



República Argentina - Poder Ejecutivo Nacional  
2018 - Año del Centenario de la Reforma Universitaria

## Resolución

**Número:**

**Referencia:** EX-2018-49162567-APN-DNAIP#AAIP\_Reclamo Muscolino Monica C-Ministerio de Trabajo

---

VISTO el EX-2018-49162567-APN-DNAIP#AAIP, la Ley N° 27.275, y el Decreto N° 206 del 27 de marzo de 2017, y

CONSIDERANDO:

Que por las actuaciones citadas tramita un reclamo interpuesto por la señora Mónica Andrea MUSCOLINO por presunto incumplimiento a lo estipulado en la Ley N° 27.275 de Acceso a la Información Pública, contra el MINISTERIO DE PRODUCCIÓN Y TRABAJO.

Que la Ley N° 27.275 tiene por objeto garantizar el efectivo ejercicio del derecho de acceso a la información pública, promover la participación ciudadana y la transparencia de la gestión pública (artículo 1°).

Que por artículo 19 de la referida ley, se creó la AGENCIA DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA como ente autárquico con autonomía funcional en el ámbito del PODER EJECUTIVO DE LA NACIÓN, con el objeto de velar por el cumplimiento de los principios y procedimientos establecidos en la Ley N° 27.275, garantizar el efectivo ejercicio del derecho de acceso a la información pública, promover medidas de transparencia activa y actuar como Autoridad de Aplicación de la Ley de Protección de Datos Personales N° 25.326.

Que el artículo 4° de la Ley N° 27.275 reconoce una legitimidad amplia a *“toda persona humana o jurídica, pública o privada el derecho a solicitar y recibir información”* y prescribe que no puede *“exigirse al solicitante que motive la solicitud, que acredite derecho subjetivo o interés legítimo o que cuente con patrocinio letrado”*.

Que en virtud de los principios que rigen en la materia es dable recordar que, en concordancia con la forma republicana de gobierno, rige el principio de publicidad de los actos y en este sentido aplica la presunción de publicidad de la información en poder de los organismos públicos.

Que como ha dicho el COMITÉ JURÍDICO INTERAMERICANO *“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 sólo a un régimen limitado de excepciones”* (CJI/RES 147 - LXXIII-0/08). Dichas excepciones deben estar expresamente previstas en una

norma, y deben corresponderse con una verdadera excepcionalidad, consagración legal, objetivos legítimos, necesidad y estricta proporcionalidad (OEA/Ser. L/V/II. Doc. 51 corr. 130 diciembre 2009, p. 323).

Que la ley prevé un sistema de excepciones al acceso a información pública en manos de los sujetos obligados, siendo estas *“legítimas y estrictamente necesarias en una sociedad democrática, basándose en los estándares y jurisprudencia del sistema interamericano...”* (Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información Pública AG/RES. 2607 (XL-O/10)).

Que a su vez estas limitaciones al acceso deben ser interpretadas de manera restrictiva y, en caso de que proceda una negativa a brindar información la misma debe ser fundada, debiendo el organismo demostrar la validez de cualquier restricción (artículo 1º, Ley N° 27.275).

Que en igual sentido un documento puede contener información que esté parcialmente alcanzada por el régimen de excepciones, lo que no implica *per se* que deba rechazarse el acceso a la información de la totalidad del documento. En estos casos debe evaluarse la posibilidad de entregar la información de manera parcial, disociando aquellos datos o información que se encuentre alcanzada por una excepción legal, y fundando en derecho tal excepcionalidad. Asimismo, y al momento de negar información, el sujeto obligado deberá tener en miras la limitación para aquellos casos en los que el interés protegido sea mayor al interés público de obtener la información (artículo 1º, Ley N° 27.275).

Que en casos de conflicto normativo o de vacío legal, el principio que rige es el de *in dubio pro petitor*, siempre en favor de la mayor vigencia y alcance del derecho a la información (artículo 1º de la Ley N° 27.275 y artículo 2º de la Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información Pública AG/RES. 2607 (XL-O/10)).

Que ante un pedido de información el sujeto obligado puede entregar la información en el estado en el que se encuentra al momento de la solicitud, *“no estando obligado el sujeto requerido a procesarla o clasificarla”* (artículo 5º, Ley N° 27.275).

