

Parte actora: Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ)

Parte demandada: Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP)

Materia: amparo (acceso a la información pública)

Documental acompañada: la indicada en el capítulo de prueba

**Señor/a Juez/a:**

DALILE ANTUNEZ, DNI 27.410.386, en mi carácter de apoderada de la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ), con el patrocinio letrado de Sebastián Pilo (CPACF T° 104 F° 494 CUIT 20-29544405-4), con domicilio real en Av. de Mayo 1161 1° piso de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y constituyendo domicilio procesal en el mismo domicilio y electrónico en 20-29544405-4, respetuosamente me presento y digo:

## **I. OBJETO**

Por medio del presente escrito interpongo acción de amparo contra la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP), en los términos de los artículos 1, 14, 33, 75 inc. 22 de la Constitución Nacional, 14 de la Ley 27.275, y 14 del Anexo VII del Decreto 1172/03, a fin de que se le ordene cumplir con la RESOL-2019-72-APN-AAIP del Director de la Agencia de Acceso a la Información Pública. En ese acto, que se encuentra firme, se intimó a la AFIP a entregar a ACIJ cierta información pública peticionada, referida a la cantidad de beneficiarios, sus nombres y montos de los beneficios relacionados con los reembolsos por exportaciones por puertos patagónicos previstos mediante Ley 23.018 y Decreto 2.229/2015. Sin embargo, la agencia fiscal incumplió con la intimación del órgano garante de la ley de acceso a la información pública nacional, denegando ilegítimamente el acceso a la información y vulnerando el derecho de esta parte a acceder a ella.

## **II. PERSONERÍA**

ACIJ es una asociación civil que se encuentra autorizada para funcionar con carácter de persona jurídica conforme la Resolución N° 231/2003 de la Inspección

General de Justicia, de fecha 12 de marzo de 2003. Como surge del Estatuto de la organización (art. 2), ACIJ tiene por objeto “la creación de un espacio de activismo y control ciudadano, destinado a promover el fortalecimiento institucional y la construcción de ciudadanía comprometida con el respeto de los derechos fundamentales, con especial atención en los grupos más vulnerables de la sociedad”. Asimismo, según su Acta Fundacional, ACIJ tiene por fin “impulsar el afianzamiento y el desarrollo de las Instituciones de la Democracia, defender y promover los derechos fundamentales de las personas, y contribuir a la formación de abogados y estudiantes comprometidos con el estado de derecho, la democracia, la justicia y la responsabilidad profesional”.

### **III. HECHOS**

ACIJ realizó una solicitud de información pública ante la AFIP, orientada a acceder a determinados datos sobre la cantidad de beneficiarios, sus nombres, y montos de los beneficios percibidos en virtud de la implementación de los reembolsos por exportaciones por puertos patagónicos previstos mediante Ley 23.018 y Decreto 2.229/2015. Luego de ello, ACIJ transitó por todos los procedimientos administrativos que pone la Ley 27.275 de acceso a la información pública a su alcance. Sin embargo, luego de haber culminado la instancia administrativa con un acto final y favorable del órgano garante de la ley de acceso a la información pública, como se desarrollará seguidamente, la AFIP continúa incumpliendo con las obligaciones a su cargo de entregar la información pública requerida.

#### **a. La solicitud de información pública de ACIJ**

La información requerida por ACIJ refiere al régimen de reembolsos a las exportaciones por puertos patagónicos, previstos mediante Ley 23.018 y Decreto 2.229/2015. Este régimen fiscal es uno de los diversos beneficios fiscales también denominados genéricamente gastos tributarios, exenciones o incentivos fiscales. Se trata de recursos que el Estado deja de percibir aplicando tratamientos impositivos diferenciales que operan como transferencias de recursos públicos a través del sistema

tributario, y que de esta manera reducen la carga tributaria de determinados contribuyentes, a fin de alcanzar ciertos objetivos económicos y/o sociales.<sup>1</sup>

Con fecha 7 de noviembre de 2018, ACIJ presentó una solicitud de acceso a la información pública con el fin de obtener una respuesta completa, que complemente la información brindada por la demandada en el marco de las actuaciones 132893017/2018, donde había informado que en los años 2015 y 2016 habían utilizado el beneficio 149 exportadores y que no disponía de información respecto a las cantidades o porcentajes de cada gasto que beneficiaron a cada decil y/o quintil de la población.

ACIJ también consultó al entonces Ministerio de Producción sobre la misma información y en el marco de las actuaciones 2018-40524701 esta cartera informó que las actuaciones debían girarse a la Dirección General de Aduanas de la AFIP por tratarse de la autoridad competente para responder sobre la información solicitada.

