



Poder Judicial de la Ciudad de Buenos Aires
Fuero Contencioso Administrativo y Tributario

*"DI FILIPPO FACUNDO MARTÍN CONTRA GCBA Y OTROS SOBRE AMPARO", Expte:
A1737-2014/0 / 0*

Buenos Aires, 26 de febrero de 2015.

VISTOS: estos autos, para resolver el recurso de apelación interpuesto y fundado a fs. 107/112 vta. contra la resolución de fs. 101/105 vta.; y

CONSIDERANDO:

I. Facundo Martín Di Filippo inició la presente acción de amparo (fs. 1/7 vta.) contra el Consejo de la Magistratura de la Ciudad de Buenos Aires (CMCABA), con el objeto de que, con base en lo prescripto por la ley 104, se le proveyera la información petitionada en el expediente administrativo 11044/13.

Refirió que el 31 de mayo de 2013 solicitó un pedido de acceso a la siguiente información pública en poder del CMCABA:

1) Copia de los expedientes de rendición de cuentas del empleo de las cajas chicas durante los últimos cuatro años por parte del CMCABA y de los jueces del fuero Contencioso Administrativo y Tributario de la Ciudad.

2) Informe sobre las obras de remodelación y adecuación de los edificios que fueron necesarias para el funcionamiento de los nuevos tribunales, el costo de cada una de ellas y las empresas que las realizaron.

3) Informe sobre el canon locativo de cada uno de los edificios que utiliza el Poder Judicial de la Ciudad y el CMCABA, la evolución de su precio en los últimos cuatro años, el nombre de los propietarios de esos inmuebles y sus locadores.

4) Informe sobre la cantidad de empleados de planta permanente y transitoria del CMCABA en la actualidad, la evolución de su número en estos últimos cuatro años y su nómina.

5) Informe sobre la cantidad de empleados que fueron designados en los nuevos tribunales del Poder Judicial de la Ciudad, su nómina –que incluya su debida individualización– y los criterios adoptados para su traslado.

6) Informe sobre los avances en la construcción de una “Ciudad Judicial” y copia de la documentación de respaldo.

Manifestó que la respuesta que obtuvo –mediante la nota de Presidencia N° 292/2013–, satisfizo solo parcialmente su requerimiento, de modo contrario a la normativa en que fundó su solicitud.

II. La Sra. Jueza interviniente hizo lugar parcialmente a la acción de amparo (fs. 101/105 vta.) y ordenó al CMCABA suministrar al actor, en el plazo de diez días: a) acceso a la documentación relativa al uso de las cajas chicas por parte del CMCABA y de los jueces del fuero Contencioso Administrativo y Tributario –datos solicitados por el actor en el punto 1 de su escrito inicial en el expediente administrativo–; b) el nombre de los propietarios y locadores de los inmuebles alquilados para su uso por el CMCABA y el Poder Judicial de la CABA –parte de lo requerido por el actor en el punto 2 de su presentación en sede administrativa–. Al mismo tiempo, desestimó la demanda en los restantes aspectos.

III. La decisión de fs. 101/105 vta. fue apelada por la demandada (fs. 107/112 vta.) y el recurso fue concedido en los términos del artículo 20 de la ley 2145 (fs. 116).

Una vez contestado el traslado de los fundamentos del recurso conferido a fs. 116 (fs. 117/118 vta.), recibidas las actuaciones en esta sala (fs. 115) y producido el dictamen fiscal (fs. 122/126), se llamaron autos a resolver (fs. 127).

IV. La recurrente formuló las siguientes objeciones a la sentencia de grado (fs. 107/112 vta.): a) hizo lugar a una acción claramente extemporánea, de acuerdo con lo previsto por el artículo 8° de la ley 104; b) se apartó de la normativa vigente y vulneró el principio de razonabilidad, en tanto



"DI FILIPPO FACUNDO MARTÍN CONTRA GCBA Y OTROS SOBRE AMPARO", Expte:
A1737-2014/0 / 0

no tuvo en cuenta que los pedidos del actor a los que no accedió la Administración no resultaban razonables; c) se apartó del principio objetivo de la derrota al decidir sobre la imposición de costas.

V. Con relación al primero de los agravios expuestos por la apelante, vinculado con la extemporaneidad de la demanda, el recurso debe ser declarado desierto (cf. arts. 236 y 237 del CCAyT), dado que la impugnante no logra realizar una crítica concreta y razonada del fallo en este aspecto. Como se puso de relieve en el dictamen fiscal (fs. 124 vta.), este planteo, además de resultar una reiteración de los argumentos propuestos a la jueza de grado y descartados por ella, soslaya que no existe plazo legal para iniciar la acción prevista en la ley 104.

VI. A fin de resolver los restantes planteos de la recurrente, resulta necesario efectuar –con carácter previo– algunas precisiones sobre el marco jurídico que rige la controversia.

