

Estado actual del régimen de acceso a la
información pública en la Nación Argentina y
la Ciudad Autónoma de Buenos Aires:
Implementación y desafíos

Elaborado por Tania Sánchez Andrade
Diciembre, 2019

Contenido

I. INTRODUCCIÓN	4
II.NACIÓN ARGENTINA	7
1. MARCO LEGAL	7
1.1. Análisis de la ley a la luz de los principios del derecho.....	7
1.2. Órgano garante	16
1.3. Fortalezas y debilidades de la Ley.....	17
2. INSTITUCIONALIZACIÓN PARA IMPLEMENTAR LA LEY Y GARANTIZAR EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN	18
2.1. La Agencia de Acceso a la información Pública.....	18
2.2. Los Responsables de Acceso a la Información de la Nación	28
3. LA IMPLEMENTACIÓN EN LA PRÁCTICA: SOLICITUDES Y RECLAMOS.....	30
3.1. Solicitudes de información	30
3.2. Reclamos AAIP	38
4. RETOS PARA FORTALECER EL RÉGIMEN DE ACCESO A LA INFORMACIÓN Y TRANSPARENCIA EN LA NACIÓN ARGENTINA.....	40
III.CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES	43
1. MARCO LEGAL	43
1.2. Fortalezas y debilidades de la Ley.....	48
2. INSTITUCIONALIZACIÓN PARA IMPLEMENTAR LA LEY 104 Y GARANTIZAR EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN	50
2.1. El Órgano Garante del Derecho de Acceso a la Información (OGDAI)	51
2.2. La Dirección de Seguimiento a Órganos de Control y Acceso a la Información (DGSOCAI)	56
2.3. Los Enlaces de la Ley 104.....	62
3. LA IMPLEMENTACIÓN EN LA PRÁCTICA: SOLICITUDES Y RECLAMOS.....	68
3.1. Solicitudes de información	68
3.2. Reclamos.....	69
4. AVANCES Y RETOS PARA FORTALECER EL RÉGIMEN DE ACCESO A LA INFORMACIÓN Y TRANSPARENCIA EN LA CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES.....	72
IV. CONSIDERACIONES FINALES Y RECOMENDACIONES GENERALES	73

ACRÓNIMOS

AAIP	Agencia de Acceso a la Información Pública
AGC	Agencia Gubernamental de Control
CABA	Ciudad Autónoma de Buenos Aires
CJI	Comité Jurídico Interamericano
CLD	Center for Law and Democracy
DNAIP	Dirección Nacional de Acceso a la Información Pública
DGSOCAI	Dirección General de Seguimiento de Organismos de Control y Acceso a la
DGTAL	Dirección General Técnica Administrativa y Legal
GDE	Gestión Documental Electrónica
Ley 104	Ley de Acceso a la Información (CABA)
Ley 27275	Ley de Acceso a la Información (Nación)
OGDAI	Órgano Garante del Derecho de Acceso a la Información
OEA	Organización de Estados Americanos
RTI	Right to Information
SADE	Sistema de Administración de Documentos Electrónicos
SAGC	Secretaría de Atención y Gestión Ciudadana
TAD	Trámites a Distancia

I. INTRODUCCIÓN

Argentina incorporó en su marco jurídico nacional el derecho de acceso a la información, comenzando por su reconocimiento constitucional. Durante décadas, ante la ausencia de una ley en la materia, la ciudadanía ejerció su derecho de acceso a la información al amparo de los preceptos constitucionales, los tratados internacionales de jerarquía de la carta magna y algunas otras disposiciones en el marco jurídico argentino. Así, la ciudadanía logró llevar sus casos a la justicia y defender su derecho de acceso a la información. Ello, desde luego, limitaba el ejercicio del derecho a un grupo muy reducido de solicitantes que contaran con los recursos para llevar adelante procesos ante la justicia. La falta de una ley en la materia tampoco frenó a las autoridades nacionales a emitir disposiciones legales, así como a instrumentar políticas públicas, encaminadas a, por un lado, hacer operativos los mecanismos de solicitudes de acceso a la información pública y, por otro, a transparentar proactivamente el quehacer gubernamental. De alguna forma siempre estuvo presente la preocupación y la acción específica para avanzar en materia de acceso a la información, pero faltaba un marco legal integral que lo regulara en forma sistémica, coherente y en línea con los principios y estándares internacionales en la materia.

En la primera década del 2000, se presentaron varios proyectos de ley de acceso a la información, iniciados a trámite tanto en la Cámara de Diputados como en Senado, en 2009, 2007, 2006 y 2003, pero sin lograr la aprobación del cuerpo legal que el país requería.¹ De manera que cuando en 2016, finalmente se sancionó la Ley 27275, se saldaba una deuda con la ciudadanía de 15 años.² La OEA destacó que la “Ley de Acceso a la Información Pública era una deuda pendiente con la democracia, que relegaba a Argentina a los últimos lugares en cualquier medición internacional de transparencia de la política y de la administración pública y del cumplimiento de compromisos internacionales sobre Derechos Humanos. La

¹ Proyecto financiado por el BID. Información y textos disponibles en www.diputados.gov.ar, bajo “proyectos. PROYECTO DE LEY DE ACCESO A LA INFORMACION PUBLICA Expediente: 4466-D-2009, Iniciado: Diputados Publicado en: Trámite Parlamentario nº 117 Fecha: 15/09/2009; PROYECTO DE LEY de Acceso a la Información, Iniciado: Senado Expediente: 2771-S-2007 Publicado en: Diario de Asuntos Entrados nº 123 Fecha: 04/09/2007; PROYECTO DE LEY de Acceso a la Información, Iniciado: Senado Expediente: 2409-S-2006 Publicado en: Diario de Asuntos Entrados nº 107 Fecha: 06/07/2006; PROYECTO DE LEY DE ACCESO A LA INFORMACION PUBLICA: DEFINICIONES, SOLICITUD DE INFORMACION, SE AGREGA UN ULTIMO PARRAFO AL ARTICULO 16 DE LA LEY 24284 (COMPETENCIA DEL DEFENSOR DEL PUEBLO). Iniciado: Senado Expediente: 0818-S-2006, Publicado en: Diario de Asuntos Entrados nº 35 Fecha: 04/04/2006; PROYECTO DE LEY ACCESO A LA INFORMACION PUBLICA (REPRODUCCION DEL EXPEDIENTE 0809-S-03). Iniciado: Senado Expediente: 0363-S-2006 Publicado en: Diario de Asuntos Entrados nº 16 Fecha: 09/03/2006; PROYECTO DE LEY de Acceso a la Información Pública, Iniciado: Senado Expediente: 0809-S-2003, Publicado en: Diario de Asuntos Entrados nº 53 Fecha: 15/05/2003. Éste último obtuvo media sanción en el Senado.

² <https://www.lanacion.com.ar/politica/despues-de-15-anos-finalmente-es-ley-el-acceso-a-la-informacion-publica-nid1937926>

Corte Suprema de Justicia de la Nación ya había señalado en diversos fallos la necesidad de este instrumento. El Sistema Interamericano de Derechos Humanos la había reconocido como un derecho tutelado”.³

En el caso de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, la Legislatura fue pionera al adoptar legislación en materia de acceso a la información en 1998. Sin embargo, no se trataba de una norma que estuviera acorde con los estándares interamericanos. Ya en 2016, luego de un proceso de diálogo, deliberación y construcción colectiva, convocado por la Subsecretaría de Reforma Política y la Dirección General de la Dirección General de Seguimiento de Organismos de Control y Acceso a la Información, en el marco de la iniciativa “Dialogando Buenos Aires” y en el que participaron legisladores nacionales y porteños, expertos nacionales e internacionales y sociedad civil, se reforma la Ley 104. Con ello, se simplifican los requisitos, se amplían los sujetos obligados a brindar información pública, se extienden los tiempos de respuesta; se incorpora la figura de una instancia de revisión de inconformidades en el ámbito administrativo a fin de facilitar una vía gratuita, alternativa y previa a la judicial; se incorpora un capítulo de Transparencia Activa que contiene información institucional, rendición de cuentas, desempeño de gestión que deberán ser publicados y difundidos de manera proactiva por los tres poderes. También incluye la publicación de información específica vinculada a las competencias de cada poder.

Este documento se inscribe en el marco de la cooperación técnica RG-T3225, que tiene el objetivo de promover políticas de gobierno abierto, innovación y datos abiertos, acordada entre el Banco Interamericano de Desarrollo y la AAIP, la Subsecretaría de Reforma Política y Asuntos Legislativos de la CABA y el Órgano Garante del Derecho de Acceso a la Información de la CABA. En el contexto de la implementación del marco legal de casi tres años, se hace una revisión tanto de los avances logrados en la construcción de los regímenes de acceso a la información en el ámbito de los poderes ejecutivos de la Nación Argentina y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, como la identificación de los principales retos en el marco de los estándares internacionales.

La metodología utilizada incluyó trabajo de gabinete y de campo. En el primer ámbito, se analizó el marco normativo vigente de la nación y de la CABA, incluyendo estándares internacionales a los cuales Argentina adhirió, legislación modelo, doctrina relevante a la materia, incluyendo resoluciones de las autoridades garantes que sirvan como base para la emisión de criterios. Con ello, además de analizar los principios de ambas legislaciones, se estudiaron las funciones y responsabilidades de las autoridades involucradas, así como los

³http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/acceso_informacion_noticias_argentina_proyecto_ley_acceso_sancio_no_ley_09-16-2016.pdf

mecanismos y procedimientos previstos en la ley para el ejercicio del derecho de acceso a la información en la Nación y en la Ciudad.

El trabajo de campo consistió en 15 entrevistas y dos reuniones de reflexión (una con responsables de acceso a la información pública en el ámbito nacional y otra con miembros de la sociedad civil) en torno a los retos y oportunidades en la aplicación de las leyes. Así, se obtuvo información sobre la cantidad de recursos humanos y presupuesto asignados a cada jurisdicción, los sistemas informáticos e infraestructura con los que cuenta y la serie de medidas que los actores involucrados en la implementación de las leyes de acceso a la información han tomado.

El documento está organizado en tres grandes partes: la Nación Argentina, la CABA y una parte final de recomendaciones y consideraciones relevantes para seguir avanzando en la materia. Para las primeras dos partes, se presentan cuatro secciones: marco legal, institucionalización para la implementación de la ley, implementación en la práctica, avances y retos para fortalecer el régimen de acceso a la información.

II. NACIÓN ARGENTINA

1. MARCO LEGAL

En el marco jurídico interamericano, el derecho de acceso a la información es uno de los derechos fundamentales amparado en la Convención Americana sobre Derechos Humanos y en la Carta Democrática Interamericana como el derecho de todas las personas para acceder a la información en posesión de órganos públicos. Es considerado también un derecho instrumental en la medida que permite el pleno ejercicio y la protección de otros derechos.

El derecho de acceso a la información se expresa y explica a partir de principios rectores establecidos en la Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información⁴ (en adelante, Ley Modelo OEA), adoptada por la Asamblea General de la OEA en 2010, y definidos y complementados por el Comité Jurídico Interamericano (CJI) en su Resolución 147 de 2008⁵. Estos principios están interrelacionados y deben interpretarse de forma integral. Por su parte, la Constitución Nacional garantiza el principio de publicidad de los actos de gobierno y el derecho de acceso a la información pública a través de los artículos 33, 41, 42 y 75 inciso 22, por el cual se incorporan con jerarquía constitucional diversos Tratados Internacionales.

1.1. Análisis de la ley a la luz de los principios del derecho

La Clasificación Global del RTI (Global RTI Rating)⁶ es una herramienta elaborada por Acceso a la Información Europa (AIE) y el Centro de Derecho y Democracia (CLD, por sus siglas en inglés), que busca proporcionar a tomadores de decisión y defensores del derecho información, datos confiables para evaluar la fortaleza general de un marco legal sobre el derecho a la Información (RTI por sus siglas en inglés). La calificación mide la fortaleza del marco legal para el derecho de acceso a la información y proporciona un medio útil para identificar áreas que necesitan mejoras.

En esta herramienta, los principios del derecho de acceso a la información se agrupan en las siguientes categorías: publicidad de la información, buena fe, alcance o ámbito de

⁴ Consejo Permanente de la OEA, *Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información*, OEA, 2010. (En adelante, *Ley Modelo OEA*) Disponible en: https://www.oas.org/dil/esp/CP-CAJP-2840-10_Corr1_esp.pdf

⁵ Comité Jurídico Interamericano, Resolución 147, Brasil, 2008. Disponible en: http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/CJI-RES_147_LXXIII-O-08.pdf

⁶ RTI website

aplicación, procedimientos, tanto para solicitudes como para la entrega –esta categoría incluye las disposiciones referentes a plazos y costos–, excepciones y negativas, reclamos, sanciones y protección, y medidas de promoción.

En la más reciente medición, de un máximo de 150 puntos, Argentina obtuvo 92, lo que coloca al país en el lugar 54 de 128 países.

La calificación por categoría fue la siguiente:

Categoría	Puntos obtenidos	Puntuación máxima posible
Derecho de acceso	6	6
Alcance	29	30
Procedimientos para solicitar información	20	30
Excepciones y negativas	12	30
Recursos de apelación	13	30
Sanciones y protección	1	8
Medidas promocionales	11	16
	$\Sigma = 92$	$\Sigma = 150$

Como se aprecia, los puntajes más bajos se registran en lo que toca a sanciones y protección, excepciones y negativas, y recursos de apelación. En esta sección, se revisarán los principios contenidos en cada categoría y la forma en que se expresan en la legislación nacional.

Desde su artículo 1º, la Ley nacional 27275 incluye una lista y descripción de los principios en los que ésta se basa.⁷ Estos principios están expresados en su articulado, los cuáles se analizan en este documento sobre la base de lo que dictan los principios establecidos por la comunidad internacional en la región americana.

Publicidad o divulgación de la información.

Se pueden considerar dentro de esta categoría tres principios. En primer lugar, el principio de máxima divulgación se refiere a “la más amplia aplicación posible del derecho de acceso a la información que esté en posesión, custodia o control de cualquier autoridad pública”.⁸ En concreto, este principio busca que toda la información en poder de las instituciones públicas sea completa, oportuna y accesible. El principio de máxima divulgación recae en

⁷ <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-27275-265949/actualizacion>

⁸ Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información, Artículo 2. Disponible en: http://www.oas.org/dil/esp/AG-RES_2607-2010.pdf

una estructura jurídica que debe considerar a la transparencia y el derecho de acceso a la información como la regla sometida a excepciones restringidas.

La presunción de publicidad parte de la idea que toda información es accesible en principio y obliga a los Estados a asegurar el respeto al derecho de acceso a la información, adoptando la legislación apropiada y poniendo en práctica los medios necesarios para su implementación. El tercer principio en la Resolución del CJI explica que este derecho se refiere a toda información significativa, cuya definición debe ser amplia, incluyendo toda la que es controlada y archivada en cualquier formato o medio.

La Ley 27275 de la nación precisa estos principios de la siguiente manera: la transparencia y máxima divulgación es “toda la información en poder, custodia o bajo control del sujeto obligado debe ser accesible para todas las personas. El acceso a la información pública sólo puede ser limitado cuando concurra alguna de las excepciones previstas en esta ley, de acuerdo con las necesidades de la sociedad democrática y republicana, proporcionales al interés que las justifican”. La presunción de publicidad significa que “toda la información en poder del Estado se presume pública, salvo las excepciones previstas por esta ley”. Finalmente, el principio de máximo acceso y el de apertura suponen, respectivamente, que “la información debe publicarse de forma completa, con el mayor nivel de desagregación posible y por la mayor cantidad de medios disponibles” y que “la información debe ser accesible en formatos electrónicos abiertos, que faciliten su procesamiento por medios automáticos que permitan su reutilización o su redistribución por parte de terceros”.

Más allá de las definiciones, estos principios se expresan en el artículo 2 de la ley nacional: “El derecho de acceso a la información pública comprende la posibilidad de buscar, acceder, solicitar, recibir, copiar, analizar, reprocesar, reutilizar y redistribuir libremente la información bajo custodia de los sujetos obligados enumerados en el artículo 7° de la presente ley, con las únicas limitaciones y excepciones que establece esta norma. Se presume pública toda información que generen, obtengan, transformen, controlen o custodien los sujetos obligados alcanzados por esta ley”.

Buena fe

Según los estándares interamericanos, la buena fe y la máxima divulgación son los principios más relevantes del derecho de acceso a la información. La buena fe atañe principalmente a aquellas personas encargadas de la interpretación de las leyes (incluyendo a los sujetos obligados) para que protejan el interés general y garanticen la mayor efectividad del derecho. Es decir, que privilegien los fines del derecho de acceso a la información, aseguren su pleno ejercicio, promuevan una cultura de la transparencia y la fomenten activamente en el ejercicio público.

La buena fe está definida en la Ley 2727 y se refiere a que para garantizar el efectivo ejercicio del acceso a la información, resulta esencial que los sujetos obligados actúen de buena fe, esto es que interpreten la ley de manera tal que sirva para cumplir los fines perseguidos por el derecho de acceso, que aseguren la estricta aplicación del derecho, brinden los medios de asistencia necesarios a los solicitantes, promuevan la cultura de transparencia y actúen con diligencia, profesionalidad y lealtad institucional.

En relación con este tema está el principio *in dubio pro petitor* que se puede traducir como que cuando exista un caso de duda, se tome acción en favor del peticionario. La legislación nacional también incluye la definición de este principio mencionando que “la interpretación de las disposiciones de esta ley o de cualquier reglamentación del derecho de acceso a la información debe ser efectuada, en caso de duda, siempre en favor de la mayor vigencia y alcance del derecho a la información”. Sin embargo, dado que se refiere a la interpretación de la ley, no cuenta con un artículo específico que lo reglamente de forma detallada. Al respecto, la implementación de la ley y el ejercicio del derecho tratarán este tema en las siguientes secciones.

Universalidad

Por su calidad de derecho humano, el derecho de acceso a la información es un derecho de todas las personas, sin distinción por nacionalidad, edad o cualquier otra característica. La legislación nacional define el principio de no discriminación requiriendo que se debe entregar información a todas las personas que lo soliciten, en condiciones de igualdad, excluyendo cualquier forma de discriminación y sin exigir expresión de causa o motivo para la solicitud.

Específicamente, el artículo 4 de la Ley 27275 expresa que “toda persona humana o jurídica, pública o privada, tiene derecho a solicitar y recibir información pública, no pudiendo exigirse al solicitante que motive la solicitud, que acredite derecho subjetivo o interés legítimo o que cuente con patrocinio letrado”.

Alcance

El segundo principio enlistado en la Resolución del CJI explica que el derecho de acceso a la información aplica a los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, sin exclusión alguna, así como a las empresas públicas, órganos autónomos de supervisión y a entidades privadas que desarrollan funciones públicas o que reciben financiamiento público.

El artículo 7 del estatuto nacional enlista a los sujetos obligados, envolviendo a todos los sectores que el principio respectivo requiere. Así, además de la administración pública nacional, el Poder Legislativo (y los órganos que funcionan en su ámbito), el Poder Judicial de la Nación, el Ministerio Público Fiscal de la Nación, el Ministerio Público de la Defensa, las empresas y sociedades del Estado, las empresas y sociedades en las cuales el Estado nacional tenga una participación minoritaria (sólo en lo referido a la participación estatal), concesionarios, permisionarios y licenciarios de servicios públicos, el alcance de la ley se extiende a, entre otras, a organizaciones empresariales, partidos políticos, sindicatos, universidades y cualquier entidad privada a la que se le hayan otorgado fondos públicos (en lo que se refiera únicamente a la información producida total o parcialmente o relacionada con fondos públicos recibidos), e inclusive las personas jurídicas públicas no estatales en todo aquello que estuviese regulado por el derecho público, y en lo que se refiera a la información producida o relacionada con los fondos públicos.

En los artículos 30 y 31 se mencionan la selección de los responsables específicos dentro de los sujetos obligados, así como sus funciones, respectivamente.

Transparencia activa

La Resolución del CJI establece como cuarto principio la transparencia activa que se refiere a que los “órganos públicos deben difundir información sobre sus funciones y actividades – incluyendo su política, oportunidades de consultas, actividades que afectan al público, presupuestos, subsidios, beneficios y contratos– de forma rutinaria y proactiva, aún en la ausencia de una petición específica, y de manera que asegure que la información sea accesible y comprensible”.

En su artículo 32, la Ley 27275 detalla la información que los sujetos obligados deberán publicar de forma constante. Lo anterior se complementa con los artículos 33 y 34 y, en conjunto, establecen mínimas excepciones, entre ellas la información referente a los datos personales, los cuales deberán ser protegidos.

Excepciones mínimas y la justificación de negativas

De acuerdo con los estándares internacionales, las excepciones al derecho de acceso a la información deben ser establecidas por la ley, ser claras y limitadas.

La Ley Modelo OEA establece que será legítima la denegación del acceso a la información,

- a) Cuando el acceso dañare los siguientes intereses privados: - 1. el derecho a la privacidad, incluyendo privacidad relacionada a la vida, la salud o la seguridad; 2. los

intereses comerciales y económicos legítimos; o 3. patentes, derechos de autor y secretos comerciales” (con ciertas limitantes)

b) Cuando el acceso genere un riesgo claro, probable y específico de un daño significativo, [el cual deberá ser definido de manera más detallada mediante ley] a los siguientes intereses públicos: 1. seguridad pública; 2. defensa nacional; 3. la futura provisión libre y franca de asesoramiento dentro de y entre las autoridades públicas; 4. elaboración o desarrollo efectivo de políticas públicas; 5. relaciones internacionales e intergubernamentales; 6. ejecución de la ley, prevención, investigación y persecución de delitos; 7. habilidad del Estado para manejar la economía; 8. legítimos intereses financieros de la autoridad pública; y 9. exámenes y auditorías, y procesos de examen y de auditoría.

Las excepciones contenidas en los literales (b) 3, 4, y 9 no deberán aplicarse a hechos, análisis de hechos, informaciones técnicas y estadísticas. La excepción del literal (b) 4 no deberá aplicarse una vez que la política pública se haya aprobado. La excepción del literal (b) 9 no deberá aplicarse a los resultados de un examen o de una auditoría en particular, una vez que éstos hayan concluido.

c) Cuando permitir el acceso constituyere una violación a las comunicaciones confidenciales, incluida la información legal que debe ser considerada privilegiada.

Sólo cuando la publicidad de la información plantee un riesgo de daño real y actual a uno de los intereses protegidos, el Estado podrá negar o reservar la información, y la presentación de la prueba de daño recae en los sujetos obligados. Es decir, en caso de negativa, la autoridad debe fundar y motivar la razón de la negativa, además de informar al solicitante de las vías de reclamo.

En este tema también aplica el principio de disociación, por medio del cual se establece que cuando un documento incluye información que puede ser público e información reservada, la segunda podrá ser ocultada al momento de entregar el documento en cuestión.

Además, las excepciones son inválidas en caso de interés público aun cuando pueda dañar algunas de las situaciones protegidas mencionadas en el párrafo anterior. Los derechos humanos, la corrupción o los crímenes de lesa humanidad son algunos de los absolutos que invalidan las excepciones.

En caso de que las excepciones tengan una temporalidad (por ejemplo, cuando se cierran investigaciones judiciales), la información deberá ser publicada en cuanto la excepción

termine. Asimismo, los estándares internacionales instan a que se incluya una cláusula en la legislación que establezca un periodo de máximo 20 años para la reserva de información.

En Argentina, la Ley 27275 establece tres principios referentes a esta cuestión. Sobre el alcance limitado de las excepciones, establece que “los límites al derecho de acceso a la información pública deben ser excepcionales, establecidos previamente conforme a lo estipulado en esta ley, y formulados en términos claros y precisos, quedando la responsabilidad de demostrar la validez de cualquier restricción al acceso a la información a cargo del sujeto al que se le requiere la información”.