ACIJ solicitó a la AFIP que indique, en los términos de la ley de acceso a la información pública nacional:

1. ¿A cuántos sujetos alcanzó el beneficio de reembolso en los años 2012, 2013, 2014, 2017 y 2018?
2. Identifique a las personas físicas y jurídicas beneficiarias de los reembolsos, y el monto del beneficio percibido por cada una de ellas, para los años 2012 a 2018.
3. Cualquier información relacionada con la incidencia de cada uno de los gastos tributarios, o con el perfil socioeconómico de sus beneficiarios, por ejemplo, por rangos de montos.
- 4.Cuál es el rol de la Dirección de Aduanas en la recepción de certificados u otra documentación relevante para la percepción del beneficio.

---

<sup>1</sup> CEPAL. Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe 2019. Políticas tributarias para la movilización de recursos en el marco de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

## **b. La primera respuesta de la AFIP**

El día 19 de diciembre de 2018, la AFIP indicó que el reembolso adicional a las exportaciones para consumo canalizadas por los puertos y aduanas ubicadas al sur del Río Colorado, desde el puerto de San Antonio Este hasta el puerto de Ushuaia , *“se extendió en el tiempo por la Ley N° 24.490, la cual fue vetada e insistida por el Poder Legislativo, a través del cual se prorrogó por el término de cinco (5) años a partir del 1° de enero de 1995 el reembolso adicional a las exportaciones establecido por la citada Ley N° 23.018.”*

También informó que el Decreto de Necesidad y Urgencia 2.229/2015 estableció la vigencia de la Ley 23.018 desde el día 11 de noviembre de 2015, pero el DNU 1.199/2016 publicado el 2 de diciembre de 2016 derogó aquel decreto.

Señaló que por ello, y en orden a lo indicado por la Dirección de Asesoría Legal Aduanera, *“no existen datos sobre qué personas físicas y/o jurídicas accedieron al beneficio de reembolso adicional a las exportaciones establecido por la ley 23.018 durante los años 2012-2018, salvo el período comprendido desde el 11 de noviembre de 2015 al 2 de diciembre de 2016.”*

Con respecto a la pregunta vinculada con cuál es el rol de la Dirección General de Aduanas en la recepción de certificados u otra documentación relevante para la percepción del beneficio, indicó que dicha área asesora ha señalado: *“la función de la DGA se limita a realizar un control al momento de la presentación de la solicitud de destinación de exportación en cuanto a la presencia y correspondencia del certificado de origen de las mercaderías, emitido por las autoridades competentes a fin de autorizar el beneficio; no emitiendo ningún tipo de certificados”.*

Finalmente, indicó que la información pendiente de respuesta, es decir la identificación de las personas físicas y jurídicas beneficiarias de los reembolsos, y el monto del beneficio percibido por cada una de ellas, así como también cualquier información relacionada con la incidencia de estos reembolsos, o con el perfil socioeconómico de sus beneficiarios, por ejemplo, por rangos de montos, *“se enc(ontraba) en evaluación por las áreas pertinentes.”*

**c. La resolución a través de la cual la AFIP denegó la información solicitada por ACIJ**

El día 28 de enero de 2019, la AFIP remitió una resolución de fecha 25 de enero (RESOL-2019-2-E-AFIP-AFIP) en la cual reitera cuál es la función de la Dirección General de Aduanas en la aplicación del beneficio y deniega parcialmente la información solicitada, **haciendo una aplicación errónea y sin sustento legal del art. 8 inc. i de la Ley 27.275 a los datos relativos a la identificación de las personas físicas y jurídicas beneficiarias de los reembolsos de exportaciones por puertos patagónicos por tratarse de información relativa a su perfil socioeconómico y los montos individuales percibidos por cada una de ellas por dichos reembolsos** (art. 1 de la resolución).

Si bien la AFIP informó la cantidad de beneficiarios del régimen durante el tiempo en el cual estuvo vigente, los cuales fueron 149 desde el 11 de noviembre de 2015 hasta el 2 de diciembre de 2016; alegó que teniendo en cuenta la excepción prevista en el artículo 8 inc. i) de la Ley 27.275:

*“... los datos sobre personas con que cuenta esta Administración Federal por cualquier concepto se encuentran alcanzados por la Ley 25.326, la cual -según sostuvo entonces la Dirección Nacional de Protección de Datos Personales- persigue proteger los datos personales asentados en archivos, registros, bancos de datos u otros medios técnicos de tratamiento de datos, sean estos públicos o privados destinados a dar informes, otorgando protección a los ciudadanos sobre sus derechos al honor, a la intimidad y el acceso a la información personal, de conformidad con lo establecido en el artículo 43, párrafo tercero, de la Constitución Nacional...”*

También sostuvo que el art. 2 de la Ley 25.326 define como tratamiento de datos al procesamiento de datos personales, así como también su cesión a terceros a través de comunicaciones, consultas, interconexiones o transferencias. Sobre la cesión de datos a terceros indicó que el art. 11 de la Ley 25.326 establece que:

*“... Los datos personales objeto de tratamiento sólo pueden ser cedidos para el cumplimiento de los fines directamente relacionados con el interés legítimo del cedente y del cesionario y con el previo consentimiento del titular de los datos, al que se le debe informar sobre la finalidad de la cesión e identificar al cesionario o los elementos que permitan hacerlo. No obstante dicha norma establece diversas excepciones a la obligatoriedad del consentimiento para la cesión, previstas en su inc. 3°. También existen excepciones a dicho consentimiento para el tratamiento de datos, dispuestas en el inc. 2° del art. 5° de la Ley.”*

Por todo lo anterior, concluyó que:

*“... la cesión de información solicitada respecto a la identificación de las personas físicas y jurídicas y a su perfil socioeconómico revelaría, al encontrarse asociadas a su titular, datos patrimoniales de los beneficiarios del Régimen de Reembolsos de Exportaciones por Puertos Patagónicos, a la luz de lo cual dicha cesión requeriría el consentimiento de sus titulares, conforme las prescripciones de la Ley N° 25.326 y teniendo en cuenta además la excepción contenida en el artículo 8 inc. i) de la Ley N° 27.275.*

*Que, como consecuencia de lo antedicho, no se podrá informar en forma individualizada las personas físicas y jurídicas beneficiarias de los reembolsos y los montos individuales del beneficio...”*

**d. El reclamo administrativo de ACIJ contra la aplicación errónea y sin sustento legal del art. 8 inc. i de la Ley 27.275**

Contra la negativa de la AFIP, el 25 de marzo de 2019, ACIJ interpuso el reclamo por incumplimiento previsto en el artículo 15 de la Ley 27.275, ante la Agencia de Acceso a la Información Pública, ente autárquico que funciona en el ámbito de la Jefatura de Gabinete, y que tiene por objeto asegurar el cumplimiento de la Ley 27.275. A esos fines, entre sus competencias se encuentra la de “recibir y resolver los reclamos administrativos que interpongan los solicitantes de información pública...” (art. 24 inciso “o”, Ley 27.275).

En su impugnación, ACIJ destacó el carácter público de la información peticionada, que resultaba de especial interés para la ciudadanía por involucrar el uso de recursos públicos, lo cual hace que se trate de información que no está sujeta a la excepción prevista en el artículo 8 inc. i de la Ley 27.275 sobre protección de datos personales. También explicó por qué la AFIP había incumplido la Ley 27.275, argumentando que tanto el derecho comparado como el derecho internacional de los derechos humanos apoyaban su postura.

**e. La Resolución de la Agencia de Acceso a la Información Pública y su incumplimiento por parte de la AFIP**

Con fecha 9 de mayo de 2019, el Director de la Agencia de Acceso a la Información Pública dictó la RESOL-2019-72-APN-AAIP, mediante la que hizo lugar al reclamo de ACIJ y en consecuencia intimó a la AFIP a que *“en el plazo de diez (10) días hábiles ponga a disposición del interesado la información oportunamente solicitada en los términos del art. 17 inc. b de la Ley 27275”*.

Para decidir esto, consideró que la AFIP aplicó de manera errónea e injustificada la excepción legal de protección de datos personales porque la ley de acceso a la información pública obliga al Estado a publicar proactivamente las transferencias de fondos provenientes o dirigidos a personas humanas o jurídicas, públicas o privadas, así como también los beneficiarios de dichas transferencias y los actos administrativos que las disponen.

Entendiendo que los reembolsos a los cuales se refería la solicitud, son exenciones o beneficios que consisten en una transferencia de recursos estatales, la Agencia de Acceso a la Información Pública consideró que quienes reciben ese trato impositivo diferencial, son beneficiarios en los términos de la Ley 27.275, por lo cual los datos involucrados en el caso son de evidente interés público, conforme los estándares de transparencia activa vigentes.

**i. La improcedencia de la alegada protección de los datos personales**

La Agencia de Acceso a la Información Pública argumentó que las limitaciones previstas por la ley al acceso a la información deben ser interpretadas de manera restrictiva y, en caso que proceda una negativa a brindar información, debe ser fundada, debiendo el organismo demostrar la validez de cualquier restricción.

Si bien no discutió el carácter de datos personales y constató que no hubo un consentimiento expreso por parte de los titulares de los datos comprometidos, indicó que no debe soslayarse que el reembolso excepcional de tributos previstos por la Ley 23.018 y el Decreto 2229/15 consiste en un beneficio fiscal otorgado por el Estado a personas determinadas. Consideró que quien, en razón de su giro comercial, obtiene beneficios impositivos por excepción al principio general de igualdad que rigen las cargas públicas (artículo 16 de la Constitución Nacional), tiene una menor expectativa de resguardar la privacidad de los datos patrimoniales que justifican ese trato diferente.