En tal sentido, es pertinente recordar que *"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 ... y del artículo 75 inciso 22, que incorpora con jerarquía constitucional diversos tratados internacionales"* (CSJN, en autos *"Asociación Derechos Civiles c/ EN – PAMI- [dto. 1172/03] s/ amparo ley 16986"*, 4/12/12, Fallos 335:2393).

En esta línea argumental, cabe observar que *"el derecho de buscar y recibir información ha sido consagrado expresamente por la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre (artículo IV), y por el artículo 13.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos"* (CSJN, caso *"Asociación Derechos Civiles c/ EN – PAMI- [dto. 1172/03] s/ amparo ley 16986"*, cit.). Es dable agregar a este listado el artículo 19.1 del

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que reconoce *“la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole”*.

En el ámbito local, la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires (CCABA) contiene cláusulas análogas a las antes mencionadas. Así, su artículo 1º establece que la Ciudad *“organiza sus instituciones autónomas como democracia participativa y adopta para su gobierno la forma republicana”*, enunciación que supone la publicidad de los actos de gobierno y se orienta a favorecer que el ciudadano *“intervenga activamente en la toma de decisiones y en el control de los funcionarios”* (Sabsay, Daniel y Onaindia, José M., *La Constitución de los Porteños*, Errepar, Buenos Aires, 1997, p. 43). De modo más específico, el artículo 12, inciso 2º, prevé que la Ciudad garantiza *“[e]l derecho a comunicarse, requerir, difundir y recibir información libremente y expresar sus opiniones e ideas, por cualquier medio y sin ningún tipo de censura”*.

VII. La jurisprudencia internacional ha contribuido a definir los perfiles de este derecho de acceso a la información y lo ha considerado estrechamente vinculado a la libertad de expresión.

En este orden de ideas, en un pronunciamiento de especial relevancia en la materia (*“Caso Claude Reyes y otros vs. Chile”*, sentencia del 19/9/06 sobre el fondo, reparaciones y costas), la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) aseveró que *“el derecho a la libertad de pensamiento y expresión contempla la protección del derecho de acceso a la información bajo el control del Estado, el cual también contiene de manera clara las dos dimensiones, individual y social, del derecho a la libertad de pensamiento y expresión, las cuales deben ser garantizadas por el Estado de forma simultánea”*. Agregó que *“el artículo 13 de la Convención, al estipular expresamente los derechos a ‘buscar’ y ‘recibir’ ‘informaciones’, protege el derecho que tiene toda persona de solicitar el acceso a la información bajo el control del Estado, con las salvedades permitidas bajo el régimen de restricciones de la Convención. Consecuentemente, dicho artículo ampara el derecho de las personas a recibir dicha información y la obligación*



"DI FILIPPO FACUNDO MARTÍN CONTRA GCBA Y OTROS SOBRE AMPARO", Expte: A1737-2014/0 / 0

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" (v. consid. 77).

En similar dirección, la Corte Europea de Derechos Humanos *"ha reconocido consistentemente que el público tiene derecho a recibir información de interés general. Su jurisprudencia en este campo se ha desarrollado en relación con la libertad de prensa que sirve para difundir información e ideas en asuntos de esa índole...La ley no puede admitir restricciones arbitrarias que pudieran convertirse en medios de censura indirecta si las autoridades crearan obstáculos para reunir información"* (caso *"Társaság a Szabadságjogokért v. Hungary"*, application no. 37374/05, final, 14/7/09).

VIII. Por su parte, la Convención de la ONU contra la Corrupción, en su artículo 13.1, dispone que *"[c]ada Estado Parte adoptará medidas adecuadas, dentro de los medios de que disponga y de conformidad con los principios fundamentales de su derecho interno, para fomentar la participación activa de personas y grupos que no pertenezcan al sector público, como la sociedad civil, las organizaciones no gubernamentales y las organizaciones con base en la comunidad, en la prevención y la lucha contra la corrupción ... Esa participación debería reforzarse con medidas como las siguientes: a) Aumentar la transparencia y promover la contribución de la ciudadanía a los procesos de adopción de decisiones; b) Garantizar el acceso eficaz del público a la información...d) Respetar, promover y proteger la libertad de buscar, recibir, publicar y difundir información relativa a la corrupción"* (v. también arts. 10 y 11 de este instrumento internacional).

IX. Conforme lo resuelto por la Corte IDH (caso *"Claude Reyes"*, cit., consid. 92), *"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 a un sistema restringido de excepciones”.

En función de este principio, “*los supuestos legalmente previstos para justificar una negativa a una solicitud de información pública... deben ser interpretados en forma restrictiva*” (CSJN, en autos “*CIPPEC c/ EN- M° Desarrollo Social- dto. 1172/03 s/ amparo ley 16986*”, expte. C.830.XLVI, 26/3/14, consid. 23).