Se menciona el principio de facilitación, por medio del cual “ninguna autoridad pública puede negarse a indicar si un documento obra, o no, en su poder o negar la divulgación de un documento de conformidad con las excepciones contenidas en la presente ley, salvo que el daño causado al interés protegido sea mayor al interés público de obtener la información.

En cuanto a la disociación, define que “en aquel caso en el que parte de la información se encuadre dentro de las excepciones taxativamente establecidas por esta ley, la información no exceptuada debe ser publicada en una versión del documento que tache, oculte o disocie aquellas partes sujetas a la excepción”. Estos principios se expresan como obligaciones en los artículos 8 y 13 de la ley de forma muy apegada a lo que los estándares internacionales exigen.

Sin embargo, la Ley 27275 no establece un periodo máximo por el que se puede mantener la información reservada.

Procedimiento para solicitar información

Los solicitantes no deben estar obligados a proveer las razones de su solicitud, que toda la información es gratuita, por lo que su único costo puede ser el asociado a su reproducción, y a que los plazos para acusar de recibidas las solicitudes, establecer prórrogas o dar respuesta deben ser razonablemente cortos, con el fin de garantizar la utilidad y oportunidad de la información.

Igualmente, las solicitudes se deben poder ingresar por cualquier medio de comunicación, sin necesidad de usar un formato oficial. Es decir, el proceso para solicitar información se rige por reglas claras, sencillas, justas y no discriminatorias con plazos claros y razonables (de máximo 20 días).

Es importante recalcar que se requiere a los sujetos obligados brindar asistencia para formular las solicitudes o contactar y asistir a los solicitantes cuando las peticiones hayan sido vagas, demasiado amplias o que necesiten aclaraciones.

Deben enviarse notificaciones a los solicitantes para acusar de recibido, tener prórrogas (y justificarlas adecuadamente), informar que la solicitud se reenvió a la instancia que sí cuenta con la información.

Las autoridades están obligadas a cumplir con la preferencia de los solicitantes en cuanto a la manera en que desean recibir la información.

La legislación sobre el derecho de acceso a la información en el ámbito nacional incluye tres principios sobre el tema de los procedimientos. La máxima premura es la entrega de la información “con la máxima celeridad y en tiempos compatibles con la preservación de su valor”. La gratuidad también se define como lo contempla la normativa regional y el principio del informalismo habla de que las reglas de procedimiento para acceder a la información deben facilitar el ejercicio del derecho y su inobservancia no podrá constituir un obstáculo para ello. Los sujetos obligados no pueden fundar el rechazo de la solicitud de información en el incumplimiento de requisitos formales o de reglas de procedimiento.

En los artículos 5 y 6 y del 9 al 12 se contemplan las cuestiones relativas al procedimiento, gratuidad y plazos de conformidad con lo que establecen los estándares internacionales y los propios principios plasmados en la ley. Incluso, los plazos llegan a ser menores (15 días para entregar la información y el mismo periodo para las prórrogas) que los máximos establecidos por los instrumentos internacionales.

Reclamo

La Resolución de Principios del CJI, en su numeral 8, establece que “todo individuo debe tener el derecho de recurrir cualquier negativa u obstrucción de acceso a la información ante una instancia administrativa. También debe existir el derecho de apelar las decisiones de este órgano administrativo ante los tribunales de justicia”. Esto coincide con el principio de control en la Ley 27275 que señala que “el cumplimiento de las normas que regulan el derecho de acceso a la información será objeto de fiscalización permanente [y] las resoluciones que denieguen solicitudes de acceso a la información, como el silencio del sujeto obligado requerido, la ambigüedad o la inexactitud de su respuesta, podrán ser recurridas ante el órgano competente”.

La expresión concreta de este principio se encuentra en los artículos que van del 14 al 17 de la legislación nacional, en los que se establecen los procedimientos y plazos racionales para interponer recursos, incluso, en los casos en que los reclamos no proceden.

Un aspecto que no se menciona en el principio es el anonimato del recurrente. Aunque ello ha resultado controversial en la implementación de la ley en diversos países. En casos en que la información en cuanto a la seguridad personal o a cuestiones sociales que puedan enfrentarse con los intereses del Estado, el anonimato, tanto en la solicitud como en caso de interponer recursos y apelarlos, es una forma de protección de los beneficiarios del acceso a la información. Esto es pertinente, en cuanto el artículo 16 de la ley 27275 establece que: “el reclamo por incumplimiento será presentado por escrito, indicando el nombre completo, apellido y domicilio del solicitante, el sujeto obligado ante el cual fue dirigida la solicitud de información y la fecha de la presentación. Asimismo, será necesario acompañar copia de la solicitud de información presentada y, en caso de existir, la respuesta que hubiese recibido del sujeto obligado. Esta cuestión, además, contradice el principio de informalidad de la petición de información.

Responsabilidad y sanciones

Los principios interamericanos establecen que “toda persona que intencionadamente niegue u obstruya el acceso a la información violando las reglas que garantizan ese derecho deben ser sujetos a sanción”.

Este principio cobra vida en la legislación nacional en el artículo 18, que dice: “el funcionario público o agente responsable que en forma arbitraria obstruya el acceso del solicitante a la información pública requerida, o la suministre en forma incompleta u obstaculice de cualquier modo el cumplimiento de esta ley, incurre en falta grave sin perjuicio de las responsabilidades administrativas, patrimoniales y penales que pudieran caberle conforme lo previsto en las normas vigentes”. Asimismo, en su artículo 7, la Ley establece que “el incumplimiento de la presente ley será considerado causal de mal desempeño.”

Sin embargo, la ley no establece un sistema para resolver el problema de autoridades públicas que sistemáticamente no entregan información, ya sea por medio de imponer sanciones o requerirles acciones remediales, como tampoco dispone de protección legal contra la imposición de sanciones a quienes, de buena fe, divulguen información que revele irregularidades (es decir denunciantes o *whistleblowers*).

Promoción del derecho de acceso a la información

El décimo y último principio de la Resolución del CJI establece que “deben adoptarse medidas para promover, implementar y asegurar el derecho de acceso a la información incluyendo la creación y mantenimiento de archivos públicos de manera seria y profesional, la capacitación y entrenamiento de funcionarios públicos, la implementación de programas para aumentar la importancia en el público de este derecho, el mejoramiento de los sistemas de administración y manejo de información, y la divulgación de las medidas que han tomado los órganos públicos para implementar el derecho de acceso a la información, inclusive en relación al procesamiento de solicitudes de información”.

Sin embargo, salvo por “difundir las capacitaciones que se lleven a cabo con el objeto de conocer los alcances de la presente ley” (artículo 24 n), esta tarea no está contemplada en la ley como una obligación del órgano garante ni de los sujetos obligados.

1.2. Órgano garante

Según la Guía de Implementación de la Ley Modelo de la OEA “El conjunto de disposiciones más importante de una ley de información posiblemente sea el que garantiza un procedimiento que permita a los ciudadanos hacer cumplir su derecho a la información cuando un pedido es obviado o denegado, o cuando se les impide el ejercicio de sus derechos”⁹

Así pues, para favorecer el ejercicio pleno de acceso a la información, es requisito indispensable contar con una institución independiente que promueva la implementación efectiva de la legislación respectiva. La Ley Modelo sugiere la creación de una Comisión de Información con “personalidad jurídica completa, incluyendo poderes para adquirir y disponer de propiedad, y el poder de demandar y ser demandada; (...) autonomía operativa, de presupuesto y de decisión, y deberá entregar informes periódicos al Poder Legislativo”¹⁰. Asimismo, propone que la Comisión esté integrada por al menos 3 Comisionados que laboren tiempo completo.

La Ley 27275 de la Nación, a partir del artículo 19 y hasta el 29, se refiere a la creación, organización y responsabilidades de la Agencia de Acceso a la Información Pública (AAIP), que si bien no se crea como un cuerpo colegiado, se establece como un “ente autárquico que funcionará con autonomía funcional en el ámbito de la Jefatura de Gabinete de Ministros”.

⁹ *Guía de implementación y comentarios de la Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información*, aprobada por el Consejo Permanente de la Organización de los Estados Americanos (CP - CP/CAJP-2841/10) el 23 de abril de 2010, p. 35. Disponible en http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/AG-RES_2841_XL-O-10_esp.pdf

¹⁰ Ley Modelo OEA.

En cuanto al diseño de la AAIP desde la ley, su autonomía se sustenta fundamentalmente en tres factores: a) un “procedimiento de selección público, abierto y transparente que garantice la idoneidad del candidato”; b) un procedimiento de remoción del titular de la Agencia que resuelve en última instancia el Congreso; y c) la dotación de una estructura de personal técnico y administrativo que establezca la ley de presupuesto general de la administración nacional.

Cabe mencionar que si bien la decisión de la designación del titular de la Agencia recae por completo en el propio Poder Ejecutivo (lo cual no abona a las garantías de independencia del órgano garante), sí se establecen los criterios para determinar la idoneidad del perfil del titular, así como la realización de audiencia pública y la posibilidad de que el público haga observaciones respecto de los candidatos. Los criterios de idoneidad atienden a lo siguiente: presentar antecedentes que la acrediten, la prohibición de desarrollar cualquier actividad partidaria mientras esté en ejercicio, la prohibición de tener intereses o vínculos con los asuntos bajo su órbita en las condiciones establecidas por la Ley de Ética en el Ejercicio de la Función Pública 25,188; y la prohibición de haber desempeñado cargos electivos o partidarios en los últimos 5 años previos a su designación.

Entre las funciones de la Agencia están la elaboración del Reglamento de Acceso a la Información Pública que aplique a todos los sujetos obligados; implementar una plataforma tecnológica para la gestión de las solicitudes de información y sus respuestas; asesorar a la ciudadanía sobre las solicitudes de información pública y, en particular, colaborando en el direccionamiento del pedido y refinamiento de la búsqueda; elaborar criterios orientadores e indicadores de mejores prácticas para los sujetos obligados; elaborar y presentar ante el Honorable Congreso de la Nación propuestas de reforma legislativa en el área del derecho a la información; recibir y resolver los reclamos que interpongan los solicitantes de información y publicar las resoluciones que se dicten al respecto; impulsar las sanciones administrativas pertinentes ante el incumplimiento de la Ley por parte de los sujetos obligados, y fiscalizar la protección integral de los datos personales.

La Ley establece la creación del Consejo Federal para la Transparencia, “como organismo interjurisdiccional de carácter permanente, que tendrá por objeto la cooperación técnica y la concertación de políticas en materia de transparencia y acceso a la información pública”, con sede en la Agencia de Acceso a la Información Pública, que es presidido por el propio Director de la Agencia. El Consejo tiene como objetivo principal lograr la aplicación efectiva de la Ley en todas las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

1.3. Fortalezas y debilidades de la Ley

La Ley 27275 de la Nación Argentina cumple en buena medida con los estándares internacionales respecto a sus principios y a la creación y funcionamiento del órgano garante con adecuada autonomía, por las razones expresadas anteriormente.

Respecto a la implementación efectiva del derecho de acceso a la información, la AAIP ha resultado exitosa en cuanto la designación, coordinación y capacitación de los Representantes de los sujetos obligados; la elaboración de materiales de difusión, la habilitación de canales para hacer solicitudes de información y para presentar reclamos, así como para la generación de estadísticas para observar los avances en el ejercicio del derecho.

Los principales desafíos en la legislación nacional están en el fortalecimiento de un régimen disciplinario y la capacidad de sanción de la AAIP. En este sentido, se requiere tipificar las conductas susceptibles de sanción y fijar las penalidades correspondientes y establecer detalladamente el procedimiento sancionatorio. En esa tarea, debe especificarse claramente cuál será la función del órgano garante en el procedimiento sancionatorio y qué autoridad será la encargada de aplicar las sanciones.

2. INSTITUCIONALIZACIÓN PARA IMPLEMENTAR LA LEY Y GARANTIZAR EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN

Como se menciona anteriormente, la ley establece el diseño institucional necesario para poner en marcha la ley de acceso, poniendo al órgano garante a la cabeza, y a los responsables o enlaces de acceso a la información como pieza clave. En esta sección se da cuenta de los esfuerzos que han hecho las piezas clave del marco institucional, la AAIP y los responsables de acceso a la información por echar a andar la construcción institucional del régimen de acceso a la información.

2.1. La Agencia de Acceso a la información Pública

La Agencia de Acceso a la Información Pública se establece como un ente autárquico que funciona con autonomía funcional en el ámbito de la Jefatura de Gabinete de Ministros del Poder Ejecutivo Nacional. La designación de Eduardo Bertoni, abogado y académico con una amplia trayectoria en el campo de la libertad de expresión y derecho de acceso a la información, habiendo sido Relator Especial para la Libertad de Expresión de la

Organización de Estados Americanos, como su director se oficializó el 30 de agosto 2017 (Decreto 685/2017), por cinco años con rango y jerarquía de secretario.¹¹

2.1.1. Estructura

El Informe de la AAIP de 2017 señala que los tres primeros meses de existencia estuvieron dedicados a la puesta en marcha de la agencia y al establecimiento de una estructura de primer y segundo nivel. En este sentido, se creó la Dirección Nacional de Acceso a la Información Pública (DNAIP), la Dirección Nacional de Protección de Datos Personales (DNPDP) y la Dirección de Informática e Innovación (DII), y poco después la Dirección de Políticas de Información Pública y Dirección de Protección de la Privacidad.¹² Posteriormente, se incorporó la Dirección Técnico-Administrativa,¹³ así como la Coordinación de Asuntos Jurídicos.¹⁴

Se define como objetivo general de la DNAIP el de generar las políticas y herramientas necesarias para que la agencia ponga en marcha la normativa en materia de acceso a la información pública, promueva mejores prácticas, medidas de transparencia activa y mecanismos de provisión de información que garanticen el efectivo ejercicio del derecho de acceso a la información pública.

En los primeros meses de funcionamiento de la agencia, se contrató a la Directora Nacional de Acceso a la Información Pública y se incorporó a una asesora en temas de transparencia y gobierno abierto, mediante adscripción del Consejo de la Magistratura de la ciudad de Buenos Aires. Cabe mencionar que fue hasta 2019 cuando la Directora Nacional de Acceso a la Información Pública fue designada en la planta permanente de la AAIP, como se lee en la Resolución 197/2019: “luego de la sustanciación de los respectivos procesos de selección, en cargos vacantes y financiados presupuestariamente en el ámbito de la Administración Pública Nacional centralizada en cargos de las estructuras organizativas [...]”¹⁵ Con ello, se

¹¹ Véase “Proceso de designación del primer director de la Agencia” en <https://www.argentina.gob.ar/aaip/designacion-director>

¹² “En cumplimiento de las competencias y funciones de la AAIP (art. 24 inc. a de la ley 27.275) se elaboró el primer nivel organizativo de la estructura de la Agencia que se aprobó el 16 de noviembre de 2017 mediante la Decisión Administrativa JGM N°1002/17”. El 5 de diciembre de 2017 mediante la Resolución 1E/2017 se elaboró y aprobó la estructura organizativa de segundo nivel operativo de la AAIP, conformada por dos direcciones con nivel 3 de función ejecutiva.

¹³ Decisión Administrativa 1274/2018

¹⁴ Resolución 46/2018

¹⁵ “Designase en la planta permanente de la AGENCIA DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA, a la Licenciada Eugenia Braguinsky (M.I. N° 24.560.995) en el cargo de Director Nacional de Acceso a la Información Pública en un cargo Nivel A, Grado 0, autorizándose el correspondiente pago de la Función Ejecutiva Nivel I, del Convenio Colectivo de Trabajo Sectorial del Personal del SISTEMA NACIONAL DE EMPLEO PÚBLICO (SI.N.E.P.),

va dotando de una estructura estable a la AAIP para las funciones relacionadas a la promoción y garantía del derecho de acceso a la información.

En diciembre de 2017 se emitió la Resolución 1-E/2017, la cual aprobó la estructura organizativa de segundo nivel operativo de la agencia. Ésta creó, para la DNAIP, la Dirección de Políticas de Información Pública, y el resto del equipo se constituyó unos meses más adelante, durante el primer semestre de 2018.

Cabe mencionar que la creación de la agencia sucedió en un contexto de restricción presupuestaria, que, entre otras limitantes, imponía la obligación de cumplir con una normativa que prohíbe la contratación de personal de fuera de la administración pública. Por tanto, para la DNAIP sólo pudo contratarse de fuera de la administración pública a los directores nacionales de Acceso a la Información y al de Protección de Datos Personales, dos abogados junior y a un Asesor especializado en políticas de gobierno abierto. El resto de la estructura se ha resuelto por medio de la contratación vía búsqueda interna, lo cual implica un esfuerzo considerable. La contratación por búsqueda interna se realiza en condiciones iguales a las de la posición que dejarían. Es decir, no existe incentivo de mejora salarial, haciendo poco atractiva la movilidad interna. A pesar de eso, el director de la Agencia y la directora nacional de acceso a la información han logrado hacerse del personal mínimo para cumplir con las funciones que la ley demanda.

Hoy en día, el personal exclusivo de la DNAIP es de solo ocho personas. De acuerdo con el informe 2018 de la agencia, la DNAIP está compuesta por dos puestos de abogado senior, uno de abogado junior, un ayudante de derecho, así como un puesto encargado de administración y apoyo logístico, y uno de asesor senior en datos y estadísticas. Sin embargo, cuentan con el apoyo de la estructura administrativa de la agencia para temas de administración, comunicación y sistemas tecnológicos.¹⁶

2.1.2. Presupuesto

Según mejores prácticas internacionales, en la definición de presupuesto de las agencias de acceso a la información pública, es fundamental que los poderes ejecutivo y legislativo se aseguren de asignar fondos suficientes para que se lleven a cabo todas las actividades previstas por la ley. Existen ejemplos internacionales en los que, aunque la ley exige que la

homologado por el Decreto N° 2.098 de fecha 3 de diciembre de 2008 y sus modificatorios.” Véase <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/218574/20191010>

¹⁶ Véase plantilla de personal, que a la fecha es de 38 personas, aquí: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/staff_noviembre2019.pdf

instancia lleve a cabo ciertas actividades, no se realizaron provisiones presupuestarias de manera pertinente, por lo que no pueden realizarse.¹⁷

Por ejemplo, resulta particularmente importante prever fondos para capacitación sobre derecho a la información, ya que la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha dictaminado que los organismos gubernamentales deben recibir capacitación sobre este derecho.¹⁸

En cumplimiento de las competencias y funciones de la agencia, establecidas en el artículo 24 inciso b de la ley 27.275, se elaboró el presupuesto anual y, en 2018, se asignó a la Agencia un presupuesto de \$43,368,000 pesos argentinos¹⁹ y, en [2019](#)²⁰, \$43,395,423 pesos argentinos.²¹

Un estudio sobre comisiones de información en el mundo, publicado por Right2INFO.org, sugiere que, en promedio, el presupuesto garantizado para las agencias encargadas de proteger y promover el derecho de acceso a la información es de 17.6 centavos de euro por habitante del país.²² Una vez establecido ese presupuesto, no se recomiendan reducciones para los años siguientes. Incluso, se propone vincular el presupuesto a la inflación, para garantizar la misma suma en términos reales. En el caso de Argentina, tomando ese referente, con una población de 44 millones, el presupuesto debería ser de € €7,744,000. La AAIP, en cambio, ha recibido un presupuesto equivalente a €1,009,195.88 (al tipo de cambio de enero 2019).

En opinión de la Directora Nacional de Acceso a la Información, el presupuesto asignado en 2018 y 2019 ha sido suficiente para cumplir con la función de atender reclamos de violaciones al derecho de acceso a la información. Sin embargo, hay funciones que la ley le confiere, y que son centrales para cumplir con lo dispuesto y hacer avanzar el derecho a la información, que no pueden realizarse por falta de recursos, como es la difusión masiva, capacitaciones tanto a funcionarios como al público, eventos, publicaciones, o actividades que fomenten la innovación. Pese a la escasez de recursos, se han llevado a cabo eventos interesantes como la realización de un hackathon en el Día Internacional del Derecho al Acceso a la Información.

¹⁷ <https://www.right2info.org/information-commission-ers-and-other-oversight-bodies-and-mechanisms>

¹⁸ <https://www.right2info.org/information-commission-ers-and-other-oversight-bodies-and-mechanisms>

¹⁹ Artículo 16 de la ley 27.431

²⁰ Véase <https://www.argentina.gob.ar/aaip/transparencia/presupuesto>

²¹ Artículo 16 de la ley 27.467

²² <https://www.right2info.org/information-commission-ers-and-other-oversight-bodies-and-mechanisms>

Podría decirse, entonces, que se ha presentado una situación de subpresupuestación. Ello sugiere que, desde el inicio, se ha presentado un presupuesto por debajo de lo que en realidad se necesita para cumplir cabalmente con todas las funciones. Lo anterior podría deberse a una estimación inadecuada como resultado de la curva de aprendizaje de desconocer los costos que implicaría cada actividad, aunque también podría ser resultado de otorgar baja prioridad a ciertas actividades, o al propio contexto de restricción presupuestaria.

2.1.3. Mecanismos para recibir pedidos de información y reclamos

Para habilitar los mecanismos para el ingreso de solicitudes de información, se utilizaron sistemas ya establecidos y en uso habitual tanto por la administración pública en el procesamiento de sus gestiones, como por la ciudadanía para realizar trámites.

En la Resolución 4 2018 de febrero de 2018, la AAIP establece el criterio 7 sobre medios electrónicos habilitados:

“En virtud de lo establecido por el artículo 9° de la Ley N° 27275:

1. los sujetos obligados deberán establecer por lo menos un canal de comunicación electrónico para que la ciudadanía pueda realizar solicitudes de información, que cumpla con los requerimientos establecidos en el artículo mencionado y que se comunique de manera masiva. Deberá disponerse visiblemente en la página web oficial del sujeto obligado atendiendo, también, a las obligaciones de transparencia activa dispuestas en el artículo 32, en particular las relativas a los incisos a) y m).
2. aquellos organismos que cuenten con trámite “solicitud de acceso a la información” en el Sistema de Trámites a Distancia (TAD) de la Administración Pública Nacional, deberán comunicar de manera visible.”

Así, en el caso de Nación, se habilitaron tres vías para ingresar solicitudes:

- 1) el sistema de [Trámites a Distancia \(TAD\)](#);
- 2) Mesa de entrada; e
- 3) E-mail.

En opinión de la directora nacional de acceso a la información, si bien el TAD no es completamente amigable para el usuario, se utilizó un sistema que no implicó gastos adicionales. Además, de manera complementaria, se realizaron reuniones con representantes de diversas dependencias del Ministerio de Modernización para mejorar y simplificar los pasos para realizar pedidos a través de la web. Por ejemplo, gracias a estas

reuniones, se eliminó el requerimiento de ingresar la clave fiscal para realizar la solicitud, pues como se lee en el Informe de la AAIP 2018, “una de las cuestiones más importantes que demandaba la ciudadanía y las organizaciones de la sociedad civil especializada era que se pudiera realizar las solicitudes en TAD de manera más sencilla, sin necesidad de contar con clave fiscal nivel 2 de la AFIP. En julio de 2018 se puso en marcha un sistema por el cual sólo es necesario ingresar el número de DNI para realizar los trámites de acceso a la información manera digital.” Asimismo, el [reclamo](#) para la revisión de la AAIP se puede ingresar por el mismo TAD. En el Informe 2018 de la AAIP se subraya que “a partir de que se quitaron requisitos restrictivos (clave fiscal nivel 2) para la realización de solicitudes de acceso a la información, aumentaron los pedidos realizados por TAD.”

