



Poder Judicial de la Nación

**CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
FEDERAL- SALA V**

Expte. N° 16190/2023

**FUNDACION PODER CIUDADANO c/ AUDITORIA GENERAL DE LA
NACION - LEY 27573 s/AMPARO LEY 16.986**

Buenos Aires, fecha de firma electrónica.-

VISTO Y CONSIDERANDO:

I.- Que a fojas 177 la jueza de la anterior instancia resolvió rechazar la acción de amparo interpuesta contra la Auditoría General de la Nación, mediante la cual la actora pretendía que se le ordene al organismo demandado la entrega de los Informes de Auditoría relativos al cumplimiento normativo de los contratos celebrados en el marco de la Ley 27.573, realizados en el ámbito del Ministerio de Salud de la Nación.

Para así decidir, la jueza indicó que “la accionante debió haber requerido previamente en sede de la parte demandada la información pública que pretendía, y recién en caso de negativa o de haber recibido tal información de manera defectuosa, requerir el auxilio judicial mediante la interposición de una acción de amparo”.

En ese marco, entendió que “resulta imprescindible la solicitud administrativa inicial que active el procedimiento de acceso a la información pública en los términos de la ley 27.275, y en su caso, habilite la instancia judicial”.

II.- Que contra tal pronunciamiento, a fojas 194/199 la parte actora interpuso recurso de apelación y expresó agravios, el cual fue replicado por su contraria a fojas 202/215.

La recurrente aduce que “exigir que se realice una solicitud de información pública cuando ya existen sendas resoluciones que deniegan el acceso a los informes no tiene asidero jurídico ni fáctico. No es posible suponer que, ante un pedido de información, la AGN brindaría lo solicitado, contradiciendo lo decidido en las resoluciones mencionadas. Además, aún suponiendo que así lo hiciere, contaba con la oportunidad de hacerlo al momento de contestar el informe del art. 8 de la Ley N° 16.986”. Entiende que “la imposición de hacer un pedido administrativo de información que ya fue denegada, al declararse su carácter reservado, no es más que una traba burocrática para garantizar la protección de un derecho que, como se ha sostenido desde un principio, es de suma urgencia”.



Por lo demás, refiere que “los informes de la auditoría son centrales para mostrar a la ciudadanía el uso que el Gobierno hizo de los recursos públicos y debían favorecer la transparencia y la confianza en épocas tan complicadas como la de la pandemia generada por el COVID -19. Estos informes de auditoría, que la AGN insiste en mantener reservados, fueron solicitados incluso por el Fondo Monetario Internacional (FMI), en el marco del acuerdo por la renegociación de la deuda”.

III.- Que a fojas 229, la Sala II de esta Cámara, en función de las consideraciones desarrolladas por el Fiscal General en el dictamen agregado a fojas 217/227 declaró la conexidad de la presente causa con los Expedientes Nros. 18098/2021 y 35526/2022, que tramitaron ante este Tribunal.

Asimismo, y en cuanto al fondo del asunto, el representante del Ministerio Público manifestó que, a su criterio, en autos la actora incumplió con el requerimiento previo de información al sujeto obligado cuya denegatoria la hubiera habilitado a la promoción de una acción judicial.

IV.- Que en tales condiciones, cabe señalar que por intermedio de las Resoluciones del Colegio de Auditores Generales de la Nación Nros. 149/2022, 150/2022, 151/2022, 152/2022, 154/2022, 155/2022, 156/2022, 157/2022 y 158/2022, se aprobaron los informes de auditoría llevados a cabo en el ámbito del Ministerio de Salud de la Nación sobre cumplimiento normativo de los contratos celebrados en el marco de la Ley 27.573.

En el artículo 2° de cada uno de estos actos se resolvió “por mayoría [...] la reserva del presente Informe en razón de las cláusulas de confidencialidad contenidas en los contratos, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 4° y 10 de la Ley 27.573...”.

La accionante enmarcó su pedido de acceso a esos informes en la vía de este amparo, en los términos de la Ley N° 27.275.

