



Poder Judicial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

“ASOCIACION POR LOS DERECHOS CIVILES (ADC) CONTRA GCBA SOBRE AMPARO (ART. 14 CCABA)”, EXPTE: EXP 45631 / 0

///dad Autónoma de Buenos Aires, 14 de noviembre de 2012.-

VISTOS: las actuaciones del epígrafe, que se encuentran en estado de dictar sentencia, de cuyas constancias,

RESULTA:

1. Que la Asociación por los Derechos Civiles (ADC), por medio de sus representantes legales, inicia esta acción de amparo contra el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en los términos de la ley 104, a fin de poder acceder a la información que fuera requerida por nota el 04/06/2012 a la Jefatura de Gabinete de Ministros, sin que mediara respuesta a la fecha de la interposición de la demanda que origina estos actuados.

Sostiene que, en el marco de la tarea de monitoreo en la distribución de presupuestos publicitarios públicos que lleva adelante su área de Libertad de Expresión, solicitó la siguiente información:

“1) Total presupuestado y aprobado para publicidad oficial durante 2010 y 2011, con indicación de la partida presupuestaria correspondiente;

2) Gasto total de publicidad oficial ejecutado en medios gráficos, radiales, televisivos, cinematográficos, sitios de internet y en la vía pública, junto con un detalle pormenorizado del presupuesto ejecutado durante 2010 y 2011;

3) La totalidad de los fondos públicos destinados a publicidad oficial detallada por medio de comunicación y rubro correspondiente (medios gráficos, radiales, televisivos, cinematográficos, sitios de internet y vía pública), durante 2010 y 2011;

4) La totalidad de los fondos destinados en concepto de publicidad oficial, por cada organismo estatal, entes descentralizados, sociedades del estado y mixtas, durante los años 2010 y 2011; y

5) Cuáles han sido los criterios de adjudicación utilizados para asignar publicidad oficial durante 2010 y 2011”.

Funda su derecho en las disposiciones de los artículos 14 y 75 inc. 22, de la Constitución nacional; art. 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, art. 12 inc. 2º de la Constitución de la Ciudad y ley 104, entre otros. Cita e invoca jurisprudencia nacional e internacional que considera aplicable al caso y ofrece prueba.

2. Que corrido el traslado de la demanda, a fs. 55/57 se presenta el apoderado del GCBA y solicita su rechazo.

Expresa, en lo sustancial, que la solicitud se realizó ante un órgano — Jefatura de Gabinete— que no cuenta con la información requerida, ya que el área competente es la Dirección de Planeamiento de Medios de la Ciudad, por lo que no pudo evacuar la consulta. De allí, afirma que “no ha existido denegatoria o silencio de parte del organismo que cuenta con la información pretendida por el amparista”.

Por ello, entiende que no se dan los recaudos que habilitan la procedencia de esta acción puesto que, al no haber sido solicitada la información en el organismo pertinente, no se encuentra vencido el plazo de 10 días establecido en el art. 7 de la ley 104.

Afirma que la amparista debió haber solicitado la información por la vía administrativa correspondiente que se encuentra a su disposición y que se le suministrará cuando la actora la solicite en el área correspondiente.

Niega que el amparo sea el medio judicial “más idóneo para evacuar la solicitud pretendida”, que las vías procesales regulares resulten inoperantes para tutelar en forma útil y adecuada los supuestos derechos lesionados, y que la demandada haya incurrido en ilegalidad o arbitrariedad alguna.

Y CONSIDERANDO:

3. Que ello establecido y toda vez que la demandada ha negado que el amparo constituya el medio más idóneo a los fines perseguidos por la actora, corresponde analizar el aspecto relativo a su admisibilidad formal.

Conviene recordar, que el marco normativo de la acción de amparo ha sido establecido por el artículo 43 de la Constitución Nacional y el artículo 14 de la Constitución de la Ciudad y, reglado en sus aspectos procesales por la ley 2145.

Sin embargo, a poco que se indague en las disposiciones de la ley 104, que —entre otras— regula el acceso a la información pública en la Ciudad, surge clara, expresa e inequívocamente la remisión a la vía del amparo para los casos de incumplimiento por parte de la Administración. En efecto, el artículo 8° señala que “[s]i una vez cumplido el plazo previsto en el artículo anterior, la demanda de información no se hubiera satisfecho o si la respuesta a la requisitoria hubiere sido ambigua o parcial, se considera que existe negativa a brindarla, **quedando habilitada la acción de amparo ante el fuero contencioso administrativo de la Ciudad de Buenos Aires**”.

Lo expuesto permite concluir que la vía del amparo es claramente idónea en las circunstancias del caso y, desde el punto de vista formal, resulta admisible.