2.1.4. Emisión de criterios, resoluciones y recomendaciones

En cumplimiento del artículo 24 de la Ley 27.275, la AAIP ha elaborado criterios orientadores para la mejor implementación de la normativa de acceso a la información pública. Así, la AAIP ha emitido dos resoluciones ([Resolución 4-E/2018](#) y [Resolución 48/2018](#)) referidas como ámbito temporal, reclamo por incumplimiento, inexistencia de información requerida, determinación de interés público o solicitudes que involucran respuestas de múltiples organismos, entre otros. Estas resoluciones se pueden consultar en la sección “[Normativa](#)” de la página web de la Agencia.

2.1.5. Trabajo con los responsables de acceso a la información pública

Los agentes que, en 2003, fueron designados enlaces de acceso a la información pública fueron relevados en 2017, para rectificar o ratificar sus designaciones en el marco de la nueva ley.²³ Para lo anterior, se llevaron a cabo tres reuniones con responsables de acceso a la información pública, en octubre, noviembre y diciembre de 2017 en las que se solicitó adecuar sus designaciones a la nueva normativa, se entregaron modelos para la presentación de informes mensuales cuantitativos y cualitativos, y se dio una guía para relevar información sobre archivo y conservación de la información. Las reuniones tuvieron una asistencia promedio de 70% de los responsables de acceso, según consta en el Informe 2018 de la AAIP.

En 2018 se continuó con el relevamiento y actualización de los responsables de acceso a la información de los ministerios, organismos descentralizados y empresas del Estado. Se realizaron ocho reuniones con responsables.

²³ Ley 27.275.

2.1.6. Modelo de cumplimiento (*enforcement*)

Para dotarse de herramientas que apoyen el cumplimiento de las resoluciones de la AAIP, en un contexto normativo que no le da capacidad de sanción, ésta generó una serie de criterios que establecen la manera en la que actuará. Se trata de los criterios 2, 3 y 4 incluidos en la [Resolución 4E 2018](#),²⁴ que a la letra dicen:

Criterio 2. RECLAMO POR INCUMPLIMIENTO. Ante la presentación de un reclamo por incumplimiento de los sujetos obligados, la AGENCIA DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA solicitará al organismo interviniente, a través de su Responsable de Acceso a la Información Pública, que dentro de los 5 (cinco) días hábiles administrativos desde su notificación, remita toda información que considere necesaria o que obrara en su poder sobre la solicitud que motivó la presentación del reclamo. Cumplido dicho plazo, se resolverá de acuerdo con los plazos establecidos por la ley.

Criterio 3. COMUNICACIÓN DE LA RESOLUCIÓN DEL RECLAMO AL SUJETO OBLIGADO. La resolución del reclamo por incumplimiento a la Ley N° 27.275 se comunicará a la máxima autoridad del organismo obligado y a su responsable de acceso a la información pública.

Criterio 4. INCUMPLIMIENTO DE LA OBLIGACIÓN DEL ARTÍCULO 17, INCISO B), SEGUNDO PÁRRAFO. Vencido el plazo de 10 (diez) días hábiles administrativos desde la notificación de la resolución que hiciera lugar al reclamo interpuesto, conforme lo dispuesto en el artículo 17, inciso b), sin que el sujeto obligado cumpla con el deber de entregar la información requerida, la AGENCIA DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA publicará dicho incumplimiento en su página oficial de la red informática.

Así pues, como parte de las medidas de cumplimiento (*enforcement*), la AAIP dispuso por resolución²⁵ que se publiquen los nombres de los organismos que no cumplen con las intimaciones de entregar información, conforme a lo resuelto por la agencia en los términos de la nueva ley.²⁶ De esta forma, se diseñó un registro electrónico de incumplidores, en el que se publica el nombre del organismo, la máxima autoridad, la fecha de intimación, el acto administrativo que la resuelve y, si hubiera, la nota de respuesta por parte del organismo insistiendo con la no publicación.²⁷ Cabe mencionar que el incumplimiento es

²⁴ Disponible en <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/178438/20180205>

²⁵ Resolución AAIP N° 4 E/2018

²⁶ Ley N° 27.275.

²⁷ (<https://www.argentina.gob.ar/que-organismos-no-cumplen-con-la-ley-de-acceso-lainformacion-publica>)

del organismo y la Resolución de intimación va dirigida a la máxima autoridad, conforme a lo establecido en la ley.

Destaca que en el [catálogo](#) de organismos que no cumplen con las intimaciones de entregar información conforme a lo resuelto por la AAIP, se encuentran sólo 7 organismos en 2018 y 10 en 2019,²⁸ lo cual sugiere que el incumplimiento no ha sido una tendencia relevante en estos dos años de implementación de la ley. En esta publicación, se aclara que los sujetos obligados que hubiesen entregado la información, luego de haber sido intimados y mencionados en el listado, serán retirados de este sitio.

La ley también otorga a la AAIP el recurso de “impulsar las sanciones administrativas pertinentes ante las autoridades competentes correspondientes en los casos de incumplimiento de la presente ley” (artículo 24, inciso q). En el apartado de [Requerimiento de inicio de investigaciones administrativas](#) de la página web de la AAIP, se publican los nombres de los organismos a los cuales se les requirió el inicio de una investigación administrativa, a fin de deslindar las responsabilidades que pudieran corresponder por incumplimientos a la mencionada ley.²⁹ Es notorio que en 2018 hubo tan solo 3 requerimientos de este tipo (los 3 dirigidos al Ministerio de Producción y Trabajo) y en 2019 ha habido 2, uno al mismo Ministerio de Producción y Trabajo y el segundo al Ministerio del Transporte. En efecto, la AAIP en dos casos requirió al Ministerio del Transporte el inicio de investigaciones para detectar si hubo falencias en el procedimiento administrativo. Ello luego de observar en reiteradas oportunidades deficiencias en la tramitación de las solicitudes, por ejemplo, no cumplir plazos y no firmar las denegatorias, entre otras. El Ministerio respondió que tras su investigación llegaba a la decisión de que no correspondían sanciones.³⁰

2.1.7. *Transparencia activa*

La ley estipula que los sujetos obligados deben publicar proactivamente la información que está descrita en el artículo 32 en formatos abiertos y en sus páginas web. Para ello, la DNAIP comenzó a desarrollar con el equipo de Gobierno Digital del Ministerio de Modernización una sección de *Transparencia Activa*, que se implementará en todas las páginas web de los ministerios y organismos descentralizados que se encuentren en el dominio www.argentina.gob.ar. Allí los responsables de acceso a la información, junto con los responsables de contenidos web, se encargan de completar las responsabilidades de transparencia activa (TA) de cada organismo.

²⁸ Disponible en <https://www.argentina.gob.ar/aaip/accesoalainformacion/incumplimiento>

²⁹ <https://www.argentina.gob.ar/aaip/accesoalainformacion/investigaciones-administrativas>

³⁰ Entrevista con la directora nacional de acceso a la información.

Al mismo tiempo que se implementó en todos los organismos que están alojados en www.argentina.gob.ar la pestaña “transparencia”, desde la DNAIP se lanzó el “Índice de cumplimiento de los organismos centralizados de la Administración Pública Nacional a las obligaciones de transparencia activa (artículo 32)”. Este [índice](#) se encuentra publicado en la página web de la AAIP y actualiza mensualmente. Además, se diseñó un [tablero con información sobre la tramitación de solicitudes de acceso a la información pública](#) por parte de los sujetos obligados con sistema GDE. Allí se pueden ver los trámites por organismo solicitado y la tasa de respuesta. En ese tablero, la AAIP reporta que el nivel de cumplimiento general con las obligaciones de transparencia activa es de 95.90%, donde de 24 organismos, 11 califican con 100% de cumplimiento y sólo tres califican con menos de 90% de cumplimiento (entre 80 y 84) y el resto cumple entre 90 y 99%.

De las obligaciones de transparencia, las que presentan los niveles de cumplimiento más bajos son subsidios donde 5 organismos son evaluados con 0% de cumplimiento, auditorías donde 8 organismos tiene 50% y 2 califican con 0%, y finalmente declaraciones juradas, 2 organismos tienen 0%.

Sin embargo, en materia de transparencia activa, el reto de mediano plazo es la reflexión y estrategia de qué es lo que alimenta esa política. La transparencia activa es una obligación de Estado, como lo es actualizarla conforme a los pedidos sistemáticos. En ese sentido, la transparencia activa recepta el ejercicio del acceso a la información como un generador de datos. En la Ley 27275, art. 32 r), se establece como una de las obligaciones de transparencia “la información que responda a los requerimientos de información pública realizados con mayor frecuencia.” No obstante, en las secciones de transparencia activa de los ministerios aún no aparece publicado ese rubro de información. Además, está pendiente que la AAIP de a conocer la base de datos que informa cuáles son los pedidos de mayor frecuencia, así como una ruta crítica de lo que cada organismo debe publicar. En este tenor, una de las preocupaciones de la sociedad civil con la que se conversó es la falta de un inventario de lo que los organismos públicos publican, pues observan retrocesos con respecto a lo que se publicaba en años anteriores y que se ha dejado de publicar, por ejemplo en el Ministerio de Medio ambiente.

2.1.8. Esfuerzos de vinculación y comunicación

Desde su instalación, la AAIP ha buscado mantener un vínculo con la sociedad civil. Los primeros meses de operaciones, el director se reunió con organizaciones no gubernamentales de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires que trabajan temas de acceso a la información, para dialogar acerca de las funciones y los alcances de la Agencia en la materia. Por su parte, representantes de la DNAIP y de la ONG- CIPPEC se reunieron para

discutir sobre el trabajo que realiza la organización con las empresas públicas. Durante el encuentro, se intercambiaron posiciones y se pusieron en común agendas para continuar trabajando con las empresas públicas como sujetos obligados de la Ley de Acceso a la Información Pública. Asimismo, la DNAIP participó en una reunión de trabajo organizada por CIPPEC, a la que asistieron representantes de ocho empresas públicas del sector de transporte y energía, quienes pusieron en común dudas y consultas sobre la implementación de la ley en su ámbito.³¹

Asimismo, la AAIP ha hecho esfuerzos por acercarse y trabajar con otros organismos públicos. Participa de la Mesa de Integridad de la Jefatura de Gabinete de Ministros junto a la Oficina Anticorrupción (OA), la Sindicatura General de la Nación (SIGEN) y la Procuración del Tesoro de la Nación (PTN). Durante los encuentros, realizados en noviembre y diciembre, la DNAIP presentó los indicadores relevados sobre el cumplimiento de las solicitudes de acceso a la información que surgen del Sistema de Gestión Documental Electrónica (GDE). Por su parte, la DNAIP y la OA mantuvieron encuentros donde se dialogó acerca de un trabajo conjunto entre la red de responsables de acceso a la información pública y la futura red de responsables de integridad (que planifica formar la OA). Se pusieron en común las agendas y se acordó la realización de un evento en conjunto.

En cuanto a los esfuerzos de comunicación, durante 2018 se trabajó fuertemente en contar con una página web capaz de brindar información relevante, veraz y actualizada para garantizar el ejercicio del derecho de acceso a la información pública y para que cualquier persona pueda reutilizar la información publicada para sus propios fines. En este sentido, en la sección correspondiente a la Dirección, se pueden encontrar los [datos de contacto de los responsables](#) de acceso a la información pública de los organismos centralizados y descentralizados del Poder Ejecutivo Nacional.

A su vez, se comenzó a publicar los datos de los responsables designados de las empresas públicas que fueron informando a la Agencia. También se trabajó en la publicación de un [buscador de normativa](#) que facilita el acceso y que es amigable para los visitantes al sitio. La Ley de Acceso a la Información Pública establece que la información en poder del Estado debe ser accesible para todas las personas y estar disponible en formatos electrónicos abiertos para facilitar su circulación y redistribución. Así, desde la DNAIP se trabajó para contar con un set de [datos sobre solicitudes de acceso a la información](#) que se publica en la página web, a la vez que se envía semestralmente al portal de datos abiertos del Poder Ejecutivo Nacional www.datos.gob.ar.

Este dataset se publica en formato CSV para que pueda ser reutilizado sin necesidad de tener licencias comerciales, junto con el archivo de descripción del set de datos como el de

³¹ AAIP, *Informe Anual de Gestión 2018*

metadatos, ambos necesarios a la hora de cumplir con los estándares internacionales en materia de datos abiertos.

Finalmente, otro esfuerzo que la Agencia ha encabezado para socializar el derecho y sus resoluciones entre la comunidad de abogados ha sido lograr que sus decisiones se publiquen en los principales buscadores jurídicos, como es el Sistema de Información Legal Thomson Reuters.

2.2. [Los Responsables de Acceso a la Información de la Nación](#)

En esta sección se capturan las principales tendencias identificadas en la experiencia de implementación de la ley 27275 de los responsables de acceso a la información pública, (RAIP) con los que se tuvo una sesión de análisis y discusión. Si bien no se puede considerar una muestra representativa, este sondeo arrojó información relevante en cuanto a los avances y medidas que los RAIP tomaron para la implementación de la ley en los organismos, así como de los obstáculos y desafíos que avizoran.

2.2.1. *Principales medidas tomadas para la puesta en práctica de la ley*

Los RAIP de los cuatro organismos entrevistados (Banco Central, Superintendencia de los Servicios de Salud, Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria y Ministerio de Defensa) han tomado medidas para la adecuada implementación de la ley. Se han ocupado no solamente de establecer un procedimiento interno para tramitar las solicitudes, sino también por dejar por escrito dichos procedimientos internos, a manera de ir institucionalizando la propia implementación de la ley.

La Superintendencia asignó a un responsable, quien se encargó de desarrollar un plan de acción para implementar la ley. En la Superintendencia se decidió crear una comisión de acceso integrando a distintas áreas del organismo; asimismo, se generó un manual de procedimiento junto con modelos de respuesta; se llevaron a cabo actividades de difusión dentro del organismo, centrado en la capacitación de gerentes y referentes; se desarrolló la sección de transparencia en la página web del organismo, siguiendo la resolución del instructivo generado por la AAIP para homologar las páginas web del Poder Ejecutivo Nacional. El procedimiento interno establece cuatro niveles de decisión para determinar la publicidad o reserva de la información: primero, la gerencia que tiene la información emite su opinión; segundo, la comisión de acceso a la información establece la publicidad o no y la veracidad de la información; tercero, cuando se trata de una denegatoria, se elabora un dictamen para fundamentar la excepción; finalmente, la máxima autoridad emite la respuesta. En forma adicional, la Superintendencia ha completado ya todos los campos de transparencia activa que la ley requiere, incluyendo desde luego las declaraciones juradas de sus funcionarios.

Por su parte, el Ministerio de Defensa se dio a la tarea de sistematizar los pedidos rezagados recibidos en el marco de la normatividad anterior y darles respuesta; designar a la persona responsable de tramitar los pedidos de información; solicitar a cada Fuerza Armada la designación de una persona responsable; y elaborar un borrador de procedimiento interno en el ánimo de dejar institucionalizada la manera de proceder. Defensa recibe las solicitudes de información por medio del TAD (correspondiéndole las solicitudes tanto a Defensa como a Fuerza Armadas). La encargada analiza las solicitudes y por medio de nota requiere la información al área correspondiente sin derivar el expediente. Cuando se trata de una denegatoria, el Jefe del Estado Mayor de cada Fuerza es quien debe formalizar la negativa, por medio de nota.

Destaca que el Ministerio de Defensa se dispuso a revisar la normativa para clasificar y desclasificar la información, para lo cual se conformó una mesa de trabajo conjunta con la Dirección de Integridad, Transparencia y Fortalecimiento Institucional del Ministerio de Defensa, el Departamento Archivo Intermedio del Archivo General de la Nación (AGN-DAI) y los Archivos históricos de las Fuerzas Armadas, a fin de evaluar la desclasificación a partir de la identificación, clasificación y descripción de series documentales de valor secundario/histórico con clasificación de seguridad preservadas en los Archivos Históricos de las Fuerzas Armadas. Como resultado, esta mesa propuso la revisión de la normativa referente a clasificación de seguridad para adecuarla a estándares de transparencia y acceso a la información pública, así como la definición de una política de acceso y reproducción para documentos con datos sensibles adecuada a la Ley N° 25.326. A partir de ello, se puso a disposición una [Política de desclasificación](#) con los decretos y resoluciones que a la fecha han resuelto la desclasificación de documentos de archivo preservados en los Archivos de las Fuerzas Armadas.

En tanto, el Banco Central adjudicó la figura del RAIP en un Subgerente general (rango con jerarquía) y también designó a los responsables de tramitar los pedidos de información (que, en el caso del Banco, son los mismos responsables de transparencia activa). El Banco tiene su propio sistema de expediente electrónico y de comunicación oficial electrónica. En opinión de los representantes del Banco, la tramitación electrónica ha sido fundamental para integrar los expedientes y facilitar el proceso. Así, no tiene trata en el GDE general, como el resto de los organismos del PEN, por lo que no pueden compartir los expedientes y necesitan trámite de vinculación para poder remitir los pedidos. Para ingresar lo pedidos de información, el usuario puede hacerlo desde la página web den Banco, llenando un formulario; se genera una constancia de recepción de las respuestas en todas sus versiones y se publican todas las solicitudes con sus respectivas respuestas. Las denegaciones de información se deben elevar con un informe del Gerente General, haciendo una resolución e incluyendo en la misiva las vías de reclamo.

3. LA IMPLEMENTACIÓN EN LA PRÁCTICA: SOLICITUDES Y RECLAMOS

3.1. Solicitudes de información

Si se considera que la ley establece los mecanismos para garantizar el derecho de acceso a la información, dotando de un marco legal e institucional para cumplir con las obligaciones de transparencia pasiva y activa, uno de los indicadores más ilustrativos para analizar el desempeño en el cumplimiento integral de la ley es la estadística de solicitudes de acceso a la información recibidas por los sujetos obligados y cómo fueron respondidas y los reclamos recibidos y resueltos. En esta sección se revisan estas estadísticas, en un intento de aprender cómo está funcionando el sistema. Cabe mencionar que los datos utilizados son los que elabora y publica la AAIP y que recaba por medio del sistema de Gestión Documental Electrónica (GDE). En este sentido, los datos de organismos que no están en esa esfera, por ejemplo, el Banco Central que no utiliza el GDE, no están considerados en este análisis.

La AAIP publica en su página web la información sobre la tramitación de [solicitudes de información pública](#) por parte de los sujetos obligados con el sistema de Gestión Documental Electrónica (GDE). Desde octubre de 2017 a octubre de 2019, este sistema registra 8,181 solicitudes, con una demora mediana en respuestas de 26 días hábiles y una tasa promedio de respuesta de 90%. Es importante señalar que, desde la instalación del mecanismo de solicitudes de acceso a la información que mandata la ley y que la AAIP instruyó, el número de solicitudes ha venido creciendo sostenidamente, como lo muestra la gráfica 1.

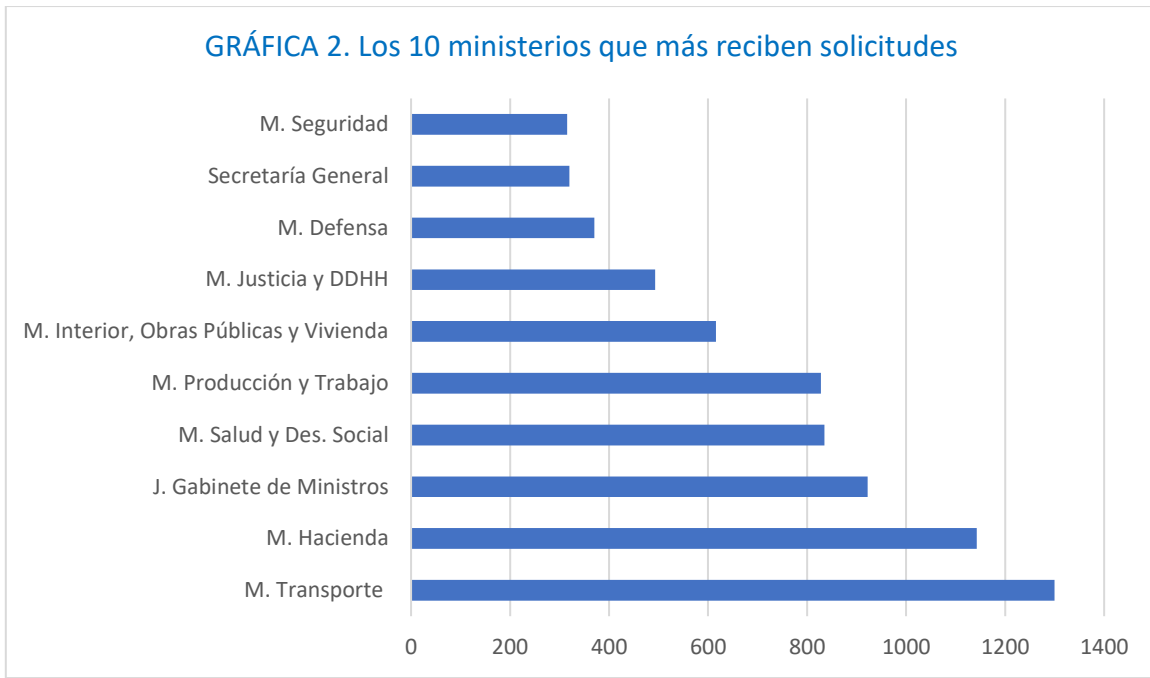
Como se aprecia, si tomamos este promedio de medianas en el plazo de contestación –26 días hábiles—, los sujetos obligados no están respondiendo en el plazo de 15 días hábiles que establece la ley (art. 11) y que están haciendo un uso extenso de la prórroga por otros 15 días hábiles, no obstante la ley establece que “el plazo se podrá prorrogar de forma excepcional [...] de mediar circunstancias que hagan razonablemente difícil reunir la información solicitada.”

