



Poder Judicial de la Nación

JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

FEDERAL 3

**Causa nro. 80.017/2018 “FUNDACION PODER CIUDADANO c/ EN-
M PRODUCCION Y TRABAJO DE LA NACION s/ AMPARO LEY
16.986”**

Buenos Aires, de mayo de 2019.- CB

Y VISTOS:

Para dictar sentencia en los autos del epígrafe de cuyas constancias,

RESULTA:

1. Se presenta la Fundación Poder Ciudadano y promueve acción de amparo, en los términos de los art.s 43 de la Constitución Nacional, 1º de la ley 16.986 y 14 de la ley 27.275, contra el Estado Nacional (Ministerio de Producción y Trabajo), a fin de acceder a la información pública que le requiriera.

Relata que en fecha 12/2/18 presentó una solicitud formal de acceso a la información pública, en los términos de la ley 27.275, ante el Ministerio de Trabajo; solicitando información relacionada con todos aquellos organismos y/o instituciones intervenidos por dicho Ministerio desde el año 2015.

Afirma que dicho pedido no fue contestado dentro del plazo legal y que recién el 4/5/18, luego de que presentara un reclamo ante la Agencia de Acceso a la Información Pública, el Ministerio demandado le brindó una respuesta; donde, añade, se individualizó a los funcionarios designados como interventores dentro de ciertas entidades sindicales intervenidas en el marco de la ley 23.551, pero se omitió informar acerca de todos los organismos y/o instituciones intervenidas que se encuentran bajo su órbita y todas las contrataciones en ellas efectuadas a partir de iniciada la intervención.

Sostiene que tampoco se ha brindado mayor información sobre los interventores al adjuntar solamente las resoluciones que los designaron, sin detallar sobre otros puntos solicitados, tales como el modo de contratación y/o designación, o categoría y/o grado y agrupamiento conforme las escalas del SINEP.

Señala que el caso encuadra en la figura de respuesta incompleta



enunciada en el art. 13 de la ley 27.275, configurándose así un supuesto de denegatoria injustificada por parte de la Administración.

Aduce que frente a esa situación, el 22/8/18 formuló otro reclamo ante dicha Agencia; el cual fue rechazado, mediante Resolución N° RESOL-2018-118-APN-AAIP, por extemporáneo con fundamento en lo normado por el art. 17 —inciso a), acápite I—, al haber sido interpuesto una vez vencido el plazo de 40 días hábiles previsto por el art. 15 de la ley 27.275.

Plantea la inconstitucionalidad de éstas últimas normas, por considerarlas restrictivas de un derecho humano reconocido en la Constitución Nacional como es el de acceso a la información pública.

En suma, considera que se encuentran reunidos los requisitos que tornan procedente la presente acción de amparo.

2. A fs. 90 se declara la competencia del Juzgado y se requiere a la demandada la producción del informe previsto por la ley 16.986 (conf. art. 14 -último párrafo- de la ley 27.275).

3. Se presenta el Estado Nacional (Ministerio de Producción y Trabajo-Secretaría de Gobierno de Trabajo y Empleo) y evacua el aludido informe (v. fs. 96/205).

Señala, en primer término, que no se advierte que la aplicación del plazo de caducidad previsto en el art. 15 de la ley 27.275 afecte el derecho de acceso a información pública; ello en razón de que el transcurso de tal plazo no agota en modo alguno el ejercicio del derecho, pues el sistema instituido por la referida ley permite que el solicitante vuelva a efectuar una nueva solicitud o reformule la ya presentada.

Afirma que le envió a la actora todos los actos administrativos mediante los cuales se designara Delegados Normalizadores para que cumplan las funciones instruidas por la autoridad ministerial en las entidades sindicales informadas; surgiendo de tales resoluciones en forma expresa los datos de interés requeridos por la amparista.

Indica que se pretende justificar la procedencia su la acción en una supuesta respuesta incompleta, cuando en realidad la situación en la que se halla inmersa se debe a su exclusivo desinterés, puesto de manifiesto con su inacción luego que se le brindase la información requerida.

Sostiene que, más allá de la improcedencia de la acción, mediante el memorando ME-2019-10865749-APN-DGGRHMT# MPYT de fecha 21





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

FEDERAL 3

de enero de 2019 se amplió la información requerida por la actora; tornándose abstracta la cuestión debatida.

