesaria para que los organismos y entidades alcanzados por las disposiciones del artículo 3º puedan implementar los mecanismos de participación previstos en el presente.

Art. 9º.- Encomiéndase al Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos, en su carácter de Autoridad de Aplicación de los Programas creados por el presente decreto, el dictado de normas aclaratorias y complementarias de este régimen.

Art. 10.- Comuníquese, publíquese, dése a la Dirección Nacional del Registro Oficial y archívese.

7.d. Decreto 1172/03: Mejora de la Calidad de la Democracia y de sus Instituciones (3 de Diciembre de 2003).

Apruébanse los Reglamentos Generales de Audiencias Públicas para el Poder Ejecutivo Nacional, para la Publicidad de la Gestión de Intereses en el ámbito del Poder Ejecutivo Nacional, para la Elaboración Participativa de Normas, del Acceso a la Información Pública para el Poder Ejecutivo Nacional y de Reuniones Abiertas de los Entes Reguladores de los Servicios Públicos, Formularios de inscripciones, registro y presentación de opiniones y propuestas. Establécese el acceso libre y gratuito vía Internet a la edición diaria del Boletín Oficial de la República Argentina.

Bs. As., 3/12/2003

Visto la necesidad de mejorar la calidad de la democracia y con la certeza de que el buen funcionamiento de sus instituciones es condición indispensable para el desarrollo sostenido, y Considerando:

Que la Constitución Nacional garantiza el principio de publicidad de los actos de Gobierno y el derecho de acceso a la información pública a través del artículo 1º, de los artículos 33, 41, 42 y concordantes del Capítulo Segundo —que establece nuevos Derechos y Garantías— y del artículo 75 inciso 22, que incorpora con jerarquía constitucional diversos Tratados Internacionales. Que constituye un objetivo de esta administración fortalecer la relación entre el Estado y la Sociedad Civil, en el convencimiento de que esta alianza estratégica es imprescindible para concretar las reformas institucionales necesarias para desarrollar una democracia legítima, transparente y eficiente.

Que para lograr el saneamiento de las Instituciones debe darse un lugar primordial a los mecanismos que incrementan la transparencia de los actos de gobierno, a los que permiten un igualitario acceso a la información y a los que amplían la participación de la sociedad en los procesos decisorios de la administración.

Que la Audiencia Pública habilita la participación ciudadana en el proceso de toma de decisiones a través de un espacio institucional en el que todos aquellos que puedan sentirse afectados, manifiesten su conocimiento o experiencia y presenten su perspectiva individual, grupal o colectiva respecto de la decisión a adoptarse. Dichas opiniones —no obstante su carácter no vinculante— deben ser consideradas adecuadamente, estableciéndose la obligación de la autoridad de fundamentar sus desestimaciones.

Que la publicidad de la Gestión de Intereses es necesaria a efectos de que se conozcan los encuentros que mantienen con funcionarios públicos las personas que representan un interés determinado, así como el objetivo de estos encuentros, para que grupos sociales interesados, ya sean empresariales, profesionales o ciudadanos en general, puedan acceder a tal información.

Que la Elaboración Participativa de Normas es un procedimiento que, a través de consultas no vinculantes, involucra a sectores interesados y a la ciudadanía en general en la elaboración de normas administrativas y de proyectos de ley para ser elevados por el Poder Ejecutivo Nacional al Honorable Congreso de la Nación, cuando las características del caso —respecto de su viabilidad y oportunidad— así lo impongan.

Que el derecho de Acceso a la Información Pública es un prerequisite de la participación que permite controlar la corrupción, optimizar la eficiencia de las instancias gubernamentales y mejorar la calidad de vida de las personas al darle a éstas la posibilidad de conocer los contenidos de las decisiones que se toman día a día para ayudar a definir y sustentar los propósitos para una mejor comunidad.

Que las Reuniones Abiertas de los Entes Reguladores de los Servicios Públicos han de permitir poner fin a uno de los reductos del secreto que suele encubrir corrupción o arbitrariedad en

decisiones que afectan y, frecuentemente, perjudican a los usuarios. La presencia como oyente en la reunión permitirá, a quien esté interesado, conocer las opiniones que cada uno de los miembros del Organo de Dirección adopta frente a las cuestiones que deben tratarse.

