



Poder Judicial de la Nación  
JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO  
FEDERAL 6

30986/2019

AUDITORIA GENERAL DE LA NACION c/ EN - M JUSTICIA -  
OFICINA ANTICORRUPCION s/AMPARO POR MORA

Buenos Aires, de septiembre de 2019.- CP

**Y VISTOS:** los autos señalados en el epígrafe, venidos a despacho para dictar sentencia, de cuyas constancias

**RESULTA:**

I.- A fs. 2/19 se presenta la Auditoría General de la Nación, por intermedio de su representante, e interpone la presente acción de amparo por mora contra el Estado Nacional - Ministerio de Justicia y Derechos Humanos - Oficina Anticorrupción a fin de que se ordene proveer la información requerida en los puntos 3 y 4 de la nota n° 109/18 - RCSCSNF.

Manifiesta que en virtud de la auditoría de gestión identificada con el Proyecto S00197/2018 “Ministerio de Justicia y Derechos Humanos - Informe de Auditoría de Gestión sobre la Oficina Anticorrupción - Relevamiento de la Jurisdicción” que forma parte del Plan Operativo Anual 2018, aprobado por la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas del Congreso Nacional, le solicitó a la Oficina Anticorrupción cierta información a través de la nota n° 109/18 - RCSCSNF.

Señala que el punto 3 consistía en el “Listado de manuales de procedimientos o de guías de trabajo en uso, detallando el tema y el contenido respectivo” y por el punto 4 requería: “[E]n relación a la labor realizada desde el 1 de enero de 2016 hasta el 30 de abril de 2018 la siguiente información: a) Listado de denuncias presentadas ante la justicia; b) Listado de denuncias recibidas por el Organismo y el estado actual de las mismas”.



Indica que la demandada no cumplió con toda la documentación solicitada, y que, además, aquella requirió que previamente se defina el objeto, objetivos, alcance, criterios, procedimientos de la auditoría y los resultados que se esperaban alcanzar.

Sostiene que no resulta procedente que la Oficina Anticorrupción condicione la entrega de información y peticione a cambio tales requerimientos, toda vez que estos aún no han sido determinados por encontrarse la auditoría en su etapa preliminar.

Afirma que con la negativa a facilitar la información, la Oficina Anticorrupción ha impedido a la Auditoría General de la Nación (AGN) el pleno ejercicio de sus facultades de contralor, asignadas de manera expresa por el artículo 85 de la Constitución Nacional.

II.- Requerido el informe previsto por el art.28 de la ley 19.549, a fs. 159/167 se presenta el Estado Nacional, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, solicitando el rechazo de la acción de amparo por mora intentada, con costas.

Tras hacer referencia a la improcedencia formal de la presente acción, afirma que no existe mora imputable a su parte, que ha dado respuesta a todos los requerimientos de la parte actora, que ha accedido a las reuniones personales y entrevistas solicitadas, y que les ha asignado un espacio físico de trabajo.

Respecto a la información solicitada en el punto 3, indica que le informó a la demandada sobre las normas de procedimiento y que no se disponían de otros documentos de tipo manual aprobados formalmente, siendo que los procedimientos regulados resultaban lo suficientemente precisos en cada una de las normas citadas.

En relación al punto 4, señala que le solicitó a la parte actora mayor precisión de lo solicitado por cuanto la falta de definición de un Plan de Auditoría impedía suplir ese requerimiento,





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO  
FEDERAL 6

toda vez que podría hacer referencia a una diversidad de datos, registros e información de alrededor de cuatro mil actuaciones.

Al respecto destacó que ello resultaba relevante a fin de analizar la factibilidad de cumplir con lo solicitado, teniendo en cuenta que parte de esa información podría estar alcanzada por el deber de reserva legal y su comunicación podría tener la aptitud para comprometer la eficacia de la acción del organismo y la protección de datos y derechos de terceras personas cuya preservación se encuentra conferida directamente por el artículo 13 de la Ley 25.233, que se vinculan con la eficacia de las competencias investigativas y el debido resguardo de información personal, sin que ello implique una oposición o negativa a ser auditado.

III.- Corrido el pertinente traslado, la accionante lo contesta a fs. 174/186, y sin consentir los argumentos dados, considera que la conducta de la Administración ha sido morosa y solicita se resuelva el presente amparo.