De manera análoga, la Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información Pública (aprobada el 8/6/10 en la cuarta sesión plenaria de la Asamblea General de la OEA, AG/RES. 2607) establece “*la más amplia aplicación posible del derecho de acceso a la información que esté en posesión, custodia o control de cualquier autoridad pública. La ley se basa en el principio de máxima publicidad, de tal manera que cualquier información en manos de instituciones públicas sea completa, oportuna y accesible, sujeta a un claro y preciso régimen de excepciones, las que deberán estar definidas por la ley y ser además legítimas y estrictamente necesarias en una sociedad democrática*” (art. 2°).

X. La recurrente aseveró que la sentencia cuestionada no tuvo en cuenta que el pedido del actor no se ajustaba a los límites establecidos por el artículo 2° de la ley 104.

De acuerdo con la norma citada, “[*d*]ebe proveerse la información contenida en documentos escritos, fotografías, grabaciones, soporte magnético o digital, o en cualquier otro formato y que haya sido creada u obtenida por el órgano requerido que se encuentre en su posesión y bajo su control. Se considera como información a los efectos de esta ley **cualquier tipo de documentación que sirva de base a un acto administrativo**, así como las actas de las reuniones oficiales. El órgano requerido no tiene obligación de crear o producir información con la que no cuente al momento de efectuarse el pedido” (énfasis añadido).



"DI FILIPPO FACUNDO MARTÍN CONTRA GCBA Y OTROS SOBRE AMPARO", Expte:
A1737-2014/0/0

Afirma la recurrente que la rendición de las cajas chicas no dio lugar a la emisión de un acto administrativo ni a la formación de un expediente en su sede, por lo que, de acuerdo a su inteligencia del artículo transcrito, *"no resulta información a la cual tenga acceso el actor"* (v. fs. 110).

En torno de este punto, es necesario poner de relieve que, más allá de que todo lo relativo a la rendición de cuentas se refiere a los procedimientos internos de control de gastos, la cláusula legal citada debe ser interpretada en el marco del plexo constitucional y supralegal descrito con anterioridad. De tal lectura sistemática se desprenden consecuencias concretas.

Una primera derivación radica en la necesidad de recurrir al principio *pro homine*, *"criterio hermenéutico que informa todo el derecho de los derechos humanos, en virtud del cual se debe acudir a la norma más amplia, o a la interpretación más extensiva, cuando se trata de reconocer derechos protegidos e, inversamente, a la norma o a la interpretación más restringida cuando se trata de establecer restricciones permanentes al ejercicio de los derechos o su suspensión extraordinaria"* (Mónica Pinto, *"El principio pro homine. Criterios de hermenéutica y pautas para la regulación de los derechos humanos"*, en *La aplicación de los Tratados sobre Derechos Humanos por los tribunales locales*, CELS - Editores del Puerto, 1997, pág. 163). En sentido concordante, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) ha dicho que *"en materia de reconocimiento de derechos, se debe estar a la norma más amplia y a la interpretación más extensiva e, inversamente, a la norma y a la interpretación más restringida en materia de limitación de derechos"* (CIDH. Informe 86/09 –caso 12.553–, fondo, *"Jorge, José y Dante Peirano Basso - República Oriental del Uruguay"*, del 6/8/09, consid. 75)

El principio de máxima divulgación constituye una aplicación específica del principio *pro homine* al campo del derecho de acceso

a la información pública y –como se dijo– sienta la presunción de que toda información es accesible, al tiempo que exige adoptar una interpretación limitativa de las restricciones a este derecho.

De modo convergente, la Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información Pública (AG/RES. 2607) dispone que “[c]ualquier persona encargada de la interpretación de esta ley, o de cualquier otra legislación o instrumento normativo que pueda afectar el derecho a la información, deberá adoptar la interpretación razonable que garantice la mayor efectividad del derecho a la información” (art. 7º).

Las directrices indicadas conducen a una solución contraria a la que defiende la recurrente, quien propone una lectura restrictiva de las hipótesis comprendidas en el derecho regulado en el artículo 2º de la ley 104. En efecto, su posición implica reducir el elenco de informaciones accesibles, en oposición –como se verá– al tenor literal de la norma en cuestión.

Tal como lo ha manifestado reiteradamente nuestro más alto tribunal, “*la primera fuente de exégesis de la ley es su letra*” (Fallos: 304:1820; 314:1849) y “*no se le debe dar un sentido que ponga en pugna sus disposiciones, sino el que las concilie y conduzca a una integral armonización de sus preceptos*” (Fallos: 313:1149).

