

---

# Summa de doctrina

Órgano Garante del Derecho de  
Acceso a la Información

---



27 de agosto de 2018  
Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires  
Av. Martín García 346, Ciudad Autónoma de Buenos Aires

El siguiente documento recoge la doctrina del Órgano Garante del Derecho de Acceso a la Información emanada de las resoluciones a los reclamos interpuestos ante él para el primer semestre de actuación comprendido entre los meses de febrero y agosto de 2018.



## Índice

VOCES	7
<b>1. CUESTIONES DE FORMA</b>	<b>9</b>
1.1. Cómputo de los Plazos del Artículo 10 de la Ley N°104 (T.S. Ley N°5.784). Recepción de la Solicitud por la Administración [Artículo 3, Inciso A),	9
1.1.1. Síntesis	9
1.1.2. Doctrina	9
1.1.3. Resoluciones	12
1.2. Modificación del objeto de la solicitud de información en el reclamo. Inadmisibilidad del reclamo. Admisibilidad parcial del reclamo.	12
1.2.1. Síntesis	12
1.2.2. Doctrina	13
1.2.3. Resoluciones	13
1.3. Modificación del sujeto de la solicitud de información en el reclamo. Redirección del reclamo al sujeto obligado	13
1.3.1. Síntesis	13
1.3.2. Doctrina	14
1.3.3. Resoluciones	14
1.4. Interpretación del objeto y base de un reclamo por el Órgano Garante	15
1.4.1. Síntesis	15
1.4.2. Doctrina	15
1.4.3. Resoluciones	16
1.5. Interpretación de una reiteración o de un encadenamiento de solicitudes de información	16
1.5.1. Síntesis	16
1.5.2. Doctrina	16
1.5.3. Resoluciones	18
1.6. Pedidos ajenos al derecho de acceso a la información pública	18
1.6.1. Síntesis	18
1.6.2. Doctrina	18
1.6.3. Resoluciones	21
1.7. Calificación de las solicitudes de información como abusivas o vejatorias. Posibilidad de rechazar reclamos reiterativos de solicitudes de información ya contestadas sin solución de tiempo.	21
1.7.1. Síntesis	21
1.7.2. Doctrina	21

1.7.3.	Resoluciones	22
1.8.	Inexistencia de una instancia de réplica y contrarréplica en el marco del procedimiento de reclamo habilitado por la Ley N°104 (t.s. Ley N°5.784).	23
1.8.1.	Síntesis	23
1.8.2.	Doctrina	23
1.8.3.	Resoluciones	24
1.9.	Irrelevancia de la existencia de mecanismos alternativos para acceder a la información solicitada	24
1.9.1.	Síntesis	24
1.9.2.	Doctrina	25
1.9.3.	Resoluciones	26
1.10.	Rechazo del reclamo por satisfacción de la pretensión original del solicitante. Devenir abstracto del reclamo. Artículo 34 de la Ley N°104 (t.s. Ley N°5.784). Artículo 35 de la Ley N°104 (t.s. Ley N°5.784)	26
1.10.1.	Síntesis	26
1.10.2.	Doctrina	26
1.10.3.	Resoluciones	27
1.11.	Homologación de un acuerdo de entrega alcanzado por las partes durante el trámite de un proceso. Acuerdo de entrega de parte de la información adeudada con fecha posterior al vencimiento para la resolución del reclamo	27
1.11.1.	Síntesis	27
1.11.2.	Doctrina	28
1.11.3.	Resoluciones	28
2.	<b>Cuestiones de Fondo</b>	<b>29</b>
2.1.	Derecho de toda persona de solicitar información pública. Innecesidad de la acreditación de un derecho subjetivo, interés legítimo o razones que motiven o funden el ejercicio del derecho de acceso a la información pública.	29
2.1.1.	Síntesis	29
2.1.2.	Doctrina	29
2.1.3.	Resoluciones	34
2.2.	Acceso gratuito a la información pública. Interpretación del artículo 8 de la Ley N°104 (t.s. Ley N°5.784). Entrega de copias	35
2.2.1.	Síntesis	35
2.2.2.	Doctrina	36
2.2.3.	Resoluciones	37
2.3.	Diferenciación entre una solicitud de ser «informado» y de «recibir copias». Obligación de entregar copias donde sea necesario para un cumplimiento adecuado del derecho de acceso a la información pública	37
2.3.1.	Síntesis	37
2.3.2.	Doctrina	38

2.3.3.	Resoluciones	39
2.4.	Obligación de fundamentar la aplicación de una excepción en caso de denegatoria de una solicitud de acceso a la información. Artículos 5 y 13 de la Ley N°104 (t.s. Ley N°5.784). Obligación adjunta de demostrar la imposibilidad de disociación de la información protegida. Artículo 7 de la Ley N°104 (t.s. Ley N°5.784)	39
2.4.1.	Síntesis	39
2.4.2.	Doctrina	40
2.4.3.	Resoluciones	47
2.5.	Denegatoria de la información por no contar con la información requerida. Insuficiencia de una declaración de incompetencia para eximirse de producir la información solicitada. Obligación de producir información. Artículos 5 y 13 de la Ley N°104 (t.s. Ley N°5.784). Casos especiales.	48
2.5.1.	Síntesis	48
2.5.2.	Doctrina	49
2.5.3.	Resoluciones	52
2.6.	Aplicación de la excepción del artículo 6, inciso c), de la Ley N°104 (t.s. Ley N°5.784).	53
2.6.1.	Síntesis	53
2.6.2.	Doctrina	53
2.6.3.	Resoluciones	53
2.7.	Aplicación de la excepción del artículo 6, inciso e), de la Ley N°104 (t.s. Ley N°5.784)	54
2.7.1.	Síntesis	54
2.7.2.	Doctrina	55
2.7.3.	Resoluciones	58



# Voces



## Cuestiones de forma

Cómputo de plazos - Recepción de la solicitud - Modificación del objeto de la solicitud - Modificación del sujeto de la solicitud - Admisión parcial del reclamo - Interpretación del objeto del reclamo - Encadenamiento o reiteración de solicitudes - Pedidos ajenos al derecho de acceso a la información pública - Solicitudes abusivas o vejatorias - Reclamos reiterativos - Réplica y contrarréplica en el procedimiento - Mecanismos alternativos de acceso a la información - Rechazo del reclamo por satisfacción de la pretensión del solicitante - Devenir abstracto del reclamo - Acuerdo de entrega de información

## Cuestiones de fondo

Innecesaridad de acreditar un derecho subjetivo - Innecesaridad de acreditar un interés legítimo - Innecesaridad de motivar una solicitud de información - Acceso gratuito a la información pública - Solicitud de copias - Diferencia entre ser informado y recibir copias - Obligación de entregar copias - Obligación de fundamentar la interposición de una excepción - Obligación de demostrar la imposibilidad de disociación - Denegatoria de la información por no contar con la información requerida - Obligación de producir información - Aplicación del Artículo 6 inciso C - Aplicación del Artículo 6 inciso E



## 1. CUESTIONES DE FORMA

### 1.1. Cómputo de los Plazos del Artículo 10 de la Ley N°104 (T.S. Ley N°5.784). Recepción de la Solicitud por la Administración [Artículo 3, Inciso A), de la Ley N°104 (T.S. Ley N°5.784)]

#### 1.1.1. Síntesis

El Órgano Garante entiende que el cómputo de los plazos dispuestos por el artículo 10 de la Ley N°104 (t.s. Ley N°5.784), que lee:

Artículo 10- Plazo: Toda solicitud de información requerida, en los términos de la presente ley, deberá ser satisfecha en un plazo no mayor de quince (15) días hábiles. El plazo se podrá prorrogar por única vez en forma excepcional por otros diez (10) días hábiles. En su caso, el sujeto requerido deberá comunicar al/la solicitante y a la autoridad de aplicación antes del vencimiento del plazo de quince (15) días hábiles.

comienza desde la recepción de la solicitud de información por la Administración para el caso de los supuestos cubiertos por el artículo 3, inciso a), de la Ley N°104 (t.s. Ley N°5.784) y a través de los medios habilitados por el Decreto N°260/GCABA/17 en su reglamentación al artículo 9 de la Ley N°104 (t.s. Ley N°5.784). Básicamente: el plazo para contestar la solicitud de información y para interponer la prórroga no se computa desde que la solicitud es recibida por el órgano efectivamente competente para contestarla<sup>1</sup>, sino que, al contrario, el plazo corre desde el ingreso en los canales habilitados a tal efecto en la reglamentación del artículo 9 de la Ley N°104 (t.s. Ley N°5.784) efectuada por el Decreto N°260/GCABA/1.

#### 1.1.2. Doctrina

##### 1.1.2.1. Resolución N°6/OGDAI/2018

Así, ha expresado en el Informe N°14196076/OGDAI/2018, adjunto e integral de la Resolución N°6/OGDAI/2018, ambos del 18 de mayo de 2018, que:

En lo pertinente, el artículo 10 de la Ley N°104 (t.s. Ley N°5.784) dispone:

Artículo 10- Plazo: Toda solicitud de información requerida, en los términos de la presente ley, deberá ser satisfecha en un plazo no mayor de quince (15) días hábiles. El plazo se podrá prorrogar por única vez en forma excepcional por otros diez (10) días hábiles. En su caso, el sujeto

---

<sup>1</sup> Cf. Artículos 10 y 11 de la Ley 27.275. El Artículo 10 dispone “[t]ramitación. Si la solicitud se refiere a información pública que no obre en poder del sujeto al que se dirige, éste la remitirá, dentro del plazo improrrogable de cinco (5) días, computado desde la presentación, a quien la posea, si lo conociera, o en caso contrario a la Agencia de Acceso a la Información Pública, e informará de esta circunstancia al solicitante” y el Artículo 11: “[p]lazos. Toda solicitud de información pública requerida en los términos de la presente ley debe ser satisfecha en un plazo no mayor de quince (15) días hábiles. El plazo se podrá prorrogar en forma excepcional por otros quince (15) días hábiles de mediar circunstancias que hagan razonablemente difícil reunir la información solicitada.

En su caso, el sujeto requerido debe comunicar fehacientemente, por acto fundado y antes del vencimiento del plazo, las razones por las que hace uso de tal prórroga. El peticionante podrá requerir, por razones fundadas, la reducción del plazo para responder y satisfacer su requerimiento”.

requerido deberá comunicar al/la solicitante y a la autoridad de aplicación antes del vencimiento del plazo de quince (15) días hábiles.

Por su parte, el artículo 22, inciso e), apartado 3 de la Ley de Procedimientos Administrativos de la Ciudad de Buenos Aires (t.c. Ley N°5.666) dispone, en lo que hace a los plazos, que:

Artículo 22 – Principios del procedimiento administrativo. El procedimiento administrativo antes los órganos y entes mencionados en el Artículo 1° se ajustará a los siguientes requisitos:

[...]

e) Los plazos. En cuanto a los plazos:

[...]

3- Se computarán a partir del día siguiente a la notificación. Si se tratare de plazos relativos a actos que deban ser publicados regirá lo dispuesto por el Artículo 2 del Código Civil.

Este Órgano Garante y la Dirección General de Seguimiento de Órganos de Control y Acceso a la Información establecen como criterio, que la interpretación conjunta de ambos artículos implica que el plazo para responder a una solicitud de información se computa desde su recepción por la Administración Pública centralizada, *en general, y no por el sujeto obligado al que pueda estar particularmente dirigida*. Ello en atención a las siguientes consideraciones.

En primer lugar, en vista de que el Estado, constituido en este caso por la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, es una sola y única persona jurídica de carácter público<sup>2</sup>, y lo mismo puede afirmarse de la Administración Pública centralizada en sí, cuya personalidad se subsume en la del Estado<sup>3</sup>, independientemente de que su funcionamiento se dé a través de órganos, por lo que el plazo corre, por ende, desde que ella, en general, *se informa y notifica de la existencia de una solicitud de información a través de su recepción por un órgano dado, independientemente de que luego deba ser remitida al órgano competente para su contestación efectiva*. La Administración no puede alegar que no se ha notificado de la existencia de una solicitud de información *en vista de que no fue todavía recibida por el órgano correspondiente*. Lo contrario implica disociar al órgano de la entidad que integra y cuya voluntad manifiesta y asignarle una personalidad jurídica de la que carece o la inconsistencia de afirmar que la Administración en sí considerada se anoticia en momentos distintos de lo mismo<sup>4</sup>. La Administración Pública centralizada es un sujeto de derecho único: no puede, por ende, en un acto, a través de un órgano, recibir y anoticiarse de la existencia de una solicitud de información y luego, a través de otro acto, realizado por otro órgano distinto, contar el plazo *como si* el conocimiento de la Administración de la solicitud recién ocurriera a partir de la notificación por este segundo órgano. En síntesis: la Administración Pública centralizada, en la medida en que es una persona jurídica única, toma conocimiento, se

---

<sup>2</sup> En este sentido, el artículo 146, inciso a), del Código Civil y Comercial de la Nación, que dispone: “[p]ersonas jurídicas públicas. Son personas jurídicas públicas: a) el Estado nacional, las Provincias, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, los municipios, las entidades autárquicas y las demás organizaciones constituidas en la República a las que el ordenamiento jurídico atribuya ese carácter”.

<sup>3</sup> Afirma Marienhoff: “[c]onsiderada como uno de los órganos esenciales del Estado, vale decir, como integrante del “Poder Ejecutivo” [...], la Administración carece de personalidad: en ese ámbito, la personalidad no le incumbe a la Administración, ni a alguno de los otros dos “poderes” (Legislativo y Judicial), sino al Estado. La personalidad de la “Administración” va subsumida en la del “Estado”. Trátase de la Administración centralizada o general.” (p. 360, §97) y “[l]a Administración Pública, considerada como sujeto activo de potestades administrativas, siempre es —en definitiva— una persona jurídica, ya se trate de la Administración central, en cuyo supuesto su personalidad subsumese en la del Estado...” (p. 365, §99), en Marienhoff, Miguel S., *Tratado de Derecho Administrativo. Tomo I. Teoría General*, 5<sup>ta</sup> ed., Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 1992, pp. 360 y 365, §§97 y 99.

<sup>4</sup> En contra de la teoría del órgano que entiende al órgano estatal como al propio Estado; ya que si un órgano que integra y es el Estado toma conocimiento de una determinada situación o acto (en el caso, la solicitud de información), no sería coherente alegar, al mismo tiempo, que el Estado recién está informado de la situación o acto recién cuando otro de sus órganos lo recibe. Véase Balbín, Carlos F., *Manual de Derecho Administrativo*, 3<sup>ra</sup> ed. actualizada y ampliada, Ciudad Autónoma de Buenos Aires: La Ley, 2015, pp. 245-246, 259-261; Marienhoff, Miguel S., *Tratado de Derecho Administrativo. Tomo I. Teoría General*, 5<sup>ta</sup> ed., Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 1992, pp. 536, 538-539, §§169 y 171.

*notifica*, de la existencia de una solicitud de información *con su ingreso en los canales habilitados a tal efecto en la reglamentación del artículo 9 de la Ley N°104 (t.s. Ley N°5.784) efectuada por el Decreto N°260/GCABA/17<sup>5</sup>*, y, concordantemente, en una interpretación armónica del artículo 10 de la Ley N°104 (t.s. Ley N°5.784) y del artículo 22, inciso e), apartado 3, de la Ley de Procedimientos Administrativos de la Ciudad de Buenos Aires, el plazo de *quince días para contestar o interponer la prórroga comienza a computarse a partir del día siguiente a dicha recepción de la solicitud de información*.

En segundo lugar, por cuanto dicho criterio es el que mejor se compadece con las interpretaciones literal, teleológica y sistémica del artículo 10 de la Ley N°104 (t.s. Ley N°5.784). En este sentido, en primer lugar, es de notar que el artículo 10 de la Ley N°104 (t.s. Ley N°5.784) no expresa que el plazo se computa desde su recepción por el sujeto obligado al que corresponde contestar la afirmación<sup>6</sup>, sino que “[t]oda solicitud de información requerida, en los términos de la presente ley, deberá ser satisfecha en un plazo no mayor de quince (15) días hábiles” (énfasis añadido). La disposición es así tajante, e impone una obligación positiva desde la perspectiva de la persona cuyo derecho a la información es tutelado. Interpuesta la solicitud, ésta *debe ser satisfecha* en un plazo no mayor a quince días; no puede de este modo sostenerse que la solicitud puede ser recibida por la Administración y luego transitar durante días, semanas o incluso meses hasta llegar al órgano correspondiente para recién ahí comenzar a computarse el plazo para su requerimiento. Menos aún puede sostenerse, en vista de los principios de *máxima premura y de eficiencia* que deben regir este procedimiento, que, ante los términos literales de la norma, ésta pueda ser interpretada para sostener que la solicitud puede ser recibida por la Administración y que el plazo recién comienza a correr días, semanas o meses después cuando el órgano correspondiente recibe la solicitud de información (o decide anoticiarse de ella) y que éste puede, además, interponer tras ese retraso una prórroga que debe ser excepcional.

Tomando esto último, entonces, notamos que, además, esta interpretación es la que mejor articula los fines y principios que nutren la Ley N°104 (t.s. Ley N°5.784). El propósito de la norma es asegurar a los ciudadanos el acceso *oportuno* a la información pública, imponiendo severas restricciones a las posibilidades dilatorias de la Administración Pública —artículos 1, 2, 6 y 10 de la Ley N°104 (t.s. Ley N°5.784)—. Los principios que la rigen incluyen el principio de *máxima premura y de eficiencia* —artículo 2, Ley N°104 (t.s. Ley N°5.784)—, que imponen a la Administración el deber de publicar la información con la máxima celeridad posible y en tiempos compatibles con la preservación de su valor (según la definición del artículo 1 de la Ley Nacional N°27.275 de Acceso a la Información Pública) y con el dispendio mínimo necesario de tiempo y recursos, tanto para la Administración como para el *administrado*, lo que veda obstaculizaciones o dilaciones innecesarias. Finalmente, tanto el propio artículo 10 como los artículos 11, 32 y 34 de la Ley N°104 (t.s. Ley N°5.784) señalan y apuntan al hecho de que la ley pretende reducir al mínimo las dilaciones y asegurar un procedimiento breve que no esté sujeto al arbitrio de la Administración: los plazos son breves y tajantes, y la posibilidad de prórroga se reduce al mínimo. A ellos deben agregarse el principio de *celeridad, economía, sencillez y eficacia* en los trámites que rige de modo general a todo procedimiento administrativo (artículo 22, inciso b), de la Ley de Procedimientos Administrativos de la Ciudad de Buenos Aires), y el derecho de toda persona a ver de-

---

<sup>5</sup> “Artículo 9°.- *Formalidad. El ingreso de las solicitudes de información pública en el marco de la Ley N° 104 deberán hacerse exclusivamente en la Mesa General de Entrada, Salidas y Archivo; Mesa de Entrada de la Autoridad de Aplicación, las Ventanillas Únicas de la Ciudad, las mesas de atención de las Comunas o por las vías electrónicas y otras vías habilitadas por la Autoridad de Aplicación con este fin. Recibida la solicitud de acceso a información, se le otorgará al peticionante constancia de la misma*”.

<sup>6</sup> En contraste, por ejemplo, con el caso de España, donde la Ley 19/2013, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, dispone, en su artículo 20, inciso 1, que “[l]a resolución en la que se conceda o deniegue el acceso deberá notificarse al solicitante y a los terceros afectados que así lo hayan solicitado en el plazo máximo de un mes desde la recepción de la solicitud por el órgano competente para resolver” (énfasis añadido); y con el caso de la propia ley nacional, Ley N°27.275, cuyo decreto reglamentario, Decreto N°206/2017, dispone, para el caso del cómputo de plazos según el artículo 11, que “[e]l plazo se computará desde el momento en que la solicitud fuera recibida por el sujeto obligado que cuente con la información pública requerida” (énfasis añadido).

terminado y asegurado su derecho en un plazo *razonable* mediante un trámite *sencillo y rápido* (arts. 7 inc. 8 y 25 de la Convención Americana de los Derechos Humanos, y art. 14.3.c. del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, incorporados al ordenamiento constitucional por el artículo 75 inciso 22 de la Constitución Nacional). Concordantemente, resulta sistémica y teleológicamente incoherente interpretar el artículo 10 de la Ley N°104 (t.s. Ley N°5.784) en un sentido dilatorio que deja el cómputo de los plazos al arbitrio de los canales burocráticos de la Administración y traslada el costo de dicha espera a la persona del solicitante. Los principios y fines que ordenan la Ley N°104 (t.s. Ley N°5.784) son determinantes: la ley debe ser interpretada en el sentido de asegurar la mayor celeridad a los trámites y procedimientos que ordena. De este modo, no puede entenderse que el plazo para contestar la solicitud de información y para interponer la prórroga *se compute desde que la solicitud es recibida por el órgano efectivamente competente para contestarla* sino que, al contrario y como ya se manifestó, debe entenderse que el plazo *corre desde el ingreso en los canales habilitados a tal efecto en la reglamentación del artículo 9 de la Ley N°104 (t.s. Ley N°5.784) efectuada por el Decreto N°260/GCABA/17*, independientemente del tiempo que insuman luego los canales internos para llevar dicha solicitud efectivamente a manos del órgano competente para contestarla.

### 1.1.3. Resoluciones

La solución es receptada en:

1. La Resolución N°6/OGDAI/2018, del 18 de marzo de 2018, y su Informe adjunto.

## 1.2. Modificación del objeto de la solicitud de información en el reclamo. Inadmisibilidad del reclamo. Admisibilidad parcial del reclamo.

### 1.2.1. Síntesis

El Órgano Garante considera que es improcedente toda modificación del objeto de la solicitud de información original en un reclamo o en presentaciones posteriores efectuadas durante el trámite del reclamo. El reclamo debe versar sobre la misma solicitud que tiene de base, i.e., el contenido de lo reclamado en el reclamo debe coincidir y ser idéntico con el contenido de los requerimientos de información de la solicitud de información originales, que hacen de base al reclamo en tanto no fueron contestados o fueron contestados inadecuadamente. El solicitante no puede —salvando una interpretación razonable en atención a los principios de buena fe y de informalismo— ampliar, modificar o de cualquier otro modo alterar la solicitud original en su reclamo para presentar una solicitud de información distinta. El corolario obligado de ello es que la revisión efectuada por el Órgano Garante en el marco del reclamo se limita a verificar si la solicitud de información original ha sido o no satisfecha completa y concretamente, sea en la respuesta original o a través de las sucesivas presentaciones producidas en el trámite del procedimiento; y que toda ampliación, modificación o cualquier otro tipo de alteración de la solicitud del objeto de la solicitud de información en el reclamo o durante el trámite del procedimiento no será admitida por improcedente. En esos casos, sólo se hará lugar al reclamo de modo parcial, en lo que hace al objeto de la solicitud original de información.

## 1.2.2. Doctrina

### 1.2.2.1. Resolución N°7/OGDAI/2018

Así, este Órgano Garante ha expresado en el Informe N°14442390/OGDAI/2018, adjunto e integral de la Resolución N°7/OGDAI/2018, que:

...el reclamo habilitado por el artículo 32 de la Ley N°104 (t.s. Ley N°5.784) lo es a los fines de resolver una denegación tácita o expresa de una solicitud de información realizada en los términos del artículo 9 de la misma ley y en relación al objeto estricto de esa solicitud. No puede ampliarse o modificarse en esta segunda instancia revisora el rango de la información que se solicita, toda vez que ello implica, en esencia, reclamar por aquello que no se solicitó y que el sujeto obligado no tuvo oportunidad de proveer o denegar. En el mismo sentido, resulta inadmisibile una ampliación o modificación en la solicitud de información que es objeto del trámite toda vez que ello implica una desvinculación entre los distintos procesos cursados. Queda así, por un lado, la solicitud de información relativa a un objeto específico, y, por el otro, el reclamo por una determinada información distinta que es una solicitud de información diferente que ha sido equivocadamente cursada contra el Órgano Garante del Derecho de Acceso a la Información y no contra el sujeto obligado pertinente. Finalmente, el Órgano Garante es, por propia disposición legal, una instancia *revisora* de la *denegatoria* o del *incumplimiento de otras obligaciones bajo la ley* (artículo 32 Ley N°104 (t.s. Ley N°5.784), *in fine*), por lo que no le corresponde expedirse sobre aquello que *no se ha denegado* o *tenido oportunidad de incumplir*. Concordantemente, por lo expuesto, la discordancia existente entre lo solicitado inicialmente y lo reclamado debe ser resuelta, necesariamente, mediante la inadmisibilidad de aquello que no fuera objeto de la solicitud inicial.

[...]

Por lo expuesto, entonces, el reclamo sólo puede ser admitido parcialmente en relación a aquello que era objeto de la solicitud de información *inicial* y que es *base del reclamo*, desechándose aquello que constituye una *ampliación y articulación de una solicitud de información distinta*.

## 1.2.3. Resoluciones

Esta postura es receptada en las resoluciones:

1. Resolución N°7/OGDAI/2018, del 22 de mayo de 2018;
2. La Resolución N°12/OGDAI/2018, del 2 de agosto de 2018.

## 1.3. Modificación del sujeto de la solicitud de información en el reclamo. Redirección del reclamo al sujeto obligado

### 1.3.1. Síntesis

El Órgano Garante entiende que, en el caso en que un solicitante modifique en su reclamo el sujeto al que se dirige en relación a la solicitud de información dada, el reclamo debe entenderse como dirigido al sujeto obligado original. Esto es, si un solicitante dirige un reclamo a un sujeto distinto al que

dirigió la solicitud de información original que hace de base al reclamo, en principio, el reclamo debe entenderse dirigido al sujeto obligado de la solicitud original.