V.- Que de la Ley N° 27.275 surge que el acceso al control judicial en materia de acceso a la información pública exige la "solicitud de información (...) ante el sujeto obligado" (art. 9). Por su parte, "la denegatoria injustificada" de éste a brindarla (como pueden ser casos de silencio, ambigüedad, inexactitud o entrega incompleta), habilita "las vías de reclamo" (art. 13), entre las que se incluye la posibilidad de recurrir "directamente ante los tribunales de primera instancia en lo contencioso





Poder Judicial de la Nación

CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL- SALA V

administrativo, "sin perjuicio de la posibilidad de interponer el reclamo administrativo pertinente ante la Agencia de Acceso a la Información Pública o el órgano que corresponda según el legitimado pasivo" (art. 14).

En efecto, se advierte que la exigencia de la solicitud de información en forma previa al obligado surge como una consecuencia de la circunstancia de que el obligado se encuentra en mejores condiciones de brindar la información requerida sin mayores dilaciones, así como también, de establecer la presencia de algunas de las excepciones que obstan a su divulgación (cfr. art. 8º, Ley N° 27.275).

Ahora bien, más allá de la exigencia del cumplimiento de dicho requisito formal, lo cierto es que la entidad demandada tomó conocimiento del requerimiento de la información -por parte de la actora- con esta acción de amparo y aun así mantuvo una actitud renuente a cumplir con la entrega de aquella información.

Cabe destacar que el legislador ha establecido la acción de amparo como vía de reclamo judicial frente al incumplimiento de la Ley de Acceso a la Información Pública N° 27.275. Ello está en consonancia con la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, quien expresó que el Estado debe garantizar que exista un recurso judicial sencillo, rápido y efectivo que permita determinar si se produjo una vulneración del derecho de acceso a la información y, en su caso, ordenar al órgano correspondiente la entrega de ella (v. Corte IDH, caso "Gomes Lund y otros vs. Brasil" ("Guerrilha do Araguaia"), sentencia del 24 de noviembre de 2010, Serie C, Nro. 219, párr. 231.).

Así se ha consagrado un medio que, en virtud de los derechos en juego y de la finalidad de la ley, tiende a garantizar el efectivo ejercicio del derecho de acceso a la información pública, promover la participación ciudadana y la transparencia de la gestión pública (cfr. esta Sala, *in re* "Fundación Poder Ciudadano c/ EN M Producción y Trabajo de la Nación s/ Amparo Ley 16.986", Expte. N° 80.017/18/CA1, sentencia del 31/10/19).

En este marco, en atención al carácter de la información requerida y la falta de una justificación suficiente en el informe del artículo 8º de la Ley N° 16.986, resulta un exceso de rigor formal el mero rechazo de la acción por el incumplimiento del requisito de la petición previa, máxime cuando la entidad demandada tomó conocimiento de la pretensión aquí requerida y, aun así, sólo mantuvo justificaciones genéricas sobre la decisión de reserva de aquellos informes.

V.1.- En efecto, al momento de contestar el informe del artículo 8º de la Ley N° 16.986, la Auditoría General de la Nación sólo se



remitió a la falta del presupuesto de admisibilidad (esto es, el pedido ante su propia sede) y la justificación y/o defensa de la legalidad de la decisión de reservar la información por parte de dicha entidad (con sustento en la Ley N° 27.573).

Sin embargo, dichos argumentos no resultan suficientes para justificar por qué motivos, frente a la interposición de este amparo, la demandada no evaluó la admisibilidad del pedido de información efectuado por la aquí actora ni explicó por qué debía mantenerse la reserva de la información solicitada.

En efecto, la entidad se encuentra reglamentariamente habilitada para revisar esa decisión de reserva y disponer, en su caso, la entrega de la información solicitada (artículo 30 del Anexo I de la Resolución AGN N° 77/2002). En otras palabras, la mera remisión a la decisión de reserva de la información adoptada hace mas de tres años no resulta suficiente -frente al pedido expreso que está efectuado aquí la recurrente- para justificar su incumplimiento a la Ley N° 27.275.