Desde esta perspectiva, se observa que el texto legal en examen, al indicar que “[s]e considera como información a los efectos de esta ley cualquier tipo de documentación que sirva de base a un acto administrativo, así como las actas de las reuniones oficiales”, no introduce una limitación a los supuestos contemplados en la primera parte de la norma, sino una aclaración a ellos. Al respecto, se aprecia que los casos enumerados en la segunda parte de la disposición analizada –documentos que sirvan de base a un acto administrativo, actas oficiales– son especies del género “*información en cualquier soporte que se encuentre en posesión o bajo control del órgano requerido*”, mencionado en la primera parte del artículo citado.



"DI FILIPPO FACUNDO MARTÍN CONTRA GCBA Y OTROS SOBRE AMPARO", Expte:
A1737-2014/0 / 0

Por otra parte, de acuerdo a lo previsto en el artículo 5° del Anexo II de la Resolución CM 97/2012), las adquisiciones de bienes o servicios instrumentadas a través del denominado régimen de caja chica especial "tramitarán por expediente que se iniciará con un informe de la dependencia administrativa u órgano jurisdiccional requirente". Aun una interpretación como la que propugna la demandada –que prescinde del marco constitucional y de los instrumentos internacionales sobre derechos humanos previamente indicados y de la letra del artículo 2° de la ley 104– conduce a dar curso favorable al pedido del actor. En efecto, como se vio, las transacciones comprendidas en este régimen dan lugar a la formación de un expediente.

XI. Por otro lado, según el régimen aprobado por la resolución CM 97/2012, la *Caja Chica* es un fondo asignado a determinadas dependencias del Poder Judicial de la Ciudad de Buenos Aires para asegurar su correcto funcionamiento. Se destina a gastos menores o urgentes que no puedan ser provistos por el Consejo de la Magistratura mediante un *procedimiento ordinario*.

La resolución añade que los Magistrados, funcionarios y agentes titulares de las dependencias a quienes se asigne la Caja Chica son los *responsables* del retiro y posterior *rendición de los fondos*.

Pueden efectuarse por este régimen erogaciones urgentes y de menor cuantía, siempre que se justifique adecuadamente la imposibilidad de la provisión de los bienes o servicios requeridos al Consejo, justificando el cumplimiento de este requisito con el intercambio de correo electrónico entre el solicitante y la Oficina de Recepción y Custodia. Por otro lado, la Dirección de Programación y Administración Contable podrá solicitar documentación adicional si lo considera conveniente.

Se regula así el procedimiento destinado a rendir cuentas de los gastos menores o urgentes de las dependencias del Poder Judicial que no

siguen los procedimientos ordinarios provistos por el Consejo para la adquisición de bienes.

La rendición de cuentas es un aspecto fundamental para la gobernabilidad (entendida como la capacidad de los gobiernos para usar eficazmente los recursos públicos en la satisfacción de las necesidades comunes), y constituye un principio de la vida pública, mediante el cual los funcionarios están obligados a informar, justificar y responsabilizarse por sus actuaciones. Se instrumenta por mecanismos políticos, sociales y jurídicos de control.

Es importante destacar que la función de la rendición de cuentas no puede reducirse a una mera fiscalización formal, sino que debe ser concebida como una manera de institucionalizar procesos de toma de decisiones transparentes.

La relevancia pública de esta información es incuestionable, ya que de ella depende el control de la utilización del dinero asignado.

La solicitud formulada para acceder a los comprobantes de gastos en cuestión configura una manifestación del derecho a la información que se inscribe, tal como se adelantó, en el marco de un Estado que organiza sus instituciones como una democracia participativa, en la que todos los actos de gobierno son públicos (art. 1º de la Constitución de la CABA).

Esas son las bases para garantizar un marco legal que permite informar sobre los resultados de la gestión o actuación de los funcionarios o instituciones, teniendo en cuenta que la justificación y explicación de tales resultados o actuaciones de una manera veraz, completa y oportuna se convierten en el antecedente sin el cual no es posible la rendición de cuentas.

En este sentido, el principio de máxima divulgación cobra especial vigencia en materia de uso de fondos públicos. La publicidad de las actuaciones públicas es premisa fundamental de la transparencia, por lo que la información presentada en los procedimientos de rendición de cuentas debe



Poder Judicial de la Ciudad de Buenos Aires
Fuero Contencioso Administrativo y Tributario

"DI FILIPPO FACUNDO MARTÍN CONTRA GCBA Y OTROS SOBRE AMPARO", Expte:
A1737-2014/0 / 0

ser confiable, relevante, clara, accesible, comprensible, completa, medible, verificable, oportuna, útil y pública para el ciudadano, promoviéndose el uso de diferentes medios para su comunicación, a fin de no frustrar la participación en la gestión pública a través del control social, conforme la regulación que la ley 104 formuló en relación con la información en poder del Estado.

Para asegurar la publicidad de los actos de gobierno, característica esencial del sistema republicano, y garantizar el correlativo derecho a la información petitionado en lo referente a los gastos por caja chica de los tribunales, no basta como pretende la demandada con dar a conocer las normas que regulan el régimen general y especial de las cajas chicas.