Indicó que las circunstancias del caso permiten presumir que la información fue entregada a la AFIP a los fines de la percepción del beneficio tributario con conocimiento de que estaría sujeta al régimen de publicidad de la gestión estatal, y resolvió que la información solicitada por ACIJ no puede ser denegada aplicando las protecciones de los datos personales.

**ii. La información solicitada por ACIJ no solo no se encuentra protegida por la ley de datos personales sino que se trata de información de interés público**

Los sujetos obligados de la Ley 27.275 pueden negar la entrega de información de conformidad con las excepciones en ella reguladas, únicamente cuando el daño causado al interés protegido sea mayor al interés público de obtener la información (artículo 1°). Sin embargo, la denegatoria de la AFIP se limitó a invocar una excepción legal sin exponer siquiera una razón que justifique la protección del interés privado por sobre el interés público de acceder a la información solicitada.

La Agencia de Acceso a la Información Pública hizo lugar al planteo de esta parte en tanto consideró que la información requerida por ACIJ se refiere a la política fiscal del Estado y a la gestión de los recursos públicos, que resulta indispensable para



el adecuado escrutinio público y debate sobre las acciones de gobierno (Corte Suprema de la Nación. Fallos 337:256, CIPPEC c./ EN – M° Desarrollo Social – dto 1172/03, sentencia del 26 de marzo de 2014. Corte IDH. Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile, sentencia de 19 de septiembre de 2006).

Entre sus fundamentos, alude a la estrecha relación existente entre las políticas fiscales y la garantía de los derechos humanos, que ya ha sido destacada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en su “Informe sobre pobreza y derechos humanos en las Américas”, en cuya ocasión se consideró que *“los Estados deben tomar medidas pertinentes para un análisis integral de las políticas fiscales”, y enfatizó que “...los derechos de participación, rendición de cuentas, transparencia y acceso a la información ... son principios fundamentales plenamente aplicables a las políticas fiscales. De ese modo, deben implementarse en todo el ciclo de las políticas, desde la elaboración de los presupuestos y los códigos tributarios o la asignación de gastos hasta la supervisión y evaluación de las consecuencias”*.

Finalmente, enfatizó en la necesidad de que el Estado argentino tome las medidas necesarias para fortalecer la capacidad redistributiva del sistema fiscal, revisar la reducción de cargas impositivas a sectores de altos ingresos; y realizar una evaluación transparente de las distintas exenciones tributarias, que permita conocer sus beneficiarios y sus impactos, y posibilite un escrutinio público para determinar cuáles no son justificadas y deberían ser eliminadas (Observaciones Finales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales a la Argentina, aprobadas en su 58ª sesión, celebrada el 12 de octubre de 2018).

**iii. Las obligaciones de transparencia activa receptadas en la Ley 27.275 obligan a publicar proactivamente la información en la página web de la AFIP**

La Agencia entendió que la expectativa de privacidad de los datos personales cede ante la existencia de obligaciones de transparencia activa que imponen a los sujetos obligados por la Ley 27.275, dar a conocer abiertamente la gestión de los recursos públicos.

Entre los incisos que describen los contenidos mínimos que deben publicarse de manera proactiva en las páginas web de los organismos públicos, se encuentran las transferencias de fondos provenientes o dirigidos a personas humanas o jurídicas, públicas o privadas y sus beneficiarios, de allí que no puede desconocerse un claro mandato legal de dar publicidad a los datos requeridos por ACIJ. Teniendo esto en cuenta, en su resolución la Agencia indicó que no puede desconocerse este claro mandato legal de dar publicidad a los datos requeridos por ACIJ.

Recientemente, la Agencia aprobó la Resolución 119/2019, publicada en el Boletín Oficial con fecha 22 de julio de 2019, a través de la cual delinea los criterios orientadores e indicadores de mejores prácticas en la aplicación de la Ley N° 27.275; en cuyo anexo I indica que *“entiende a las exenciones y deducciones impositivas como beneficios que imparte el Estado para promover determinada política pública y que consisten en una transferencia de recursos. En consecuencia, quienes reciben ese trato tributario diferencial -ya sean personas humanas o jurídicas, públicas o privadas deben ser calificados como beneficiarios en los términos del artículo 32, inc. f), de la Ley N° 27.275.”*

Reforzando esta obligación, en el orden internacional el Estado está obligado a promover una cultura de transparencia en la sociedad y en el sector público (Principios de Lima, Principio N° 4 “Obligación de las Autoridades”, año 2000) y aumentar la transparencia en el manejo de los fondos públicos (Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción y Convención Interamericana contra la Corrupción).

