

Expediente Número: CAF - XXXXX/2022 **Autos:**

S., M. A. c/ UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES-
EXPTE XXXXXX/22 s/AMPARO LEY 16.986

Tribunal: JUZGADO CONTENCIOSO
ADMINISTRATIVO FEDERAL 5 /

Señor Juez:

Se corre vista a este Ministerio Público a fin de que dictamine en los términos del art. 31 de la ley 27.148.

I.- El actor promueve acción de amparo en los términos del art. 43 de la Constitución Nacional y el art. 14 de la ley 27.275 contra la UBA a fin de que se ordene la entrega de la información solicitada en el marco del Reglamento de Acceso a la Información Pública en la UBA aprobado por Resolución (CS) 676/20 del Consejo Superior de la UBA (cfr. pto. I del escrito de inicio).

Con relación a los hechos y el derecho que sustentan la pretensión, a fin de evitar repeticiones innecesarias, me remito a la reseña efectuada en el dictamen presentado el 18/8/2022.

II.- Del auto de fs. 32 se desprende que V.S. acordó otorgar a la pretensión el trámite propio de la acción de amparo.





III- Desde el punto de vista formal, cabe señalar que se han cumplido en autos las etapas procesales que contempla la Ley 16.986.

En efecto, incoada la acción se requirió a la demandada la presentación del informe del art. 8º de la ley 16.986, que obra a fs. 33/80.

No resta, por otra parte, la producción de prueba que hubiere sido previamente ordenada por V.S..

IV- En cuanto a la viabilidad de la acción, cabe destacar que conforme ha sido reafirmado por el representante de este Ministerio Público Fiscal ante la Corte in re "Gianola, Raúl A. y otros v. Estado Nacional y otros", G. 1400. XL (dictamen compartido por el máximo tribunal en su sentencia del 15.5.07, cfr. Fallos, 330:2255), "...la acción de amparo constituye un remedio de excepción y es inadmisible cuando no media arbitrariedad o ilegalidad manifiesta, así como cuando la determinación de la eventual invalidez del acto requiere amplitud de debate y de prueba. Dichos extremos, cuya demostración es decisiva para su procedencia, V.E. los ha calificado de imprescindibles (doctrina de Fallos: 319:2955 -con sus citas-; 321:1252 y 323:1825, entre otros)...Por



eso, la existencia de una vía legal adecuada para la protección de los derechos que se dicen lesionados excluye, en principio, la admisibilidad del amparo, pues este medio no altera el juego de las instituciones vigentes (Fallos: 303:419 y 422), regla que ha sustentado la Corte cuando las circunstancias comprobadas en la causa evidencian que no aparece nítida una lesión cierta o ineludible causada con arbitrariedad o ilegalidad manifiesta, o el asunto versa sobre una materia opinable que exige una mayor amplitud de debate o de prueba para la determinación de la eventual invalidez del acto (doctrina de Fallos: 303:422)...En este mismo orden de ideas, el Tribunal ha señalado, al delimitar la acción prevista en la ley 16.986, que si bien ella no es excluyente de las cuestiones que requieren trámites probatorios, descarta a aquellas que son complejas o de difícil acreditación y que, por lo tanto, exigen un aporte mayor de elementos de juicio que no pueden producirse en el breve trámite previsto en la reglamentación legal (Fallos: 307:178)....La doctrina sobre el alcance y el carácter de esta vía excepcional no ha sido alterada por la reforma constitucional de 1994, al incluirla en el art. 43, pues cuando éste



dispone que 'toda persona puede interponer acción expedita y rápida de amparo, siempre que no exista otro remedio judicial más idóneo', mantiene el criterio de excluir dicha vía en los casos que por sus circunstancias requieran mayor debate y prueba y, por tanto, sin que se configure la 'arbitrariedad o ilegalidad manifiesta' en la afectación de los derechos y garantías constitucionales, requisitos cuya demostración, como se dijo, es imprescindible para la procedencia de esa acción (Fallos: 306:788; 319:2955 y 323:1825, entre otros)".