Por el contrario, la publicidad debe atravesar todas las etapas del accionar público y decantar desde la norma general a todo lo que hace a su instrumentación particular.

La negativa del Consejo relativa al acceso a los comprobantes petitionada ha sido fundada en que: *involucra papeles de trabajo de la gestión diaria..., importa ...una verdadera auditoria de gestión... no resulta información a la que tenga acceso el actor..., por su densidad y naturaleza no resulta razonable... máxime cuando el actor ya había iniciado con anterioridad una causa idéntica ... que caducó por falta de impulso...; el interés del actor por la legalidad no resulta razonable... entorpeciendo la tarea del Consejo de la Magistratura... la conducta del actor ha demostrado la falta de razonabilidad del pedido..., no solo pretendió distraer el buen funcionamiento del organismo... sino también entorpecer la labor de la justicia...".*

Tales argumentos no son oponibles ante las claras directivas previstas en el plano convencional, constitucional y legal para regir frente a la utilización de los fondos públicos, que son de la sociedad, ante quien se debe rendir cuentas por su uso de conformidad con las normas que los asignan.

XII. En particular, la apelante afirmó que la sentencia de grado no tuvo en cuenta que el requerimiento del actor no resultaba razonable, puesto que las copias de los documentos vinculados a las cajas chicas del CMCABA y del fuero durante los últimos cuatro años tienen una envergadura mayúscula y se relacionan con la gestión diaria de la demandada.

De modo similar, consideró irrazonable la pretensión de su contraparte de acceder a los datos de los locadores de los inmuebles que utiliza el Poder Judicial local. En este orden de ideas, sostuvo que el "*principio de máxima divulgación*" debe entenderse limitado por el principio de razonabilidad.

Acerca de esta cuestión, es adecuado señalar que en el precedente "*Claude Reyes*" (v. consids. 88 a 91) la Corte IDH enumeró los requisitos que deben cumplir las restricciones en esta materia para ser admisibles:

A) Estar previamente fijadas por ley, como medio para impedir que queden libradas al arbitrio del poder público.

B) Responder a un objetivo previsto en la Convención Americana; esto es, asegurar el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, la protección de la seguridad nacional, el orden público, la salud o la moral públicas.

C) Ser necesarias en una sociedad democrática, lo que depende de que estén orientadas a satisfacer un interés público imperativo.

D) Ser proporcionales al interés que las justifica y conducentes para alcanzar el logro de ese objetivo legítimo, como también interferir en la menor medida posible en el efectivo ejercicio del derecho. En tal sentido, la Corte IDH ha indicado que, ante varias opciones para lograr el fin que justifica la restricción, "*debe escogerse aquélla que restrinja en menor escala el derecho protegido*" (consid. 91).

Por otro lado, el artículo 3° de la ley 104 regula los límites al derecho de acceso a la información. Prevé que "[n]o se suministra información:



Poder Judicial de la Ciudad de Buenos Aires
Fuero Contencioso Administrativo y Tributario

"DI FILIPPO FACUNDO MARTÍN CONTRA GCBA Y OTROS SOBRE AMPARO", Expte:
A1737-2014/0 / 0

a) *Que afecte a la intimidad de las personas, ni Bases de Datos de domicilios o teléfonos. Las declaraciones juradas patrimoniales establecidas por el artículo 56 de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires son públicas.*

b) *De terceros que la administración hubiera obtenido con carácter confidencial y la protegida por el secreto bancario.*

c) *Cuya publicidad pudiera revelar la estrategia a adoptarse en la defensa o tramitación de una causa judicial, o de cualquier tipo que resulte protegida por el secreto profesional.*

d) *Contenida en notas internas con recomendaciones u opiniones producidas como parte del proceso previo a la toma de una decisión de Autoridad Pública que no formen parte de los expedientes.*

e) *Sobre materias exceptuadas por leyes específicas".*

A la luz de estos lineamientos, se observa que la restricción en que pretende ampararse la demandada no se encuentra incluida entre las admitidas por la normativa internacional o la ley 104.

Asimismo, no se aprecia que el suministro de la información objeto de la causa resulte una tarea de difícil o muy gravosa concreción para el Consejo de la Magistratura de la Ciudad de Buenos Aires, que cuenta con recursos materiales y humanos y con diversas alternativas para superar los obstáculos prácticos que invoca. En efecto, podría –por ejemplo– realizar las copias requeridas a costa del solicitante –conforme a lo previsto por el art. 5° de la ley 104–, entregar a su oponente copias digitales de los documentos materia de controversia o permitirle acceder a las planillas originales de rendición de cuentas. No se advierte –ni la apelante explica– de qué modo alguna de estas opciones –o cualquier otra– implicaría obstaculizar la gestión de los asuntos públicos que tiene a su cargo.

