



Expediente Número: CAF - 14341/2024 **Autos:**
ZARACHO, NATALIA BEATRIZ c/ EN-M CAPITAL
HUMANO-LEY 27275-EXPTE 50784953/24 s/
AMPARO LEY 16.986 **Tribunal:** CAMARA
CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL- SALA
I /

EXCMA. SALA:

1. En autos, la Sra. Natalia Beatriz Zaracho, invocando su carácter de Diputada Nacional, interpuso "... la presente acción de amparo por acceso a la información pública, en virtud del artículo 14 de la ley 27.275, contra el Ministerio de Capital Humano de la Nación [...] por haber[le] denegado de forma injustificada la información solicitada a través de la presentación que reali[zó] el día 16 de mayo del corriente de acuerdo con lo establecido en el artículo 13 de la Ley 27275..." (fs. 17/20).

Manifestó que el 16/05/2024 inició "...un pedido de acceso a la información pública dirigida a la Ministra de Capital Humano de la Nación, a través de la página web dispuesta al efecto, [quedando registrado] bajo el número de expediente EX - 2024-50784953- -APNDNPAIP#AAIP".

Expuso que el contenido de su pedido, fue el siguiente: "...copia del Informe de la auditoría a que hace referencia el señor Jefe de Gabinete Nicolás Posee en su presentación del Informe de Gestión ante esta Cámara de Diputados de fecha 15/05/2024, en el que mencionan que, producto de dicha auditoría, detectaron que casi el 50% de los comedores no existían, menciona que en muchos casos presentaban direcciones donde nunca había funcionado un comedor y en muchos habían funcionado mucho tiempo atrás. Asimismo, solicit[ó] copia del Expediente de la auditoría, de los papeles de trabajo, identificación de los funcionarios responsables de la auditoría, copia de los formularios de relevamiento y toda otra documentación utilizada para confeccionar el informe mencionado. [Requirió que se indique] si el lugar auditado recibía recursos en el marco de los diferentes convenios del Ministerio a su cargo, y hasta cuándo, o si sólo se encontraba inscripto en el RENACOM..."

Fecha de Firma: 05/02/2025

Dictamen Número 101/2025

CUESTA, RODRIGO - Fiscal General

Fiscalía General ante las Cámaras Nacionales de Apelaciones en lo Civil y Comercial Federal y en lo Contencioso Administrativo Federal





Señaló que el plazo del Ministerio para responder al pedido de información pública, de acuerdo a la norma legal, vencía el 06/06/2024 y que mediante nota NO-2024-58383117-APN-CIYMPT#MDS del 05/06/2024, la demandada le informó que haría uso de la prórroga excepción establecida en el art. 11 de la ley 27.275.

En este contexto, expuso que “...la información solicitada no se encuentra dentro de los supuestos de excepción contemplados en la normativa...” y, entre otras consideraciones, adujo que la falta de respuesta al pedido, “...denota o bien la falta de interés en el respeto de los derechos de los ciudadanos ejerciendo derechos democráticos, o bien una denegación intencionada de acceder a información por algún motivo...”.

Finalmente, manifestó que “...los plazos previstos por la ley 27.725 se encuentran vencidos, que el plazo de la prórroga se encuentra vencido, [por lo que estima] acreditado el incumplimiento por parte de la Administración que no deja otra opción a [esa] parte de iniciar la presente acción en pos de ejercer el derecho de acceso a la información”.

2. El juzgado en lo Contencioso Administrativo Federal nro. 9, resolvió hacer “...lugar a la acción intentada por la señora Natalia Beatriz Zaracho, declarando la nulidad de la DI-2024-7-APNSSPS#MCH y su anexo, y ordenando el reenvío a sede administrativa...” (fs. 68).

