



# Los guardianes de la ley de Acceso a la Información Pública: análisis sobre la implementación de los órganos garantes

---

*Septiembre 2019*

---

**Facultad de Derecho**

Centro de Estudios en Libertad  
de Expresión y Acceso a la Información



# Los guardianes de la ley de Acceso a la Información Pública: análisis sobre la implementación de los órganos garantes

*Agustina Del Campo\* y Franco Serra\*\**

## I. Introducción

La sanción de la ley N° 27.275 de Acceso a la Información Pública constituye un hito histórico en Argentina en el avance hacia una apertura institucional y democrática de cara a la ciudadanía. La ley entró en vigencia un año después de su publicación, el 29 de septiembre de 2017, con el objetivo de poner en marcha el aparato burocrático estatal y generar los mecanismos necesarios para garantizar el efectivo ejercicio del derecho a saber. Pero el marco normativo constituye solo el comienzo. Su sanción introduce diversos desafíos respecto a la implementación de una verdadera política pública de acceso a la información en un heterogéneo y variado número de instituciones.

El presente documento se propone analizar el grado de avance de la implementación de la ley en general y los diseños institucionales para generar los órganos garantes en cada uno de los sujetos obligados en particular. Se desarrollará un análisis granular del avance de las múltiples Agencias de Acceso a la Información Pública creadas hasta el momento, su mecanismo de selección del y de la titular, el ámbito de aplicación del organismo de supervisión dentro de la institución y su conformación. También se examinarán los pasos concretos tomados por las seis instituciones que están obligadas por la ley a crear órganos garantes del derecho de acceso a la información. Finalmente, y a modo de conclusión, se reflexionará sobre algunos hallazgos y desafíos hacia el futuro.

### **1. El largo pero luminoso camino hacia la Ley de Acceso a la Información Pública**

En Argentina, el derecho de acceso a la información se encuentra reconocido implícitamente en los artículos 1º, 14 y 33 de la Constitución nacional y a través del artículo 75, inciso 22, de forma explícita dada la inclusión de los pactos y de los tratados internacionales suscritos por el Estado argentino. El trasfondo de la Ley de Acceso a la Información Pública se inserta en un marco de referencia no solo local sino regional. Entre los pactos internacionales suscritos que compilan el más amplio reconocimiento del derecho de acceso a la información pública están el

---

\* Agustina Del Campo es Directora del Centro de Estudios en Libertad de Expresión y Acceso a la Información (CELE) de la Universidad de Palermo. Abogada y Magister en Derecho Internacional y Derechos Humanos de American University Washington College of Law. Becaria Fulbright de investigación en la Universidad de Columbia en Nueva York (2015) y miembro del grupo de expertos del Proyecto Global de Libertad de Expresión de la misma universidad. Es profesora de grado y posgrado en derecho internacional, derechos humanos e internet y autora y colaboradora en publicaciones sobre la temática.

\*\* Franco Serra es Coordinador del Observatorio Legislativo Regional en Libertad de Expresión e investigador del CELE. Abogado de la Universidad de San Andrés (UdeSA). Anteriormente, trabajó en temas de transparencia en el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación y fue asistente de investigación del Centro de Estudios Anticorrupción de UdeSA.

artículo 19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos; el artículo 13, inciso 1, de la Convención Americana de Derechos Humanos; el artículo 19.2 del Pacto de Derechos Civiles y Políticos; y el artículo 4º de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y la Convención Interamericana contra la Corrupción.

Los estándares y las buenas prácticas internacionales han sido pilares fundamentales para promover marcos normativos legítimos. La Asamblea General de los Estados Miembros de la Organización de los Estados Americanos (OEA)<sup>1</sup> y la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Ct.IDH)<sup>2</sup> han reiterado en numerosas oportunidades que el derecho de acceso a la información es un derecho humano autónomo y fundamental. En 2008, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el caso “Claude Reyes y otros vs. Chile”,<sup>3</sup> se convirtió en el primer tribunal internacional en reconocer el derecho de acceso a la información como un derecho expresado en el artículo 13 de la Convención Americana de Derechos Humanos en su doble vertiente: como derecho individual de toda persona (“buscar y acceder a información”) y como obligación positiva del Estado para garantizar el derecho (“recibir la información solicitada”). La sentencia consolidó como estándar la idea del acceso a la información como un derecho humano fundamental. Por otro lado, documentos consensuados a nivel regional, como la Ley Modelo de Acceso a la Información Pública y su Guía de Implementación de la OEA, sirvieron como faro de la mayoría de las legislaciones de la región y su implementación.

Respecto al recorrido histórico local, fue al inicio del año 2001 cuando la Oficina Anticorrupción del Ministerio de Justicia de la Nación lideró el proceso de elaboración del primer Proyecto de Ley de Acceso a la Información Pública con participación de diversas organizaciones de la sociedad civil. Según lo relevado por el Observatorio Legislativo Regional en Libertad de Expresión del CELE,<sup>4</sup> ese primer proyecto al igual que los más de cincuenta presentados entre el 2000 y el 2015, tuvieron múltiples idas y vueltas lo que llevó a la pérdida de su estado parlamentario en más de una oportunidad.

En el año 2003, el Poder Ejecutivo nacional dictó el decreto N° 1.172 que implementaba el mecanismo de acceso a la información en el ámbito de la Administración Pública nacional. Si bien en ese entonces el decreto se destacó por ser un avance en términos de acceso a la información y a la transparencia pública, no resultó ser una herramien-

<sup>1</sup> Asamblea General de la OEA, resolución AG/Res. N° 1.932 (XXXIII-O/03). *Acceso a la Información Pública: Fortalecimiento de la Democracia*, 10 de junio, 2003. Ver también: Asamblea General de la OEA, resolución AG/Res. N° 2.057 (XXXIV-O/04). *Acceso a la Información Pública: Fortalecimiento de la Democracia*, 8 de junio, 2004; Asamblea General de la OEA, resolución AG/Res. N° 2.121 (XXXV-O/05). *Acceso a la Información Pública: Fortalecimiento de la Democracia*, 7 de junio, 2005; Asamblea General de la OEA, resolución AG/Res. N° 2.252 (XXXVI-O/06). *Acceso a la Información Pública: Fortalecimiento de la Democracia*, 6 de junio, 2006; Asamblea General de la OEA, resolución AG/Res. N° 2.288 (XXXVII-O/07). *Acceso a la Información Pública: Fortalecimiento de la Democracia*, 5 de junio, 2007; Asamblea General de la OEA, resolución AG/Res. N° 2.418 (XXXVIII-O/08). *Acceso a la Información Pública: Fortalecimiento de la Democracia*, 3 de junio, 2008; Asamblea General de la OEA, resolución AG/Res. N° 2.514 (XXXIX-O/09). *Acceso a la Información Pública: Fortalecimiento de la Democracia*, 4 de junio, 2009; Asamblea General de la OEA, resolución AG/Res. N° 2.661 (XLI-O/11). *Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales*, 7 de junio, 2011.

<sup>2</sup> Corte IDH, caso “Claude Reyes y otros vs. Chile”, sentencia del 19 de septiembre de 2006, Fondo, Reparaciones y Costas, Serie C N° 151; Corte IDH, caso “Gomes Lund y otros (Guerrilha do Araguaia) vs. Brasil”, sentencia del 24 de noviembre de 2010, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Serie C N° 219.

<sup>3</sup> Corte IDH, caso “Claude Reyes y otros vs. Chile”, sentencia del 19 de septiembre de 2006, Fondo, Reparaciones y Costas, Serie C N° 151.

<sup>4</sup> Para consultar la plataforma web del Observatorio Legislativo del CELE: <http://www.observatoriolegislativocele.com>, último acceso: 26 de agosto de 2019.

ta suficiente y adecuada que garantice el ejercicio pleno del derecho a saber.<sup>5</sup> Las debilidades del mecanismo del decreto trajeron consigo la judicialización de los rechazos a las solicitudes de información pública por parte de la sociedad civil. Así fue que la Corte Suprema de Justicia de la Nación en fallos como “CIPPEC c/Ministerio de Desarrollo Social de la Nación” y “ADC c/AFIP” reconoció al derecho constitucional a recibir información pública por el solo hecho de solicitarla y la obligación de proveerla como parte de la publicidad de los actos de los actores estatales.