### 1.3.2. Doctrina

#### 1.3.2.1. Resolución N°13/OGDAI/2018

Así, ha especificado, en el Informe N°21186974/OGDAI/2018, adjunto de la Resolución N°13/OGDAI/2018, ambos del 3 de agosto de 2018, que:

[En el caso de un cambio de sujeto en un reclamo y en relación a una solicitud de información dada,] de autorizarse sin más el cambio de sujeto, se convalidarían supuestos insostenibles: por un lado, el caso implicaría reclamar contra quien no ha tenido la oportunidad de contestar adecuadamente la solicitud de información; y, por el otro, de modo más absurdo aún, el reclamo pretendería la revisión de una contestación, denegatoria o silencio que no ha existido, puesto que la contestación, denegatoria o silencio por la que *efectivamente* se reclama emanó, en realidad, de un sujeto distinto. En este último punto, el reclamo pierde, en la hipótesis atacada, uno de sus requisitos esenciales, puesto que el artículo 33 de la Ley N°104 (t.s. Ley N°5.784) requiere que se identifique al sujeto obligado que ha contestado insuficiente o inadecuadamente, denegado u omitido entregar la información y que se provea la respuesta otorgada, si la hubo. En la hipótesis prevista, el reclamo carece de tal base, puesto que identifica a un sujeto obligado que no ha sido requerido concretamente. Así, a modo de ejemplo, si el reclamo se pretende contra el sujeto A cuando la solicitud de información fue cursada a B, *no existe solicitud de información cursada contra A* que haga de base al reclamo. Ello sin perjuicio, en términos prácticos, de una solución distinta para situaciones excepcionales que, de modo justificado, puedan requerir un cambio de sujeto, como sucedería con casos complejos en los que se ven involucradas numerosas solicitudes de información a distintas dependencias de un mismo órgano, siendo todas ellas sujetos obligados, y donde la respuesta proviene de modo unificado del superior jerárquico de dichas dependencias, lo que podría dar lugar, en ciertas circunstancias, a un reclamo unificado contra el superior jerárquico<sup>7</sup>.

En función de lo expuesto, entonces, debe considerarse, en respeto al principio de *informalismo* y de actuación de *buena fe* frente al solicitante, que el reclamo ha sido dirigido frente y ante el sujeto obligado que contestó efectivamente la solicitud, y que es la contestación *de este sujeto obligado* y su actuar los que deben revisarse. Ello porque no puede imponerse al solicitante como obstáculo formal al ejercicio de su derecho de acceso a la información que determine correctamente el sujeto obligado ante el que debe reclamar, cercenando el ejercicio de su derecho en virtud de un requisito formal ineludible —lo que sería contrario a los principios receptados por la Ley N°104 (t.s. Ley N°5.784) y el artículo 10 de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires—; y tampoco escapa a este Órgano que los solicitantes, ante la ausencia de respuesta y en la búsqueda de una solución a su problema, puedan decidir remitir el reclamo contra el superior jerárquico del sujeto obligado ante el que requirieron la información. La aclaración es, así, de carácter pedagógico, y corresponde por ende al Órgano Garante, concorde las buenas prácticas administrativas, subsanar el caso y, salvando situaciones excepcionales y justificadas que puedan tornar procedente el cambio de sujeto, proceder a remitir al sujeto al que estuvo dirigida la solicitud de información el reclamo para que pueda evaluarlo y proceder a emitir su descargo.

### 1.3.3. Resoluciones

La solución es receptada en:

1. La Resolución N°13/OGDAI/2018, del 3 de agosto de 2018.

---

<sup>7</sup> Algo similar a lo que ocurrió en el caso resuelto mediante la Resolución N°6/OGDAI/2018, del 18 de mayo de 2018, y su informe adjunto e integral, el Informe N°14196076/OGDAI/2018, ambos publicados en el Boletín Oficial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires N°5.381 del 28 de mayo de 2018.

## 1.4. Interpretación del objeto y base de un reclamo por el Órgano Garante

### 1.4.1. Síntesis

Como consecuencia directa de que no corresponde la modificación del objeto de la solicitud de información original por medio del reclamo y que, a la vez, debe privilegiarse la buena fe y el informalismo para con el solicitante, este Órgano Garante entiende que le corresponde determinar, en la mejor medida de lo posible, el objeto y base del reclamo, evitando ampliaciones o modificaciones pero, a la vez, buscando preservar el derecho del solicitante, sin permitir que una falta de claridad obstaculice el trámite y el ejercicio del derecho de acceso a la información.

### 1.4.2. Doctrina

#### 1.4.2.1. Resolución N°6\OGDAI\2018

Así, en el Informe N°14196076/OGDAI/2018, adjunto e integral de la Resolución N°6/OGDAI/2018, ambos del 18 de mayo de 2018, ante la ausencia de especificación concreta de la causal de interposición del reclamo, el Órgano Garante expresó que:

Como ya fuera expresado, el 5 de julio de 2018 se notificó al Sr. Gentili de la recepción de su reclamo y se le informó la interpretación hecha por este Órgano Garante del objeto de su reclamo. Dicha interpretación aclaratoria del objeto del reclamo fue requerida con el fin de garantizar una correcta tramitación del reclamo en los términos dispuestos por los principios de *eficiencia*, *in dubio pro petitor* y *buena fe* impuestos por el artículo 2 de la Ley N°104 (t.s. Ley N°5.784), bajo el entendimiento de que no es procedente la ampliación del objeto de la solicitud de información que hace de base al reclamo<sup>8</sup>, y en vista de que no surgía de modo claro y determinado la información requerida ni de la solicitud de información del 4 de junio de 2018 en sí considerada y de modo aislado ni del reclamo en cuestión. Concordantemente, en lo pertinente, este Órgano Garante interpretó e interpreta que el objeto de la solicitud de información del 4 de junio de 2018 coincide con el objeto de la solicitud de información del 22 de enero de 2018, vid., que se “[r]emita copia de la propuesta completa presentada por SBASE ante el Juzgado 2 Secretaría 3 del fuero Contencioso Administrativo y Tributario de la Ciudad (Expediente N°A769846/2016/O)” y que por tanto ella es la información cuya remisión se solicita en el punto 3° del petitorio del reclamo, vid., “[s]e ordene a SBASE la remisión, en soporte informático y abierto, de toda la documentación solicitada”.

Dicha interpretación se fundamenta en el relato hecho por el solicitante de los antecedentes procesales en el reclamo del 4 de junio de 2018, la evolución cronológica de la solicitud de información de acuerdo con los antecedentes mentados, y la referencia explícita a la solicitud de información del 22 de enero de 2018 hecha en la solicitud de información del 4 de junio de 2018, que es base del reclamo, de la que debe deducirse, en una interpretación de *buena fe* y *efectiva* de las solicitudes de información del reclamo en atención al artículo 2 de la Ley N°104 (t.s. Ley N°5.784), la identidad entre la solicitud de información del 4 de junio de 2018 —que requiere “...copia de la documentación elaborada por vuestro organismo [Subterráneos de Buenos Aires S.E. (SBASE)] y presentada ante la Justicia de la Ciudad, en el expediente judicial en el que tramita la acción de amparo por deficiencias en el cumplimiento de la normativa de accesibilidad de personas con movilidad reducida”— y la solicitud de información del 22 de enero de 2018 —que requiere que se “[r]emita copia de la propuesta completa presentada por SBASE ante el Juzgado 2 Secretaría 3 del fuero Contencioso Administrativo y Tributario de la Ciudad (Expediente N°A769846/2016/O)”—. A ello se agrega que el Sr. Gentili expresa en su reclamo que, ante la respuesta insatisfactoria del 12 de marzo de 2018, el 4 de junio de 2018 “...volvimos a reiterar nuestro pedido...”, y que este Órgano Garante ya ha considerado que:

---

<sup>8</sup> Como se explicó en el Informe N°14442390/OGDAI/2018, adjunto de la Resolución N°7/OGDAI/2018, ambos del 22 de mayo de 2018, publicados en el Boletín Oficial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires N°5.384 del 31 de mayo de 2018.

[1] la palabra “reiteración” tiene una única acepción: “[v]olver a decir o hacer algo”, es el acto de reproducir o repetir lo dicho o actuado. En este sentido, este Órgano Garante opina que la expresión de una reiteración de una solicitud de información en otra u otras implica la recuperación de su contenido y sus consultas en la solicitud que reitera. El encadenamiento de reiteraciones de solicitudes de distintas fechas en sucesivas solicitudes de información genera, de este modo, una cadena de solicitudes de información donde el contenido y consultas de las solicitudes anteriores debe entenderse reproducido en las posteriores.<sup>9</sup>

Dicha interpretación fue, a su vez, confirmada por el Sr. Gentili al contestar la notificación de recepción del reclamo, expresando que:

...efectivamente la información que estamos solicitando, y por la cual nos vimos obligados a recurrir ante el Órgano Garante a su cargo, es efectivamente “copia de la propuesta completa presentada por SBASE ante el Juzgado 2 Secretaría 3 del fuero Contencioso Administrativo y Tributario de la Ciudad (Expediente N°A769846/2016/O)”. Asimismo, esa es la información cuya remisión se solicita en el punto 3° del petitorio de mi reclamo.

### 1.4.3. Resoluciones

La posición se ha receptado en las siguientes resoluciones:

1. La Resolución N°6/OGDAI/2018, del 18 de marzo de 2018, y su Informe adjunto;
2. La Resolución N°11/OGDAI/2018, del 2 de agosto de 2018; para determinar la interpretación del objeto del reclamo, que se encontraba expresado de modo ambiguo.

## 1.5. Interpretación de una reiteración o de un encadenamiento de solicitudes de información

### 1.5.1. Síntesis

El Órgano Garante considera, como principio general, que la expresión en una solicitud de información de la *reiteración* de otra solicitud de información anterior implica su encadenamiento con las solicitudes de información anteriores, recuperando su contenido, e imponiendo el deber de contestarlas.

### 1.5.2. Doctrina

#### 1.5.2.1. Resolución N°6/OGDAI/2018

Así, en el Informe N°14196076/OGDAI/2018, adjunto e integral de la Resolución N°6/OGDAI/2018, ambos del 18 de mayo de 2018, en el marco de un caso donde se habían presentado ocho reclamos basados en ocho solicitudes de información que expresaban que reiteraban dichas solicitudes de información y siete solicitudes de información anteriores a ellas; y donde las mismas ocho solicitudes de información que hacían de base a los reclamos expresaban ser una reiteración de las siete solicitudes de información anteriores; y a su vez las solicitudes de información base y los reclamos adjuntaban, referían

---

<sup>9</sup> Informe N°14196076/OGDAI/2018, adjunto de la Resolución N°6/OGDAI/2018, ambos del 18 de mayo de 2018, publicados en el Boletín Oficial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires N°5.381 del 28 de mayo de 2018.



y expresaban reiterar notas y pedidos adicionales cursados con anterioridad; el Órgano Garante expresó que:

Es necesario observar, en lo que hace a la determinación de la solicitud de información efectiva y globalmente interpuesta, que las reclamantes manifiestan, en las distintas solicitudes y reclamos, de modo constante, la reiteración de las solicitudes anteriores y del pedido del 20 de octubre de 2017. Así, en el caso de todas las solicitudes de información interpuestas el 15 de noviembre de 2017, se expresa en su primer párrafo “[l]a presente es reiteración de la similar Nota presentada en fecha 20 de octubre de 2017, que corre bajo Expediente 2017-24173603- -MGEYA-AJG” o alguna afirmación sustancialmente idéntica<sup>10</sup>. En el caso de las solicitudes de información del 21 de marzo de 2018, el encabezado lee “[r]eiteración del pedido de información, que tramitara bajo Expediente 2017-26685230—MGEYA-AJG y que ingresara en Mesa de Entradas en fecha 15 de noviembre de 2017. A su vez, el expediente mencionado y el cual se reitera, es un desprendimiento de la Nota presentada por los grupos: Vecinos Asamblea Flores Sur y Vecinos Autoconvocados Flores Sur, en fecha 20 de octubre de 2017 y que corrió bajo Expediente: 2017-24173603- -MGEYA-AJG”<sup>11</sup> o una afirmación sustancialmente similar<sup>12</sup>; se trata a la solicitud como “reiteración” y se requiere se contesten los puntos que ya fueron oportunamente solicitados y que se repiten en la nueva solicitud<sup>13</sup>. En el caso de la solicitud del 21 de marzo de 2018 dirigida a la Jefatura de Gobierno, ésta rescata la nota del 6 de julio de 2017 y requiere su contestación efectiva, expresando “[n]uestro pedido a dicha Jefatura de Gobierno es procurar que se nos informe de manera clara y precisa a cada pedido de información entregado por nuestros grupos de vecinos, en las reuniones de Comisarias Cercanas (Comisaría 38), especialmente al que se ha agregado al presente pedido” (énfasis añadido).

En el caso de los reclamos, estos expresan, con fórmulas sustancialmente idénticas, que “...se comunica a ese Órgano Garante, que en fecha 21/03/18 y bajo registro de Expediente: 2018-08640381- -MGEYA-AJG, se realizó una reiteración del pedido de información a la Subsecretaría de Seguridad Operativa, que tramitara bajo Expediente 2017-26685230- -MGEYA-AJG y que ingresara en Mesa de Entradas en fecha 15 de noviembre de 2017. A su vez, el expediente mencionado y el cual se reiteró, es un desprendimiento de la Nota presentada por los grupos: Asamblea de Vecinos de Flores Sur y Vecinos Autoconvocados de Flores Sur, en fecha 20 de octubre de 2017 y que corrió bajo Expediente: 2017-24173603- -MGEYA-AJG. Por este último ingresó un PRONTO DESPACHO el 06/12/2017 (EX 2017-28560808- -MGEYA-AJG)” (énfasis añadido)<sup>14</sup>. La única diferencia radica en el reclamo dirigido a la Dirección General del Cuerpo de Agentes de Control de Tránsito y Seguridad Vial, donde se manifiesta únicamente “[s]e le hace saber a ese Órgano Garante que el presente pedido se origina a partir de pedidos de información pública, dirigidos a la Dirección General del Cuerpo de Agentes de Control de Tránsito y Seguridad Vial. De la tramitación de los expedientes: 2017-26685581- -MGEYA-AJG [solicitud de información del 15 de noviembre de 2018], 2017-24173603- -MGEYA-AJG [solicitud de información del 20 de octubre de 2017] y 2018-08641379- -MGEYA [solicitud de información del 21 de marzo de 2018]. Y las consecuentes respuestas a los mismos”. Como ya se expresó, en el caso del reclamo del 18 de abril contra la Jefatura de Gobierno, éste carece de mayores precisiones, limitándose a la referencia a la solicitud de información del 21 marzo y la copia y referencia a la nota del 6 de julio de 2017.

Puede observarse, de este modo, que los reclamantes *reiteran* y *encadenan* sus distintas solicitudes, quedando todas ellas atadas de algún modo u otro a las solicitudes del 21 de marzo de 2018 que son base de los reclamos del 18 de abril de 2018, lo que hace necesario interpretar el *alcance* que pueden tener en un caso la expresión de una reiteración y el encadenamiento de reiteracio-

<sup>10</sup> Solicitudes de información del 15 de noviembre de 2017 dirigidas a la Subsecretaría de Seguridad Operativa, a la Subsecretaría de Seguridad Ciudadana, a la Subsecretaría de Prevención del Delito, a la Secretaría de Seguridad, a la Dirección General del Cuerpo de Agentes de Control de Tránsito y Seguridad Vial, a la Secretaría de Administración de Seguridad, y al Ministerio de Justicia y Seguridad.

<sup>11</sup> Solicitud de información del 21 de marzo de 2018 dirigida a la Subsecretaría de Seguridad Operativa.

<sup>12</sup> Véase las solicitudes de información 21 de marzo de 2018 dirigidas a la Subsecretaría de Seguridad Ciudadana, a la Subsecretaría de Prevención del Delito, a la Secretaría de Seguridad, a la Dirección General del Cuerpo de Agentes de Control de Tránsito y Seguridad Vial, a la Secretaría de Administración de Seguridad, y al Ministerio de Justicia y Seguridad.

<sup>13</sup> Véase las solicitudes de información 21 de marzo de 2018 dirigidas a la Subsecretaría de Seguridad Operativa, a la Subsecretaría de Seguridad Ciudadana, a la Subsecretaría de Prevención del Delito, a la Secretaría de Seguridad, a la Dirección General del Cuerpo de Agentes de Control de Tránsito y Seguridad Vial, a la Secretaría de Administración de Seguridad, y al Ministerio de Justicia y Seguridad.

<sup>14</sup> La cita corresponde al reclamo del 18 de abril de 2018 dirigido a la Subsecretaría de Seguridad Operativa. La fórmula se repite de modo sustancialmente idéntico en los reclamos del 18 de abril dirigidos a la Subsecretaría de Seguridad Ciudadana, a la Subsecretaría de Prevención del Delito, a la Secretaría de Seguridad, a la Secretaría de Administración de Seguridad, y al Ministerio de Justicia y Seguridad.

nes. La palabra “reiteración” tiene una única acepción: “[v]olver a decir o hacer algo”<sup>15</sup>, es el acto de *reproducir o repetir lo dicho o actuado*. En este sentido, este Órgano Garante opina que la expresión de una *reiteración* de una solicitud de información en otra u otras implica la recuperación de su contenido y sus consultas en la solicitud que reitera. El encadenamiento de reiteraciones de solicitudes de distintas fechas en sucesivas solicitudes de información genera, de este modo, una cadena de solicitudes de información donde el contenido y consultas de las solicitudes anteriores debe entenderse reproducido en las posteriores. De este modo, con lo dicho, es suficiente para considerar que el conjunto de reiteraciones efectuadas por las reclamantes en las solicitudes de información del 21 de marzo de 2018, que *reiteran* las solicitudes del 15 de noviembre de 2017 —ampliándolas en algunos casos—, solicitudes que a su vez reiteran el pedido del 20 de octubre de 2017, implica rescatar el conjunto total de consultas de información efectuadas por las reclamantes en las distintas solicitudes desde el 20 de octubre de 2017 en adelante, independientemente de su reproducción expresa final o no en las solicitudes del 21 de marzo de 2018 —pero considerando siempre que las solicitudes del 21 de marzo de 2018 incorporan este contenido por expresar su reiteración. Lo mismo sucede con el caso de la solicitud del 21 de marzo de 2018 dirigida a la Jefatura de Gobierno, que recupera mediante las expresiones vertidas las solicitudes de información contenidas en la nota del 6 de julio de 2017. En consecuencia, queda consolidado el objeto total de la solicitud de información de las reclamantes al Ministerio de Justicia y Seguridad del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires como aquél constituido por el conjunto de las distintas consultas que surgen desde el pedido de información del 20 de octubre de 2017 y la nota del 6 de julio de 2017 y que se van reiterando y ampliando a través de las solicitudes de información del 15 de noviembre de 2017 y hasta llegar a las solicitudes del 21 de marzo de 2018 que son base de este reclamo.

### 1.5.3. Resoluciones

La posición se ha receptado en las siguientes resoluciones:

1. La Resolución N°6/OGDAI/2018, del 18 de marzo de 2018, y su Informe adjunto;
2. Resolución N°11/OGDAI/2018, del 2 de agosto de 2018; para determinar la interpretación del objeto del reclamo, que se encontraba expresado de modo ambiguo

## 1.6. Pedidos ajenos al derecho de acceso a la información pública

### 1.6.1. Síntesis

El Órgano Garante ha establecido que aquellos pedidos recibidos en el marco de un reclamo que puedan ser calificados como *ajenos* al derecho de acceso a la información pública se tendrán por no admitidos y serán consecuentemente rechazados *in limine*. Se consideran tales aquellos requerimientos de un particular que no solicitan el *acceso a información*, vid., *conocimientos o sucesos documentados*, en poder de un sujeto público, ni requieren *acceder, recibir, copiar, analizar, reprocesar o redistribuir información en poder de dichos sujetos obligados*, en línea con lo dispuesto por la Ley N°104 (t.s. Ley N°5.784) en sus artículos 1 y 4.

### 1.6.2. Doctrina

#### 1.6.2.1. Resolución N°6/OGDAI/2018

---

<sup>15</sup> Real Academia Española y Asociación de Academias de la Lengua Española (RAE-ASALE), “Reiterar,” *Diccionario de la Lengua Española*, 23ª ed., en línea, <http://dle.rae.es/?id=VnNxeTF>.

Así, ha expresado en el Informe N°14196076/OGDAI/2018, adjunto e integral de la Resolución N°6/OGDAI/2018, ambos del 18 de mayo de 2018, que:

Este Órgano Garante opina que aquellos no constituyen pedidos de información pública, en la medida en que no solicitan el *acceso a información*, vid., *conocimientos o sucesos documentados*, en poder de un sujeto obligado, ni son actos que requieren acceder, recibir, copiar, analizar, re-procesar o redistribuir información en poder de dichos sujetos obligados, en línea con los artículos 1 y 4 de la Ley N°104 (t.s. Ley N°5.784). Al contrario, dichos pedidos son pedidos de *actos concretos* de las autoridades públicas<sup>16</sup>, ajenos al derecho de acceso a la información pública, cuya determinación, realización y requerimiento escapan a la competencia de este Órgano Garante. Por ende, no se consideran parte de aquello que debe responder el Ministerio de Justicia y Seguridad en el marco de la Ley N°104 (t.s. Ley N°5.784).

Y en dicha resolución se consideraron como *pedidos ajenos al derecho de acceso a la información pública* a los siguientes pedidos:

3.4. Pedidos ajenos al derecho de acceso a la información pública  
Este Órgano Garante no considera a los siguientes pedidos parte de las solicitudes como pedidos de acceso a información pública:

3.4.1. Pedidos dirigidos al Ministerio de Justicia y Seguridad del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, presentes en el pedido de información del 20 de octubre de 2017

1. Se pide se entregue a la Comisaría 38 una impresora a color.
2. Se piden medidas que no impliquen una revictimización de la persona que padece un hecho delictivo, incluyendo: (a) la unificación de criterios en la modalidad de realizar las denuncias por parte de los ciudadanos en las Comisarías y en las Fiscalías y por vía telefónica (revi-sando, además, lo que es efectivamente requerido del ciudadano para el trámite de la denuncia); (b) el proveer a las dependencias policiales de la C.A.B.A. de los elementos tecnológicos necesarios para que se pueda dar cumplimiento a los requerimientos administrativos relativos a la provisión de documentación, sin que el costo deba incurrirlo el ciudadano; y (c) que se proceda a efectivizar la implementación de los Senderos Seguros con los recursos apropiados. Este pedido es reiterado en la solicitud de información dirigida al Ministerio de Justicia y Seguridad del 15 de noviembre de 2017.

3.4.2. Pedidos dirigidos al Jefe de Gobierno y al Ministerio de Justicia y Seguridad del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, presentes en la nota del 6 de julio de 2017 y reiterados en la solicitud de información del 21 de marzo de 2018 dirigida a la Jefatura de Gobierno

3. Se pide se aumente de la cantidad de patrulleros y móviles en la Comuna 7 y, en particular, en la jurisdicción de la Comisaría 38
4. Se pide se aumente la dotación de mecanismos de comunicación para los agentes policiales de la comuna 7.
5. Se pide se aumente la cantidad de senderos escolares y la cantidad de agentes y recursos destinados a tal fin.
6. Se pide se aumente la cantidad de efectivos y recursos materiales de movilización de la Comisaría 38.
7. Se pide se aumente el control vehicular (sobre motos principalmente).
8. Se pide se aumente el control rotativo o fijo de prevención en las calles que son entradas y salidas del asentamiento 1-11-14 (Calles Lautaro, Bonorino, Membrillar, Rivera Indarte y Peder-nera).
9. Se pide se aumente la presencia policial en horarios diurno y nocturno.

3.4.3. Pedido dirigido al Jefe de Gobierno y al Ministerio de Justicia y Seguridad del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, en particular a la Subsecretaría de Seguridad Ciudadana-

---

<sup>16</sup> Por ejemplo, la entrega de una impresora a color, de uniformes, de equipos de comunicación, o el incremento de la cantidad de agentes, de controles, de cámaras, etc.

na, presentes en la nota del 6 de julio de 2017, en el pedido de información del 20 de octubre de 2017, y reiterados en la solicitud de información del 21 de marzo de 2018 dirigida a la Jefatura de Gobierno y en las solicitudes de información dirigidas a la Subsecretaría de Seguridad Ciudadana del 15 de noviembre de 2017 y del 21 de marzo de 2018

10. Se pide se revise la implementación del monitoreo de las cámaras de seguridad para que el personal policial de cada jurisdicción pueda tener acceso en tiempo real a las cámaras de seguridad de su jurisdicción y ello no quede únicamente en manos del Centro de Monitoreo Urbano, ya que el acceso a tales cámaras permitiría observar la comisión de delitos en tiempo real que en otras circunstancias podrían pasar desapercibidos, recabar mejores y mayores datos para realizar una persecución o resolver un hecho delictivo, etc.

3.4.4. Pedidos dirigidos al Ministerio de Justicia y Seguridad del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, en particular a la Secretaría de Administración de Seguridad, presentes en el pedido de información del 20 de octubre de 2017 y reiterados en las solicitudes de información del 15 de noviembre de 2017 y del 21 de marzo de 2018 dirigidas a la Secretaría de Administración de Seguridad

11. Se pide la entrega de una central telefónica o equipamiento similar a la Comisaría 38.

12. Se pide se identifiquen de modo visible los móviles policiales de modo tal que se pueda saber a simple vista a qué jurisdicción pertenecen.