GRÁFICA 1. Crecimiento en el número de solicitudes de acceso a la información

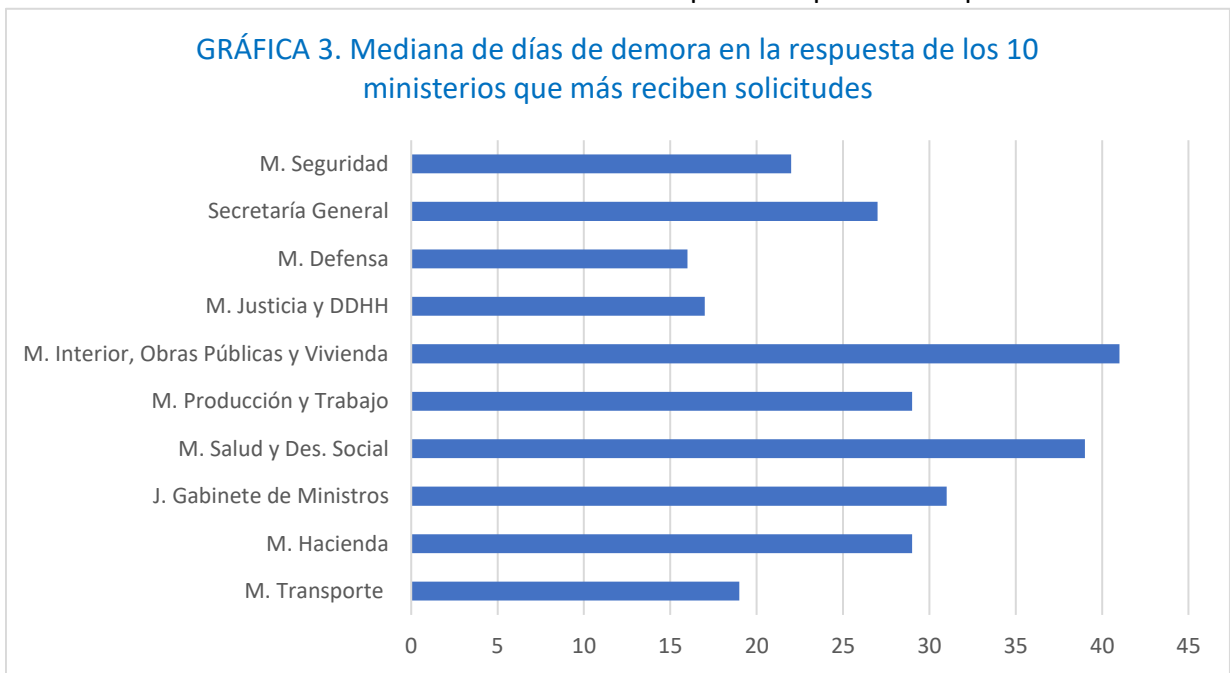


Fuente: AAIP disponible en <https://www.argentina.gob.ar/aaip/accesoalainformacion/solicitudes>

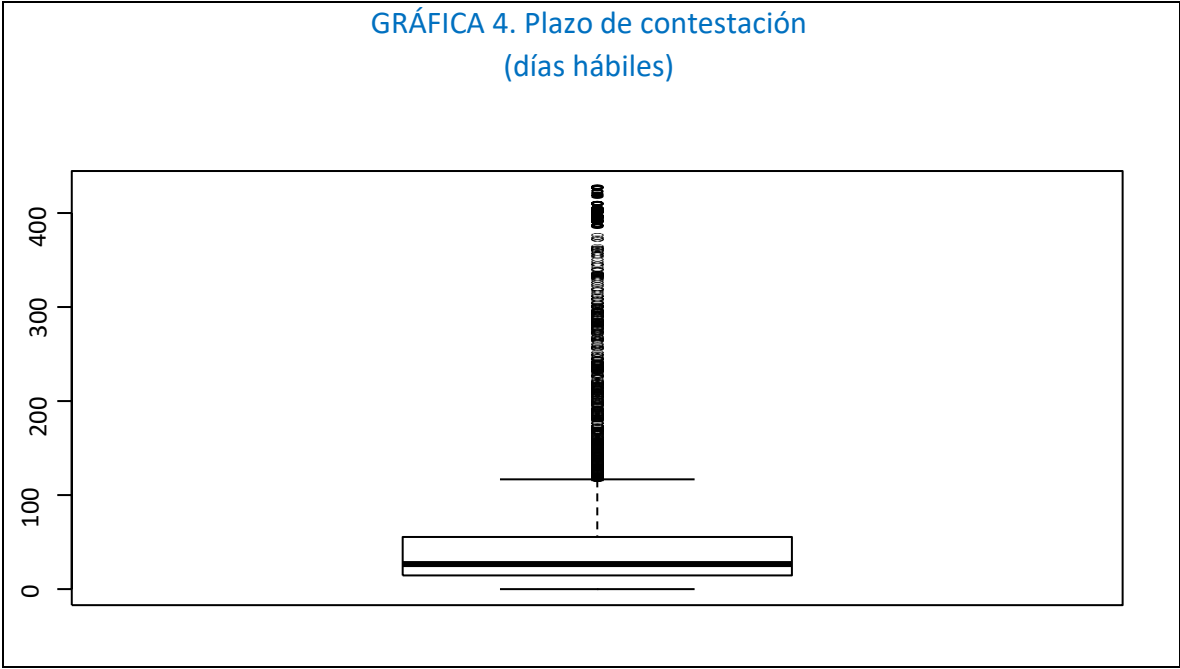
La Gráfica 2 muestra los 10 ministerios que más solicitudes de información han recibido, con el Ministerio del Transporte a la cabeza (1,300 solicitudes), seguido por el Ministerio de Hacienda (1,143 solicitudes) y la Jefatura de Gabinete de Ministros (922), en tercer lugar.



Los datos publicados en esta sección de [solicitudes de información pública](#) señalan la demora en la respuesta por ministerio (aquí se seleccionaron los datos de los 10 que más concentran pedidos de información). Como se ve en la gráfica 3, no hay una correlación entre el volumen de solicitudes que reciben los organismos y el tiempo que demoran en dar respuesta. Por ejemplo, en este grupo de los 10 ministerios que más solicitudes reciben, el Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda es el sexto que más recibe, sin embargo, es el que más demora en contestar: 41 días contra los 16 días del Ministerio de Defensa que es el que tiene el plazo más breve.



La Gráfica 4³² ilustra con más detalle el comportamiento de los ministerios en cuanto a los plazos de contestación. La caja muestra que el 50% de las solicitudes se contestan entre 14.55 y 55.44 días hábiles, la mediana de plazo de contestación (línea negra) es de 26.68 días, mientras que su media es de 51.54 días. Asimismo, la gráfica captura también algunos comportamientos atípicos de solicitudes (puntos encima de la última línea superior) cuya respuesta ha demorado más de 400 días, pero no son representativos estadísticamente.



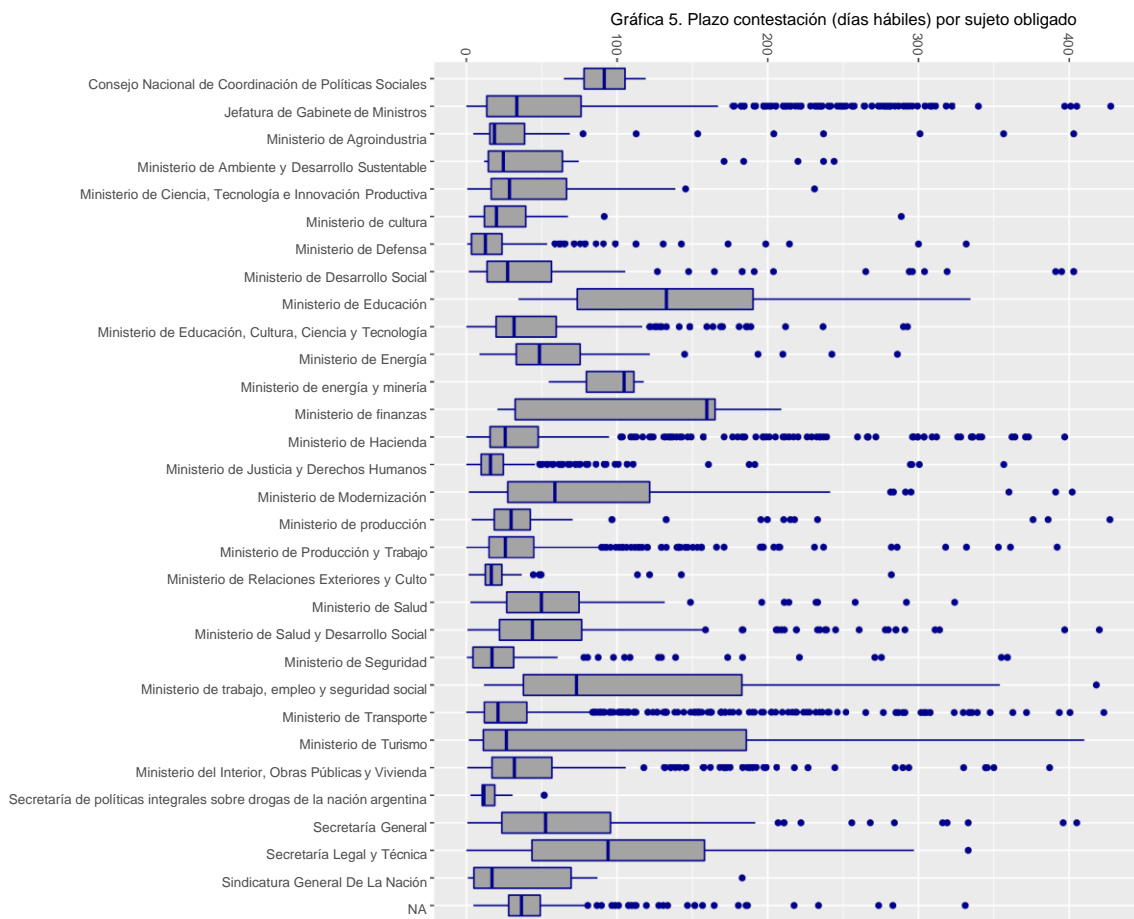
Elaboración propia con datos de la AAIP.

La Gráfica 5 ilustra el plazo de contestación por sujeto obligado (número de días hábiles). Por ejemplo, la media de demora en la respuesta del Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales está por debajo de los 100 días (alrededor de 80 días). Sin embargo, 50% de las respuestas se dieron entre 70 y 110 días hábiles y la totalidad de las solicitudes se responden entre 60 y 120 días hábiles. En contraste, por ejemplo, la Jefatura de Gabinete de Ministros tiene un espectro más amplio en los plazos de respuesta. No hubo una constancia: contestaron solicitudes desde en un día hasta en 430 días, dato muy atípico. En este caso, el 50% de las solicitudes las respondieron en un plazo de entre 10 y 80 días hábiles, con una media por debajo de los 50 días hábiles. Las razones de la extensión de los plazos pueden ser muy variadas, entre ellas que se trate de información que el sujeto

³² En las gráficas de “caja y brazos”, la caja corresponde al 50% de las observaciones y cada brazo al 25%. Los puntos encima del brazo superior muestran observaciones con un comportamiento atípico, no representativos estadísticamente.

obligado no corresponde al organismo pertinente y se tenga que cumplir con el procedimiento para derivarla al organismo competente.

GRÁFICA 5. Plazo de contestación por sujeto obligado



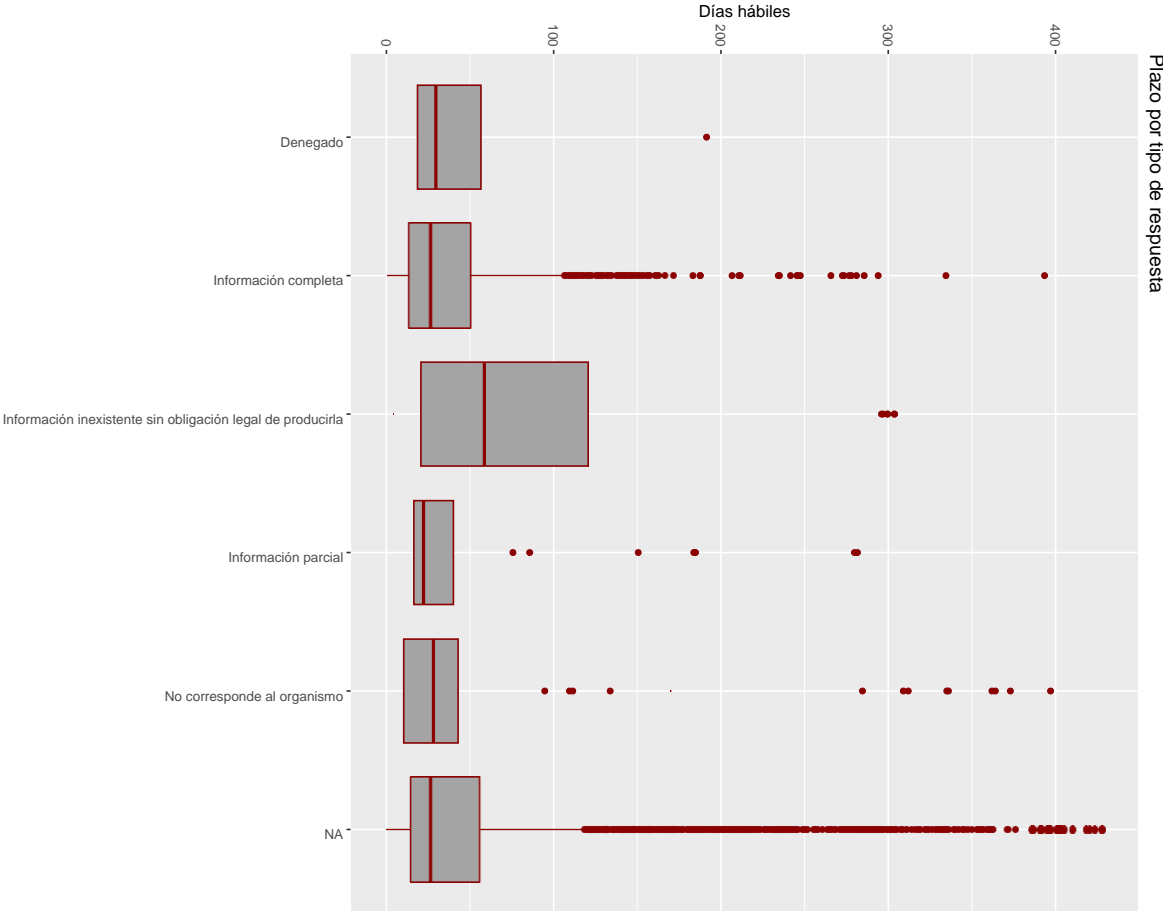
Elaboración propia con datos de la AAIP.

Un caso que llama la atención en esta gráfica 5 es el Ministerio de Educación, cuya distribución presenta una caja muy amplia y brazos muy largos. El 50% de las contestaciones las da entre 75 y 190 días hábiles, con una media de 130 días hábiles –100 días más que lo

que la ley permite--; el restante 25% de las respuestas se extienden a más de 200 días. Según estos datos, en los extremos están el Ministerio de Finanzas, con una media que supera los 150 días y en el otro extremo el Ministerio de Defensa que contesta casi inmediatamente, con una media de 10 días hábiles; con el 75% de sus contestaciones en un plazo máximo de 15 días y el restante 25 % en un plazo máximo de 52 días, con 17 datos atípicos que superan ese máximo, llegando hasta más de 300 días, pero que no son representativos estadísticamente.

Es importante recordar que, como lo aclara la AAIP en los metadatos publicados junto con estas series de datos y como lo comentó la titular de la DNAIP en la entrevista, puede haber solicitudes de acceso a la información respondidas en plazo pero que no fueron correctamente tratadas desde un punto de vista administrativo y que, por ello, figuren en la tabla como vencidas. Con ello, los datos no permiten discernir si los plazos arriba comentados reflejan nítidamente el tiempo en que el solicitante hubo de esperar para obtener una respuesta.

GRÁFICA 6. Plazo por tipo de respuesta



Elaboración propia con datos de la AAIP.

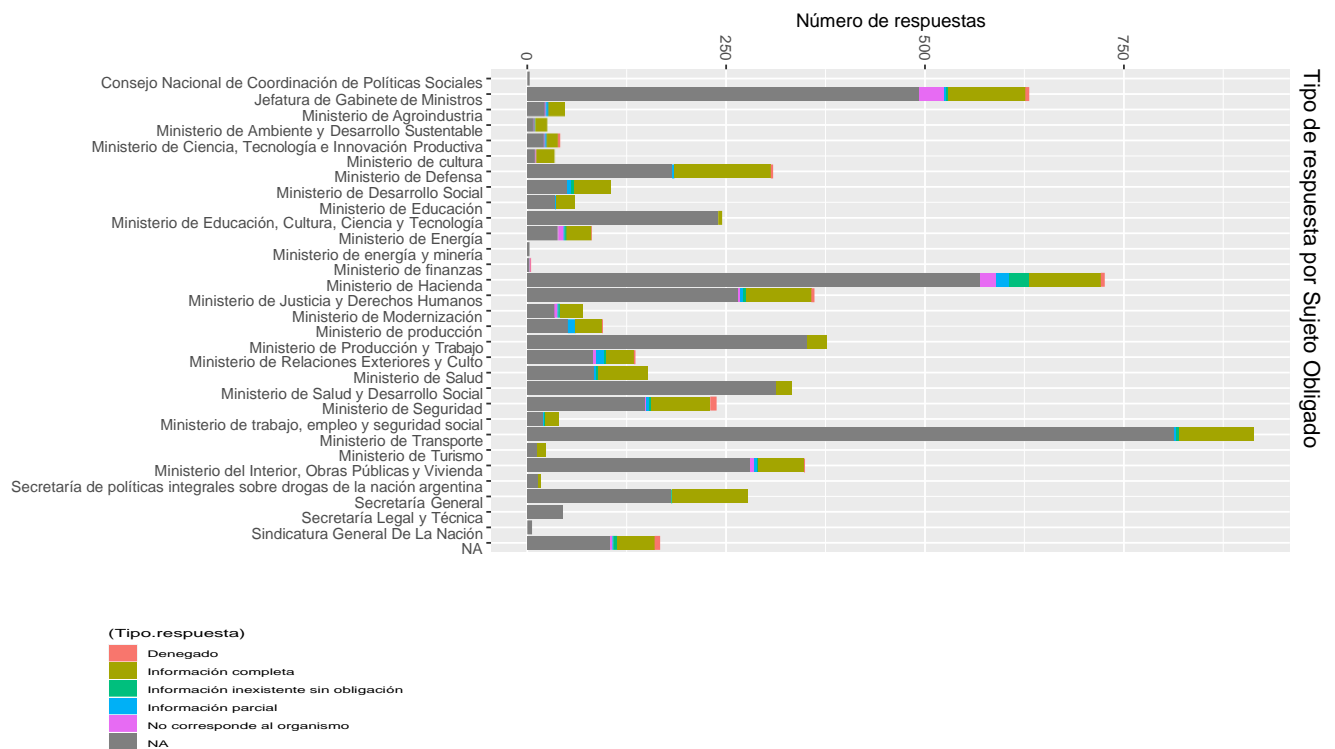
En la Gráfica 6, se observa cuántos días hábiles, en media, demoraron los sujetos obligados por tipo de respuesta (una vez que la respuesta ya ha sido clasificada). La media de contestación global de las solicitudes es de 43 días hábiles. Cuando se trata de denegatorias la media sigue siendo por debajo de 40 días y el 99% está entre 10 y 55 días hábiles; las respuestas que son información completa tienen una estadística muy similar. Sin embargo, cuando los ministerios responden que la información es inexistente sin la obligación legal de producirla, la media de la demora es de 55 días y 50% de esas respuestas oscila entre los 55 y los 120 días hábiles. Ello puede reflejar los procedimientos internos que cada ministerio debe agotar para determinar si posee o no la información (lo cual se reduciría con una política fuerte de archivos), si no es que puede ser una táctica dilatoria para no entregar información son asumir el costo de denegarla. En todo caso, para el solicitante se trata de una espera demasiado larga para obtener una respuesta de inexistencia de la información, lo cual puede resultar muy frustrante.

La AAIP ha detectado este tipo de conductas extremas, en el que el funcionario no responde a las solicitudes, inclusive pasada la prórroga y se espera a que el solicitante acuda a la Agencia y a que ésta lo intime, y ha actuado en consecuencia. Eso se refleja, por ejemplo, en la Nota [NO-2019-12300438-APN-AAIP](#), por medio de la cual la AAIP solicitó al Ministro de Transporte realizar investigaciones administrativas a fin de determinar las responsabilidades que pudieran corresponder luego de notar que, de los 61 reclamos tramitados ante la AAIP contra el Ministerio a su cargo: 32 reclamos se fundaron en el silencio del Ministerio. “Ello significa que no se respondió al solicitante el pedido de información de manera oportuna y conforme a la ley. 52 reclamos se dio respuesta en el marco del proceso de reclamo. Ello significa que se dio respuesta recién cuando la Agencia puso en su conocimiento la existencia del reclamo. De los 52 casos, 8 terminaron con intimación a la máxima autoridad a entregar la información oportunamente requerida. 9 reclamos fueron rechazados: 5 por ser presentados fuera de plazo, y que habiendo sido iniciados por silencio de su organismo el solicitante nunca recibió respuesta de ningún tipo. Solamente 4 reclamos fueron rechazados por ser suficiente la información oportunamente entregada por el ministerio.”

La Gráfica 7 muestra el tipo de respuesta, según la clasificación de la AAIP (denegado, información completa, información inexistente sin obligación legal de producirla, información parcial, no corresponde al organismo y N/A cuando aun no se ha completado el formulario de cierre del expediente), por sujeto obligado. Es notoria la cantidad de NA en la base de datos, pues faltan datos. Son más de 4,000 registros que no tienen asignada algún tipo de respuesta. En el documento de metadatos se lee que ello se debe a que el expediente sigue abierto, lo cual se puede entender como que la solicitud no se ha cerrado formal o administrativamente, pero no se puede saber si ya se le contestó al solicitante y el tipo de respuesta. Por ejemplo, el Ministerio de Transporte, que es el que más solicitudes recibe, tiene aproximadamente 900 trámites de solicitud que no están clasificadas (no se

sabe el tipo de respuesta). Pero, por ejemplo, podemos ver dónde se concentran las respuestas que refieren a que no le corresponde al organismo, como en el caso de la Jefatura de Gabinete de Ministros, que podría apuntar a un desconocimiento por parte del solicitante a las funciones y atribuciones de la Jefatura de Gabinete de Ministros. En el caso del Ministerio de Hacienda, se aprecia que es el que más respuestas de tipo información parcial o que no corresponde al organismo dio.

GRÁFICA 7. Tipo de respuesta por sujeto obligado



Elaboración propia con datos de la AAIP.

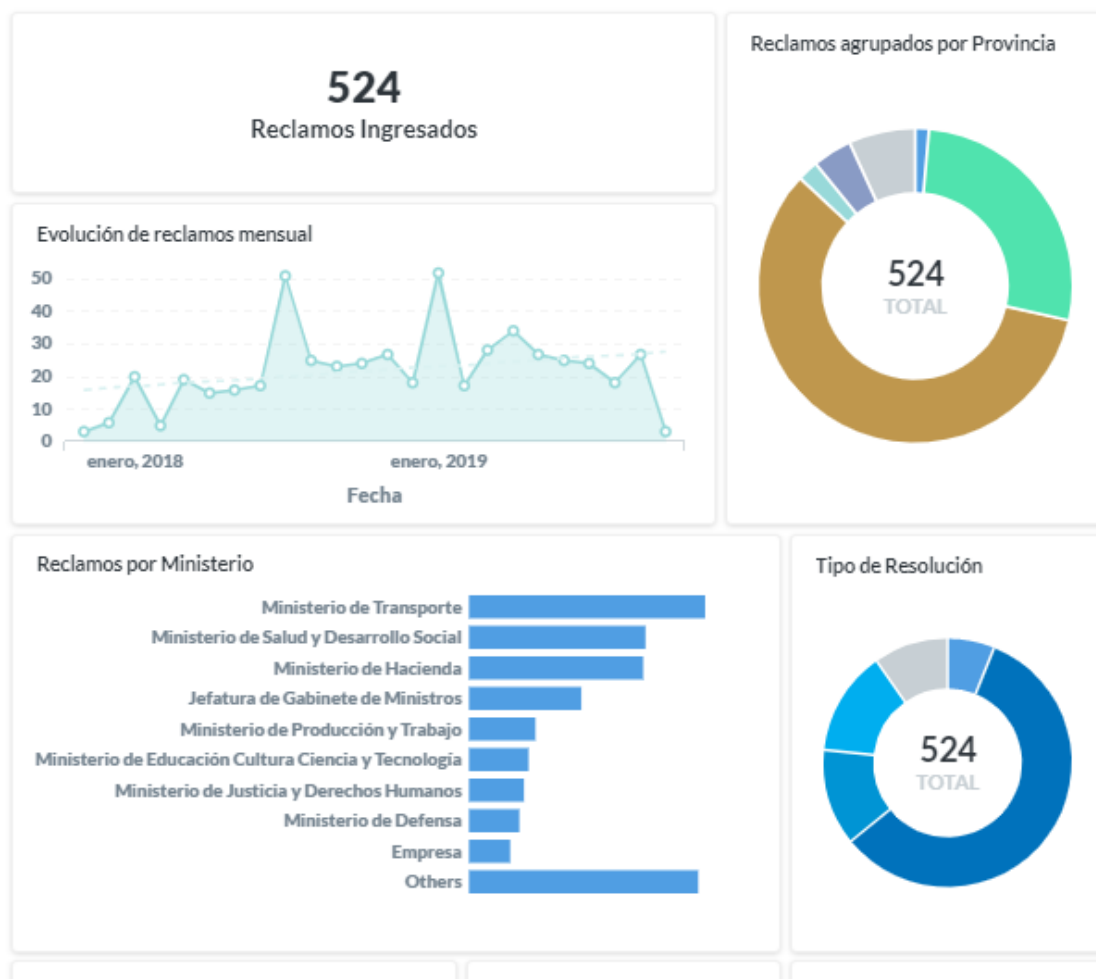
En resumen, analizar el comportamiento de los sujetos obligados en su tramitación y respuestas a las solicitudes de información podría arrojar datos que identifiquen el tipo de problemas que estarían enfrentando los responsables de acceso a la información, ya sea por falta de procedimientos internos claros y específicos, archivos que aún no han terminado de ser ordenados y digitalizados, o bien, si se trata más bien de resistencias a entregar información.

