



*Ministerio Público de la Nación*

EXPTE: N° 89.773/2018

AUTOS: “A.G. C/ EN- M° JUSTICIA- S/ AMPARO LEY 16.986”

JUZGADO: N° 11

SECRETARIA: N° 22

Señor Juez:

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

I.- El actor promueve acción de amparo en los términos del art. 14 de la Ley 27.275 contra el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación, a fin de que se le conceda acceso al Expte. N° IF-201726521261-APN-DNAJMDH#MU, que le fue denegado en dos oportunidades en los meses de septiembre y octubre de 2018 (confr. ap. I del escrito de demanda y documental de fs. 15/16 y fs. 18/25).

Refiere que solicitó ante la accionada el acceso a la información del mencionado expediente, referido a la situación de Derechos Humanos de conductores de UBER en la República Argentina y de la Carta del art. 41 remitida por la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en la cual se hace referencia a los bloqueos del sitio web y la aplicación de UBER (confr. fs. 27 y vta.), que generó la respuesta negativa antes referida, la que, según expresa, resulta sesgada.

Afirma que con la negativa se violenta el derecho de todo habitante a la información pública, de participación ciudadana y de transparencia en la gestión pública, receptado en el art. 1° de la Ley

27.275 de Acceso a la Información Pública, y a los arts. 1º, 14, 32, 33, 41, 42, 43, y 75, inc. 22 de la Constitución Nacional.

II- Del auto de fs. 36 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. 45 y ss..

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 inadmisibles 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



## *Ministerio Público de la Nación*

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: 1) el expediente administrativo IF-2017-26521261-APN-DNAJMDH#MJ referido a la situación de derechos humanos de los conductores de UBER en la Argentina; y 2) la carta del art. 41 remitida por la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos que refiere a los bloqueos del

sitio web y la aplicación de UBER (cfr. copia certificada de las actuaciones administrativas remitidas por la accionada, y fs. 2 y ss.).

Desde el punto de vista formal, la presente acción de amparo resulta admisible (cfr. IF-2018-54913633-APN-SSPYEIDH#MJ de las citadas actuaciones. y cargo judicial de fs. 12 vta.; asimismo, art. 14 a 17 de la ley 27.275).

VI.- En cuanto al fondo del asunto, a fin obtener un mejor entendimiento del asunto, conviene realizar una reseña de los principales antecedentes administrativos vinculados con la solicitud de acceso a la información pública:

- la parte actora petitionó en sede de la demandada: 1) el expediente administrativo IF-2017-26521261-APN-DNAJMDH#MJ referido a la situación de derechos humanos de los conductores de UBER en la Argentina; y 2) la carta del art. 41 remitida por la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos que refiere a los bloqueos del sitio web y la aplicación de UBER

- A través de la Nota IF-2018-54913633-APN-SSPYEIDH#MJ la Subsecretaria de Protección y Enlace Internacional en Derechos Humanos del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos contestó la solicitud de acceso a la información formulado por la aquí actora indicándole "... que se ha expedido la Dirección Nacional de Asuntos Jurídicos Internacionales en Materia de Derechos Humanos a través del IF-2018-54377860-APN-DNAJIMDDHH, el cual se adjunta a la presente...".

- En el IF-2018-54377860-APN-DNAJIMDDHH, la citada Dirección sostuvo, respecto del primer punto de la solicitud, que "... los documentos requeridos... se encuentran enmarcados en la defensa del Estado Argentino en el procedimiento iniciado ante la



## *Ministerio Público de la Nación*

CIDH y estos cuentan con datos personales en los términos del artículo 2 de la Ley N° 25.326; y que exceden de aquellos supuestos en los que, en virtud del artículo 5, apartado 2, de dicha ley, puede prescindirse del consentimiento de titular de los datos para su tratamiento; los sujetos obligados pueden exceptuarse de proveer dicha información en base artículo 8 de la Ley 27.275 inc. g e i”. Respecto del segundo punto de la solicitud, indicó que “...habiendo consultado a las áreas pertinentes del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, así como también al Ministerio de Relaciones Exteriores y al Ente Nacional de Comunicación, no se encuentra motivo para denegar dicho pedido. Por lo tanto se adjunta la Carta del artículo 41 remitida por la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos al Estado argentino”.

- En este estado de las actuaciones administrativas, la aquí accionante promueve la presente acción de amparo en los términos del art. 14 de la ley 27.275.