Para así decidir, adujo que “...la aquí actora solicitó la copia de un informe de auditoría al que hizo referencia el entonces Jefe de Gabinete en su presentación del informe de gestión ante la Cámara de Diputados el día 15 de mayo de 2024 y toda la documentación utilizada para la elaboración del mencionado informe. Ahora bien, en el artículo 1º, de DI-2024-7-APN-SSPS#MCH la demandada ‘resolvió informar’ -y con ello pretende que se declare abstracta la pretensión actoral (cfr. Informe del artículo 8, de la Ley de Amparo)- el contenido que se desprende del Anexo I (DI-2024-94541693-APN -SSPS#MCH)”.

Siguiendo esta línea argumental, especificó que “...en dicho anexo la accionada se limitó a describir el





funcionamiento del Registro Nacional de Comedores y Merenderos Comunitarios, las dificultades del Ministerio para realizar el relevamiento de los comedores y la implementación de algunos programas ('PNUD secos', 'PNUD tradicional' y 'Programa Alimentar Comunidad') 'para asistir a un total de 4.834 comedores/merenderos'...".

Sobre esta base, la sentencia de grado concluyó que "...nada dijo en punto al informe de auditoría requerido por la señora Zaracho, y al que hizo referencia el entonces Jefe de Gabinete de Ministros. De allí, la ambigüedad de la respuesta estatal que resuelve 'informar', pero, en los hechos, nada informa respecto de la solicitud de acceso efectuada en sede administrativa".

Asimismo, respecto de la denegatoria parcial, refirió que "...la demandada se limitó a mencionar genérica y dogmáticamente las excepciones previstas en el artículo 8, incisos g) y l), de la Ley 27.275. Concretamente, afirmó que '... que mientras la Justicia Federal se encuentre en etapa investigativa, hacer pública cualquier otra documentación y/o información vinculada a la causa, tal como se indicó ut supra, podría entorpecer o frustrar los fines de la misma, lo cual es un riesgo real e identificable'...".

En este contexto, consideró que "...la sola referencia a la normativa que prevé las excepciones y la indicación a que mientras subsista la etapa investigativa en la Justicia Federal existe un riesgo real e identificable de entorpecerla de concederse el acceso a la información no satisface el cumplimiento del requisito de motivación suficiente, ya que se omite todo fundamento sólido tendiente a acreditar mínimamente, tal como lo exige la normativa, cuál sería la conexión racional entre la información cuya divulgación se requiere y la estrategia a adoptarse en la defensa o cómo su entrega privaría una persona el pleno ejercicio de la garantía del debido proceso (artículo 8, inciso g). Máxime, cuando su desarrollo adecuado resulta imprescindible en el marco del ejercicio de potestades discrecionales".

Por otro lado, expuso que tampoco "...demostró que la información solicitada tuviese 'el carácter de





reservada', ni cómo su eventual divulgación pudiera frustrar el éxito de la investigación (artículo 8, inciso l)".

Por tales motivos, concluyó que corresponde "...hacerse lugar a la presente acción de amparo, declarando la nulidad de la DI-2024-7 -APNSSPS#MCH y su anexo[, ordenando] el debido reenvío a sede administrativa a fin de que en el plazo de 15 días que se fijan al efecto, la demandada -de corresponder- proceda a su sustitución mediante la emisión de un acto acorde con el ordenamiento jurídico, en especial, a las pautas fijadas en la Ley 27.275".

3. Contra dicho pronunciamiento, la demandada interpuso un recurso de apelación, el que se encuentra fundado a fojas 69/79.

En su escrito recursivo, adujo que "...la Sra. Diputada, en su nota de solicitud a la Agencia de Acceso a la Información Pública, solicita: '... copia del Expediente de la auditoria, de los papeles de trabajo, (...) y toda otra documentación utilizada para confeccionar el informe mencionado' Empero, y acorde al decreto reglamentario - Decreto 780/2024-, en su artículo 2, define qué: 'Documento: La definición de documento establecida en la Ley Nº 27.275 y su modificatoria debe entenderse referida a todo registro que haya sido generado, que sea controlado o que sea custodiado en el marco de la actividad estatal. Las deliberaciones preparatorias y papeles de trabajo, o el examen preliminar de un asunto, no serán considerados documentos de carácter público'...".