El derecho de acceso a la información logró consignarse legalmente a través de la ley N° 27.275 y comprende la posibilidad de buscar, acceder, solicitar, recibir, copiar, analizar, reprocesar, reutilizar y redistribuir libremente la información que generen, obtengan, custodien, transformen o controlen los sujetos obligados por la ley.<sup>6</sup>

## **2. Sujetos obligados y reflexiones preliminares sobre el diseño de la autoridad de aplicación**

Una de las novedades que introduce la ley gira en torno al vasto universo de sujetos obligados. Lo normado delimita las obligaciones de transparencia pasiva y activa, en concordancia con los estándares internacionales, en los tres Poderes del Estado, el Consejo de la Magistratura, el Ministerio Público de la Defensa y el Ministerio Público Fiscal, como también organismos privados que reciben fondos públicos, empresas de propiedad estatal o empresas públicas, universidades públicas, partidos políticos, el Banco Central, entes interjurisdiccionales y entes de juegos de azar, entre otros.<sup>7</sup>

A la hora de garantizar la efectiva tutela del derecho de acceso a la información, uno de los aspectos significativos es la incorporación de la figura del órgano garante. Para destacar las bases sentadas en los estándares internacionales, en la Ley Modelo de la OEA y en su Guía de Implementación sobre la necesidad de contar con una instancia de supervisión capaz de generar políticas uniformes en materia de información pública,<sup>8</sup> la ley crea un universo de seis órganos garantes que actuarán en el ámbito de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, el Consejo de la Magistratura, el Ministerio Público Fiscal y el Ministerio Público de la Defensa. No hay modelos internacionales ni comparados que hayan creado tantos órganos garantes.

La autonomía y autarquía financieras son algunas de las características que la Guía de Implementación de la Ley Modelo de la OEA propone que deben tener los organismos garantes. Estas son fundamentales para que los organismos logren una eficaz y eficiente política pública de acceso a la información y transparencia de la gestión pública. La independencia del organismo, sostiene, depende de “un conjunto de factores [que] puede determinar la independencia real (o percibida) de esta oficina y sus funcionarios, incluyendo la forma de escoger a los Comisionados, la duración de su mandato y el procedimiento de destitución, la rama del gobierno que les confiere sus

<sup>5</sup> Las deficiencias del decreto tenían diversas aristas. Por un lado, el ámbito de aplicación limitado a la órbita del Poder Ejecutivo coartaba la posibilidad de acceder a la información pública de los otros poderes del Estado. Por otro lado, no había autonomía operativa y presupuestaria del órgano de supervisión, capaz de monitorear y aplicar sanciones ante un eventual incumplimiento del decreto. Asimismo, la ausencia de consenso propio del debate legislativo y las consecuencias reflejadas en su falta de legitimidad moldearon otras de sus fragilidades.

<sup>6</sup> Ley N° 27.275, art. 2°, sancionada el 14 de septiembre de 2016.

<sup>7</sup> *Ibid.*, art. 24, “Competencias y funciones”.

<sup>8</sup> Consejo Permanente de la OEA, Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos, *Comentarios y Guía de Implementación para la Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información*, OEA/Ser.G. CP/CAJP-2.841/10, 23 de abril, 2010, p. 14.

atribuciones, ante quién responden y la autonomía presupuestaria”.<sup>9</sup> Para asegurar la independencia de la institución que velará por el cumplimiento de la ley, el modelo adoptado intentó dotar a las Agencias de Acceso a la Información Pública de esa autonomía funcional y autarquía en las jurisdicciones mencionadas. A pesar de que estas características son loables, en Argentina, los organismos verdaderamente autónomos y autárquicos solo pueden crearse constitucionalmente, es decir, la autonomía y autarquía a las que se refiere la ley están *per se* limitadas desde su propia creación legislativa.

La ley N° 27.275, en su artículo 21, establece un proceso de selección del o de la titular de la Agencia de Acceso a la Información Pública del Poder Ejecutivo que luego replica para el resto de los sujetos obligados a crear órganos de supervisión.<sup>10</sup> Según el texto, el Poder Ejecutivo propondrá a una persona para el cargo. Se recibirán objeciones y comentarios y luego se celebrará una audiencia pública donde se evalúen todas aquellas objeciones presentadas por parte de la sociedad civil y grupos de interés, a los efectos de garantizar la idoneidad del candidato o de la candidata. Este mecanismo de selección del o de la titular es a todas luces apropiado pero característico del ámbito del Poder Ejecutivo, en tanto poco atiende a la idiosincrasia y cultura institucional de los otros sujetos obligados. Tal es el caso del Poder Judicial, por ejemplo, que presenta mecanismos de designación particulares y distintos a los de la Legislatura o los del Consejo de la Magistratura.

La conformación de los órganos garantes en el marco de la ley N° 27.275 es eminentemente unipersonal. Los órganos están encabezados por su titular, según lo previsto en el artículo 28, siendo esta su máxima autoridad. Este modelo unipersonal contrasta con otras prácticas comparadas, donde existen alternativas de conformación de los órganos garantes. Por ejemplo, el Consejo para la Transparencia en Chile y el INAI en México.<sup>11</sup>

Resulta loable que la ley obligue a todos los poderes a garantizar el derecho de acceso a la información y a crear organismos de supervisión independientes en el marco de sus competencias. Sin perjuicio de ello, dada la autonomía funcional que la ley le otorga a cada organismo respecto de los poderes entre sí, las decisiones que estos dicten serán aplicables únicamente en la jurisdicción de la cual emanen, lo cual puede habilitar la adopción y vigencia de criterios y directrices distintos entre los diferentes poderes e incluso en criterios de interpretación hasta contradictorios.

La ley N° 27.275 comenzó a regir a partir del día 29 de septiembre de 2017. Su implementación efectiva podría implicar no solo un alto grado de publicación de información sino también despliegue amplio de armados institucionales por parte de los sujetos obligados, a fin de garantizar el derecho a saber y las estrategias de transparencia activa y proactiva que la ley dispone. A continuación, se analizarán los pasos tomados por los seis organismos de aplicación hasta el momento.

---

<sup>9</sup> La Guía de Implementación afirma que “los riesgos de la insuficiente dotación de recursos del programa consisten en falta de credibilidad en el programa y en una percepción pública negativa de la transparencia y apertura del Gobierno. La falta de recursos expondrá además a quejas a la autoridad pública”.

<sup>10</sup> *Op. cit.*, nota 6, artículo 28: “La designación del director de cada uno de dichos organismos debe realizarse mediante un procedimiento de selección abierto, público y transparente que garantice la idoneidad del candidato”.

<sup>11</sup> Guillán Montero, Aránzazu (coord.), *Los órganos garantes de la transparencia y el acceso a la información en Chile y México. Estructura administrativa, gestión interna y funcionamiento del Consejo para la Transparencia y el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos. Avances, oportunidades y buenas prácticas*, Santiago de Chile, Consejo para la Transparencia, 2013.

## II. La Agencia de Acceso a la Información Pública

El artículo 19 de la ley establece la creación de la Agencia de Acceso a la Información Pública (AAIP) para el ámbito del Poder Ejecutivo nacional que incluye a todo aquel organismo, persona jurídica, entes u organizaciones que tuvieran, produzcan o procesen información pública en los términos del artículo 1º de la norma. La AAIP entonces se constituye como un ente autárquico con autonomía funcional dentro de la administración pública nacional.

El primer paso que tomó el Poder Ejecutivo nacional fue el proceso de designación del director de la AAIP. En el mes de julio de 2017 el Ejecutivo propuso al entonces director de la Dirección Nacional de Protección de Datos Personales como candidato a tomar el cargo del órgano garante de la ley.<sup>12</sup> La publicación se hizo a través del sitio web institucional y los medios oficiales con los recaudos respecto a los antecedentes del candidato tal como lo establece la ley. Luego, se realizó la correspondiente audiencia pública que respetó las formalidades del caso, como la evaluación de las impugnaciones, por ejemplo.<sup>13</sup> Finalmente, el 29 de agosto de 2017, a poco menos de un mes de la entrada en vigencia de la ley, se publicó en el Boletín Oficial el decreto N° 685/2017 que oficializó la designación del titular de la AAIP.

### 1. Estructura y organización de la AAIP

Como se mencionó, la ley intentó, sin éxito, dotar de autonomía funcional y de autarquía financiera a los órganos garantes. En la implementación de la AAIP puede observarse esta reducción de su autonomía funcional ya que, a través del decreto DNU N° 746/2017, se estableció que funcionaría en el ámbito de la jefatura de gabinete de ministros dependientes del Poder Ejecutivo. De esta forma, modificó y limitó su facultad de “diseñar su estructura orgánica” en los términos del artículo 24, inciso a, de la ley. La discrecionalidad del Poder Ejecutivo menoscabó uno de los pilares de la ley, que condiciona el ejercicio adecuado del rol garante y supervisor que dota a la AAIP.

Por el decreto N° 899/2017 se estableció que la AAIP sería además la nueva autoridad de aplicación de la ley N° 25.326 sobre Protección de Datos Personales, y que la Dirección Nacional correspondiente pasaría a la estructura de la nueva Agencia. Si bien en las prácticas comparadas organismos como el INAI en México presentan este mismo esquema doble de autoridad de aplicación, cabe señalar que la ley N° 27.275 fue reglamentada bajo un proceso de consulta pública a comienzos del año 2017 en el cual no fue discutido el tema.<sup>14</sup>

Respecto a su conformación organizacional, a través de la Decisión Administrativa JGM N° 1.002/2017, se definió la estructura de primer nivel de la AAIP en la cual se instruye la creación de dos direcciones principales.<sup>15</sup> Una primera Dirección Nacional encargada del cumplimiento de la ley N° 27.275<sup>16</sup> y una segunda Dirección Nacional a

<sup>12</sup> A través de la resolución N° 274-E/2017 publicada en el Boletín Oficial.