4. A fs. 35/8 la parte actora contesta el traslado que se confiriera de tal informe y reitera el criterio expuesto en el escrito de inicio. Aduce que la demandada en ningún momento le informó las personas que, además de los interventores, fueron contratadas para prestar funciones en los organismos intervenidos; añadiendo que las resoluciones acompañadas por la accionada se circunscriben únicamente a las entidades sindicales intervenidas en el marco de la ley 23.551, sin dar mayor información sobre si le corresponde o no ejercer el control a otro tipo de organizaciones que no sean las allí indicadas, ni aquellas que hubieran sido intervenidas por fuera de dicha ley.

5. La Fiscalía Federal dictamina a fs. 212/6 y, finalmente, a fs. 219 se llaman autos para dictar sentencia.

CONSIDERANDO:

I. En primer término, corresponde analizar el planteo de inconstitucionalidad formulado por la parte actora, en relación al art. 17 — inciso a), acápite I— de la ley 27.275; que autoriza el rechazo de un reclamo que se hubiese presentado fuera del plazo cuarenta (40) días hábiles previsto por el art. 15 de la ley.

I.1. Cabe recordar que no procede declarar la inconstitucionalidad de una norma sino cuando un acabado examen del asunto conduzca a la convicción cierta de que su aplicación conculca en forma clara, concreta y manifiesta, un derecho o una garantía consagrados por la Constitución Nacional (CSJN, Fallos: 316:2624; 321:441; 324:920; 327:2551; 329:5567; 333:447, entre otros). Pues siendo la declaración de inconstitucionalidad la última *ratio* del ordenamiento jurídico (CSJN, Fallos 260:153; 264:364; 288:325; 331:2068; 331:2799; 333:447, entre otros) requiere que la parte demuestre la existencia de un interés concreto en el proceso o, como lo ha dicho la jurisprudencia, que los agravios alegados la afecten de forma suficientemente directa o substancial (CSJN, Fallos 308:2147; 310:606; 326:3007). De lo contrario se incurre en declaraciones abstractas, impropias de la función judicial (CSJN, Fallos: 243:177; 256:103; 263:397, entre otros).

I.2. En ese contexto, el suscripto comparte lo dictaminado por el



Sr. Fiscal Federal; en cuanto a que “existe una posibilidad de otorgar una solución adecuada a las presentes actuaciones sin necesidad de ingresar en lo que constituye la *última ratio* del ordenamiento jurídico, esto es, la declaración de inconstitucionalidad de una norma. En efecto, a partir de una lectura sistemática y armónica de la ley 27.275, el rechazo formal del reclamo administrativo por resultar extemporánea su presentación no obsta el ejercicio del control judicial de la legalidad del acto denegatorio de la petición de información por la vía del amparo prevista en el art. 14 de la referida ley. Nótese que cuando la accionada notificó la Resolución N° 2018-118-APN-AAIP hizo saber expresamente del derecho de la actora de acudir a la Justicia por la vía del amparo ante los tribunales de primera instancia en lo contencioso administrativo federal y dentro de los 40 días hábiles contados a partir de la notificación (fs. 191); y, ciertamente, es lo que término sucediendo con el inicio de las presentes actuaciones”.

Por lo demás, cabe recordar que en esta materia rige el principio *in dubio pro petitor*, que impone, en caso de duda, la interpretación de las disposiciones de la ley 27.275 —o de cualquier reglamentación del derecho de acceso a la información— siempre en favor de la mayor vigencia y alcance del derecho a la información.

II.1. Ingresando al fondo de la cuestión, cabe recordar que la Constitución nacional, desde su preámbulo y art. 1°, establece el principio republicano de gobierno; una de cuyas manifestaciones primordiales reside en la exigencia de publicidad de los actos de las autoridades del Estado. Con ello se procura que los ciudadanos puedan conocer los actos de gobierno, como modo de controlar a sus representantes (conf. González Calderón, Juan A., "Derecho Constitucional Argentino, historia, teoría y jurisprudencia de la Constitución", t. I., Ed. Lajouane y Cía., Buenos Aires, 1930, p. 428).

