

# Dialogando BA

## para Fortalecer instituciones

---

### MESA DE DIÁLOGO

### REGLAS DE JUEGO EN EL ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

#### Programa y metodología de la mesa de diálogo

En el marco de la iniciativa **Dialogando BA**, el lunes 30 de mayo de 2016 en la sede del gobierno porteño se realizó la mesa de diálogo “**Reglas de Juego en el Acceso a la Información Pública**” organizado por la Subsecretaría de Reforma Política del Ministerio de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires y la Dirección General de Seguimiento de Organismos de Control y Acceso a la Información (DGSOCAI). Se sumaron más de 40 personas provenientes de la Legislatura de la Ciudad, de diferentes organismos gubernamentales, de organizaciones de la sociedad civil y de la academia, con aportes y experiencias que enriquecen la propuesta de modificar la normativa vigente sobre acceso a la información.

El subsecretario de Reforma Política de la Ciudad, Hernán Charosky y la Directora General de la DGSOCAI, Sol Diaz Ortiz, dieron inicio al diálogo. En esta instancia se realizó una videoconferencia con el Dr. Ezequiel Santagada, Director Ejecutivo del Instituto de Derecho y Economía Ambiental (IDEA) de Paraguay, quien expuso la experiencia de ese país en la sanción de la Ley sobre Acceso a la Información y la situación actual en la temática.

El objetivo del encuentro es la construcción participativa de una regulación exhaustiva del contenido y procedimiento para acceder a la información pública. Para iniciar el debate, se presentaron algunas preguntas disparadoras vinculadas a los ejes temáticos propuestos: régimen de excepciones, órgano garante, régimen de sanciones, plazos y formalidades. Las conclusiones de cada grupo de trabajo fueron compartidas a través de voceros que expusieron los principales consensos de su mesa de trabajo y han sido plasmados en la presente síntesis de mesa de diálogo.

#### Composición de las mesas de trabajo

La composición de las mesas de trabajo fue heterogénea; representantes de los diversos ámbitos del gobierno de la Ciudad, Nación, organizaciones civiles y academia participaron del debate y la puesta en común.



Los integrantes de las mesas fueron:

### **Grupo de Trabajo 1**

Guadalupe López: *Directora de Acceso a la Información Pública de la Provincia de Buenos Aires*

Ana Ruival: *Subsecretaría para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la democracia de la Nación*

Anahí Priotti: *Directora General Investigaciones Administrativas Municipalidad de Rosario*

Violeta García: *Directora General Transparencia Activa Municipalidad de Rosario*

Cecilia Calogero: *Secretaría de Planificación del Consejo de la Magistratura GCBA*

Mauricio Genta: *Redactor de [www.enelsubte.com](http://www.enelsubte.com), solicitante recurrente de información pública*

### **Grupo de Trabajo 2**

Horacio Meza: *Jefe de Despacho del Diputado Eduardo A. Santamarina*

Guillermo Montenegro: *Despacho del Legislador José Luis Acevedo*

Juliana Miranda: *Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS)*

Marina García Acevedo: *Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS)*

Javier Argolo: *Subsecretario de la SS de Transparencia Inst. y control de procedimientos del Municipio de Morón*

### **Grupo de Trabajo 3**

Maria Eugenia Mamberti: *Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ)*

Cecilia Ramos: *Fundación Directorio Legislativo*

Mariana Sánchez: *Dirección General de Fortalecimiento Institucional y Modernización Legislativa de la Legislatura*

Leandro Xifreda Cavo: *Asesor en la Legislatura C.A.B.A*

Maria Julia Giorgelli: *Centro de protección de datos personales de la Defensoría del Pueblo C.A.B.A.*

Guillermo P. Chas: *Asesor en la Legislatura C.A.B.A*

Christian Gauna: *Centro de Información Ciudadana (CIC)*

### **Grupo de Trabajo 4**

Mora Arauz: *Coordinadora en Fundación Ciudad*

Carlos Gonzalez Guerrico: *Responsable del área legal de la Unidad de Proyectos Especiales Cuenca Matanza Riachuelo C.A.B.A. (UPECUMAR)*