<sup>13</sup> La audiencia pública de designación se encuentra disponible en el sitio web de la AAIP: <http://www.argentina.gob.ar/aaip>, último acceso: 26 de agosto de 2019.

<sup>14</sup> Si bien el derecho de acceso a la información no es un derecho absoluto y el derecho a la privacidad constituye una de sus excepciones, la tensión entre estos dos en caso de controversias será dirimida por la misma autoridad de aplicación. La discusión involucra una multiplicidad de desafíos en materia de implementación, y la literatura al respecto es variada, pero cabe señalar, sin perjuicio de la posición, que por su importancia el debate debió haber trascendido y haber incluido una consulta pública previa a la reglamentación.

<sup>15</sup> También se destaca una tercera Dirección Nacional de Informática e Innovación encargada de los procesos tecnológicos, a los efectos de mejorar la gestión de la información y los datos públicos.

<sup>16</sup> Dirección Nacional de Acceso a la Información Pública.

cargo de velar por el efectivo ejercicio de la ley N° 25.326 de Protección de Datos Personales.<sup>17</sup> Posteriormente, en la resolución N° 1-E/2017, se estableció la estructura de segundo nivel operativo de la AAIP, que concluye así el organigrama que compone el ente.

Conformada la estructura de la AAIP, esta ha tomado acciones a los efectos de armonizar los requerimientos formales de la ley con la tensión entre el derecho a saber y la protección de datos personales. Para eso, la autoridad de aplicación de ambas leyes dictó la resolución N° 5-E/2018 para todos aquellos casos en los que se vean afectados ambos derechos. Mediante un procedimiento interno, se da intervención a cada una de las Direcciones Nacionales para que ambos titulares fundamenten sus decisiones respecto al caso. De persistir la controversia entre los informes producidos respecto de esa solicitud de información pública, es el director de la AAIP el que debe resolver de manera fundada la decisión de otorgar o no lo solicitado.

### **1.1. ¿Cómo está funcionando a casi dos años de su entrada en funciones?**

Desde su puesta en marcha, la AAIP ha intervenido en reclamos de incumplimientos de la ley. Sus dictámenes pueden encontrarse en el sitio web institucional,<sup>18</sup> y versan sobre cuestiones como el silencio positivo de la administración,<sup>19</sup> la entrega parcial o total de la información,<sup>20</sup> la tensión entre la protección de datos de personas y acceso a la información,<sup>21</sup> entre otros.

Con el fin de homogeneizar la práctica del derecho a saber entre el vasto número de sujetos obligados dentro de la Administración Pública nacional, la AAIP a través de las resoluciones N° 4-E/2018 y N° 48-E/2018 ha dispuesto algunos criterios orientadores e indicadores de mejores prácticas de la ley.<sup>22</sup> Sus direccionamientos buscan enmarcar algunos criterios prácticos ante la necesidad de uniformizar las respuestas a las solicitudes de acceso a la información por parte de los sujetos obligados. Por ejemplo, la resolución N° 48-E/2018 versó sobre aquellas controversias que involucran a más de un organismo público o cuando se determina que la información requerida es de interés público.<sup>23</sup> Por otro lado, la resolución N° 4-E/2018 ha establecido el circuito interno ante el reclamo de incumplimiento, los costos de producción de la información para el solicitante y los medios electrónicos habilitados para solicitar información pública.

Sin embargo, en pos de una implementación homogénea y como forma de procurar celeridad a los procedimientos internos, la AAIP consideró necesario avanzar nuevamente sobre la interpretación y los alcances de la norma en todo el universo de sujetos obligados bajo su jurisdicción. Por ello, dictó la resolución N° 119-E/2019 que reglamenta una serie de criterios orientadores e indicadores de mejores prácticas. Por un lado, el Anexo I de la resolución

---

<sup>17</sup> Dirección Nacional de Protección de Datos Personales.

<sup>18</sup> Para ver más, <https://www.argentina.gob.ar/aaip/buscador-normativa>, último acceso: 26 de agosto de 2019.

<sup>19</sup> En este sentido ver, resolución N° 2-E/2018 AAIP.

<sup>20</sup> Ver, resolución N° 8-E/2018 AAIP.

<sup>21</sup> Ver, resolución N° 72-E/2019 AAIP.

<sup>22</sup> A través de la resolución N° 4-E/2018 del 2 de febrero de 2018.

<sup>23</sup> Un claro ejemplo de información de interés público se puede apreciar en la resolución N° 80-E/2019 AAIP. Allí la AAIP consideró de interés público la entrega de los resultados de las evaluaciones “Aprender” por parte del Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología.



trata entre varios puntos<sup>24</sup> el abuso del derecho de acceso a la información correspondiente a aquel ejercicio irrazonable y contrario a la buena fe por parte del solicitante. La ley no prevé un mecanismo para lidiar con el ejercicio abusivo del derecho en el cual el sujeto obligado no cuente con un claro procedimiento para arribar a una solución armoniosa.<sup>25</sup> Al respecto, la AAIP establece que la autoridad competente tiene en circunstancias excepcionales la facultad de denegar fundadamente un pedido de acceso a la información cuando: a) ese pedido sea repetitivo e idéntico a uno anterior en un corto período de tiempo;<sup>26</sup> y b) este exceda los límites impuestos por la buena fe y genere una carga especialmente gravosa al sujeto obligado de modo tal que obstruya su actividad habitual. Por otro lado, el Anexo II establece los criterios de clasificación y desclasificación de la información pública al disponer plazos máximos para aquella que sea clasificada como reservada. Esta medida merece ser celebrada y deberá ser complemento necesario de aquellas relacionadas a la gestión documental tanto digital como analógica. Por último, el Anexo III busca armonizar aquellas obligaciones de transparencia activa emanadas de la ley con los “Lineamientos de buen gobierno corporativo”<sup>27</sup> de las empresas públicas del Estado con el fin de evitar duplicar requerimientos.

Entre diversas herramientas de visualización de datos que la AAIP fue desarrollando se encuentran: i) la sistematización de las solicitudes de acceso a la información recibidas y tramitadas por parte de los sujetos obligados bajo la órbita de la AAIP;<sup>28</sup> ii) la sistematización de los reclamos ante el órgano garante con distintos detalles que segmentan, por ejemplo, los reclamos agrupados por provincias, por sujetos obligados, por tipo de resolución (rechazado, abstracto, etc.) u ordenado de forma cronológica;<sup>29</sup> y iii) el nivel de cumplimiento de transparencia activa.<sup>30</sup> A partir de los gráficos disponibles en la página de la Agencia es posible extraer ciertos datos como la cantidad de solicitudes de acceso a la información que recibió la AAIP.<sup>31</sup> Desde luego que las herramientas presentadas son perfeccionables (mayor detalle y posibilidad de interacción) al igual que la apertura de los datos sobre las cuales se construyen. Sin embargo, estas iniciativas, asumiendo que irán en constante crecimiento con el correr del tiempo, merecen ser celebradas.

Ahora, la AAIP como órgano de supervisión tiene entre sus atribuciones la potestad de aplicar sanciones administrativas a aquellos sujetos obligados que incumplan los preceptos de la ley, según lo establece el artículo 24,

---

<sup>24</sup> Aquí se destaca la entrega de copias digitales por defecto (lo cual podría traer problemas a aquellos solicitantes sin acceso a recursos digitales), la interpretación del principio de buena fe para con los solicitantes, la incorporación del Registro Institucional de Viajes y Obsequios a la información disponible en la transparencia activa de los sujetos obligados y la implementación del procedimiento para el cierre de expedientes.

<sup>25</sup> En la experiencia comparada, los modelos de España y Gran Bretaña incluyen en sus regulaciones la excepción a no dar trámite a ese tipo de solicitudes por parte de la Administración. Sin embargo, esta excepción supone una práctica sumamente reflexiva y extremadamente cuidadosa de los sujetos obligados antes de que se les niegue un pedido de acceso a la información que, al considerar la experiencia y la práctica local donde se nota un uso indiscriminado de la prórroga, puede resultar de modo discrecional o arbitrario por parte de la Administración.

<sup>26</sup> Merece señalar que la reiteración de solicitudes no debería ser, automáticamente, un ejercicio abusivo del derecho. Para incurrir en un abuso del derecho, se debe considerar además el aspecto cualitativo del pedido, o sea, su valoración e interpretación debiera ser contextual y casuística.

<sup>27</sup> PEN, decisión administrativa N° 85/2018, *Lineamientos de buen gobierno para empresas de participación estatal mayoritaria de Argentina*, 2018.

<sup>28</sup> Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/aaip/accesoalainformacion/solicitudes>, último acceso: 26 de agosto de 2019.