#### **IV. ADMISIBILIDAD FORMAL DE LA DEMANDA**

##### **a. El amparo es la vía procesal adecuada**

El artículo 14 de la Ley 27.275 dispone que las decisiones en materia de acceso a la información pública son recurribles directamente ante los tribunales de primera instancia en lo contencioso administrativo federal, sin perjuicio de la posibilidad de interponer el reclamo administrativo pertinente ante la Agencia de Acceso a la

Información Pública, opción a la que esta parte acudido y a pesar de haber obtenido una resolución favorable, la demandada la incumplió.

La ley también establece que el reclamo promovido mediante acción judicial “*tramitará por la vía del amparo*”, reconociendo la consolidad y extensa jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN. Fallos: 335:2393, 337:256; 339:827, etc.)

#### **b. Legitimación activa y pasiva**

ACIJ se encuentra legitimada para promover la presente acción de amparo porque es quien solicitó en sede administrativa la información pública en cuestión, obtuvo un acto administrativo firme favorable a sus pretensiones, y la AFIP incumplió ese acto administrativo violando el derecho de acceso a la información pública de esta parte.

Cabe aclarar que en nuestro sistema jurídico, toda persona tiene derecho a solicitar y recibir información pública, no pudiendo exigirse al solicitante que motive la solicitud, ni que acredite poseer un derecho subjetivo o un interés legítimo (art. 4 de la Ley 27.275). Esta definición legal es consistente con la jurisprudencia nacional e internacional que rige en la materia, según la cual toda persona tiene legitimación suficiente a la hora de solicitar información pública.

En palabras de la Corte, y en base los parámetros vigentes en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, se advierte como “*(...) estándar internacional la idea de que este derecho corresponde a toda persona; es decir que la legitimidad activa es amplia y se la otorga la persona como titular del derecho*” (CSJN, causa A. 917. XLVI, “Asociación por los Derechos Civiles”, entre muchas otras; en el mismo sentido, Corte IDH, “Claude Reyes vs. Chile” -Fondo, Reparaciones y Costas-).

La AFIP es una entidad autárquica (art. 1 del Decreto 618/1997) que tiene personalidad jurídica propia y puede actuar por sí, incluso como demandada en juicio<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> Ver Gordillo, A., Tratado de Derecho Administrativo, Tomo I, Capítulo XIV, disponible en [http://www.gordillo.com/pdf\\_tomo1/capituloXIV.pdf](http://www.gordillo.com/pdf_tomo1/capituloXIV.pdf) (última visita el día 06/12/17).

Además de ser la destinataria de la solicitud de acceso a la información pública de ACIJ, es el sujeto que impide deliberadamente la ejecución del acto administrativo firme que otorga derechos a esta parte.

**c. Plazo para la interposición de la presente acción**

De acuerdo con el artículo 14 de la Ley 27.275, las acciones de amparo por reclamos de acceso a la información pública deben ser interpuestas dentro de los 40 días hábiles desde que fuera notificada la resolución denegatoria de la solicitud o desde que venciera el plazo para responder.

En el presente caso, la resolución de la Agencia de Acceso a la Información Pública que le otorgó diez días hábiles a la AFIP para dar cumplimiento a la entrega de la información, fue notificada el 9 de mayo de 2019, con lo cual el plazo para cumplir la intimación venció el día 24 de mayo, encontrándose la presente acción interpuesta dentro del plazo de caducidad aplicable.

Ello sin perjuicio de la clara inconstitucionalidad del plazo perentorio establecido en la ley de acceso a la información pública, que afecta la operatividad del amparo como garantía expedita para derechos de raigambre constitucional, máxime si se tiene en cuenta que la afectación producida se prolonga y renueva constantemente, omisión que extiende sus efectos sobre valores y bienes colectivos que trascienden a la persona física o jurídica directamente afectada.

**V. FUNDAMENTACIÓN DE LA DEMANDA**

**a. La resolución de la Agencia de Acceso a la Información Pública es un acto administrativo final, regular y firme, que concede un derecho a favor de ACIJ**

La Ley 27.275 es sumamente clara respecto de la naturaleza de las resoluciones de la Agencia de Acceso a la Información Pública, a las que se les aplican todos los caracteres de los actos administrativos. El artículo 14 de la ley caracteriza al reclamo que deriva en una decisión de la Agencia de Acceso a la Información Pública como un “reclamo administrativo”, a lo que agrega que éste será “*sustitutivo de los recursos*”

*previstos en la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos...”. Un reclamo administrativo, que de hecho sustituye cualquier recurso administrativo, necesariamente origina un procedimiento que culmina con el dictado de un acto administrativo. Además, la Agencia de Acceso a la Información Pública es un ente autárquico que funciona con autonomía funcional en el ámbito de la Jefatura de Gabinete de Ministros y, por ende los actos mediante los que se expresa son actos administrativos.*