3.2. [Reclamos AAIP](#)

De las 8,181 solicitudes que se han recibido desde octubre de 2017, 524 se transformaron en reclamos. Este número representa un 6% de reclamos sobre el total de solicitudes ingresadas a los organismos que trabajan bajo el sistema GDE. Esto no quiere decir que sólo el 6% de las solicitudes presente algún incumplimiento, sino que en esa cantidad los solicitantes decidieron seguir el trámite administrativo de reclamo. De estos reclamos destaca que 59% provienen de habitantes de la CABA y 27% de la provincia de Buenos Aires. En cuanto a las decisiones que emite la AAIP, 58% son resoluciones que se resuelven como abstractas; 12% intimación y 13% rechazados.

En las conversaciones con los miembros de sociedad civil que aportaron insumos para este estudio, surgió una preocupación puntual relacionada con el manejo de los reclamos por parte de la AAIP. Cuando en el transcurso de una resolución de la AAIP, el sujeto obligado requerido aporta la información, inmediatamente eso hace que se cierre la causa y la AAIP la archive. Ello lleva a que, si la información no estaba completa o no era veraz, el reclamante tenga que volver a presentar su reclamo. Idealmente, la AAIP podría correr un traslado para que el solicitante manifieste su satisfacción con la respuesta obtenida.

GRÁFICA 8. Reclamos recibidos desde enero de 2018



Fuente: AAIP

En el informe 2018 de la AAIP, se menciona que se recibieron numerosas consultas de los sujetos obligados, ciudadanos y organizaciones de la sociedad civil. Para responderlas la DNAIP habilitó como canal de comunicación el correo electrónico accesoalainformacion@aaip.gob.ar. “La DNAIP consideró inadecuado responder las consultas de los sujetos obligados, en las que se requirió opinión de la Agencia sobre cómo resolver casos particulares de solicitudes. [Consideró que] los sujetos obligados deben interpretar la normativa y responder con el mejor criterio y buena fe, así el solicitante puede recurrir a la instancia que habilita la ley, en caso de no estar conforme con la respuesta. Si la AAIP emitiera opinión previa, estaría invalidando la instancia de alzada al anticipar su posición en caso de controversia. Las consultas se respondieron utilizando el argumento anteriormente expuesto. Sin embargo, en todos los casos se brindó una respuesta que, si bien no resolvía la cuestión particular, establecía lineamientos claros sobre cómo implementar la normativa vigente.”

Más allá de las estadísticas que claramente muestran el avance en el ejercicio del derecho de acceso a la información y el desempeño tanto de los RAIP como de la AAIP, hay algunos casos y áreas que han venido poniendo a prueba los límites de la ley de acceso a la información. Ello se refleja particularmente en la experiencia de usuarios asiduos de la ley y los mecanismos, algunos de los cuales fueron entrevistados para los fines de este estudio.

Un caso que ilustra las resistencias y los límites de la garantía del derecho de acceso a la información aun con una ley vigente que fija las excepciones con claridad es el de la solicitud que hiciera la organización Poder Ciudadano a la Secretaría General de la Presidencia de la República de copia de los registros de ingresos a la Quinta de Olivos. Cuando la solicitud versaba de los registros correspondientes al periodo del gobierno anterior, no hubo cuestionamiento de si se trataba de información sensible o no, y tampoco presentaron oposición alguna al respecto. Sin embargo, cuando se le solicitó la misma información pero correspondiente al periodo de la administración en turno, la Presidencia sólo entregó un listado de nombres y apellidos de personas que habrían visitado la Quinta Presidencial de Olivos en algún momento determinado sin otro tipo de aclaración, información que no cumplía con lo solicitado.

A pesar de que la AAIP confirmó el derecho de Poder Ciudadano a acceder a la información solicitada, se siguió negando a hacerla pública.¹ Como consta en el registro de incumplidores de la AAIP, el 7 de diciembre de 2018, por medio de la [Resolución AAIP N° 160 E/2018](#), se intima a la Secretaría General de la Presidencia de la Nación “para que en el plazo de diez (10) días hábiles ponga a disposición del interesado la información oportunamente solicitada, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 17, inciso b) de la Ley N° 27.275, aplicando, de corresponder, procedimientos de disociación, de conformidad con lo expuesto en los considerandos precedentes.” Tras respuesta del sujeto obligado, el 13 de febrero de 2019, la AAIP ratifica con la [Resolución AAIP N° 23/2019](#) la publicación en el Registro de Incumplidores.

4. RETOS PARA FORTALECER EL RÉGIMEN DE ACCESO A LA INFORMACIÓN Y TRANSPARENCIA EN LA NACIÓN ARGENTINA

En estas consideraciones sobre los avances y desafíos del régimen de acceso a la información en la Nación Argentina, se toma en cuenta las perspectivas de los diversos actores a quienes se entrevistó para la elaboración de este informe.

En cuanto a la instalación de la AAIP, la ley la dota de los elementos requeridos para su independencia (principalmente, por la manera y periodo de nombramiento de su titular, los

mecanismos para su remoción y un presupuesto propio aprobado por el poder legislativo). Ha sido, así, pieza clave para el avance sostenido de la aplicación de la ley en el ámbito del Poder Ejecutivo Nacional y los organismos descentralizados. Un indicador de la confianza en el sistema y el incremento en el conocimiento del derecho es el aumento sostenido de las solicitudes de información, desde la entrada en vigor de la ley 27275.

Entre los desafíos que identifica el personal de la DNAIP está: conseguir que se conozca más el derecho y que se use más, para lo cual será necesario contar con recursos para llevar a cabo campañas de promoción y capacitación (en éstas es fundamental que se entienda la información como un bien público para que la ley de acceso pueda ser exitosa); lograr que los organismos comprendan mejor que la AAIP es la autoridad en la materia; generar más jurisprudencia en materia de acceso a la información; hacer frente a la responsabilidad de lidiar con el gran número de sujetos obligados; trabajar en la calidad de la información, pues aún está poco ordenada (la digitalización vía el GDE tiene sólo 3 años).

Asimismo, se identifican algunos vacíos o imprecisiones normativas que valdría la pena revisar, como es: la falta de un esquema de sanciones; la falta de un capítulo de clasificación / desclasificación que identifique responsables; el capítulo de transparencia activa es demasiado general, además no todo aplica a todos los sujetos obligados; la necesidad de más recursos para controlar la transparencia activa de los sujetos obligados;³³ pensar en un paso intermedio entre el rechazo de un reclamo y la intimación para facilitar la entrega de información o también en trámite intermedio que ayude a resolver las inconformidades antes de que se conviertan en reclamo.

Sin embargo, si bien el incumplimiento no es un problema grave y son más bien casos aislados, el principal reto que la DNAIP identifica para sí es lograr el cumplimiento de sus resoluciones, con las limitaciones normativas que ya se mencionaron, además de que la ley no establece que sus resoluciones sean vinculantes. En secciones anteriores se mencionaron las estrategias que la AAIP ha seguido para fortalecer el cumplimiento, siendo una pieza clave la publicidad del nombre de los organismos incumplidores.

Por su parte, los responsables de acceso a la información pública (RAIP) identifican como desafíos generales incrementar significativamente la cantidad de información que se publica en las páginas web de los organismos; continuar capacitando y formando los recursos humanos para ser capaces de implementar la ley; y estar preparados para el previsible aumento en el volumen de solicitudes.

En particular, los RAIP señalaron algunos pendientes como:

³³ Se ha incluido un compromiso en el 4º Plan de Acción en el marco de la Alianza de Gobierno Abierto (OGP) mejorar el índice de transparencia activa.

- la conveniencia de darle un nuevo impulso al [Plan Nacional de Apertura de Datos](#) (decreto 117/ 2016) y agilizar su implementación, la cual está bajo la responsabilidad del Ministerio de Modernización;
- cumplir con la generación de los Índices de información sensible/reservada, los cuales han sido requeridos por la AAIP;
- mejorar la gestión de la información, con una renovada política de archivos, algunos organismos han iniciado con una identificación de activos de información, identificando tipologías, pero aún no series documentales, el reto ahora es vincular eso con el acceso a la información;
- alinear la normativa de las provincias con la normativa nacional;
- homologar lo que se entiende por actos administrativos, definiendo criterios mínimos de lo que se debe publicar;
- conveniencia de contar con un instructivo con pautas para la aplicación del art. 32 de la ley 27275 sobre transparencia activa;
- fortalecer las capacidades de los organismos con una construcción institucional que dote de rango de autoridad a las tareas de acceso a la información.

III. CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES

1. MARCO LEGAL

El 15 de diciembre de 2016, la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires sancionó la modificación del texto completo de la Ley 104, quedando redactada como “Ley 104 de Acceso a la Información Pública”. Esta Ley establece con claridad –sin proveer una definición específica– los principios que la rigen. Expresa que el objeto de la ley, el derecho de acceso a la información, se interpretará conforme a diversos instrumentos normativos nacionales e internacionales (como la Convención Americana sobre Derechos Humanos), con lo que incorpora los principios y sus correspondientes definiciones en la legislación. Asimismo, hace una lista de principios que la rigen.³⁴

Publicidad o divulgación de la información.

La legislación local expresa los principios de máxima divulgación, la presunción de publicidad y sobre la información significativa en dos de sus artículos. En el artículo 1º, establece que “toda persona tiene derecho a solicitar y a recibir información completa, veraz, adecuada y oportuna (...), asimismo, el derecho de acceso a la información “implicará la libertad de acceder, solicitar, recibir, copiar, analizar, reprocesar y redistribuir información bajo custodia de los sujetos obligados, con las únicas limitaciones y excepciones que establece la presente ley”.

En su artículo 4 estipula que “deberá proveerse la información contenida en documentos escritos, fotográficos, grabaciones, soporte magnético, digital o en cualquier otro formato, incluyendo bases de datos, acuerdos, directivas, reportes, estudios, oficios, proyectos de ley, disposiciones, resoluciones, providencias, expedientes, informes, actas, circulares, contratos, convenios, estadísticas, instructivos, dictámenes, boletines o cualquier otra información registrada en cualquier fecha, forma y soporte; que haya sido creada u obtenida por el órgano requerido, y que se encuentre en su posesión y bajo su control”.

Buena fe

Se incluyen los principios de buena fe e *in dubio pro petitor*, pero no se retoman en el articulado de la Ley local para una traducción efectiva de lo que significa. Esta ausencia podría considerarse una debilidad de esta legislación, ya que una correcta implementación

³⁴ “Para la interpretación de esta ley se aplicarán los siguientes principios: de máxima premura, presunción de publicidad y accesibilidad; informalismo, no discriminación, eficiencia, completitud, disociación, transparencia, formatos abiertos, alcance limitado de las excepciones, *in dubio pro petitor*, buena fe y gratuidad”. Artículo 2 de la Ley 104 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Disponible en: <http://www2.cedom.gob.ar/es/legislacion/normas/leyes/lev104.html>

de la ley y un ejercicio pleno del derecho a la información requieren la observación de estos principios. Es cierto que en la práctica en la ciudad, las autoridades e incluso la sociedad civil ha hecho mucha referencia sobre todo al principio de buena fe, lo cual se verá con detenimiento en las siguientes secciones.

Universalidad

De la misma forma que lo hace la legislación nacional, la Ley 104 incluye el principio de universalidad al establecer que toda persona tiene el derecho a solicitar y recibir información pública. Complementa este principio estableciendo en su artículo 1º que “para ejercer el derecho de acceso a la información pública no será necesario acreditar derecho subjetivo, interés legítimo o razones que motiven la petición”.

Alcance

El artículo 3 de la Ley local establece un listado comprehensivo de cuáles son los sujetos obligados, en sintonía con los estándares internacionales, no dejando fuera a ningún órgano público o figura que ejerza recursos públicos o bien ejerza funciones de interés público.

Se trata de la siguiente lista:

- a) Todos los órganos pertenecientes a la administración central, descentralizada, entes autárquicos u organismos interjurisdiccionales integrados por la Ciudad Autónoma de Buenos Aires;
- b) Poder Legislativo;
- c) Poder Judicial;
- d) Comunas. Consejo de la Magistratura, Ministerio Público, Procuración General de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Defensoría del Pueblo, Sindicatura General de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Auditoría General de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y el Ente Único Regulador de los Servicios Públicos de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires;
- e) Entidades públicas no estatales en todo aquello que estuviese regulado por derecho público, y en lo que se refiere a la información producida o relacionada con fondos públicos;
- f) Organizaciones Empresariales, Sindicatos y Organizaciones Sindicales, Partidos Políticos, Institutos Educativos y cualquier otra entidad a las que se les haya otorgado subsidios o aportes del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en lo que se refiera únicamente a la información producida total o parcialmente relacionada con los fondos públicos recibidos;

- g) Instituciones o fondos cuya administración, guarda o conservación esté a cargo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires;
- h) Fideicomisos constituidos total o parcialmente con recursos o bienes de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires; Empresas y Sociedades del Estado, Sociedades Anónimas con participación estatal mayoritaria, Sociedades de Economía Mixta y todas aquellas otras organizaciones empresariales donde el Estado de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires tenga participación en el capital o en la formación de las decisiones societarias, Y
- i) Concesionarios permisionados, licenciatarios de servicios públicos o concesionarios permisionarios de uso del dominio público, en la medida en que cumplan servicios públicos y en todo aquello que corresponda al ejercicio de la función administrativa contratistas, delegada y prestadores y prestatarios bajo cualquier otra forma o modalidad contractual.

Transparencia activa

Los artículos 17 y 18 de la legislación estadual establecen las condiciones de la transparencia y con su artículo 16, incluso, va más allá al exigir que “las solicitudes de acceso a la información y las consecuentes respuestas, incluyendo, en su caso, la información entregada, serán públicas. La autoridad de aplicación deberá poner a disposición del público esta información una vez contestado el pedido de acceso a la información”.

Entre la información que los sujetos obligados deben publicar está: las escalas salariales; el presupuesto asignado a cada área, programa o función, y el estado de ejecución actualizado en forma trimestral con el nivel de desagregación compatible con la presentación del proyecto de presupuesto; el listado de adquisiciones de bienes y servicios u obras públicas que se realicen mediante los siguientes procedimientos: licitaciones; contrataciones; concursos; remate o subasta pública, detallando el objeto de la contratación y monto de las mismas; listado de concesiones, permisos y autorizaciones otorgadas y sus respectivos titulares, especificando nombre o razón social del/la titular; objeto de la concesión, autorización o permiso; vigencia; y canon; y las declaraciones juradas de funcionarios públicos de acuerdo a la Ley de Ética Pública.

Excepciones mínimas y la justificación de negativas

La ley de la CABA establece las excepciones y condiciones para las negativas en sus artículos 6 y 13. También el artículo 17 sobre transparencia activa incluye que “cuando la información contuviera datos especialmente protegidos, la publicidad sólo se llevará a cabo previa disociación de los mismos”.

La Ley establece siete excepciones, acordes con los estándares internacionales y también establece que las mismas no serán aplicables cuando la información se refiera a graves violaciones de derechos humanos, genocidio, crímenes de guerra o delitos de lesa humanidad.

Reclamo

La expresión concreta del principio interamericano del “derecho a recurrir cualquier negativa u obstrucción de acceso a la información ante una instancia administrativa”³⁵ que establece se encuentra en los artículos 32 al 34 de la Ley 104, la cual desde su artículo 12 protege el derecho a recurrir frente a una autoridad administrativa cuando considere que su derecho fue vulnerado: “En caso que el/la peticionante considere que su solicitud de información no hubiere sido satisfecha o si la respuesta a la requisitoria hubiere sido ambigua o parcial, podrá considerarlo como negativa injustificada a brindar información, quedando habilitada la vía de reclamo prevista en la presente ley o la Acción de Amparo ante el fuero Contencioso Administrativo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires”.

Responsabilidad

En la CABA, el artículo 14 de la Ley 104 establece que “el/la funcionario/a público o agente responsable que en forma arbitraria obstruya el acceso del/la solicitante a la información requerida, o la suministre en forma incompleta u obstaculice de cualquier modo el cumplimiento de esta Ley, es considerado incurso en falta grave, sin perjuicio de las responsabilidades civiles o penales que pudieren corresponder”.

Procedimiento

Los procedimientos para solicitar y entregar la información son concurrentes con los estándares internacionales. Es preciso puntualizar que los plazos tanto para la respuesta (15 días hábiles) como para la prórroga (10 días hábiles), establecidos en artículo 10, son menores a los máximos establecidos por la Ley Modelo, lo que, en principio, posibilitaría que la información sea utilizada en tiempo por la ciudadanía.

Artículo 8 establece la gratuidad del acceso público a la información, en tanto no se requiera reproducción. Sobre la base del principio del informalismo, el artículo 9 dispone que la solicitud se puede presentar por medio escrito o por vía electrónica y la autoridad debe entregar constancia de solicitud, la cual no está sujeta a ninguna otra formalidad, no siendo necesario manifestar las razones que motivan la solicitud ni acreditar identificación.

³⁵ CJI/RES. 147 (LXXIII-O/08) PRINCIPIOS SOBRE EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN (principio 8).

Promoción del derecho de acceso a la información

A diferencia de la Ley 27275 de la Nación, la legislación local menciona explícitamente las obligaciones del Estado para la visibilidad del derecho de acceso a la información pública, las cuales, sin embargo, son bastante acotadas.

El Órgano Garante

Como se mencionó con anterioridad, según la Guía de Implementación de la Ley Modelo de la OEA “El conjunto de disposiciones más importante de una ley de información posiblemente sea el que garantiza un procedimiento que permita a los ciudadanos hacer cumplir su derecho a la información cuando un pedido es obviado o denegado, o cuando se les impide el ejercicio de sus derechos.”³⁶

Así, para favorecer el ejercicio pleno de acceso a la información, es requisito indispensable contar con una institución independiente que vigile a los sujetos obligados y promueva la implementación efectiva de la legislación respectiva. La Ley Modelo sugiere la creación de una Comisión de Información con “personalidad jurídica completa, incluyendo poderes para adquirir y disponer de propiedad, y el poder de demandar y ser demandada; (...) autonomía operativa, de presupuesto y de decisión, y deberá entregar informes periódicos al Poder Legislativo”³⁷. Asimismo, propone que la Comisión esté integrada por al menos tres Comisionados que laboren tiempo completo.

En este sentido, la Ley 104 encomienda la creación de un Órgano Garante del Derecho de Acceso a la Información (OGDAI) al Poder Ejecutivo, al Poder Legislativo y al Poder Judicial, lo cual es una innovación importante con relación a lo que la normatividad previa a la reforma de 2016 definía.³⁸ Sin embargo, la ley funda un OGDAI cuyo diseño ofrece reducidas garantías para su independencia, si se juzga a partir de los procedimientos para

³⁶ GUÍA DE IMPLEMENTACIÓN Y COMENTARIOS DE LA LEY MODELO INTERAMERICANA SOBRE ACCESO A LA INFORMACIÓN aprobada por el Consejo Permanente de la Organización de los Estados Americanos (CP - CP/CAJP-2841/10) el 23 de abril de 2010, p. 35.

³⁷ OEA, Ley Modelo...

³⁸ La Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ) en su *Análisis del dictamen de la Comisión de Asuntos Constitucionales de la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires. La Reforma de la Ley N°104 de Acceso a la Información Pública* consideró “que el modelo más adecuado para garantizar el cumplimiento de la ley es el de un único órgano garante que tenga competencias sobre todos los sujetos obligados a proveer información, independientemente de las autoridades de aplicación que se creen en cada poder. Este diseño se presenta idóneo para asegurar la independencia del órgano garante y a la vez establecer estándares homogéneos de acceso a la información para todos los sujetos obligados. No encontramos obstáculos constitucionales que impidan un mecanismo institucional de esta naturaleza, y se descarta especialmente que pueda vulnerar la independencia de alguno de los poderes del Estado. Este es el modelo contemplado por la Ley Modelo de Acceso a la Información de la OEA ha contemplado (Cap. VI), aprobada por la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos (AG/RES 2514 -XXXIX-O/09-) el 4 de junio de 2009.”

su designación y remoción (por “mal desempeño, por delito en el ejercicio de sus funciones o delitos comunes, sin establecer mecanismos de contrapeso para una eventual remoción), la falta de autonomía de presupuesto (aprobado por el Congreso) y de una estructura administrativa.

Si bien para la designación del titular del OGDAI, se establece la realización de audiencia pública y una ventana para el escrutinio público por medio del envío de observaciones por parte del público, la decisión de las designaciones queda al arbitrio de la máxima autoridad del poder respectivo.

En el artículo 26, se instituyen las funciones del OGDAI, entre las que destacan la supervisión de oficio el efectivo cumplimiento del acceso a la información por parte de los sujetos obligados; recibir y resolver los reclamos que ante él se interpongan y formular recomendaciones vinculadas al cumplimiento de la normativa a la mayor transparencia en la gestión y al cumplimiento del ejercicio del derecho de acceso a la información.

1.2. Fortalezas y debilidades de la Ley

La actualización de la Ley 104 significó una ampliación del derecho y los cimientos normativos para completar la construcción de un régimen de acceso a la información más acorde con los estándares interamericanos. Entre las mejoras claves introducidas destaca:

- Se considera el acceso a la información pública como derecho humano, y como tal se interpretará conforme a diversos instrumentos normativos nacionales e internacionales (como la Convención Americana sobre Derechos Humanos) y a los propios principios de aplicación e interpretación que establece la ley;
- Se amplía el alcance de la ley al incluir como sujetos obligados a los tres poderes, pero también a las empresas públicas y a las privadas licenciatarias de servicios públicos o concesionarios permisionarios de uso del dominio público, por ejemplo;
- Se introducen obligaciones de transparencia activa generales y específicas para los tres poderes del Estado mediante la publicación completa, actualizada y en formatos abiertos de información clave, sin la necesidad de que los vecinos la soliciten;
- Se establece la obligación de la publicidad de la Ley 104 en todas las oficinas del gobierno para difundir derecho;
- Se establece la publicidad proactiva de las solicitudes y respuestas de información;

- Se fortalece la Autoridad de Aplicación a partir de incorporación de responsabilidades y atribuciones;
- Con ello, también, se establecen procedimientos más ágiles y sencillos para solicitar información, con plazos perentorios;
- Se incorpora la figura del Órgano Garante de Acceso a la Información, para garantizar el cumplimiento de la ley;
- Se crean instancias de diálogo con los ciudadanos, para aquellos casos en que la información requerida deba recopilarse (artículo 11), lo cual abre un espacio para que el organismo al que va dirigida la información pueda acercarse al solicitante y busque entender mejor qué información está solicitando.

Cabe mencionar que esto último --el artículo 11--, así como otros aspectos importantes de la reforma de la Ley 104, surgieron del espacio “[Dialogando Buenos Aires](#)”, en cuyo marco se sostuvo una conversación entre gobierno y sociedad civil que, siguiendo una metodología de diálogo y construcción de acuerdos, recogió [aportes importantes](#) de la sociedad civil y expertos para la reforma e implementación de la ley de acceso a la información.

En términos del diseño institucional previsto en la ley, la innovación en la división de tareas entre DGSOCAI y OGDAL refleja una búsqueda de equilibrio entre la aplicación y la garantía. Se diseñó entonces un sistema de doble instancia, donde la primera, a cargo de la autoridad de aplicación --la DGSOCAI-- recibe y tramita las solicitudes de información y diseña políticas públicas de transparencia y acceso a la información; y la segunda, el órgano garante --el OGDAL-- con autonomía técnica y una competencia específica, monitorea y funge como máximo garante, con facultad para actuar de oficio y último intérprete de la Ley en el ámbito de la administración. Así, en tanto autoridad jurisdiccional funciona como una instancia revisora y sus resoluciones tienen carácter vinculante, agotando allí la vía administrativa.