<sup>29</sup> Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/aaip/accesoalainformacion/reclamos-en-numeros>, último acceso: 26 de agosto de 2019.

<sup>30</sup> Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/aaip/accesoalainformacion/transparenciaactiva>, último acceso: 26 de agosto de 2019.

<sup>31</sup> Hasta la fecha (20 de noviembre de 2017 al 11 de julio de 2019), la AAIP lleva documentados 427 reclamos de acceso a la información en lo que va de su gestión. El dato parece muy menor al compararlo con el de otros órganos garantes nacionales como por ejemplo el Consejo para la Transparencia de Chile, el cual registró más de 1.600 reclamos en solo su primer año.



inciso q. Si bien la AAIP ha emitido dictámenes respecto a la denegatoria de información pública,<sup>32</sup> como también ha iniciado investigaciones administrativas frente a incumplimientos,<sup>33</sup> aún no ha hecho uso de sus facultades sancionatorias. Una de las pocas medidas que hasta el momento ha adoptado es la publicación en su sitio web de los incumplidores a través de la resolución N° 4-E/2018. Urge la necesidad de establecer una reglamentación clara y propia en materia de aplicación de sanciones.

## 2. Análisis de los Informes de Gestión Anual

En términos de gestión, la AAIP ha publicado sus Informes de Gestión Anual correspondientes al período 2017 y al 2018, conforme la ley lo ordena. Respecto al primero de sus informes, el documento contempla las actividades realizadas por el organismo entre el día 29 de septiembre y el 31 de diciembre de 2017, marco temporal que va desde la creación de la AAIP<sup>34</sup> hasta el fin de año. Allí se menciona la utilización del sistema de Trámite a Distancia (TAD) del Estado<sup>35</sup> para tramitar los pedidos de acceso a la información.

El Informe de Gestión Anual del 2018 muestra los avances de la implementación de la ley en el terreno de la Administración Pública Nacional.<sup>36</sup> En él se destacan algunas estadísticas como por ejemplo la cantidad de reclamos interpuestos ante el Poder Ejecutivo,<sup>37</sup> el número de reclamos por presuntos incumplimientos recibidos por la AAIP,<sup>38</sup> se documentan las fechas de reuniones con responsables de acceso a la información y las del Consejo Federal para la Transparencia, entre otros.

El documento también refiere al cambio del sistema de tramitación de las solicitudes en pos de lograr su armonización con los principios de la ley. Si bien en un comienzo fue necesaria la identificación de los solicitantes mediante la clave fiscal nivel 2 de la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) para utilizar el sistema TAD, este procedimiento fue sustituido por la mera identificación con el número de documento de identidad del solicitante. Esta solución ayuda a pensar en una verdadera federalización del derecho a saber, aunque, incluso con los cambios, en la medida en que aún no pueda solicitarse información de manera anónima, no se está cumpliendo a cabalidad incluso con los principios de informalidad y no discriminación que guían la interpretación de la ley.

Quizás sean la promoción y la coordinación las dos áreas donde más resta por hacer en este primer período de implementación de la ley. Una de las dimensiones para medir la performance de los órganos garantes puede reflejarse en cuál ha sido su promoción del derecho a saber. En este aspecto, tanto la AAIP como el resto de las Agencias no han pautado ni realizado aún campañas de concientización e información en pos de lograr la difusión de la regulación al resto de la población. Las pocas acciones dirigidas a visibilizar el derecho se han enfocado ex-

<sup>32</sup> En este sentido ver, resolución N° 2-E/2018 AAIP, resolución N° 3-E/2018 AAIP y resolución N° 8-E/2018 AAIP, entre otras.

<sup>33</sup> Ver, resolución N° 146/2018 APN.

<sup>34</sup> Para ver más, <https://www.argentina.gob.ar/aaip/informe-gestion>, último acceso: 26 de agosto de 2019.

<sup>35</sup> Trámites a Distancia (TAD) es una plataforma online que permite a la ciudadanía realizar trámites ante la Administración Pública nacional de manera virtual, a través de la cual se puede gestionar y llevar un seguimiento de los mismos sin tener que presentarse físicamente ante la mesa de entrada.

<sup>36</sup> Para ver más, <https://www.argentina.gob.ar/aaip/informe-gestion>, último acceso: 26 de agosto de 2019.

<sup>37</sup> Al 31 de diciembre de 2018, la AAIP relevó 4.421 solicitudes de acceso a la información a través del sistema Gestión Documental Electrónica (GDE).

<sup>38</sup> Allí el número asciende a 269 que, a su vez, representa un 6% de reclamos sobre el total de solicitudes ingresadas según documenta el Informe de Gestión.

clusivamente en los entornos digitales<sup>39</sup> y en la realización de contados eventos, con un público poco heterogéneo. Si bien la cantidad de pedidos de acceso a información pública ha aumentado en un número considerable en el último año,<sup>40</sup> dicho incremento no responde a tareas de visibilización y coordinación sino quizás a otros factores, incluida, por ejemplo, la expansión de sujetos obligados.<sup>41</sup>

Otro indicador de promoción del derecho se relaciona con la formación de funcionarios públicos en la materia. Al respecto, la AAIP ha tomado la coordinación de encuentros con responsables de acceso a la información pública a fin de capacitar e intercambiar experiencias de los distintos organismos centralizados y descentralizados de la Administración Pública central y empresas con participación pública. El conocimiento de la ley por parte de estos actores es esencial dado que son quienes reciben, tramitan, registran, asisten y promueven las solicitudes de acceso a la información, y oxigena las relaciones entre quienes solicitan la información y quienes la debe otorgar. La proactividad por parte de la AAIP en este sentido es de celebrar aunque no debe dejarse de lado una concientización generalizada institucional que no solo abarque a los responsables sino también al resto de los funcionarios y al personal administrativo.

### **3. Un llamado de atención a la Mesa de Coordinación Institucional**

Llama la atención que muchas de las tareas de difusión y coordinación durante el 2017, 2018 y parte del 2019 fueron impulsadas desde el Ministerio del Interior, Obras Públicas y Viviendas, específicamente por la Secretaría de Asuntos Políticos e Institucionales (la cual hubiera sido, hasta la adopción de la ley, la responsable de este tipo de tareas). Entre ellas cabe citar la creación de la Mesa de Coordinación Institucional sobre acceso a la información compuesta por representantes de las Agencias de Acceso a la Información Pública del Poder Ejecutivo nacional, del Poder Judicial, del Poder Legislativo, del Ministerio Público Fiscal, del Ministerio Público de la Defensa y del Consejo de la Magistratura,<sup>42</sup> coordinada por el Ministerio de Interior. O el programa de articulación con el Área de Gobernanza del Programa Eurosocial para la construcción de indicadores de acceso a la información,<sup>43</sup> también gestionado por la Secretaría y no por la AAIP.

Sin duda, la coordinación es necesaria y existen diversos modelos por los cuales se podría optar a fin de lograr una vinculación efectiva y una retroalimentación y diálogo productivo. Sin embargo, en principio y con atención a la fase fundacional en la que se encuentran estos organismos, conviene que sean ellos mismos quienes decidan la forma, modalidad y procedimiento para que dicha coordinación suceda. Pero sobre todo, resulta especialmente relevante destacar que la tarea de coordinación no debería estar delegada en uno de los sujetos obligados por la propia ley.

De la misma manera, atento la inescindible relación entre el desarrollo de estándares y criterios y la tarea de difusión y capacitación que la democratización del acceso requieren, convendría que la AAIP adopte un rol más proactivo en esta línea.

---

<sup>39</sup> Dichas iniciativas se enmarcan desde la creación de un sitio web y una cuenta oficial de Twitter (@AAIPArgentina) hasta las publicaciones de noticias del trabajo llevado a cabo por la AAIP que no trascienden la mera plataforma online.

<sup>40</sup> <https://www.argentina.gob.ar/solicitudes-de-acceso-la-informacion-en-numeros>, último acceso: 26 de agosto de 2019.

<sup>41</sup> Indudablemente, el correcto registro de las solicitudes por parte de los responsables del acceso a la información también colabora.

<sup>42</sup> Mesa que fue creada en noviembre de 2017 por el decreto N° 899/2017 (art. 8°) e instrumentalizada a través de un "Acta acuerdo de integración de la mesa de coordinación de acceso a la información pública", disponible en: <https://oaip.mpd.gov.ar/files/Acta%20Integracion%20Mesa%20Coordinacion%20Julio%202018%20FIRMADA.pdf>, último acceso: 26 de agosto de 2019.

<sup>43</sup> Para ver más, <https://www.argentina.gob.ar/noticias/avance-en-indicadores-sobre-acceso-la-informacion-publica>, último acceso: 26 de agosto de 2019.

