



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

Resolución

Número:

Referencia: EX-2018-51442787-APN-AAIP_Reclamo de ACIJ contra el entonces MINISTERIO DE SALUD

VISTO el EX-2018-51442787-APN-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 ASOCIACIÓN CIVIL POR LA IGUALDAD Y LA JUSTICIA (ACIJ), por intermedio de su apoderada Dalile Antúnez, por presunto incumplimiento a lo estipulado en la Ley N° 27.275 de Acceso a la Información Pública, contra el entonces MINISTERIO DE SALUD.

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 el artículo 19 de la referida ley, sustituido por el artículo 11 del Decreto N° 746 del 25 de septiembre de 2017, se creó la AGENCIA DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA como ente autárquico con autonomía funcional en el ámbito del PODER EJECUTIVO NACIONAL 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 aplicables en la materia y en concordancia con la forma republicana de gobierno, rige el principio de publicidad de los actos de la Administración y en este sentido aplica la presunción sobre el carácter público de la información en poder de los organismos del Estado.

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 - LXXXIII-0/08).

Que 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 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 opere 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 tiene el deber de producirla o reconstruirla.

Que, entonces, el sujeto obligado puede negar información de manera fundada y por intermedio de su máxima autoridad, en aquellos casos en que esté incluida en alguna de las excepciones o bien si verificara que la información no existe y no se encontrase obligado a producirla, mientras que la falta de fundamentación determinará la nulidad del acto denegatorio y obligará a la entrega de la información requerida (artículo 13, Ley N° 27.275).

Que en fecha 5 de febrero de 2018 ACIJ formuló un pedido de acceso a la información pública al entonces MINISTERIO DE SALUD que dio trámite a las actuaciones caratuladas EX-2018-5789702-DD#MS, por el que requirió, a lo largo de quince puntos, datos sobre la cantidad de manicomios, neuropsiquiátricos o institutos de internación monovalentes de carácter público y privado existentes en el país, cantidad de personas internadas, camas destinadas a internación, muertes producidas en tales establecimientos, externaciones, protocolos de externación, inspecciones y evaluaciones realizadas, sanciones aplicadas, y reintegros a obras sociales y empresas de medicina prepaga; todo ello desde el año 2011 al presente. Asimismo, requirió información sobre hospitales generales públicos y privados, referida a camas disponibles para internación por salud mental, cantidad de dispositivos alternativos a la internación y las medidas adoptadas para sustituir los manicomios, neuropsiquiátricos o institutos de internación monovalentes de conformidad con el art. 27 de la Ley N° 26.657.

Que no habiendo recibido respuesta a su requerimiento, el día 25 de abril de 2018 presentó un primer reclamo ante esta Agencia que dio lugar al trámite de las actuaciones EX-2018-18965076-APN-AAIP.

Que durante el trámite de dicho reclamo el organismo puso en conocimiento de esta Agencia haber dado respuesta al solicitante mediante correo electrónico del 22 de mayo de 2018, oportunidad en la que se evacuaron algunos los puntos de la solicitud a partir de la intervención de la DIRECCIÓN NACIONAL DE SALUD MENTAL Y ADICCIONES (Informe N° IF-2018-16103294-APN-DNSMA#MS) y la DIRECCIÓN NACIONAL DE HABILITACIÓN, FISCALIZACIÓN Y SANIDAD DE FRONTERAS (Informe N° IF-2018-24212499-APN-DNI IFYSF#MS).

Que con motivo de la respuesta dada y de conformidad con el criterio posteriormente plasmado en la Resolución N° 48 del 26 de julio de 2018, ese primer reclamo fue archivado dejando a salvo la posibilidad de que se promoviera un nuevo reclamo en caso de que mediara disconformidad con la respuesta obtenida (v. IF-2018-25342723-APN-AAIP).

Que un segundo reclamo por disconformidad tuvo lugar el 20 de julio de 2018 por EX-2018-34979106-APN-AAIP, ocasión en la que ACIJ señaló que si bien recibió información suministrada por distintas áreas del entonces MINISTERIO DE SALUD, aun así quedaba pendiente la respuesta a varios puntos de su solicitud.