El artículo 24 de la Ley 27.275 determina como competencias de la Agencia la de *“resolver los reclamos administrativos que interpongan los solicitantes de información pública ... y publicar las resoluciones que se dicten en ese marco.”* El artículo 17 establece claramente que la Agencia decide de manera final (no dictamina, sugiere, o recomienda), pues luego de esa decisión se habilitan directamente las acciones judiciales, exclusivamente en el caso de resoluciones denegatorias de la información solicitada. Esa cláusula define que: *“Si la resolución no implicara la publicidad de la información, la notificación al sujeto requirente deberá informar sobre el derecho a recurrir a la Justicia y los plazos para interponer la acción”* (solución que solo se prevé para los casos en que se niegue la publicidad, y no para aquellos en que se ordene proveer la información).

El mismo artículo dispone expresamente que una de las decisiones que puede tomar la Agencia es intimar a los sujetos obligados a cumplir con la Ley 27.275, en cuyo caso se *“... deberá entregar la información solicitada en un plazo no mayor a diez (10) días hábiles desde recibida la intimación”*.

Sobre esta base, cabe aplicarle a las resoluciones de la Agencia de Acceso a la Información Pública los caracteres que se le atribuyen a los actos administrativos en el derecho administrativo argentino de manera invariable. Los actos administrativos se presumen legítimos (art. 12 del Decreto Ley 19.945) y son ejecutorios: deben cumplirse (son exigibles, obligatorios), y la administración los debe hacer cumplir por sí misma. Además, salvo en el caso de actos irregulares, los actos administrativos son estables, pues la Administración no puede dejarlos sin efecto, en especial cuando confieren derechos con en el presente caso.

Cabe aclarar que la Resolución incumplida por la demandada no presenta ninguna de las características por las cuales los tribunales han interpretado que, excepcionalmente, a un acto administrativo puede no atribuírsele la presunción de legitimidad. Esto sucede cuando los actos “*adolecen de una invalidez evidente y manifiesta*” (cf. CSJN, “Pustelnik”, Fallos 293:133). Por el contrario, la Resolución 2019-72-APN-AAIP presenta todos los elementos de un acto administrativo perfecto, y por ende cabe asignarle todas las características antes mencionadas.

Finalmente, el carácter técnico y altamente especializado de la Agencia de Acceso a la Información, organismo encargado de velar por el cumplimiento de los principios y procedimientos establecidos en la ley de acceso a la información pública, refuerza la relevancia de que sus decisiones sean respetadas por los funcionarios públicos a quienes se ordena proveer información, pues tiene competencias orientadas a promover la unidad de criterios y consistencia en la interpretación de la Ley 27.275.

Por lo demás, la Ley 27.275 fija un catálogo reglado de excepciones por fuera de las que el legislador ya definió que la regla fuera la publicidad (arg. art. 8 de dicha ley). La Agencia aplicó correctamente este diseño normativo, del que no cabe apartarse entonces en ninguna instancia.

En conclusión, la Resolución 2019-72-APN-AAIP es un acto administrativo regular, que confirió derechos a ACIJ, que de acuerdo con la Ley 27.275 agota la vía administrativa y que, en esa calidad, es obligatorio, ejecutorio y estable. Esto, además, es de todo sentido común, pues si los actos de la Agencia no tuvieran fuerza obligatoria, su existencia y los procedimientos de reclamo en sede administrativa carecerían de todo sentido y contrariarían cualquier estándar internacional que indica que, justamente, el propósito de todo el sistema es que quienes solicitan información no se vean en la obligación de acudir a la justicia para obtener una orden de entregar información que es pública. De lo contrario, se daría la paradoja de considerar que los actos administrativos son obligatorios cuando restringen derechos, pero no cuando los confieren.

**b. La AFIP, al decidir incumplir la decisión de la Agencia de Acceso a la Información Pública, incurrió en un acto de palmaria arbitrariedad, contrario al ordenamiento jurídico vigente**

Es una doctrina completamente consolidada que la Administración Pública debe sujetarse al principio de legalidad (o juridicidad) y por ende actuar siempre de conformidad y con sujeción al ordenamiento jurídico vigente. En otras palabras, la Administración no puede decidir voluntariamente apartarse de la ley, y debe hacer sólo aquello que la ley le manda.

La AFIP hizo exactamente lo contrario. Si ella consideraba que la Resolución 2019-72-APN-AAIP adolecía de algún defecto grave por el cual atentaba contra el ordenamiento jurídico, entonces debió cuestionar esa decisión por los canales que considerara pertinentes.