Sobre esta base, consideró que "...los papeles de trabajo solicitados por la parte actora no se encuentran dentro de los parámetros de información pública per se, lo cual no encuadraría dentro de la información a la cual este Ministerio se encuentra obligado a otorgar, tornando en arbitraria e ilegal cualquier disposición que autorice su divulgación".

Posteriormente, luego de señalar que existe una investigación penal en curso (causa CFP 1769/2024), refirió que resulta aplicable la excepción prevista en el inciso g) del art. 8, de la Ley 27.275.





En este sentido, manifestó que “...los relevamientos realizados por la Secretaría de Niñez, Adolescencia y Familia forman hoy parte de la prueba de la investigación preliminar en el marco de la causa 1769/2024, en trámite ante el Juzgado Nacional en lo Criminal y Correccional Federal N° 4, en el cual también interviene la Fiscalía Nacional en lo Criminal y Correccional Federal N° 1. La causa versa sobre potenciales defraudaciones a la administración pública a través de convenios firmados en el marco del sistema ‘RENACOM’, fraguando la existencia de comedores/merenderos allí inscriptos. En los relevamientos realizados por esta cartera se han detectaron varios casos de comedores y merenderos inscriptos que resultaron no validados. Esto implica que no se pudo confirmar su existencia al momento del relevamiento. Tampoco se pudo trazar el uso correcto de los fondos públicos confiados a las autoridades ni los recursos entregados a las organizaciones, que incluían alimentos y dinero a través de programas como la Tarjeta Alimentar Comunidad. Estos recursos destinados a estos comedores, administrados, en parte por organizaciones sociales, pudieron haber sido desviados para fines ilegítimos, como la reventa de alimentos o prácticas extorsivas hacia beneficiarios de planes sociales”.

Asimismo, destacó que “...se ha denunciado que las autoridades que, en el marco normativa que rige para el funcionamiento del sistema ‘RENACOM’ debieron controlar que los comedores denunciados por cada organización existieran, no habrían controlado lo declarado, motivo por el cual se habrían simplemente brindado los recursos del Estado sin control alguno”.

Agregó que “...los efectores denunciaron comedores inexistentes. Además, se detectaron que muchos o dejaron de funcionar sin que las organizaciones dieran cuenta de ello; o si bien existía el espacio físico, nunca funcionaron como tales asistiendo a la población. Así, continuaron percibiendo los recursos públicos por un número de comedores y personas vulnerables que no se condicen con la realidad”.





En este contexto, hizo referencia a que “[l]a información aportada en la denuncia es similar a lo solicitado por la parte actora. El acceso a la misma podría abrir un camino de difícil reparación para la investigación penal que se lleva a cabo”. Además, hizo mención a que brindar la información requerida podría afectar el “secreto de sumario” (art. 204 y 157 del CPPN).

Por otra parte, adujo que la actora inició el pedido de acceso a la información pública como consecuencia de la denuncia penal efectuada por ese ministerio y que, de otorgarse la información requerida, podría frustrarse la mentada investigación.

Agregó que “...la información solicitada por Zaracho en su carácter de Diputada podría eventualmente canalizarse por los medios propios de las comisiones del Congreso, las cuales cuentan con los recursos adecuados para requerir información propia de una investigación penal, manteniendo su secreto sin afectar el curso de la misma. Ello, pues como se señaló, lo requerido por la Diputada es la carga acusatoria en la investigación penal en curso protegida por el secreto de sumario”.

En este escenario, la recurrente concluyó que la cuestión devino abstracta, en atención a que “...el Ministerio de Capital Humano ha dado cumplimiento a lo solicitado por la parte actora, como bien resalta el juez a quo, mediante la DI-2024-7-APN-SSPS#MCH”.