Que ese segundo reclamo también fue archivado en razón de la ampliación de respuesta efectuada en fecha 16 de agosto de 2018 por el sujeto obligado (v. IF-2018-4061347-APN-AAIP), ocasión en la que puso en conocimiento de la requirente un nuevo informe de la DIRECCIÓN NACIONAL DE SALUD MENTAL Y ADICCIONES (IF-2018-36311625-APN-DNSMA#MS) por el cual se amplió la información otorgada primeramente.

Que nuevamente en disconformidad con la respuesta obtenida, el 12 de octubre de 2018 ACIJ efectuó un tercer reclamo en el que sostuvo que aún no se había dado respuesta satisfactoria a cuatro puntos de su solicitud original. Concretamente, aquélla expresó que *“la respuesta del Ministerio de Salud de la Nación al reclamo interpuesto por ACIJ consiste en la remisión de un informe elaborado por la Dirección Nacional de Salud Mental, en donde efectivamente se agrega información no incluida en la respuesta anterior, aunque siguen sin responderse la totalidad de las cuestiones solicitadas...”*

Que en el objeto de su tercer reclamo -ahora en estudio- la asociación requirente precisó que la actual SECRETARÍA DE GOBIERNO DE SALUD no ha satisfecho su solicitud en lo que refiere a los puntos a), c), d) y h) de la presentación efectuada el 5 de febrero de 2018.

Que vale ahora detallar lo allí solicitado: *“a. Cantidad de manicomios, neuropsiquiátricos o institutos de internación monovalentes de carácter público y privado existentes en la República Argentina, con indicación de sus nombres, ubicaciones geográficas y fechas de creación. [...] c. Cantidad de camas destinadas a internación en cada uno de esos establecimientos por año desde 2011 hasta la fecha de contestación de la presente solicitud de información y su porcentaje de ocupación (porcentaje de camas que en promedio estuvieron ocupadas diariamente durante el año). d. Cantidad de muertes producidas en cada uno de estos establecimientos por año desde 2011 hasta la fecha de contestación de la presente solicitud de información, con desagregación por género, franja etaria, tiempo que estuvo internada la persona fallecida y causal de internación y de muerte. [...], h. Cantidad de camas disponibles para internación por salud mental en los hospitales generales públicos y privados”*.

Que esta Agencia puso en conocimiento del reclamo a la SECRETARIA DE GOBIERNO DE SALUD mediante NO-2018-51846726-APN-DPIP#AAIP, solicitando la remisión de la copia de las actuaciones relacionadas y que brinde toda otra documentación y/o información que se considerase pertinente para la resolución del caso.

Que el referido organismo respondió dicho requerimiento por NO-2018-52006971-APN-DD#MSYDS, ocasión en la que se limitó a manifestar que *“...atento al tiempo transcurrido desde el envío de la respuesta y no mediando reclamo alguno, al 13/09/18 se remitieron los actuados a la guarda temporal...”*

Que en tales circunstancias corresponde, entonces, evaluar si la respuesta finalmente dada por el sujeto obligado satisfizo o no el requerimiento que le fuera formulado por ACIJ en los puntos a), c), d) y h) de la solicitud efectuada el 5 de febrero de 2018, de acuerdo con las reglas y principios fijados por la Ley N° 27.275, referidos al comienzo de la presente.

Que en su primera respuesta sobre los puntos a) y c) de la solicitud de ACIJ, por la que se requería información sobre la cantidad de manicomios, neuropsiquiátricos o institutos con internación monovalentes de carácter público y privado existentes en el país, así como la cantidad de camas destinadas a internación desde el 2011 en cada uno de ellos y su porcentaje de ocupación, el organismo contestó por intermedio de un informe producido por la ya referida DIRECCIÓN NACIONAL DE SALUD MENTAL Y ADICCIONES (v. IF-2018-16103294-APN-DNSMA#MS) suministrando información perteneciente al Registro Federal de Establecimientos de Salud (REFES).