María Sol Samite: *Prensa y Comunicación Comuna 11, C.A.B.A.*

Tomas Tonatto: *Estudiante*

### **Grupo de Trabajo 5**

Julieta Sarno: *Dirección Coordinación Legal e Institucional - Ministerio de Educación*

Gonzalo Sallent: *Subsecretaría de Demanda Ciudadana, Calidad y Cercanía*



Claudia Sosa: *Und. de Evaluación Intr de la Calid. y Eq. Educativa - Ministerio de Educación*

Clelia Papaleo: *DGTAL - Gerencia y Procesos de Transparencia e Información Pública*

Mercedes de los Santos: *Dirección General Calidad Institucional, Min. Gobierno C.A.B.A.*

Gabriela Commatteo: *Dirección de Ética Pública C.A.B.A.*

Gabriela Latorre: *Fundación Lúminis*

A continuación, se presenta una síntesis de los diálogos y consensos de los grupos de trabajo expresadas por los voceros según cada temática conversada: régimen de excepciones, órgano garante, régimen de sanciones, plazos y formalidades.

## TEMA 1: RÉGIMEN DE EXCEPCIONES

Se propusieron como disparadores del diálogo las siguientes preguntas:

- ❖ *¿Qué excepciones considera que son ambiguas y dan lugar a interpretaciones?*
- ❖ *¿Considera que alguna excepción debería ser restringida/reemplazada?*
- ❖ *¿Considera que alguna excepción debería ser incorporada?*

### Síntesis de los diálogos de los grupos de trabajo y la exposición de los voceros.

Grupo de Trabajo	Diálogo del grupo de trabajo
GT1	<p>Se señaló de forma unánime que todo el capítulo de excepciones debería ser revisado y modificado íntegramente. Consideran que habría que armar un capítulo nuevo de las excepciones de la Ley de CABA porque las que están actualmente son escuetas y muy vagas.</p> <p>Hubo acuerdo en que se debería incorporar un régimen exhaustivo de excepciones que considere los datos personales, el interés privado, interés público, entre otros. Tomando en cuenta lo señalado por la Ley Modelo interamericana sobre acceso a la información pública, los integrantes consideraron que el artículo de la ley debería ser bien descriptivo y lo más taxativo posible, sin dejarlo sujeto a una posterior reglamentación. Además se propuso que las excepciones sean improcedentes ante casos de investigación de delitos de derechos humanos o de lesa humanidad.</p> <p>Se mencionaron como ejemplos a las leyes de acceso a la información pública provenientes de México, Chile y Paraguay.</p>
GT2	<p>Se sugirió definir la "protección de datos".</p>



<p style="text-align: center;"><b>GT3</b></p>	<p>En la mesa se consideró que todas las excepciones son ambiguas y que sería mejor precisar la “intimidad de las personas” en la Ley 104 y quitar la sección de datos personales. Hay que asociar la ley 1845 de Protección de datos personales con este inciso.</p> <p>También se consensuó separar el inciso a) del artículo 3º en dos partes (por un lado la intimidad de las personas y, por otro, la parte que hace mención al Art 56). Se consideró también quitar el inciso d) del Art. 3, y precisar qué tipo de juicios o instancia procesal se refiere el inciso c).</p>
<p style="text-align: center;"><b>GT4</b></p>	<p>Se estimó que algunos incisos del artículo 3º sobre régimen de excepciones están bien, pero que los mismos resultan un tanto vagos. El inciso a) une dos temas que no tienen mucho en común. Respecto de los datos personales, se sugirió incorporar un detalle mayor para las leyes específicas determinadas en el inciso e) y la supresión del inciso d). Respecto del inciso c), una de las participantes comentó un caso en el que se le negó información sobre los resultados de unas encuestas realizadas por una productora en el 2015, contratada por el Estado para ejecutar el proyecto que se encontraba en trámite judicial. La respuesta ante la solicitud no sólo fue negativa sino que demoró seis meses en darse a conocer.</p> <p>Luego de un largo debate sobre el límite de acceso a la información basado en el inciso c), se propuso incorporar un mayor nivel de precisión o, en su defecto su supresión, para evitar la evasión de respuestas al ciudadano. Respecto al caso mencionado, efectivamente tenía una tramitación judicial pero el acceso a la información no ponía en riesgo “la estrategia a adoptarse en la defensa” o el “secreto profesional”. El inciso c) permite a los sujetos obligados utilizar esta normativa para excusarse legalmente en brindar información que, a su criterio, no debería considerarse reservada.</p>
<p style="text-align: center;"><b>GT5</b></p>	<p>Se manifestó la necesidad de repasar el seguimiento que se debería dar ante la situación en que el organismo requerido no cuente con la información solicitada.</p> <p>En la mesa se concluyó que el sujeto requerido debe garantizar una respuesta en el mediano plazo y explicar por qué no tiene la información peticionada. Se propuso que la autoridad de aplicación realice un seguimiento posterior y proceda a aprobar o rechazarla.</p>