En similar sentido, cabe descartar los argumentos de la recurrente fundados en que el suministro de la información materia de

discusión importaría que el actor realizara por medio de la ley 104 *“una verdadera auditoría de gestión, función ésta que constitucional, legal y reglamentariamente se encuentra atribuida a órganos con competencia específica en la materia”* (fs. 109 vta./110).

En relación con este punto, conviene subrayar nuevamente que *“[e]l 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”* (CSJN, en autos *“Asociación Derechos Civiles c/ EN – PAMI- [dto. 1172/03] s/ amparo ley 16986”*, 4/12/12, Fallos 335:2393, consid. 10; íd.: *“CIPPEC c/ EN- Mº Desarrollo Social- dto. 1172/03 s/ amparo ley 16986”*, expte. C.830.XLVI, 26/3/14; íd.: *“Oehler, Carlos A. c/ Secretaría de Turismo y Cultura de la Provincia de Jujuy – Estado Provincial s/ recurso de inconstitucionalidad”*, expte. 0.16.XLVIII, 21/10/14, consid. 6º in fine).

En este orden de ideas, Norberto Bobbio afirmó que *“[l]a democracia es idealmente el gobierno de un poder visible, es decir, el gobierno cuyos actos se realizan ante el público y bajo la supervisión de la opinión pública...[L]a opacidad del poder es la negación de la democracia”* (*Democracia y secreto*, Fondo de Cultura Económica, México, 2013, p. 27). El acceso a la información es *“una de las muchas formas del derecho que un Estado democrático le reconoce sólo a los ciudadanos –sea que los considere singularmente o en conjunto como ‘pueblo’– de vigilar a los vigilantes”* (op. cit., ps. 42/43). Por tal motivo –asevera el autor citado, con referencia a Bentham–, el ejercicio del poder *“deberá ser sometido a inspección continua no sólo por personal especializado sino también por el público”* (op. cit., p. 42).

Desde una perspectiva análoga, se ha dicho que *“[u]na consecuencia inmediata de la democracia representativa, y de la propiedad colectiva de todos sobre las finanzas públicas del Estado es el derecho que tiene cada ciudadano de acceder a la información sobre los asuntos públicos... [U]na de las formas para auditar de manera permanente la gestión pública de*



"DI FILIPPO FACUNDO MARTÍN CONTRA GCBA Y OTROS SOBRE AMPARO", Expte:
A1737-2014/0 / 0

los gobernantes es mediante el libre acceso que deben tener los ciudadanos a la información sobre la gestión pública del Estado" (Alejandro Fuenmayor Espina, *El Derecho de acceso de los ciudadanos a la información pública. Análisis jurídico y recomendaciones para una propuesta de ley modelo sobre el derecho de acceso de los ciudadanos a la información pública*, 1º ed., San José de Costa Rica, Oficina de la UNESCO para América Central, 2004). Naturalmente, este mecanismo de participación no excluye ni obstaculiza en modo alguno la tarea que tienen a su cargo los organismos de control contemplados en la Constitución y las leyes reglamentarias.

En vista de la relevancia institucional de este derecho, se ha enfatizado que *"es medular el respeto a las normas que establecen mecanismos de transparencia en el manejo de los fondos públicos y que aseguran la participación de la ciudadanía"* (CSJN, en *"CIPPEC c/ EN- Mº Desarrollo Social- dto. 1172/03 s/ amparo ley 16986"*, cit.). El cumplimiento de tales normas no puede soslayarse de acuerdo al arbitrio de las autoridades públicas, ni mediante la alegación de excepciones no comprendidas en esas disposiciones, de meras dificultades de orden práctico insustanciales o de impugnaciones personales a quien pretende acceder a la información.

XIII. Sobre lo relativo al acceso a la documentación vinculada a las locaciones de inmuebles, los argumentos esgrimidos por el demandado tampoco pueden prosperar.

Señala esa parte que *"no se ha negado a exhibir los datos de los locadores o titulares de los inmuebles que utiliza el Poder Judicial local, sino que por el contrario ha intentado satisfacer la requisitoria mediante la elaboración de un informe con el detalle de los montos abonados por alquileres conforme surge de fs. 92/97"*.

A esos fines, ha elaborado una planilla que contiene *"importes mensuales"* relativos a los inmuebles sitios en Avenida de Mayo, Diagonal Norte, Alem y Tacuarí, lo que de modo alguno sustituye el acceso a

los contratos de alquiler, los recibos de pago, o cualquier otra documentación relativa a esas locaciones. En rigor, compilar la información reseñada, como tarea de producción de datos, no era una obligación exigible según la ley 104, mientras que permitir el acceso a la documentación mencionada resulta imperativo, salvo que se verifique algún supuesto de excepción válido no invocado en el caso, y al propio tiempo suficiente a fin de aportar los datos solicitados en la demanda.