3.4.5. Pedidos dirigidos al Ministerio de Justicia y Seguridad del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, en particular a la Subsecretaría de Seguridad Ciudadana de Seguridad, presentes en el pedido de información del 20 de octubre de 2017 y reiterados en las solicitudes de información del 15 de noviembre de 2017 y del 21 de marzo de 2018 dirigidas a la Subsecretaría de Seguridad Ciudadana

13. Se pide que se coloquen cámaras de seguridad en las intersecciones: Membrillar y Gregorio de Laferrere, Rivera Indarte y Baldomero Fernández Moreno, Lautaro y Baldomero Fernández Moreno, Membrillar y Recuero, Pedernera y Primera Junta, Bonorino y Primera Junta, Bonorino y Eva Perón, Francisco Bilbao y Camacué, Tandil y Varela.

14. Se pide que se dé pronta respuesta a lo solicitado por el grupo "Vecinos Autoconvocados de Flores Sur" en fecha 1 de marzo de 2017, pedido que, según alegan, tramita bajo el Expediente: EX-2017-07514483-MGEYA-MGEYA. Es de notar sin embargo, que, en dicho expediente, el pedido que tramita no es el mismo que adjuntan a fs. 13 a 16 del reclamo interpuesto el 18 de abril de 2018 las reclamantes como prueba. En este sentido, en el expediente EX-2017-07514483-MGEYA-MGEYA tramita un pedido cursado el 14 de marzo de 2017 por la Asamblea de Vecinos Autoconvocados Flores Sur ante el Ministerio de Ambiente y Espacio Público del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires solicitando la instalación de reductores de velocidad en dieciocho intersecciones en una traza norte a sur en las calles Pedernera (intersecciones con las calles Zuviría, Avelino Díaz y Saraza), Rivera Indarte (intersecciones con las calles Zuviría, Asamblea, Santander y Balbastro), Bonorino (intersecciones con las calles Asamblea, Avelino Díaz y Saraza), Lautaro (intersecciones con las calles Zuviría, Santander y Balbastro), Asamblea (intersecciones con las calles Pedernera, Robertson/Fabre/Nepper y Bonorino), y Santander (intersecciones con las calles Pedernera y Carlos Ortiz). En contraste, en su reclamo del 18 de abril de 2018, los reclamantes adjuntan, a fs. 13 a 16, un pedido cursado el 1 de marzo y dirigido al Ministro de Seguridad y Justicia Fernando Martín Ocampo en el que: (a) se informa de la existencia de cámaras de seguridad en determinadas intersecciones cuyas condiciones de funcionamiento se desconoce; (b) se identifican puntos estratégicos que constituyen las principales entradas y salidas al asentamiento 1-11-14 o bien son calles donde hay un gran número de asaltos, con lo que se requiere la instalación de nuevas cámaras de seguridad en ellas (Lautaro y Asamblea, Lautaro y Avenida Díaz, Lautaro y Saraza, Bonorino y Zuviría, Bonorino y Santander, Rivera Indarte y Asamblea, Rivera Indarte y Balbastro, Pedernera y Zuviría, y Pedernera y Avelino Díaz), y (c) se informa acerca del estado de las luminarias existentes y se solicita su recambio o recolocación, sea porque están constituidas por luces led que son tapadas por las copas de los árboles, o bien porque son de tecnología vieja.

15. Se pide la posibilidad de que las Cámaras de Seguridad emplazadas en la jurisdicción de la Comisaría 38 puedan ser monitoreadas de modo conjunto por el Centro de Monitoreo Urbano y de la seccional 38.

16. Se pide que en lo que hace a la ubicación de las futuras cámaras de seguridad, éstas sean emplazadas de modo que permitan divisar las dos calles sobre las que se encuentran, sobre todo tratándose de esquinas.

17. Se pide un relevamiento de cada una de las cámaras de seguridad monitoreadas actualmente por el Centro de Monitoreo Urbano y colocadas en el barrio de Flores para establecer si el correrlas unos metros permitiría monitorear un mayor territorio por cámara.

3.4.6. Pedidos dirigidos al Ministerio de Justicia y Seguridad del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, en particular a la Secretaría de Administración de Seguridad, presentes úni-

camente en las solicitudes de información del 15 de noviembre de 2017 y del 21 de marzo de 2018 dirigidas a la Secretaría de Administración de Seguridad  
18. Se pide se entreguen motos a la Comisaría 38 en vista de que sólo cuenta con cuatro unidades.  
19. Se pide se entregue al personal de la Comisaría 38 uniformes de verano de repuesto y suficientes, para que puedan ser cambiados luego de cada jornada diaria y/o semanal.

### 1.6.3. Resoluciones

La posición ha sido receptada en las siguientes resoluciones:

1. La Resolución N°6/OGDAI/2018, del 18 de marzo de 2018, y su Informe adjunto;
2. La Resolución N°12/OGDAI/2018, del 2 de agosto de 2018.

## 1.7. Calificación de las solicitudes de información como abusivas o vejatorias. Posibilidad de rechazar reclamos reiterativos de solicitudes de información ya contestadas sin solución de tiempo.

### 1.7.1. Síntesis

En términos generales, el Órgano Garante entiende que, en el marco de nuestro ordenamiento jurídico, no puede la Administración por sí calificar una solicitud de información como abusiva o vejatoria y rechazar, en consecuencia, su trato. Sí considera, sin embargo, que es posible, en los términos del artículo 35, inciso a), de la Ley N°104 (t.s. Ley N°5.784), rechazar un reclamo interpuesto por un solicitante que tiene como base una solicitud de información que ya fue contestada adecuadamente y por la que se reclamó con anterioridad.

### 1.7.2. Doctrina

#### 1.7.2.1. Resolución N°7/OGDAI/2018

En este sentido, en el Informe N°14442390/OGDAI/2018, adjunto de la Resolución N°7/OGDAI/2018, ambos del 22 de mayo de 2018, se expresó que:

En su descargo, la Dirección General de Fiscalización y Control de Obras sugiere, ante la reiteración de los pedidos efectuados por el Sr. Bertino, que se considere la posibilidad de la existencia de un caso de abuso del derecho. Este Órgano Garante considera, sin embargo, que la Ley N°104 (t.s. Ley N°5.784) no recepta la posibilidad de articular o categorizar determinados tipos de pedidos de información como *abusivos*, como sí lo hacen, por ejemplo, las leyes de acceso a la información pública francesa<sup>17</sup>, española<sup>18</sup> y británica<sup>19</sup>. En contraste, la Ley N°104 (t.s. Ley N°5.784) se

<sup>17</sup> El artículo L311-2, del libro III, del Código de relaciones entre el público y la administración (*Code des relations entre le public et l'administration*, versión en vigor al 10 de mayo de 2018, con su última modificación el 24 de diciembre de 2017) dispone, en su oración final, que la Administración no está obligada a hacer frente a demandas abusivas de información, sea en particular por su número o por su carácter repetitivo o sistemático (*"L'administration n'est pas tenue de donner suite aux demandes abusives, en particulier par leur nombre ou leur caractère répétitif ou systématique"*). Traducción libre.

<sup>18</sup> El artículo 18 de la Ley 19/2013, del 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (texto consolidado al 21 de diciembre de 2013), dispone, como causal de inadmisión, en su inciso 1, apartado e, que *"1. Se inadmitirán a trámite, mediante resolución motivada, las solicitudes: [...] e) Que sean manifiestamente repetitivas o tengan un carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de esta Ley."*

<sup>19</sup> El artículo 14.1 de la *Freedom of Information Act* (texto consolidado al 10 de mayo de 2018, con la última modificación efectuada el 9 de noviembre de 2016) estipula que el artículo 1.1 de la misma ley, que dispone el derecho de acceso a la información

ubica en la misma línea que las leyes de acceso a la información pública nacional (Ley N°27.275), chilena<sup>20</sup>, brasileña<sup>21</sup> y mexicana<sup>22</sup>, que no receptan en su articulado la posibilidad de considerar una solicitud de información como abusiva sino que, al contrario, prefieren una conceptualización amplia del derecho de acceso a la información pública, preservando, al decir del propio artículo 1° de la Ley N°104 (t.s. Ley N°5.784), el derecho de toda persona a solicitar y a recibir información completa, veraz, adecuada y oportuna, sin necesidad de acreditar derecho subjetivo, interés legítimo o razones que motiven la petición, e implicando la libertad de acceder, solicitar, recibir, copiar, analizar, reprocesar y redistribuir información bajo custodia de los sujetos obligados, con las únicas limitaciones y excepciones establecidas por la ley. La posibilidad de dejar al arbitrio de la propia Administración la determinación de una solicitud como *abusiva* o *vejatoria* se encuentra en directa contraposición con la extensión acordada por la ley y el marco normativo constitucional e internacional a dicho derecho, donde lo que debe primar es la posibilidad de que la persona pueda acceder a la información sin ser rechazada su solicitud arbitrariamente por la Administración. Por ende, como bien sienta el artículo 2 de la Ley N°104 (t.s. Ley N°5.784), el principio es la *accesibilidad y el alcance limitado de las excepciones*, con lo que mal puede sostenerse una restricción categórica sobre la base de una categoría indefinida como lo es el carácter “abusivo” o “vejatorio” de la solicitud.

Sin perjuicio de ello, *sí dispone la Ley N°104 (t.s. Ley N°5.784) en su artículo 35, inciso a*, que una de las causales para el rechazo del reclamo interpuesto en los términos el artículo 32 es que *ya se haya resuelto la cuestión en relación al mismo requiriente y a la misma información*. En este sentido, si bien toda persona tiene el derecho de presentar solicitudes de información que deben ser contestadas adecuadamente por la Administración, sin poder ser rechazadas *in limine* por el sujeto obligado por su carácter repetitivo, sistemático, abusivo o vejatorio, ello no implica que la persona posee el derecho irrestricto de ver admitidos y tramitados sus reclamos cuando el objeto de dichos reclamos es sustancialmente idéntico al de un reclamo ya resuelto. La ley impone, de este modo, un filtro razonable al principio sentado: si bien el sujeto puede solicitar información de modo cuasi irrestricto —salvando las excepciones del artículo 6 de la Ley N°104 (t.s. Ley N°5.784)—, no puede sin embargo paralizar la actividad administrativa a través de solicitudes y reclamos constantes sobre el mismo objeto una vez ya recibida una respuesta. Si su reclamo relativo al *acceso a determinada información ya ha sido tramitado y resuelto, sea en sentido positivo o negativo, la persona no tiene la facultad de reiterar constantemente sus pedidos en espera de una respuesta distinta, salvando cierto criterio de razonabilidad*. En este sentido, este Órgano Garante establece como criterio que aquellos reclamos reiterativos que presenten un objeto sustancialmente idéntico con reclamos anteriores ya resueltos por basarse sobre solicitudes de información interpuestas por el mismo o los mismos requirentes que versan sobre un objeto sustancialmente idéntico a solicitudes de información anteriores ya tramitadas por la Administración y sobre las que ya se reclamó y resolvió, sin que medie un lapso de tiempo razonable entre el reclamo original y el nuevo reclamo —y, por ende, las solicitudes de información que los motivan— como para sugerir la existencia de nueva información adicional, serán rechazados como inadmisibles<sup>23</sup>, sin perjuicio del derecho y la posibilidad del reclamante de acreditar en sus agravios la razonabilidad del reclamo sustancialmente idéntico.

### 1.7.3. Resoluciones

La solución es receptada en:

1. La Resolución N°7/OGDAI/2018, del 22 de mayo de 2018.

---

pública, no obliga a las autoridades públicas a cumplir con una solicitud de información si la solicitud es *vejatoria* (*vexatious*) (“[s]ection 1(1) does not oblige a public authority to comply with a request for information if the request is vexatious”).

<sup>20</sup> Ley N°20.285 de la República de Chile, del 20 de agosto de 2008, texto consolidado al 5 de enero de 2016 por Ley N°20.880.

<sup>21</sup> Ley N°12.527, del 18 de noviembre de 2011.

<sup>22</sup> Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, texto consolidado al 4 de mayo de 2015, artículo 155, en particular, y Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, texto consolidado al 27 de enero de 2017, artículo 161, en particular, de los Estados Unidos Mexicanos.

<sup>23</sup> A modo de ejemplo, sentando un criterio análogo, el artículo 14.2 de la *Freedom of Information Act* del Reino Unido (texto consolidado al 10 de mayo de 2018, con la última modificación efectuada el 9 de noviembre de 2016) estipula que, en aquellos casos donde una autoridad pública ha previamente cumplido con una solicitud de información hecha por una persona, dicha autoridad no está obligada a cumplir con una solicitud idéntica subsecuente o sustancialmente similar de la misma persona, a menos que haya transcurrido un intervalo de tiempo razonable entre el cumplimiento de la solicitud original y la interposición de la nueva solicitud. ([w]here a public authority has previously complied with a request for information which was made by any person, it is not obliged to comply with a subsequent identical or substantially similar request from that person unless a reasonable interval has elapsed between compliance with the previous request and the making of the current request) (traducción libre).

## 1.8. Inexistencia de una instancia de réplica y contrarréplica en el marco del procedimiento de reclamo habilitado por la Ley N°104 (t.s. Ley N°5.784).

### 1.8.1. Síntesis

El Órgano Garante ha estipulado que, en el marco del procedimiento del reclamo, no existe una instancia de réplica y contrarréplica que habilite al reclamante a contestar el descargo efectuado por el sujeto obligado y trasladado para su conocimiento, salvando casos y habilitaciones excepcionales.

### 1.8.2. Doctrina

#### 1.8.2.1. Resolución N°11/OGDAI/2018

En este sentido, el Informe N°21003953/OGDAI/2018, adjunto e integral de la Resolución N°11/OGDAI/2018, ambos del 2 de agosto de 2018, ha expresado:

Como fuera notado, el día viernes 13 de julio de 2018 se hizo traslado del descargo presentado por SBASE y su respuesta adjunta al Sr. Gentili por vía de correo electrónico. El día 18 de julio de 2018 el Sr. Gentili contestó por la misma vía al traslado, rechazando la respuesta de SBASE, reiterando su solicitud y contestando mediante nuevas argumentaciones la respuesta presentada por SBASE. Si bien este Órgano Garante toma conocimiento de las expresiones allí vertidas, es indispensable recalcar que la incorporación de dichas argumentaciones a este procedimiento y su traslado es de carácter excepcional. En este sentido, este Órgano Garante reconoce tres cuestiones elementales que lo llevan a decidir de este modo:

- a) Que, en primer lugar, el procedimiento dispuesto por el artículo 34 de la Ley N°104 (t.s. Ley N°5.784) no se encuentra reglamentado más allá de las disposiciones de la ley y, si bien su reglamentación está en proceso para mejor tramitar los reclamos que ante este Órgano se interponen, hasta la fecha no se había emitido regulación alguna que diera a entender la imposibilidad de realizar una réplica al descargo efectuado por el sujeto obligado, ni surgía ello de norma de alcance general alguna.
- b) Que, en segundo lugar, este Órgano Garante no se había expedido sobre el particular en ningún caso, ya que la cuestión no se había presentado, y tampoco aclaró al solicitante al remitirle el descargo que era únicamente para su vista y conocimiento, sin requerir ni habilitar la posibilidad de presentar una réplica a dicho descargo —en este sentido, atento a que la respuesta adjunta al descargo había sido remitida por fuera del canal formal de este procedimiento, el Órgano Garante únicamente aclaró en el traslado que el descargo se remitía “...a modo de dar cumplimiento al procedimiento formal...” e informó “...que el procedimiento de reclamo contra Subterráneos de Buenos Aires S.E. continúa en trámite”, todo lo que, concordantemente, pudo dar lugar a que el Sr. Gentili se sintiera habilitado a presentar una réplica.
- c) Que, finalmente, en tercer lugar, se agrega a lo expuesto que los principios de informalismo, buena fe, completitud e *in dubio pro petitor* receptados en el artículo 2 de la Ley N°104 (t.s. Ley N°5.784) obligan a interpretar y aplicar la ley en beneficio del solicitante de acceso a la información, dispendiando de obstáculos administrativos, y asegurando la mayor efectividad del derecho de acceso a la información posible; y que por ende las situaciones anteriormente mencionadas no deben ser trasladadas a la persona que se encuentra defendiendo su derecho de acceso a la información y que obró en los límites de su conocimiento.

Sin embargo, tras lo expuesto, se reitera que la incorporación de la nueva presentación por parte del Sr. Gentili al marco del procedimiento de reclamo es de carácter excepcional atento a las circunstancias particulares del caso; y, concordantemente, se asienta que salvando circunstancias

excepcionales, el traslado del descargo o nueva respuesta de un sujeto obligado en el procedimiento es para la vista y conocimiento del solicitante, con el fin de que pueda informarse sobre el estado de las actuaciones y, de corresponder, de la nueva información que se ha producido en relación a su solicitud. El traslado no tiene, en principio, en este procedimiento administrativo, el fin de iniciar una nueva instancia expositiva en el procedimiento, vid., de una instancia de réplica y contrarréplica, ya que lo contrario atentaría contra la propia brevedad del procedimiento dispuesta por ley —lo que surge de los artículos 2 (principio de *máxima premura*<sup>24</sup> y de *eficiencia*) y 34 de la Ley N°104 (t.s. Ley N°5.784), que dispone únicamente un plazo de veinte (20) días hábiles para resolver<sup>25</sup>—. La apertura de una instancia de réplica a la respuesta del sujeto obligado y, a su vez, la posibilidad de contrarréplica del sujeto obligado, no hacen sino dejar expuesto al procedimiento a las eventuales dilaciones producto de la necesidad de confeccionar dichas respuestas o, en su caso, incluso, abre al sujeto obligado una nueva posibilidad de dilación de las actuaciones. Por ende, en síntesis, se deja asentado que en el marco del procedimiento de reclamo ante este Órgano Garante no existe una instancia de réplica y contrarréplica en función de las respuestas o descargos que se produzcan en el trámite del reclamo, y que los traslados conferidos, salvo indicación expresa y mediando circunstancias excepcionales, no habilitan la producción de réplicas.

### 1.8.2.2. Resolución N°12/OGDAI/2018

En la Resolución N°12/OGDAI/2018, del 2 de agosto de 2018, y su Informe N°21015766/OGDAI/2018, integral y adjunto, se calificaron como pedidos ajenos al derecho de acceso a la información dos solicitudes del reclamante en su réplica al descargo por las que requirió a la Dirección General de Defensa y Protección al Consumidor que intime a determinados administradores a presentar documentación obligatoria al Registro Público de Administradores de Consorcios de Propiedad Horizontal-

### 1.8.3. Resoluciones

La solución es receptada en:

1. La Resolución N°11/OGDAI/2018, del 2 de agosto de 2018;
2. La Resolución N°12/OGDAI/2018, del 2 de agosto de 2018.

## 1.9. Irrelevancia de la existencia de mecanismos alternativos para acceder a la información solicitada

### 1.9.1. Síntesis

El Órgano Garante considera que, en términos generales, es irrelevante la existencia de mecanismos alternativos que permitan acceder a la información solicitada en el sentido de impedir la tramitación de una solicitud de información pública. Salvando las excepciones dispuestas por el artículo 2 del Decreto N°260/GCABA/2017, no existe en los términos de la Ley N°104 (t.s. Ley N°5.784) disposición alguna que

---

<sup>24</sup> Definido por la Ley N°27.275 en su artículo 1 como: “[m]áxima premura: la información debe ser publicada con la máxima celeridad y en tiempos compatibles con la preservación de su valor”.

<sup>25</sup> Sin perjuicio de notar, además, que los procedimientos administrativos, en el marco de la Ley de Procedimientos Administrativos de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Decreto N°1510/97), se rigen por los principios de celeridad, economía, sencillez y eficacia.



permita impedir, con el alcance amplio dado por su artículo 1, que una persona interponga una solicitud de información contra un sujeto obligado por el artículo 3 y que ésta deba tramitarse.

## 1.9.2. Doctrina

### 1.9.2.1. Resolución N°11/OGDAI/2018

Así, en el Informe N°21003953/OGDAI/2018, adjunto e integral de la Resolución N°11/OGDAI/2018, se expresó:

3.2. Sobre la irrelevancia de la existencia de mecanismos alternativos para la compulsa de la información.

3.2.1. Referencia hecha por Subterráneos de Buenos Aires S.E. a mecanismos alternativos de acceso a la información solicitada.

En sus contestaciones, SBASE también ha expresado de modo reiterado que el solicitante cuenta con la posibilidad de compulsar el expediente en el que se encuentra la información requerida por su cuenta. Específicamente, en la contestación del 12 de marzo de 2018 expresó que “[s]in perjuicio de todo lo expuesto, hágole saber que dado su interés en conocer todo lo relacionado a esta problemática, teniendo en cuenta se trata de un proceso de amparo colectivo de acceso público irrestricto, podrá compulsar el pertinente expediente judicial y/o solicitar la obtención de copias al Juez interviniente, en su carácter de director del proceso, conforme a las facultades que otorga el art. 27 y cc. del Código Contencioso Administrativo y Tributario de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires”, y en la contestación del 6 de julio de 2018 que “[s]in perjuicio de lo anterior, se hace saber que el citado amparo caratulado: “FERNANDEZ GUSTAVO DAMIAN c/G.C.B.A. s/Amparo (Art. 14 CCABA)”, Expediente N° A769846/2016-O, que interinamente tramita por ante el Juzgado Contencioso Administrativo y Tributario de la Ciudad de Buenos Aires n° 5, Secretaría n° 10, puede ser compulsada por cualquier persona atento el carácter público de las actuaciones, además de tratarse de un amparo colectivo, por lo que, de considerarse Usted con interés legítimo válido conforme a derecho, podrá requerir allí la intervención y/o información pertinente”.

3.2.2. Irrelevancia de los mecanismos referidos.

Sin desconocer la existencia de dicho canal alternativo de acceso a la información solicitada, este Órgano Garante requiere observar, sin embargo, que no se sigue de su existencia que quede impedido el ejercicio y trámite de una solicitud de acceso a la información pública en el marco de la Ley N°104 (t.s. Ley N°5.784); y que su referencia como excusa a la omisión en el suministro del acceso a la información solicitada puede constituir una causal de obstrucción arbitraria al acceso a la información por el solicitante en los términos del artículo 14 de la Ley N°104 (t.s. Ley N°5.784). En este sentido, las únicas excepciones dispuestas al trámite de una solicitud de información son las contempladas por el artículo 2° del Decreto N°260/GCABA/17, reglamentario de la Ley N°104 (t.s. Ley N°5.784), que dispone:

Artículo 2°.- Exceptuase de la aplicación del procedimiento establecido en la Ley N°104, las siguientes solicitudes o trámites:

- A. Las efectuadas mediante oficio judicial y administrativo;
- B. Las remitidas al Poder Ejecutivo por el Poder Legislativo;
- C. Las realizadas entre distintos órganos, dependencias y entes referidos en el artículo 3° de la Ley N°104 que funcionan bajo jurisdicción del Poder Ejecutivo de este Gobierno;
- D. Las previstas en la Ley N°1.845 de Ley de Protección de Datos Personales (Texto Consolidado por Ley N°5.666);
- E. Las reglamentadas por la Ley N°303 de Información Ambiental (Texto Consolidado por Ley N°5.666);
- F. Las previstas en la Ley N°1.493 de Información sobre Precios al Consumidor (Texto Consolidado por Ley N°5.666);
- G. Los requerimientos de toma de vista y obtención de copias de expedientes en concordancia con lo dispuesto en el artículo 58 de la Ley de Procedimientos Administrativo de la Ciudad de Buenos Aires (Texto Consolidado por Ley N°5.666); y
- H. Toda otra solicitud u otro trámite previsto en leyes específicas con un objetivo diverso al previsto en la Ley N°104.

Considerando lo expuesto, surge claramente que ninguna de dichas excepciones resulta de aplicación en el caso: el solicitante requiere copia de información producida y en poder de un sujeto obligado —en los términos de los artículos 1, 3, 4 y 5 de la Ley N°104 (t.s. Ley N°5.784)—; y la interpretación de dichas excepciones es y debe ser de carácter restrictivo en vista de los artículos 1 y 2 de la Ley N°104 (t.s. Ley N°5.784). A ello se agrega que la mera existencia de canales alternativos de acceso a información no puede invalidar el *derecho general y fundamental de toda persona, como integrante de la comunidad, de acceder a la información pública en poder del Estado o de sujetos obligados afines*, derecho que es, además, por un lado, independiente e insusceptible de ser cercenado por su reglamentación a nivel local (artículos 10<sup>26</sup> y 12, inciso 2<sup>27</sup>, de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires), y, por el otro, reconocido y reglamentado de modo amplio a nivel local, sin limitación procedimental más allá de las ya expresas, dotando a la persona de un procedimiento de alcance amplio para hacer valer dicho derecho en el ámbito del Poder Ejecutivo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (artículos 1, 2, 3, 4 y 5 de la Ley N°104 (t.s. Ley N°5.784), y artículo 3 del Anexo I del Decreto N°260/GCABA/17). La existencia de los canales mencionados es, por ende, irrelevante en el caso y no puede ser opuesta al solicitante como obstáculo para el ejercicio de su derecho de acceso a la información a través del procedimiento legalmente dispuesto para ello, por lo que cualquier denegatoria de la información sobre esta base resulta infundada e injustificada. Interpretar la ley de otro modo sería conceder al sujeto obligado la posibilidad de denegar el acceso a la información en virtud de una excepción no prevista legalmente y de modo totalmente contrario al espíritu y texto de la norma.