Que los sujetos obligados también deben tener en cuenta que, bajo el principio de facilitación, *“...deberán indicar si un documento obra, o no, en su poder ...”* (artículo 1º, Ley N° 27.275) y en aquellos casos en que la información no obra en su poder 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”* (Corte Interamericana de Derechos Humanos, Gomes Lund y otros (“Guerrilha do Araguaia”) vs. Brasil, sentencia 24/12/2010) y que no pudo ser reconstruida.

Que en fecha 6 de agosto de 2018 la señora Muscolino formuló un pedido de acceso a información pública ante el entonces MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL que se caratuló como EX-2018-37637598-APN-DNAIP#AAIP, en los siguientes términos: *“Informe sobre el Programa de Transición al Salario Social Complementario, creado por Resolución del MTEySS Nro. 201/2017 del 5 de abril de 2017; cuya primera liquidación se realizó en abril de 2017 mediante el Plan Empresas en Crisis con cuiles asociados al Cuit del Ministerio de Trabajo Empleo y Seguridad Social y que con posterioridad ingresó al proceso de liquidación bajo el Programa 854, habiendo siendo su última liquidación la de enero de 2018 y que entre abril de 2017 y enero de 2018 fueron efectivamente liquidados 22.165 beneficiarios, lo siguiente: 1) Distribución de los 22.165 beneficiarios según lo establecido en el artículo 2º de la citada normativa, para constituirse como destinatarios (PROGRAMA TRABAJO AUTOGESTIONADO, PROGRAMA CONSTRUIR EMPLEO o en acciones especiales de empleo implementadas por el MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL orientadas a sectores de la economía popular). En los tres casos mencionados informe la distribución por código de GECAL, código de Programa y Código de proyecto obrantes en el sistema de información digital de la Secretaría de Empleo. 2) En caso de haber incorporado beneficiarios según lo previsto en el segundo párrafo del artículo 2 de la mencionada normativa (La SECRETARÍA DE EMPLEO podrá extender la cobertura del presente Programa a otros grupos de trabajadoras y trabajadores incluidos en otros programas o acciones de*

*empleo), informe: a) acto administrativo a través del cual se dispusieron esas incorporaciones, b) criterios de elegibilidad de los beneficiarios y c) denominación de los programas o acciones de empleo en los que participaban esos beneficiarios que los hicieron elegibles para su incorporación al Programa de Transición al Salario Social Complementario. 3) Distribución de los 22.165 beneficiarios efectivamente liquidados por el Programa de Transición al Salario Social Complementario por Contraparte de los proyectos que dieron origen a su incorporación al Programa. 4) Distribución de los 22.165 beneficiarios efectivamente liquidados por Contraparte de los proyectos mientras permanecieron en el Programa de Transición al Salario Social Complementario"(sic).*

Que conforme surge de la presentación de la requirente de fecha 3 de octubre de 2018 -habiendo la misma observado vía TAD que no se daba trámite a la actuación- se comunicó con esta Agencia a fin de poner en conocimiento lo ocurrido.

Que habiéndose comunicado al MINISTERIO la situación, el día 14 de agosto de 2018 -atento la imposibilidad de acceder a los documentos almacenados en el destino DGRGAD#MT-MESADEENTRADAS- se caratuló un nuevo expediente EX-2018-39310850-APN-DGD#MT, por el cual dio curso a la solicitud.

Que en el nuevo expediente iniciado el MINISTERIO, en fecha 4 de septiembre de 2018, le notificó a la requirente que haría uso de la prórroga mediante una providencia que indicaba *“Atento a la imposibilidad de dar cumplimiento en el presente caso a los plazos procesales previstos originalmente por el artículo 11 de la Ley 27.275, se hará uso de la prórroga de conformidad con la citada reglamentación”*.

Que posteriormente, en fecha 24 de septiembre de 2018, se emitió la respuesta a la solicitud la cual fue notificada por correo electrónico el 26 de septiembre de 2018.

Que en fecha 3 de octubre de 2018 la requirente inició el reclamo en resuelvo por incumplimiento en los términos de los artículos 14 y 15 de la Ley N° 27.275.