Que a efectos de institucionalizar los instrumentos de las Audiencias Públicas, el Registro de la Gestión de Intereses, la Elaboración Participativa de Normas, el Libre Acceso a la Información Pública y las Reuniones Abiertas, se hace necesario establecer, para cada uno de ellos, un procedimiento común al universo de organismos, entidades, empresas, sociedades, dependencias y todo otro ente que funcione en jurisdicción del Poder Ejecutivo Nacional.

Que resulta pertinente establecer el acceso libre y gratuito vía Internet a la edición diaria de la totalidad de las secciones del Boletín Oficial de la República Argentina, durante el día hábil administrativo de su publicación gráfica. Asimismo, corresponde señalar que los anexos de los actos administrativos emanados del Poder Ejecutivo Nacional no publicados en la edición gráfica, podrán visualizarse a través del sitio www.boletinoficial.gov.ar.

Que la reglamentación de los instrumentos de las Audiencias Públicas, el Registro de Gestión de Intereses, la Elaboración Participativa de Normas, el Libre Acceso a la Información y las Reuniones Abiertas, reafirman la voluntad del Poder Ejecutivo Nacional de emprender una reforma política integral para una nueva cultura orientada a mejorar la calidad de la democracia garantizando, en cada uno de los casos, el máximo flujo informativo entre los actores sociales y sus autoridades a fin de asegurar el ejercicio responsable del poder.

Que a los efectos de la elaboración del presente decreto se han tomado en cuenta los proyectos elaborados por organismos públicos tales como la Subsecretaría para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia de la Jefatura de Gabinete de Ministros y por la Oficina Anticorrupción del Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos, como así también las propuestas sugeridas por organizaciones de la sociedad civil a través de la Mesa de Reforma Política del Diálogo Argentino y del Foro Social para la Transparencia.

Que, asimismo, se han tomado en cuenta las experiencias que efectuara la Oficina Anticorrupción del Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos al someter a debate público a través del Procedimiento de Elaboración Participativa de Normas sus anteproyectos legislativos de Acceso a la Información y de Publicidad de la Gestión de Intereses.

Que el Servicio Jurídico pertinente ha tomado la intervención que le compete.

Que el presente se dicta en uso de las facultades conferidas por el artículo 99 incisos 1 y 2 de la Constitución Nacional.

Por ello,

El Presidente de la Nación Argentina

Decreta:

Artículo 1º - Apruébanse el “Reglamento General de Audiencias Públicas para el Poder Ejecutivo Nacional” que, como Anexo I forma parte integrante del presente y el “Formulario de Inscripción para Audiencias Públicas del Poder Ejecutivo Nacional” que se incluye como Anexo II del presente acto.

Art. 2º - Apruébanse el “Reglamento General para la Publicidad de la Gestión de Intereses en el ámbito del Poder Ejecutivo Nacional” que, como Anexo III forma parte integrante del presente y el “Formulario de Registro de Audiencias de Gestión de Intereses” que se incluye como Anexo IV de la presente medida.

Art. 3º - Apruébanse el “Reglamento General para la Elaboración Participativa de Normas” que, como Anexo V forma parte integrante del presente y el “Formulario para la Presentación de

Opiniones y Propuestas en el procedimiento de Elaboración Participativa de Normas” que se incluye como Anexo VI del presente acto.

Art. 4º - Apruébase el “Reglamento General del Acceso a la Información Pública para el Poder Ejecutivo Nacional” que, como Anexo VII forma parte integrante del presente.

Art. 5º - Apruébase el “Reglamento General de Reuniones Abiertas de los Entes Reguladores de los Servicios Públicos” que, como Anexo VIII forma parte integrante del presente.

Art. 6º - Establécese el acceso libre y gratuito vía Internet a la edición diaria de la totalidad de las secciones del Boletín Oficial de la República Argentina, durante el día hábil administrativo de su publicación gráfica.