En especial, destaca, en relación al punto 3, que *“no sólo se requiere la normativa reseñada por la parte demandada, sino también reuniones o entrevistas con las personas a cargo de las áreas, a efectos que brinden información respecto de los procedimientos que se llevan a cabo en cada una de ella...”* y que *“[L]a sola existencia de la normativa (...) resulta insuficiente para evaluar los circuitos administrativos de cada área”*. Además, afirma que el equipo de auditoría no logró dicho cometido ni obtener entrevistas con los jefes de área (ver fs. 178 y vta.).

IV.- A fs.195 pasaron los autos a sentencia, y

CONSIDERANDO:

I.- En primer lugar, cabe expedirse en relación a lo expuesto por la parte demandada en cuanto a la improcedencia de la vía intentada.



En tal sentido, si bien el decreto n° 1172/2003 (Acceso a la Información Pública), Anexo VII, artículo 13 dispone que si “...*la demanda de información no se hubiera satisfecho o si la respuesta a la requisitoria hubiere sido ambigua, parcial o inexacta, se considera que existe negativa en brindarla, quedando expedita la Acción prevista en el artículo 28 de la Ley N° 19.549 y modificatorias*”, la reciente ley 27.275 (de Derecho a la Información Pública, vigente a partir del 29/09/2017, conf. art. 38) estableció en el artículo 13 que ante la denegatoria injustificada a brindar la información requerida deja habilitadas las vías de reclamo previstas en el artículo 14, que, a su vez, establece que “[E]l reclamo promovido mediante acción judicial tramitará por la vía del amparo...”.

Ahora bien, cabe destacar que según la regla *iura novit curia* el juzgador tiene la facultad y el deber de discurrir los conflictos litigiosos y dirimirlos según el derecho vigente, calificando autónomamente la realidad fáctica y subsumiéndola en las normas que las rigen, con prescindencia de los fundamentos o argumentos que enuncien las partes (Fallos 329:624, entre otros).

En este contexto, ante una situación contravenida como planteada, el defecto formal apuntado es susceptible de ser salvado a través de ese principio, a efectos de que la tutela judicial efectiva que reconoce la Constitucional Nacional al amparista no se vea diluida por un excesivo rigor formal, incompatible con un adecuado servicio de justicia (art. 18 y 43 de la CN y arts. 8° y 25 del Pacto de San José de Costa Rica).

Así, sin perjuicio que la vía intentada no resulta en la actualidad la más adecuada, lo cierto es que conforme se desprende del objeto de la demanda y por aplicación del principio señalado corresponde tratar a la presente acción en los términos del artículo 43 de la Constitución Nacional y la ley 16.986, según lo establecido en la norma aplicable en la especie (artículo 14 de la ley 27.275).





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO  
FEDERAL 6

II.- Sentado ello, cabe precisar que el art. 43 de la Constitución Nacional establece que: “Toda persona puede interponer acción expedita y rápida de amparo, siempre que no exista otro medio judicial más idóneo, contra todo acto u omisión de autoridades públicas o de particulares que en forma actual o inminente, lesione, restrinja, altere o amenace con arbitrariedad o ilegalidad manifiesta, derechos y garantías reconocidos por esta Constitución, un tratado o una ley...”.

Que, a su vez, debe precisarse que, conforme a reiterada doctrina de la materia, el progreso de la vía excepcional utilizada requiere de modo necesario, que el acto de autoridad pública impugnado esté viciado de arbitrariedad o ilegalidad manifiesta (artículo primero de la ley 16.986), individualizándose con precisión el o los derechos lesionados, resulte verosímil su existencia y pueda evidenciarse con nitidez en el curso de un breve debate cuando no existan recursos o remedios judiciales o administrativos que permitan obtener la protección o garantía constitucional de que se trata (artículo segundo de la citada ley; conf. CCAFed., Sala V, in re: “Wolf, Clara, c/ Ministerio de Cultura y Educación -Resol. 403/97 s/ Amparo ley 16.986”, sentencia del 12-11-97).