Que en razón de los primeros cuestionamientos de la requirente en relación con la falta de datos referidos a la ubicación y carácter de los establecimientos en cuestión, así como la cantidad de camas destinadas a internación de salud mental específicamente, en una segunda instancia el organismo requerido, nuevamente por intermedio de la Dirección antes referida, amplió la información añadiendo los datos solicitados. Sin embargo, en dicha ocasión, al final de la respuesta el informe respectivo advierte que *“...la información de hospitales nacionales no obra en nuestro poder, dicha información no se corresponde con nuestras competencias, creemos oportuno el giro a la Secretaría de Regulación y Gestión Sanitaria”*, sin que conste en la respuesta que se haya dado intervención a dicha área (v. IF-2018-36311625-APN-DNSMA#MS).

Que, del mismo modo, sobre el punto h) en el que se requería información sobre la cantidad de camas disponibles para internación por salud mental en los hospitales generales públicos y privados, en su última respuesta el organismo puso en

conocimiento el informe de la referida DIRECCIÓN NACIONAL DE SALUD MENTAL Y ADICCIONES donde ésta indicó que se trata de información que no obra en poder de esa área y aclaró que “...no se centraliza en el Ministerio de Salud de la Nación, son datos que registra cada una de las jurisdicciones”.

Que, por último, el punto d) requería conocer la cantidad de muertes producidas en cada uno de los establecimientos de salud mental desde el año 2011, sobre lo cual la referida Dirección indicó que no posee tales datos y expresó nuevamente que debían ser requeridos a cada una de las jurisdicciones locales.

Que luego de que ACIJ cuestionara en una primera instancia que no se hubiesen proporcionado los datos referidos a los hospitales monovalentes que se encuentran bajo la jurisdicción nacional, en el segundo informe de la referida Dirección se acompañaron datos sobre mortalidad en establecimientos del Registro Nacional de Personas Internadas por Salud Mental (RESAM), que dicha área tiene a su cargo, sin embargo, allí no surge registrada información sobre establecimientos nacionales. Al respecto, indicó: “En el caso de otras instituciones de salud es información que no obra en nuestro poder. Se considera oportuno el giro a la Dirección de Estadísticas e Información en Salud”, pese a lo cual, en la respuesta dada a la solicitante no se indicó si dicha intervención tuvo lugar.

Que los cuestionamientos de ACIJ a la respuesta dada por el entonces MINISTERIO DE SALUD a los cuatro puntos de su solicitud en análisis refiere, por un lado, a que el sujeto requerido hizo referencia a la necesidad de que intervinieran otras áreas internas pero no dio cuenta de haber dado lugar a ello y, en definitiva, no se expidió sobre si se cuenta o no con la información solicitada en relación con los establecimientos públicos que funcionan bajo la órbita del PODER EJECUTIVO NACIONAL.

Que tiene dicho esta Agencia que “cuando la información solicitada no correspondiera al Sujeto Obligado por el que ingresó la actuación, éste no podrá únicamente informar que la solicitud debe ser presentada ante otro Sujeto Obligado. Esta indicación no constituye una respuesta satisfactoria al solicitante, ni una forma de terminación de la actuación en tanto la falta de remisión de una solicitud de información configura un incumplimiento al artículo 10 de la Ley N° 27.275” (Criterio N° 4, Resolución AAIP N° 48 del 26 de julio de 2018). Menos aún podría el organismo limitarse a informar el área interna que podría poseer la información.

Que en orden a tales antecedentes debe considerarse justificado el reclamo deducido por la asociación requirente en la medida que a lo largo de las distintas oportunidades que el sujeto obligado tuvo para responder, éste omitió brindar información relacionada con los establecimientos públicos (hospitales generales o de salud mental) que funcionan bajo la órbita de ese organismo nacional, limitándose a poner en consideración lo informado por una de las Direcciones que, expresamente, dio cuenta de la necesidad de dar intervención a otras áreas para reunir la información pedida.

Que incluso cuando ello fue objeto del reclamo expreso de la requirente, el entonces MINISTERIO DE SALUD guardó absoluto silencio al respecto; en ningún momento informó al solicitante haber dado intervención a otras áreas ni se expidió en torno a la existencia de la información pretendida y, mucho menos, sobre la aplicación al caso de alguno de los supuestos que excepcionan la publicidad de información.