Más allá de que en este aspecto el Consejo no funda la negativa, cabe destacar que en lo concerniente a contratos celebrados por organismos públicos la transparencia reviste una importancia singular. Esta trascendencia se explica por dos motivos: a) estos convenios son un medio clave por el que tales organismos canalizan su actividad tendiente a realizar los fines de interés público que están llamados a cumplir; b) los montos involucrados en los contratos públicos tienen una fuerte incidencia en el gasto público (v.: Oficina Anticorrupción de la República Argentina, Herramientas para la transparencia en la gestión N° 4: Compras y contrataciones públicas, [http://www.anticorrupcion.gov.ar/documentos/Compras%20Guidelines%20\(4\).pdf](http://www.anticorrupcion.gov.ar/documentos/Compras%20Guidelines%20(4).pdf)).

En esta materia, ninguna de las dos partes de la relación contractual puede aspirar al secreto ni sentirse afectada porque se conozca la existencia del vínculo (CNACAF, Sala IV, "*Fitz Patrick, Mariel c. EN s/ amparo ley 16.986*" del 31/10/13). El contrato, enseña Forsthoff, no presenta la tipificación general que caracteriza a la norma: los tratamientos de favor, de desigualdad –a pesar del papel directo que aquí ha de jugar la jurisdicción revisora– tienen puerta abierta (Ver Ernst Forsthoff, *Tratado de Derecho Administrativo*, Institutos de Estudios Políticos, Madrid, 1958, p. 374 y sgts.). Ello justifica la mayor rigidez de los procedimientos de preselección de los contratistas y la transparencia en todas las etapas de la contratación. La concurrencia, la competencia entre oferentes, la razonabilidad del proyecto, la eficiencia, la transparencia, la publicidad, y la responsabilidad de los agentes, configuran la zona común de las contrataciones administrativas. Los principios



"DI FILIPPO FACUNDO MARTÍN CONTRA GCBA Y OTROS SOBRE AMPARO", Expte:
A1737-2014/0 / 0

de publicidad y transparencia son fundamentales en materia de contratación pública, como garantía de la concurrencia y del principio de igualdad y no discriminación, así como medidas eficaces para evitar la corrupción o la utilización desviada del poder.

La falta de fundamento válido para negar el acceso a la documentación en poder del demandado basta para rechazar los agravios y confirmar la sentencia impugnada.

XIV. En cuanto a las costas de la instancia anterior, la recurrente carece de agravios para cuestionar lo resuelto en la sentencia que impugna. En la instancia de grado se decidió no imponer costas, en virtud de lo previsto por los artículos 14 de la CCABA y 62 –segundo párrafo– del CCAyT. Por ende, su planteo debe ser rechazado.

Las costas de esta instancia deben ser impuestas a la apelante vencida (art. 62 del CCAyT).

En función de lo expuesto, corresponde: 1- Rechazar la apelación deducida a fs. 107/112 vta. y confirmar la resolución de fs. 101/105 vta. en cuanto fue materia de recurso. 2- Costas de esta instancia a la apelante vencida (art. 62 del CCAyT).

Disidencia de Fernando E. Juan Lima:

I. Que comparto y hago míos el relato y las afirmaciones vertidas por mis colegas en los considerandos I a IX precedentes.

Ello asentado, en lo que a la aplicación de los principios allí enunciados al caso de autos, difiero en cuanto a la solución propiciada.

A mi entender, y tal como lo he sostenido en primera instancia (*"Halfon"*, del 15/6/2010.; *"Asesoría Tutelar CAyT N°2 (Oficio 1452/10)"*, del 16/2/2010; *"Galante"*, del 13/2/2012, por citar los más recientes) el derecho a la información no tiene por objeto una actividad de

suministro de información por parte de la Administración; no se trata de un derecho de estructura prestacional o de crédito. Por el contrario, la modalidad de derecho a la información previsto en la ley tiene por objeto el acceso a la información plasmada en “documentos” —es decir soportes físicos de cualquier clase—. De tal modo, no se trata de un acceso a la noticia, en el sentido de producto o resultado de una actividad realizada por terceros, sino de un acceso directo a la fuente de información misma. La Administración no está obligada a crear estadísticas o recopilar datos que no posee, sino que simplemente debe permitir que el actor acceder a los datos que solicita. En particular, he destacado que en el artículo 2° de la Ley 104 se dispone expresamente que “*Se considera como información a los efectos de esta ley, cualquier tipo de documentación que sirva de base a un acto administrativo, así como las actas de reuniones oficiales*”. Lo expuesto se condice con la postura adoptada por la Cámara del fuero desde “*Barcalá*” (Sala II, 26/09/2002) y reiterada recientemente por la misma sala, por ejemplo, en “*Sanchez Andía*” (21/02/2013), “*Defensoría 1° Instancia CAyT N°2 (oficio 791/12 y 1673/12)*”, del 27/12/2013 y “*Defensoría CAyT N°4 (oficio 623/13 y 697/13)*”, del 29/05/14.