Que, además, cabe estarse pues a constante e inveterada jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, que señala que constituye un presupuesto inexcusable para la viabilidad de esta acción excepcional, la inexistencia de otras vías legales idóneas para la protección del derecho que se asegura conculcado o que la remisión a ellas produzca un agravamiento serio e irreparable al interesado; recaudo que, en su momento acogió la ley 16.986 (conf. CSJN., Fallos 268:104; 270:176; 205:35 y 132 y sus citas).

Que, a su vez se ha señalado que: “...no obstante la reforma introducida por el art. 43 de la Constitución Nacional la acción de amparo se presenta como un mecanismo extraordinario que



no altera las instituciones vigentes, ni faculta a los jueces a sustituir los trámites y requisitos previamente instituidos, ni es idónea asimismo para habilitar a los tribunales de justicia a interferir en asuntos ajenos a la jurisdicción que por ley tiene conferida...” (conf. CCAFed., Sala V, in re: “Agropecuaria San Juan SA c/ Ministerio de Justicia- Inspección General de Justicia- Decreto 67/96 s/ Amparo Ley 16.986”, sentencia del 13-7-98).

III.- Teniendo ello en cuenta, cabe destacar que 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).

A tal fin, establece ciertos principios rectores, entre los que se destacan:

- presunción de publicidad: por el cual se presume que toda la información en poder del Estado es pública, salvo las excepciones previstas en la ley;

- transparencia y máxima divulgación: estableciendo que toda la información en poder, custodia o bajo control del sujeto obligado debe ser accesible para todas las personas, y que el acceso a la información pública sólo puede ser limitado cuando concurra alguna de las excepciones previstas en la ley;

- no discriminación: debiendo entregarse la información a todas las personas que lo soliciten sin exigir expresión de causa o motivo para ello;

- control: estableciendo que las resoluciones que denieguen el acceso a la información, como el silencio del sujeto obligado requerido, la ambigüedad o la inexactitud de su respuesta, podrán ser recurridas ante el órgano competente;

- *In dubio pro petitor*: la interpretación de las disposiciones de esta ley o de cualquier reglamentación del derecho de acceso a la información debe ser efectuada, en caso de duda,





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO  
FEDERAL 6

siempre en favor de la mayor vigencia y alcance del derecho a la información.

Así, conforme esos principios, el art. 4° de esa ley dispone que “[T]oda persona humana o jurídica, pública o privada, tiene derecho a solicitar y recibir información pública, no pudiendo exigirse al solicitante que motive la solicitud, que acredite derecho subjetivo o interés legítimo o que cuente con patrocinio letrado”.

Por otro lado, la ley establece que “los sujetos obligados deben brindar la información solicitada en forma completa y cuando exista un documento que contenga en forma parcial información cuyo acceso esté limitado en los términos del artículo 8° de la presente ley, deberá suministrarse el resto de la información solicitada, utilizando sistemas de tachas” (art. 12).

Además sólo podrá denegarse la información por acto fundado y su falta “determinará la nulidad del acto denegatorio y obligará a la entrega de la información requerida” (art. 13).

IV.- Que, además, es preciso señalar que el derecho de acceso a la información pública de los ciudadanos sobre las actividades de la Administración, y sobre los datos o documentos que ésta posee constituye una exigencia elemental del Estado democrático de Derecho y un derecho humano fundamental (conf. este Juzgado, causa n° 71.799/2014: “Stolbizer Margarita c / EN – M° Justicia DDHH– s/ Amparo Ley 16.986”, del 29/05/2015).

En tales términos, 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 (conf. este Juzgado, causa n° 2.445/2015, “Fundación Poder Ciudadano y otros c/ EN – Honorable Cámara de Diputados de la Nación s/Amparo Ley 16.986”, del 18/06/2015).

Así lo ha destacado el Alto Tribunal, señalando 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*". En tal sentido, indicó 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 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 comprometidos a respetar y garantizar el acceso a la información a todas las personas..."* (CSJN, *in re* "CIPPEC c/ EN-Mº Desarrollo Social - Dto 1172/03 s/ amparo ley 16.986"; en igual sentido un reciente fallo de la Sala III del fuero: "Coddiani Eduardo Julio c/ EN s/ Amparo ley 16.986", del 12/09/2019).