### III. Poder Legislativo

Como parte de la estructura del Estado moderno, la ley N° 27.275 establece a la Legislatura como sujeto obligado y ordena la creación de una Agencia de Acceso a la Información Pública en ese ámbito. Al poco tiempo de sancionarse la ley, y mediante las resoluciones presidenciales N° 567/16 y N° 1.786/16, se crearon las Oficinas de Transparencia y Acceso a la Información Pública como supervisoras del derecho de acceso tanto en la Cámara de Senadores como en la Cámara de Diputados.<sup>44</sup> Este primer paso, que indudablemente constituye un avance, no siguió los procedimientos que la propia ley sugiere. Si bien parte de las funciones y competencias establecidas para este organismo se encontraban en línea con lo dispuesto por ley, el procedimiento de selección, la designación y la estructura no resultaban compatibles con las obligaciones que esta impone respecto a la selección de su director y su calidad de autonomía funcional.<sup>45</sup>

Poco más de un año después, mediante la resolución conjunta N° 3/18 suscripta por ambos presidentes de las Cámaras se creó la Agencia de Acceso a la Información Pública en el ámbito del Poder Legislativo. A su vez, se estableció un procedimiento de audiencia pública para la designación de su titular, garantizando la participación de la sociedad civil, con las mismas características que para el Poder Ejecutivo. Conforme a dicho procedimiento, una vez que los presidentes de ambas Cámaras propongan al candidato o candidata, el proceso contará con la posibilidad de presentación de impugnaciones mediante una audiencia. La norma incluye en su órbita de sujetos obligados a los distintos bloques parlamentarios como también todo otro organismo dentro de sus competencias.<sup>46</sup> En relación a la organización de la Agencia, se le asigna un presupuesto propio y el personal técnico correspondiente.<sup>47</sup>

Si bien la resolución armoniza lo dispuesto por la ley, esta presenta matices poco claros y cuestionables para la implementación de la ley y por lo tanto del derecho de acceso a la información. Por ejemplo, no establece un plazo para que el Congreso presente la postulación del titular del órgano garante y así active su funcionamiento. Recordemos que dicha postulación depende del acuerdo de los presidentes de ambas Cámaras, con todo lo que ello implica, y que la falta de designación del titular a un año de la entrada en vigencia de la ley supone *per se* un retroceso en la implementación de la norma. Tampoco aclara qué sucede con la antigua reglamentación acerca de la Oficina de Acceso a la Información, al igual que su titular.

El Congreso Nacional se presenta como una institución con particularidades propias que merecen ser atendidas dado que la ley prevé la creación de un único órgano garante centralizado para ese poder. Al ser un órgano bicameral se distingue del resto de los sujetos obligados por tener una idiosincrasia propia y una estructura operativa distinta al resto. No obstante, habiendo sido la legislatura la institución que ha consagrado el derecho a saber, es incomprensible que hoy en día sea uno de los organismos que más demora presenta en su implementación.

<sup>44</sup> En el ámbito de la Cámara de Diputados, en 2017 se designó a la responsable de la Oficina antes mencionada en la resolución N° 875/17. En cuanto a la Cámara de Senadores, esta mantuvo al entonces director general de Asuntos Institucionales.

<sup>45</sup> Al tener en cuenta su dependencia directa de una Dirección General.

<sup>46</sup> En este caso, AGN, Defensor del Pueblo de la Nación, la Procuración Penitenciaria, la Oficina de Presupuesto, la Dirección de Ayuda Social, la Biblioteca del Congreso, el Círculo de Legisladores, entre otros.

<sup>47</sup> Como lo señala un documento elaborado por la ONG Directorio Legislativo, el 15 de septiembre de 2018 se remitió a la Legislatura el proyecto para su presupuesto anual donde no se contempla ningún ítem para la asignación de recursos para el funcionamiento del órgano garante del Congreso nacional. Para ver más, Directorio Legislativo. “Acceso a la Información Pública: a mitad de camino. ¿Qué pasa con el órgano garante en el Congreso argentino?” Septiembre, 2018. Disponible en: <https://directoriolegislativo.org/blog/2018/09/25/acceso-a-la-informacion-publica-a-mitad-de-camino-que-pasa-con-el-organo-garante-en-el-congreso-argentino/>

## IV. Ministerio Público Fiscal

La ley N° 27.275 en su artículo 7º, inciso d, incluye entre los sujetos obligados al Ministerio Público Fiscal (MPF) y también establece la creación del órgano garante en el ámbito de esa jurisdicción. A través de la resolución PGN N° 3.523/2016, se encomendó a la Dirección General de Derechos Humanos de dicho organismo la elaboración de un informe con conclusiones y recomendaciones para la implementación de la ley.<sup>48</sup> El informe alertó respecto de algunas falencias del diseño normativo, orientado principalmente en función de la organización propia del Poder Ejecutivo, e hizo mínima referencia a las principales líneas aplicables al resto de los sujetos obligados y a la creación de sus respectivos órganos garantes.<sup>49</sup>

El documento sirvió para formular los lineamientos centrales del derecho de acceso a la información en el MPF que fueron plasmados en la resolución PGN N° 2.757/2017, emitida en la misma fecha en la cual entró en vigencia la ley. Por un lado, la resolución administrativa encomienda a la Secretaría de Coordinación No Penal la realización de un reglamento de procedimiento de acceso a la información, y por otro lado, encarga a la Dirección de Relaciones Institucionales la implementación del sitio institucional de Datos Abiertos del MPF y la formulación de todas aquellas gestiones necesarias con las áreas pertinentes del organismo a los fines de la correcta implementación de la misma. Además, la resolución creó la Agencia de Acceso a la Información Pública en el ámbito de la Secretaría General de Coordinación No Penal, que deberá actuar en coordinación con la Dirección de Relaciones Institucionales. De un análisis veloz y en vistas de la estructura orgánica del MPF, surge que la nueva Agencia tiene una dependencia directa de la procuradora general de la Nación.

Con el fin de armonizar el procedimiento de selección del titular del órgano garante establecido por la ley N° 27.275, a través de la resolución PGN N° 2.993/2017 se dispuso la aprobación del procedimiento de designación del director/a del órgano garante del MPF. Siguiendo el proceso de designación de la AAIP, se seleccionó y propuso a un candidato cuya condición reúne la de fiscal general de la institución.<sup>50</sup> A su vez, se estableció la publicidad del proceso mediante audiencia pública y se garantizó el proceso participativo mediante la presentación de adhesiones y la impugnación al candidato.

En virtud de celebrar la audiencia de designación del director del órgano supervisor, la fecha propuesta por la resolución que crea al procedimiento de selección fue establecida para el día 8 de noviembre de 2017, y luego modificada a través de la resolución PGN N° 3.033/2017. Sin embargo, tras la resolución PGN N° 3.282/2017, el candidato propuesto declinó su designación sin motivo fundado. El nuevo candidato fue propuesto en la resolución PGN N° 53/2018, cuya audiencia pública se realizó el 16 de agosto de 2018 y concluyó con la efectiva designación del titular del órgano garante.

La implementación del acceso a la información en la órbita del MPF tuvo avances sobre acciones considerables pero, en cierto punto, menores e incompletos si se pone la lupa en las obligaciones que la ley le impone. Dentro de los avances del MPF pueden destacarse la generación y apertura de datos abiertos y su disponibilidad en el sitio web, como también la digitalización de información producida en formato papel. La acción es de celebrarse ya que una gran cantidad de información producida y generada por el MPF se presenta en formato físico –papel–, como

<sup>48</sup> Información recabada a partir de las entrevistas con funcionarios del Ministerio Público Fiscal de la Nación en el mes de noviembre de 2017.

<sup>49</sup> Nota DGDH N° 62/2016.

<sup>50</sup> Y, por lo tanto, sometido al “Reglamento disciplinario para los/as magistrados/as del Ministerio Público Fiscal de la Nación” aprobado por resolución PGN N° 2.627/15.

es el caso de las resoluciones, acordadas y actos internos, por citar algunos ejemplos.

La demora en la designación del director del órgano garante puso en jaque a la puesta en marcha de la Agencia al interior del MPF, un organismo que requiere tiempo y esfuerzo para implementar una verdadera política de acceso a la información y transparencia pública dada su cultura y estructura organizacional. Este tiene una estructura piramidal y jerárquica, regida en su actuar en muchos casos por un exceso de rigurosidad formal, bajo los lemas de imparcialidad e independencia, que mal interpretados durante años han resultado en que sus funcionarios solo se expresen a través de su actuación registrada en los expedientes. Además, se presenta acostumbrado a normas como el secreto de sumario que traduce una mirada opaca al interno de la institución. Estos serán algunos de los desafíos del órgano garante.

## V. Ministerio Público de la Defensa

El Ministerio Público de la Defensa (MPD) se constituye como un órgano independiente y autónomo de los demás poderes, cuya función es la protección y la defensa de los derechos humanos fundamentales de las personas, como también el acceso integral y gratuito a la justicia, especialmente de quienes se encuentren en situación de vulnerabilidad. La ley N° 27.275 en su artículo 7, inciso e, comprende al MPD como sujeto obligado a brindar información pública junto a las disposiciones establecidas por la ley y ordena la creación de un órgano de supervisión.