Una ventaja de este modelo es que se cuenta con una autoridad de aplicación cercana y aliada de sujetos obligados que funciona como una guía y facilitadora para el cumplimiento de la ley. Una posible desventaja es que el lugar en el escalafón de la autoridad de aplicación --que no sus funciones-- queda al arbitrio del gobierno, el cual podría variar de acuerdo con la prioridad que le asigne. Por ahora, el Ejecutivo, por medio de decreto, la descargó en una dirección general con suficiente jerarquía y recursos humanos y financieros para cumplir con sus funciones.

Como debilidades, destaca el diseño del OGDAL y la necesidad de fortalecer su independencia. En la ley, el nombramiento y remoción del titular son atribuciones exclusivas del Ejecutivo, sin la intervención del Congreso como contrapeso. En cuanto a la remoción, se nombran las causas que la ameritan --mal desempeño, delito en el ejercicio de

sus funciones o delitos comunes--, sin que haya claridad de aquello que constituye mal desempeño, como tampoco un procedimiento de remoción. Esto deja completamente en manos del poder al que el OGDAl ha de controlar la valoración de las condiciones que constituirían mal desempeño y pudieran ser causa de remoción.

Aunado a ello, la ley encomienda a los tres poderes designar un órgano garante, sin establecer el rango o jerarquía de su titular; así, se da origen a un organismo al que no se le dota de un presupuesto aprobado por Congreso en Ley de presupuesto ni una estructura de personal técnico y administrativo para apoyar al titular a cumplir sus funciones. Si bien el decreto de creación del OGDAl podría haber subsanado la falta de presupuesto y estructura, esto no sucedió. Como se verá más adelante, el hacerse de las condiciones materiales para cumplir con las obligaciones que la ley le confiere han dependido del empeño de la titular designada y la buena voluntad del poder ejecutivo.

Finalmente, la falta de un régimen de sanciones, al igual que en la legislación nacional, limita la capacidad de hacer cumplir las resoluciones del OGDAl. Atender esta debilidad requeriría tipificar las conductas que ameritan sanción y fijar sus correspondientes penalidades, así como establecer detalladamente el procedimiento sancionatorio. Asimismo, debería quedar especificado cuál será la función del órgano garante en el procedimiento sancionatorio y qué autoridad será la encargada de aplicar las sanciones.

2. INSTITUCIONALIZACIÓN PARA IMPLEMENTAR LA LEY 104 Y GARANTIZAR EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN

La ley 104 crea el diseño institucional necesario para poner en marcha la ley de acceso, poniendo a la cabeza a una autoridad de aplicación, encargada de la correcta implementación de la ley (art. 22) con una amplitud de funciones y atribuciones, entre ellas, recibir y tramitar las solicitudes, remitiéndolas al funcionario pertinente, seguimiento y control de las obligaciones de transparencia activa, capacitar permanentemente a funcionarios en materia de acceso a la información y transparencia activa, etc., y al Órgano Garante del Derecho de Acceso a la Información (OGDAl) con la función de supervisar el efectivo cumplimiento del acceso a la información por parte de los sujetos obligados y recibir y resolver los reclamos que se interpongan. Asimismo, se crea la figura de los enlaces designados ante la autoridad de aplicación para coordinar y realizar los trámites internos para cumplir con los pedidos de acceso a la información, como pieza clave. En esta sección se da cuenta de los esfuerzos que han hecho éstas por establecer las condiciones institucionales para implementar la ley 104 y construir el régimen de acceso a la información de la CABA.

2.1. El Órgano Garante del Derecho de Acceso a la Información (OGDAI)

El Órgano Garante entró en funciones el 1° de febrero de 2018 como un organismo fuera de nivel que funciona en la órbita de la Vicejefatura de Gobierno, conforme al [decreto 427/2017](#).³⁹ Su titular tiene rango equivalente al de Subsecretario. El mandato del funcionario a cargo del OGDAI es por 5 años con posibilidad de ser elegido por 5 años más (art 28 Ley 104). Mediante el [decreto 13/2018](#) que se designó a la Dra. María Gracia Andía como Titular del organismo en enero 2018.⁴⁰ La duración del mandato del titular no coincide con el período de las gestiones de gobierno

Tal y como lo consigna en su primer Informe, el OGDAI:

el primer desafío ha sido durante el primer año de gestión asegurar la puesta en funcionamiento del organismo y el cumplimiento de sus funciones de manera plena. Este primer año gran parte del desempeño diario fue dedicado a la resolución de reclamos, mediación y elaboración de recomendaciones. En este sentido y para mejorar la capacidad de respuesta del organismo en el cumplimiento de sus atribuciones, se han desarrollado iniciativas para el fortalecimiento institucional que se encuentran reflejadas en los objetivos de gestión de 2019. El desarrollo de tecnologías de información del organismo es uno de los proyectos que se vieron relegados. Para remediar esto, en el transcurso del año en vigencia se está trabajando para contar con un tablero de comando en base a un software específico de business intelligence, así como con herramientas de monitoreo de la implementación del Plan de Transparencia Activa que será exigible a partir de enero 2020 conforme a la cláusula transitoria Quinta.

A continuación, se recuperan los principales temas asociados a la puesta en funcionamiento del OGDAI en sus primeros años.

2.1.1. Estructura

La ley no establece una estructura formal para el OGDAI, dotándolo tan solo de la figura de un titular. El decreto de creación del OGDAI podría haber subsanado esta falencia, sin embargo, sólo se apegó a lo establecido en la ley. Así, es un tema grave que, a dos años de su creación, el organismo aún no cuente con una estructura. Es evidente que cumplir con todas las funciones que la ley le confiere (que van más allá de la resolución de los reclamos que como es la promoción de la reutilización de datos públicos producto de solicitudes de información pública, mediante la realización de actividades y/o elaboración de materiales

³⁹ Disponible en <https://boletinoficial.buenosaires.gob.ar/normativaba/norma/388332>

⁴⁰ Disponible en http://www.buenosaires.gob.ar/sites/gcaba/files/normativa_ogdai_decreto_2018-13-ajg.pdf

que faciliten a los ciudadanos el acceso y reutilización de los mismos) requieren del apoyo de una estructura.

Si bien su titular ha realizado gestiones para poder dotar al OGDAL de personal de apoyo básico, por medio de contrataciones vía la Vicejefatura de Gobierno, advierte que esta carencia tiene impactos más allá de no contar con los recursos humanos necesarios para cumplir con las funciones que le confiere la ley.

En su *Informe de Gestión 2018-2019*, destaca que la/el Titular del Órgano Garante del Derecho de Acceso a la Información no puede delegar su firma en un superior jerárquico debido a la competencia específica que le fue asignada por ley. Esta situación no fue prevista por la Ley, ni por el decreto reglamentario, ni por el de creación del organismo y, por lo tanto, no está contemplada la posibilidad de ausencia del Titular. Así, en casos de ausencia por razones como: fuerza mayor, descanso o enfermedad, el titular se encuentra en la dificultad de tener que cumplir con sus obligaciones de funcionario a costa de sus propios derechos constitucionales a la salud y al descanso.⁴¹

Añade que “en razón de esto, y a partir de una situación concreta de ausencia por razones de salud (intervención quirúrgica) se le solicitó a la Procuración General de la Ciudad de Buenos Aires una opinión. La misma recomendó en su dictamen IF-2018-20142969-DGEMPP, crear un cargo dentro de la estructura del Órgano Garante asignándole la función de suplir al Titular del Órgano cuando su ausencia lo requiriera. Hasta el momento, la recomendación de la Procuración no se ha implementado.”

Así pues, el organismo comenzó su labor contando con tres asesores contratados que asisten a la titular y un empleado, de planta transitoria, recientemente transferido a esta dependencia. Asimismo, se han incorporado tres asesores más a través de la modalidad de contrato de locación de servicios.

⁴¹ En el Informe se aclara que ello se desprende de que el OGDAL tiene “una competencia específica y diferente del resto de los organismos administrativos, [...] ninguno está en condiciones técnicas de revisar lo que decide. [...] La doctrina tiene dicho que la avocación no procede cuando la competencia hubiera sido atribuida al órgano inferior en virtud de una idoneidad especial (Cassagne 2018). En esa línea, se concluye que la autoridad de la Titular de este Órgano Garante no puede ser avocada por un superior jerárquico debido a la competencia específica que le fue asignada por ley. Esto fue corroborado por la Procuración General del Gobierno de la Ciudad de Buenos quien consideró que ello implicaría la avocación en virtud del Vicejefe de Gobierno quien resulta ser uno de los sujetos obligados a brindar información pública (IF-2018-20142969-DGEMPP, Pp. 2).”

“La avocación es una técnica de redistribución de competencias y facultades estatales y consiste en que el superior jerárquico adopte el conocimiento de asuntos de competencia propia del inferior, sustrayendo o llamando ante sí un asunto que está sometido a examen y decisión del inferior (Balbín 2015; Cassagne 2018).” Informe PONER PÁG.

Resulta pertinente subrayar que con la implementación del reclamo por medios electrónicos, es de esperarse que se genere un aumento en la carga de trabajo del organismo. Si a ello se suman las acciones de difusión desarrolladas en conjunto con la DGSOCAI, la incorporación de nuevos recursos al organismo se hace imprescindible.

2.1.2. Presupuesto

Como en el caso de la estructura, tanto la Ley 104 como el Decreto N° 427/2017 no previeron una estructura presupuestaria para la constitución del organismo. Ante esto, el Órgano Garante depende, para la satisfacción de todas sus necesidades, del nivel de disponibilidad de crédito que la Vicejefatura pueda aportarle para su funcionamiento.

Sin embargo, para el ejercicio siguiente (2020), se le asignó un presupuesto propio y una unidad ejecutora. Si bien es un avance que el OGDAl disponga directamente de su presupuesto, también es cierto, que el monto no deja de ser acotado (15 mil dólares, calculados con la previsión del valor de la divisa con el presupuesto nacional al día de la fecha), con lo cual los recursos siguen constituyendo un cuello de botella a la hora de para enfrentar la totalidad de las tareas y funciones del organismo. Este monto no incluye gastos de personal ni la ejecución de proyectos Institucionales. Por lo tanto, ésta será la base presupuestaria máxima y cierta que podrá contar el Órgano Garante para el ejercicio 2020.⁴²

Para buscar allegarse de más recursos y poder cumplir de mejor manera con sus funciones, el OGDAl presentó un proyecto ante la Jefatura de Gabinete de Ministros que prevé la asignación para el siguiente ejercicio de aproximadamente 72 mil dólares destinados a la promoción de la Gobernabilidad Democrática para contribuir a la consecución del objetivo estratégico del ODS 16 “Paz, Justicia e Instituciones Fuertes” del Programa de Naciones Unidas 2030 en donde sí se incluye en su estimación de recursos el capital humano y la inversión para llevar adelante el proyecto.⁴³

Sin embargo, se encuentra por fuera de la estimación presupuestaria ya prevista para el funcionamiento de todo el Gobierno de la Ciudad que para su asignación depende de la ponderación de otros proyectos elaborados por los distintos organismos que componen la estructura de la Vicejefatura de Gobierno.

Como se ha mencionado anteriormente, un estudio sobre comisiones de información en el mundo, publicado por Right2INFO.org, identifica mejores prácticas internacionales en las que los poderes ejecutivo y legislativo se han asegurado de asignar presupuestos suficientes

⁴² Información proporcionada por la titular del OGDAl por correo electrónico.

⁴³ Ibid.

a las comisiones de información u órganos garantes lleven a cabo todas las actividades previstas por la ley. El estudio también señala ejemplos internacionales en los que, aunque la ley exige que la instancia lleve a cabo ciertas actividades, no se realizaron provisiones presupuestarias de manera pertinente, por lo que no pueden ejecutarse.⁴⁴

Este levantamiento de las prácticas en varias comisiones de información en el mundo sugiere que, en promedio, el presupuesto garantizado para las agencias encargadas de proteger y promover el derecho de acceso a la información es de 17.6 centavos de euro por habitante del país.⁴⁵ Si se utilizara este parámetro para idear un presupuesto suficiente al OGDAl, la CABA con una población de tres millones,⁴⁶ el presupuesto sería de alrededor de €528,000. Si bien el cálculo que presenta este estudio considera, principalmente, comisiones de orden nacional y con competencias y configuraciones muy distintas, puede ser un referente para discutir el presupuesto adecuado para el OGDAl. Sobra decir que la base para el cálculo para el presupuesto está determinada por las funciones que la ley le encomienda, donde una proyección de los reclamos que podría recibir (basado en la tendencia de años anteriores) es fundamental.

2.1.3. Implementación de los reclamos

El OGDAl generó un procedimiento interno para la tramitación de los reclamos y la generación de una base de datos con información necesaria para su gestión. De manera importante, se elaboró y aprobó la Resolución [113/OGDAI/2018](#)⁴⁷ en la que se establecen los lineamientos para el procedimiento del reclamo definido en los artículos 32 a 35 de la Ley 104. Con esto, se consolida formalmente el procedimiento y, consecuentemente, la seguridad jurídica para los usuarios del mismo, avanzando así hacia la institucionalización del actuar del órgano garante en lo que se refiere al tratamiento de los reclamos en lo que sea necesario para garantizar el efectivo ejercicio del derecho de acceso a la información pública.

Además, para facilitar las vías por las que los solicitantes pueden presentar sus reclamos, el OGDAl activó el reclamo on-line. La herramienta fue desarrollada, a pedido del Órgano en octubre de 2018, por la Gerencia Operativa de Tecnología y Sistemas de Gestión Ciudadana. Se encuentra habilitada desde el 26 de abril de 2019.⁴⁸

⁴⁴ <https://www.right2info.org/information-commission-ers-and-other-oversight-bodies-and-mechanisms>

⁴⁵ <https://www.right2info.org/information-commission-ers-and-other-oversight-bodies-and-mechanisms>

⁴⁶ 2 890 151 según censo de 2010. INDEC, [Población total y variación intercensal absoluta y relativa por comuna. Años 2001-2010](#)

⁴⁷ El Anexo puede consultarse aquí <https://documentosboletinoficial.buenosaires.gob.ar/publico/PE-RES-AVJG-OGDAI-113-18-ANX.pdf>

⁴⁸ OGDAl, *Informe de Gestión 2018-2019*.

Asimismo, para una correcta gestión y administración de los reclamos, el OGDAl ha estado trabajando en la elaboración de un tablero de control. Esta herramienta generará estadísticas conforme a variables de género; franja etaria y geográfica; así como, tipo de solicitante.

Para una mejor implementación, el OGDAl realiza encuestas de satisfacción periódicas a los reclamantes. La primera, con un universo estimado en 190 casos, se realizó a principios de 2019 y destacan los siguientes resultados:

- Los temas que más motivaron el reclamo son 27 casos por trámites; 27 casos por denuncias y reclamos; 27 casos por temas seguridad.
- El 50% de los reclamos se hacen por no recibir respuesta de los sujetos obligados; 20% por respuesta incompleta; 10% por aludir a excepción que no corresponde; 10% por ampararse en excepción legal; 10% por respuesta brindada no era la solicitada.
- En dificultad del trámite el 64% considera que es muy fácil y un 36% fácil.
- Tiempo de resolución del garante, el 73% muy satisfecho; 18% satisfecho y sólo un 9% insatisfecho.
- Existencia de audiencias, se considera muy buena idea por el 83% y un 17% la considera una idea buena.
- Accesibilidad a resoluciones OGDAl, un 78% las considera accesibles y un 22% confusas.
- Fundamentación OGDAl en resoluciones, el 78% las considera bien fundamentadas y un 22% pobremente fundamentadas.
- Difundir uso de los medios OGDAl a otras personas, el 82% dice que es muy probable que recomiende su uso; algo probable 9%; poco probable 9%.
- Accesibilidad de la búsqueda on-line, un 50% lo considera accesible, un 10% muy accesible y un 40% poco accesible.

Es palpable el esfuerzo por parte del OGDAl por levantar la retroalimentación de los usuarios, como un insumo importante para realizar mejoras en el funcionamiento de la institución en los diferentes ámbitos, así como de los mecanismos para presentar reclamos, los procedimientos para su resolución y los contenidos y forma de la misma.

2.1.4. Criterios, lineamientos, recomendaciones y trabajo con los responsables de acceso a la información pública

Como parte de la implementación de una política de asesoramiento y acompañamiento a los sujetos obligados, el OGDAl emitió criterio inter interpretativos y recomendaciones a los sujetos obligados a los fines de adecuar sus respuestas, esclareciendo la interpretación de la Ley por parte del Órgano en el caso concreto. Dicha [Summa de Doctrina](#) se encuentra

publicada como parte del conjunto de [datasets](#) de públicos generados, guardados y publicados por el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

En su [Informe Anual de Evaluación y Gestión Órgano Garante del Derecho de Acceso a la Información 2018-2019](#), el OGDAl da cuenta de acciones realizadas para sensibilizar a las estructuras del Gobierno de la Ciudad sobre la relevancia del derecho de acceso a la información pública y la apertura de datos; así como para conocer los problemas relacionados con el cumplimiento de la Ley 104 para orientar su propia generación de recomendaciones vinculadas al cumplimiento de dicha normativa.

Asimismo, el OGDAl se ha mantenido cerca de la DGSOCAI para colaborar en la incorporación a las capacitaciones de los enlaces institucionales de la Ley 104 un módulo de contenido relativo a la instancia de reclamo ante el OGDAl. En opinión del OGDAl, ello ha ayudado a fortalecer de las capacidades institucionales del Gobierno de la Ciudad en la tramitación de los reclamos.

[2.1.6. Modelo de cumplimiento \(enforcement\)](#)

Al igual que en el caso de la ley nacional, la Ley 104 no le entrega la capacidad de sanción al OGDAl, aunque sus resoluciones sean vinculantes (art. 34). Tal y como lo establece el artículo 10 b) de la RESOLUCIÓN N.º 113/OGDAI/18, “Si la resolución hubiere hecho lugar total o parcialmente al reclamo, se intimará a los sujetos obligados para que, en un plazo no mayor a diez (10) días hábiles desde la notificación de la resolución, procedan a entregar la información solicitada y notificar fehacientemente al Órgano Garante del cumplimiento de lo ordenado y de la recepción por parte de los solicitantes de la información. Ante la ausencia de notificación fehaciente, el Órgano Garante procederá a emitir una resolución de incumplimiento dando impulso a las sanciones administrativas pertinentes en función de lo dispuesto por el artículo 14 de la Ley N°104 (texto consolidado por Ley N°6017).”

Para abrir un espacio de maniobra que incremente las posibilidades de entrega de la información, el OGDAl ha implementado la práctica de dirigir la resolución de orden de entrega al funcionario en posesión de la información. En caso de que éste no cumpla, el OGDAl emite una resolución de incumplimiento dirigida al superior jerárquico, a quien entonces se le solicita el inicio de un sumario y se publica en el Boletín Oficial de la Ciudad de Buenos Aires, así como en la página del OGDAl. Así, en la sección de [casos de incumplimiento](#) figuran sólo cuatro resoluciones de incumplimiento del OGDAl que han tenido lugar en 2018-2019.

[2.2. La Dirección de Seguimiento a Órganos de Control y Acceso a la Información \(DGSOCAI\)](#)

Como se mencionó anteriormente, el diseño del régimen de acceso a la información de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires crea una Autoridad de Aplicación como “el órgano encargado de velar por la correcta implementación de las obligaciones establecidas en la ley y sus normas reglamentarias” y se le ordena al Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo y el Poder Judicial designar una autoridad de aplicación en el ámbito de su competencia. (art. 22)

El [Decreto reglamento 260/17](#) define en la artículo 22 que la Dirección General Seguimiento de Organismos de Control y Acceso a la Información, del Ministerio de Gobierno, o quien la reemplace en el futuro, es la Autoridad de Aplicación del Poder Ejecutivo de la Ley 104 y sus normas complementarias.

2.2.1. Estructura

A partir de la entrada en vigor de la refirmada Ley 104, la DGSOCAI se reconfigura para desempeñar su responsabilidad, la cual trasciende la sola tramitación de las solicitudes de acceso. Actualmente, cuenta con tres gerencias operativas: Diseño, Ejecución y Seguimiento de Procesos, Arquitectura de la Información Pública y Capacitación y Proyectos de Normativa de Acceso a la Información Pública, las cuales están organizadas por procesos.

Actualmente, la DGSOCAI cuenta con un equipo de 30 personas, con perfiles de abogado, comunicador y politólogos, entre otros. El equipo de la DGSOCAI menciona en entrevista que han ido ampliando sus capacidades y aumentando el impacto de su trabajo en la medida de sus posibilidades, por medio de: a) el desarrollo de capacidades propias; b) capacidades en las reparticiones; y c) fortaleciendo normativas.

2.2.2. Presupuesto

Al ser un organismo perteneciente al Ministerio de Gobierno de la CABA, el presupuesto de la DGSOCAI está incorporado a la estructura presupuestaria del Ministerio. Ha contado con un presupuesto de \$11,760,955 en 2017; \$17,224,374 en 2018 y \$20,773,738 en 2019.

2.2.3. Trabajo con los Enlaces de la Ley 104

El gobierno de la CABA tiene 445 reparticiones y cada una tiene dos enlaces para la aplicación de la Ley 104. En su informe *Resumen Ejecutivo. Implementación de la Ley 104: Acceso a la información pública*, la DGSOCAI resalta la importancia de los procesos de capacitación realizados. Además de la elaboración de una Guía de consultas para enlaces 104, con formato de preguntas y respuestas pedagógico y útil para todos los usuarios, se diseñaron tres tipos de capacitación presencial para los enlaces:

- General, dirigida a todo agente de gobierno interesado en el impacto y la circulación de la Información en la sociedad actual. Se enfatiza, además, el papel del Estado como productor de Información y de la Ley 104 durante dicho proceso;
- Mesas de Entrada, destinada a los agentes que trabajan en las distintas mesas de entrada del GCBA. En ésta se ofrecen las herramientas necesarias para reconocer las solicitudes de acceso a la información pública y diferenciarlas de otros tipos de trámites, asimismo, se habla del proceso de caratulación y se explica el recorrido de los expedientes al interior del GCBA para poder contar con una visión general del trámite y así poner en valor su rol como primer eslabón en la garantía de este derecho;
- Enlaces, ideada para los enlaces designados por las áreas, junto con sus asesores legales y demás actores involucrados en el proceso de elaboración de respuesta y notificación de las solicitudes de información. En esta capacitación se brindan las herramientas necesarias para llevar a cabo la tramitación de solicitudes atendiendo a criterios de calidad, completitud y tiempo, entre otros.

Así, en 2018 se realizaron 30 capacitaciones que convocaron a un total de 542 agentes del GCBA, distribuidos como sigue: 7 capacitaciones generales con 49 asistentes totales; 8 capacitaciones para agentes de las distintas Mesas de Entrada del GCBA, con un total de 108 asistentes; y 15 capacitaciones para Enlaces, con un total de 385 asistentes, de los cuales 128 fueron designados por sus reparticiones para fungir como Enlace con la DGSOCAI. Como se aprecia, la DGSOCAI ha hecho un esfuerzo considerable, en primer lugar, por socializar de manera amplia la Ley 104 entre los funcionarios del GCBA los contenidos de la Ley 104 y el papel que todo aquel quien produce información debe cumplir ; y, en segundo lugar, capacitar a los diferentes funcionarios que desempeñan alguna función específica dentro del mecanismo de tramitación de solicitudes de información, es decir los responsables de las mesas de entrada y los enlaces de la Ley 104.⁴⁹

Además de las capacitaciones, la DGSOCAI llevó a cabo una campaña interna de información, después de haber levantado una línea base del conocimiento de la ley entre las áreas. Con un enfoque de mejora de procesos, se ha buscado motivar a las áreas; generar incentivos, por ejemplo, por medio de un sistema de reconocimientos de valoración por el cumplimiento ideal de la Ley 104. Con ello, se ha buscado crear un sentido de pertenencia, generando una red de funcionarios comprometidos con el acceso a la información, enfatizando la importancia del trabajo colaborativo. En la mirada del equipo de la DGSOCAI, las áreas ven a esta Dirección General como un aliado y, en su experiencia, los errores o fallas en el cumplimiento de la Ley son por ignorancia o por temor a ser reprimidos.”⁵⁰

⁴⁹ DGSOCAI, Informe anual.