VII.- Efectuada la reseña anterior y en función de la respuesta brindada por la accionada, la cuestión queda circunscripta a la solicitud de la información vinculada con el primero de los puntos, esto es, el expediente administrativo IF-2017-26521261-APN-DNAJMDH#MJ referido a la situación de derechos humanos de los conductores de UBER en la Argentina, ya que el segundo fue satisfecho en sede de la accionada.

Dicho esto, adelanto mi opinión favorable a la procedencia de la acción por las razones que a continuación expondré.

Primeramente, 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 a 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° 25.034/2007; "ADC c/ EN – M° 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 Interamericana de Derechos Humanos 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



## *Ministerio Público de la Nación*

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).

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 de DD.HH., 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).

VIII.- En oportunidad de producir el informe del art. 8° de la ley amparo, la representación estatal se opone al progreso de la acción con fundamento, en lo sustancial, en las razones vertidas por la Dirección Nacional de Asuntos Jurídicos Internacionales en Materia de Derechos Humanos que, a su vez, refiere la Subsecretaria de Protección y Enlace Internacional en Derechos Humanos del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos al rechazar el pedido de acceso a la información pública a través de la Nota IF-2018-54913633-APN-SSPYEIDH#MJ (fs. 45/49)

Así, estimo que V.S. debería declarar la ilegitimidad de la Nota IF-2018-54913633-APN-SSPYEIDH#MJ en lo que atinente al rechazo de la solicitud de acceso a la información, por adolecer de un defecto insuperable y manifiesto en la motivación (cfr. art. 7° 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





## *Ministerio Público de la Nación*

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 discrecionales, 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).

En este contexto, a fin de justificar la denegatoria de la solicitud de información, la demandada se limita a referirse al dictamen de la Dirección Nacional de Asuntos Jurídicos Internacionales en Materia de Derechos Humanos “... el cual se adjunta...”.

En esta línea, a efectos de la admisibilidad de una motivación no contextual o *in aliunde*, es necesario que existan antecedentes que proporcionen una adecuada motivación al acto, y a los que éste remita.

Sobre el particular, la jurisprudencia exige para su validez la **expresa remisión del acto a los términos del dictamen, informe, acto precedente, pieza o antecedente en general**, que le sirva de sustento, pues en ese caso la voluntad de la autoridad administrativa sólo puede extraerse de su coincidencia o conformidad expresa con las argumentaciones desarrolladas por su asesor jurídico u otro antecedente (cfr. Tawil Guido Santiago, Acto Administrativo-1 ed.- Buenos Aires, Abeledo Perrot, 2014, p. 455 y jurisprudencia allí citada. CNCAF, Sala III, en “Bunge Guerrico”, 3/5/84; “Del Río”, 13/3/86; “Galizia”, 22/5/86, “Rodriguez” 26/8/87; “Sobrecasas”, 19/5/87; Distribuidora de Gas del Sur SA c/ ENARGAS”, 15/1294; “Daysi Ing. SA”, 28/3/96; “Del Río Ballester Jorge c/EN”, 13/3/86; “Rodriguez Rober Carlos c/ EN”, 22/5/86; Sala II, “Aramburu Fernando c. OSPLAD”, 29/9/94).

De esta forma, a los fines de admitir la validez de la motivación no contextual, es necesario que quede manifiestamente expresada la voluntad del funcionario de adherir o coincidir con las argumentaciones desarrolladas en un acto o pieza anterior que sirve de fundamento al acto, sin que pueda, además, ser integrado – luego a través de la contestación de la demanda o el informe de la ley de amparo; extremos que no se advierten en el caso bajo examen ni tampoco voluntad alguna de la autoridad competente de hacer suyos fundamentos elaborados en algún informe previo al dictado del acto más que adjuntar el referido dictamen.



## *Ministerio Público de la Nación*

Más aun, no debe soslayarse que en el procedimiento de acceso a la información pública, el sujeto requerido sólo puede negarse a brindar la información objeto de la solicitud, **por acto fundado**, si se verifica que la misma no existe o que está incluida dentro de alguna de las excepciones previstas en el reglamento. Ello, de conformidad con el principio de “máxima divulgación” desarrollado por la Corte Interamericana de DDHH en el caso “Claude Reyes y otros vs. Chile”, sentencia del 19 de septiembre de 2006, el cual establece la presunción de que toda información es accesible, y sujeta a un sistema restringido de excepciones, por lo que los supuestos legalmente previstos para justificar una negativa a una solicitud de información pública deben ser interpretados en forma restrictiva (conf. CSJN, CIPPEC c. Estado Nacional - Ministerio de Desarrollo Social - dto. 1172/03 s/ amparo ley 16.986, 26/03/2014, LA LEY 07/04/2014; y “Asociación Derechos Civiles c. EN-PAMI”, 04/12/2012, Fallos: 335:2393, LA LEY 2013-D, 68).