V- Sentado ello, cabe recordar que la pretensión de autos radica en obtener cierta información vinculada con un sumario administrativo seguido contra la Sra. E. I. C. en el marco del Expediente EX-2022-XXXXXXX-UBA-DME#REC. En este sentido, la actora precisa que la Sra. C. es delegada sindical de la Comisión Interna del Hospital de Clínicas, de la Asociación del Personal de la UBA que representa a los trabajadores no docentes de dicha institución. Asimismo, indica que en el sumario se le imputan ciertas irregularidades vinculadas con supuestos títulos



secundarios falsos a efectos de percibir remuneraciones abonadas en base a dicho concepto. Así, en atención al tiempo prolongado del trámite sumarial y ciertas expresiones públicas de la Sra. C. respecto de que habría llegado a un acuerdo con las autoridades para que se tomara licencia a cambio de que no se le aplicaran sanciones, la actora solicitó el acceso a dicho sumario administrativo ante la “existencia de una posible connivencia entre las autoridades de la UBA y de APUBA” y su “derecho a saber quién nos [los] representa” (cfr. pto. I y II del escrito de inicio).

VI.- Así las cosas, debe señalarse que tal como lo ha puntualizado la jurisprudencia del fuero, el derecho de acceso a la información pública de los ciudadanos sobre las actividades de la Administración constituye una exigencia elemental del Estado democrático de Derecho, pues se trata de un derecho humano fundamental, un instrumento para la participación ciudadana, un elemento para garantizar otros derechos, una herramienta para mejorar la gestión pública, y por último, constituye una vía indispensable para el control de la res pública.



Por tanto - se ha sostenido jurisprudencialmente- hoy en día la premisa o postulado esencial sobre el cual se debe partir, emana del sistema republicano de gobierno, de la Constitución que lo consagra y de algunos pactos internacionales que tienen jerarquía Constitucional. Esto es: salvo excepciones que deben establecerse por vía legislativa e interpretarse con carácter restrictivo: 'Toda persona tiene derecho solicitar, acceder y recibir información que posee o esté bajo el control del Estado Nacional'" (CNCAF, Sala V, del voto del juez Gallegos Fedriani en la causa N° 25.037/2007; "ADC c/ EN - Mº ECONOMIA - INDEC s/ AMPARO LEY 16.986", sent. del 14 de octubre de 2008).

Asimismo, la CSJN sostuvo que "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 comprometidas a respetar y garantizar el acceso a la información a todas las personas (...) 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 antes citado, párr. 96)" (cfr. CSJN, "Asociación Derechos Civiles c/EN- PAMI- (dto. 1172/03) s/amparo ley 16.986", 4/12/12, A. 917. XLVI)



En este sentido, la Corte IDH 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 (...) 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...”



Igualmente, “...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...” (negrilla agregada, cfr. in re: Corte IDH, “Marcel Claude Reyes”, 19/09/06; “Olmedo Bustos y otros v. Chile”, 5/02/01; “Herrera Ulloa v. Costa Rica, 2/07/04; “Canese Ricardo v. Paraguay, 31/08/04; Organización de los Estados Americanos (OEA), AG/ RES. 1932 -XXXIII-O/03-)

Este principio, extraído por la Corte IDH de la Convención Americana antes citada, también conduce a concluir que es deber de los organismos estatales de cualquiera laya informar a la ciudadanía cuanto les sea razonablemente requerido.

Por añadidura, “el derecho a la información (...) ha sido reconocido por la Corte Suprema como derecho de naturaleza social, que garantiza a toda persona- física o jurídica, pública o privada- el conocimiento y la participación en todo cuanto se relaciona con los procesos políticos, gubernamentales y administrativos, y se evidencia,



en tanto enderezado a la obtención de información sobre los actos públicos, como inherente al sistema republicano y a la publicidad de los actos de gobierno.” (negrilla agregada, cfr. C.N.C.A.F. Sala III in re: “Fundación Poder Ciudadano c/ En- Presidencia Provisional del H. Senado s/ Amparo Ley 16.986, 29/11/04).