Art. 7º - Los anexos de los actos administrativos emanados del Poder Ejecutivo Nacional no publicados en la edición gráfica del Boletín Oficial de la República Argentina, podrán visualizarse en forma libre y gratuita a través del sitio www.boletinoficial.gov.ar.

Art. 8º - La reproducción del Boletín Oficial de la República Argentina en Internet debe ser exactamente fiel en texto y tiempo a la que se publica en la actualidad en soporte papel, en todas sus secciones.

Art. 9º - Déjase sin efecto cualquier norma que se oponga al presente.

Art. 10. - El presente decreto comenzará a regir desde su publicación en el Boletín Oficial de la República Argentina, con excepción del “Reglamento General del Acceso a la Información Pública para el Poder Ejecutivo Nacional” —que como Anexo VII forma parte integrante del presente— el que lo hará en el plazo de NOVENTA (90) días desde su publicación en el Boletín Oficial de la República Argentina.

Art. 11. - Comuníquese, publíquese, dése a la Dirección Nacional del Registro Oficial y archívese. - Kirchner. - Alberto A. Fernández. - Gustavo Béliz.

7.d.I. Decreto 1172/03 - Anexo III
Reglamento General para la Publicidad de la Gestión de Intereses
en el Ámbito del Poder Ejecutivo Nacional

Capítulo I
Disposiciones Generales

Artículo 1º - Objeto

La publicidad de la Gestión de Intereses en el ámbito del Poder Ejecutivo Nacional se rige por el presente Reglamento.

Art. 2º - Descripción

Se entiende por Gestión de Intereses a los fines del presente, toda actividad desarrollada —en modalidad de audiencia— por personas físicas o jurídicas, públicas o privadas, por sí o en representación de terceros —con o sin fines de lucro— cuyo objeto consista en influir en el ejercicio de cualquiera de las funciones y/o decisiones de los organismos, entidades, empresas, sociedades, dependencias y de todo otro ente que funcione bajo la jurisdicción del Poder Ejecutivo Nacional.

Art. 3º - Obligatoriedad

Los funcionarios del Poder Ejecutivo Nacional mencionados en el artículo 4º están obligados a registrar toda audiencia cuyo objeto consista en las actividades definidas en el artículo 2º. A tal efecto debe preverse la creación de un Registro de Audiencias de Gestión de Intereses, conforme a las pautas determinadas por los artículos 5º y 6º.

Art. 4º - Sujetos obligados

Se encuentran obligados a registrar las Audiencias de Gestión de Intereses, los siguientes funcionarios:

- a) Presidente de la Nación;
- b) Vicepresidente de la Nación;
- c) Jefe de Gabinete de Ministros;
- d) Ministros;
- e) Secretarios y Subsecretarios;
- f) Interventores Federales;
- g) Autoridades superiores de los organismos, entidades, empresas, sociedades, dependencias y todo otro ente que funcione bajo la jurisdicción del Poder Ejecutivo Nacional;
- h) Agentes públicos con función ejecutiva cuya categoría sea equivalente a Director General. Cuando la solicitud de audiencia sea dirigida a un funcionario que dependa jerárquicamente y que cumpla funciones de dirección, asesoramiento, elaboración de proyectos o que tenga capacidad de influir en las decisiones de los sujetos enumerados en el presente artículo, debe comunicar tal requerimiento por escrito al superior obligado, en un plazo no mayor de CINCO (5) días a efectos de que éste proceda a su registro.

Art. 5º - Registro

Cada una de las personas y/o entidades enumeradas en el artículo 2º debe implementar su propio Registro de Audiencias de Gestión de Intereses conforme al modelo que, como Anexo IV, forma parte de la medida.

Art. 6º - Contenido

Los registros deben contener:

- a) solicitudes de audiencias;
- b) datos del solicitante;
- c) intereses que se invocan;
- d) participantes de la audiencia;
- e) lugar, fecha, hora y objeto de la reunión;
- f) síntesis del contenido de la audiencia;
- g) constancias de las audiencias efectivamente realizadas.