### 1.9.3. Resoluciones

La solución es receptada en:

1. La Resolución N°11/OGDAI/2018, del 2 de agosto de 2018;
2. La Resolución N°12/OGDAI/2018, del 2 de agosto de 2018.

1.10. Rechazo del reclamo por satisfacción de la pretensión original del solicitante. Devenir abstracto del reclamo. Artículo 34 de la Ley N°104 (t.s. Ley N°5.784). Artículo 35 de la Ley N°104 (t.s. Ley N°5.784)

#### 1.10.1. Síntesis

El Órgano Garante entiende que, ante la disyuntiva y los términos planteados por los artículos 34 y 35 de la Ley N°104 (t.s. Ley N°5.784), la satisfacción de la pretensión original del solicitante durante el trámite del reclamo implica que el procedimiento devenga abstracto, lo que conlleva el rechazo del reclamo en tanto y en cuanto no corresponde hacer lugar a un reclamo ordenando la entrega de información que ya ha sido provista.

#### 1.10.2. Doctrina

##### 1.10.2.1. Resolución N°13/OGDAI/2018

---

<sup>26</sup> Artículo 10.- Rigen todos los derechos, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional, las leyes de la Nación y los tratados internacionales ratificados y que se ratifiquen. Estos y la presente Constitución se interpretan de buena fe. Los derechos y garantías no pueden ser negados ni limitados por la omisión o insuficiencia de su reglamentación y ésta no puede cercenarlos.

<sup>27</sup> Artículo 12.- La Ciudad garantiza: [...] 2. El derecho a comunicarse, requerir, difundir y recibir información libremente y expresar sus opiniones e ideas, por cualquier medio y sin ningún tipo de censura.

Así, ha especificado, en el Informe N°21186974/OGDAI/2018, adjunto de la Resolución N°13/OGDAI/2018, ambos del 3 de agosto de 2018, que:

...al haber sido satisfecha la pretensión original del solicitante mediante la provisión de la información solicitada, la cuestión objeto del reclamo ha devenido abstracta. Ello conlleva, necesariamente, el rechazo del reclamo, en la medida en que no corresponde la orden de entrega de la información solicitada por haber sido ya provista...

#### 1.10.2.2. Resolución N°7/OGDAI/2018

También en el Informe N°14442390/OGDAI/2018, adjunto de la Resolución N°7/OGDAI/2018, ambos del 22 de mayo de 2018, se expresó que:

...este Órgano Garante opina que el reclamo debe ser rechazado en virtud de las dos razones ya mencionadas: (a) por un lado, puesto que, en aquello que puede ser admitido, el reclamo se funda sobre una solicitud de información que fue correcta y oportunamente contestada por el sujeto obligado al que se dirigía; y (b), por el otro, en cuanto la respuesta a la solicitud de información fue complementada y fundamentada en el transcurso de este procedimiento mediante la documentación que es, además, objeto de la solicitud ampliada en el reclamo y que ha sido recibida por el solicitante, puesto que el planteo objeto de controversia ha devenido abstracto en esta instancia.

#### 1.10.3. Resoluciones

La solución es receptada en:

1. La Resolución N°1/OGDAI,2018, del 27 de marzo de 2018;
2. La Resolución N°2/OGDAI/2018, del 27 de marzo de 2018;
3. La Resolución N°6/OGDAI/2018, del 18 de marzo de 2018, si bien parcialmente, en relación a algunas solicitudes de información;
4. La Resolución N°7/OGDAI/2018, del 22 de mayo de 2018;
5. La Resolución N°11/OGDAI/2018, del 2 de agosto de 2018;
6. La Resolución N°12/OGDAI/2018, del 2 de agosto de 2018;
7. La Resolución N°13/OGDAI/2018, del 3 de agosto de 2018.

### 1.11. Homologación de un acuerdo de entrega alcanzado por las partes durante el trámite de un proceso. Acuerdo de entrega de parte de la información adeudada con fecha posterior al vencimiento para la resolución del reclamo

#### 1.11.1. Síntesis

El Órgano Garante ha considerado concorde con las disposiciones y axiología de la Ley N°104 (t.s. Ley N°5.784) la conformación de un acuerdo entre las partes durante el trámite de un procedi-

miento donde las partes acuerdan la entrega de parte de la información adeudada en un plazo determinado y ulterior al vencimiento del plazo para la emisión de la resolución.

## 1.11.2. Doctrina

### 1.11.2.1. Resolución N°13/OGDAI/2018

Así, ha especificado, en el Informe N°21186974/OGDAI/2018, adjunto de la Resolución N°13/OGDAI/2018, ambos del 3 de agosto de 2018, que:

1.4. Acuerdo entre las partes alcanzado en la audiencia el 20 de julio de 2018. Entrega de parte de la información el 10 de julio de 2018.

Como se detallara en los antecedentes procesales, en el marco de la audiencia celebrada entre las partes, bajo la dirección de este Órgano Garante, el 20 de julio de 2018, las partes acordaron que la Dirección General de Salud Mental se comprometía a gestionar con los hospitales pertinentes y entregar en un plazo de tres semanas desde la fecha de la audiencia, vid., el día 10 de agosto de 2018, la siguiente información: (i) la discriminación sobre la voluntariedad de las internaciones en los Hospitales «Braulio Aurelio Moyano» y «Torcuato de Alvear» por el período comprendido entre 2011 y 2018 inclusive, según fuera posible; y (ii) la discriminación de los dispositivos, los tipos de dispositivos y la cantidad de personas externadas a dichos dispositivos para los Hospitales «Torcuato de Alvear», «Braulio Aurelio Moyano» y «Carolina Tobar García». Dicho acuerdo es concorde con la axiología de la Ley N°104 (t.s. Ley N°5.784), que faculta al Órgano Garante a mediar entre los solicitantes de información y los sujetos obligados —artículo 26, inciso d)— y dispone, en su artículo 11, que:

Artículo 11.- Compilación de información: En el supuesto que la información requerida no pueda ser entregada dentro de los plazos establecidos en la presente ley, entre otros casos, por su voluminosidad, la dificultad de obtenerla o por la necesidad de compilar la información dispersa en diversas áreas, el sujeto obligado dentro de los quince (15) días hábiles de recibida la solicitud, deberá proponer una instancia para acordar entre el solicitante y el sujeto obligado la entrega de la información en un tiempo y uso de recursos razonables, que en ningún caso afecten su normal funcionamiento.

Considerando, entonces, que la Ley N°104 (t.s. Ley N°5.784) reconoce a las partes la posibilidad de realizar acuerdos de entrega durante el trámite de la solicitud para proveer, del modo más completo posible, la información solicitada cuando su entrega no pueda ser efectuada en los plazos habilitados por la ley, y que, a su vez, el artículo 2 brega por la *completitud* en la entrega de la información, no parece existir óbice a la constitución, en esta instancia de reclamo, de un acuerdo entre las partes para obtener parte de la información solicitada y reconocer, por ende, una prórroga por un plazo razonable en el cumplimiento de parte de la obligación por el sujeto obligado de entregar la información solicitada. Sin embargo, a los fines de asegurar el derecho de acceso a la información pública del solicitante y el cumplimiento del acuerdo, la entrega y recepción de dicha información antes del vencimiento del plazo acordado por las partes debe ser fehacientemente notificada a este Órgano Garante. La Dirección General de Salud Mental ha quedado, por ende, obligada a entregar a la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia la información acordada al 10 de agosto de 2018, vid., (i) la discriminación sobre la voluntariedad de las internaciones en los Hospitales «Braulio Aurelio Moyano» y «Torcuato de Alvear» por el período comprendido entre 2011 y 2018 inclusive, según fuera posible; y (ii) la discriminación de los dispositivos, los tipos de dispositivos y la cantidad de personas externadas a dichos dispositivos para los Hospitales «Torcuato de Alvear», «Braulio Aurelio Moyano» y «Carolina Tobar García»; correspondiente toda esta información a las solicitudes de información N°2 y N°5; y a notificar fehacientemente a este Órgano Garante de la entrega y recepción por parte del solicitante de dicha información.

## 1.11.3. Resoluciones

La solución es receptada en:

1. La Resolución N°13/OGDAI/2018, del 3 de agosto de 2018.

## 2. Cuestiones de Fondo

2.1. Derecho de toda persona de solicitar información pública. Innecesari-  
dad de la acreditación de un derecho subjetivo, interés legítimo o ra-  
zones que motiven o funden el ejercicio del derecho de acceso a la in-  
formación pública.

### 2.1.1. Síntesis

El Órgano Garante entiende, en línea con los artículos 1 y 4 de la Ley N°104 (t.s. Ley N°5.784) y los ele-  
mentos concordantes de nuestro ordenamiento jurídico, que toda persona tiene derecho a solicitar y a  
recibir información completa, veraz, adecuada y oportuna creada u obtenida, y en poder o control,  
de un sujeto obligado, sin necesidad de acreditar un derecho subjetivo, un interés legítimo o razones  
que motiven la petición.

### 2.1.2. Doctrina

#### 2.1.2.1. Resolución N°1/OGDAI/2018

Así, ha expresado en el Informe N°09025843/OGDAI/2018, integral y adjunto de la Resolución  
N°1/OGDAI/2018, del 27 de marzo de 2018, que:

Como surge del relato de los antecedentes, uno de los principales conflictos en el caso era la legi-  
timación activa del Sr. Bertino para solicitar la información requerida. Este Órgano considera que  
no existe en el caso impedimento alguno para ejercer el derecho del Sr. Bertino a acceder y reci-  
bir la información solicitada. Como bien apuntaba el reclamante, el art. 1 de la Ley N° 104 (texto  
modificado por Ley N° 5.784) confiere una legitimación activa amplia para el ejercicio del dere-  
cho, otorgándose a toda persona el derecho de solicitar y recibir *información completa, veraz,  
adecuada y oportuna*, sin necesidad alguna de acreditar derecho subjetivo, interés legítimo o ra-  
zones que motiven la petición para realizar el ejercicio del derecho de acceso a la información  
pública. Así, dicho derecho implica la libertad de acceder, solicitar, recibir, copiar, analizar, repro-  
cesar y redistribuir información bajo custodia de los sujetos obligados, con las únicas limitaciones  
y excepciones establecidas en dicha ley.

Este alcance es resguardado por el art. 2 de la Ley N° 104 (texto modificado por Ley N°  
5.784) en dos sentidos. Por un lado, a través de la estipulación de principios, entre los que se en-  
cuentran los principios de *presunción de publicidad* y *accesibilidad* a la información, *in dubio pro  
petitor, completitud* y *transparencia*. Por el otro, a través de la disposición de que el derecho de  
acceso a la información pública debe ser interpretado en concordancia con los principios que sur-  
jan del derecho público constitucional y de las convenciones internacionales pertinentes. El prin-  
cipio de *publicidad* consiste en la aseveración *normativa* de que toda la información en poder del  
Estado se presume pública, salvo las excepciones previstas por la ley. Por su parte, el principio de  
*presunción de accesibilidad*, en conjunto con los principios de *completitud* y *transparencia* de la  
Ley N° 104 (texto modificado por Ley N° 5.784), parecen reunir, en una interpretación teleológica  
de la norma, los principios de *máximo acceso*, *máxima divulgación* y de *facilitación* mentados en  
el art. 1 de la Ley N° 27.275 que, v.gr., disponen respectivamente que:

(a) la información debe publicarse de forma completa, con el mayor nivel de desagrega-  
ción posible y por la mayor cantidad de medios disponibles;

(b) toda la información en poder, custodia o bajo control del sujeto obligado debe ser  
accesible para todas las personas, con lo que el acceso a la información pública sólo puede ser  
limitado cuando concurra alguna de las excepciones previstas legalmente y *de acuerdo con las  
necesidades de la sociedad democrática y republicana*, proporcionales al interés que las justifican;  
y

(c) ninguna autoridad pública puede negarse a indicar si un documento se encuentra o no en su poder y, en su caso, negar su divulgación si no se encuadra dentro de una excepción legal, salvo que el daño causado al interés protegido sea mayor al interés público de obtener la información.

Ello es lo mismo que surge del sistema constitucional nacional y local (arts. 14, 28, 33 y 75 inc. 22 de la Constitución Nacional; arts. 12 y 62 de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires) y de los tratados y convenciones internacionales mentados por la propia Ley N° 104 (texto modificado por Ley N° 5.784), v.gr., art. 19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, art. 13 de la Convención Americana de Derechos Humanos y art. 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Asimismo, como argumento independiente y adicional, se agrega el resguardo del derecho de acceso a la información de las actuaciones en los casos de procedimientos de faltas para los particulares damnificados en el art. 34 del Código de Procedimientos de Faltas de la Ciudad de Buenos Aires, que dispone que “[e]l/la particular damnificado/a por alguna falta, no es parte en el juicio ni tiene derecho a ejercer en este fuero, acciones civiles derivadas del hecho. Sin perjuicio de ello, tiene derecho a ser informado acerca del curso del proceso”.

En síntesis, toda persona en el ámbito de la República Argentina puede acceder sin restricción a la información de interés público sea el que sea el nivel del Estado en el que dicha información se genere y presente. Este Órgano concluye, por tanto, que, en principio, el Sr. Bertino goza, primero como persona, y además como particular damnificado, de un derecho de recibir la información que ha solicitado y que se encuentra en poder de la Unidad de Enlace de Faltas Especiales o en su órbita, en la medida en que ella sea pública y el Sr. Bertino haya correctamente emplazado su pedido en el marco de la Ley N° 104 (texto modificado por Ley N° 5.784).

### 2.1.2.2. Resolución N°12/OGDAI/2018

La posición se reitera y expande en el Informe N°21015766/OGDAI/2018, integral y adjunto de la Resolución N°12/OGDAI/2018, del 2 de agosto de 2018, donde se explicita la totalidad del marco jurídico involucrado, y se expresa que:

La Dirección General de Defensa y Protección al Consumidor apunta en su contestación original, en primer lugar y de modo específico, que “...en atención a las limitaciones establecidas por la Ley N°104, sumado a que no surge con claridad la legitimación del interesado para solicitar los datos que se requieren sobre los administradores señalados, no resulta posible brindar la totalidad de la información que solicita en su escrito”. A su vez, reitera esta posición al final de su escrito, donde observa que “...no se advierte cuál resulta el interés del presentante con respecto a los administradores en cuestión”.

Dicha postura resulta completamente contraria a lo dispuesto en el orden local por la Ley N°104 (t.s. Ley N°5.784) y la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, y al alcance que posee el derecho de acceso a la información pública en el marco del orden nacional e internacional, a los que remite expresamente el artículo 2 de la Ley N°104 (t.s. Ley N°5.784)<sup>28</sup>. En este sentido, el artículo 1 de la Ley N°104 (t.s. Ley N°5.784) reconoce el derecho fundamental de toda persona de acceder a la información pública sin necesidad de acreditar derecho subjetivo, interés legítimo o razones que motiven o sustenten la solicitud de información:

Artículo 1.- *Derecho de acceso a la información pública*: Toda persona tiene derecho a solicitar y a recibir información completa, veraz, adecuada y oportuna. Para ejercer el derecho de acceso a la información pública no será necesario acreditar derecho subjetivo, interés legítimo o razones que motiven la petición.

A su vez, el artículo 9 de la Ley N°104 (t.s. Ley N°5.784) sostiene que:

---

<sup>28</sup> Vid., el artículo 2 de la Ley N°104 (t.s. Ley N°5.784) dispone en su primer párrafo que: “[e]l Derecho de Acceso a la Información Pública se interpretará conforme a la Constitución de la Nación, Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y a la Declaración Universal de los Derechos Humanos, al Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, a la Convención Americana sobre Derechos Humanos y a los instrumentos jurídicos internacionales sobre derechos humanos suscritos y ratificados por la República Argentina”.

Artículo 9.- *Formalidad*: La solicitud podrá ser presentada por medio escrito o por vía electrónica. En todo caso, se deberá entregar o remitir una constancia de la solicitud al peticionante. La solicitud no estará sujeta a ninguna otra formalidad. No será necesario manifestar las razones que motivan la solicitud ni acreditar la identificación del requirente.<sup>29</sup>

Dicho alcance es replicado por los artículos 2 y 4 de la Ley N°27.275, Ley Nacional de Acceso a la Información Pública, que estipula:

Artículo 2.- *Derecho de acceso a la información pública*. 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.

Artículo 4.- *Legitimación activa*. 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.

Y no resulta ocioso recordar aquí el artículo 31 de la Constitución Nacional, que estipula:

Artículo 31.- Esta Constitución, las leyes de la Nación que en su consecuencia se dicten por el Congreso y los tratados con las potencias extranjeras son la ley suprema de la Nación; y las autoridades de cada provincia están obligadas a conformarse a ella, no obstante cualquiera disposición en contrario que contengan las leyes o constituciones provinciales, salvo para la provincia de Buenos Aires, los tratados ratificados después del Pacto de 11 de noviembre de 1859.<sup>30</sup>

y el artículo 10 de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, que lee:

Rigen todos los derechos, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional, las leyes de la Nación y los tratados internacionales ratificados y que se ratifiquen. Estos y la presente Constitución se interpretan de buena fe. Los derechos y garantías no pueden ser negados ni limitados por la omisión o insuficiencia de su reglamentación y ésta no puede cercenarlos.<sup>31</sup>

De todo lo que se desprende ya, *a simple vista*, que no puede sostenerse jurídicamente y de buena fe que, en nuestro ordenamiento jurídico, el derecho de acceso a la información pública por parte de un solicitante se ve limitado a aquellas personas que puedan acreditar un derecho subjetivo, un interés legítimo o bien que requiere que el solicitante acredite las razones que sustentan o motivan su solicitud.

Dicha posición es concordante con lo sostenido por la Corte Interamericana de Derechos Humanos desde el caso «Claude Reyes», donde se reconoce a toda persona el derecho de acceso a la información pública como derecho fundamental dimanante del derecho a la libertad de expresión reconocido en el artículo 13.1 de la Convención Interamericana sobre Derechos Humanos —integrada con jerarquía constitucional a nuestro ordenamiento por el artículo 75 inciso 22 de la Constitución Nacional—. Así, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha expresado:

76. En este sentido la Corte ha establecido que, de acuerdo a la protección que otorga la Convención Americana, el derecho a la libertad de pensamiento y de expresión comprende “no sólo el derecho y la libertad de expresar su propio pensamiento, sino también el derecho y la libertad de *buscar, recibir* y difundir informaciones e ideas de toda índole”. Al igual que la Convención Americana, otros instrumentos internacionales de derechos humanos, tales como la Declaración Universal de Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, establecen un derecho positivo a buscar y a recibir información.

---

<sup>29</sup> Énfasis añadido.

<sup>30</sup> Énfasis añadido.

<sup>31</sup> Énfasis añadido.

77. En lo que respecta a los hechos del presente caso, la Corte estima que el artículo 13 de la Convención, al estipular expresamente los derechos a “buscar” y a “recibir” “informaciones”, protege el derecho que tiene toda persona a solicitar el acceso a la información bajo el control del Estado, con las salvedades permitidas bajo el régimen de restricciones de la Convención. Consecuentemente, dicho artículo ampara el derecho de las personas a recibir dicha información y la obligación positiva del Estado de suministrarla, de forma tal que la persona pueda tener acceso a conocer esa información o reciba una respuesta fundamentada cuando por algún motivo permitido por la Convención el Estado pueda limitar el acceso a la misma para el caso concreto. Dicha información debe ser entregada sin necesidad de acreditar un interés directo para su obtención o una afectación personal, salvo en los casos en que se aplique una legítima restricción. Su entrega a una persona puede permitir a su vez que ésta circule en la sociedad de manera que pueda conocerla, acceder a ella y valorarla. De esta forma, el derecho a la libertad de pensamiento y de expresión contempla la protección del derecho de acceso a la información bajo el control del Estado, el cual también contiene de manera clara las dos dimensiones, individual y social, del derecho a la libertad de pensamiento y de expresión, las cuales deben ser garantizadas por el Estado de forma simultánea.<sup>32</sup>

Dicha posición fue reflejada posteriormente en los **“Principios sobre el Derecho de Acceso a la Información”** emitidos por el Comité Jurídico Interamericano, que como principio 1 expresó:

Toda información es accesible en principio. El acceso a la información es un derecho humano fundamental que establece que toda persona puede acceder a la información en posesión de órganos públicos, sujeto solo a un régimen limitado de excepciones, acordes con una sociedad democrática y proporcionales al interés que los justifica. Los Estados deben asegurar el respeto al derecho de acceso a la información, adoptando la legislación apropiada y poniendo en práctica los medios necesarios para su implementación.<sup>33</sup>

y en los artículos 2 y 5 de la Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información Pública:

2. Esta ley establece la más amplia aplicación posible del derecho de acceso a la información que esté en posesión, custodia o control de cualquier autoridad pública. La ley se basa en el principio de máxima publicidad, de tal manera que cualquier información en manos de instituciones públicas sea completa, oportuna y accesible, sujeta a un claro y preciso régimen de excepciones, las que deberán estar definidas por ley y ser además legítimas y estrictamente necesarias en una sociedad democrática.

5. Toda persona que solicite información a cualquier autoridad pública que esté comprendida por la presente ley tendrá los siguientes derechos, sujetos únicamente a las disposiciones del capítulo IV de esta ley: a) a ser informada si los documentos que contienen la información solicitada, o de los que se pueda derivar dicha información, obran o no en poder de la autoridad pública; b) si dichos documentos obran en poder de la autoridad pública que recibió la solicitud, a que se le comunique dicha información en forma expedita; c) si dichos documentos no se le entregan al solicitante, a apelar la no entrega de la información; d) a realizar solicitudes de información en forma anónima; e) a solicitar información sin tener que justificar las razones por las cuales se solicita la información; f) a ser libre de cualquier discriminación que pueda basarse en la naturaleza de la solicitud; y g) a obtener la información en forma gratuita o con un costo que no exceda el costo de reproducción de los documentos.<sup>34</sup>

<sup>32</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, «*Claude Reyes y otros vs. Chile*», Sentencia de Fondos, Reparaciones y Costas, caso ante la CIDH N°12.108, y caso ante la Corte IDH Serie C N°151, San José: 19 de septiembre de 2006, párrafos 76 y 77, y ver también el párrafo 157, que expresa: “[e]n cuanto al argumento sostenido por Chile ante este Tribunal en el sentido de que ya no existe interés en la entrega de la información dado que el Proyecto “Río Cóndor” no se realizó, es preciso señalar que el control social que se buscaba con el acceso a la información bajo el control del Estado y el carácter de la información solicitada son motivos suficientes para atender al requerimiento de información, sin que deba exigirse al requirente que acredite una afectación directa o un interés específico”. Énfasis añadido.

<sup>33</sup> Comité Jurídico Interamericano. CJI/RES. 147 (LXXIII-O/08). «Principios sobre el derecho de acceso a la información». Río de Janeiro: 7 de agosto de 2008. Énfasis añadido.

<sup>34</sup> Aprobada mediante la resolución de la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos, AG/RES. 2607 (XL-O/10), del 8 de junio de 2010. Énfasis añadido. Puede destacarse asimismo la resolución de la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos, AG/RES. 2514 (XXXIX-O/09), del 4 de junio de 2009, que ordenó la redacción de la Ley



A su vez, la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha reconocido la existencia y alcance de dicho derecho de acceso a la información, recogiendo su desarrollo progresivo, a partir del fallo «Asociación Derechos Civiles c/ EN – PAMI – (dto. 1172/03) s/amparo ley 16.986», donde expresó:

Que la importancia de esta decisión internacional [*in re*: «Claude Reyes y otros vs. Chile»] consiste en que se reconoce el carácter fundamental de dicho derecho en su doble vertiente, como derecho individual de toda persona descrito en la palabra "buscar" y como obligación positiva del Estado para garantizar el derecho a "recibir" la información solicitada (confr. párr. 75 a 77, del precedente antes citado). La sentencia de la Corte fortalece como estándar internacional la idea de que este derecho corresponde a toda persona; es decir que la legitimidad activa es amplia y se la otorga a la persona como titular del derecho, salvo los casos de restricción (conf. párrafos 88, 89, 93, 94, 121, 122).

El fundamento central del acceso a la información en poder del Estado consiste en el derecho que tiene toda persona de conocer la manera en que sus gobernantes y funcionarios públicos se desempeñan, mediante el acceso a la información. En tal sentido se observa que la Corte Internacional impuso la obligación de suministrar la información solicitada y de dar respuesta fundamentada a la solicitud en caso de negativa de conformidad con las excepciones dispuestas; toda vez (...) que "la información pertenece a las personas, la información no es propiedad del Estado y el acceso a ella no se debe a una gracia o favor del gobierno. Este tiene la información solo en cuanto representante de los individuos. El Estado y las instituciones públicas están comprometidos a respetar y garantizar el acceso a la información a todas las personas. El Estado debe adoptar las disposiciones legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para promover el respeto a ese derecho y asegurar su reconocimiento y aplicación efectivos. El Estado está en la obligación de promover una cultura de transparencia en la sociedad y en el sector público, de actuar con la debida diligencia en la promoción del acceso a la información, de identificar a quienes deben proveer la información, y de prevenir los actos que lo nieguen y sancionar a sus infractores..." (CIDH, Informe sobre Terrorismo y Derechos Humanos, párr. 282; Principios de Lima. Principio 4 "Obligación de las autoridades"; Declaración de SOCIUS Perú 2003, Estudio Especial citado, párr. 96).<sup>35</sup>

y el fallo «CIPPEC c/ EN – M° Desarrollo Social – dto. 1172/03 s/ amparo ley 16.986», donde la Corte Suprema de Justicia de la Nación consideró que el hecho de que la información solicitada involucre datos de terceros no es una razón dirimente para exigir al solicitante un interés calificado, puesto que el plexo normativo en una interpretación armónica no lo exige así.<sup>36</sup> La Corte Suprema expresa, de este modo, que:

12) Que como puede advertirse, en materia de acceso a la información pública existe un importante consenso normativo y jurisprudencial en cuanto a que la legitimación para presentar solicitudes de acceso debe ser entendida en un sentido amplio, sin necesidad de exigir un interés calificado del requirente.