El primer paso del organismo implicó el dictado de la resolución DGN N° 401/2017, a través de la cual se creó la Oficina de Acceso a la Información Pública como órgano garante, luego, se designó al responsable de acceso a la información en el ámbito del MPD y se dispuso el procedimiento de selección del titular del organismo mediante concurso de antecedentes, para garantizar así la participación ciudadana. De esta manera, conforma un proceso de selección alternativo al propuesto por el Ministerio Público Fiscal, consensuado tras una larga deliberación por parte de las autoridades del organismo.<sup>51</sup>

El MPD reglamentó el procedimiento de selección del titular de la Oficina creada<sup>52</sup> y lanzó la convocatoria<sup>53</sup> a concurso público de antecedentes con los recaudos propios de la institución. Sin embargo, debió extenderse el plazo de convocatoria establecido por el bajo número de inscriptos. Esto no desalentó a las autoridades del MPD para continuar con el proceso de concurso como se propuso desde un comienzo. Así, luego de haber resuelto las salvedades y la impugnación por parte del tribunal, el día 28 de noviembre de 2017 se publicó el listado definitivo de inscriptos y excluidos.

Continuando con el proceso formal para la selección, y una vez definitivo el listado de aspirantes, a través de la resolución DGN N° 90/2018 se designó a la titular de la Oficina de Acceso a la Información Pública en el ámbito del MPD. La publicación de los antecedentes de la candidata fue de acuerdo a lo establecido por el reglamento elaborado por el MPD, tanto a través del Boletín Oficial como del sitio web institucional. Habiéndose cumplido con las etapas procesales, y durante el plazo de quince días, comenzó a regir el período de impugnación por parte de la sociedad civil, luego del cual se dio por finalizado el proceso de selección y quedó confirmada la titular del órgano

<sup>51</sup> Información recabada a partir de la entrevista con el director general de Asesoría Jurídica, doctor Ernesto Geijo, del Ministerio Público de la Defensa de la Nación en el mes de noviembre de 2017.

<sup>52</sup> A través de la resolución DGN N° 935/2017.

<sup>53</sup> Por medio de la resolución DGN N° 1.367/2017 del 30 de agosto de 2017.

encargado. Cabe destacar que la directora de la Oficina de Acceso a la Información Pública del MPD es la única mujer que ocupa el cargo de titular dentro del universo de órganos garantes. Resulta atendible que no se hayan propuesto mujeres en los distintos procesos de selección del titular de las Agencias de Acceso a la Información Pública que han tenido lugar que el momento.

Aun con la presencia de factores que influyen positivamente en la implementación de la ley, como el concurso público, el MPD avanzó lentamente en la estructuración de la Oficina de Acceso a la Información. La resolución que recepta a la Ley de Acceso a la Información Pública en el marco del MPD solo se limita a la creación del organismo, sin ahondar en más detalles respecto a su organización, financiamiento, funciones y competencia de lo que la ley N° 27.275 indica.

A partir del lanzamiento de su plataforma online,<sup>54</sup> la Oficina de Acceso a la Información Pública ha centralizado su apertura de datos abiertos con el fin de dar cumplimiento a las obligaciones de transparencia activa del organismo. Por otro lado, a través de la resolución DGN N° 1.423/2018, se estableció el reglamento interno para las solicitudes de acceso a la información en el ámbito del organismo. La resolución formalizó el circuito interno de solicitudes de acceso a la información que ya se encontraba existente en el MPD. Además, se estandarizó un formulario de solicitud de información pública y se aprobó el procedimiento para el registro y la tramitación de esos pedidos. A su vez, la plataforma presenta visualizaciones que grafican la cantidad de solicitudes de acceso a la información, un breve detalle de cada una de ellas y la resolución correspondiente.

En relación a la capacitación de magistrados y funcionarios del MPD, se destacan las resoluciones DGN N° 285/2019 y N° 151/2019 respectivamente. Cada una establece la obligatoriedad de realizar un curso específico, a magistrados y funcionarios del MPD de la Ciudad de Buenos Aires, Gran Buenos Aires e interior del país, acerca del derecho de acceso a la información con el fin de promover la transparencia de la gestión interna. Siendo el MPD un organismo con sujetos obligados diseminados a lo largo del territorio federal (magistrados y funcionarios públicos en cada una de las provincias), la comprensión del derecho es fundamental para la implementación de la ley y el cambio de cultura organizacional necesario.

Mirando hacia el futuro, resulta elemental que el MPD disponga de los requerimientos formales para dotar de estructura, de recursos humanos y de presupuesto a la Oficina de Acceso a la Información Pública. En materia de transparencia activa, resulta necesario aunar esfuerzos que incluyan la modernización en materia tecnológica y de procedimientos. Mucha de la información producida por el MPD se encuentra en medios físicos o sin las características de apertura que la ley establece, lo que conlleva una limitación a la hora del efectivo cumplimiento del derecho. Si bien el sitio oficial de la Oficina presenta información relacionada a compras y contrataciones, escalas salariales, presupuestos anuales, entre otros, la gestión de la información es esencial para cumplir con las solicitudes que ingresen al organismo de manera oportuna; tan importante como la capacitación y la formación de los recursos humanos.

<sup>54</sup> <https://oaip.mpd.gov.ar>, último acceso: 26 de agosto de 2019.

## VI. Consejo de la Magistratura

Ante la necesidad de oxigenar los lazos con la sociedad civil y generar movimientos de apertura institucional, el Consejo de la Magistratura creó en 2016 la Unidad de Gobierno Abierto y Participación Ciudadana. Entre sus objetivos, se estableció la generación de canales de diálogo entre el Consejo y la sociedad, a la vez de implementar y dar seguimiento a los presupuestos pretendidos por la Ley de Acceso a la Información Pública. Largos meses más tarde, y a modo de activar la implementación de la ley, a través de la resolución plenaria N° 457/2017 de noviembre de 2017, el Consejo de la Magistratura creó la Agencia de Acceso a la Información Pública que actuaría en el ámbito del plenario de esa institución.

La resolución citada se adecua al proceso de selección abierto, público y transparente del director/a del órgano garante al igual que sus funciones y competencias. Además, le encomienda a la Unidad de Gobierno Abierto el diseño de un protocolo para el registro y tramitación de las solicitudes de acceso a la información, una condición indispensable para comenzar a garantizar el derecho a saber. En cuanto a los presupuestos de transparencia activa, se prevén el reacondicionamiento de los desfasados sistemas y portales digitales tanto del Poder Judicial como del mismo Consejo.

La designación del director del órgano garante en el Consejo de la Magistratura fue a través de la resolución N° 99/2017, por medio de la cual se aprobaron las condiciones para la convocatoria de presentación de antecedentes para el cargo y sus plazos. La propuesta del cargo fue hecha por el presidente del Consejo de la Magistratura, y contó con la aprobación unánime de todos los consejeros a través de la resolución N° 303/2018, en el mes de julio de 2018. La intención es celebrada a toda voz, al tener en cuenta que los concursos e ingresos al Poder Judicial siempre han tenido una tradición de secretismo y sigilo reprochable.<sup>55</sup>

La resolución N° 36/2018 del Consejo de la Magistratura, del 19 de febrero de 2018, estableció el Procedimiento de Acceso a la Información Pública en el Poder Judicial. También ordenó la creación de un Portal de Transparencia, así como la aprobación de un procedimiento de carga de información sobre cada uno de los puntos señalados en el título III de la ley N° 27.275. A fin de implementar el portal, la resolución toma como modelo lo elaborado por el Consejo de la Transparencia chileno, uno de los pioneros en la región, pero que poco sirve si la información no se encuentra disponible para su carga. Prueba de ello, quizás, es que nada de esto aún está disponible, como tampoco se encuentra conformada la estructura final del órgano garante.

La reciente designación del titular del órgano garante (16 de agosto de 2018) constituye un aletargado desembarco del derecho de acceso a la información en el Consejo de la Magistratura. Al igual que, como se observará, en el entorno de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, el Poder Judicial demuestra poco ánimo de apertura y transparencia institucional. Un indicio de ello podría ser la limitada definición del ámbito de aplicación que la resolución le da a la autoridad, en tanto se contempló solo el acceso a la información administrativa propia del Consejo de la Magistratura mas no a toda aquella información producida, custodiada o generada en los tribunales inferiores del Poder Judicial.<sup>56</sup>

<sup>55</sup> Para ver más: Sarrabayrouse Oliveira, María José, "Grupos, lealtades y prácticas: el caso de la Justicia Penal Argentina", en: *Revista de Sociología e Política*, N° 13, Curitiba, Universidade Federal do Paraná Curitiba, noviembre, 1999, pp. 81-104; Nueva Mayoría, "Estudio de opinión pública sobre el sistema judicial en abogados. Percepción pública y justicia", Colección Estudios N° 46, Buenos Aires, 2005.