Art. 7º - Publicidad

La información contenida en los Registros de Audiencias de Gestión de Intereses tiene carácter público, debiéndose adoptar los recaudos necesarios a fin de garantizar su libre acceso, actualización diaria y difusión a través de la página de Internet del área respectiva.

Art. 8º - Excepciones

Se exceptúa a los funcionarios mencionados en el artículo 4º de la obligación prevista en el artículo 3º en los siguientes casos:

- a) cuando el tema objeto de la audiencia hubiera sido expresamente calificado por Decreto del PODER EJECUTIVO NACIONAL o por Ley del HONORABLE CONGRESO DE LA NACION, como información reservada o secreta;
- b) cuando se trate de una presentación escrita de impugnación o de reclamo que se incorpore a un expediente administrativo.

Art. 9º - Legitimación

Toda persona física o jurídica, pública o privada, se encuentra legitimada para exigir administrativa o judicialmente el cumplimiento de la presente norma.

Art. 10. - Sanciones

Los funcionarios mencionados en el artículo 4º que incumplan con las obligaciones estipuladas en el presente incurrirán en falta grave, sin perjuicio de las responsabilidades que pudieran caberles conforme lo previsto en los Códigos Civil y Penal de la Nación.

Art. 11. - Autoridad de aplicación

La Autoridad de Aplicación del presente Reglamento es la Subsecretaría para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia de la Jefatura de Gabinete de Ministros, quien tendrá a su cargo verificar y exigir el cumplimiento de las obligaciones establecidas en el mismo.

Art. 12. - Denuncias

La Oficina Anticorrupción del Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos es el organismo encargado de recibir, formular e informar a las autoridades responsables las denuncias que se formulen en relación con el incumplimiento del presente régimen.

Decreto 1172/03 - Anexo IV
Formulario de Registro de Audiencias de Gestión de Intereses

Fecha de solicitud	Datos del solicitante	Interés invocado	Datos del representado	Fecha de la audiencia	Hora de la audiencia	Lugar de la audiencia	Objeto de la audiencia	Participantes de la audiencia	Audiencia realizada No realizada	Síntesis de la audiencia

- 1 Consignar como mínimo: nombre o razón social, domicilio, teléfono, DNI, CUIT.
- 2 Consignar si se invoca un Interés Propio, Colectivo o Difuso o si se actúa en representación de Persona física o jurídica.
- 3 Consignar si se realizó o no la Audiencia y, en este último caso, las razones de su cancelación, postergación y/o suspensión.

7.d.II. Decreto 1172/03 - Anexo V

Reglamento General para la Elaboración Participativa de Normas

Capítulo I

Disposiciones Generales

Artículo 1º - Objeto

El objeto del presente Reglamento es regular el mecanismo de Elaboración Participativa de Normas, estableciendo el marco general para su desenvolvimiento.

Art. 2º - Ambito de aplicación

El presente Reglamento General es de aplicación en el ámbito de los organismos, entidades, empresas, sociedades, dependencias y todo otro ente que funcione bajo la jurisdicción del Poder Ejecutivo Nacional.

Art. 3º - Descripción

La Elaboración Participativa de Normas constituye un mecanismo por el cual se habilita un espacio institucional para la expresión de opiniones y propuestas respecto de proyectos de normas administrativas y proyectos de ley para ser elevados por el Poder Ejecutivo Nacional al Honorable Congreso de la Nación.

Art. 4º - Finalidad

La finalidad de la Elaboración Participativa de Normas es permitir y promover una efectiva participación ciudadana en el proceso de elaboración de reglas administrativas y proyectos de ley para ser presentados por el Poder Ejecutivo Nacional al Honorable Congreso de la Nación.

Art. 5º - Principios

El procedimiento de Elaboración Participativa de Normas debe garantizar el respeto de los principios de igualdad, publicidad, informalidad y gratuidad.

Art. 6º - Efectos

Las opiniones y propuestas que se presenten durante el proceso de Elaboración Participativa de Normas no tienen carácter vinculante.