En efecto, se trata de información de carácter público, que no pertenece al Estado sino que es del pueblo de la Nación Argentina y, en consecuencia, la sola condición de integrante de la comunidad resulta suficiente para justificar la solicitud. De poco serviría el establecimiento de políticas de transparencia y garantías en materia de información pública si luego se dificulta el acceso a ella mediante la implementación de trabas de índole meramente formal.

Ello es así ya que el acceso a la información tiene como propósito coadyuvar a que los integrantes de la sociedad ejerzan eficazmente el derecho a saber, por lo que el otor-

---

Modelo, y en su artículo 1 resolvió: "[r]eafirmar que toda persona tiene el derecho de buscar, recibir, acceder y difundir informaciones, y que el acceso a la información pública es requisito indispensable para el funcionamiento mismo de la democracia".

<sup>35</sup> Corte Suprema de Justicia de la Nación, «Asociación Derechos Civiles c/ EN – PAMI – (dto. 1172/03) s/amparo ley 16.986», A. 917. XLVI, Fallos 335:2393, Buenos Aires: 4 de diciembre de 2012, cdo. 10. Énfasis añadido. V. tmb. cdos. 9 y 11.

<sup>36</sup> Corte Suprema de Justicia de la Nación, «CIPPEC c/ EN – M° Desarrollo Social – dto. 1172/03 s/ amparo ley 16.986», C. 830. XLVI., Fallos: 337:256, Buenos Aires: 26 de marzo de 2014, cdos. 6 a 14. Los considerandos 6, 7, 9 y 10 recogen la síntesis ya expuesta del derecho de acceso a la información en el marco internacional e interamericano y que había sido explicitada en el caso «Asociación Derechos Civiles c/ EN – PAMI – (dto. 1172/03) s/amparo ley 16.986», conceptualizándolo como el derecho fundamental de *toda* persona de acceder a la información pública sin necesidad de acreditar un interés legítimo.

gamiento de la información no puede depender de la acreditación de un interés legítimo en ésta ni de la exposición de los motivos por los que se la requiere.

13) Que, a partir de lo expuesto, una interpretación que permita la coexistencia armónica de las disposiciones existentes en el ordenamiento nacional en materia de datos personales y de acceso a la información, lleva a sostener que las disposiciones del artículo 11 de la ley 25.326, en cuanto subordinan la cesión de esos datos a la existencia de un interés legítimo, no alcanzan a aquellos supuestos relativos a información personal que forma parte de la gestión pública.

Por ello, la restricción contemplada en el precepto debe entenderse como un límite a la circulación de datos personales entre personas públicas o privadas que se dedican a su tratamiento, mas no parece posible extender sin más sus previsiones a supuestos de interés público como el planteado en autos, pues ello significaría desconocer, o cuanto menos obstaculizar, el pleno goce de un derecho humano reconocido tanto en nuestra Constitución Nacional como en los Tratados Internacionales que la República Argentina ha suscripto.

14) Que, en síntesis, el hecho de que la información de registros públicos requerida involucre datos de terceros no aparece como una razón dirimente para exigir al solicitante un interés calificado, máxime cuando la única norma que regula lo relativo al acceso a la información pública para el Poder Ejecutivo Nacional expresamente descarta tal posibilidad.<sup>37</sup>

La posición se repite también en el caso «*Oehler, Carlos A. c/ Secretaría de Turismo y Cultura de la Provincia de Jujuy – Estado Provincial s/ recurso de inconstitucionalidad*», donde la Corte Suprema de Justicia de la Nación sostiene como regla que la simple calidad de ciudadano acreditada es, conforme la normativa local de Jujuy (artículo 10 de la Ley N° 4.444<sup>38</sup>), suficiente para autorizar la intervención judicial a los fines de ejercer su jurisdicción y dar cumplimiento a una solicitud de acceso a información pública, en vista de que la norma local habilita al actor a solicitar la información requerida en su carácter de ciudadano y sin necesidad de acreditar interés, derecho o afección alguna, vid., sin necesidad de demostrar la existencia de un derecho vulnerado, la configuración del rol de víctima o la prueba de la relación directa o inmediata con los perjuicios que provoca el acto u omisión impugnados, y se agrega a ello que una interpretación contraria de la norma la coloca en pugna con las disposiciones de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, art. 13, tratado de jerarquía constitucional (art. 75 inc. 22, C.N.), que estipula el derecho de toda persona a solicitar acceso a la información bajo control del Estado sin necesidad de acreditar un interés directo para su obtención o una afectación personal.<sup>39</sup>

Se desprende lo expuesto, entonces, que ninguna persona debe acreditar, en nuestro ordenamiento jurídico, derecho subjetivo, interés legítimo o razón alguna que motiven un pedido de información pública, y cualquier denegatoria del acceso a la información solicitada sobre esa base debe ser desechada de plano, teniéndose por injustificada en los términos de los artículos 1, 2, 4, 5, 9 y 13 de la Ley N°104 (t.s. Ley N°5.784).

### 2.1.3. Resoluciones

La posición es receptada y explicada en las siguientes resoluciones:

1. La Resolución N°1/OGDAI,2018, del 27 de marzo de 2018;
2. La Resolución N°12/OGDAI/2018, del 2 de agosto de 2018.

<sup>37</sup> Corte Suprema de Justicia de la Nación, «*CIPPEC c/ EN – M° Desarrollo Social – dto. 1172/03 s/ amparo ley 16.986*», C. 830. XLVI., Fallos: 337:256, Buenos Aires: 26 de marzo de 2014, cdos. 12 a 14, énfasis añadido.

<sup>38</sup> Que dispone: “[e]l derecho de libre acceso a las fuentes de información pública puede ejercerlo toda persona física o jurídica en la Provincia, sin que sea necesario indicar las razones que lo motivan”.

<sup>39</sup> Corte Suprema de Justicia de la Nación, «*Oehler, Carlos A. c/ Secretaría de Turismo y Cultura de la Provincia de Jujuy – Estado Provincial s/ recurso de inconstitucionalidad*», O. 16. XLVIII., Fallos: 337:1108, Buenos Aires: 21 de octubre de 2014, cdos. 4 a 7.

## 2.2. Acceso gratuito a la información pública. Interpretación del artículo 8 de la Ley N°104 (t.s. Ley N°5.784). Entrega de copias

### 2.2.1. Síntesis

El Órgano Garante interpreta que el artículo 8 de la Ley N°104 (t.s. Ley N°5.784) efectúa la siguiente ponderación en relación a los principios de accesibilidad y gratuidad receptados por el artículo 2 de la norma. Por un lado, estipula que el acceso a la información es, en principio, gratuito, lo que significa que el Estado —y cualquier otro sujeto obligado— no puede cobrar por el acceso a la información pública que obra en su poder, y debe facilitar el acceso gratuito de la persona a la información en ejercicio de su derecho. Por el otro lado, y sin embargo, estipula que los costos de reproducción de la información, i.e., la obtención de copias —como recepta el artículo 1 de la Ley N°104 (t.s. Ley N°5.784)— corren a cargo del solicitante. Ello porque, en un análisis de razonabilidad, se entiende que la Administración no puede ni tiene por qué hacer frente a los costos extraordinarios provenientes de la reproducción de información para entregar copias físicas al solicitante, sobre todo cuando la información se encuentra disponible públicamente por vía electrónica y es fácilmente identificable como para que el particular pueda encontrarla por sí mismo; o bien cuando es posible entregar una copia digital al solicitante para que el mismo proceda a su reproducción en formato físico. Sin embargo, esta posición no es absoluta ni puede serlo, ya que, desde el otro lado, imponer de modo absoluto al solicitante el deber de cargar con los costos de reproducir la información puede significar, en algunos casos, que un obstáculo al derecho de acceso a la información y la vulneración de los principios de accesibilidad, completitud, buena fe e, incluso, *gratuidad*.

Por ende, el Órgano Garante ha receptado el Criterio de Interpretación N°6 del Anexo I de la Resolución 4-E/2018 de la Agencia de Acceso a la Información Pública de la Nación<sup>40</sup>, que dispone:

La información solicitada deberá ser entregada sin costo.

En el caso en que los sujetos obligados no posean versión electrónica de la información solicitada, deberán:

1. entregar copia papel o permitir la reproducción en dispositivos electrónicos.
2. si la información requerida fuera menor a las 50 (cincuenta) hojas simples, y el organismo contara con los medios para la realización de copias, la reproducción estará a cargo del sujeto obligado.
3. cuando supere las 50 (cincuenta) hojas simples o el sujeto requerido no pudiera reproducirlas a pesar que se tratara de un número menor de hojas, personal de la dependencia que tramita la respuesta a la solicitud de acceso a la información pública acompañará al solicitante a sacar las fotocopias de la respuesta y el costo de las mismas irá por cuenta del requirente.
4. en ningún caso el costo de la reproducción puede poner en riesgo el ejercicio del derecho de acceso a la información pública.
5. toda vez que se comunique al ciudadano que se le hará entrega de la información solicitada y que ella supera las 50 (cincuenta) hojas simples o que el organismo no está en condiciones de realizar las copias, se deberá también poner en su conocimiento la forma de entrega de la misma y comunicar, en su caso, la necesidad de disponer de un dispositivo de almacenamiento digital para tal fin.

---

<sup>40</sup> Resolución 4-E/2018 del 2 de febrero de 2018, publicada en el Boletín Oficial N°33.806 del 5 de febrero de 2018.

Lo que se ha sintetizado en la regla de que, en la medida en que la reproducción solicitada no exceda de un total de cincuenta (50) hojas simples, no exista una versión electrónica que pueda ponerse a disposición del solicitante y el organismo obligado cuente con medios para realizar las copias, corresponde al sujeto obligado realizar y entregar las copias solicitadas.

## 2.2.2. Doctrina

### 2.2.2.1. Resolución N°1/OGDAI/2018

La doctrina sintetizada proviene originalmente del Informe N°09025843/OGDAI/2018, integral y adjunto de la Resolución N°1/OGDAI/2018, del 27 de marzo de 2018, donde se ha expresado que:

En lo que hace a la cuestión de las copias, el derecho de acceso a la información pública comprende, como bien lo dispone el art. 1 de la Ley N° 104 (texto modificado por Ley N° 5.784), la libertad de recibir y copiar la información solicitada a la que se tiene acceso. A su vez, la presunción de *accesibilidad* implica que el poder público debe *divulgar* y *hacer accesible a todas las personas* la información del modo más amplio, completo y sencillo posible, lo que trae como lógico corolario la puesta a disposición de copias de la información para que el individuo pueda hacer suya la información de interés público. Finalmente, la Ley N° 104 (texto modificado por Ley N° 5.784), en el art. 8, establece la gratuidad en el ejercicio del derecho de acceso a la información disponiendo la posibilidad de que el solicitante obtenga una reproducción de la información, a su cargo. Se observa así, en relación a esto último, que la ley preserva en su art. 8 el derecho de acceso a la información de las personas *evitando que el Estado pueda cobrar por el acceso a ella*, pero realiza un análisis de razonabilidad entendiendo que tampoco corresponde a la Administración hacer frente a costos extraordinarios provenientes de la reproducción de la información para el particular. Ello, sobre todo, en el caso de que la información se encuentre disponible públicamente por vía electrónica y sea fácilmente identificable como para que el particular pueda encontrarla por sí mismo.

Pero, a su vez, tampoco puede plantearse como absoluto el deber del particular de afrontar los gastos de reproducción, puesto que en ese último caso el costo de reproducción o la mera dificultad de ella (puesto que, por ejemplo, no logra coordinarse con el sujeto obligado para la realización de las copias o éste no cuenta con los medios para realizar las copias) supondrían un obstáculo al derecho de acceso a la información y la vulneración de los principios de accesibilidad, completitud, buena fe e, incluso, *gratuidad*. Se hace necesario, por ende, proceder a la ponderación entre los principios sentados. Así, este Órgano Garante hace suyos los criterios relativos a la gratuidad dispuestos a nivel nacional por la Agencia de Acceso a la Información Pública<sup>41</sup>, disponiendo como excepción a dicha regla que, en la medida en que la reproducción solicitada no exceda de un total de cincuenta (50) hojas simples, no exista una versión electrónica que pueda ponerse a disposición del solicitante y el organismo obligado cuente con medios para realizar las copias, corresponde al sujeto obligado realizar y entregar las copias solicitadas.

---

<sup>41</sup> Criterio de interpretación N° 6 en el Anexo I de la Resolución 4-E/2018, con fecha 2 de febrero de 2018, de la Agencia de Acceso a la Información Pública, publicada en el Boletín Oficial de la República Argentina el 5 de febrero de 2018, en la Ciudad de Buenos Aires. Disponible electrónicamente en la dirección:

<https://www.boletinoficial.gob.ar/#!DetalleNorma/178438/20180205>. En dicha resolución la Agencia de Acceso a la Información Pública detalla los criterios orientadores e indicadores para la correcta aplicación de la Ley N° 27.275, disponiendo en el criterio 6 que la información solicitada deberá ser entregada sin costo, pero que en el caso de que los sujetos obligados no posean una versión electrónica de la información solicitada, se deberá entregar copia papel o permitir la reproducción en dispositivos electrónicos, y en ese caso (a) si la información requerida fuera menor a las 50 (cincuenta) hojas simples, y el organismo contara con los medios para la realización de copias, la reproducción estará a cargo del sujeto obligado, pero (b) cuando supere las 50 (cincuenta) hojas simples o el sujeto requerido no pueda reproducirlas a pesar que se trate de un número menor de hojas, personal de la dependencia que tramita la respuesta a la solicitud de acceso a la información pública acompañará al solicitante a sacar las fotocopias y el costo de las mismas irá por cuenta del requirente. Se agrega que en ningún caso el costo de la reproducción puede poner en riesgo el ejercicio del derecho de acceso a la información pública, y que toda vez que se comunique al ciudadano que se le hará entrega de la información solicitada y que ella supera las 50 (cincuenta) hojas simples o que el organismo no está en condiciones de realizar las copias, se deberá también poner en su conocimiento la forma de entrega de la misma y comunicar, en su caso, la necesidad de disponer de un dispositivo de almacenamiento digital para tal fin.

### 2.2.3. Resoluciones

La posición es receptada y explicada en las siguientes resoluciones:

1. La Resolución N°1/OGDAI,2018, del 27 de marzo de 2018.

### 2.3. Diferenciación entre una solicitud de ser «informado» y de «recibir copias». Obligación de entregar copias donde sea necesario para un cumplimiento adecuado del derecho de acceso a la información pública

#### 2.3.1. Síntesis

Este Órgano Garante, en lo que concierne a la interpretación de una solicitud de información y su contestación, considera que existe una diferencia sustancial entre requerir ser informado y requerir copias de un documento. En el primer caso, el ciudadano requiere que se ponga a su disposición la posibilidad de darse por enterado o anoticiarse de un determinado suceso, sea informándose en persona o a través de una comunicación. En cambio, en el segundo caso, se trasciende la esfera de dichas situaciones, donde no sólo se informa ya o se da la posibilidad de informarse al ciudadano abriéndole el acceso a la información —e.g., sea por la posibilidad de examinar documentos o bien de ser informado por el sujeto obligado— sino que pasa a entregarse al ciudadano, en virtud de su solicitud, una copia física o digital de uno o más documentos en poder del Estado —sea o no con el fin inmediato de informarse del contenido de dichos documentos—. Ahora bien, si bien esta diferenciación puede permitir resolver y dar como contestadas adecuadamente ciertas solicitudes, y a su vez evitar modificaciones o ampliaciones de las solicitudes de información en el marco de un reclamo, no puede por ello ser aplicada indiscriminadamente por los sujetos obligados, en atención a los principios receptados por los artículos 1 y 2 de la Ley N°104 (t.s. Ley N°5.784). En este sentido, el Órgano Garante ha especificado que, sin perjuicio de la diferencia notada, ésta debe ponderarse con los principios de *accesibilidad* de la información, *informalismo* y *completitud* del ejercicio del derecho de acceso a la información pública. De este modo, se estipula que: (a) por un lado, ningún sujeto obligado puede ampararse en la distinción para evitar entregar al solicitante el soporte documental que es necesario para asegurar el *acceso completo y veraz a la información pública y el ejercicio pleno, adecuado y oportuno del derecho de acceso a la información pública*; i.e., la distinción efectuada no puede ser aplicada indiscriminadamente, y no puede la Administración excepcionarse de arbitrar los medios para entregar copias documentales sobre la base de que el solicitante sólo requirió ser “informado” en aquellos casos en que *el acceso y la recepción de una copia del soporte documental de la información son necesarios para que el solicitante goce de un acceso completo y adecuado a la información que requiere y ejerza plenamente su derecho*; y (b) por el otro, en aquellos casos donde, a pesar de que la relación de la información solicitada pueda ser suficiente para informar al solicitante de lo requerido y cumplir así la solicitud, si la entrega del soporte

documental no presenta problemas para la Administración y funciona como complemento de la narración brindada, constituye una buena práctica administrativa otorgar copia al particular aun cuando este solicite sólo ser informado, en atención a los principios de accesibilidad, completitud y buena fe.

### 2.3.2. Doctrina

En concordancia, este Órgano Garante ha expresado en el Informe N°14442390/OGDAI/2018, adjunto e integral de la Resolución N°7/OGDAI/2018, ante una modificación del objeto de la solicitud de información que pasó de requerir ser informado a requerir copias de documentación en el reclamo, que:

En el caso, las diferencias entre el objeto de la solicitud y el objeto del reclamo son claras. En su solicitud inicial, el Sr. Bertino solicita que se lo informe sobre las actuaciones llevadas a cabo en el expediente EX-2018-03212148-MGEYA-MGEYA, las actuaciones relacionadas con las actuaciones obrantes en dicho expediente, y en especial con el resultado de estas actuaciones, incluyendo el acto de clausura de las instalaciones. En contraste, en su reclamo pasa a solicitar la *entrega* de la *totalidad* de la *documentación* obrante en el cúmulo de expedientes constituido por el EX-2018-03212148-MGEYA-MGEYA y sus relacionados, incluyendo en particular la *entrega* de la documentación relacionada con el *resultado de la inspección*, los *actos de clausura de las instalaciones*, las *tramitaciones ante la Unidad Administrativa de Faltas* y todo aquello relacionado con la *inspección de las instalaciones de guarda mecanizada de vehiculos en el edificio ubicado en Ayacucho 1735/1743 desde el 19 de enero de 2018*. Así las cosas, este Órgano Garante entiende entonces que el reclamo contiene una ampliación injustificada del objeto de la solicitud de información original. Lo que en primera instancia constituía una *solicitud de información* sobre determinadas actuaciones, con la posible lectura de una solicitud de entrega de una copia donde el Sr. Bertino escribe “...incluyendo el acto de clausura de las instalaciones”, pasa a convertirse ahora en la exigencia de la entrega en copia de un conjunto documental mucho mayor.

Este Órgano Garante llega a esta conclusión, porque considera que existe una diferencia entre los actos de “informar” y “examinar determinada información” y el acto de “entregar copias de los documentos”. La palabra “informar”, siguiendo a la RAE, surge de la palabra latina “*informare*”, que significa “*dar forma, describir*”, y denota en su primera acepción el acto de “*enterar o dar noticia de algo*”<sup>42</sup>. Es poner a disposición del ciudadano la posibilidad de darse por enterado o anoticiarse de un determinado suceso, sea informándose en persona o a través de una comunicación. En contraste, el acto de entregar copias de los documentos trasciende la esfera de dichas situaciones, donde no sólo se informa ya o se da la posibilidad de informarse al ciudadano abriéndole el acceso a la información —e.g., sea por la posibilidad de examinar documentos o bien de ser informado por el sujeto obligado— sino que pasa a entregarse al ciudadano, en virtud de su solicitud, una copia física o digital de uno o más documentos en poder del Estado —sea o no con el fin inmediato de informarse del contenido de dichos documentos—. La disociación entre los distintos actos no es menor, y surge de la propia Ley N°104 (t.s. Ley N°5.784), que en su artículo 8 sostiene que el *acceso público* a la información es gratuito *mientras no se requiera la reproducción de la misma*, poniéndose a cargo del solicitante los costos de reproducción; y en su artículo 1 que reconoce que el derecho de acceso a la información pública implica las libertades de *acceder, solicitar, recibir, copiar, analizar, reprocesar y redistribuir* la información bajo custodia de los sujetos obligados, diferenciándolos nítidamente. La diferencia entre los actos está así legalmente reconocida, y surge entonces que no es lo mismo requerir a una oficina que *informe, anoticie*, sobre determinada situación particular, lo que puede resolverse con una narración de la cuestión como respuesta, o requerirle *acceder* a determinada información, en el sentido de tener la posibilidad de examinarla, que requerirle una *copia* de dicha información, donde lo que se pretende ya es que, para *acceder a la información*, se *haga entrega de una copia de los documentos en los que consta dicha información*<sup>43</sup>.

Pero luego expresó que, sin perjuicio de lo expuesto:

---

<sup>42</sup> Real Academia Española y Asociación de Academias de la Lengua Española (RAE-ASALE), “Informar,” *Diccionario de la Lengua Española*, 23ª ed., en línea, <http://dle.rae.es/?id=LY5PzSO>.

<sup>43</sup> Considérese, en un sentido similar, el artículo 4 de la Ley N°104 (t.s. Ley N°5.784), que dispone que debe proveerse *la información* contenida en los soportes documentales, pero que no obliga al sujeto obligado a *reproducir esa información* a favor del solicitante si este así no lo requiere. “Proveer la información” es, en este caso, un sintagma idéntico en significado a “informar”.

...este Órgano Garante considera necesario efectuar la siguiente precisión. Por un lado, se mantiene la consideración de que no es equivalente solicitar *ser informado* de determinados hechos o actuaciones que constituyen información pública en manos de la Administración Pública, que solicitar *la entrega en copia o reproducción del soporte documental en que consta dicha información*. En casos sencillos, un particular bien puede ser informado de modo completo, adecuado, veraz y oportuno mediante la narrativa completa y adecuada de la información en manos de la Administración Pública, si así lo solicita simplemente. Sin embargo, por el otro lado, debe ponderarse esta distinción con los principios de *accesibilidad de la información, informalismo y completitud* del ejercicio del derecho de acceso a la información pública. En este sentido, en primer lugar, no puede la Administración Pública ni cualquier otro sujeto obligado ampararse en la distinción para evitar *entregar al solicitante el soporte documental que es necesario para asegurar el acceso completo y veraz a la información pública y el ejercicio pleno, adecuado y oportuno del derecho de acceso a la información pública*. Es decir: la distinción efectuada no puede ser aplicada indiscriminadamente, y no puede la Administración excepcionarse de arbitrar los medios para entregar copias documentales sobre la base de que el solicitante sólo requirió ser “informado” en aquellos casos en que el *acceso y la recepción de una copia del soporte documental de la información son necesarios* para que el solicitante goce de un acceso completo y adecuado a la información que requiere y ejerza plenamente su derecho. A su vez, y en segundo lugar, también este Órgano Garante entiende que, en aquellos casos donde, a pesar de que la relación de la información solicitada pueda ser suficiente para informar al solicitante de lo requerido y cumplir así la solicitud, si la entrega del soporte documental no presenta problemas para la Administración y funciona como complemento de la narración brindada, constituye una buena práctica administrativa otorgar copia al particular aun cuando este solicite sólo ser informado, en atención a los principios de *accesibilidad, completitud y buena fe*<sup>44</sup>. Ello sin desmerecer el hecho de que, en este caso, la respuesta inicial a la solicitud de información fue como se dijo, correcta, esto es, completa, adecuada, veraz y oportuna.

### 2.3.3. Resoluciones

La solución es receptada en:

1. La Resolución N°7/OGDAI/2018, del 22 de mayo de 2018.

## 2.4. Obligación de fundamentar la aplicación de una excepción en caso de denegatoria de una solicitud de acceso a la información. Artículos 5 y 13 de la Ley N°104 (t.s. Ley N°5.784). Obligación adjunta de demostrar la imposibilidad de disociación de la información protegida. Artículo 7 de la Ley N°104 (t.s. Ley N°5.784)

### 2.4.1. Síntesis

El Órgano Garante ha observado que, de la interpretación armónica de los artículos 1, 2, 4, 5, 6, 7, 9, 12 y 13 de la Ley N°104 (t.s. Ley N°5.784), en conjunto con el marco jurídico local, nacional e internacional en el que se insertan, surge que no puede convalidarse una denegatoria de información que se funde

---

<sup>44</sup> Dentro de los límites impuestos por el artículo 8 de la Ley N°104 (t.s. Ley N°5.784) y su interpretación por este Órgano Garante. En este sentido, ha sostenido este Órgano Garante en el punto 3.2. del informe adjunto a la resolución RESOL-2018-1-OGDAI, del 27 de marzo de 2018, que, ante una solicitud de información en la que se requiere la entrega de documentación en copia, que, en la medida en que la reproducción solicitada no exceda de un total de cincuenta (50) hojas simples, no exista una versión electrónica que pueda ponerse a disposición del solicitante y el organismo obligado cuente con medios para realizar las copias, corresponde al sujeto obligado realizar y entregar las copias solicitadas.