4. Como ha enfatizado la Corte Suprema de Justicia de la Nación, “la Constitución Nacional [...] garantiza el principio de publicidad de los actos de gobierno y el derecho de acceso a la información pública a través del artículo 1º; de los artículos 33, 41, 42 y concordantes del Capítulo Segundo –que establece nuevos Derechos y Garantías– y del artículo 75 inciso 22, que incorpora con jerarquía constitucional diversos tratados internacionales” (Fallos: 335:2393).

En particular, el artículo 13, inciso 1º, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos prevé, en cuanto aquí resulta pertinente, que “[t]oda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este





derecho comprende la libertad de buscar [y] recibir [...] informaciones [...] de toda índole”.

En el mismo sentido, el artículo 19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos dispone que “[t]odo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye [...] el de investigar y recibir informaciones” (v., asimismo, art. 19, inc.2º, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos).

En este marco, la Corte Interamericana de Derechos Humanos reconoció “el derecho que tiene toda persona a solicitar el acceso a la información bajo el control del Estado, con las salvedades permitidas bajo el régimen de restricciones de la Convención. Consecuentemente, [...] [se] ampara el derecho de las personas a recibir dicha información 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” (caso “Claude Reyes y otros Vs. Chile”, del 19/09/2006, párr. 77).

En lo que a ello respecta, la Corte Interamericana tiene dicho que “...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 aquélla 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” (caso “Claude Reyes y otros Vs. Chile”, del 19/09/2006, párr. 91).

En ese sentido, la Ley N° 27.275 tiene por objeto garantizar el efectivo ejercicio del acceso a la información pública, promover la participación ciudadana y la transparencia de la gestión pública (art. 1º). Este derecho se proyecta sobre toda la información que generen, obtengan, transformen, controlen o custodien los sujetos obligados, entre los cuales se encuentra la administración





pública nacional, conformada por la administración central y los organismos descentralizados (arts. 1º, 2º y 7º; Ley N° 27.275).

En el marco de esa norma, el derecho del peticionario comprende "...la posibilidad de buscar, acceder, solicitar, recibir, copiar, analizar, reprocesar, reutilizar y redistribuir libremente la información bajo custodia de los sujetos obligados [...] con las únicas limitaciones y excepciones que establece esta norma. Se presume pública toda información que generen, obtengan, transformen, controlen o custodien los sujetos obligados alcanzados por esta ley." (art. 2º).

A su vez, en lo que aquí interesa, la norma citada contempla en su artículo 8 que, "[l]os sujetos obligados sólo podrán exceptuarse de proveer la información cuando se configure alguno de los siguientes supuestos:

‘g) 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 divulgar 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;

‘l) Información obtenida en investigaciones realizadas por los sujetos obligados que tuviera el carácter de reservada y cuya divulgación pudiera frustrar el éxito de una investigación;

Entonces, la normativa, que parte de la presunción de que toda la información es pública, estructura, a su vez, un sistema de excepciones, que de configurarse autorizan la limitación del acceso. Estas restricciones, sin embargo, deben ser proporcionales al interés que las justifica, "excepcionales, establecid[a]s previamente conforme a lo estipulado en esta ley, y formulados en términos claros y precisos, quedando la responsabilidad de demostrar la validez de cualquier restricción al acceso a la información a cargo del sujeto al que se le requiere la información" (art. 1º, Ley N° 27.275,





principio de “presunción de publicidad”, “transparencia y máxima divulgación”, “alcance limitado de las excepciones”, el destacado me pertenece)

Luego, la ley dispone que los datos deben ser brindados en el estado en el que se encuentren al momento de efectuarse la solicitud, no hallándose obligado el requerido a procesarlos o clasificarlos (art. 5°) y, a su vez, que “[l]os sujetos obligados deben brindar la información solicitada en forma completa” (art. 12), pudiendo denegarla “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 [...]”. La falta de fundamentación determinará la nulidad del acto denegatorio y obligará a la entrega de la información requerida” (art. 13).