4. Que en el caso se encuentra acreditado, sin que haya sido negado o desvirtuado por la demandada, que la actora presentó el día 4 de junio de 2012 una solicitud de información pública ante el Gobierno de la Ciudad en los términos de la ley 104 (fs. 13).

También ha de concluirse que dicha solicitud no fue satisfecha dentro de los plazos contenidos en el artículo 7° de la ley 104, y que tampoco la actora recibió respuesta alguna a su planteo con anterioridad a la deducción de su demanda, así como tampoco un pedido de prórroga en los términos del referido artículo 7°.

En este estado, ha de recordarse que el art. 1° de la ley 104 —como reglamentación de los derechos plasmados en los artículos 13 de la Convención Americana de Derechos Humanos, 12.2 de la Constitución de la Ciudad, entre otros— autoriza a *toda persona* para solicitar y recibir información completa, veraz, adecuada y oportuna de cualquier órgano perteneciente a la administración central, descentralizada, entes autárquicos, empresas y sociedades del Estado, sociedades anónimas con participación estatal mayoritaria, sociedades de economía mixta y todas aquellas organizaciones empresariales donde el Gobierno de la Ciudad tenga participación en el capital o en la formación de las decisiones societarias, del Poder Legislativo y del Judicial, en cuanto a su actividad administrativa, y de los demás órganos establecidos en el Libro II de la Constitución de la Ciudad.

De acuerdo con ello, no quedan dudas de que la parte actora se encuentra legitimada para accionar en los términos del art. 8° de la ley 104, ante el incumplimiento de su obligación por parte de la Administración de proveer la información requerida dentro de los plazos previstos en el art. 7° de la ley citada y que, asimismo, no corresponde que



Poder Judicial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

acredite o explique los motivos que la determinaron a solicitarla a efectos de obtener lo que legalmente se hallaba autorizada para reclamar (conf. art. 6° ley 104).

5. Que sentado lo anterior, de las constancias de la causa se desprende que le asiste razón a la actora, en cuanto a que su pedido de acceso se encuentra pendiente de respuesta, por lo que habrán de analizarse los argumentos vertidos al respecto por el Gobierno de la Ciudad en su contestación de demanda.

En este punto, llama la atención que el GCBA pretenda basar su omisión en un argumento que resulta contrario a la letra de la normativa vigente y a su consolidada interpretación jurisprudencial.

En efecto, el art. 8 del decreto reglamentario de la ley 104 (1361-GCBA-2007), establece con meridiana claridad que “[t]oda solicitud de información debe ser procesada y puesta a disposición del solicitante por el organismo receptor de la solicitud. **Si dicho organismo no contara con la información requerida DEBE girar la actuación al organismo competente en forma inmediata**” (el destacado me pertenece).

Incluso aún con anterioridad a la sanción del decreto reglamentario, la jurisprudencia había llegado a similar conclusión —por aplicación del art. 22, inc. “c”, de la LPA—, al rechazar las explicaciones de órganos que fundaron su omisión de cumplir con las solicitudes de información que se les cursaran, en el hecho de no ser el órgano competente o el que poseía la información (ver Sala 1 CAYT, “*Mondelli, Juan c/GCBA s/amparo [art. 14 CCABA]*”, Expte. EXP 5057/0, del 24 de febrero de 2003).

Es que, las cuestiones de organización interna de la Administración no pueden resultar “oponibles” a los ciudadanos para fundar el incumplimiento de deberes expresos del Estado y el consecuente ejercicio de derechos constitucionales de los ciudadanos. En esta inteligencia, se ha afirmado que la distribución interna de la competencia que es variable y el particular puede desconocer, no autoriza a emitir respuestas elusivas, que en los hechos implican sustraerse de la obligación legalmente impuesta, pues de esta forma la petición corre riesgo de verse forzada a recorrer un sendero kafkiano, que, precisamente, la ley trata de evitar (en este sentido, Juzgado CAYT N° 1, “*Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia c/GCBA s/amparo*”, Expte. EXP 18733/0, del 2 de mayo de 2006).

Es decir, que la Jefatura de Gabinete debió, en su caso, remitir el pedido de acceso al órgano competente, que según los dichos de la demandada sería, la Dirección de Planeamiento de Medios, pero no dejar sin respuesta a la actora. Tal circunstancia podría incluso haber justificado el hacer uso de la prórroga del plazo originario que prevé el artículo 7° de la ley, pero nunca arribar a la interpretación errónea que efectúa la demandada.

En síntesis, el hecho de haber sido presentada la solicitud en un órgano diverso al que cuenta con la información, no resulta idóneo para fundar la falta de respuesta, y sólo configura un nuevo incumplimiento a las expresas obligaciones impuestas a la Administración en esta materia.