En este contexto, resulta relevante recordar que:

(i) El derecho al acceso a la información pública está reconocido implícitamente a nivel constitucional, a través de un conjunto normativo que abarca los artículos 1°, 14, 16, 31, 32, 33, 38, 41 y 42 de la Constitución Nacional. Además, con la incorporación de tratados internacionales con jerarquía constitucional -según el artículo 75, inciso 22 CN-, se evidencia que el derecho de buscar y recibir información cuenta con reconocimiento en la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre (artículo IV), el artículo 13.1 de la Convención Americana de Derechos Humanos (CADH), el artículo 19.1 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y el artículo 19.2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

Frente a este derecho, en el orden internacional, la propia Corte Interamericana de Derechos Humanos ha expresado que toda información pública debe ser accesible, y sólo sujeta a un sistema restringido de excepciones (v. Corte IDH, caso “Claude Reyes y otros vs. Chile, sentencia del 19/09/2006, Serie C, 151, párrafo 92). Ello, pues “el actuar del Estado debe encontrarse regido por los principios de publicidad y transparencia en la gestión pública, lo que hace posible que las personas que se encuentran bajo su jurisdicción ejerzan el control democrático de las gestiones estatales, de forma tal que puedan cuestionar, indagar y considerar si se está dando un adecuado cumplimiento de las funciones públicas. El acceso a la información bajo el control del Estado, que sea de interés público, puede permitir la participación en la gestión pública, a través del control social que se





Poder Judicial de la Nación

CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
FEDERAL- SALA V

puede ejercer con dicho acceso” (v. párrafo 86 del caso “Claude Reyes” citado).

Por su parte, en el orden interno, se ha afirmado que la obligación positiva del Estado implica que las personas deben tener acceso a la información o recibir una respuesta fundamentada cuando se restringe el acceso a la misma, por cuanto la entrega de información a una persona puede permitir que esta se difunda en la sociedad, de manera que pueda ser conocida, accedida y valorada (cfr. Fallos 335:2393 y 337:256, entre otros).

(ii) En consonancia con lo anterior, importa destacar el dictado de la Ley N° 27.275, reglamentada por el Decreto N° 206/2017, por ser una norma que—entre otras cuestiones—ha dejado sentado los principios de máxima divulgación, publicidad, presunción de publicidad, transparencia, máxima premura, accesibilidad, informalismo, no discriminación, eficiencia, completitud, disociación, formatos abiertos, alcance limitado de las excepciones, *in dubio pro petitor*, buena fe y gratuidad (v. art. 1); en lo relativo al derecho al acceso a la información pública. A su vez, la mencionada ley, a través de su artículo 8° dispuso determinadas excepciones al derecho de acceso a la información pública que deben ser analizados bajo los requisitos que la Corte Interamericana de Derechos Humanos indicó que debían observar tales limitaciones (v. párrafo 89-91 del caso “Claude Reyes” citado, y en el mismo sentido, caso “Palamara Iribarne”, párr. 85; caso “Ricardo Canese”, párr. 96; caso “Herrera Ulloa”, párrs. 121 y 123; y Opinión Consultiva OC-5/85, párr. 46.).

(iii) En este sentido, el Tribunal interamericano sostuvo que las limitaciones deben estar fijadas por ley como medio para asegurar que no queden al arbitrio del poder público. Además, dichas leyes deben dictarse por “razones de interés general y con el propósito para el cual han sido establecidas”. En segundo lugar, la restricción establecida por ley debe responder a un objetivo permitido por la Convención Americana. Al respecto, el artículo 13.2 de la Convención permite que se realicen restricciones necesarias para asegurar “el respeto a los derechos o a la reputación de los demás” o “la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas”. Finalmente, las restricciones que se impongan deben ser necesarias en una sociedad democrática, lo que depende de que estén orientadas a satisfacer un interés público imperativo. Entre varias opciones para alcanzar ese objetivo, debe escogerse aquella que restrinja en menor escala el derecho protegido. Es decir, la restricción debe ser proporcional al interés que la justifica y debe ser conducente para alcanzar el logro de ese



legítimo objetivo, interfiriendo en la menor medida posible en el efectivo ejercicio del derecho.

V.2.- Bajo estas premisas, es posible colegir que el acceso a la información es un elemento constitutivo de la libertad de expresión que puede estar sujeto a limitaciones, pero tales restricciones deben ser verdaderamente excepcionales, perseguir objetivos legítimos y ser necesarias para alcanzar la finalidad perseguida (v. en el mismo sentido, esta Sala, *in re* “Fundación Ambiente y Recursos Naturales c/ YPF SA s/Varios”, Expte N° 64727/2018, resoluciones del 8/9/2020 y 4/8/2021).