Que, entonces, en consideración de esa falta de respuesta sobre cuatro puntos en particular en lo concretamente referido a los establecimientos públicos que funcionan en la órbita el organismo, debe considerarse que éste no ajustó su proceder a las exigencias impuestas por la Ley N° 27.275.

Que de acuerdo con las disposiciones del artículo 13 de la referida ley “...el silencio del sujeto obligado, vencidos los plazos previstos en el artículo 11 de la presente ley, así como la ambigüedad, inexactitud o entrega incompleta, serán considerados como denegatoria injustificada a brindar la información”.

Que, entonces, la falta de una respuesta completa por parte del sujeto obligado en relación con los cuatro puntos que son objeto del presente reclamo deben ser asimilados a una denegatoria injustificada a brindar la información solicitada toda vez que no encuentra sustento en ninguno de los supuestos de excepción previstos en el artículo 8 de la ley.

Que no se desconoce aquí que, de acuerdo a las constancias obrantes en el expediente por el que tramitó la solicitud (EX-2018-05789702-APN-DD#MS), el organismo había dado efectivamente intervención a las dos áreas aludidas en el informe elaborado por la DIRECCION NACIONAL DE SALUD MENTAL Y ADICCIONES, por el que se diera respuesta al solicitante. En efecto, se observó que en dos ocasiones se giraron las actuaciones a la DIRECCIÓN DE ESTADÍSTICA E INFORMACIÓN EN SALUD, quien se expidió indicando que no cuenta con información sobre las

defunciones en establecimientos de salud mental (ver IF-2018-25778215-APN-DEIS#MS del 30 de mayo de 2018 e IF-2018-41148572-APN-DEIS#MS del 23 de agosto de 2018). Asimismo es posible advertir que también se dio intervención a la SECRETARÍA DE REGULACIÓN Y GESTIÓN SANITARIA, aunque dicha área no se expidió sobre ninguna de las preguntas que serían de su competencia y se limitó a dar su conformidad con lo actuado hasta entonces (ver IF-2018-39239213-APN-SRYGS#MS del 14 de agosto de 2018).

Que tampoco se pasa por alto que luego de formulado el reclamo ahora en análisis, el organismo dio lugar al trámite de un nuevo expediente (EX-2018-54055795- -APN-DD#MSYDS), lo que fue puesto en conocimiento de la Agencia el 14 de noviembre de 2018, y allí volvió a dar intervención a la DIRECCIÓN DE ESTADÍSTICA E INFORMACIÓN EN SALUD que, como se señaló, había indicado en dos ocasiones no contar con información útil para la solicitante.

Que, sin embargo, todo ello resulta intrascendente para la resolución del caso en la medida que la respuesta dada al solicitante omite toda consideración al respecto. El entonces MINISTERIO DE SALUD se limitó a poner en conocimiento parte de la información producida por una Dirección y no se expidió sobre la existencia de la información en otras áreas, al punto que no es posible saber al presente si cuenta o no con ella; extremo que no corresponde aquí conjeturar a partir de lo que pudiera observarse del trámite interno de la solicitud.

Que máxime cuando de tales constancias no surge que se hubiera efectuado una búsqueda exhaustiva y eficiente de la información pretendida en las distintas reparticiones internas, lo que queda de manifiesto en el hecho de que se haya requerido por tercera vez la DIRECCIÓN DE ESTADÍSTICA E INFORMACIÓN A LA SALUD datos que dicha área dijo ya en dos ocasiones que no posee, y que aún no se haya expedido al respecto la SECRETARÍA DE REGULACIÓN Y GESTIÓN SANITARIA.

Que, como se expuso al comienzo, la ley exige al organismo, ante todo, una respuesta categórica y fundada que diera cuenta de la existencia de la información solicitada. Y, en caso de no poseerla, tenía la carga de fundamentar la denegatoria por intermedio de su máxima autoridad (artículo 13 de la ley).