Que en cumplimiento de la Resolución AAIP N°4 del 2 de febrero de 2018, se solicitó al organismo requerido, por NO-2018-49294145-APN-DNAIP#AAIP de fecha 3 de octubre de 2018, la remisión de los antecedentes del caso y toda otra documentación y/o información que se considerase relevante para su resolución.

Que el organismo respondió por NO-2018-50977614-APN-SCA#MPYT remitiendo copia de las actuaciones por la cuales tramitó la solicitud.

Que de las constancias agregadas y de la compulsas de las actuaciones por las cuales tramitó la solicitud, surgen diferentes irregularidades, que reflejan el incumplimiento de las normas estipuladas por la Ley N° 27.275.

Que la requirente inició la solicitud original de acceso a la información pública el 6 de agosto de 2018, habiendo el sistema remitido la actuación a un buzón electrónico en desuso.

Que habiéndose puesto en conocimiento del entonces MINISTERIO la existencia del expediente, el organismo a fin de dar curso a la solicitud de acceso a la información pública caratuló una nueva actuación, pero en lugar de agregar la solicitud original, creo una nueva -suscripta por la responsable de acceso a la información pública- con una fecha diferente y posterior a la original.

Que en ningún momento se tuvo en consideración el plazo en el cual la requirente pidió la información, lo cual quedó claramente demostrado al hacer uso de la prórroga sin una razón que la justifique.

Que es dable recordar que rigen para el cumplimiento de las obligaciones en materia de acceso a la información pública la máxima premura y la oportunidad, debiendo brindarse una respuesta en la menor cantidad de tiempo posible.

Que el organismo obligado comunicó una prórroga sin respetar las formalidades establecidas por el artículo 11 de la ley, que establece *“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”*.

Que, asimismo, el Decreto N° 206 del 27 de marzo de 2017 agregó *“El responsable de acceso a la información pública deberá determinar por decisión fundada tanto el otorgamiento de la prórroga como la denegatoria de la reducción del plazo”*.

Que en el caso en resuelvo la prórroga fue suscripta por una “asesora legal” que no fue designada como responsable de acceso a la información pública y sin fundamentar el motivo por el cual se haría uso de la misma, no respetando así lo establecido en el artículo citado y su reglamentación.

Que el día 24 de septiembre de 2018 se elaboró la respuesta y se notificó por correo electrónico el día 26 de septiembre de 2018.

Que la respuesta consistió en una providencia emitida por la Secretaría de Coordinación Administrativa del Ministerio de Producción y Trabajo dirigida a la Dirección de Ceremonial y Relaciones Institucionales, la cual expresó que *“Por medio de la presente, y en relación a la solicitud cursada mediante IF-2018-39331873-APN-DCRI#MT, y debido al alto nivel de desagregación y detalle de información que se observa en la presentación, se advierte que la peticionante está en pleno conocimiento de la información que solicita. Es importante resaltar que la solicitante fue funcionaria del área técnica dependiente de la SECRETARÍA DE EMPLEO del entonces MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL, actualmente SECRETARÍA DE GOBIERNO DE TRABAJO Y EMPLEO, encargada de procesar, elaborar y producir la información que por el presente pedido solicita hasta el día 12 de marzo de 2018. Sin perjuicio de ello, cabe señalar que el Programa de Transición al Salario Social Complementario fue una política pública orientada a ordenar la transición hacia el Salario Social Complementario que no preveía la ejecución de proyectos, ni consecuentemente la existencia de organismos ejecutores contrapartes. Realizada esta aclaración, es dable indicar que en el caso de este programa los valores de registro informático “Proyectos” u “Organismos Ejecutores” eran utilizados en el sistema informático de gestión al solo efecto de poder llevar adelante la liquidación de la ayuda económica prevista por el artículo 3° de la Resolución del MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL N° 201/2017, en tanto las herramientas informáticas disponibles para estos fines se encontraban así diseñadas. Por otra parte, se acompaña la normativa de creación del Programa de Transición al Salario Social Complementario y las órdenes de pago presupuestarias de los Programas Nacionales de Empleo, en los cuales se han incluido los pagos de ayudas económicas asignadas a los beneficiarios del Programa referido.” (sic).*

Que de dicha respuesta queda expuesto que el sujeto obligado no tuvo en cuenta los principios establecidos por la Ley N°27.275.