Vale recordar que la Ley 27.275 es sumamente clara cuando en su artículo 18 dispone que “El funcionario público o agente responsable que en forma arbitraria obstruya el acceso del solicitante a la información pública requerida, o la suministre en forma incompleta u obstaculice de cualquier modo el cumplimiento de esta ley, incurre en falta grave sin perjuicio de las responsabilidades administrativas, patrimoniales y penales que pudieran caberle.” Este comportamiento es especialmente inaceptable cuando se advierte que la materia que involucra es el acceso a la información pública, un derecho de fundamental importancia en cualquier sociedad democrática.

**c. Los estándares internacionales aplicables al derecho de acceso a la información pública respaldan la postura de ACIJ**

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), pionera en la fijación de estándares de acceso a la información pública luego receptados en nuestro país, explica muy claramente la importancia de la independencia y autonomía de los organismos con competencia específica en la materia. Indica que “[l]a evaluación de la capacidad del organismo de garantizar el acceso a la información deberá considerar si éste cuenta con funciones precisas –no ambiguas- y con clara

*jurisdicción frente a las potestades de otros organismos”* (ver Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, “Los órganos de supervisión del derecho de acceso a la información pública”).

La propia CIDH identifica como una función clave de dichos organismos la de *“resolver controversias sobre la provisión de información a través de decisiones vinculantes”*. Señaló que se debían asegurar procedimientos administrativos adecuados para resolver pedidos de información, con fijación de plazos para entregarla. Es decir, que los estándares internacionales aconsejan que la autoridad tenga el poder de emitir resoluciones vinculantes para los obligados a suministrar información.

Los argumentos de la CIDH demuestran, además, que este caso involucra de cerca la garantía de tutela judicial efectiva. Ello es así pues de no hacerse lugar al amparo, se daría la paradoja de que, luego de recorrer todo el camino administrativo que el legislador habilitó para obtener administrativamente información pública y después de haber obtenido una decisión estimatoria, ACIJ se encontraría en la misma posición en la que estaría si no hubiese realizado ninguna de esas acciones.

## **VI. IMPORTANCIA DEL CASO**

El presente caso posee gran relevancia institucional porque se orienta a promover la transparencia en la Administración Pública, y posibilitar el conocimiento ciudadano sobre la gestión de recursos públicos. La normativa internacional, constitucional y legal que reconoce el derecho de acceder a información pública es muy extensa, y se encuentra arraigada en los principios más fundamentales de un sistema republicano de gobierno. Aun así, este derecho fundacional para la democracia sigue encontrando al día de hoy graves obstáculos en la práctica, entre los que se encuentran actitudes reticentes y ostensiblemente ilegales de parte de los sujetos obligados, como la que realizó la AFIP al incumplir la intimación del órgano garante de acceso a la información pública nacional.

En materia de política tributaria y recursos públicos, la necesidad de cumplir con los referidos derechos y estándares es aún más acuciante, no solo porque en esta



temática el fortalecimiento de las capacidades gubernamentales es central, sino también porque las políticas fiscales opacas refuerzan la inequidad y desigualdad del sistema tributario. De hecho, en vez de utilizar la potencialidad de reducir la desigualdad de los tributos, las prácticas de secretismo favorecen contextos en los que aquéllos acentúan las desigualdades existentes.

Conocer los elementos básicos de la política tributaria es el primer paso esencial para mitigar el impacto regresivo que pueden tener las decisiones fiscales en nuestro país. Dado que las discusiones públicas suelen incluir argumentos de escasez de recursos, insuficiencia de fondos, o necesidad de reducir el déficit fiscal, deviene aún más esencial conocer en qué condiciones se decide dejar de percibir recursos que podrían orientarse a la satisfacción de derechos fundamentales.

El régimen de reembolsos a las exportaciones por puertos patagónicos respecto del que ACIJ requirió información, es un gasto tributario y como tal implica un apartamiento del principio general según el cual el Estado capta recursos de los particulares de forma igualitaria. Consiste, sin lugar a dudas, en un beneficio fiscal otorgado por el Estado a personas determinadas y por ello, tal como ha resuelto la Agencia de Acceso a la Información Pública, esas personas tienen una menor expectativa de resguardar la privacidad de los datos patrimoniales que justifican ese trato diferente. En este sentido, las circunstancias del caso evidencian que la información fue entregada por los beneficiarios a la AFIP a los fines de la percepción del beneficio tributario, con conocimiento de que estaría sujeta al régimen de publicidad de la gestión estatal, y que además se trata de información de interés público, lo que refuerza su carácter de información pública que debería encontrarse ya publicada. Sin embargo, luego de recorrer un largo procedimiento administrativo con una resolución favorable a ACIJ y un acto firme consideró pública dicha información, no es posible acceder a ella.

El Estado no debe conducirse con arbitrariedad y opacidad a la hora de aplicar tratos impositivos diferenciales. Dado que los gastos tributarios se vinculan directamente con la gestión de recursos públicos, acceder a información pública sobre

ellos cobra una importancia trascendental para un sistema republicano de gobierno como el proclamado constitucionalmente.