Que ello así toda vez que, tal como esta Agencia tuvo ya la oportunidad de señalar (v. Resoluciones AAIP N° 54 y N° 55, ambas del 6 de agosto de 2018), en los casos en que el organismo no cuente con la información que le es requerida, podría de todos modos verse obligado a obtenerla, producirla o procesarla en el marco de una solicitud de acceso, cuando aquél tenga el deber legal de hacerlo (artículo 13 de la Ley N° 27.275), lo que puede venir impuesto por sus propias funciones y atribuciones gubernamentales, a fin de satisfacer el derecho de la comunidad de estar informada sobre asuntos públicos (artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos).

Que, en este entendimiento, en el ámbito del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, el informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión sobre *“El derecho de acceso a la información pública en las Américas”* (OEA/Ser. L/V/II CIDH/RELE/INF.7/12, del 30 de diciembre de 2011) reconoce que *“[e]l Estado tiene la obligación de producir o captar la información que necesita para el cumplimiento de sus deberes, según lo establecido por normas internacionales, constitucionales o legales”*.

Que por lo referido hasta aquí ninguna de esas previsiones fueron observadas en el caso; el entonces MINISTERIO DE SALUD no se expidió sobre la existencia de la información solicitada, no dio cuenta de las medidas adoptadas para hallarla ni se expidió sobre su deber de contar con tales datos.

Que aunque no sea función de esta Agencia suplir tales deficiencias, no puede soslayarse en este análisis que el tipo de información de que se trata, esto es, datos concernientes a la cantidad de establecimientos públicos destinados a la atención de la salud mental que funcionan en la órbita del ESTADO NACIONAL, cantidad de camas allí disponibles para internación y porcentaje de ocupación, así como el número de fallecimientos producidos en cada uno de esos establecimientos, se trata sin lugar a dudas de información trascendente y necesaria para el diseño, ejecución y control de las políticas públicas que están en cabeza del sujeto obligado (conf. Ley N.º 22.520 y modificatorias, y Decreto N° 174 del 2 de marzo de 2018) y como responsable de la gestión de los establecimientos en cuestión.

Que de allí que, de no hallarse producida al presente –extremo que, como se señaló, aquí no ha sido aclarado–, es de todos modos inconfundible el deber del sujeto obligado de producir, procesar y centralizar la información que le fuera requerida, al menos en lo que refiere a los establecimientos de salud que funcionan bajo su órbita, por cuanto es indispensable para el control de la gestión pública encomendada.

Que, por todo lo expuesto hasta aquí, toda vez que el sujeto obligado no ajustó su proceder a los principios y reglas establecidos por la Ley N° 27.275 que regula el derecho de acceso a la información pública, corresponde hacer lugar al reclamo formulado por ACIJ e intimar al sujeto requerido a entregar la información que fuera pedida en los puntos a), c), d) y h) de la solicitud presentada el 5 de febrero de 2018, en lo que a los establecimientos nacionales de salud refiere.

Que teniendo en cuenta que el presente reclamo refiere a una solicitud tramitada con anterioridad al dictado de los Decretos N° 801 y 802 del 5 de septiembre de 2018 que llevó a cabo la fusión de varios Ministerios, convirtiendo al entonces MINISTERIO DE SALUD en la SECRETARÍA DE GOBIERNO DE SALUD dependiente del MINISTERIO DE SALUD Y DESARROLLO SOCIAL, esta AGENCIA considera que corresponde hacer lugar al reclamo contra la referida Secretaría, conforme la nueva conformación 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.

Por ello,

EL DIRECTOR DE LA AGENCIA DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

RESUELVE:

ARTÍCULO 1°.- Hacer lugar al reclamo interpuesto en fecha 12 de octubre de 2018 por la ASOCIACIÓN CIVIL POR LA IGUALDAD Y LA JUSTICIA (ACIJ) contra la SECRETARÍA DE GOBIERNO DE SALUD, en lo que refiere a la solicitud de información pública efectuada el 5 de febrero de 2018.

ARTÍCULO 2°.- Intímase a la SECRETARIA DE GOBIERNO DE SALUD 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°.- Notifíquese a esta AGENCIA DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA el cumplimiento de lo resuelto en el artículo 2°.

ARTÍCULO 4°.- Comuníquese, y oportunamente, archívese.