6. Que en otro orden, la Administración sostiene en su presentación de fs. 55/57 que el hecho de que no haya existido “denegatoria o silencio” de parte del organismo que cuenta con la información pretendida por la amparista, determina que no se presente en el caso el supuesto previsto en el artículo 8° de la ley 104 para que pueda proceder la acción intentada.

Si bien este argumento resulta alcanzado por lo expresado en el considerando precedente, resulta pertinente efectuar agregar algunas precisiones sobre el punto.

Así, no debe perderse de vista que constituye una obligación elemental de la Administración el dar una respuesta *expresa* a las peticiones o planteos de los ciudadanos (en este caso, una solicitud de acceso a la información), ya sea haciéndole lugar o denegándola en forma fundada.

Se ha afirmado que tal deber fluye del art. 14 CN, como la lógica contracara del derecho de todos los habitantes a peticionar ante las autoridades, y del art. 18 CN, pues resulta parte integrante de la garantía de defensa en juicio (dado que impugnar un acto no dictado es imposible, en tanto se desconoce su motivación). A su vez, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre establece expresamente el derecho de toda persona a presentar peticiones respetuosas a cualquier autoridad competente y el de obtener una pronta resolución (art. XXIV). (GORDILLO, AGUSTÍN – DANIELE, MABEL (directores), *Procedimiento Administrativo – Decreto ley 19.549/1972 y normas reglamentarias – Ley de Procedimientos Administrativos de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires – Comentados y Concordados*, Buenos Aires, Lexis Nexis, 2006, 2ª ed., p. 147).

De allí que el propio decreto reglamentario de la ley en su artículo 6º aclare que en caso de que corresponda rechazar la solicitud de información “*deberá* dictarse un acto administrativo que así lo disponga”.

En este sentido, se ha resuelto que “si la demandada consideraba que se verificaba alguna de las causales previstas en la ley [...] que habilitan a denegar el pedido de información [...] *debió necesariamente* cumplir con el presupuesto previsto en el artículo 9º [...], esto es, dictar un acto administrativo emanado de un funcionario de jerarquía equivalente o superior a Director General que explicita las normas y razones invocadas en sustento de la negativa” (Sala 1 CAYT, “*Cremonte, Martín Rafael c/GCBA s/amparo (art. 14 CCABA)*”, Expte. EXP 26314/0, del 19 de junio de 2008).

Sin perjuicio de lo expuesto, es menester destacar que el artículo 8º de la ley 104 contiene una disposición específica del “silencio administrativo”, que a diferencia de lo prescripto en el artículo 10 de la LPA, no requiere de ningún “pronto despacho” ni presentación adicional para configurar la denegatoria tácita. El mero transcurso del plazo otorgado por la norma sin respuesta de la Administración configura la denegatoria por silencio de pleno derecho y deja expedita la vía judicial.

Por lo expuesto, no cabe más que concluir que, al no haber brindado respuesta alguna en sede administrativa a la amparista, se ha configurado un nuevo incumplimiento a las normas aplicables al caso, a la vez que el “silencio como denegatoria” que torna procedente esta acción se encuentra claramente configurado en virtud de las fechas obrantes en la nota presentada ante la Jefatura de Gabinete (fs. 13, 4 de junio de 2012) y la de presentación de la demanda (fs. 11 vta., 13 de septiembre de 2012).

7. Que por otra parte, no deja de sorprender que en la contestación de la demanda el GCBA indique que proveerá la información si el actor la vuelve a pedir en la Dirección de Planeamiento de Medios.

En este sentido, razones lógicas de celeridad y economía procesal —que, vale recordarlo, por ley rigen obligatoriamente el accionar administrativo, art. 22, inc. b, LPA—, indican que un camino más apropiado podría haber sido el de proporcionar la información en el marco de esta causa. Máxime cuando, reitero, el propio demandado sólo funda su conducta remisa sino en cuestiones formales que, como ya quedo expuesto, la normativa se ha encargado de resolver propiciando una solución distinta a la que se invoca.

Es decir, que el GCBA no ha desconocido la recepción de la solicitud que se le practicara, ni el carácter público de la información requerida, ni justificado su negativa en alguna o algunas de las causales de excepción previstas en la ley 104, o en dificultades de tipo fáctico o técnico.



Poder Judicial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

8. Que por último, no puede dejar de destacarse que atento a la naturaleza de la información requerida, pesan especiales condiciones “agravadas” de publicidad contenidas en diversas normas específicas.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha considerado que el derecho previsto en el artículo 13.1 de la CADH se extiende a la información *de interés público* y esbozó los parámetros que debe reunir tal calificación. En este sentido estimó, entre otras consideraciones, que es *de interés público* aquella información que guarda “*relación con la verificación del adecuado actuar y cumplimiento de funciones por parte de un órgano estatal*” (apartado 73 del fallo *Claude Reyes c/Chile*, 19 de septiembre de 2006).