IX.- Sin perjuicio de que lo anteriormente expuesto es suficiente para hacer lugar a la presente acción de amparo, entiendo que los argumentos expuestos en el dictamen jurídico de la Dirección Nacional de Asuntos Jurídicos Internacionales en Materia de Derechos Humanos no son atendibles.

En efecto, las razones brindadas por la mentada Dirección son dos: por un lado, los documentos requeridos se encuentran enmarcados en la defensa del Estado Argentino en el procedimiento iniciado ante la Comisión IDH y, por el otro, aquéllos cuentan con datos personales en los términos del art. 2 de la ley 25.326 y exceden los supuestos en los que, en virtud del art. 5 ap. 2

de la referida norma, puede prescindirse del consentimiento del titular de los datos para su tratamiento.

Así, con relación al primero de los argumentos, la accionada refiere, sin decirlo, a la excepción contenida en el art. 8 inc. g) de la ley 27.275 que establece: *“Información elaborada por asesores jurídicos o abogados de la administración pública nacional cuya publicidad pudiera revelar la estrategia a adaptarse en la defensa o tramitación de una causa judicial o divulgare las técnicas o procedimientos de investigación de algún delito u otra irregularidad o cuando la información privare a una persona del pleno ejercicio de la garantía del debido proceso”*.

En este contexto, cabe precisar que la Dirección 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 petitionada; máxime cuando su desarrollo adecuado resulta imprescindible en el marco del ejercicio de potestades discrecionales. En otras palabras, meramente se indica que la documentación requerida está enmarcada en la defensa del Estado argentino en el procedimiento iniciado ante la CIDH sin especificar, mínimamente, de qué procedimiento se trata y cómo el otorgamiento de la información incidiría negativamente sobre los intereses nacionales en el devenir de aquél, máxime teniendo en cuenta lo afirmado por la accionante y no rebatido por la accionada en punto a que el Estado argentino no se encuentra en proceso judicial alguno en el que se esté defendiendo ante la CIDH respecto de la problemática referida en el escrito de inicio. Por el contrario, las



## **Ministerio Público de la Nación**

actuaciones administrativas guardan relación con la solicitud de información efectuada por la CIDH en ejercicio de su función de monitoreo establecida en el art. 41 de la CADH sobre actos reportados que atentan contra los derechos a la vida e integridad personal de los conductores de UBER en Argentina (cfr. fs. 29).

Por lo demás, respecto del segundo de los argumentos vinculado con la existencia de datos personales, es menester señalar que la excepción prevista en el art. 8 inc. i) de la ley 27.275 prevé: *“Información que contenga datos personales y no pueda brindarse aplicando procedimientos de disociación, salvo que se cumpla con las condiciones de licitud previstas en la ley 25.326 de protección de datos personales y sus modificatorias”*. A su vez, el decreto reglamentario N° 206/17 establece: *“La excepción será inaplicable cuando el titular del dato haya prestado consentimiento para su divulgación; o cuando de las circunstancias del caso pueda presumirse que la información fue entregada por su titular al sujeto obligado con conocimiento de que la misma estaría sujeta al régimen de publicidad de la gestión estatal; o cuando los datos estén relacionados con las funciones de los funcionarios públicos. Asimismo, los sujetos obligados no podrán invocar esta excepción si el daño causado al interés protegido es menor al interés público de obtener la información”* (cfr. art. 8 inc. i)).

En virtud de lo expuesto, no se advierte del dictamen del referida Dirección cuáles serían los datos personales que la información solicitada involucraría ni tampoco explicación alguna que en punto a por qué no podrían brindarse aplicando procedimientos de disociación ni tampoco se efectúa una ponderación respecto de si el daño causado al interés protegido es menor al interés público de obtener la información.

Así las cosas, 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 principios de “Máximo Acceso” y “Buena Fe” recogidos en el art. 1° 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,



***Ministerio Público de la Nación***

profesionalidad y lealtad institucional”. Asimismo, el art. 12 establece que “Los sujetos obligados deben brindar la información solicitada en forma completa” y, como reseñe 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.

Solicito a V.S. me notifique el resultado del proceso.

FISCALIA FEDERAL,                      de octubre de 2019. (11)