únicamente sobre la base de la mera alegación o invocación de alguna de las causales de excepción del artículo 6 de la Ley N°104 (t.s. Ley N°5.784). En este sentido, ha dispuesto que:

- a) Para que la interposición de una excepción sea procedente, corresponde al sujeto obligado, al denegar el acceso a la información solicitada, fundamentar de modo claro, concreto y sustantivo la denegatoria a la información, exponiendo, describiendo y demostrando de manera detallada las razones de hecho y de derecho que la justifican, sea bien porque se demuestra que la información no existe y que el sujeto no está legalmente obligado a producirla —primer supuesto contemplado por el artículo 13 de la Ley N°104 (t.s. Ley N°5.784)—, sea bien porque se demuestra la concurrencia en el caso de una o más de las excepciones previstas en el artículo 6 de la Ley N°104 (t.s. Ley N°5.784) —segundo supuesto contemplado por el artículo 13 de la Ley N°104 (t.s. Ley N°5.784) y que nos concierne—. En este último caso, el sujeto obligado debe fundamentar, además, y considerando que la interpretación y aplicación de las excepciones es de carácter restrictivo: (i) que la excepción es necesaria y legítima en un régimen democrático —puesto que protege intereses legítimos igual de fundamentales que el acceso a la información pública—; (ii) que el hecho de revelar la información podría verosímilmente ocasionar un daño sustancial a los intereses protegidos por la excepción; y (iii) que la probabilidad y el grado de dicho daño es superior al interés público en la divulgación y conocimiento de la información.
- b) Para que la interposición de una excepción sea procedente, en atención al artículo 7 de la Ley N°104 (t.s. Ley N°5.784), corresponde al sujeto obligado probar, adicionalmente, que la información solicitada, incluso si ingresa en algunas de las excepciones consideradas, es insusceptible de disociación o divulgación parcial.

## 2.4.2. Doctrina

### 2.4.2.1. Resolución N°11/OGDAI/2018

Así, en el Informe N°21003953/OGDAI/2018, adjunto e integral de la Resolución N°11/OGDAI/2018, se expresó:

3.1. Sobre la fundamentación suficiente para justificar la procedencia de una excepción en un caso.

3.1.1. Interposición de la excepción por Subterráneos de Buenos Aires S.E.

En sus primeras respuestas, SBASE pretendió justificar la omisión en el suministro de la información solicitada alegando que dicha información se encuentra cubierta por la excepción dispuesta por el artículo 6, inciso c), de la Ley N°104 (t.s. Ley N°5.784), que dispone:



Artículo 6°.- Límites en el Acceso a la Información: Los sujetos obligados podrán exceptuarse de proveer la información solicitada cuando se configure alguno de los siguientes supuestos:

[...]

c. Información cuya publicidad pudiera revelar la estrategia a adoptarse en la defensa o tramitación de una causa judicial en la cual el sujeto obligado sea parte, o divulgare las técnicas o procedimientos de investigación. Esta excepción no será aplicable cuando existan mecanismos técnicos para disociar la estrategia de defensa, técnicas o procedimientos de investigación del resto de las actuaciones;

[...]

Así, en la respuesta del 15 de diciembre de 2017 expresó que “...se destaca que teniendo en cuenta que estas cuestiones se encontrarían comprendidas en los alcances previstos por el art. 3 inciso c) [recte artículo 6, inciso c), Ley N°104 (t.s. Ley N°5.784)]”, y en la respuesta del 12 de marzo de 2018 que “...la información solicitada se encuentra comprendida dentro de los supuestos previstos por el art. 6 inciso c) de la Ley 104, en tanto refiere a una presentación judicial efectuada por SBASE en su calidad de parte en el proceso”. Esta posición fue reiterada en la respuesta del 6 de julio de 2018, donde SBASE adujo que “...la documentación por Ud. solicitada se encuentra comprendida dentro de los supuestos previstos por el art. 6 inciso c) de la Ley 104, conforme fuera oportunamente informado en anteriores respuestas efectuadas con fecha 15/12/2017 y 12/03/2018, cuyas copias se adjuntan al presente”. Como única fundamentación, SBASE alegó acto seguido que: “...divulgar ahora esa información por este medio, podría afectar la estrategia de defensa de SBASE en el marco del amparo judicial en donde está en discusión la accesibilidad en nuestra red de subterráneos”.

3.1.2. Obligación del sujeto obligado de fundamentar la aplicación de la excepción en el caso.

Sin embargo, es necesario destacar que, en el marco de nuestro ordenamiento jurídico, no basta con la mera alegación de la aplicación de una excepción para tener por justificada la denegatoria de la información. El sujeto obligado debe fundamentar, de modo *suficiente* y *adecuado*, la procedencia y aplicación de la excepción *en el caso*, considerando para ello: (a) los intereses protegidos por las excepciones y la legitimidad de la restricción en una sociedad democrática; (b) que la posibilidad del daño a estos intereses protegidos debe quedar verosímilmente demostrada; (c) que debe demostrarse la preponderancia del interés protegido por sobre el interés público en la divulgación de la información; (d) que la interpretación de las excepciones debe ser restrictiva; y (e) que debe demostrarse que resulta imposible disociar la información solicitada de la información protegida.

En este sentido, es necesario partir de la delimitación del ordenamiento jurídico que reconoce, regula y *protege* el *derecho fundamental de acceso a la información pública* en el ámbito de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Así, dicho ordenamiento está, en primer lugar, provisto por la Ley N°104 (t.s. Ley N°5.784) y su decreto reglamentario, el Decreto N°260/GCABA/2017, que regulan el ejercicio del derecho de acceso a la información pública en la jurisdicción de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. A su vez, de modo explícito, la Ley N°104 (t.s. Ley N°5.784) refiere al ordenamiento constitucional local, nacional e internacional, disponiendo en su artículo 2 que:

El Derecho de Acceso a la Información Pública se interpretará conforme a la Constitución de la Nación, Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y a la Declaración Universal de los Derechos Humanos, al Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, a la Convención Americana sobre Derechos Humanos y a los instrumentos jurídicos internacionales sobre derechos humanos suscritos y ratificados por la República Argentina.

A ello se agrega lo dispuesto por los artículos 10 y 12, inciso 2, de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, que estipulan:

Artículo 10.- Rigen todos los derechos, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional, las leyes de la Nación y los tratados internacionales ratificados y que se ratifiquen. Estos y la presente Constitución se interpretan de buena fe. Los derechos y garantías no pueden ser negados ni limitados por la omisión o insuficiencia de su reglamentación y ésta no puede cercenarlos.

Artículo 12.- La Ciudad garantiza:

[...]

2. El derecho a comunicarse, requerir, difundir y recibir información libremente y expresar sus opiniones e ideas, por cualquier medio y sin ningún tipo de censura.

En este marco, está reconocido tanto a nivel internacional como nacional y local que la denegatoria de la información solicitada en virtud de alguna de las excepciones recogidas por el ordenamiento legal procede únicamente mediante una explicación fundada de su aplicación en el caso. Así, en primer lugar, el artículo 13 de la Ley N°104 (t.s. Ley N°5.784) es explícito al referir:

Artículo 13.- Denegatoria fundada: La denegatoria de la información debe ser dispuesta por un/una funcionario/a de jerarquía equivalente o superior a Director General, en forma fundada. La denegatoria solo procede en aquellos casos en que la información no exista y cuando el funcionario no esté legalmente obligado a producirla o cuando se produzca alguna de las excepciones previstas en el Artículo 6° de la presente Ley, debiéndose exponer de manera detallada los elementos y las razones que la fundan.<sup>45</sup>

La interpretación literal de dicho artículo no deja lugar a dudas<sup>46</sup> y es clara en imponer la obligación a los agentes públicos que realizan y suscriben la denegatoria de *fundamentar* el acto administrativo que la concreta, exponiendo las razones y los elementos que la fundan, lo que incluye necesariamente la necesidad de explicar cómo y por qué se configura alguno de los supuestos de excepción contemplados por el artículo 6 de la Ley N°104 (t.s. Ley N°5.784). A ello se agrega que la interpretación teleológica y sistemática de la norma apunta en el mismo sentido: al imponer el artículo 2 de la Ley N°104 (t.s. Ley N°5.784) los principios de *presunción de publicidad y accesibilidad, transparencia, completitud, alcance limitado de las excepciones, «in dubio pro petitor»* y *buena fe* como principios de *interpretación y aplicación de la Ley N°104 (t.s. Ley N°5.784)*, se deduce necesariamente la obligación del sujeto obligado de fundamentar la denegatoria de la solicitud de información pública: si toda la información es, *en principio*, pública y accesible, y el sujeto obligado *debe* proveerla de modo completo, veraz, adecuado y oportuno a fin de garantizar el derecho de toda persona a acceder, recibir y analizar la información en su poder<sup>47</sup>, y en dicha actuación el sujeto obligado debe, por un lado, contemplar que el alcance de las excepciones del artículo 6 es restringido a la configuración explícita de los supuestos mentados y, por el otro, actuar de buena fe frente al administrado y en su favor en caso de duda razonable; no puede sino entonces deducirse que en su actuación y, en particular, en caso de una denegatoria, el sujeto obligado debe fundamentar adecuadamente la postura que asume, proveyendo la base normativa y fáctica que justifica de modo completo su actuar, *puesto que se está apartando, en realidad, de la regla en la materia —vid., de la publicidad y el libre acceso—, con lo que debe justificar de modo convincente su actuar excepcional*.

Dicha postura es compartida por la Ley N°27.275 en el marco nacional. Específicamente, el artículo 1 de la Ley N°27.275 define el principio del alcance limitado de las excepciones del siguiente modo:

*Alcance limitado de las excepciones*: 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.<sup>48</sup>

A su vez, a ello se agrega la definición provista para los principios de *transparencia y máxima divulgación*, de *facilitación*, de *buena fe* y de *in dubio pro petitor*, en el mismo artículo:

*Transparencia y máxima divulgación*: 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.  
[...]

*In dubio pro petitor*: 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.

*Facilitación*: 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 excep-

<sup>45</sup> Énfasis añadido.

<sup>46</sup> La interpretación de la ley comienza por su letra —artículo 2 del Código Civil y Comercial—. La claridad del texto implica el cese de la interpretación —*in claris cesa interpretatio*— y lo que es claro no da lugar a conjeturas o construcciones —*in claris non est locus conjectures*—.

<sup>47</sup> Artículo 1 de la Ley N°104 (t.s. Ley N°5.784).

<sup>48</sup> Énfasis añadido.

ciones contenidas en la presente ley, salvo que el daño causado al interés protegido sea mayor al interés público de obtener la información.

*Buena fe:* para garantizar el efectivo ejercicio del acceso a la información, resulta esencial que los sujetos obligados actúen de buena fe, es decir, 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.<sup>49</sup>

Dichas definiciones no sólo informan la aplicación y protección del derecho de acceso a la información en la órbita nacional, sino que informan también la protección del derecho a nivel local — en tanto y en cuanto, como sostiene el artículo 2 del Código Civil y Comercial, la ley debe ser interpretada teniendo en cuenta las leyes análogas y los principios y los valores jurídicos, de modo coherente con todo el ordenamiento—; a lo que se suma que la interpretación de los derechos humanos fundamentales debe realizarse en atención al principio *pro homine*, asegurando su mayor extensión y protección.

Se agregan a ello la disposición del artículo 13 de la Ley N°27.275, análoga del artículo 13 de la Ley N°104 (t.s. Ley N°5.784):

ARTÍCULO 13. — *Denegatoria.* El sujeto requerido sólo podrá negarse a brindar la información objeto de la solicitud, por acto fundado, si se verificara<sup>50</sup> que la misma no existe y que no está obligado legalmente a producirla o que está incluida dentro de alguna de las excepciones previstas en el artículo 8° de la presente ley. La falta de fundamentación determinará la nulidad del acto denegatorio y obligará a la entrega de la información requerida. [...] <sup>51</sup>

así como las disposiciones, ya a nivel más general, de las leyes de procedimiento administrativo pertinentes, que requieren la *motivación* de todo acto administrativo como *requisito esencial*. En este sentido, la Ley de Procedimientos Administrativos de la Ciudad de Buenos Aires (Decreto de Necesidad y Urgencia N°1.510/97) dispone en su artículo 7 que: “[s]on requisitos esenciales del acto administrativo los siguientes: [...] e) *Motivación.* Deberá ser motivado, expresándose en forma concreta las razones que inducen a emitir el acto, consignando, además, los recaudos indicados en el inciso b) del presente artículo [v.gr., la causa del acto: los hechos y antecedentes que sirven de causa al acto administrativo y el derecho aplicable]”; y lo mismo dispone la Ley de Procedimiento Administrativo en la órbita nacional, el Decreto-Ley N°19.549, que en su artículo 7 estipula: “[s]on requisitos esenciales del acto administrativo los siguientes: [...] e) *deberá ser motivado, expresándose en forma concreta las razones que inducen a emitir el acto, consignando, además, los recaudos indicados en el inciso b) del presente artículo*”.

De lo expuesto se colige entonces, ya desde el plano puramente legal, que es obligación ineludible del sujeto obligado el fundamentar adecuadamente la aplicación de la excepción en el caso particular, explicando con claridad cómo y por qué procede la limitación del acceso a la información en el caso y explicitando la configuración del supuesto previsto por la ley. No basta, por ende, la *mera referencia a la excepción*, sino que se requiere la explicitación del razonamiento lógico-jurídico, sustentado en un marco fáctico verificado y verificable, que torna procedente su aplicación en el caso<sup>52</sup>.

Por su parte, a nivel internacional, ya de por sí la Convención Americana sobre Derechos Humanos dispone en su artículo 30 que:

Artículo 30. Alcance de las Restricciones. Las restricciones permitidas, de acuerdo con esta Convención, al goce y ejercicio de los derechos y libertades reconocidas en la misma, no pueden ser aplicadas sino conforme a leyes que se dictaren por razones de interés general y con el propósito para el cual han sido establecidas.

<sup>49</sup> Énfasis añadido.

<sup>50</sup> La utilización de la palabra «*verificar*» no es menor: *verificar* es el proceso de comprobar o examinar la verdad de algo, lo que impone un estándar elevado de actuación, puesto que el funcionario público no puede, por ende, limitarse a la alegación, sino que debe *demostrar* que la información en su poder no existe, que no está legalmente obligado a producirla o bien que está incluida dentro de alguna de las excepciones contempladas por la norma. V. Real Academia Española y Asociación de Academias de la Lengua Española (RAE-ASALE), “*verificar*,” *Diccionario de la Lengua Española*, 23ª ed., en línea, <http://dle.rae.es/?id=beGg9NJ>.

<sup>51</sup> Énfasis añadido.

<sup>52</sup> Toda vez que «*fundamentar*» es establecer la razón o fundamento de una cosa, la razón principal y motivos que tornan aceptables una conclusión. V. Real Academia Española y Asociación de Academias de la Lengua Española (RAE-ASALE), “*fundamentar*,” *Diccionario de la Lengua Española*, 23ª ed., en línea, <http://dle.rae.es/?id=lbvELvH>.

de lo que se deduce el *ineludible deber de fundamentar la restricción impuesta al derecho* —en nuestro caso, al *derecho de acceso a la información*, reconocido en el artículo 13.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos—, puesto que resulta imprescindible que se explicita la *conformidad* de la restricción aplicada a las leyes dadas y al propósito que las informa. La *mera referencia a la excepción contenida en la ley* no basta para configurar un supuesto de *fundamentación*: el sujeto obligado requiere no sólo consignar la ley que avala su actuación, sino explicar cómo se ajusta su actuación a ella y a los fines que persigue. Dichos principios, y los anteriormente mencionados, son recogidos por la Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información Pública<sup>53</sup> en sus artículos 2, 7 y 52, que estipulan:

2. Esta ley establece la más amplia aplicación posible del derecho de acceso a la información que esté en posesión, custodia o control de cualquier autoridad pública. La ley se basa en el principio de máxima publicidad, de tal manera que cualquier información en manos de instituciones públicas sea completa, oportuna y accesible, sujeta a un claro y preciso régimen de excepciones, las que deberán estar definidas por ley y ser además legítimas y estrictamente necesarias en una sociedad democrática.

[...]

7. Toda persona encargada de la interpretación de esta ley, o de cualquier otra legislación o instrumento normativo que pueda afectar al derecho a la información, deberá adoptar la interpretación razonable que garantice la mayor efectividad del derecho a la información.

[...]

52. La carga de la prueba deberá recaer en la autoridad pública a fin demostrar que la información solicitada está sujeta a una de las excepciones contenidas en el artículo 41. En particular, la autoridad deberá establecer: a) que la excepción es legítima y estrictamente necesaria en una sociedad democrática basada en los estándares y jurisprudencia del sistema interamericano; b) que la divulgación de la información podría causar un daño sustancial a un interés protegido por esta ley; y c) que la probabilidad y el grado de dicho daño es superior al interés público en la divulgación de la información.<sup>54</sup>

Dichas consideraciones surgen de la jurisprudencia establecida de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que en el caso «*Claude Reyes*» expresó en lo pertinente:

77. En lo que respecta a los hechos del presente caso, la Corte estima que el artículo 13 de la Convención, al estipular expresamente los derechos a “buscar” y a “recibir” “informaciones”, protege el derecho que tiene toda persona a solicitar el acceso a la información bajo el control del Estado, con las salvedades permitidas bajo el régimen de restricciones de la Convención. Consecuentemente, dicho artículo ampara el derecho de las personas a recibir dicha información y la obligación positiva del Estado de suministrarla, de forma tal que la persona pueda tener acceso a conocer esa información o reciba una respuesta fundamentada cuando por algún motivo permitido por la Convención el Estado pueda limitar el acceso a la misma para el caso concreto. Dicha información debe ser entregada sin necesidad de acreditar un interés directo para su obtención o una afectación personal, salvo en los casos en que se aplique una legítima restricción. Su entrega a una persona puede permitir a su vez que ésta circule en la sociedad de manera que pueda conocerla, acceder a ella y valorarla. De esta forma, el derecho a la libertad de pensamiento y de expresión contempla la protección del derecho de acceso a la información bajo el control del Estado, el cual también contiene de manera clara las dos dimensiones, individual y social, del derecho a la libertad de pensamiento y de expresión, las cuales deben ser garantizadas por el Estado de forma simultánea.

[...]

89. En cuanto a los requisitos que debe cumplir una restricción en esta materia, en primer término deben estar previamente fijadas por ley como medio para asegurar que no queden al arbitrio del poder público. Dichas leyes deben dictarse “por razones de interés general y con el propósito para el cual han sido establecidas”. Al respecto la Corte ha enfatizado que:

<sup>53</sup> Aprobada mediante la resolución de la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos, AG/RES. 2607 (XL-O/10), del 8 de junio de 2010.

<sup>54</sup> Énfasis añadido.

En tal perspectiva no es posible interpretar la expresión leyes, utilizada en el artículo 30, como sinónimo de cualquier norma jurídica, pues ello equivaldría a admitir que los derechos fundamentales pueden ser restringidos por la sola determinación del poder público, sin otra limitación formal que la de consagrar tales restricciones en disposiciones de carácter general.

[...]

El requisito según el cual las leyes han de ser dictadas por razones de interés general significa que deben haber sido adoptadas en función del "bien común" (art. 32.2), concepto que ha de interpretarse como elemento integrante del orden público del Estado democrático [...].

90. En segundo lugar, la restricción establecida por ley debe responder a un objetivo permitido por la Convención Americana. Al respecto, el artículo 13.2 de la Convención permite que se realicen restricciones necesarias para asegurar "el respeto a los derechos o a la reputación de los demás" o "la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas".

91. Finalmente, las restricciones que se impongan deben ser necesarias en una sociedad democrática, lo que depende de que estén orientadas a satisfacer un interés público imperativo. Entre varias opciones para alcanzar ese objetivo, debe escogerse aquella que restrinja en menor escala el derecho protegido. Es decir, la restricción debe ser proporcional al interés que la justifica y debe ser conducente para alcanzar el logro de ese legítimo objetivo, interfiriendo en la menor medida posible en el efectivo ejercicio del derecho.

92. La Corte observa que en una sociedad democrática es indispensable que las autoridades estatales se rijan por el principio de máxima divulgación, el cual establece la presunción de que toda información es accesible, sujeto a un sistema restringido de excepciones.

93. Corresponde al Estado demostrar que al establecer restricciones al acceso a la información bajo su control ha cumplido con los anteriores requisitos.

[...]

98. Tal como ha quedado acreditado, la restricción aplicada en el presente caso no cumplió con los parámetros convencionales. Al respecto, la Corte entiende que el establecimiento de restricciones al derecho de acceso a información bajo el control del Estado a través de la práctica de sus autoridades, sin la observancia de los límites convencionales (supra párrs. 77 y 88 a 93), crea un campo fértil para la actuación discrecional y arbitraria del Estado en la clasificación de la información como secreta, reservada o confidencial, y se genera inseguridad jurídica respecto al ejercicio de dicho derecho y las facultades del Estado para restringirlo.<sup>55</sup>

Asimismo, la Corte Interamericana de Derechos Humanos también ha expresado, en relación a la fundamentación, que:

A criterio de este Tribunal, el Estado no puede ampararse en la falta de prueba de la existencia de los documentos solicitados sino que, por el contrario, debe fundamentar la negativa a proveerlos, demostrando que ha adoptado todas las medidas a su alcance para comprobar que, efectivamente, la información solicitada no existía. Resulta esencial que, para garantizar el derecho a la información, los poderes públicos actúen de buena fe y realicen diligentemente las acciones necesarias para asegurar la efectividad de ese derecho, especialmente cuando se trata de conocer la verdad de lo ocurrido en casos de violaciones graves de derechos humanos como las desapariciones forzadas y la ejecución extrajudicial del presente caso.<sup>56</sup>

A nivel nacional, por su parte, la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha expresado:

25) Que tanto de la jurisprudencia de esta Corte como de aquella de la Corte Interamericana de Derechos Humanos a la que se ha hecho referencia en el considerando 7° resulta que el derecho de acceso a la información, en tanto elemento constitutivo de la libertad de expresión protegido por normas constitucionales y convencionales, no es un derecho absoluto sino que puede estar sujeto a limitaciones. No obstante ello, tales restricciones deben ser verdaderamente excepcionales, perseguir objetivos legítimos y ser necesari-

<sup>55</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, «*Claude Reyes y otros vs. Chile*», Sentencia de Fondos, Reparaciones y Costas, caso ante la CIDH N°12.108, y caso ante la Corte IDH Serie C N°151, San José: 19 de septiembre de 2006, párrafos 77, 89-93, 98. Énfasis añadido.

<sup>56</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, «*Gomes Lund y otros ("Guerrilha do Araguaia") vs. Brasil*», Sentencia sobre las Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, caso ante la CIDH N°11.552, y caso ante la Corte IDH Serie C N°219, San José: 24 de noviembre de 2010, párrafo 211. Énfasis añadido.

rias para alcanzar la finalidad perseguida. En efecto, el secreto solo puede justificarse para proteger un interés igualmente público, por lo tanto, la reserva solo resulta admisible para "asegurar el respeto a los derechos o la reputación de los demás" o "la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas" (confr. Claude Reyes, citado)

26) Que, en razón de ello y para no tornar ilusorio el principio de máxima divulgación imperante en la materia, los sujetos obligados solo pueden rechazar un requerimiento de información si exponen, describen y demuestran de manera detallada los elementos y las razones por las cuales su entrega resulta susceptible de ocasionar un daño al fin legítimamente protegido. De esta forma, se evita que por vía de genéricas e imprecisas afirmaciones, pueda afectarse el ejercicio del derecho y se obstaculice la divulgación de información de interés público.

27) Que, en las presentaciones formuladas en autos la demandada exclusivamente se limitó a invocar la concurrencia de las causales de excepción contempladas en el artículo 16 del Anexo VII del decreto 1172/03 y también en el artículo 7° de la ley 25.831 para justificar el rechazo de la solicitud que se le formulara, sin aportar mayores precisiones al respecto. Convalidar, sin más, una respuesta de esa vaguedad significaría dejar librada la garantía del acceso a la información al arbitrio discrecional del obligado y reduciría la actividad del magistrado a conformar, sin ninguna posibilidad de revisión, el obrar lesivo que es llamado a reparar. Como sostuviera el Tribunal en Fallos: 334:445, excluir de la protección reconocida por la Constitución Nacional a aquellos datos que los organismos estatales mantienen fuera del acceso de los particulares importa la absurda consecuencia de ofrecer una acción judicial solo en los casos en los que no es necesaria y vedarla en aquellos en los que el particular no puede sino recurrir, ineludiblemente, a la tutela judicial para ejercer su derecho.

Tampoco aparece como suficiente para tener por cumplidos los recaudos señalados en los considerandos que anteceden la afirmación de que difundir información confidencial puede afectar el desarrollo de los contratos petroleros pues ello no alcanza para explicar las razones por las que su revelación podría afectar un interés de aquellos protegidos por el artículo 16, Anexo VII, del decreto 1172/03 y el artículo 7° de la ley 25.831.