<sup>56</sup> Es en el artículo 3° de la resolución donde se destaca el ámbito de aplicación en el cual actuará el órgano garante del Consejo de la Magistratura y, tal como se menciona, solo contempla la información de carácter interno o de aquellos organismos dependientes de él.



## VII. Poder Judicial

La Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN) como máxima autoridad del Poder Judicial ha impulsado medidas de transparencia y acceso a la información desde el año 2013. El Máximo Tribunal, luego de su renovación en los años 2004 y 2005, emprendió una política de reconstrucción de legitimidad sobre la base de un cambio de paradigma de su política comunicacional.<sup>57</sup> Ejemplo de ello son la obligatoriedad de la publicación de las sentencias de la CSJN y de algunos tribunales inferiores; la creación de un sitio web exclusivo para comunicar las noticias relevantes del Poder Judicial; el diseño de la política de una justicia abierta; la celebración y la reglamentación de audiencias públicas; la creación de la Secretaría de Comunicación y Gobierno Abierto; y la difusión de información de índole administrativa que hacen a la transparencia activa de la CSJN. Sin embargo, poco se ha hecho para adaptar y expandir esta estructura preexistente en pos de implementar las obligaciones que la ley N° 27.275 crea.

Al respecto, la CSJN suscribió la acordada N° 42/2017 del 27 de diciembre de 2017, a través de la cual la mayoría (el juez Rosatti en disidencia) estableció los procedimientos necesarios a los fines de armonizar la ley N° 27.275 con la estructura existente. Si bien el Máximo Tribunal comparte los principios básicos de transparencia de la gestión pública, la participación ciudadana y el acceso a la información, que fueran el objeto de la Ley de Acceso a la Información Pública, dispone implementar un procedimiento que incurre en diversos incumplimientos de la propia ley principalmente en relación al órgano garante.

En este sentido, conviene analizar algunos de los puntos destacados del documento:

- La acordada resuelve que la Dirección de Relaciones Institucionales será la responsable del acceso a la información en los términos del capítulo V de la ley, pero decide no crear el órgano de aplicación que la ley establece. Además, omite tanto el cargo como todo procedimiento relativo a la selección del titular. Actualmente es el Presidente de la CSJN quien resuelve las controversias en torno al acceso, lo cual menoscaba la autonomía dispuesta por la ley para la resolución de controversias.<sup>58</sup>
- Respecto a la competencia, de forma expresa, la CSJN la limita solo a dar curso a solicitudes respecto de información que obre en poder de la CSJN y a la actividad que ella desarrolle, mas no a lo relativo a otros tribunales. Las solicitudes respecto a estos últimos serán remitidas –dice la CSJN– al Consejo de la Magistratura para su intervención. Pero, como se mencionó, el Consejo reglamentó y limitó su competencia a su información administrativa propia. De ahí que nos encontremos con una laguna difícil de sortear que menoscaba notablemente el derecho de acceso a la información judicial.
- En relación a los medios de solicitud de información, el Máximo Tribunal decidió reglamentar la tramitación de manera escrita a través de su Mesa de Entradas hasta tanto no se instrumentalice la tramitación por medios digitales. Nuevamente, se limita el derecho al tener en cuenta el artículo 9° de la ley en el cual se indica expresamente la posibilidad de solicitar información pública de manera electrónica.
- Finalmente, la acordada dispone que la ley no aplica sobre aquella información o actos regidos por procedimientos especiales dispuestos por el Tribunal. De esta forma, la CSJN se aparta de las excepciones establecidas legalmente en el capítulo II de la ley y amplía su marco discrecionalmente. Al tomar en cuenta el requisito de legalidad de las restricciones, y los principios de máxima divulgación y la presunción de publicidad, la incorporación unilateral de excepciones al acceso a la información constituye un problema.

<sup>57</sup> Thury Cornejo, Valentín, “La ‘nueva’ Corte Suprema y las estrategias de legitimación”, en: *El Derecho Constitucional, Suplemento de Derecho Constitucional*, Año XLVI, N° 11.951, Buenos Aires, febrero, 2008.

<sup>58</sup> Frente a este débil entramado institucional es posible pensar en otros organismos dentro de la misma CSJN que apoyen la nueva configuración de la ley N° 27.275. Por ejemplo, en octubre de 2018, a través de la acordada N° 33/18, la Corte creó la Secretaría de Desarrollo Institucional y la Dirección de Comunicación y Gobierno Abierto (que sustituye a la anterior Secretaría de Comunicación y Gobierno Abierto). Estos actuales organismos, que entre sus funciones se encuentran la de transparentar el servicio de justicia y la propia CSJN, podría convertirse en potenciales colaboradores en la implementación de la Ley de Acceso a la Información Pública.

## VIII. Desafíos para la implementación de la Ley de Acceso a la Información Pública

### 1. Varianza institucional

Nuestro sistema institucional se encuentra organizado en torno a la división de poderes por lo que brinda a cada espacio institucional potestad de diseñar sus propias estructuras y promover culturas organizacionales y dinámicas específicas. Este espacio de autonomía organizacional no fue expresamente contemplado en la ley ni durante su debate, y dicha falencia se vivió —y aún se vive en algunos casos— como un desafío importante para implementarla.

La ley establece en su artículo 28 la obligación de crear un órgano de control en el ámbito de los seis sujetos obligados con las mismas características de la AAIP. A excepción de la CSJN, que mediante la acordada expedida se exceptuó de esta obligación, los demás obligados han creado las correspondientes agencias, y han resuelto creativamente algunos de los problemas generados por la varianza institucional que los caracteriza. Muchos de ellos, no obstante, fueron limitados en cuanto a su competencia o dispuestos de modo tal que no se presentan con la autonomía funcional que se espera de un órgano de supervisión.

A lo largo del presente trabajo se pudo observar que, por razones de diversa índole, los órganos garantes creados por cada espacio institucional no son homologables, en cuanto a sus características, a la AAIP. Tampoco las reglas de designación y remoción de sus autoridades se ajustan a lo establecido en el artículo 28, que dispone la realización de “un procedimiento de selección abierto, público y transparente que garantice la idoneidad del/la candidato/a”.

Las decisiones de cada sujeto obligado proponen un interesante debate en torno a la varianza institucional. Mientras que algunos optaron por convocar a un concurso público de antecedentes —con las implicancias y tiempos que requiere—, otros optaron por proponer al candidato y una posterior audiencia pública. Los que han instruido procesos de selección han sido acordes a la publicidad y a la apertura esperada a pesar de que, hasta el momento, solo la AAIP, el MPD, el MPF y el Consejo de la Magistratura han designado a sus titulares a cargo de la autoridad de aplicación en sus respectivas jurisdicciones.

El impacto de la varianza institucional en la implementación efectiva de la normativa constituye una hipótesis de trabajo interesante para una mayor investigación en el campo. Será imperioso avanzar en la identificación de las características, los recursos y los diseños institucionales de cada espacio para dimensionar su impacto en la implementación efectiva de la normativa. Sabemos que no todos los diseños institucionales generan los mismos resultados ni son igualmente eficaces para la implementación de políticas. En el caso de las instituciones encargadas de implementar normativas de acceso a la información, sus características, recursos y diseños pueden incidir en la manera en la que promueven el conocimiento del derecho, en las políticas de gestión documental y en los mecanismos para facilitar la accesibilidad a la información, por ejemplo. En resumen, las instituciones importan.

### 2. Unificación de criterios interpretativos

En un contexto de varianza institucional como el descrito, será fundamental diseñar políticas que permitan establecer criterios uniformes para la interpretación de la normativa, enmarcados siempre en estándares internacionales y respetuosos de los principios de necesidad y proporcionalidad establecidos en el sistema interamericano.

Vale recordar que la ley, en su artículo 24, inciso c, establece como función de la AAIP la de redactar y aprobar el Reglamento de Acceso a la Información Pública para todos los sujetos obligados, y en el mismo artículo, inciso k, genera la obligación de elaborar criterios orientadores. En esta línea, la AAIP avanzó en la elaboración de estos criterios a través de las resoluciones N° 4-E/2018 y N° 48-E/2018 como fue analizado oportunamente en este trabajo. Sin embargo, aún restan dos desafíos fundamentales: por un lado, la coordinación interinstitucional y, por el otro, la publicidad de lineamientos y criterios orientadores y la resolución de casos emblemáticos.