II. Que si bien lo expuesto bastaría para sellar la suerte de la pretensión incoada, las particularidades del caso justifican algún tipo de aclaración adicional.

Como se dijo, no se pone en cuestión aquí en modo alguno el republicano principio de publicidad y control que emana de nuestro bloque constitucional federal y de nuestra propia constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. El punto es que dicho derecho —como todos— es susceptible de regulación, y esto ha acaecido con el dictado de la Ley 104. En su generoso diseño se ha previsto una verdadera acción popular, lo cual, por una parte, amplía las posibilidades de control, pero también impone el examen de los demás recaudos en ella establecidos.

Por supuesto que no se afirma que aquellos casos que no encuadren en dicha ley queden huérfanos de toda posibilidad de control. Lo



Poder Judicial de la Ciudad de Buenos Aires
Fuero Contencioso Administrativo y Tributario

"DI FILIPPO FACUNDO MARTÍN CONTRA GCBA Y OTROS SOBRE AMPARO", Expte:
A1737-2014/0 / 0

que debe entenderse es que las particularidades en ella previstas (incluso la ampliación en lo que hace a la legitimación) sólo aplican a las circunstancias allí previstas. Está claro que siempre existirá la posibilidad de "pedir informes" (el actor, ex diputado y con una nutrida y destacable actividad en la justicia en defensa del interés público bien lo sabe), pero los procedimientos y características de ese trámite no se encuentran alcanzados por la regulación relativa al "acceso a la información".

III. Que, en ese sentido, comparto con mis colegas lo que sostienen en cuanto a algunas deficiencias que endilgan a la defensa intentada por el Consejo de la Magistratura, pero no puedo dejar de advertir que ella puede deberse al grado de indeterminación y generalidad de la pretensión incoada (lo cual, sin dudas, afecta el ejercicio de su legítimo derecho de defensa).

Con muy atinado criterio la Sra. Juez de Primera Instancia restringió en gran parte los alcances de su decisión en relación con los amplísimos términos de la pretensión inicial referidos en el considerando I. El punto es que el defecto señalado por la magistrada de grado entiendo que puede predicarse de la pretensión *in totum*.

Si se presta atención a los términos de la pretensión articulada por el Sr. Facundo Martín Di Filippo, no puede dejar de advertirse que no se pide acceder a los antecedentes de uno/s acto/s administrativo/s determinado/s. Se solicitan informes, se piden datos, se requieren respuestas más que intentar acceder a ciertos documentos. Ello sucede, además, con un grado de amplitud y generalidad que necesariamente importa una actividad específica de la demandada para dar respuesta a la petición. Se trata, en fin, de la producción de informes y actuaciones que exceden al acceso a la información.

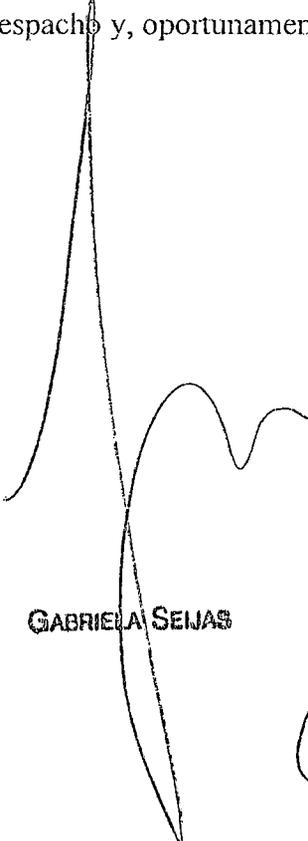
De hecho, es tal el grado de amplitud y generalidad que resulta difícil imaginar cómo la demandada podría haber solicitado

fundadamente que se aplicaran las restricciones previstas en el artículo 3° de la Ley 104, por cuanto lo pretendido es a tal punto vasto que las actuaciones necesarias para dar respuesta a ello serían las que eventualmente darían cuenta de la posible vulneración de esos límites.

En virtud de lo expuesto, estimo que corresponde revocar la sentencia apelada en todo cuanto ha sido materia de agravios.

En función de las consideraciones precedentes, el tribunal, por mayoría **RESUELVE**: 1- Rechazar la apelación deducida a fs. 107/112 vta. y confirmar la resolución de fs. 101/105 vta. en cuanto fue materia de recurso. 2- Costas de esta instancia a la apelante vencida (art. 62 del CCAyT).

Regístrese, notifíquese a las partes y a la Sra. Fiscal en su despacho y, oportunamente, devuélvase.



GABRIELA SEJAS



MARIANA DIAZ
Juez de Cámara de Apelaciones
Contencioso Administrativo y Tributario
Ciudad Autónoma de Buenos Aires



(EN DISIDENCIA)

Fernando E. Juan Lima
Juez de Cámara