Que por un lado la norma establece en su artículo 1° entre otros principios el de *“No discriminación: se debe entregar información a todas las personas que lo soliciten, en condiciones de igualdad, excluyendo cualquier forma de discriminación y sin exigir expresión de causa o motivo para la solicitud”*.

Que el no entregar la información resaltando que la solicitante fue funcionaria del área técnica de la Secretaría de Empleo, siendo la encargada de procesar la información requerida, es un claro acto de discriminación que no justifica la denegatoria de la solicitud y vulnera el principio transcrito.

Que surge de la respuesta que el sujeto obligado tiene la información y la procesa en la forma que solicita la señora Muscolino.

Que, asimismo, es menester resaltar que la falta de respuesta a la totalidad de la información solicitada conforme surge de la providencia notificada como respuesta no se encuentra debidamente fundada,

conforme regula la ley en su artículo 13.

Que el artículo 13 de la Ley N° 27.275 establece en forma expresa que *"El sujeto requerido sólo podrá negarse a brindar la información objeto de la solicitud, por acto fundado, si se verificara 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..."*.

Que teniendo en cuenta la fecha de la solicitud de acceso a la información pública original, el plazo de respuesta del sujeto obligado vencía el 28 de agosto de 2018.

Que el organismo hizo uso de la prórroga en forma indebida, atento que no justificó el motivo por el cual hizo uso de la misma y tampoco fue suscripta por el Responsable de Acceso a la Información.

Que el mentado rechazo fue emitido el 24 de septiembre de 2018 y notificado el día 26 de septiembre de 2018, transcurridos treinta y seis (36) días de presentada la solicitud original, y en forma incompleta, sin agregar mayores fundamentos.

Que de lo expuesto surge claramente que el entonces MINISTERIO no tuvo en cuenta que la Ley N° 27.275 prevé entre sus principios el obrar de buena fe por parte de los sujetos obligados, toda vez que resulta esencial 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"* (artículo 1°).

Que el sujeto obligado contó con la posibilidad de rever su respuesta al tomar conocimiento por NO-2018-49294145-APN-DNAIP#AAIP de fecha 3 de octubre de 2018, del inicio del reclamo en resuelvo y hasta la fecha no lo hizo.

Que esta Agencia en el marco de sus funciones realizó numerosas capacitaciones con los Responsables de Acceso a la Información Pública, en las cuales se hizo especial hincapié sobre la importancia de la fundamentación tanto en el caso de uso de la prórroga, como en la negativa a la entrega de información.

Que lo mencionado fue, además, expresado en las diferentes resoluciones dictadas por este organismo al momento de resolver los diferentes reclamos interpuestos por incumplimiento de los sujetos obligados en los términos del artículo 15 de la Ley N°27.275.

Que esta Agencia ha detectado que el Ministerio en la tramitación de las solicitudes de acceso a la información pública se apartó de lo establecido en la ley en reiteradas oportunidades.

Que atento lo expuesto, la respuesta notificada al solicitante no cumple con los requisitos exigidos por la ley.

Que ante una situación similar la Corte Interamericana de Derechos Humanos sostuvo que *"el Estado no demostró que la restricción respondiera a un objetivo permitido por la Convención Americana, ni que fuera necesaria en una sociedad democrática, ya que la autoridad encargada de responder la solicitud de información no adoptó una decisión escrita fundamentada que pudiera permitir conocer cuáles fueron los motivos para restringir el acceso a tal información en el caso concreto"* (Caso Claude Reyes y otros v. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 19 de septiembre de 2006, considerando 95).

Que además del reconocimiento de la existencia de un derecho humano de acceder a la información en poder del Estado, la sentencia de la CIDH -en el mencionado caso *Claude Reyes y otros Vs. Chile*- impuso dos obligaciones positivas para el Estado al momento que alguien solicita dicha información: a) suministrar la información solicitada; y/o b) dar respuesta fundamentada a la solicitud presentada, en caso de que proceda la negativa de entrega por encontrarse la información solicitada dentro de las excepciones.