Así, por regla general, toda persona ha de tener acceso a la información pública. La Constitución nacional prevé implícitamente este derecho en los enunciados generales de los arts. 1 y 33, dentro del contenido ínsito en la libertad de expresión (art. 14) y en algunos campos en los que la información es peculiarmente necesaria (v.gr. arts. 38, 41 y 42). Y análoga consagración surge de los tratados internacionales que revisten jerarquía constitucional de acuerdo al art. 75, inc. 22. La Convención Americana de Derechos Humanos prevé en su art. 13 el derecho de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole;





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

FEDERAL 3

la Declaración Universal de Derechos Humanos, en su art. 19.1, refiere al 2° derecho de investigar y recibir información; el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos consagra en su art. 19.2 el derecho de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole. A su turno, la Convención Americana contra la Corrupción, ratificada por ley 24.759, promueve la aplicabilidad de medidas destinadas a crear, mantener y fortalecer sistemas para la contratación de funcionarios públicos que aseguren la publicidad, equidad y eficiencia de tales sistemas (art. III.5; además v. Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, ratificada por la ley 26.097, art. 10).

II.2. Estos postulados normativos han permitido a la Corte Suprema de Justicia de la Nación reconocer el derecho de acceso a la información en poder del Estado a todo ciudadano; pues su fundamento central radica en el derecho que tiene toda persona de conocer la manera en que los gobernantes y funcionarios públicos se desempeñan. Adunó que en tanto se trate de datos de incumbencia al interés público y que hacen a la transparencia y a publicidad de la gestión de gobierno, en su accesibilidad, reposan los pilares fundamentales de una sociedad que se precie de ser democrática (CSJN, Fallos 335:2393 y 337:256, entre otros).

De ahí que este derecho evolucione progresivamente. Por sobre su formulación clásica, la adecuada publicidad de los actos importa una práctica que atañe a la “buena administración” (Baena del Alcázar, M., “Sobre la idea europea de buena administración”, Noticias CEE, n.º 247-248, 2005; Tomás Mallén, B., “El derecho fundamental a una buena administración”, INAP, Madrid, 2005; Ponce Solé, J., Deber de buena administración y derecho al procedimiento administrativo debido, Ed. Lex Nova, Valladolid, 2001, pág. 126 y ss.; conf. González Calderón, Juan A., “Curso de Derecho Constitucional”, 6º ed., Depalma, Buenos Aires, 1975, p. 35) porque coadyuva a la transparencia de la gestión pública, fortalece la relación de confianza entre los ciudadanos y el Estado, facilita los controles del obrar público y estimula la eficiencia y efectividad de las administraciones. La opacidad, la reserva extrema o el secreto, por el contrario, reñidos con tales principios, dan lugar a diverso tipo de disfunciones, incompatibles con un Estado Constitucional de Derecho.

A su vez, a más de su relevancia en sí, el valor instrumental del



derecho de acceso a la información, en orden a la libertad de expresión (v. doc. CSJN, Fallos 330:3908) y al conocimiento de la cosa pública, justifica la predicada amplitud en cuanto a su reconocimiento y consagración práctica (v. en sentido coincidente Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso “Claude Reyes vs. Chile”, sent. de 19-IX-2006; Corte Suprema de los Estados Unidos, “New York Times vs. Sullivan”, 376 U.S. 254, 1964, vinculando la amplia protección del derecho a la información con la libertad de expresión y el sistema de gobierno de la democracia representativa).

III. El acceso a la información y documentación públicas recibe un amplio reconocimiento en el ordenamiento jurídico.

En la actualidad, la ley 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 (art. 1º).

Así el art. 12 de la citada ley establece que “Los sujetos obligados deben brindar la información solicitada en forma completa. Cuando exista un documento que contenga en forma parcial información cuyo acceso esté limitado en los términos del art. 8º de la presente ley, deberá suministrarse el resto de la información solicitada, utilizando sistemas de tachas”.

De su lado, el art. 13 dispone 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 art. 8º de la presente ley. La falta de fundamentación determinará la nulidad del acto denegatorio y obligará a la entrega de la información requerida. La denegatoria de la información debe ser dispuesta por la máxima autoridad del organismo o entidad requerida. El silencio del sujeto obligado, vencidos los plazos previstos en el art. 11 de la presente ley, así como la ambigüedad, inexactitud o entrega incompleta, serán considerados como denegatoria injustificada a brindar la información. La denegatoria en cualquiera de sus casos dejará habilitadas las vías de reclamo previstas en el art. 14 de la presente ley”.