Art. 7º - Autoridad responsable

El área a cargo de la elaboración de la norma a dictarse es la Autoridad Responsable. La máxima autoridad de dicha área dirige el procedimiento de Elaboración Participativa de Normas, pudiendo delegar tal responsabilidad en un funcionario competente en razón del objeto del mismo.

Art. 8º - Organismo coordinador

En los casos en que la Autoridad Responsable lo considere oportuno, puede solicitarse la participación, como Organismo Coordinador, de la Subsecretaría para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia de la Jefatura de Gabinete de Ministros y —en casos relacionados con temas de su competencia— de la DPPT de la Oficina Anticorrupción. El Organismo Coordinador tiene como función asistir técnicamente a la Autoridad Responsable en el procedimiento de Elaboración Participativa de Normas.

Art. 9º - Participantes

Puede ser participante en el procedimiento de Elaboración Participativa de Normas toda persona física o jurídica, pública o privada, que invoque un derecho o interés simple, difuso o de incidencia colectiva, relacionado con la norma a dictarse.

Capítulo II Etapa Inicial

Art. 10. - Inicio del procedimiento

El procedimiento de Elaboración Participativa de Normas se inicia mediante acto administrativo expreso de la Autoridad Responsable.

Art. 11. - Solicitud de persona interesada

Toda persona física o jurídica, pública o privada, puede solicitar mediante presentación fundada ante la Autoridad Responsable, la realización de un procedimiento de Elaboración Participativa de Normas.

La Autoridad Responsable debe expedirse sobre tal requerimiento en un plazo no mayor a treinta (30) días, mediante acto administrativo fundado, el que debe ser notificado al solicitante por medio fehaciente.

Art. 12. - Contenido del acto de apertura

El acto administrativo de apertura del procedimiento de Elaboración Participativa de Normas debe ordenar el inicio del correspondiente expediente y establecer:

- a) Autoridad Responsable;
- b) texto y fundamentos de la norma propuesta;
- c) datos del solicitante —si lo hubiere—;
- d) lugar donde se puede tomar vista del expediente, presentar opiniones y propuestas;
- e) plazos para realizar dichas presentaciones.

Art. 13. - Publicación

La Autoridad Responsable debe publicar durante dos (2) días en el Boletín Oficial, y al menos quince (15) días en su página de Internet, el contenido del acto de apertura del procedimiento de Elaboración Participativa de Normas, invitando a la ciudadanía a expresar sus opiniones y propuestas. En los casos en que, a juicio de dicha Autoridad resulte procedente, deben ampliarse las publicaciones a diarios de circulación nacional, medios locales y/o especializados en la temática de la norma a dictarse.

Art. 14. - Expediente

El expediente se inicia con el acto administrativo de apertura del procedimiento y se forma con las copias de su publicación, las opiniones y propuestas recibidas y las constancias de cada una de las etapas del procedimiento de Elaboración Participativa de Normas.

El expediente debe estar a disposición de los interesados para su consulta, en el lugar que, mediante resolución, defina la Autoridad Responsable. Las copias del mismo son a costa del solicitante.

Art. 15. - Registro de opiniones y propuestas

La Autoridad Responsable debe habilitar un Registro para la incorporación de opiniones y

propuestas desde la apertura del procedimiento de Elaboración Participativa de Normas. Estas deben realizarse por escrito —pudiendo acompañar la documentación que se estime pertinente— y presentarse a través de un formulario preestablecido, numerado correlativamente y que consigne, como mínimo, los datos previstos en el modelo que integra el presente Decreto como Anexo VI.

La presentación ante el Registro es libre y gratuita y debe realizarse en el lugar determinado en el acto de apertura. Los responsables del Registro deben entregar certificados de recepción de las opiniones y/o propuestas y de la documentación acompañada.

Art. 16. - Plazo para las presentaciones

El plazo para la presentación de opiniones y propuestas no puede ser inferior a QUINCE (15) días desde la publicación del acto de apertura del procedimiento de Elaboración Participativa de Normas.

Art. 17. - Comentarios informales

La Autoridad Responsable debe habilitar una casilla de correo electrónico y una dirección postal a efectos de recibir comentarios informales, los que deben ser publicados en su página de Internet. Los comentarios así vertidos, no se incorporan al expediente.