En consecuencia, si el derecho de acceso a la información constituye un derecho fundamental, entonces el Estado debe en primer término abstenerse de obstaculizarlo directa o indirectamente mediante restricciones infundadas. En segundo plano, el Estado deberá adoptar medidas positivas concretas que tiendan a afianzar y garantizar el libre acceso a la información pública (CNACAF, Sala V *in re*: "ADC c/ Mº Economía - INDEC s/ amparo ley 16.986", del 14/10/2008).

En este orden de ideas, también resulta pertinente recordar que el Alto Tribunal ha señalado que 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 un sistema restringido de excepciones, pues *"...[E]l actuar del Estado debe encontrarse regido por los principios de publicidad transparencia en la gestión pública, lo que hace posible que las personas que se encuentran bajo su*





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO  
FEDERAL 6

*jurisdicción ejerzan el control democrático de las gestiones estatales, de forma tal que puedan cuestionar, indagar considerar si se está dando un adecuado cumplimiento de las funciones públicas. El acceso la información bajo el control del Estado, que sea de interés público, puede permitir la participación de la gestión pública través del control social que se puede ejercer con dicho acceso” (Fallos: 335:2393; causa “Coddiani” cit.).*

Es por ello que “...la negativa a brindar la información requerida constituye un acto arbitrario e ilegítimo en el marco de los principios de una sociedad democrática e implica, en consecuencia, una acción que recorta en forma severa derechos que son reservados...a cualquier ciudadano, en tanto se trate de datos de indudable interés público y que hagan a la transparencia y a la publicidad de gestión de gobierno, pilares fundamentas de una sociedad que se precie de ser democrática (Fallos 335:2393).

V.- Que, por otro lado, el artículo 85 de la Constitución Nacional establece que “[E]l examen y la opinión del Poder Legislativo sobre el desempeño y situación general de la administración pública estarán sustentados en los dictámenes de la Auditoría General de la Nación”, organismo técnico del Congreso Nacional con autonomía funcional, que “[T]endrá a su cargo el control de legalidad, gestión y auditoría de toda la actividad de la administración pública centralizada y descentralizada, cualquiera fuera su modalidad de organización, y las demás funciones que la ley le otorgue...”.

Además, conforme el art. 119 de la ley 24.156, “[P]ara el desempeño de sus funciones la Auditoría General de la Nación podrá: (...) b) Exigir la colaboración de todas las entidades del sector público, las que estarán obligadas a suministrar los datos, documentos, antecedentes e informes relacionados con el ejercicio de sus funciones”.



VI.- Sentado ello, de las constancias de la causa se desprende que:

- el 12/06/2018, a través de la nota n° 101/18, se le hizo saber a la Oficina Anticorrupción la decisión de iniciar tareas de auditoría en esa repartición solicitando su colaboración y la asignación de un espacio físico para el desarrollo de los trabajos (fs. 21);

- el 24/08/2018, mediante la nota n° 109/18 la Auditoría General de la Nación le solicitó a la Oficina Anticorrupción, entre otras cosas, el “listado de manuales de procedimientos o de guías de trabajo en uso detallando el tema y el contenido respectivo” (punto 3) y “en relación a la labor realizada desde el 1° de enero de 2016 hasta el 30 de abril de 2018 (...) el listado de denuncias presentadas ante la justicia y el listado de denuncias recibidas por el organismo y el estado actual de las mismas” (punto 4) (ver fs. 28 y vta);

- el 26/09/2018 la parte demandada, a través de la nota n° 2018-47677401 solicitó que se le informaran los objetivos, alcance del trabajo, los criterios y procedimientos que ejecutarían y los resultados que esperaban alcanzar con la auditoría (fs. 23/24);

- el 18/10/2018 a través de la nota n° 221/18 la parte actora informó a la Oficina Anticorrupción que la información solicitada por ese organismo sería producida en el desarrollo de las tareas de campo y que sería oportunamente comunicado de acuerdo a la normativa de control externo gubernamental, resaltando que la nota remitida por el organismo a auditar no puede ser óbice para el inicio de las tareas de la Auditoría General de la Nación (fs. 27);

- el 07/03/2019 la parte actora, a través de la nota n° 381/18, reiteró lo requerido mediante las notas n° 109/18 y 221/18, haciendo saber que de persistir la negativa en entregar la información solicitada, se procedería de acuerdo a lo dispuesto por los artículo 18