En la mesa de diálogo “Acceso a la Información como Derecho Humano” algunos participantes hicieron mención respecto al régimen de excepciones. Allí expresaron que:

“La Ley 104 no contempla algunos casos que deberían ser incluidos. Por ejemplo la Ley de Datos personales se sancionó después de la Ley 104, por lo que la normativa de acceso a la información no tuvo en cuenta algunas limitaciones como las bases de datos con teléfonos,



cuya difusión se encuentra prohibida por la Ley 1845. Habría que explicitar más este articulado.”

## TEMA 2: ÓRGANO GARANTE

Se propusieron como disparadores de diálogo las siguientes preguntas:

- ❖ *Teniendo en cuenta la experiencia de la CABA, ¿considera útil la creación de un órgano garante?*
- ❖ *En caso de que se creara, ¿Cómo considera que debería constituirse?*
- ❖ *¿Considera que alguna institución existente pueda cumplir ese rol?*
- ❖ *¿Cuáles serían sus principales funciones?*

### Síntesis de los diálogos de los grupos de trabajo y la exposición de los voceros.

Grupo de Trabajo	Diálogo del grupo de trabajo
GT1	<p>Este grupo de trabajo manifestó diferentes opiniones sobre la temática.</p> <p>Por un lado, se consideró indispensable la creación de un órgano garante cuyas funciones estén enumeradas en la ley de la misma manera en que se menciona en la Ley Modelo interamericana sobre acceso a la información pública. Opinaron que debe ser un órgano que cuente con una autoridad de aplicación de cada poder. Sus funciones deberían ser las de controlar, supervisar y capacitar a funcionarios. Se sugirió que el órgano cuente con un proceso administrativo interno, es decir, que cuente con una instancia de decisión administrativa. Se estimó inconveniente darle esta función a un órgano preexistente.</p> <p>Por otro lado, algunos consideraron que existe una confusión entre la autoridad de aplicación y la necesidad de un órgano garante. Se apuntó que en algunos países una normativa con una autoridad de aplicación para cada poder y un órgano garante extra poder funciona, pero hay que evaluar muy bien cuál es el contexto en el cual esa normativa se va a implementar para observar la viabilidad de no generar una estructura extra que pueda complejizar los procesos más de lo debido. En este sentido, una autoridad de aplicación con las mismas funciones, bien explicadas y taxativas en la ley, puede cumplir las funciones de un órgano garante y llevar adelante la aplicación de la normativa, por lo menos, respecto a su función de capacitación.</p>
GT2	<p>No hubo acuerdo en cuanto a la necesidad de contar con un organismo garante. Algunos participantes entendieron que si no se contesta existe la herramienta del amparo para su penalización y que la opción judicial no es algo negativo ya que cuando no se cumple la ley es competencia de la</p>