Art. 18. - Convocatoria a estudios y consultas

La Autoridad Responsable puede encargar la realización de estudios especiales o rondas de consultas, relacionados con la norma motivo del procedimiento de Elaboración Participativa de Normas, tendientes a generar información útil para la toma de decisión.

Capítulo III

Etapa Final

Art. 19. - Consideración de las presentaciones

Concluido el plazo para recibir opiniones y propuestas, la Autoridad Responsable debe dejar constancia en el expediente acerca de la cantidad de opiniones y propuestas recibidas y de cuáles considera pertinentes incorporar a la norma a dictarse. Únicamente debe expedirse sobre aquellas presentaciones incorporadas al expediente.

Art. 20. - Redacción de la norma

En los fundamentos de la norma debe dejarse constancia de la realización del procedimiento de Elaboración Participativa de Normas, de los aportes recibidos y de las modificaciones incorporadas al texto como consecuencia del mismo.

Art. 21. - Publicación de la Norma

La norma debe publicarse en el Boletín Oficial por el plazo de UN (1) día, así como incorporarse a la página de Internet de la Autoridad Responsable.

Decreto 1172/03 - Anexo VI
Formulario para la presentación de opiniones y propuestas
en el procedimiento de Elaboración Participada de Normas

Número de Presentación

• CONTENIDO DE LA NORMA A DICTARSE

• DATOS DEL PRESENTANTE

11. NOMBRE Y APELLIDO:

12. DNI:

13. FECHA DE NACIMIENTO:

14. LUGAR DE NACIMIENTO:

15. NACIONALIDAD:

16. DOMICILIO:

17. TELEFONO PARTICULAR / CELULAR:

18. TELEFONO LABORAL:

19. DIRECCION DE CORREO ELECTRONICO:

20. CARACTER EN QUE SE PRESENTA (marcar con una cruz lo que corresponde)

Particular interesado (persona física)

Representante de Persona Jurídica ()

En caso de actuar como representante de Persona Jurídica, indique los siguientes datos de su representada:

Denominación / Razón Social:

Domicilio:

Instrumento que acredita la personería invocada:

• Contenido de la opinión y/o propuesta

En caso de adjuntarla/s por instrumento separado, marcar la opción correspondiente ()

.....
.....
.....

() Se adjunta informe por separado.

• Detalle de la documentación acompañada

.....
.....
.....

Firma:

Aclaración:

7.d.III. Decreto 1172/03 - Anexo VII

Reglamento General del Acceso a la Información Pública para el Poder Ejecutivo Nacional

Capítulo I

Disposiciones Generales

Artículo 1º - Objeto

El objeto del presente Reglamento es regular el mecanismo de Acceso a la Información Pública, estableciendo el marco general para su desenvolvimiento.

Art. 2º - Ambito de aplicación

El presente Reglamento General es de aplicación en el ámbito de los organismos, entidades, empresas, sociedades, dependencias y todo otro ente que funcione bajo la jurisdicción del Poder Ejecutivo Nacional.

Las disposiciones del presente son aplicables asimismo a las organizaciones privadas a las que se hayan otorgado subsidios o aportes provenientes del sector público nacional, así como a las instituciones o fondos cuya administración, guarda o conservación esté a cargo del Estado Nacional a través de sus jurisdicciones o entidades y a las empresas privadas a quienes se les hayan otorgado mediante permiso, licencia, concesión o cualquier otra forma contractual, la prestación de un servicio público o la explotación de un bien del dominio público.

Art. 3º - Descripción

El Acceso a la Información Pública constituye una instancia de participación ciudadana por la cual toda persona ejercita su derecho a requerir, consultar y recibir información de cualquiera de los sujetos mencionados en el artículo 2º.

Art. 4º - Finalidad

La finalidad del Acceso a la Información Pública es permitir y promover una efectiva participación ciudadana, a través de la provisión de información completa, adecuada, oportuna y veraz.