⁵⁰ Entrevista con el equipo de la DGSOCAI.

2.2.6. Mecanismos para recibir pedidos de información y reclamos

Para solicitar información, el público cuenta con diferentes entradas. Se ha habilitado el mecanismo para [solicitar información pública por medio de la aplicación de Gestión Colaborativa BA 147](#). Antes de pasar al usuario para completar el formato, se le informa que la solicitud de información será derivada al área correspondiente del Gobierno de la Ciudad y se aclara que los pedidos de información pública no constituyen denuncias, reclamos, ni solicitudes de vista de expedientes administrativos. Además, se alerta al usuario sobre las excepciones del acceso a la información. De ahí, el sistema lleva al usuario a la plataforma de [miBA](#), donde se requiere registrar una cuenta por medio de Facebook, Google o correo electrónico. Asimismo, los pedidos pueden ser ingresados por a) la Mesa general de entradas (en sus distintas locaciones), b) mesas de entrada de las Comunas y c) las ventanillas únicas. Cabe aclarar que por medio del Sistema de Gestión Colaborativa se ingresan todo tipo de solicitudes que tienen que ver con los servicios de la Ciudad, desde alumbrado y arbolado hasta salud y servicios sociales, seguridad y tránsito.

2.2.7. Principales medidas para la implementación de sus obligaciones

La Ley 104, en el artículo 22, le encomienda a la Autoridad de Aplicación funciones esenciales para la operación de los mecanismos de acceso a la información, a saber:

- a) Recibir y dar tramitación a las solicitudes de acceso a la información pública, remitiendo la misma al/la funcionario/a o agente pertinente;
- b) Realizar el seguimiento y control de la correcta tramitación de las solicitudes de acceso a la información pública;
- c)...
- d) Llevar un registro de las solicitudes de acceso a la información pública;
- e) Contar con un canal de comunicación para evaluar consultas de la ciudadanía sobre las solicitudes de información, en particular, brindar asistencia en la elaboración de los pedidos de acceso a la información pública y orientarlos sobre las dependencias o entidades que pudieran tener la información requerida..”

Para cumplir con estas funciones, además del trabajo dirigido a los enlaces de las reparticiones y que se comenta en una sección siguiente, la DGSOCAI ha desplegado una serie de acciones, que se resumen a continuación. Se puso especial atención a establecer un sistema en esta Dirección General para administrar la centralización de las solicitudes y seguimiento de los plazos (cuyo cumplimiento el equipo de la DGSOCAI considera un logro), para lo cual se generó un tablero de control, el cual se alimenta de la carga que hace la DGSOCAI. Asimismo, para el control, el uso del [Sistema de Administración de Documentos](#)

[Electrónicos \(SADE\)](#) para todas las comunicaciones referentes a las solicitudes de la Ley 104 ha sido fundamental para el seguimiento, pues se va dejando el rastro.

Entre los retos que identifica el equipo de la DGSOCAI está mejorar la calidad de las respuestas, lo cual no depende de la DGSOCAI, para lo cual trabajar en los archivos como un piso mínimo es fundamental. Otro tema tiene que ver con la aún falta de claridad sobre lo que es un dato sensible, ante lo cual la DGSOCAI produjo un test de reactivos para identificar patrones y niveles de confidencialidad, a manera de ofrecer un recurso a las áreas de gobierno para determinar cuando se trata de un dato sensible y el tratamiento de confidencialidad que amerita.

Algunas áreas en las que la DGSOCAI identifica que hay desafíos a vencer y capacidades que construir en las áreas del gobierno está: la disociación de datos; tener bases de datos normalizadas y bien construidas; homologar capacidades e infraestructura que hoy son muy dispares; aprender a redactar respuestas a las solicitudes 104; y vencer el temor a entregar información. Señalan que, ante este temor legal, terminan contestando las áreas legales de las reparticiones, y observan que hace falta más capacitación, para lo cual hace falta destinar más recursos, pero también una mejor articulación de los equipos legales con otros equipos.

El equipo de la DGSOCAI también menciona que no todas las cuestiones a mejorar tienen un correlato en el presupuesto destinado a cumplir la ley. Se requiere un cambio de paradigma en la relación que tienen los funcionarios públicos con la información, pues los datos se publican para la gestión interna, lo cual se observa en la información que se publica, pero sin considerar la dimensión pública de la información que se genera para que también sirva a la ciudadanía.

También se considera que es necesario un esfuerzo por entender mejor la demanda, en particular, del público no especializado, por fuera de los canales formales. Ello cobra relevancia si se mira a la concentración de la demanda en temas muy puntuales. En este sentido, una opción estratégica de la DGSOCAI para la consolidación es el cumplimiento de la transparencia activa, para lo cual institucionalizar los instrumentos de evaluación, como es el índice es de máxima prioridad.

2.2.7. Transparencia activa

La Ley 104, en su artículo 18, establece 13 rubros de información general contenidas en un Plan de Transparencia Activa que los sujetos obligados (los tres poderes) deben publicar en sus páginas web. Además de esta información, el artículo 20 impone al Poder Ejecutivo la obligación de publicar otros seis rubros de información, entre los que destaca los datos

referentes al servicio de la deuda y los listados de las personas que han recibido exenciones, condonaciones de impuestos locales o regímenes especiales en materia tributaria local y el listado de las empresas concesionarias de servicios públicos, que contenga al menos, fecha de inicio y finalización de la concesión, objeto de la concesión y canon. Finalmente, la Ley en su disposición quinta complementaria y transitoria de la Ley 104 establece un plazo no mayor a los tres años posteriores a la publicación de la normativa en el Boletín Oficial para la adecuación e implementación de las obligaciones de transparencia activa por parte de los sujetos obligados. Este plazo se cumple en enero de 2020.

En su Informe, la DGSOCAI señala que en 2018 se avanzó en la implementación del Plan de Transparencia Activa. La DGSOCAI se abocó a la tarea de coordinar el proyecto y de establecer las directrices de publicación de todos los sujetos obligados. El primer paso fue la aprobación y publicación de los [Lineamientos de transparencia activa](#) (acompañado de la publicación de un [resumen ejecutivo](#) didáctico que explica los objetivos, roles y responsabilidades y fases del Plan). La DGSOCAI aprobó mediante la [Disposición N° 3/ DGSOCAI/2018](#) los Lineamientos Generales para instrumentar el Plan de Transparencia Activa del Poder Ejecutivo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Se trata de un documento que sienta pautas y criterios generales de sistematización, actualización y publicación de información pública que deben ser observados por los sujetos obligados que forman parte del ámbito de aplicación del Poder Ejecutivo y las Comunas.

Además de la publicación de los lineamientos de transparencia, y con el objetivo de comunicar la metodología de implementación y las características del Plan de Transparencia Activa, se solicitó a los titulares de cada ministerio, secretaría y subsecretaría dependientes de la Jefatura de Gobierno y de la Jefatura de Gabinete, Sindicatura General de la CABA y Procuración General de la CABA la designación de un referente de Transparencia Activa por cada jurisdicción para articular las etapas de trabajo. Cada referente es el responsable designado por cada área de Gobierno para poner en práctica las medidas necesarias para la implementación del Plan de Transparencia Activa. A partir de estos hitos, se implementó una metodología de trabajo estructurada en cuatro fases consecutivas: a) autoevaluación de activos de información en cada sujeto obligado y los desafíos en esta área; b) mesas de trabajo para asumir los desafíos por tipo de información en cada sujeto obligado y consensuar criterios de calidad específicos de cada tipo de información para los fines de su publicación; c) publicación de la información, donde cada sujeto obligado debe implementar sus planes de publicación con la calidad requerida por tipo de información en el tiempo que corresponda; d) seguimiento y evaluación.⁵¹

Para monitorear el avance de la Transparencia Activa, la DGSOCAI ha impulsado el desarrollo del [Índice de Transparencia Gubernamental](#), el cual fue diseñado por la

⁵¹ DGSOCAI, Informe 2018

Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ). Se trata de una metodología cuantitativa para comparar el grado de avance de las políticas de acceso a la información pública y de transparencia activa de los sujetos obligados que forman parte del Poder Ejecutivo, la cual se construyó en consultas con actores diversos de la sociedad civil en talleres para consensuar variables e indicadores y luego se aplicó a las instituciones para levantar una línea base. Si bien no fue posible para esta consultora encontrar publicada la metodología o resultados de este índice, en su Informe 2018 la DGSOCAI destaca lo siguiente: la calificación promedio del índice para el 2017 fue de 59%, con un mejor desempeño de Acceso a la Información, promedio 66%, que el de Transparencia Activa, promedio 51%. Se observan algunos aspectos de mejora en los sujetos obligados tales como: uso de lenguaje más sencillo; mejora en los plazos de respuesta; y, mayor apertura de los formatos en que se muestra la información.

Entre las conclusiones del estudio se menciona que se ha comenzado a institucionalizar un conjunto de procesos y prácticas que permiten que un ciudadano pueda activar un procedimiento para solicitar información gubernamental o para encontrar información de transparencia activa sobre las oficinas gubernamentales. Para continuar con el esfuerzo, se busca institucionalizar el monitoreo del Derecho a la Información Pública en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, para lo cual la DGSOCAI ha encomendado a Centro de Implementación de Políticas públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC) retomar y fortalecer el Índice de Transparencia Gubernamental. En este contexto, el proyecto encabezado por CIPPEC pretende contribuir a institucionalizar el monitoreo del Derecho a la Información Pública en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Será hasta enero de 2020 cuando se complete la publicación de la información conforme al Plan de transparencia activa de cada organismo. Pero en materia de la información que se viene publicando actualmente se observa una tendencia a la publicación de datos abiertos en formatos que requieren de expertos o programadores para procesarlos, sin que haya alternativas de publicación de datos para usuarios intermedios. Esto es un señalamiento de algunos miembros de la sociedad civil entrevistada y refieren, por ejemplo, a la información relativa al presupuesto y su ejecución.

[2.3. Los Enlaces de la Ley 104](#)

En esta sección se registran las principales tendencias identificadas en la experiencia de implementación de la ley 104 de los enlaces designados para dar cumplimiento a la tramitación de las solicitudes de información entrevistados. Si bien no se puede considerar una muestra representativa, este sondeo arrojó información relevante en cuanto a los avances y medidas que los enlaces tomaron para la implementación de la ley en los organismos, así como de los problemas que experimentaron y los desafíos que avizoran.

En reuniones individuales, se entrevistó a enlaces de las siguientes cinco reparticiones: Secretaría de Atención y Gestión Ciudadana, Dirección General Legal y Técnica del Ministerio de Salud, Dirección Defensa y Protección al Consumidor, Dirección General de Limpieza (Ministerio del Ambiente) y Agencia Gubernamental de Control.

2.3.1. Principales medidas tomadas para la puesta en práctica de la ley

Cada oficina del GCBA ha establecido sus propios procedimientos y flujos internos para asegurarse poder cumplir con los pedidos de información que les deriva la DGSOCAI en tiempo y forma. A continuación, se detalla la manera en que las diferentes reparticiones se han preparado y organizado internamente para responder a las solicitudes de la Ley 104.

En la Secretaría de Atención y Gestión Ciudadana (SAGC) la persona designada para fungir como enlace para la ley 104 es una asesora legal, quien también es referente de transparencia activa en su repartición. Dada la naturaleza de esta repartición, la principal función de la oficina gira en torno a la gestión comunal, donde un elemento central son las mesas de atención en las comunas. Hay 15 comunas y cada una tiene una mesa de atención y un enlace. Para implementar la ley, la SAGC elaboró un Manual para las Comunas, incluyendo lo relativo a la 104. Se trata de un manual informal, pero se busca que con eventuales cambios de gestión la persona que llegue cómo debe proceder para tramitar las solicitudes y cómo usar los sistemas, entre otros aspectos.

Se trabaja con un Sistema de Gestión Colaborativa, por medio del cual se reciben todos los pedidos ciudadanos. Cuando se trata de pedidos de la Ley 104, se derivan a la DGSOCAI, la cual cuando atañe a su gestión se las regresa por medio de un expediente electrónico. Para este enlace, el sistema ideado por la DGSOCAI y la relación con esta dirección funciona tan adecuadamente que no le ha resultado difícil hacerse cargo ella sola de esta función. Además, resalta que con el OGDAI hay una buena relación y aprecia como una buena práctica que el OGDAI envíe una comunicación oficial en la etapa previa a la resolución para que la repartición pueda prepararse.

Por su parte, el enlace en la Dirección de Defensa y Protección al Consumidor es subgerente de implementación institucional y judicial. El procedimiento comienza cuando la DGSOCAI deriva el expediente de la solicitud por medio del Sistema de Administración de Documentos Electrónicos (SADE). De ahí el enlace solicita la información a las áreas y, una vez que la recibe, integra los datos y los coteja antes de entregarlo. Cuando la solicitud es compleja, el enlace involucra a su superior y discuten la mejor manera de responder. Hasta el momento, esta repartición no ha denegado información, pero sí se ha dissociado información o entregado parcialmente dentro de los parámetros dentro de la información en su poder. Por iniciativa propia, este enlace desarrolló un sistema de monitoreo de las

solicitudes en una hoja de Excel, así como un manual informal de los pasos que hay que seguir para contestar las solicitudes 104. Finalmente, en esta Dirección se está implementando un cambio del sistema informático para reemplazar el actual que tiene alrededor de 10 años. La expectativa es que con este cambio se tendrá a la mano con más facilidad la información que se necesita para contestar los pedidos de la ley 104.

En la experiencia del enlace de la Dirección General de Limpieza- Residuos húmedos, Riachuelos, Plazas del espacio público, tras su reciente designación, esto ha sido un proceso de mucho aprendizaje. Al comienzo poco sabía de la Ley 104, pero pasó por una capacitación en el Instituto Superior de la Carrera, seguido de procesos intensos de autogestión y autoaprendizaje. Anteriormente, el enlace era el Director General y su jefe de gabinete. Si bien no hay manuales de procedimiento, considera que no hacen falta pues la ley es muy clara, por ejemplo, en cuanto a plazos y el resto se va aprendiendo sobre la marcha. Cada vez que este enlace recibe un pedido, lo canaliza, proceso en el que entiende que su trabajo es armar las respuestas.

Como en las otras reparticiones, la DGSOCAI recibe los pedidos de información y los envía por medio de SADE, derivándolo por medio de comunicación oficial. En caso de recibir pedidos de acceso a la información en mesa de entrada, los envían a DGSOCAI. Los pedidos llegan por medio de la Dirección General Técnica Administrativa y Legal (DGTAL) del Ministerio, la cual habitualmente pide prórroga. Si bien no entiende los criterios mediante los cuales la DGTAL determina que la solicitud amerita solicitar la prórroga, ésta le resulta conveniente pues muchas veces tiene que pedir la información a empresas y eso suele incrementar el tiempo que demora integrar la información para responder. Esta repartición ha ideado un procedimiento de instancias de corrección antes de emitir las respuestas para cuidar al máximo la prolijidad. De acuerdo con este procedimiento las respuestas las valida, primero, el equipo de abogadas de la subsecretaría (en la DGTAL, la cual a veces llega a hacer correcciones) para después pasar por la validación del superior jerárquico. El enlace le da respuesta interna a la DGTAL. El sujeto obligado es responsable de notificar al solicitante. Una vez que el área responde el pedido de información, se gira el expediente a la DGSOCAI para que evalúe la respuesta y a) en caso de entender cumple con lo solicitado, envía el expediente a la guarda; b) en caso de que entienda que la respuesta es incompleta o no responde a lo solicitado, se vuelve a enviar al sujeto obligado para que subsane esta situación. Este enlace ha desarrollado su propio control de solicitudes para cuidar los plazos y la calidad de las respuestas, para que sean integradas “a consciencia” y completas.

La persona encargada del cumplimiento de la Ley 104 en la Dirección General Legal y Técnica del Ministerio de Salud es la Gerente Operativa de Asuntos Jurídicos. Ella coordina a los enlaces de 23 reparticiones, quienes han sido ya capacitados por la DGSOCAI. Tras recibir esta capacitación, han logrado reducir los tiempos de respuesta completa. Ella recibe

las solicitudes de acceso a la información; por default pide la prórroga y la deriva al área correspondiente. Su rol en este procedimiento es comunicar bien el mensaje de la solicitud, darle seguimiento a cada solicitud, lograr que cada área lo asuma y cuidar los plazos de respuesta. El informe de negativa los firma el director general y el resto ella misma.

Al igual que en otras áreas, han notado que la ciudadanía confunde los canales para realizar las diferentes gestiones y utilizan la figura de la solicitud de acceso a la información pública cuando realmente su necesidad es otra. Para enfrentar esta situación, el año pasado, aprobaron en conjunto con la DGSOCAI un “Procedimiento de re-encausamiento de pedidos de historia clínica realizadas mediante solicitudes de acceso a la información pública, publicado en *Boletín Oficial de la CABA* (Disposición [1DGLTMSG2019.](#))

Otra medida importante para la implementación de la ley (prevista en la propia ley art. 15) ha sido la exhibición de carteles de la ley 104 en las áreas de atención pública, dirigida al público que quiere saber, pero también al funcionario para que lo vea y se convierte en un vehículo para diseminar la información. Adicionalmente, la DGSOCAI les sugirió y ella ha notado que sería buena idea que haya enlaces por cada centro de salud para que el enlace oficial sepa a quién dirigirse, así siguen aprendiendo cómo profundizar la implementación de la 104. Desde 2017, si bien ha crecido al doble el número de solicitudes, hoy tienen que dedicar menos tiempo o nada de tiempo en capacitarse, difundir, hacer el protocolo, etc. En un inicio se podía tardar media jornada laboral en una solicitud, que hoy le toma 30 minutos. El obstáculo mayor era el desconocimiento de la ley y cómo había que contestar, pues no percibe que haya mucha resistencia para entregar información. Finalmente, comparte que han recibido 2 premios reconocimientos por parte de la DGSOCAI y el OGDAI: uno por un caso exitoso de disociación de datos personales y otro por formación de capacidades.

Finalmente, se registra la experiencia en una de las cuatro gerencias de la Agencia Gubernamental de Control (AGC), la cual tiene un alcance transversal. Si bien en la AGC no se ha diseñado y publicado un procedimiento interno de tramitación, queda claro que la DGSOCAI al recibir la solicitud abre el expediente (y de hacer el control formal para poder cerrar el expediente) y lo deriva a la Dirección General de Legal y Técnico, la cual es la máxima autoridad en esta materia en la AGC.

En la AGC se usa un sistema donde se cargan todos los requerimientos de otros organismos y se genera un ticket que genera una acción. Este mismo sistema se utiliza para tramitar las solicitudes de acceso a la información pública. Por la temática que trata, esta gerencia recibe diariamente solicitudes 104. La labor de contestar se ha venido facilitando conforme los expedientes se empezaron a digitalizar y la implementación de la 104 es en contexto de digitalización. En efecto, la digitalización ha permitido proveer la información de manera

más fácil y expedita, pues ponen especial empeño en cumplir con los plazos. Sin embargo, cuando la respuesta implica la coordinación entre varias reparticiones cumplir en plazo se convierte en un reto. A pesar de ello, esta oficina nunca ha recurrido a la prórroga y tampoco nunca ha negado información, lo cual conllevaría a una resolución firmada por el Director General.

2.3.1. Reflexiones y recomendaciones de los enlaces

La experiencia de los enlaces ha sido diversa y rica, generando un conjunto de reflexiones y recomendaciones que, por un lado, revelan las dificultades con las que se han encontrado, pero, por otro, el interés por mejorar y profundizar la implementación de la Ley 104 con recomendaciones puntuales. Aquí se capturan los principales retos que identifican los enlaces en esta materia.

Para entender el reto que mayores coincidencias y preocupación genera entre los enlaces es preciso mencionar que los primeros años de la implementación de la Ley 104 estuvieron marcados por una “solicitante serial” que en un espacio de tiempo muy acotado inundó a varias reparticiones con un caudal inmanejable de solicitudes que resultaron imposibles de responder en los plazos que establece la ley. Muchas de las solicitudes requerían, además, de la coordinación con múltiples agencias para dar respuesta, lo cual complejizó aún más la situación, sobre todo para enlaces que desempeñan su función con el equipo acotado que disponen las instituciones. El caso puso a prueba el sistema en su conjunto, colapsando a algunas de las reparticiones, cuyos enlaces se preguntaron cuáles son los límites de la Ley 104 y del derecho de acceso a la información, cuando al parecer hay una solicitante que quizá no actúa sobre la base del principio de la buena fe que la doctrina considera debe regir el actuar tanto del administrador como del administrado.

El desafío también se presentó para el OGDAl, el cual recibió similar número de reclamos. Ante ello, el OGDAl emitió la Resolución 167/ 2019, en la que rechazó el reclamo de la solicitante, al considerar que su pretensión había sido íntegramente satisfecha en la primera instancia, y consideró que su actuación:

“provocó un flujo extraordinario, descomunal e irracional de expedientes en trámite ante esta dependencia [el Ministerio de Desarrollo Urbano y Transporte] que sobrepasó sus capacidades técnicas y humanas, impidiendo su normal funcionamiento y paralizándolo así su actividad, lo que generó una imposibilidad fáctica de poder cumplir con la emisión temporánea de las resoluciones sobre los reclamos iniciados y que, aun así, el Órgano Garante, con buena fe, atendió cada una de sus presentaciones, cumpliendo acabadamente con sus competencias conforme los términos y el espíritu de la Ley N°104 (Conf. RESOL-2019-2-OGDAI y otras);

[y que] en este orden de ideas, corresponde señalar que los derechos más nobles pueden ser susceptibles de un ejercicio abusivo e irrazonable, es decir, pueden ser utilizados de modo inequitativo

o sin ajustarse a los fines para los que fueron reconocidos, afectando los derechos de otros/as (Caramelo, Herrera y Picasso (Dir.), Código Civil y Comercial de la Nación Comentado, 2015) (Conf. RESOL-2019-2- OGDAl y otras);

Que, con lo anterior, cabe advertir que toda vez que, como en este caso, se presenta un/a solicitante y/o reclamante compulsivo/a que monopoliza la atención de la administración, la consecuencia, intencional o eventual, es la restricción del derecho de otros/as solicitantes y/o reclamantes, así como el impedimento del normal funcionamiento del organismo y el despilfarro de recursos públicos (Conf. RESOL-2019-2- OGDAl y otras)”

En la resolución también se destaca que la propia Agencia Nacional de Acceso a la Información Pública se ha expresado en los mismos términos, “aclarando que tampoco el artículo 10 del Código Civil y Comercial de la Nación ampara el ejercicio abusivo de los derechos —o sea, aquel que contraría los fines del ordenamiento jurídico o excede los límites impuestos por la buena fe, la moral y las buenas costumbres—, por lo que es obligación del Órgano Garante analizar los casos bajo el principio de la buena fe tanto por parte del organismo como de los/as reclamantes (Conf. RESOL-2018-8-APNAAIP).”

Así, el OGDAl sentó el criterio de que el abuso del derecho se determinará de manera casuística, cuando un solicitante o reclamante monopolice la atención de la institución en cuestión con la consecuencia de limitar el acceso al derecho de otras personas y de obstaculizar el funcionamiento normal de la institución.