	<p>justicia actuar. Esta sería una alternativa más viable para evitar la burocracia administrativa, en lugar de la creación de una estructura que tienda a aumentar el tamaño del Estado para intentar resolver un conflicto.</p> <p>La otra postura manifestada en la mesa, observó la necesidad de que el órgano garante sea el encargado salvaguardar la respuestas a las requisitorias. Consideraron que el organismo debe ser otra instancia a la cual recurrir y garantizar los derechos de acceso a la información.</p>
<p>GT3</p>	<p>Se ponderó la necesidad de resolver los Recursos Administrativos para evitar procesos judiciales. El órgano debería ser autónomo, independiente de todo ministerio u órgano gubernamental existente con la competencia específica de regular el AIP. Los participantes discutieron sobre la necesidad de crear un órgano nuevo que controle y aplique la ley. Se destacó que el órgano debería ser colegiado, designado por una mayoría calificada en la Legislatura que evalúe postulantes que hayan superado un concurso público como requisito de reelección del cargo. El órgano debe trabajar con los tres poderes y debe crear una base de datos para facilitar la información lo antes posible.</p> <p>Esta base de datos debe ser creada a partir de los pedidos de información existentes. Se debe compatibilizar la Ley 104 con la Ley 303 sobre acceso a la Información ambiental.</p> <p>También se planteó la posibilidad de un órgano de control dentro del Poder Ejecutivo ya que las implicancias que tiene controlar hacia adentro del mismo poder genera cierta desconfianza. En esta línea, se puso sobre la mesa la posibilidad de obtener información de otros entes: Poder Legislativo, Judicial, órganos descentralizados y empresas con participación estatal. Algunos participantes estimaron que, en el plano teórico, podría funcionar un órgano de control dentro del Ejecutivo pero cuestionaron su puesta en práctica.</p> <p>Por otro lado, la postura en contra de la creación del órgano garante sostuvo que la constitución del mismo significaría un costo fijo innecesario con un beneficio menor. Se destacó que sus misiones principales ya son realizadas por las reparticiones responsables de responder a solicitantes de información.</p>
<p>GT4</p>	<p>No hubo consenso respecto a este tema. Parte del grupo de trabajo se mostró a favor de la creación de un órgano y otra en contra.</p> <p>Quienes estuvieron a favor opinaron que su existencia lograría obtener la información solicitada de manera ágil, y habría un paso previo a las acciones judiciales, evitando costos para el solicitante en el ejercicio de su derecho.</p>

	<p>En esta línea, se sugirió que el órgano se encuentre formado por un representante de cada partido político significativo. Otros participantes sostuvieron que sea constituido de la misma manera que el Consejo de la Magistratura. Si bien ambas propuestas tienen matices, se mantuvo una idea en común: el órgano debería ser integrado por número reducido de participantes.</p> <p>La otra postura no manifestó un consenso unánime sobre el tema: por un lado, se estimó positivo evitar la judicialización de las solicitudes no contestadas. En caso de existir buenas experiencias de órganos garantes en otros países, sería una opción a explorar garantizando la autonomía del mismo y la necesidad de que sus decisiones sean vinculantes para las partes. Sin embargo, también consideraron los puntos negativos de crear un organismo que sea otra instancia burocrática sin capacidad de resolver los casos de conflicto. Se cuestionó si es económicamente necesario y útil, teniendo en cuenta que su función sería equivalente al que realiza actualmente el Poder Judicial.</p>
GT5	<p>Algunos participantes sugirieron que la máxima autoridad de aplicación sea el máximo responsable de los pedidos de Acceso a Información, evitando así la creación de un órgano garante.</p> <p>Otros consideraron que la función del órgano garante recaiga sobre el Poder Ejecutivo.</p>

En la mesa de diálogo “Acceso a la Información como Derecho Humano” algunos participantes hicieron mención respecto al órgano garante. Allí expresaron que:

Consideran oportuno que, entre las funciones principales del órgano garante, éste aplique controles respecto de la veracidad de la información.