28) Que, en definitiva, resultan plenamente aplicables al caso la regla establecida en el artículo 377 del Código Procesal civil y Comercial de la Nación, conforme a la cual corresponde a la parte probar el presupuesto de hecho de la norma o normas que invocase como fundamento de su defensa o excepción.<sup>57</sup>

De todo lo expuesto, surge entonces que, en nuestro ordenamiento jurídico, ante una solicitud de información, corresponde al sujeto obligado, en caso de denegar el acceso a la información solicitada, fundamentar de modo claro, concreto y sustantivo la denegatoria a la información, exponiendo, describiendo y demostrando de manera detallada las razones de hecho y de derecho que justifican la denegatoria, sea bien porque se demuestra que la información no existe y que el sujeto no está legalmente obligado a producirla, sea bien porque se demuestra la concurrencia en el caso de una o más de las excepciones previstas en el artículo 6 de la Ley N°104 (t.s. Ley N°5.784)<sup>58</sup>. En este último caso, el sujeto obligado debe, además, y considerando que la interpretación y aplicación de las excepciones es de carácter restrictivo, fundamentar que la excepción es necesaria y legítima en un régimen democrático — puesto que protege intereses legítimos igual de fundamentales que el acceso a la información pública—, que el hecho de revelar la información podría verosímelmente ocasionar un daño sustancial a los intereses protegidos por la excepción, y, además, que la probabilidad y el grado de dicho daño es superior al interés público en la divulgación y conocimiento de la información. No basta, entonces, con la mera referencia genérica y dogmática a la concurrencia de la excepción sin sustanciación alguna, como bien sostiene la Corte Suprema de Justicia de la Nación: sobre el sujeto obligado recae la carga de fundar de modo completo el caso que justifica la denegatoria.

3.1.3. Obligación del sujeto obligado de demostrar la imposibilidad de disociación.

A todo ello se agrega, a su vez, que en el marco del derecho de acceso a la información pública corresponde al sujeto obligado probar, adicionalmente, que la información solicitada, incluso si ingresa en algunas de las excepciones consideradas, es insusceptible de disociación o divulgación parcial. En este sentido, tanto la Ley N°104 (t.s. Ley N°5.784) como la Ley N°27.275 recogen el principio de disociación, presente en el artículo 2 de la Ley N°104 (t.s. Ley N°5.784) y

<sup>57</sup> Corte Suprema de Justicia de la Nación, «*Giustiniani, Rubén Héctor c/ Y.P.F. S.A. s/ amparo por mora*», CAF 37747/2013/CA1-CS1, CAF 37747/2013/1/RH1, Fallos 338:1258, Buenos Aires: 10 de octubre de 2015, considerandos 25 a 28. Énfasis añadido.

<sup>58</sup> Según lo dispuesto por el artículo 13 de la Ley N°104 (t.s. Ley N°5.784).

definido por el artículo 1 de la Ley N°27.275 como el principio que estipula 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”. Esta posición es replicada expresamente por el artículo 7 de la Ley N°104 (t.s. Ley N°5.784) que, tras la enumeración de las excepciones, al hablar sobre la forma de entrega de la información, dispone, como regla general:

Artículo 7°.- Información parcial: En caso que exista un documento que contenga en forma parcial información cuyo acceso esté limitado en los términos del Artículo 6°, debe suministrarse el resto de la información solicitada.

El artículo es concordante con lo dispuesto por el artículo 41 de la Ley Modelo Interamericana:

41. En aquellas circunstancias en que la totalidad de la información contenida en un documento no esté exenta de divulgación mediante las excepciones enunciadas en el artículo 41 [*recte* 40], podrá hacerse una versión del documento que tache o cubra solamente las partes del documento sujetas a la excepción. La información no exenta deberá ser entregada al solicitante y hacerse pública.

En consecuencia, se observa de modo claro que ni siquiera basta con probar la aplicación en el caso de alguna de las excepciones previstas legalmente para tener por válida la denegatoria. La interpretación *sistemática* del marco jurídico nos obliga a considerar que, además, el sujeto obligado debe probar también que ni siquiera es posible disociar la información solicitada de la información protegida, vid., que no es posible proveer parte de la información solicitada testando o reservando aquella que está protegida bajo el marco legal. Ello es hecho explícito incluso en varios de los incisos que contemplan las distintas excepciones, sin perjuicio de la regla general impuesta por el artículo 7 de la Ley N°104 (t.s. Ley N°5.784), donde la excepción resulta de plano inaplicable cuando existan mecanismos que posibiliten la disociación, quedando entonces a cargo del sujeto obligado probar que dichos mecanismos no existen. Así los incisos a) y c) del artículo 6 de la Ley N°104 (t.s. Ley N°5.784):

Artículo 6°.- Límites en el Acceso a la Información: Los sujetos obligados podrán exceptuarse de proveer la información solicitada cuando se configure alguno de los siguientes supuestos:

a) Que afecte la intimidad de las personas o se trate de información referida a datos sensibles en concordancia con la Ley de Protección de Datos Personales de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Esta excepción no será aplicable cuando existan mecanismos técnicos para disociar la información sensible o bien no sea necesario el consentimiento o cuando se cuente con el consentimiento expreso de la/s persona/s a las que se refiere la información solicitada;

[...]

c) Información cuya publicidad pudiera revelar la estrategia a adoptarse en la defensa o tramitación de una causa judicial en la cual el sujeto obligado sea parte, o divulgare las técnicas o procedimientos de investigación. Esta excepción no será aplicable cuando existan mecanismos técnicos para disociar la estrategia de defensa, técnicas o procedimientos de investigación del resto de las actuaciones; [...].<sup>59</sup>

Así, en síntesis, corresponde al sujeto obligado demostrar y fundar dos extremos distintos ante toda denegatoria que pretenda fundarse en la aplicación de una excepción: (a) la aplicación en el caso concreto de una excepción legal en vista de los hechos y del derecho aplicable, atento al potencial dañoso de la divulgación y la preponderancia del interés protegido sobre el interés en la divulgación de la información; y (b) a su vez, además, la imposibilidad de disociar la información solicitada de la información protegida para producir un documento testado o nuevo que no revele la información contemplada en la excepción.

### 2.4.3. Resoluciones

La solución es receptada en:

---

<sup>59</sup> Énfasis añadido.

1. La Resolución N°6/OGDAI/2018, del 18 de marzo de 2018;
2. La Resolución N°11/OGDAI/2018, del 2 de agosto de 2018.

## 2.5. Denegatoria de la información por no contar con la información requerida. Insuficiencia de una declaración de incompetencia para eximirse de producir la información solicitada. Obligación de producir información. Artículos 5 y 13 de la Ley N°104 (t.s. Ley N°5.784). Casos especiales.

### 2.5.1. Síntesis

En concordancia con lo dispuesto para la fundamentación necesaria para la procedencia de la interposición de alguna de las excepciones contempladas por el artículo 6 de la Ley N°104 (t.s. Ley N°5.784), el Órgano Garante ha estipulado que, en caso de interponerse una denegatoria de la información por no contar el sujeto obligado con la información requerida —en los términos que se deducen de los artículos 5 y 13 de la Ley N°104 (t.s. Ley N°5.784)—, como regla general, todo sujeto obligado debe producir y poner a disposición de los solicitantes la información que coherentemente pueda desprenderse como propia de sus competencias funcionales y que el sujeto obligado únicamente podrá eximirse de producir y poner a disposición del solicitante dicha información en la medida en que se presenten circunstancias excepcionales que sean adecuadamente explicadas y fundamentadas —de acuerdo con los artículos 5 y 13 de la Ley N°104 (t.s. Ley N°5.784)—, y que, a su vez, de conocerlo, proceda a informar el sujeto obligado o entidad que sí posee la información requerida. En cualquiera de los dos casos, deberá proceder a informar a la Autoridad de Aplicación para que remita la solicitud de información al sujeto pertinente y se informe al solicitante de la situación. No basta, así, la mera alegación de que la información no obra en su poder o no es de su competencia: los sujetos obligados no pueden imponer al solicitante el obstáculo formal de dilucidar competencias como excepción para proveer la información solicitada, obligándolo a interponer nuevas solicitudes de información a sujetos distintos cuando:

- (a) la información solicitada no es a simple vista ajena al sujeto obligado requerido;
- (b) se deduce, además, del análisis de la competencia propiamente dicha del sujeto obligado requerido, que es su deber contar con la información solicitada o, al menos, se desprende que dicha información es indispensable para el desarrollo de sus funciones;
- (c) el sujeto obligado requerido es quien está en mejor posición para conocer y obtener la información solicitada de modo completo y oportuno, sea por sí o derivando la solicitud de información relevante al órgano pertinente y competente para contestarla de acuerdo con su conocimiento, sea dentro de su organización o bien fuera de ella, lo que se compadece con su deber de obrar de modo leal, profesional y diligente, asistiendo al solicitante en el ejercicio pleno de su derecho, en vez de abstenerse de informar mediante una excepción de incompetencia; y
- (d) resulta además contrario a la axiología de la ley interponer una excepción formal no reconocida como obstáculo y justificación para no brindar la información solicitada.



## 2.5.2. Doctrina

Así, ha especificado, en el Informe N°21186974/OGDAI/2018, adjunto de la Resolución N°13/OGDAI/2018, ambos del 3 de agosto de 2018, que:

2.1.1.2. Análisis. Obligación legal de producir información y las competencias funcionales de los órganos de la administración. Situaciones extraordinarias.

En primer lugar, observa este Órgano Garante, como fuera ya mencionado por la Dirección General de Salud Mental, que se desprende de las competencias y funciones de la Dirección General de Salud Mental que es de su responsabilidad, entre otras:

(a) entender en la definición, planificación, ejecución y control de las políticas de salud mental y coordinarlas con las demás jurisdicciones nacionales y provinciales;

[...]

(c) participar en la definición de las necesidades de recursos y tecnologías para la organización del sistema de salud, en el marco de las Leyes N°448 y N°153, artículos 3° y 48, inciso c, utilizando como estrategia la intersectorialidad y el abordaje interdisciplinario, la articulación operativa con las instituciones, las organizaciones no gubernamentales y la familia;

(d) ejecutar las políticas de atención integral de salud mental, dependencias y adicciones;

(e) coordinar y regular el sistema de servicios de salud mental de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires;

[...]

(h) implementar y consolidar la red de servicios de salud mental, articulando los distintos niveles de complejidad para agilizar la referencia y contrarreferencia;

[...] <sup>60</sup>

A su vez, de acuerdo con la Ley N°448, Ley de Salud Mental de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, que en su artículo 4 establece que la autoridad de aplicación de dicha ley es el nivel jerárquico superior del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en materia de Salud Mental, correspondiente con la Dirección General de Salud Mental<sup>61</sup>, resulta, según el artículo 5 de la misma ley, que:

[Autoridad de aplicación. Funciones.] La autoridad de aplicación conduce, regula y controla el Sistema de Salud Mental<sup>62</sup>. Son sus funciones:

[...]

c. La conducción, coordinación y regulación del Sistema de Salud Mental;

d. La habilitación y control de los establecimientos y servicios de salud mental de los tres subsectores y la evaluación de la calidad de las prestaciones;

[...]

f. El desarrollo de un sistema de información, vigilancia epidemiológica y planificación estratégica como elemento de gestión del Sistema;

[...]

i. La concertación de políticas de salud mental con los gobiernos nacional y provinciales;

j. Todas las acciones que garanticen los derechos relativos a la salud mental de todas las personas;

[...]

l. Elaborar anualmente el presupuesto operativo de Salud Mental, a fin de garantizar la estimación y previsión de los fondos suficientes para: los gastos operativos, la readecuación de los actuales servicios y la construcción e implementación de la estructura inexistente y necesaria. El mismo deberá contemplar la totalidad de los efectos individualizados en la presente Ley.<sup>63</sup>

A ello se agrega que el artículo 18 de la Ley N°448 dispone:

---

<sup>60</sup> De acuerdo con el Decreto N°118/AJG/17, del 3 de abril de 2017, que modifica la estructura organizativa del Ministerio de Salud, y según el punto 2.3 del Anexo II. Énfasis añadido.

<sup>61</sup> Que es directamente dependiente de la Subsecretaría de Atención Hospitalaria, dependiente a su vez directamente del Ministerio de Salud de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Véase el Anexo I del Decreto N°118/AJG/17.

<sup>62</sup> Nótese que, de acuerdo con el entramado de la Ley N°448, el Sistema de Salud Mental está constituido por los subsectores estatal, de seguridad social y privado que se desempeñan en el territorio de la Ciudad, en los términos del artículo 11 de la Ley N°153 [artículo 8, Ley N°448], y la conducción, regulación y organización de dicho Sistema de Salud Mental corresponde a la autoridad de aplicación, vid., la Dirección General de Salud Mental [artículos 5 y 9 de la Ley N°448].

<sup>63</sup> Énfasis añadido.

Capítulo V  
Regulación y fiscalización

Artículo 18.- La autoridad de aplicación ejerce el poder de policía en el ámbito de su competencia, de acuerdo a lo establecido en los artículos 41º, 42º, 43º y 44º de la Ley N° 153, contemplando la especificidad de la Salud Mental.<sup>64</sup>

De lo expuesto surge entonces que, en un primer análisis, es expresamente competencia y deber de la Dirección General de Salud Mental, en una interpretación razonable de sus competencias, responsabilidades y funciones, conocer cuántos manicomios, neuropsiquiátricos, institutos de internación monovalentes y otras instituciones destinadas al cuidado de la salud mental de gestión privada existen en el ámbito de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, incluidos sus nombres, ubicaciones y fechas de creación como solicita la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia. Sin embargo, la realidad práctica de la situación en la actualidad es distinta, según ha explicado la Dirección General de Salud Mental en sus respuestas y en la audiencia. La situación particular de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en la que confluyen y confluyeron distintas jurisdicciones, y en la que al día de la fecha no se han terminado de transferir determinadas competencias hacen que, sin perjuicio de lo dispuesto legalmente como competencia de un órgano, en ciertas circunstancias dicho órgano no se encuentre desempeñando efectivamente las funciones asignadas y carezca de la estructura funcional y organizacional para llevarlas a cabo. Esto es lo que ocurre con el caso del control y fiscalización de los establecimientos privados de salud mental, que es al día de hoy una función llevada a cabo por el Ministerio de Salud de la Nación que es, por ende, quien cuenta con la información solicitada y a quien debe requerirse dicha información. Se observa entonces que la Dirección General de Salud Mental ha expuesto por qué carece de la información requerida y ha, además, identificado al organismo a quien debe requerirse, por lo que la contestación parcial debe darse por justificada adecuadamente —en los términos de los artículos 5 y 13 de la Ley N°104 (t.s. Ley N°5.784).

Sin perjuicio de lo expuesto y de la consideración a favor de la Dirección General de Salud Mental, sin embargo, este Órgano Garante considera fundamental sentar el principio a seguir en la materia, atento a que es de su competencia y función “[f]ormular 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 pública” —artículo 26, inciso f), de la Ley N°104 (t.s. Ley N°5.784). En este sentido, este Órgano Garante observa que, como regla general, todo sujeto obligado debe producir y poner a disposición de los solicitantes la información que coherentemente pueda desprenderse como propia de sus competencias funcionales. El sujeto obligado únicamente podrá eximirse de producir y poner a disposición del solicitante dicha información en la medida en que se presenten circunstancias excepcionales que sean adecuadamente explicadas y fundamentadas —de acuerdo con los artículos 5 y 13 de la Ley N°104 (t.s. Ley N°5.784)—, y que, a su vez, de conocerlo, proceda a informar el sujeto obligado o entidad que sí posee la información requerida. En cualquiera de los dos casos, deberá proceder a informar a la Autoridad de Aplicación para que remita la solicitud de información al sujeto pertinente y se informe al solicitante de la situación.

Ello surge, en primer lugar, del artículo 13 de la Ley N°104 (t.s. Ley N°5.784), que determina que la denegatoria fundada sólo es procedente en el caso de que la información no exista y el funcionario requerido *no esté legalmente obligado a producirla*; o bien cuando concurre alguna de las excepciones previstas en el artículo 6 de la Ley N°104 (t.s. Ley N°5.784). En la medida en que se desprenda de los deberes y competencias propios de un sujeto obligado requerido su deber de *contar* con la información solicitada<sup>65</sup>, se desprende que este debe entregarla en atención al artículo 4 de la Ley N°104 (t.s. Ley N°5.784) o explicar de modo suficiente las razones por las que no la posee, según el artículo 5 de la misma ley. A su vez, en segundo lugar, la regla expuesta se desprende también de los artículos 1 y 2 de la Ley N°104 (t.s. Ley N°5.784), que contemplan

<sup>64</sup> Siendo los artículos pertinentes los artículos 41 y 42. El artículo 41 dispone: “[r]egulación y fiscalización. Funciones generales. La autoridad de aplicación ejerce la regulación y fiscalización de los subsectores de la seguridad social y privado, del ejercicio de las profesiones relacionadas con la salud, de la acreditación de los servicios, de lo atinente a medicamentos, alimentos, tecnología sanitaria, salud ambiental y todo otro aspecto que incida sobre la salud” y el artículo 42, por su parte, estipula: “[s]ubsector privado. Fiscalización. Los prestadores del subsector privado son fiscalizados y controlados por la autoridad de aplicación en los aspectos relativos a condiciones de habilitación, categorización, acreditación, funcionamiento y calidad de atención de establecimientos sanitarios; y a condiciones de ejercicio de los equipos de salud actuantes”.

<sup>65</sup> En concordancia con lo dispuesto por el artículo 2 de la Ley de Procedimientos Administrativos de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Decreto N°1510/97, que establece que el ejercicio de las competencias asignadas es una obligación de la autoridad u órgano correspondiente.

que toda persona tiene derecho a recibir información *completa*, y que los sujetos obligados tienen el deber de operar de modo *eficiente*<sup>66</sup>, privilegiando el *informalismo*<sup>67</sup> y la *buena fe*<sup>68</sup> en la relación con el solicitante, y respetando el *alcance limitado de las excepciones*<sup>69</sup>. De ello se concluye que los sujetos obligados no pueden imponer al solicitante el obstáculo formal de dilucidar competencias como excepción para proveer la información solicitada, obligándolo a interponer nuevas solicitudes de información a sujetos distintos cuando: (a) la información solicitada no es a *simple vista* ajena al sujeto obligado requerido; (b) se deduce, además, del análisis de la competencia propiamente dicha del sujeto obligado requerido, que es su deber contar con la información solicitada o, al menos, se desprende que dicha información es *indispensable* para el desarrollo de sus funciones; (c) el sujeto obligado requerido es quien está en mejor posición para conocer y obtener la información solicitada de modo completo y oportuno, sea por sí o *derivando* la solicitud de información relevante al órgano pertinente y competente para contestarla de acuerdo con su conocimiento, sea dentro de su organización o bien fuera de ella, lo que se compadece con su deber de obrar de modo leal, profesional y diligente, *asistiendo al solicitante en el ejercicio pleno de su derecho, en vez de abstenerse de informar mediante una excepción de incompetencia*; y (d) resulta además contrario a la axiología de la ley interponer una excepción formal no reconocida como obstáculo y justificación para no brindar la información solicitada.

La solución propiciada se fundamenta, así, en primer lugar, en los artículos 1, 2, 4 y 5 de la Ley N°104 (t.s. Ley N°5.784); y también encuentra apoyo en los artículos 1, 2 y 10 de la Ley N°27.275. En particular, podemos mencionar el artículo 10, que dispone que “[s]i la solicitud se refiere a información pública que no obre en poder del sujeto al que se dirige, éste la remitirá, dentro del plazo improrrogable de cinco (5) días, computado desde la presentación, a quien la posea, si lo conociera, o en caso contrario a la Agencia de Acceso a la Información Pública, e informará de esta circunstancia al solicitante”, de lo que se deduce que el deber de corregir situaciones donde el sujeto obligado es incapaz de contestar la solicitud efectuada corresponde a dicho sujeto obligado o, en su defecto, la Autoridad de Aplicación, previa notificación al solicitante, y no al solicitante en sí<sup>70</sup>. Asimismo, la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha manifestado, en relación a la aplicación de las excepciones legalmente previstas al derecho de acceso a la información y partiendo del *principio de máxima divulgación* dispuesto en «*Claude Reyes y otros vs. Chile*» de la CIDH, que

...para no tornar ilusorio el principio de máxima divulgación imperante en la materia, los sujetos obligados sólo pueden rechazar un requerimiento de información si exponen, describen y demuestran de manera detallada los elementos y las razones por las cuales su entrega resulta susceptible de ocasionar un daño al fin legítimamente protegido. De esta forma, se evita que por vía de genéricas e imprecisas afirmaciones, pueda afectarse el ejercicio del derecho y se obstaculice la divulgación de información de interés público.

[...]

[y] [q]ue, en las presentaciones formuladas en autos la demandada exclusivamente se limitó a invocar la concurrencia de las causales de excepción contempladas en el artículo 16 del Anexo VII del decreto 1172/03 y también en el artículo 7° de la ley 25.831 para justificar el rechazo de la solicitud que se le formulara, sin aportar mayores precisiones al respecto. Convalidar, sin más, una respuesta de esa vaguedad significaría dejar librada la garantía del acceso a la información al arbitrio discrecional del obligado

<sup>66</sup> Ello es, con el dispendio mínimo necesario de tiempo y recursos, tanto para la Administración como para el administrado, lo que veda obstaculizaciones o dilaciones innecesarias.

<sup>67</sup> Dicho principio implica, de acuerdo con la conceptualización efectuada por la Ley nacional N°27.275 de Acceso a la Información Pública en su artículo 1, 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”.

<sup>68</sup> Dicho principio implica, de acuerdo con la conceptualización efectuada por la Ley nacional N°27.275 de Acceso a la Información Pública en su artículo 1, que “...para garantizar el efectivo ejercicio del acceso a la información, resulta esencial que los sujetos obligados actúen de buena fe, es decir, 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”.

<sup>69</sup> Dicho principio implica, de acuerdo con la conceptualización efectuada por la Ley nacional N°27.275 de Acceso a la Información Pública en su artículo 1, 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”.

<sup>70</sup> El mismo principio aparece dispuesto también en el artículo 5 de la Ley de Procedimientos Administrativos de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Decreto N°1510/97.

y reduciría la actividad del magistrado a conformar, sin ninguna posibilidad de revisión, el obrar lesivo que es llamado a reparar.<sup>71</sup>

A su vez, en el nivel interamericano, los parámetros señalados son recogidos también por la Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información Pública<sup>72</sup> en sus artículos 2<sup>73</sup>, 25<sup>74</sup>, y 52<sup>75</sup>, entre otros, y la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha estipulado, si bien en el marco de un caso relativo a violaciones de derechos humanos y desaparición forzada de personas, que:

A criterio de este Tribunal, el Estado no puede ampararse en la falta de prueba de la existencia de los documentos solicitados sino que, por el contrario, debe fundamentar la negativa a proveerlos, demostrando que ha adoptado todas las medidas a su alcance para comprobar que, efectivamente, la información solicitada no existía. Resulta esencial que, para garantizar el derecho a la información, los poderes públicos actúen de buena fe y realicen diligentemente las acciones necesarias para asegurar la efectividad de ese derecho, especialmente cuando se trata de conocer la verdad de lo ocurrido en casos de violaciones graves de derechos humanos como las desapariciones forzadas y la ejecución extrajudicial del presente caso.<sup>76</sup>

Concordantemente, como se expuso arriba, como regla general, todo sujeto obligado está obligado a producir y poner a disposición de los solicitantes la información que coherentemente pueda desprenderse como propia de sus competencias funcionales; y únicamente podrá eximirse de producir y poner a disposición del solicitante dicha información en la medida en que se presenten circunstancias excepcionales que sean adecuadamente explicadas y fundamentadas —según los artículos 5 y 13 de la Ley N°104 (t.s. Ley N°5.784)—, y que, a su vez, de conocerlo, proceda a informar el sujeto obligado o entidad que sí posee la información requerida. En cualquiera de los dos casos, deberá proceder a informar a la Autoridad de Aplicación para que remita la solicitud de información al sujeto pertinente y se informe al solicitante de la situación.

### 2.5.3. Resoluciones

La solución es receptada en:

1. La Resolución N°13/OGDAI/2018, del 3 de agosto de 2018.

---

<sup>71</sup> Corte Suprema de Justicia de la Nación, «*Giustiniani, Rubén Héctor c/ Y.P.F. S.A. s/ amparo por mora*», CAF 37747/2013/CA1-CS1, CAF 37747/2013/1/RH1, Fallos 338:1258, Buenos Aires: 10 de octubre de 2015, considerandos 26 y 27. Énfasis añadido. V. tmb. Corte Interamericana de Derechos Humanos, «*Claude Reyes y otros vs. Chile*», Sentencia de Fondos, Reparaciones y Costas, caso ante la CIDH N°12.108, y caso ante la Corte IDH Serie C N°151, San José: 19 de septiembre de 2006, párrafo 92.

<sup>72</sup> Aprobada mediante la resolución de la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos, AG/RES. 2607 (XL-O/10), del 8 de junio de 2010.

<sup>73</sup> Que dispone: “[e]sta ley establece la más amplia aplicación posible del derecho de acceso a la información que esté en posesión, custodia o control de cualquier autoridad pública. La ley se basa en el principio de máxima publicidad, de tal manera que cualquier información en manos de instituciones públicas sea completa, oportuna y accesible, sujeta a un claro y preciso régimen de excepciones, las que deberán estar definidas por ley y ser además legítimas y estrictamente necesarias en una sociedad democrática”. [Énfasis añadido]

<sup>74</sup> Que dispone: “(1) En caso de que la autoridad pública determine, de manera razonable, que no es ella la autoridad responsable de contestarla, deberá, de la manera más rápida posible y en todo caso dentro de un plazo no mayor a [cinco] días hábiles, enviar la solicitud a la autoridad correcta para que ésta procese la solicitud. (2) La autoridad pública que recibió la solicitud deberá notificar al solicitante que su solicitud ha sido remitida a otra autoridad pública a fin de poder ser atendida. (3) La autoridad pública que reciba la solicitud deberá proveer al solicitante información de contacto para que el solicitante pueda darle el debido seguimiento a su solicitud”. [Énfasis añadido]

<sup>75</sup> Que dispone: “[l]a carga de la prueba deberá recaer en la autoridad pública a fin demostrar que la información solicitada está sujeta a una de las excepciones contenidas en el artículo 41. En particular, la autoridad deberá establecer: a) que la excepción es legítima y estrictamente necesaria en una sociedad democrática basada en los estándares y jurisprudencia del sistema interamericano; b) que la divulgación de la información podría causar un daño sustancial a un interés protegido por esta ley; y c) que la probabilidad y el grado de dicho daño es superior al interés público en la divulgación de la información”.