Va de suyo que el destino que se le otorgue a los recursos del erario público constituye como regla general una cuestión de *interés público* y su escrutinio se relaciona de modo directo con el control del adecuado cumplimiento de los cometidos estatales. En referencia a estos últimos, no puede dejar de mencionarse que diversos tratados internacionales imponen el desarrollo insoslayable de determinadas acciones gubernamentales tendientes a la satisfacción progresiva de los derechos económicos, sociales y culturales, y que el Estado debe destinar a ello el “*máximo de recursos de que disponga*”.

En sentido coincidente, todo lo relativo al movimiento presupuestario, financiero y de gastos en general del Gobierno de la Ciudad goza en el ordenamiento jurídico de especiales recaudos de publicidad y transparencia. La propia Constitución emite una directiva expresa en este sentido al disponer que “*todos los actos que impliquen administración de recursos son públicos y se difunden sin restricción*” (art. 53, CCABA) y que “*todo acto de contenido patrimonial de monto relevante es registrado en una base de datos, bajo pena de nulidad*” y asegurar “*el acceso libre y gratuito*” a sus asientos (art. 132, CCABA). Del mismo modo establece que “*los sistemas de administración financiera y gestión de gobierno de la Ciudad son fijados por ley*” y “*deben propender a la descentralización de la ejecución presupuestaria y a la mayor transparencia y eficacia en la gestión*”. Existe asimismo respecto de la información financiera del Gobierno la obligación de generarla en tiempo oportuno y publicarla en los plazos legales (art. 54, CCABA, el destacado nos pertenece).

En esa línea, las sucesivas leyes de presupuesto de la Ciudad contienen previsiones que ordenan al Poder Ejecutivo la publicación trimestral en el Boletín Oficial del listado de las obras públicas iniciadas y de las terminadas durante el trimestre, como así también la enumeración, monto y destinatarios de los certificados finales de obra abonados en ese período (ver, por ejemplo, leyes 539, 1013, 1194, 1544, 1857, 2571 y 2999).

Así, la información requerida reviste neto carácter público, en tanto refiere al presupuesto, su ejecución y a la asignación de la publicidad oficial, lo que hace a la administración de fondos públicos y, a la par, se relaciona en forma indirecta al ejercicio de derechos fundamentales como son el de libertad de expresión y libertad de prensa, piedras fundamentales en las que se basa el sistema republicano y democrático, una de cuyas notas distintivas reside en la publicidad de los actos de gobierno (confr. art. 105, CCABA y doctrina de la CSJN en las causas “*Emisiones Platenses SA*” -*Fallos* 320:1191-, “*Editorial Río Negro SA*” -*Fallos* 330:3908-; y “*Editorial Perfil SA*”, del 02/03/2011; entre otras).

Así las cosas, se hará lugar a la acción disponiendo intimar a la demandada para que informe sobre la petición formulada por la ADC, dentro del plazo que de acuerdo a las constancias de autos, se estima razonable fijar en diez (10) días hábiles.

En virtud de los argumentos expuestos, **RESUELVO:**

I. HACER LUGAR a la acción de amparo interpuesta, y en consecuencia, **ORDENAR AL GOBIERNO DE LA CIUDAD** que, dentro del plazo de diez (10) días hábiles de notificado, informe sobre la petición formulada por la actora en su presentación de fecha 04/06/2011 (puntos 1 a 5 transcriptos en el considerando 1 de la presente sentencia).

II. IMPONER LAS COSTAS a la demandada, en virtud del principio objetivo de la derrota (art. 62 CCAT, aplicable en virtud de lo dispuesto en el art. 28 de la ley 2145).

III. REGULAR LOS HONORARIOS profesionales de la dirección letrada de la parte actora, en forma conjunta, en la suma de PESOS QUINIENTOS (\$500.-), teniendo en cuenta la naturaleza, mérito y eficacia de la labor desarrollada en autos, como así también las etapas cumplidas (arts. 6, 7, 8, 10, 20, 39, 40 y cctes de la ley 21.839 y su modificatoria ley 24.432). Tratándose de una deuda de carácter alimentario, cuyo monto no excede el monto establecido por el art. 395 *in fine* del CCAT, fijese para su pago el plazo de diez (10) días.

Regístrese, notifíquese a las partes por Secretaría y, oportunamente, archívese.

Fdo. GUILLERMO SCHEIBLER. Juez.

*Juzgado en lo Contencioso Administrativo y Tributario N°14
 Poder Judicial de la Ciudad de Buenos Aires*