### TEMA 3: RÉGIMEN DE SANCIONES

Se propusieron como disparadores de diálogo las siguientes preguntas:

- ❖ *¿Qué características debería tener un régimen de sanciones efectivo?*
- ❖ *Proponemos desarrollar los siguientes conceptos:*
  - *tipo de incumplimientos – demora, información incompleta, no entrega de información, otros.-*
  - *tipo de faltas – leve, grave, gravísima, otras.*
  - *tipo de sanciones – pecuniaria, suspensión, remoción, otras.*
  - *Proponer alternativas al trámite para el inicio de la investigación- de oficio, a pedido de parte, por otra dependencia, otros.*



**Síntesis de los diálogos de los grupos de trabajo y la exposición de los voceros.**

Grupo de Trabajo	Diálogo del grupo de trabajo
GT1	<p>Todos coincidieron en que las sanciones deben estar indicadas en la ley clara y exhaustivamente, especificando qué se considera incumplimiento, qué tipo de falta se aplicaría para cada tipo de incumplimiento y finalmente las sanciones.</p> <p>El órgano garante debería tener participación en el control de la aplicación de sanciones.</p>
GT2	<p>Se opinó que la responsabilidad debería recaer en la máxima autoridad, estableciendo una cadena de sanciones.</p>
GT3	<p>Se propuso incluir en los tipos de incumplimiento el de información irrelevante. El tipo de falta debería variar según el tiempo y el tipo de incumplimiento del que se trate. La sanción debería ser de tipo pecuniaria ya que la suspensión o remoción son inviables debido al periodo de tiempo que ocupan los funcionarios y la protección política que pueden recibir.</p> <p>Las sanciones tendrían que ser definidas por la ley o por su reglamentación y deberían ser graduales. Se deberían definir sanciones propias de cada caso de incumplimiento y tener como última opción la suspensión de bienes. Se consideró que uno de los problemas a resolver es la determinación del responsable.</p>
GT4	<p>No llegaron a discutir este tema.</p>
GT5	<p>Clelia Papaleo citó la Ley N° 303 de Acceso a la Información Ambiental que establece: "Los funcionarios públicos que, en forma arbitraria o infundada, obstruyan el acceso del solicitante a la información requerida, la suministren en forma incompleta, incorrecta o impidan de cualquier otro modo el cumplimiento de la presente ley, serán considerados incursos en incumplimiento a sus deberes como tales".</p> <p>Asimismo, en la mesa se planteó que al funcionario involucrado en el seguimiento de la ley 104 se le lleve adelante un sumario administrativo en caso de incumplimiento en el ejercicio de sus tareas.</p>

En la mesa de diálogo "Acceso a la Información como Derecho Humano" algunos participantes hicieron mención respecto al régimen de sanciones. Allí expresaron que:

El régimen sancionatorio de la Ley 104 se considera insuficiente. Se mencionó el caso de Chile donde se prevén deducciones al salario de los funcionarios que incumplen con la entrega de la información solicitada.

#### TEMA 4: PLAZOS

Se propusieron como disparadores de diálogo sobre plazos de los pedidos de acceso a la información pública las siguientes preguntas:

*El plazo actual está en 10 días hábiles, prorrogable 10 días hábiles más. La media sanción para la Nación establece 15 días hábiles.*

*En el debate del 16 de mayo, funcionarios manifestaron la dificultad de compilar y entregar la información en dicho plazo.*

- ❖ *¿Considera razonable el plazo de 10 días hábiles?*
- ❖ *¿Considera que sería posible extender el plazo actual?*
- ❖ *En caso de pedidos complejos o muy extensos ¿Considera que sería posible convocar al solicitante para establecer un cronograma de entrega de información?*

#### Síntesis de los diálogos de los grupos de trabajo y la exposición de los voceros.

Grupo de Trabajo	Diálogo del grupo de trabajo
GT1	<p>Hubo acuerdo en la extensión del plazo a 15 días hábiles, pero con la precaución de considerar los pedidos de prórroga solamente en los casos indicados por la ley, ya sea por la complejidad o volumen de información solicitada.</p> <p>Se expuso como ejemplo los casos en que, debido a la extensión de la información solicitada, se planteó un cronograma de entrega de información y se consideró la incorporación de esta opción en el artículo.</p>
GT2	<p>Se concluyó por unanimidad en que el plazo de 10 días no alcanza para satisfacer las requisitorias de información.</p> <p>No hubo acuerdo respecto de la posible ampliación de los plazos de respuesta.</p>
GT3	<p>Consideraron que el plazo de 10 días es insuficiente, sobre todo cuando se trata de generar información inexistente. Estimaron que los 15 días hábiles establecidos para Nación son, en principio, suficientes salvo en los casos en que la información deba ser producida. En este sentido, se apuntó que no existe respaldo empírico que permita establecer plazos</p>