IV.1. Fundación Poder Ciudadano, en los términos de dicha ley, oportunamente le formuló al entonces titular del ex Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social el siguiente pedido de información pública:

“1. Indique el nombre de todos los organismos y/o instituciones que se encuentren bajo la órbita de control del Ministerio a su cargo, en los





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

FEDERAL 3

que se haya dispuesto la intervención (administrativa o judicial) desde el año 2015 hasta la fecha de la respuesta de este pedido de información”.

“2. Indique las personas que fueron contratadas y/o designadas por este ministerio para cumplir funciones dentro de cada uno de los organismos y/o instituciones mencionadas en el punto 1, desde el momento en que la intervención dio inicio hasta el momento de respuesta de este pedido de información. Señalado para cada una de ellas: · Nombre y Apellido. · Número de DNI. · Fecha de contratación y/o designación. · Modo de contratación y/o designación. · Cargo para el cual fue contratado y/o designado. · Categoría y/o Grado y Agrupamiento conforme las escalas del SINEP”.

IV.2. La autoridad pública demandada aduce en autos que ha dado cumplimiento a la pretensión de la presente acción y que la cuestión se ha tornado abstracta.

Empero, tal como lo señala el Sr. Fiscal Federal en su dictamen, y surge de las constancias incorporadas a la causa, no se advierte que se hubiere brindado la información solicitada en forma completa.

En efecto, si bien la demandada le envió copia de los actos administrativos mediante los cuales —en ejercicio de las prerrogativas instituidas por la ley 23.551— se designaron delegados normalizadores para que cumplan las funciones instruidas por la autoridad ministerial en distintas entidades sindicales y luego informó las situaciones de revista de aquellos que tuvieran vínculo con el Ministerio (v. fs. 117/157 y 195/6); lo cierto es que, más allá de los interventores referidos, no indicó ninguna otra persona que hubiere sido contratada y/o designada para cumplir funciones dentro de cada uno de los organismos y/o instituciones bajo intervención.

De otro lado, en tanto se informó únicamente aquellas intervenciones dispuestas en los términos de la ley 23.551; deberá la demandada precisar si ha dispuesto otras intervenciones en ejercicio de prerrogativas instituidas por otra disposición legal.

IV.3. En suma, no hay elementos objetivos en el proceso que permitan afirmar que la información brindada satisfizo el requerimiento de la demandante. A la luz de las claras directivas jurisprudenciales que rigen la materia se concluye que el ministerio demandado no ha brindado una contestación adecuada a la solicitud de acceso a la información



legítimamente planteada por la actora.

Por expuesto, y los demás fundamentos y conclusiones coincidentes del dictamen fiscal,

FALLO:

1. Haciendo lugar a la acción de amparo promovida por Fundación Poder Ciudadano. En consecuencia, la autoridad demandada deberá entregar en el plazo de quince (15) días la información solicitada por la parte actora en forma completa. Con costas (arts. 14 de la ley 16.986 y 68 del CPCCN).

2. Teniendo en cuenta la extensión y calidad jurídica de la labor desarrollada, así como la naturaleza de la cuestión planteada y el resultado obtenido, se regulan los honorarios del Dr. German Cosme Emanuele, por su actuación en la dirección letrada de la parte actora, en la suma de pesos cincuenta y un mil ochocientos setenta y cinco (\$ 51.875), equiválete a la cantidad de 25 U.M.A. (conf. arts. 16 y 48 de la ley 27.423 y Acordada CSJN N° 8/19). Déjese constancia que, en el caso de que el profesional beneficiario de los emolumentos acredite su condición de responsable inscripto frente al Impuesto al Valor Agregado, se deberá adicionar a los honorarios aquí fijados la alícuota correspondiente a dicho tributo, que también se encuentra a cargo de la condenada en costas (Fallos: 316:1533; 322:523; 329:1834, entre otros).

Regístrese —agregándose copia del dictamen fiscal de fs. 212/6— notifíquese y, oportunamente, archívese.