VII.- Dicho lo anterior, corresponde ahora adentrarse en el análisis jurídico de la respuesta brindada por la UBA a la solicitud de acceso a la información pública a fin de determinar, luego, la existencia o no de una ilegalidad o arbitrariedad manifiesta.

Mediante IF- 2022-XXXXXXX-UBA-OAIP#REC del 5/7/2022, la directora general de la Oficina de Acceso a la Información Pública de la UBA rechazó el pedido de acceso a la información con fundamento en que “... *la petición no resulta procedente en virtud de lo preceptuado en la ley 25.326 que expresamente tutela el derecho al honor y la intimidad de las personas. Teniendo en cuenta que a través del Expte. XX.XXX/20 se sustanció un sumario administrativo, - pendiente de resolución judicial-, no sería procedente acceder a lo peticionado en esta instancia*



administrativa". Asimismo, indicó que el impedimento se sustentaba en "... las excepciones establecidas en la Resolución (C.S) 676/20 que de modo expreso establece en el art. 6) '... Información que haya sido preparada por asesores jurídicos o abogados de la Universidad cuya publicidad pudiera revelar la estrategia a adoptarse en la defensa o tramitación de una causa judicial o divulgar las técnicas o procedimientos de investigación o cuando la información privare a una persona del pleno ejercicio de la garantía del debido proceso...'.

En síntesis, el rechazo de la solicitud de acceso a la información se sustenta en el derecho al honor e intimidad tutelados por la ley 25.326, y en la excepción prevista en el art. 102 inc. 6) de la Resolución (CS) 676/20, antes reseñada.

VIII.- En este marco, estimo que V.S. debería declarar la ilegitimidad de la Nota IF-2022-XXXXXXX-UBA-OAIP#REC en lo atinente al rechazo de la solicitud de acceso a la información, por adolecer de un defecto insuperable y manifiesto en la motivación (cfr. art. 7º inc. e) LPA).





Sobre el particular, todo acto administrativo debe estar motivado, “expresándose en forma concreta las razones que inducen a emitir el acto” y los hechos y antecedentes que le sirvan de causa y el derecho aplicable (art. 7 inc. e) LNPA, lo que implica que debe explicitar los antecedentes de hecho y de derecho (es decir, la causa) y la finalidad que le otorga sustento.

En efecto, cabe destacar que “toda decisión administrativa que afecte derechos de los particulares debe responder a una motivación suficiente y resultar la derivación razonada de sus antecedentes, de modo tal que se encuentren a resguardo las garantías constitucionales en juego, como son -entre otras- las tuteladas por los arts. 16, 17 y 18 CN” (cfr. C.N.A.C.A.F, Sala III, “Peralta, Carlos L. v. Estado Nacional”, 26/4/06).

Asimismo, la circunstancia de que la accionada obrase en ejercicio de facultades discretionales, en manera alguna puede constituir un justificativo de su conducta arbitraria, ya que, por el contrario, su ejercicio imponen una observancia más estricta de la debida motivación (cfr. doctrina de la CSJN en Fallos 324:1860, 331:735).



En este sentido, siguiendo la jurisprudencia de la CSJN en la materia, cabe señalar que si bien no existen formas rígidas para el cumplimiento del deber de motivación explícita del acto administrativo, no cabe la admisión de fórmulas carentes de contenido, de expresiones de manifiesta generalidad, o en su caso, circunscribirla a la mención de citas legales, que contemplan una potestad genérica no justificada en los actos concretos (cfr. CSJN, Fallos 334:1909, entre otros).

Por añadidura, la carga de la prueba de la legitimidad de la restricción corresponde al interesado y cuando se deniega una solicitud de información debe hacerse mediante una decisión escrita, debidamente fundada, que permita conocer cuáles son los motivos y normas en que se base para no entregar la información en el caso concreto (cfr. CSJN, Fallos 342:408).