	razonables para entregar información.
GT4	El grupo propuso el establecimiento de plazos lo más breves posibles, y de existir un justificativo, aplicar una prórroga de 15 días. Por otro lado, y en pos de evitar demoras, la mesa destacó la importancia de la transparencia activa.
GT5	El grupo sugirió que todas las solicitudes de información ingresen por DGSOCAI, ya que cuando las mismas ingresan por otra repartición, llegan ya vencidas impidiendo el cumplimiento de los plazos establecidos por ley. La existencia de este sistema único que lleve a cabo la tarea mencionada, logrando de forma paralela que se realice un seguimiento permanente, fue considerado de vital importancia para evadir los vencimientos.  Por otro lado, se planteó extender los plazos teniendo en cuenta los casos de solicitudes dirigidas a más de una repartición. En tales circunstancias, se genera un trabajo engorroso y el tiempo disponible es insuficiente para cumplir en tiempo y forma. Asimismo los integrantes de la mesa entendieron que la prórroga no tendría que ser de utilidad frecuente, sino excepcional. Sin embargo, por la brevedad de los plazos existentes resulta difícil respetar el carácter excepcional de la prórroga.

## TEMA 5: FORMALIDADES

Se propusieron como disparadores de diálogo las siguientes preguntas:

- ❖ *¿Considera que las vías escritas por mesa de entrada y por vía electrónica son suficientes para viabilizar pedidos de acceso a la información?*
- ❖ *¿Considera que los datos requeridos (DNI y contacto) al solicitante son adecuados?*
- ❖ *¿Se debería pedir algo más?*
- ❖ *¿Considera la notificación electrónica como un medio adecuado de notificación?*

**Síntesis de los diálogos de los grupos de trabajo y la exposición de los voceros.**

Grupo de Trabajo	Diálogo del grupo de trabajo
GT1	Se propuso eliminar trabas que limiten el acceso a la información a personas que no residan en CABA, e incluso permitir que extranjeros

	<p>también puedan solicitar información pública.</p> <p>Los asistentes cuestionaron la necesidad de identificar al requirente de información, ya que en muchos casos el mismo busca proteger su identidad (en los casos de investigaciones periodísticas, por ejemplo) por tanto sugirieron que en tales casos solo se brinde información de contacto para la notificación de la respuesta.</p>
GT2	<p>Se solicitó actualizar la normativa de notificación al requirente. Sobre la identificación del solicitante, hubo opiniones diversas.</p> <p>Los integrantes del Cels se manifestaron a favor de realizar las requisitorias sin identificación alguna, es decir, que se admita la posibilidad de realizar un pedido de forma anónima.</p>
GT3	No tuvieron tiempo suficiente para debatir este tema.
GT4	No tuvieron tiempo suficiente para debatir este tema.
GT5	<p>Si bien el grupo planteó que es correcta la solicitud del DNI al peticionante, manifestó que sería interesante sumar métodos electrónicos de notificación ante la negación y el rechazo por parte de los usuarios de brindar información referente a su domicilio. Destacaron que la implementación de tal modalidad podría reducir los plazos de respuesta.</p> <p>Adicionalmente se cuestionó la posibilidad de que estos requisitos puedan resultar limitantes para algunos ciudadanos a la hora de solicitar información.</p>

En la mesa de diálogo “Acceso a la Información como Derecho Humano” algunos participantes hicieron mención respecto a las formalidades. Allí expresaron que:

Sería necesario unificar los criterios a la hora de aprobar o denegar un pedido de acceso a la información pública.

Es de suma importancia que la judicialización de los casos de acceso a la información no detenga el proceso.