La importancia de conocer cómo se lleva adelante la administración de los fondos públicos es tal que, en línea con los estándares internacionales vigentes, la ley de acceso a la información pública incluye como sujetos obligados a brindar información a diferentes organizaciones privadas que reciban recursos públicos. Así, la ley alcanza a *“cualquier entidad privada a la que se le hayan otorgado fondos públicos”*, en lo que respecta a información vinculada con esos fondos, y a *“personas jurídicas públicas no estatales (...) en lo que se refiera a la información producida o relacionada con los fondos públicos recibidos”* (artículo 7, incisos “j” y “l”).

Finalmente, existe un interés reforzado del público en acceder a la información peticionada por ACIJ, dado que el acceso a la información pública sobre la administración de recursos públicos es clave en la lucha contra la corrupción. De hecho, en el caso “CIPPEC” la Corte Suprema entendió que publicar normas que establecen gastos o información estadística sobre una política resultaba insuficiente, pues no permitía *“prevenir en forma efectiva la configuración de nichos de impunidad.”*

En efecto, como medida preventiva de la corrupción la Convención de la Organización de las Naciones Unidas contra la Corrupción sugiere a los estados sancionar normas que permitan al público en general obtener información sobre el funcionamiento y los procesos de adopción de decisiones de la Administración Pública (artículo 10). Estos estándares refuerzan la necesidad de que se garantice la publicidad de la información solicitada.

## **VII. PRUEBA**

Acompañó a esta demanda, como prueba documental:

- a. Copia del Estatuto de ACIJ;
- b. Copia del poder judicial otorgado por ACIJ a mi favor;
- c. Copia de la Resolución de la Inspección General de Justicia que le reconoce personería a ACIJ;

- d. Copia del pedido de acceso a la información pública presentado por ACIJ;
- e. Copia de la solicitud de prórroga;
- f. Copia de la primera respuesta de la AFIP de 19 de diciembre de 2018;
- g. Copia de la resolución denegatoria de la AFIP;
- h. Reclamo presentado por ACIJ ante la Agencia de Acceso a la Información Pública;
- i. Copia de la Resolución favorable de la Agencia de Acceso a la Información Pública;
- j. Copia del informe de cierre de las actuaciones dictado por la Agencia de Acceso a la Información Pública frente al incumplimiento de la intimación.

#### VIII. INTRODUCCIÓN Y RESERVA DEL CASO FEDERAL Y CONVENCIONAL

Dado que por las razones articuladas anteriormente, en estas actuaciones se encuentra en juego la interpretación correcta de normas de indudable naturaleza federal (arts. 1 y 8 de la Ley 27.275, arts. 1, 14, 33 y 75, inc. 22 de la CN; artículos 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y de la Declaración Universal de Derechos) y de los derechos que ellas me confieren, hago expresa reserva del caso federal y de recurrir ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación por vía del recurso extraordinario federal previsto en el artículo 14 de la Ley 48. Ello en tanto dicho recurso *“tiende a asegurar la primacía de la Constitución Nacional y normas y disposiciones federales mediante el contralor judicial de constitucionalidad de leyes, decretos, órdenes y demás actos de los gobernantes y sus agentes, ratificando –si cabe– que esta Corte Suprema es el custodio e intérprete final de aquel ordenamiento superior”* (Fallos 1-340; 33-162; 154-5, entre otros). Por motivos análogos, hago expresa reserva también de recurrir a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

## IX. AUTORIZACIONES

Solicitamos se autorice a Lucia Fernández Brasca (T° 124 F° 775, DNI N° 36.818.592), Rodrigo Robles Tristán (DNI 36318374), Carmen Ryan, (DNI 32.906.976), y Julieta Izcurdia, (DNI 35.891.458), a consultar el expediente o retirarlo en préstamo; diligenciar oficios, mandamientos y cédulas; retirar certificados, testimonios o copias de escritos, documentación o resoluciones; extraer fotocopias, y cumplir cualquier otro trámite necesario para impulsar las presentes actuaciones.

## X. PETITORIO

Por las razones expuestas, solicito:

- a. Se me tenga por presentada, parte, y por constituido el domicilio;
- b. se tenga por efectuada la introducción del caso federal, por ofrecida la prueba, y por realizadas las autorizaciones;
- c. se declare formalmente admisible esta acción de amparo, se declare competente el Juzgado y se corra traslado de la demanda;
- d. oportunamente, se haga lugar a la acción, con costas.

Proveer de conformidad,

**SERÁ JUSTICIA.-**

  
DALILE ANTÚNEZ  
APODERADA  
ASOCIACIÓN CIVIL POR LA  
IGUALDAD Y LA JUSTICIA

  
SEBASTIAN E. PILO  
ABOGADO  
T° 104 F° 494 C.P.A.C.F.