Por último, corresponde aclarar que el artículo 3° de la mentada ley, establece que “[a] los fines de la presente ley se entiende por: a) Información pública: todo tipo de dato contenido en documentos de cualquier formato que los sujetos obligados enumerados en el artículo 7° de la presente ley generen, obtengan, transformen, controlen o custodien; b) Documento: todo registro que haya sido generado, que sea controlado o que sea custodiado por los sujetos obligados enumerados en el artículo 7° de la presente ley, independientemente de su forma, soporte, origen, fecha de creación o carácter oficial”.

En este sentido, la reglamentación de dicha norma, Decreto 206/2017 -con modificaciones introducidas por el Decreto nro. 780/2024, especifica el alcance de las definiciones en su artículo 3. Ello así, refiere, en lo que aquí interesa, que “[l]a definición de documento establecida en la Ley N° 27.275 y su modificatoria debe entenderse referida a todo registro que haya sido generado, que sea controlado o que sea custodiado en el marco de la actividad estatal. **Las deliberaciones preparatorias y papeles de trabajo, o el examen preliminar de un asunto, no serán considerados documentos de carácter público**” (el destacado no obra en el original).





6. Sentado lo expuesto, corresponde aclarar que, en fecha 3/9/2024, el Subsecretario de Políticas Sociales del Ministerio de Capital Humano dictó la disposición 7/2024, mediante la que resolvió denegar parcialmente la información "...requerida en la Solicitud de Acceso a la Información Pública, presentada por la Diputada Nacional Natalia Beatriz ZARACHO [...], de conformidad con lo establecido en los incisos g) y l) del artículo 8° de la Ley 27.275; destacando sobre la misma que el MINISTERIO DE CAPITAL HUMANO, luego de haber efectuado un relevamiento e investigación interna, ha formulado la denuncia penal correspondiente, y a raíz de ello tramita por ante el Juzgado Nacional de Primera Instancia en lo Criminal y Correccional Federal N° 4 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, la causa número CFP 1769/2024" (V. DI-2024-7-APN-SSPS#MCH, obrante a fojas 30/36).

Para así decidir, luego de transcribir las excepciones previstas en los incisos l) y g) del artículo 8 de la Ley 27.275 y de explicar que "...ha formulado denuncia penal a efectos de que se investiguen cuestiones vinculadas con la temática requerida", refirió que dicha investigación "...persigue que se determinen las responsabilidades que pudieran corresponder en relación directa e inmediata con los elementos cuya información se peticiona, configurándose así las excepciones mencionadas con el fin de no entorpecer la misma, frustrar los fines del proceso en curso y/o afectar los derechos de las partes involucradas".

En este sentido, advirtió que, "...más allá de lo indicado previamente sobre el relevamiento e investigación interna y la denuncia y la información obrante en el ANEXO II[, que allí adjunta], no resulta posible brindar información adicional sobre el requerimiento efectuado".

Sobre esta base, concluyó que corresponde denegar parcialmente la solicitud, ya que "...mientras la Justicia Federal se encuentre en etapa investigativa, hacer pública cualquier otra documentación y/o información vinculada a la causa, [...] podría entorpecer o frustrar los fines de la misma, lo cual es un riesgo real e identificable".





7. Así la cuestión, en su expresión de agravios, la recurrente se limitó a manifestar que el pedido de acceso a la información pública tiene su origen en la denuncia penal presentada por el Ministerio y, según sostiene la recurrente, su otorgamiento podría comprometer el desarrollo de la investigación en curso.

Sin embargo, no logró explicar de qué modo el acceso a la información requerida conllevaría tomar conocimiento de información elaborada por asesores jurídicos o abogados de esa parte que pudiera “revelar la estrategia a adoptarse en la defensa o tramitación” de la causa judicial a la que refiere, o implicaría “divulgar las técnicas o procedimientos de investigación de algún delito u otra irregularidad”, ni tampoco cómo podría ocasionar la privación del pleno ejercicio de la garantía del debido proceso (supuesto previsto en el artículo 8 inc. “g” de la Ley N° 27.275).