Otra inquietud compartida por los enlaces es que, ante la falta de conocimiento del objetivo de la ley por parte de la ciudadanía, muchas personas utilizan este recurso, por ejemplo, por medio de la plataforma 147, cuando en realidad se trata de denuncias, quejas o peticiones de servicios de otra naturaleza, que tienen otras vías para resolverse. Ello resulta en que se vuelve complejo entender qué es lo que en realidad quiere el solicitante, cosa que también pasa cuando los solicitantes hacen preguntas demasiado genéricas, por lo que señalan que sería muy útil que las solicitudes fueran más claras, aportando todos los elementos para poder ubicar la información. Sin embargo, esto tendría que armonizarse con el enfoque que tanto el OGDAl como la DGSOCAI han dado en trasladar la responsabilidad del estado en interpretar las solicitudes de información y de responder las solicitudes con una explicación y contextualización de la información que se entrega. Este enfoque se basa en los criterios de accesibilidad e inclusión para el instruido y el no instruido dentro de los límites de la racionalidad, sin que sea gravoso para la administración.

Hay una preocupación generalizada relacionada con el desafío de cumplir con los plazos que la ley establece, aún con la posibilidad de la prórroga, misma que algunos enlaces usan indiscriminadamente. Para enfrentar este desafío algunos enlaces sugirieron tener más y mejor comunicación interna y que le DGSOCAI tenga más claridad en las responsabilidades y competencias de cada repartición y así evitar perder tiempo en la derivación de las

solicitudes. Para algunos, la propia ley les deja el problema de que fija los mismos plazos para solicitudes cuya respuesta está en manos de un solo organismo, como para aquellas que requieren la coordinación entre varios. En caso de que un pedido de información involucre a dos o más áreas, la DGSOCAI abre expedientes que tramitan en paralelo para evitar que la demora en una impacte en los plazos del otro.

En general, todos los enlaces expresaron tener una muy buena comunicación con la DGSOCAI y el OGDAL y sugieren que se anime un trabajo en red entre las diferentes reparticiones. Señalan que sería muy útil fomentar el aprendizaje entre pares, poder conocer cómo los están haciendo otras áreas; trabajar en equipos multidisciplinarios para diseñar soluciones a los retos. En el mismo sentido, se pronunciaron porque el OGDAL promueva mucho más las publicaciones y herramientas que produce.

Finalmente, hubo coincidencia en el valor y la expectativa que tienen con la transparencia activa, opinión muy coincidente con lo ya señalado en el punto 2.2.7. Se ha venido trabajando en un plan de tres años, con fecha de lanzamiento en enero 2020. El buen resultado del mismo puede tener la consecuencia de que haya menos solicitudes de información, además de que podría facilitar el proceso de reunir antecedentes y contestar así las solicitudes en forma más expedita y con mejor calidad.

3. LA IMPLEMENTACIÓN EN LA PRÁCTICA: SOLICITUDES Y RECLAMOS

3.1. Solicitudes de información

Como resultado de la introducción de mecanismos más sencillos para solicitar información y de una estructura institucional para asegurar la implementación de la ley 104, el número de solicitudes de acceso a la información en los últimos tres años han incrementado de forma sostenida. Como se ve en la tabla 1, el gran salto, de 142%, se dio de 2017 a 2018, donde la tasa de respuestas completas ha seguido una trayectoria similar. Sin embargo, el porcentaje de respuestas en término no ha incrementado de la misma manera: en 2017 fue de 59%; en 2018, su tasa más alta con 73%; mientras que, al 30 de septiembre de 2019, este porcentaje había caído al 65%. El tema del uso indiscriminado de la solicitud de prórroga por parte de los enlaces, ya mencionado anteriormente, es también uno de los desafíos que la sociedad civil señala como urgentes de atender.

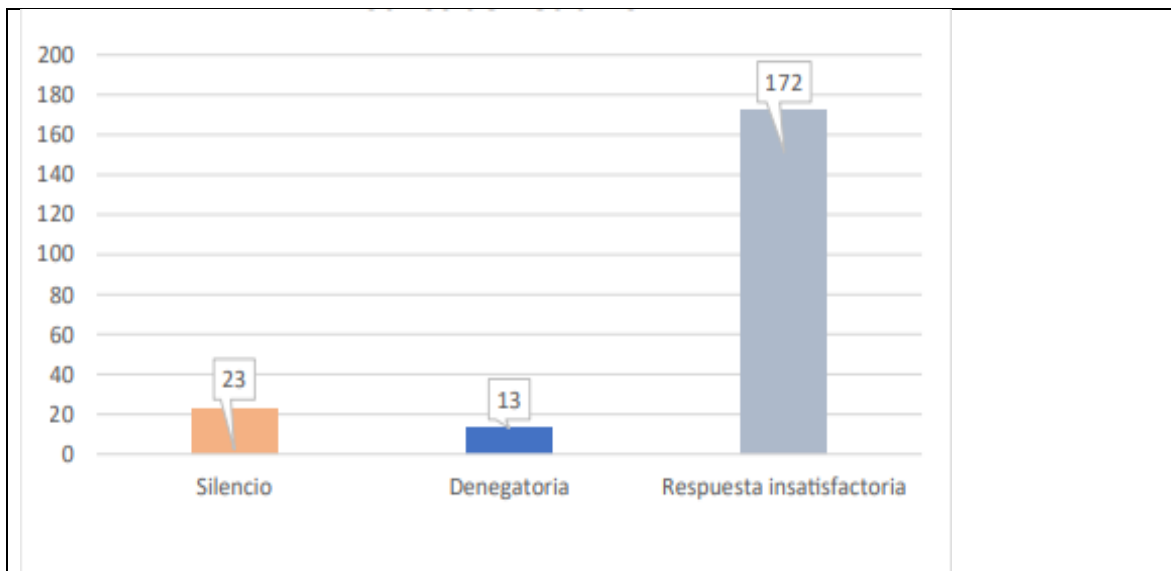
Tabla 1. Solicitudes	2017	2018	2019* (al 30/9/19)
Expedientes ingresados	1961	4749	4974
Expedientes respondidos	1895	4627	4638
Porcentaje de expedientes respondidos	97%	97%	93%
Expedientes respondidos de manera completa sobre el total	1673	4228	4477
Porcentaje de expedientes respondidos de manera completa sobre el total	88%	91%	90%
Expedientes respondidos en término	1165	3451	3242
Porcentaje de Expedientes respondidos en término	59%	73%	65%

(*) Los datos de 2019 son al 30/09/19, pues el cierre se hace en febrero, cuando vencen los plazos de los pedidos de información presentados en las últimas semanas del año.

3.2. Reclamos

En su Informe Anual de Evaluación y Gestión 2018-2019, el OGDAl da cuenta de los reclamos que se recibieron en el periodo y arroja datos útiles para entender su desempeño, así como del comportamiento de los sujetos obligados y los propios solicitantes. En el periodo comprendido entre el 1 de febrero al 31 de enero de 2019, el OGDAl resolvió 189 reclamos, por los motivos que detalla la Gráfica 9.

GRÁFICA 9 . MOTIVO DEL RECLAMO ANTE OGDAl



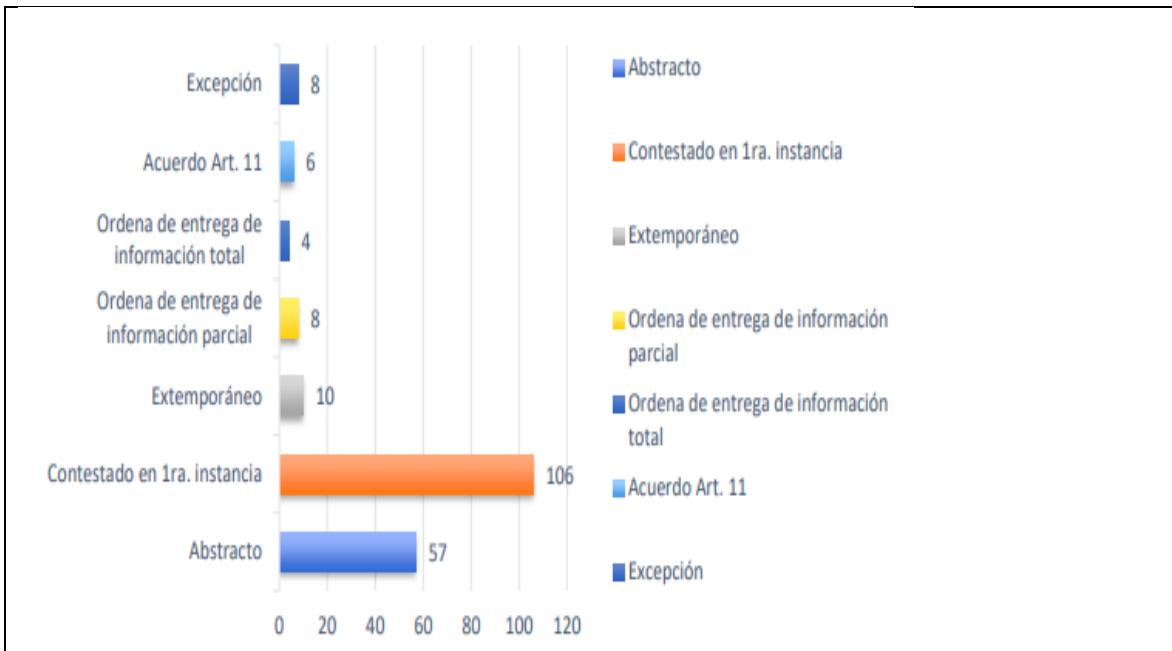
Fuente: OGDAl, *Informe Anual de Evaluación y Gestión, 2018-2019*.

Para entender los datos, en el Informe se aclara que la razón por la que la suma total de reclamos por categoría supera el monto total de reclamos ingresados es que hay casos

complejos que admiten una doble o triple categorización. Pero para fines de este análisis, se les consideró casos únicos: 172 reclamos por insatisfacción del solicitante ante la respuesta brindada por el sujeto obligado; 23 por el silencio de la administración (es decir, falta de respuesta); y 13 por la excepción legal aducida para no suministrar información. De ello se desprende que el 93,12% de los reclamos realizados han sido motivados por algún tipo de respuesta no satisfactoria para el solicitante, ya sea por el contenido de la respuesta, como por no compartir la aplicación de una excepción.

En cuanto a la resolución del OGDAl, la gráfica 10 muestra que 106 (56%) de los reclamos había sido correctamente contestado en primera instancia. Sin embargo, el OGDAl aclara que 105 de los 106 de estos reclamos han sido presentados por una misma ciudadana, caso que fue mencionado en secciones anteriores de este documento y que llevó Órgano Garante a tener que expedirse especialmente en relación al ejercicio razonable del derecho de acceso a la información en sus resoluciones. Asimismo, 30% de los reclamos se resolvieron con una mejora de la respuesta en esta segunda instancia, cumpliendo más acabadamente con el principio de completitud de las mismas; 5% de los reclamos fueron presentados fuera del plazo previsto por la Ley, por lo que han debido rechazarse por extemporáneos; en 3% de los casos, se hizo lugar a un acuerdo entre las partes y en un 6% se debió resolver imponiendo la obligación al sujeto obligado de entregar la información faltante. “Finalmente, en caso de no contabilizar los expedientes que no han podido tramitarse por resultar extemporáneos, los valores de respuesta completa por parte de la administración y de orden de entrega de información por parte del OGDAl ascienden porcentualmente a 94,71%.”

GRÁFICA 10. RESOLUCIÓN OGDAl



Fuente: OGDAI, *Informe Anual de Evaluación y Gestión, 2018-2019*.

Como se ha detallado, en los casos de incumplimiento de lo dispuesto por la resolución vinculante, el OGDAI emite una resolución de incumplimiento, basado en la función atribuida en el artículo 26 inciso e, "impulsar las sanciones administrativas pertinentes ante las autoridades competentes", teniendo en cuenta en forma sistémica el marco normativo existente y sus lagunas legales. De acuerdo con el órgano Garante, el 80% de las resoluciones que ordenaron la entrega de información se han cumplido.

Es pertinente resaltar la función mediadora entre las partes que la ley le atribuye al OGDAI y que éste ha implementado. Esta facultad ha permitido disponer de oficio el establecimiento de una instancia de audiencia para una mejor tramitación de los reclamos en el marco de los principios establecidos en la Ley. Como lo consigna el OGDAI en su Informe, "la finalidad de la audiencia es conseguir un resultado beneficioso y acercar a la Administración con el administrado. Todas las audiencias realizadas por el OGDAI han conseguido un resultado satisfactorio [...], logrando incluso brindarse información adicional a la solicitada al poder las partes comunicarse en un espacio de garantía del derecho de acceso." Ello resulta muy positivo no solamente para maximizar la garantía del derecho, si no también para hacerlo en un contexto de acuerdo entre las partes y no de una orden de la autoridad, lo cual puede ir generando una mejor disposición en la administración a cumplir en buena fe con la ley.

4. AVANCES Y RETOS PARA FORTALECER EL RÉGIMEN DE ACCESO A LA INFORMACIÓN Y TRANSPARENCIA EN LA CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES

La Ley 104 reformada representa un avance para el ejercicio, protección y promoción del derecho de acceso a la información y la transparencia, con la construcción de un régimen de acceso a la información más acorde con los estándares interamericanos. Sin duda, un avance importante fue la introducción del órgano garante, el cual ha dado pasos importantes como la sistematización de las resoluciones de los reclamos; la realización de encuestas de satisfacción, la cual se administra junto con la entrega de la resolución; la generación de doctrina; la construcción de una nueva página en desarrollo, la cual contendrá resoluciones con un resumen y un buscador con filtros que permitan realizar búsquedas por motivo de reclamo y motivo de aceptación.

Sin embargo, como se ha mencionado anteriormente, para el OGDAl, la falta de diseño institucional y presupuesto propio condiciona el fortalecimiento del organismo. Tal cual está contemplado en la Ley y al no haber sido subsanado en el decreto de creación, la imposibilidad del Órgano Garante de crear su propia estructura, aunado a un presupuesto muy reducido frente a las funciones que debe cumplir, resulta incompatible con su autonomía. Es una prioridad atender la falta de estructura del organismo, pues no solamente condiciona la posibilidad de responder al cumplimiento de las responsabilidades que le asigna la ley, si no que también conlleva el peligro de condicionar su funcionamiento por parte de aquellos que proveen el apoyo para su funcionamiento.

IV. CONSIDERACIONES FINALES Y RECOMENDACIONES GENERALES

Las leyes de acceso a la información que se aprobaron, finalmente, con el concurso de todos los actores políticos de la Argentina, y la práctica en torno a su implementación pueden paulatinamente ir construyendo actitudes más favorables hacia la transparencia. En efecto, tal como ha sucedido en otros países, se empieza a generar una tendencia a que las resistencias sean cada vez menos fundadas en razones políticas y donde el foco se concentra en cambiar la cultura institucional, aspecto en lo que ha habido, sin duda, avances graduales en los dos ámbitos analizados en este estudio para el caso de Argentina. En este sentido, para continuar garantizando el derecho humano de acceso a la información, es importante resaltar que existen condiciones en el país para seguir profundizando este proceso, pues se ha ido colocando como una preocupación importante tanto para muchos actores institucionales, como para toda la ciudadanía. Ello es muy positivo ya que instala este tema como un aporte a la construcción de una mejor democracia.

Sin duda, las leyes 104 de la CABA y la 27275 de la Nación han significado un gran avance para la garantía y promoción del derecho de acceso a la información. En este sentido, las organizaciones de la sociedad civil consultadas para este estudio y usuarias asiduas de los mecanismos de acceso a la información coinciden que uno de los avances más significativos para enfrentar las resistencias ha sido la creación de los órganos garantes, la AAIP y el OGDAl. Se reconoce que tener un interlocutor del tamaño de OGDAl o AAIP dentro del estado como aliado no es menor. Sin embargo, en su experiencia, cuando se trata de información que pudiera resultar sensible por motivaciones política, aunque la AAIP y el OGDAl resuelvan en favor del acceso, los solicitantes se ven en la necesidad de litigar, dada la capacidad limitada de *enforcement* de los órganos garantes. Esto constituye, sin duda, uno de los principales desafíos desde la perspectiva política.

Para avanzar hacia este *enforcement* es pertinente que al órgano garante se le entregue algún tipo de capacidad relacionadas con ello. Se advierten alternativas como:

- Considerar un modelo que incluya capacidad sancionatoria de los órganos garantes, como solución. La introducción de un régimen disciplinario y la capacidad de sanción de los órganos garantes requerirían tipificar las conductas susceptibles de sanción y fijar las penalidades correspondientes, estableciendo detalladamente el procedimiento sancionatorio. En esa tarea, debe especificarse claramente cuál será la función del órgano garante en el procedimiento sancionatorio y qué autoridad será la encargada de aplicar las sanciones.
- Crear mecanismos para que sea el propio órgano garante el que inicie acción judicial por incumplimiento y lo reclame judicialmente; es decir, que el órgano sea el que

judicialice. En este sentido, se parecería más a una demanda de ejecución de sentencia. Sin duda, esta opción tendría que ser objeto de una discusión de corte jurídica más amplia, además de que si se tratara de un reclamo interadministrativo obligaría a la AAIP a tener un equipo judicial; sin embargo, no deja de ser una opción a considerar.

- Que el órgano garante acompañe al querellante en la sede judicial, para lo cual podrían existir diversas formas jurídicas. Por ejemplo, el órgano garante podría emitir una nota al juez donde explique las consecuencias de su interpretación de la ley.

Actualmente, la ley no aclara si el juez debiera abocarse a hacer cumplir la resolución del órgano garante o si debiera analizar el caso por completo desde un inicio. Se trata de una definición importante para las dos últimas alternativas esbozadas. En la medida que los casos de acceso a la información —ya sea iniciados por el solicitante o por el órgano garante— sean llevados a la instancia judicial y ésta decida no considerar el antecedente de las resoluciones del órgano garante (es decir, revisar el caso como si nunca hubiera pasado por el órgano garante), el carácter vinculante de ese dictamen pierde sustancia. Con ello, las motivaciones para acudir a los órganos garantes, teniendo la capacidad y los recursos para llevar desde un inicio la querrela a la instancia judicial pierden validez, pues se convierte tan solo en un paso dilatorio. Si bien, como se ha mencionado, hasta el momento el incumplimiento no es una tendencia y se trata más bien de casos aislados, cuestionamientos de este tipo podrían poner en jaque el valor de invertir en la construcción de las capacidades de los órganos garantes.

Vinculado al tema del fortalecimiento de los órganos garantes y casi una condición para ello, está la necesidad de asegurarse que estén adecuadamente dotados de recursos para ejercer sus funciones. En el caso de la AAIP, si bien se le ha sido asignado un presupuesto suficiente para recibir y resolver los reclamos, valdría la pena revisar si el presupuesto es acorde con otras funciones como las de promoción y capacitación. En contraste, y como se mencionó en la respectiva sección, el OGDAl ha sido creado con una debilidad de origen, al no habersele dotado de presupuesto y estructura operativa. La experiencia internacional muestra que garantizar esas condiciones materiales al órgano garante son centrales si se busca garantizar su autonomía y capacidad de cumplir con su función, la cual demanda autonomía del poder cuyo respeto al derecho de acceso a la información ha de vigilar. Si bien, la titular ha buscado la manera de sortear este problema, es importante que no quede en manos de la voluntad política y más bien se institucionalice.

Esta necesaria institucionalización requiere el convencimiento de las autoridades involucradas para alcanzar el nivel de sustentabilidad financiera y organizacional que permita a los órganos garantes cumplir plenamente sus funciones. Para favorecer que se

genere la voluntad política para garantizar dichos recursos es conveniente explicitar el beneficio que implica para los actores políticos que los órganos garantes tengan los medios suficientes para cumplir su desempeño pues implica no temer a las exigencias de un gobierno y un Estado abierto que garantiza el derecho humano de acceso a la información con los más altos estándares internacionales.

Esta línea argumental es de gran relevancia pues, en un contexto global de América Latina, donde aumenta la demanda por terminar con abusos y crece el descontento social por la baja capacidad de respuesta de la política a las prioridades de los ciudadanos, mostrar una actitud positiva y de apertura hacia el pleno acceso a la información y la transparencia en la gestión pública, puede ser un gran aporte para recuperar confianza de los ciudadanos en la política pública y así generar mayor credibilidad y legitimidad de las autoridades que ejercen los diferentes cargos de gobierno.

En otro tema, tanto la AAIP como el OGDAL y la DGSOCAL han dado pasos importantes para la instalación del régimen de acceso a la información y trabajado con los RAIP y enlaces para la correcta implementación de los mecanismos de acceso a la información. Ello ha dado lugar a un incremento importante en el número de solicitudes. Los datos relacionados con la gestión de las solicitudes de información muestran una propensión general hacia el cumplimiento. Sin embargo, hay una tendencia tanto en la CABA como en la Nación que ha venido obstaculizando el ejercicio ágil y oportuno del derecho de acceso a la información y que es el uso extensivo de la prórroga para dar respuesta a las solicitudes de información. En la práctica, las prórrogas han funcionado como una extensión de plazo de respuesta.

Las estadísticas del número de días hábiles que se demoran los sujetos obligados en responder sugieren que el uso de la prórroga puede ser una práctica extendida, a la cual habría que poner atención pues es probable que en muchos casos no existe fundamento sólido que la sustente. En secciones anteriores, se describió que a menudo los RAIP y enlaces piden la prórroga por default, sin tener una razón que lo justifique. Sin embargo, algunos enlaces también aluden a la dificultad de recopilar información cuando se trata de solicitudes muy amplias, de datos que están en varias reparticiones y requieren de la coordinación de las áreas o bien datos que son previos a la era de la digitalización. Así que una política que tienda a reducir la dilación es relevante, pues no es lo mismo contestar al día 10 que al 50, con la observación que si puede ser razonable considerar un plazo adicional cuando la información solicitada requiera obligadamente una coordinación interinstitucional.

Para el/la solicitante, esto no es inocuo, pues pueden pasar 15, 25 o 30 días hábiles (en algunos casos más) entre que el solicitante lo pide y el sujeto obligado le responde. Esos es un mes y medio o dos. En la experiencia de los usuarios de sociedad civil entrevistados, se

trata, muchas veces, de información que las entidades tienen al alcance y de fácil acceso, siendo imposible justificar una demora de 30 días de trabajo para reunirla. De todas maneras, la prórroga es el mejor escenario, pues en casos de incumplimiento, se abre un plazo adicional para presentar el reclamo, la AAIP o el OGDAl tienen un nuevo plazo grande para resolver y cuando resuelve a favor, le da un nuevo plazo de 10 días al solicitante para entregar la información. En la práctica, el funcionario requerido puede tomarse 3 o 4 meses, sin consecuencias. La AAIP ha detectado este tipo de conductas extremas, en el que el funcionario no responde a las solicitudes, inclusive pasada la prórroga y se espera a que el solicitante acuda a la Agencia y a que ésta lo intime, y ha actuado en consecuencia. En este sentido, la AAIP y el OGDAl podrían diseñar una política que atienda a la corrección de esta mala práctica.

Finalmente, más allá que, como en todo proceso de garantizar el acceso a la información, siempre hay retos que enfrentar, es importante reconocer y destacar los esfuerzos desplegados para alcanzar los importantes avances que este estudio refrenda tanto en la Nación, como en la CABA. Sobre esa base, a juicio de esta consultora, se han creado las condiciones materiales para que las autoridades pertinentes puedan seguir profundizando medidas que refuercen los logros ya alcanzados y asuman los desafíos identificados en este informe para consolidar el régimen de acceso a la información. La temática abordada en este informe puede ser una oportunidad para aportar a la construcción de un gobierno abierto que mejora la calidad de las políticas públicas y la gestión de las mismas y, así, avanza hacia una mejor democracia.