En relación a la primera de las políticas mencionadas, ya ha sido nombrada la creación de una mesa de coordinación de acceso a la información pública entre otras iniciativas encabezadas por el Ministerio de Interior. Sin dejar de celebrar estas iniciativas de coordinación del trabajo entre órganos garantes, la capacitación a responsables del acceso a la información, la creación de encuentros de conversación y promoción del derecho y la transparencia de la gestión pública, estos espacios son propios de las autoridades que la ley crea y no pueden/deben estar supeditados a otros órganos. Deben ser las autoridades en los distintos poderes quienes diseñen, regulen y coordinen el mecanismo, o en todo caso, quienes designen al coordinador. Todo esto en especial porque se trata de un momento de construcción de institucionalidad y, por lo tanto, de legitimidad del organismo. Como destacamos anteriormente, algunas de las actividades llevadas adelante por el Ministerio de Interior se solapan con las propias funciones que el marco jurídico le otorga a la AAIP,<sup>59</sup> que en consecuencia invaden su competencia. El rol que debe tomar la AAIP para guiar la implementación de la ley es clave tanto para fortalecer al órgano dentro del propio Poder Ejecutivo como para evitar la descentralización de sus funciones y tareas. La apuesta debe ser manifiesta en una coordinación interinstitucional, mas no en una rivalidad interinstitucional que dispute la competencia y jurisdicción de la AAIP, cuyo papel es protagonista y central en este tópico por sobre otros organismos de la Administración Pública.

En relación a la segunda de las políticas fundamentales, la AAIP es el organismo con más desarrollo en esta materia. El sitio web de la AAIP publica criterios orientadores, resoluciones y disposiciones.<sup>60</sup> Asimismo, según informa la AAIP en su sitio web, se realizan distintas capacitaciones a los responsables de acceso a la información pública tanto de organismos centralizados como descentralizados de la Administración Pública nacional.<sup>61</sup> A diferencia de este, ninguno de los otros organismos ha presentado, o por lo menos no disponen públicamente, informes de gestión. Además, no parece haber en los demás avances significativos respecto a la capacitación o al desarrollo de criterios interpretativos transversales –o si los hay, no parece haber información fácilmente accesible.

Quizás aquí deba destacarse como particularmente relevante el acuerdo suscripto entre los integrantes de la Mesa de Coordinación sobre Acceso a la Información Pública con el “objetivo de lograr la cooperación y coordinación entre las áreas de acceso a la información, garantizando el respeto de la independencia funcional y constitucional de cada órgano y poder”.<sup>62</sup> Resta, sin duda, analizar las instituciones “en movimiento”, identificar el modo en que cada una de ellas interpreta la normativa y la pone en práctica. Esto también abre una rica agenda de

<sup>59</sup> Ley N° 27.275, art. 24, inc. g y n, entre otros.

<sup>60</sup> No hay que dejar de destacar que la AAIP, hoy en día, cumple con el 100% de las obligaciones de transparencia activa que la ley demanda para ese organismo. Dicha información se puede encontrar en su sitio web institucional en la sección “Transparencia”, al igual que en el resto de los organismos públicos centralizados y, en algunos, descentralizados de la Administración Pública nacional.

<sup>61</sup> Según se puede apreciar en: <https://www.argentina.gob.ar/noticias/capacitacion-para-la-implementacion-de-transparencia-activa>, último acceso: 26 de agosto de 2019; <https://www.argentina.gob.ar/noticias/ampliando-la-implementacion-de-transparencia-activa>, último acceso: 26 de agosto de 2019.

<sup>62</sup> El acuerdo, a la fecha de hoy, no se encuentra disponible en el sitio web institucional de la AAIP para su visualización. La información al respecto puede encontrarse en: <https://www.argentina.gob.ar/noticias/acuerdo-para-avanzar-en-acceso-la-informacion-y-transparencia>, último acceso: 26 de agosto de 2019.

investigación tendiente a visualizar el impacto de la varianza institucional en la performance de los organismos.

Finalmente, en esta misma materia, otra dificultad será generar mecanismos de coordinación entre los diferentes estados provinciales. Nuestro país se encuentra organizado en un sistema federal en el que 24 jurisdicciones tienen la atribución de darse sus propias normativas. El derecho de acceso a la información ha sido reconocido de manera diferencial en cada una de ellas. De acuerdo a la Red Federal de Acceso a la Información Pública, hoy se cuenta con veinte provincias con algún tipo de normativa en la temática.<sup>63</sup> Esto no significa que el reconocimiento sea uniforme sino más bien lo contrario: cada jurisdicción ha reconocido el derecho con diferentes particularidades y salvedades. Es por esto que un desafío que surge de la normativa, de acuerdo a lo establecido en su artículo 36, es generar un espacio común de intercambio que promueva que cada distrito adopte las disposiciones de la ley N° 27.275. En este contexto, la creación del Consejo Federal para la Transparencia es una noticia alentadora. De acuerdo a la información brindada en la web de la AAIP, su objetivo se centra en la cooperación técnica y política en temas de transparencia pública e incluye en su agenda la unificación de criterios a nivel nacional y subnacional.<sup>64</sup> En este sentido, la federalización del derecho a saber, a través de las leyes correspondientes a cada provincia, necesitará del apoyo administrativo y técnico para consensuar miradas e interpretaciones en torno a la ley.

### **3. Política integral de gestión de la información pública: en busca de la aguja en el enjambre digital**

Un tema no menor y transversal a todos los sujetos obligados y particularmente relevante para las autoridades de control es el tema de gestión documental. La varianza institucional también tiene injerencia en esta temática, en tanto la naturaleza de la documentación varía de un poder a otro, y los sistemas de gestión y presupuestos para su implementación también varían.

Una política integral de la información no se agota en el texto normativo ni en los criterios orientativos. Una política integral deberá atender con especial atención a la gestión documental y contemplar todo el ciclo vital de los documentos, desde su producción hasta su archivo o eliminación. Esta planificación documental debe estar presente desde el momento mismo en que es producido un documento de modo tal que organice las etapas posteriores de su tratamiento, aspecto que facilitará no solo su sistematización y guarda sino también que permitirá garantizar su accesibilidad. Ante la eventual reforma a los instrumentos normativos que guían a la gestión documental debería tenerse en cuenta el rol asesor desde la AAIP.

Este tipo de desafíos tienen hoy una particular relevancia en el marco del avance de las TIC. La creación de documentos en formato electrónico pareciera que libera a los productores de información de la necesidad de evaluar la pertinencia de la eliminación periódica. Si bien es cierto que los bits ocupan menos lugar que el papel, la falta de consideración de la gestión documental en el gobierno electrónico genera nuevas complicaciones: imposibilidad de organizar los documentos, la superproducción documental sin criterio específico, entre otras cuestiones que –a la larga– dificultarán la accesibilidad de la información. Solo como ejemplo podría mencionarse la dificultad de acceder a un documento sin el número específico asociado en el sistema de Gestión Documental Electrónica

<sup>63</sup> Para ver más, <http://www.redfederalaip.com.ar>, último acceso: 26 de agosto de 2019.

<sup>64</sup> El Consejo Federal para la Transparencia ya cuenta con tres reuniones desde su creación. Las actas pueden encontrarse en: <https://www.argentina.gob.ar/aaip/consejo-federal-para-la-transparencia>, último acceso: 26 de agosto de 2019.

(GDE),<sup>65</sup> de acuerdo a lo relatado por funcionarios del Estado Nacional.

La implementación efectiva de la Ley de Acceso a la Información Pública en la era digital propone un cambio de paradigma en la gestión documental, que debe ir acompañada no solo de inversiones tecnológicas en la gestión y procesamiento de la información, sino también de la conformación de una comunidad multidisciplinaria que permita articular conocimiento normativo, tecnológico-informático y experiencia en archivos. Nuevamente, las desigualdades estructurales en la capacidad presupuestaria y organizacional pueden constituir una nueva capa en el desafío de la implementación efectiva de la normativa. Sin una política integral, identificar documentos para su provisión al público será como encontrar una aguja en un enjambre digital.

## IX. Conclusiones

Durante más de dieciséis años, Argentina vivió una intensa discusión y una serie de fracasos a la hora de sancionar un marco jurídico que dé contenido al derecho de acceso a la información pública. La ley N° 27.275 puso fin a este largo pero luminoso camino. Hasta aquí se analizó el desarrollo de la implementación respecto a los órganos garantes en el ámbito de los sujetos obligados a casi su segundo aniversario de entrada en vigencia. Este análisis permitió vislumbrar como primera medida que existen avances en todos los frentes, aunque en muy distintos grados y medidas. Resulta alentador que en la actualidad, por lo menos en lo formal, todas las autoridades de aplicación hayan sido creadas y estén en condiciones de empezar a funcionar. También resulta alentador que los diversos sujetos obligados hayan comenzado a recorrer un camino, aunque corto por el momento, hacia la transparencia activa y la publicidad. Persisten, sin embargo, diversos desafíos que a nivel institucional complejizan el cumplimiento de las disposiciones y las obligaciones establecidas por la ley, y que por consiguiente merecen mayor reflexión y acción.

---

<sup>65</sup> Desde el año 2016, y a través del decreto N° 561/2016, se aprobó la implementación del sistema de Gestión Documental Electrónica el cual es un sistema digital integrado de caratulación, numeración, seguimiento y registro de movimientos de todas las actuaciones y de los expedientes de la Administración Pública nacional. Para ver más, <https://www.argentina.gob.ar/modernizacion/administrativa/gde>, último acceso: 26 de agosto de 2019.