<sup>76</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, «*Gomes Lund y otros (“Guerrilha do Araguaia”) vs. Brasil*», Sentencia sobre las Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, caso ante la CIDH N°11.552, y caso ante la Corte IDH Serie C N°219, San José: 24 de noviembre de 2010, párrafo 211, énfasis añadido.

## 2.6. Aplicación de la excepción del artículo 6, inciso c), de la Ley N°104 (t.s. Ley N°5.784).

### 2.6.1. Síntesis

El Órgano Garante ha explicado, en lo que hace a la interposición de la excepción del artículo 6, inciso c), de la Ley N°104 (t.s. Ley N°5.784), que dispone que los sujetos obligados podrán exceptuarse de proveer la información solicitada cuando se trate de información cuya publicidad pudiera revelar la estrategia a adoptarse en la defensa o tramitación de una causa judicial en la que el sujeto obligado es parte, o que divulgare las técnicas o procedimientos de investigación; que la excepción no puede ser invocada por un sujeto obligado cuando, por sus propios actos, a través de otros medios, ha procedido ya a divulgar o hacer pública la información requerida.

### 2.6.2. Doctrina

#### 2.6.2.1. Resolución N°11/OGDAI/2018

Así, en el Informe N°21003953/OGDAI/2018, adjunto e integral de la Resolución N°11/OGDAI/2018, se expresó:

Finalmente, cabe efectuar una consideración adicional sobre la aplicabilidad de la excepción invocada por SBASE durante el transcurso de sus contestaciones. En sus primeras respuestas, SBASE alegó encontrarse exenta de poner a disposición del solicitante una copia de la propuesta completa presentada ante el Juzgado N°2, Secretaría N°3, del fuero Contencioso Administrativo y Tributario de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en el marco del expediente N°A769846/2016-O porque ello implicaría entregar información cuya publicidad podría revelar la estrategia a adoptarse en la defensa o tramitación de una causa judicial en la que SBASE es parte, supuesto cubierto por el artículo 6, inciso c), de la Ley N°104 (t.s. Ley N°5.784). Sin embargo, del análisis de los hechos del caso se observa la existencia de una contradicción entre la excepción invocada y el mecanismo de acceso a la información requerida al que SBASE deriva al solicitante. En este sentido SBASE alegó que la información requerida está glosada y es parte de un procedimiento judicial público de acceso irrestricto. De ello se deduce entonces que su publicidad ya está dada, por lo que la afección mencionada por SBASE resulta incongruente: si se alega que publicar o divulgar la información compromete una estrategia de defensa, entonces, si la información ya está publicada, publicitada o divulgada, se sigue así que o bien la estrategia ya está comprometida —con lo que una nueva divulgación en nada la afectaría— o bien que no existe en realidad la afección que se alega —y que la excepción no resulta entonces aplicable—. Se agrega a ello que el propio artículo 4 de la Ley N°104 (t.s. Ley N°5.784) determina que la información obrante en expedientes judiciales —por interpretación sistémica con el artículo 3, inciso c) de la misma norma— es información pública. De este modo, si bien en principio no debe desconocerse la aplicabilidad de la excepción para la protección de la estrategia judicial adoptada o a adoptar por un sujeto obligado en procesos en los que es parte, dada la importancia del interés protegido, se recuerda que su aplicación es de carácter restrictivo concorde lo dispone el artículo 2 de la Ley N°104 (t.s. Ley N°5.784) y lo recuerda, al limitarlo ante la posibilidad de disociación, el artículo 6, inciso c), de la misma norma; en el caso su aplicación parece resultar incongruente en la medida en que, por propio reconocimiento de SBASE, la información solicitada, incluyendo la estrategia de defensa que alega se encuentra a ella asociada, ya ha sido puesta a disposición del público. El principio general a deducir de lo expuesto, entonces, es que, en principio, la excepción dispuesta por el artículo 6, inciso c), de la Ley N°104 (t.s. Ley N°5.784) no puede ser invocada por un sujeto obligado cuando, por sus propios actos, a través de otros medios, ha procedido ya a divulgar o hacer pública la información requerida.

### 2.6.3. Resoluciones

La solución es receptada en:

1. La Resolución N°11/OGDAI/2018, del 2 de agosto de 2018.

## 2.7. Aplicación de la excepción del artículo 6, inciso e), de la Ley N°104 (t.s. Ley N°5.784)

### 2.7.1. Síntesis

En línea con su postura general sobre la fundamentación necesaria para la procedencia de la interposición de una excepción, el Órgano Garante ha observado que, para la procedencia de la excepción dispuesta por el artículo 6, inciso e), de la Ley N°104 (t.s. Ley N°5.784), que dispone que los sujetos obligados podrán exceptuarse de proveer la información solicitada cuando la divulgación pudiera ocasionar de manera verosímil un riesgo a la seguridad pública:

1. la autoridad pública que la invoca, que debe ser una autoridad de jerarquía equivalente o superior a la de Director General —artículo 13 de la Ley N°104 (t.s. Ley N°5.784)—, debe fundamentar de modo suficiente que la provisión de la información solicitada implica un riesgo verosímil para la seguridad pública;
2. la autoridad pública que la invoca, para fundamentar de modo suficiente la aplicación de la excepción, en una interpretación armónica de los artículos 2, 6, inciso e), y 13 de la Ley N°104 (t.s. Ley N°5.784) y en consonancia con los artículos 19 y 28 de la Constitución Nacional, 13.1 y 29 de la Convención Americana de Derechos Humanos, 19, 29 y 30 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, y 5 y 19, incisos 2 y 3, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos:
  - a. debe referir expresamente la base normativa de la aplicación de la excepción legalmente dispuesta;
  - b. debe demostrar la existencia de una relación causal tal que verosímelmente pueda suponerse que la divulgación de la información causará un riesgo de daño concreto, real, debidamente identificado y especificado para un interés legítimo de la seguridad pública concreto, real y también debidamente identificado y especificado;
  - c. debe demostrar la razonabilidad técnica de la restricción impuesta al derecho de acceso a la información, demostrándose que no existen medios alternativos menos gravosos para la protección del interés de seguridad pública y que el medio utilizado promueve efectivamente dicha protección;
  - d. debe demostrar que el riesgo de perjuicio que supone la divulgación supera el interés público en la difusión de la información, sobre todo ante la existencia de categorías de información y contenidos que son de especial relevancia al interés público, por lo que su publicidad es de especial relevancia al orden democrático y republicano de gobierno; y
  - e. debe demostrar que no se trata en el caso de una categoría de información de publicidad privilegiada;

3. la autoridad pública que la invoca debe, además, justificar que la información solicitada no puede ser entregada de modo parcial, reservando los elementos que comprometen la seguridad pública e informando aquellos que no, en una interpretación armónica de los artículos 2, 6 y 7 de la Ley N°104 (t.s. Ley N°5.784).

## 2.7.2. Doctrina

### 2.7.2.1. Resolución N°6/OGDAI/2018

Así, ha expresado en el Informe N°14196076/OGDAI/2018, adjunto e integral de la Resolución N°6/OGDAI/2018, ambos del 18 de mayo de 2018, que:

2.2.1. Consideración general sobre la aplicación de la excepción de seguridad pública prevista por el artículo 6, inciso e), de la Ley N°104 (t.s. Ley N°5.784)

El artículo 6, inciso e), de la Ley N°104 (t.s. Ley N°5.784) dispone (énfasis añadido):

Artículo 6°.- Límites en el Acceso a la Información: Los sujetos obligados podrán exceptuarse de proveer la información solicitada cuando se configure alguno de los siguientes supuestos:

[...]

e) Que la divulgación pudiera ocasionar de manera verosímil un riesgo a la seguridad pública;

[...]

El artículo 7 de la Ley N°104 (t.s. Ley N°5.784) dispone:

Artículo 7°.- Información parcial: En caso de que exista un documento que contenga en forma parcial información cuyo acceso esté limitado en los términos del Artículo 6°, debe suministrarse el resto de la información solicitada.

El artículo 13 de la Ley N°104 (t.s. Ley N°5.784) dispone (énfasis añadido):

Artículo 13°.- Denegatoria fundada: La denegatoria de la información debe ser dispuesta por un/una funcionario/a de jerarquía equivalente o superior a Director General, en forma fundada.

La denegatoria sólo procede en aquellos casos en que la información no exista y cuando el funcionario no esté legalmente obligado a producirla o cuando se produzca alguna de las excepciones previstas en el Artículo 6° de la presente Ley, debiéndose exponer de manera detallada los elementos y razones que la fundan.

Como se observa, la conjugación de los tres artículos de la Ley N°104 (t.s. Ley N°5.784) permite a un funcionario público exceptuarse de brindar cierta información solicitada en la medida en que, de forma fundada y argumentada, acredite que la provisión de la información solicitada implica un riesgo *verosímil*<sup>77</sup> para la seguridad pública, sin bastar, para ello, la mera afirmación dogmática de la utilización o el acogimiento de la excepción o bien de la existencia de un riesgo cuya verosimilitud no es acreditada de modo fundado. Ello es concordante con el principio del alcance limitado de las excepciones que es sentado por el artículo 2 de la Ley N°104 (t.s. Ley N°5.784), que debe entenderse en el sentido expuesto en el artículo 1 de la Ley N°27.275 en el orden nacional, i.e., significando 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. En el mismo sentido debe también argumentarse, de modo fundado, que no existe la posibilidad de brindar de modo parcial la información solicitada, toda vez que el artículo 7

---

<sup>77</sup> Esto es, *plausible, atendible o admisible* en condiciones de normalidad, por presentarse de modo argumentado con *apariencia de verdadero y creíble por no ofrecer carácter alguno de falsedad*. Real Academia Española y Asociación de Academias de la Lengua Española (RAE-ASALE), "Verosímil," *Diccionario de la Lengua Española*, 23ª ed., en línea, <http://dle.rae.es/?id=beuYVd7>.

de la Ley N°104 (t.s. Ley N°5.784), y en concordancia con los principios de presunción de publicidad y accesibilidad, disociación y alcance limitado de las excepciones reconocidos por el artículo 2 de la misma ley<sup>78</sup>, impone la carga de brindar aquella información que pueda disociarse de la información cuya distribución está limitada por el artículo 6.

La solución dispuesta por la Ley N°104 (t.s. Ley N°5.784), del modo en que es interpretada es acorde a los principios internacionales en la materia. Así, se reconoce internacionalmente que la protección de la seguridad nacional y de la seguridad pública son factores legítimos de restricción de la divulgación de información en poder público, pudiéndose interponer legítimamente como una excepción al acceso a la información.<sup>79</sup> Sin embargo, se reconoce en el ámbito internacional que deben concurrir los siguientes requisitos para considerar que la restricción al acceso a la información en virtud de la seguridad nacional o pública es aplicable y legítima:

- I. en primer lugar, que sólo las autoridades públicas cuyas responsabilidades específicas incluyan la protección de la seguridad nacional y/o pública pueden hacer dicha excepción como fundamento para restringir o clasificar el acceso a la información;<sup>80</sup>
- II. en segundo lugar, que la aplicación de una restricción al derecho a la información invocando razones de seguridad nacional y/o pública es únicamente procedente en la medida en que la autoridad pública demuestre: (a) que la restricción está establecida de modo claro, previo y preciso en una ley escrita (*principio de legalidad*)<sup>81</sup>; (b) que la restricción resulta, a pesar de todo, necesaria y apropiada en una sociedad democrática, considerando en este sentido que el acceso a la información es un *derecho fundamental al orden democrático reconocido constitucionalmente y convencionalmente* en cuanto cumple una función de control al posibilitar el acceso y monitoreo por parte de los ciudadanos de los actos de gobierno y de la gestión pública, obligar a la rendición de cuentas y a la publicidad de los actos de gobierno, y permitir el control del manejo eficiente de los recursos del Estado; y (c) que no están involucrados factores o categorías de información en donde existe un interés positivo preponderante en la divulgación.<sup>82</sup>

En relación al punto (b), cabe agregar que se entiende que la restricción queda demostrada por la autoridad pública como necesaria en una sociedad democrática cuando: (i) se acredita que la divulgación de la información representa un riesgo real e identificable de perjuicio

---

<sup>78</sup> En este sentido, el artículo 1 de la Ley N°27.275 explica, en el orden nacional, que la “disociación” implica que en aquellos casos 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.

<sup>79</sup> Véanse el artículo 19, incisos 2 y 3, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, los Principios globales sobre seguridad nacional y el derecho a la información (“Principios de Tshwane”), artículos 1 a 5 y 9, y los Principios de Johannesburgo sobre la Seguridad Nacional. A su vez, los *Principles of Oversight and Accountability for Security Services in a Constitutional Democracy* establecen, en su principio 1, que la seguridad nacional puede, y debe ser, adecuadamente protegida sin desmedro del Estado de Derecho, la democracia o los derechos humanos. Véanse también el artículo 40, inciso b, apartado 1, de la Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información Pública, aprobada el 8 de junio de 2010 por la Asamblea General de la OEA mediante la AG/RES. 2607 (XL-O/10); el artículo 21, inciso 3, de la Ley N°20.285, sobre acceso a la información pública, de la República de Chile (*texto consolidado al 5 de enero de 2016*); el artículo 14, inciso d), de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, del Reino de España (*texto consolidado al 21 de diciembre de 2013*); y el artículo 113, inciso I, de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (*texto consolidado al 4 de mayo de 2015*) y el artículo 110, inciso I, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública de los Estados Unidos Mexicanos (*texto consolidado al 27 de enero de 2017*).

<sup>80</sup> Principios globales sobre seguridad nacional y el derecho a la información (“Principios de Tshwane”), art. 1.d.

<sup>81</sup> Principios globales sobre seguridad nacional y el derecho a la información (“Principios de Tshwane”), art. 3, 3.a. y 3.c., Principios de Johannesburgo sobre la Seguridad Nacional, la Libertad de Expresión y el Acceso a la Información, art. 1.1., y *Principles of Oversight and Accountability for Security Services in a Constitutional Democracy*, art. 3. Específicamente, el art. 12 de los Principios de Johannesburgo sobre la Seguridad Nacional, la Libertad de Expresión y el Acceso a la Información, dispone que “[u]n estado no podrá denegar acceso de modo terminante a toda la información relativa a la seguridad nacional, sino que deberá designar en la ley sólo aquellas categorías específicas y estrictas de información que sea necesario no revelar para proteger un interés legítimo de seguridad nacional”. En este sentido, se agrega en estos principios que la ley debe disponer de modo accesible, inequívoco, acotado y concreto qué información o categorías de información resultan reservadas o clasificadas en virtud de argumentos relativos a la seguridad nacional y cuáles deben ser divulgadas ineludiblemente. Ello es concordante con el principio de aplicación limitada de las excepciones de la Ley N°104 (t.s. Ley N°5.784) y según la definición del artículo 1 de la Ley N°27.275 en el orden nacional, donde la restricción a la divulgación de la información debe estar *determinada* de modo claro, expreso y preciso, lo que implica necesariamente definir *qué informaciones particulares ingresan dentro de una excepción determinada*.

<sup>82</sup> Nótese que los requisitos de procedencia apuntados obedecen a los dos límites comunes al ejercicio del poder de policía estatal en la restricción del ejercicio de un derecho: el principio de legalidad, por un lado, y el principio de razonabilidad técnica y axiológica, por el otro (arts. 14, 19 y 28 C.N.).



significativo para un interés legítimo de seguridad nacional<sup>83</sup> y/o pública<sup>84</sup>; (ii) se acredita la razonabilidad técnica de la restricción al derecho a la información, en tanto la limitación es compatible con los principios democráticos, se adecúa al principio de proporcionalidad, representando el medio menos gravoso al derecho de información para conjurar el perjuicio<sup>85</sup>, siendo ineludiblemente necesario para cumplir el fin protectorio invocado, y la restricción no acarrea la supresión del núcleo esencial del derecho a la información; y (iii) el riesgo de perjuicio que supone la divulgación supera el interés público<sup>86</sup> en la difusión de la información, en lo que se conoce como *test del interés público*.<sup>87</sup> En relación al punto (c), se apuntan a modo de ejemplo, pero sin limitación, como factores o categorías que favorecen la divulgación, aquellos tipos de información o contenidos que: (i) fomentan la discusión y el debate positivo e informado sobre cuestiones o asuntos públicos o de interés relevante<sup>88</sup>, (ii) incrementan la rendición de cuentas por parte del gobierno, (iii) promueven el control efectivo de los recursos públicos, y (iv) permiten revelar los motivos de las decisiones gubernamentales.<sup>89</sup> Finalmente, en particular, se consideran categorías de información protegidas frente a la excepción de la seguridad pública aquellas que hacen al conocimiento de las estructuras y poderes de gobierno y la información financiera que permite el conocimiento suficiente del público de las finanzas del sector de seguridad y las reglas que las rigen.<sup>90</sup>

De lo expuesto se colige, entonces, en relación a la excepción dispuesta por el artículo 6, inciso e), de la Ley N°104 (t.s. Ley N°5.784):

- a) Que corresponde a la autoridad pública que la invoca, que debe ser una autoridad de jerarquía equivalente o superior a la de Director General, la carga de la prueba de la legitimidad de la aplicación de la excepción, fundamentando de modo adecuado la denegación de la información solicitada sobre la base de dicha excepción<sup>91</sup>;
- b) Que la fundamentación adecuada de la aplicación de la excepción requiere, mínimamente, que la autoridad pública: (i) se refiera expresamente la base normativa de la aplicación de la excepción legalmente dispuesta<sup>92</sup>, (ii) demuestre la existencia de una relación causal tal que, verosímilmente<sup>93</sup>, pueda suponerse que la divulgación de la información causará un riesgo de daño concreto, real, debidamente identificado y especificado para un interés legítimo de la seguridad pública concreto, real y también debidamente identificado y especificado, (iii) demuestre la razonabilidad técnica de la restricción impuesta al derecho de acceso a la información, demostrándose que no existen medios alternativos menos gravosos para la protección del interés de seguridad pública y que el medio utilizado promueve efectivamente dicha protección, (iv) demuestre que el riesgo de perjuicio que supone la divulgación supera el interés público en la difusión de la información, sobre todo ante la existencia de categorías de información y contenidos que son de especial relevancia al interés público, por lo que su publicidad es de especial relevancia al orden democrático y republicano de gobierno, y (v), justamente, que no se trata en el caso de una categoría de información de publicidad privilegiada; todo ello en una interpretación armónica de los artículos 2, 6, inciso e), y 13 de la Ley N°104 (t.s. Ley N°5.784) y en consonancia con los artículos 19 y 28 de la Constitución Nacional, 13.1 y 29 de la Convención Americana de Dere-

<sup>83</sup> En este sentido, por ejemplo, tanto el artículo 113, inciso I, de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (*texto consolidado al 4 de mayo de 2015*) como el artículo 110, inciso I, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública de los Estados Unidos Mexicanos (*texto consolidado al 27 de enero de 2017*) disponen que la clasificación de información por razón de seguridad pública debe contar con un propósito genuino y un efecto demostrable.

<sup>84</sup> En concordancia con lo dispuesto por el artículo 6, inciso e), de la Ley N°104 (t.s. Ley N°5.784).

<sup>85</sup> *Principles of Oversight and Accountability for Security Services in a Constitutional Democracy*, art. 4.iii. El artículo apunta que debe respetarse el principio de suficiencia: el Estado debe usar los medios que, siendo suficientes para el fin perseguido, son los menos restrictivos para las actividades de los individuos y los menos intrusivos a sus derechos.

<sup>86</sup> Principios de Johannesburgo sobre la Seguridad Nacional, la Libertad de Expresión y el Acceso a la Información, art. 13, que dispone “[e]n todas las leyes y decisiones con relación al derecho de obtener información, el interés público en saber la información será una consideración principal”. En el mismo sentido, el art. 18 de los *Principles of Oversight and Accountability for Security Services in a Constitutional Democracy*.

<sup>87</sup> Principios globales sobre seguridad nacional y el derecho a la información (“Principios de Tshwane”), art. 3.b; Principios de Johannesburgo sobre la Seguridad Nacional, la Libertad de Expresión y el Acceso a la Información, art. 1.(d), y 1.3.

<sup>88</sup> En este sentido, los *Principles of Oversight and Accountability for Security Services in a Constitutional Democracy* disponen, en su art. 16, que ninguna agencia estatal puede estar exceptuada de rendir cuentas de su gestión con motivos de seguridad nacional puesto que ello implicaría cerrar la puerta al debate público sobre *cómo* debe protegerse la seguridad nacional.

<sup>89</sup> Principios globales sobre seguridad nacional y el derecho a la información (“Principios de Tshwane”), art. 3, *nota*.

<sup>90</sup> Principios globales sobre seguridad nacional y el derecho a la información (“Principios de Tshwane”), art. 10.c y 10.e.

<sup>91</sup> De acuerdo con lo dispuesto por el artículo 13 de la Ley N°104 (t.s. Ley N°5.784).

<sup>92</sup> En este caso el artículo 6, inciso e), de la Ley N°104 (t.s. Ley N°5.784).

<sup>93</sup> Según el propio artículo 6, inciso e), de la Ley N°104/98 (t.s. Ley N°5.784/16).

chos Humanos, 19, 29 y 30 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, y 5 y 19, incisos 2 y 3, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

- c) Que debe, además, justificarse que la información solicitada no puede ser entregada de modo parcial, reservando los elementos que comprometen la seguridad pública e informando aquellos que no, en una interpretación armónica de los artículos 2, 6 y 7 de la Ley N°104 (t.s. Ley N°5.784).

#### 2.2.2. Aplicación de la excepción de seguridad pública por parte del Ministerio de Justicia y Seguridad del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

El Ministerio de Justicia y Seguridad, en su nota del 7 de diciembre de 2017, y sin perjuicio de la respuesta adicional cursada por la Subsecretaría de Prevención del Delito el 16 de febrero de 2018, respondió ciertas solicitudes puntuales y se abstuvo de realizar cualquier otra respuesta a las otras solicitudes cursadas alegando, genéricamente, que:

...si bien el art. 1ro. de la Ley en cuestión dispone que Toda persona tiene derecho a solicitar y a recibir información completa, veraz, adecuada y oportuna...”; ese derecho debe ceder cuando el pedido de información verse sobre cuestiones que atañen a defensa y seguridad conforme surge del art. 6, que cuando regula los límites en el acceso a la información dispone en el punto e); que no deberá suministrarse aquella información cuya “divulgación pudiera ocasionar de manera verosímil un riesgo a la seguridad pública.” Motivo por el cual estimo que la Secretaría a mi cargo no brindará información en aquellos pedidos que, sin importar el justificativo, se trate de temas sensibles relativos a la seguridad, como de dotaciones de personal, estrategias, móviles, armamentos, asignación de patrullas por comisaría o por comunas, ya que este tipo de información sensible de obrar en poder de personas incorrectas, podrían frustrar el éxito del accionar judicial. Sin perjuicio de lo antes dicho, se tendrá en cuenta todas las solicitudes volcadas en la petición de referencia.<sup>94</sup>

Tras lo expuesto en la sección inmediatamente anterior, surge que no se encuentra adecuadamente justificado en el caso, de acuerdo con lo estipulado por la interpretación armónica de los artículos 2, 6, 7 y 13 de la Ley N°104 (t.s. Ley N°5.784) y los principios internacionales en la materia, el riesgo verosímil que puede ocasionar a la seguridad pública la divulgación de la información específica solicitada en cada consulta desglosada y no contestada. En este sentido, se observa que el Ministerio de Justicia y Seguridad no ha cumplido con la carga de la prueba que pesa sobre él de demostrar (a) la legitimidad de la aplicación de la restricción *para cada una de las solicitudes que ha omitido contestar, demostrando (i) el perjuicio concreto y plausible que puede ocasionar la contestación de cada pregunta en su caso y en sí considerada para la seguridad pública, y (ii) la prevalencia de la seguridad pública por sobre la divulgación de la información que, cabe agregar, se presume pública y accesible*, sobre todo considerando que muchas de las solicitudes refieren a cuestiones de interés privilegiado en una sociedad democrática relativas a la rendición de cuentas y el manejo de los recursos; y (b) la imposibilidad de proveer información disociada o parcial en los términos del artículo 7 de la Ley N°104 (t.s. Ley N°5.784) para aquellas solicitudes de información que podrían ser satisfechas por ese medio.

No basta para la procedencia de la excepción con la alegación genérica de su aplicación o la afirmación dogmática de la exclusión de determinadas informaciones como en el caso: el sujeto obligado debe justificar la denegación de la información pertinente a cada consulta de modo razonable, explicando por qué dar *determinada información que requiere determinada solicitud* implica una posibilidad de perjuicio real, concreto, específico y determinado a un interés preponderante y legítimo de seguridad pública superior, además, en ponderación al interés público en la divulgación de la información solicitada. La ausencia evidente de ello en el caso obsta a la consideración de la interposición de la excepción del artículo 6, inciso e), de la Ley N°104 (t.s. Ley N°5.784), como correctamente efectuada en el marco de este caso.

### 2.7.3. Resoluciones

La solución es receptada en:

1. La Resolución N°6/OGDAI/2018, del 18 de marzo de 2018.

---

<sup>94</sup> Respuesta del 7 de diciembre de 2017 del Secretario de Seguridad del Ministerio de Justicia del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.