Del mismo modo, la recurrente no logró acreditar que la información requerida posea carácter “reservado”, ni expuso elementos concretos que permitan sostener que su difusión pondría en riesgo el éxito de la investigación (artículo 8, inciso “l”, de la Ley N° 27.275).

Su argumentación se limitó a afirmaciones genéricas, sin aportar evidencia suficiente que justifique la restricción del derecho de acceso a la información pública.

En consecuencia, la insuficiencia argumentativa y probatoria de la demandada mantiene incólume la fundamentación del juez de primera instancia, quien, en consonancia con el criterio del Fiscal de grado, destacó que “...la demandada se limitó a mencionar genérica y dogmáticamente las excepciones previstas en el artículo 8, incisos g) y l), de la Ley 27.275...” y que “...la sola referencia a la normativa que prevé las excepciones y la afirmación de que la existencia de una investigación penal genera un riesgo real e identificable de entorpecerla, sin fundamentación adicional, no satisface el requisito de motivación suficiente...” (fs. 68 y 51/66).

Así las cosas, coincido en que la demandada no ha explicado de manera razonable de qué modo la divulgación de la información solicitada podría afectar la





estrategia jurídica o la defensa en el marco del proceso judicial en curso. Tampoco se ha demostrado que la apertura de la causa penal haya sido motivada de manera exclusiva por la información solicitada, ni que la documentación requerida se encuentre efectivamente bajo reserva.

Se trata de una carga que, sin dudas, correspondía a la demandada, no solo en aplicación del principio general según el cual quien alega debe probar (conf. artículo 377 del CPCCN), sino también —y especialmente por la naturaleza del caso— en atención a la interpretación restrictiva que cabe asignar a las excepciones al derecho de acceso a la información pública, tal como surge de los principios de “máxima divulgación”, “alcance limitado de las excepciones”, “in dubio pro petitor” y “buena fe” previstos en la Ley N° 27.275 (artículo 1).

En particular, el segundo de los principios mencionados despeja toda duda al respecto, en tanto pone en cabeza del sujeto al que se requiere la información la “responsabilidad de demostrar la validez de cualquier restricción al acceso a la [misma]” (conf. artículo 1, párrafo 13, de la Ley N° 27.275).

Así, el deber de motivar adecuadamente la omisión de publicidad de los datos que la autoridad administrativa considere exceptuados surge como una garantía del derecho de acceso a la información (conf. interpretación de los artículos 1, 2, 8 y 13 de la Ley N° 27.275; CIDH, caso "Claude Reyes", párrafos 77, 93 y 158; CSJN, Fallos 335:2393, Fallos 338:1258, Fallos 342:208; y artículo 44 de la Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información Pública, ya citado).

Por otra parte, y más allá de la insuficiencia de la motivación de la recurrente, cabe señalar que las modificaciones introducidas por el Decreto 780/2024 —en especial las restricciones al concepto de “documento” invocadas por la recurrente— no resultan aplicables al presente caso.

En efecto, los presentes actuados se iniciaron el 27/08/2024, mientras que el Decreto 780/2024 establece





expresamente que “...entrará en vigencia a partir de la fecha de su publicación en el Boletín Oficial” (artículo 8). Dado que dicha publicación se efectuó el 02/09/2024, con posterioridad al inicio del trámite administrativo, no corresponde considerar los argumentos de la recurrente fundados en dicha normativa.

8. Por los motivos señalados, estimo que corresponde rechazar el recurso de la demandada y confirmar la sentencia de grado, en todo cuanto ha sido motivo de análisis en el presente dictamen.

Dejo así contestada la vista conferida y solicito que ser notificado de la resolución que oportunamente se dicte mediante el envío de la sentencia simultáneamente a las siguientes direcciones de correo electrónico: rcuesta@mpf.gov.ar, rpeyrano@mpf.gov.ar, arahona@mpf.gov.ar y dvocos@mpf.gov.