Ante ello, en el presente caso la demandada refiere a la reserva de información con sustento en la Ley N° 27.573. El mencionado texto legislativo declaró de interés público la investigación, desarrollo, fabricación y adquisición de las vacunas destinadas a generar inmunidad adquirida contra la COVID-19 en el marco de la emergencia sanitaria establecida por la ley 27.541 y ampliada por el decreto 260/20, su modificatorio y normativa complementaria. Además, en lo que aquí importa, este ordenamiento le otorgó la facultad al Poder Ejecutivo Nacional, a través del Ministerio de Salud, a incluir cláusulas o acuerdos de confidencialidad acordes al mercado internacional de las vacunas destinadas a generar inmunidad adquirida contra la COVID-19, de conformidad con las Leyes Nros. 27.275, de Acceso a la Información Pública, 26.529, de Derechos del Paciente, Historia Clínica y Consentimiento Informado y normas concordantes, complementarias y modificatorias.

Sin embargo, en este aspecto, cabe recordar que la [Resolución N° 01/2021 de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos](#) dispuso, en lo relativo al derecho a la información sobre las decisiones de la vacunación contra el COVID-19, que los Estados deben seguir el estricto régimen interamericano de excepciones para la divulgación de información relacionada con las vacunas, aplicando reservas o causales de confidencialidad de manera conforme a la Convención Americana. Para que cualquier limitación al acceso a la información sea compatible con la Convención, debe superar una prueba de proporcionalidad en tres pasos, asegurando que esté relacionada con objetivos legítimos, que la divulgación amenace un perjuicio sustancial a esos objetivos, y que ese perjuicio sea mayor que el interés público en conocer la información. Se establecen parámetros específicos, como la "prueba de daño" al invocar una causal de reserva y la "prueba de interés público" al invocar una causal de confidencialidad. Además, se prohíbe la aplicación de excepciones en casos de graves violaciones de derechos humanos o delitos contra la humanidad, y se excluye la invocación de





Poder Judicial de la Nación

CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
FEDERAL- SALA V

reservas y causales de confidencialidad en casos de corrupción de funcionarios públicos, según lo definido por las leyes vigentes y la Convención Interamericana contra la Corrupción.

V.3.- Por esta razón, se debe reconocer el derecho de la actora de obtener los informes de auditoría, respetando las alegadas cláusulas de confidencialidad mediante una fundamentación adecuada, con el propósito de evidenciar su existencia y autenticidad ante la población, proporcionando la mayor divulgación posible. En otras palabras, el organismo demandado debe emitir una respuesta proporcionando la totalidad de la información solicitada, a menos que dicho requerimiento esté sujeto a razones de confidencialidad debidamente expuestas, evitando afirmaciones genéricas como las invocadas en el informe del artículo 8° de la Ley N° 16.986. En este último caso, la AGN deberá fundamentar de manera completa y precisa la existencia de un riesgo real de perjuicio significativo para los derechos e intereses legítimos del Estado o de terceros, como así también ajustarse a los parámetros indicados por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en la Resolución N° 01/2021 (v. en particular punto 23), para legitimar la restricción.

En consecuencia, corresponde hacer lugar al recurso de apelación interpuesto por la accionante, revocar el resolutorio de grado y condenar a la Auditoría General de la Nación a que proporcione la información solicitada por la actora en el pedido de acceso formulado oportunamente, explicitando circunstanciadamente las razones que justifican, en caso de corresponder, la eventual negativa -total o parcial- en los términos de los artículos 8°, 12 y 13 de la Ley N° 27.275, aspecto que -en cuyo caso- será valorado por el juez de grado en la etapa de ejecución de sentencia.

En cuanto a las costas del proceso, cabe imponerlas a la demandada, en ambas instancias (cfr. art. 14 de la Ley N° 16.986).

Todo lo cual, **ASI SE RESUELVE.-**

Se deja constancia de que la Vocalía N° 15 de esta Sala se encuentra vacante (art. 109 RJN).

Regístrese, notifíquese a las partes y al Ministerio Público Fiscal, y -oportunamente- devuélvanse.

Guillermo F. TREACY



Pablo GALLEGOS FEDRIANI