Art. 5º – Alcances

Se considera información a los efectos del presente, toda constancia en documentos escritos, fotográficos, grabaciones, soporte magnético, digital o en cualquier otro formato y que haya sido creada u obtenida por los sujetos mencionados en el artículo 2º o que obre en su poder o bajo su control, o cuya producción haya sido financiada total o parcialmente por el erario público, o que sirva de base para una decisión de naturaleza administrativa, incluyendo las actas de las reuniones oficiales.

El sujeto requerido debe proveer la información mencionada siempre que ello no implique la obligación de crear o producir información con la que no cuente al momento de efectuarse el pedido, salvo que el Estado se encuentre legalmente obligado a producirla, en cuyo caso debe proveerla.

Art. 6º - Sujetos

Toda persona física o jurídica, pública o privada, tiene derecho a solicitar, acceder y recibir información, no siendo necesario acreditar derecho subjetivo, interés legítimo ni contar con patrocinio letrado.

Art. 7º - Principios

El mecanismo de Acceso a la Información Pública debe garantizar el respeto de los principios de igualdad, publicidad, celeridad, informalidad y gratuidad.

Art. 8º - Publicidad

Se presume pública toda información producida u obtenida por o para los sujetos mencionados en el artículo 2º.

Art. 9º - Gratuidad

El acceso público a la información es gratuito en tanto no se requiera su reproducción. Las copias son a costa del solicitante.

Art. 10. - Accesibilidad

Los sujetos en cuyo poder obre la información deben prever su adecuada organización, sistematización y disponibilidad, asegurando un amplio y fácil acceso. La información debe ser provista sin otras condiciones más que las expresamente establecidas en el presente. Asimismo deben generar, actualizar y dar a conocer información básica, con el suficiente detalle para su individualización, a fin de orientar al público en el ejercicio de su derecho.

Capítulo II Solicitud de Información

Art. 11. - Requisitos

La solicitud de información debe ser realizada por escrito, con la identificación del requerente, sin estar sujeta a ninguna otra formalidad. No puede exigirse la manifestación del propósito de la requisitoria. Debe entregarse al solicitante de la información una constancia del requerimiento.

Art. 12. - Respuesta

El sujeto requerido está obligado a permitir el acceso a la información en el momento que le sea solicitado o proveerla en un plazo no mayor de DIEZ (10) días. El plazo puede ser prorrogado en forma excepcional por otros DIEZ (10) días, de mediar circunstancias que hagan difícil reunir la información solicitada.

En su caso, el sujeto requerido debe comunicar fehacientemente por acto fundado y antes del vencimiento las razones por las que hace uso de tal prórroga.

La información debe ser brindada en el estado en que se encuentre al momento de efectuarse la petición, no estando obligado el sujeto requerido a procesarla o clasificarla. Cuando la información contenga datos personales o perfiles de consumo, estos datos deben ser protegidos.

Art. 13. - Denegatoria

El sujeto requerido sólo puede negarse a brindar la información objeto de la solicitud, por acto fundado, si se verifica que la misma no existe o que está incluida dentro de alguna de las excepciones previstas en el presente.

La denegatoria debe ser dispuesta por un funcionario de jerarquía equivalente o superior a Director General.

Art. 14. - Silencio

Si una vez cumplido el plazo establecido en el artículo 12 la demanda de información no se hubiera satisfecho o si la respuesta a la requisitoria hubiere sido ambigua, parcial o inexacta, se considera que existe negativa en brindarla, quedando expedita la Acción prevista en el artículo 28 de la Ley N° 19.549 y modificatorias.

Art. 15. - Responsabilidades

El funcionario público o agente responsable que en forma arbitraria e injustificada obstruya el acceso del solicitante a la información requerida, la suministre en forma incompleta, permita

el acceso a información eximida de los alcances del presente u obstaculice de cualquier modo el cumplimiento de este Reglamento General, será considerado incurso en falta grave, sin perjuicio de las responsabilidades que pudieran caberle conforme lo previsto en los Códigos Civil y Penal de la Nación.