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO  
FEDERAL 6

y 19 de las Normas Básicas de Auditoría General de la Nación, (fs. 38);

- mediante la nota 2019-20841326 del 05/04/2019, la Oficina Anticorrupción manifestó que el punto 3 del requerimiento de la nota n° 109/18 se encontraba cumplido y que en relación al punto 4, refirió a una reunión realizada el 16/11/2018 en donde se acordó que la información remitida hasta ese momento resultaba adecuada para la etapa en que se encontraba el proceso de auditoría; por otro lado hizo mención a la solicitud realizada a la AGN sobre el envío de un cuestionario previo de relevamiento (fs. 47/48);

- el 08/05/2019 la parte actora, por nota n° 83/19, respondió a la demandada que el cuestionario de relevamiento resultaba un proceder inusual que no se condecía con los procedimientos normales de auditoría (fs. 59);

- finalmente, la Oficina Anticorrupción, el 03/06/2019, a través de la nota n° 2019-51884063, contestó la nota n° 83/19 de la AGN, indicando, en relación al punto 4 de la nota 109/18, que *“lo requerido podría hacer referencia a una diversidad de datos, registros e información tanto estadística como sustancial, de alrededor de cuatro mil actuaciones”* y que la falta de precisión de los alcances de ese requerimiento impedía cumplir con ello; además destacó que resultaba relevante conocer el objeto y alcance de la auditoría dado que la información requerida se encontraba alcanzada por el deber de reserva legal (fs. 60/61).

VII.- Así, conforme se desprende de las distintas comunicaciones efectuadas entre las partes, la información requerida por la Auditoría General de la Nación resulta relevante a fin de llevar a cabo la labor de control externo del sector público nacional que la Carta Magna le impone a este organismo. Su denegación importaría restringir la manda constitucional que le corresponde ejercer, en lo que atañe al examen de legalidad y de gestión de los organismos bajo



su control. Esta cuestión encuentra su fundamento en normas superiores como son la Carta Magna y en la ley 24.156 (CNCCAF, Sala I, *in re* “AGN c/ EN - SIGEN (Dto. 1172/03) s/ Amparo por Mora”, del 12/04/2011).

Es por ello que esa información no puede estar sujeta a condicionamiento alguno por parte del organismo auditado, y la reticencia en suministrarla, obstruye el desenvolvimiento de las tareas de auditoría constitucionalmente otorgadas al órgano de control, más aun teniendo en cuenta el tiempo transcurrido desde el primer requerimiento (ver fs. 28).

Además, si la ley 27.275 garantiza el ejercicio del acceso a la información pública a la ciudadanía, estableciendo principios rectores como la presunción de publicidad y la transparencia en la gestión pública, ello cobra aún más trascendencia tratándose de un organismo de control de rango constitucional

No resulta óbice para ello que la información solicitada pueda estar alcanzada por el deber de reserva legal, puesto que el artículo 16 g) del Estatuto del Personal de la Auditoría General de la Nación obliga al personal a “[G]uardar secreto de todo asunto del servicio que deba permanecer en reserva en razón de su naturaleza o de instrucciones especiales, con excepción de aquellos supuestos en que las normas jurídicas releven de la observancia de dicha obligación”.

En igual sentido, el Código de Ética de la Auditoría General de la Nación, aprobado por la resolución n° 18/15 del Colegio de Auditores Generales, impone en sus artículos 14 y 15 el deber de reserva, discreción y confidencialidad de la información adquirida por los agentes en el cumplimiento de sus funciones.

Por todo ello y teniendo en cuenta lo dictaminado por el Sr. Fiscal a fs. 188/194 vta., **FALLO:** Haciendo lugar a la acción formulada por la Auditoría General de la Nación y, en consecuencia,





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO  
FEDERAL 6

condenando al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos - Oficina Anticorrupción a proporcionar la información requerida que motivó la presente causa en el plazo de quince (15) días contados a partir de la notificación de la sentencia. Con costas a la demandada vencida (conf. art. 14 de la ley 16.986).

Regístrese, notifíquese y, oportunamente, archívese.-

ENRIQUE V. LAVIE PICO  
JUEZ FEDERAL

PROTOCOLIZADO EN EL REGISTRO UNICO  
DE SENTENCIAS DEFINITIVAS DEL  
AÑO..... CONSTE.-