En este contexto, dicha carga procesal no se encuentra debidamente cumplimentada en el caso concreto, ya que los fundamentos brindados por la accionada para fundar su negativa a la petición de acceso, resultan meras afirmaciones genéricas y no logran demostrar de manera

detallada los elementos y razones por las cuales la entrega resulta susceptible de ocasionar un daño al fin legítimamente protegido y tampoco aportó ningún elemento de prueba que permita sustentar las excepciones invocadas (cfr. doctrina de CSJN, Fallos 338:1258, y CNACAF, Sala V, “Fundación Ambiente y Recursos Naturales c/ YPF SA s/ varios”, 4/8/2021).

Dicho esto, con relación al derecho al honor e intimidad tutelados por la ley 25.326 y al argumento brindado por la UBA en oportunidad de producir el informe del art. 8º de la ley de amparo vinculado con la existencia de datos sensibles en el sumario administrativo por encontrarse agregado el legajo personal de la Sra. C., cabe precisar, primeramente, que el art. 2º de la ley de protección de datos personales establece: “... “*A los fines de la presente ley se entiende por: (...) - Datos sensibles: Datos personales que revelan origen racial y étnico, opiniones políticas, convicciones religiosas, filosóficas o morales, afiliación sindical e información referente a la salud o a la vida sexual”.*

En este marco, cabe destacar que la información cuya obtención se persigue no se



encuentra vinculada con ninguno de los motivos antes señalados, consecuentemente, no se conculca el derecho a su intimidad ni se afecta su honor. Es más, tal como lo ha establecido la jurisprudencia del Fuero "... no se advierte que la información solicitada revista carácter personal de carácter sensible, por lo que el condicionamiento de su divulgación al consentimiento previo de los contratistas configura una arbitrariedad manifiesta..." (C.N.A.C.A.F, Sala IV, "ADC c/EN- SM C s/amparo ley 16.986, 2/11/10, Expte. N° 5.111/10).

No obsta a lo expuesto la invocación de la UBA respecto de que la afiliación sindical es un dato sensible puesto que la actora no requiere información sobre dicho punto ya que, tal como afirma, es de público conocimiento que la Sra. C. reviste la calidad de delegada sindical de los trabajadores no docentes; extremo que no se encuentra controvertido en autos.

En tales condiciones, no resultaría razonable considerar que un simple pedido de información que hace a la cosa pública y tiene una trascendencia para el interés general – merece recordarse que la información solicitada está



relacionada con un sumario administrativo por supuestas irregularidades por supuestos títulos secundarios falsos para percibir emolumentos de la UBA y el Estado Nacional por dicho concepto-, pueda reputarse de suyo violatorio de la intimidad y honor de la persona, máxime cuando la regla genérica es el libre acceso del ciudadano frente a la información pública en manos o bajo el control de los organismos del Estado y es obligación de éste no sólo abstenerse de obstaculizarlo directa e indirectamente mediante restricciones infundadas sino adoptar medidas positivas concretas que tiendan a afianzarlo y garantizarlo.

Bajo este prisma, la sola mención a que la información se encuentra alcanzada por las disposiciones de la ley 25.326 resulta irrazonable. Ello, con fundamento en que bastaría con oponer al progreso de toda pretensión de informes la genérica mención de las excepciones previstas en la normativa aplicable, neutralizando de tal modo el principio de máxima divulgación que inspira a la normativa examinada.

En esta misma línea, la CSJN concluyó que “... en tanto la información que se solicita a uno de los sujetos comprendidos en el decreto 1172/03 no



se refiera al origen racial y étnico de terceros, sus opiniones políticas, convicciones religiosas, filosóficas o morales, su afiliación sindical o se trate de información referente a la salud o a la vida sexual, su divulgación no conculca el derecho a su intimidad ni se afecta su honor y, en consecuencia, no existen razones para que los sujetos obligados nieguen el acceso a ella" (cfr. *mutatis mutandi*, CSJN, Fallos 339:827).