Art. 16. - Excepciones

Los sujetos comprendidos en el artículo 2º sólo pueden exceptuarse de proveer la información requerida cuando una Ley o Decreto así lo establezca o cuando se configure alguno de los siguientes supuestos:

- a) Información expresamente clasificada como reservada, especialmente la referida a seguridad, defensa o política exterior;
- b) información que pudiera poner en peligro el correcto funcionamiento del sistema financiero o bancario;
- c) secretos industriales, comerciales, financieros, científicos o técnicos;
- d) información que comprometa los derechos o intereses legítimos de un tercero obtenida en carácter confidencial;
- e) información preparada por los sujetos mencionados en el artículo 2º dedicados a regular o supervisar instituciones financieras o preparada por terceros para ser utilizada por aquellos y que se refiera a exámenes de situación, evaluación de sus sistemas de operación o condición de funcionamiento o a prevención o investigación de la legitimación de activos provenientes de ilícitos;
- f) información preparada por asesores jurídicos o abogados de la Administración cuya publicidad pudiera revelar la estrategia a adoptarse en la defensa o tramitación de una causa judicial o divulgare las técnicas o procedimientos de investigación o cuando la información privare a una persona el pleno ejercicio de la garantía del debido proceso;
- g) cualquier tipo de información protegida por el secreto profesional;
- h) notas internas con recomendaciones u opiniones producidas como parte del proceso previo al dictado de un acto administrativo o a la toma de una decisión, que no formen parte de un expediente;
- i) información referida a datos personales de carácter sensible —en los términos de la Ley Nº 25.326— cuya publicidad constituya una vulneración del derecho a la intimidad y al honor, salvo que se cuente con el consentimiento expreso de la persona a que refiere la información solicitada;
- j) información que pueda ocasionar un peligro a la vida o seguridad de una persona.

Art. 17. - Información parcialmente reservada

En el caso que existiere un documento que contenga información parcialmente reservada, los sujetos enumerados en el artículo 2º deben permitir el acceso a la parte de aquella que no se encuentre contenida entre las excepciones detalladas en el artículo 16.

Art. 18. - Autoridad de aplicación

La Autoridad de Aplicación del presente Reglamento es la Subsecretaría para la reforma Institucional y fortalecimiento de la Democracia de la Jefatura de Gabinete de Ministros, quien tendrá a su cargo verificar y exigir el cumplimiento de las obligaciones establecidas en el mismo.

Art. 19. - Denuncias

La Oficina Anticorrupción del Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos es el organismo encargado de recibir, formular e informar a las autoridades responsables, las denuncias que se formulen en relación con el incumplimiento del presente régimen.

En la República Argentina se viene desarrollando, desde comienzos del año 2000, una novedosa estrategia de trabajo conjunto entre el sector público y la sociedad civil.

La Oficina Anticorrupción, organismo gubernamental que promueve políticas de prevención de la corrupción e investiga casos de significación social, institucional y/o económica sobre dicha temática, diseñó y organizó un mecanismo de participación ciudadana al que denominó "Procedimiento de Elaboración Participada de Normas".

A través de él, representantes de distintos sectores sociales participaron activamente en la elaboración de diversos proyectos normativos que promueven el fortalecimiento institucional y la transparencia en la gestión pública, entre cuyas materias se encuentran el derecho de acceso a la información, la participación ciudadana en los procesos de toma de decisiones públicas y la gestión de intereses o "lobby".

El resultado obtenido fue altamente satisfactorio, lográndose plasmar textos de gran calidad técnica y con un amplio consenso social. Este libro describe las experiencias que sirvieron como punto de partida para un nuevo y eficaz espacio de participación ciudadana y transparencia en los asuntos públicos, que el Decreto presidencial Nº 1172/03, de diciembre de 2003, ha institucionalizado.

OFICINA ANTICORRUPCION
Ministerio de Justicia y Derechos Humanos

www.anticorruccion.gov.ar

Tucumán 394
(C 1049 AAH) Ciudad Autónoma de Buenos Aires
República Argentina

I S B N 9 8 7 - 9 6 4 8 6 - 9 - 2



9 7 8 9 8 7 9 6 4 8 6 9 8