Que en el ámbito de la ORGANIZACIÓN DE ESTADO AMERICANOS se estableció que *“la información pertenece a las personas, la misma no es propiedad del Estado y el acceso a ella no se debe a la gracia o favor del gobierno, éste tiene la información sólo en cuanto representante de los individuos”* (OEA/Ser.L/V/II.Doc. 5130 diciembre).

Que en el ámbito de nuestro país, la CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA NACIÓN estableció 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”* (CSJN, "Giustiniani, Rubén Héctor c/ Y.P.F. S.A. s/ amparo por mora", 15 de noviembre de 2015).

Que conforme lo expresado, finalmente se concluye que la respuesta entregada por el MINISTERIO DE PRODUCCIÓN Y TRABAJO debe considerarse como denegatoria injustificada, atento que no se trata de un acto fundado, ni emitido en plazo contraviniendo las disposiciones de la Ley N° 27.275.

Que en consecuencia, corresponde intimar al sujeto obligado a entregar la información que le fuera oportunamente requerida, no pudiendo en esta etapa oponer excepciones por encontrarse vencido el plazo establecido en el artículo 11 de la Ley N° 27.275.

Que teniendo en cuenta que en el trámite se han detectado, tal como queda dicho, incumplimientos a la ley, es necesario que se lleven adelante las investigaciones pertinentes para determinar las razones de las irregularidades y en caso de corresponder, aplicar las sanciones conforme lo dispuesto en el artículo 18 de la Ley N° 27.275.

Que la mencionada norma dispone en su artículo 24, inciso q) que; entre las competencias y funciones de la Agencia de Acceso a la Información Pública, está la de *“impulsar las sanciones administrativas pertinentes ante las autoridades competentes correspondientes en los casos de incumplimiento a lo establecido en la presente ley”*.

Que mediante el Decreto N° 801 del 5 de septiembre de 2018 se llevó a cabo la fusión de varios Ministerios y se resolvió, entre otras cuestiones, que el entonces MINISTERIO DE PRODUCCIÓN fuera continuador a todos sus efectos del MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL, con excepción de las competencias relativas a la seguridad social, y del MINISTERIO DE AGROINDUSTRIA.

Que en consecuencia corresponde hacer lugar al reclamo contra el MINISTERIO DE PRODUCCIÓN Y TRABAJO, conforme la nueva conformación y designación organizativa.

Que la DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS de la SUBSECRETARÍA DE COORDINACIÓN ADMINISTRATIVA de la JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS ha tomado la intervención que le compete.

Que la presente se dicta en uso de las facultades conferidas por los artículos 17 y 24 de la Ley N° 27.275, y complementarios.

Por ello,

EL DIRECTOR DE LA AGENCIA DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA  
RESUELVE:

ARTÍCULO 1°.- Hacer lugar al reclamo interpuesto por la señora Mónica Andrea MUSCOLINO contra el MINISTERIO DE PRODUCCIÓN Y TRABAJO en lo que refiere a la solicitud de información pública presentada.

ARTÍCULO 2°.- Intímase al MINISTERIO DE PRODUCCIÓN Y TRABAJO para que en el plazo de diez (10) días hábiles ponga a disposición del interesado la información oportunamente solicitada, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 17, inciso b) de la Ley N° 27.275.

ARTÍCULO 3°.- Requiérese al señor MINISTRO DE PRODUCCIÓN Y TRABAJO, en virtud de las facultades otorgadas a esta AGENCIA DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA por el artículo 24, inciso q) de la Ley N° 27.275, el inicio de una investigación administrativa en la órbita de la SECRETARÍA DE GOBIERNO DE TRABAJO Y EMPLEO, a fin de deslindar las responsabilidades que pudieran corresponder por los incumplimientos a lo establecido en la mencionada ley, conforme lo reseñado en los considerandos precedentes.

ARTÍCULO 4°.- Notifíquese a esta AGENCIA DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA el cumplimiento de lo resuelto en los artículos 2° y 3°.

ARTÍCULO 5°.- Comuníquese y, oportunamente, archívese.