En definitiva, con relación al primero de los argumentos brindados por la representación estatal para no entregar la información, no se advierte del acto denegatorio cuáles serían los datos personales que la información solicitada involucraría ni tampoco explicación alguna en punto a por qué no podrían brindarse aplicando procedimientos de disociación previstos en la normativa aplicable ni tampoco se efectúa una ponderación respecto de si el daño causado al interés protegido es menor al interés público de obtener la información.

IX.- Misma suerte corre la invocación efectuada por la UBA de la excepción prevista en el art. 102 inc. 6) de la Resolución (CD) N°676/20: "*Información que haya sido preparada por*



asesores jurídicos o abogados de la Universidad cuya publicidad pudiera revelar la estrategia a adoptarse en la defensa o tramitación de una causa judicial o divulgar las técnicas o procedimientos de investigación o cuando la información privare a una persona del pleno ejercicio de la garantía del debido proceso...”.

En este contexto, la UBA se limita a mencionar de un modo extremadamente genérico que la solicitud de información encuadraría dentro de la citada excepción, lo cual, a mi modo de ver, no satisface el cumplimiento del requisito de motivación suficiente, ya que se omite todo fundamento sólido tendiente a acreditar la relación existente entre la excepción invocada y el carácter de la información peticionada; máxime cuando su desarrollo adecuado resulta imprescindible en el marco del ejercicio de potestades discrecionales. En otras palabras, meramente se indica, en el informe del art. 8º de la ley de amparo, la existencia de una causa penal en trámite ante la Justicia en lo Criminal y Correccional que involucraría a las partes, sin que se individualicen siquiera los datos del expediente judicial en cuestión, ni tampoco se explica cómo el



otorgamiento de la información requerida incidiría negativamente sobre los intereses de aquéllas en el devenir de la investigación penal.

X.- Finalmente, para concluir, la CSJN tiene dicho que “Los sujetos obligados [a brindar información] 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... 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” (cfr. CSJN, *Fallos* 338:1258).

Todo lo expuesto me lleva a concluir que el acto denegatorio adolece de un vicio manifiesto en





el elemento “motivación” (art. 7 inc. e) LPA que justificaría su declaración judicial de ilegitimidad.

En esta línea, la postura asumida por la demandada resulta contraria a los principio de “Máximo Acceso” y “Buena Fe” recogidos en el art. 1º de la ley 27.275. En virtud del primero, “... la información debe publicarse de forma completa, con el mayor nivel de desagregación posible y por la mayor cantidad de medios disponibles”. Por su parte, a través del segundo se busca que “... 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 la transparencia y actúen con diligencia, profesionalidad y lealtad institucional”. Asimismo, el art. 12 establece que “Los sujetos obligados deben brindar la información solicitada en forma completa” y, como reseña arriba, en caso de no hacerlo, debe entenderse que constituye una



denegatoria injustificada a brindar la información (art. 13).

Por todo lo expuesto, sumado al principio *in dubio pro petitor* (art. 1 de la ley 27.275), considero que V.S. debería hacer lugar a la presente acción de amparo.

IX.- Con relación a la solicitud de la información agregada en el “Petitorio” del escrito de inicio referida al estado actual del proceso judicial promovido contra la Sra. C., la individualización del número de expediente y el juzgado interveniente, y la fecha de inicio del proceso de exclusión de la tutela sindical; correspondería su rechazo con fundamento en que la existencia de un mecanismo específico previo a la interposición de acciones judiciales tendiente a lograr el acceso a la información pública que, en el presente caso, no ha sido seguido por la accionante. Al respecto, la jurisprudencia ha dicho que “En materia de acceso a la información... el amparo es una vía idónea para tratar la negativa de la Administración [en otorgarla]...” (cfr. CNACAF, Sala II, “Fundación Poder Ciudadano y otros c/EN- Honorable Cámara de Diputados de la Nación s/ amparo ley 16.986”, 29/9/15, la negrilla





es propia; en similar sentido, Sala IV, “Asociación Derechos Civiles c/EN- JGM- Dto. 1172/03 s/ amparo ley 16.986, 10/5/11, entre otros; cfr. asimismo art. 13 y 14 de ley 27.275).

Dejo en estos términos contestada la vista conferida.

