

CAYT

JUZG.: 11

SECR.: 21

ZONA (N): 66

PODER JUDICIAL de la CIUDAD AUTONOMA de BUENOS AIRESFUERO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO y TRIBUTARIO
Av. Pte. Saenz Peña, Roque 636**CEDULA DE NOTIFICACION****Nombre:** FUNDACIÓN PODER CIUDADANO - PABLO SECCHI (Dr. GERMAN COSME EMANUELE)**Calle :** PIEDRAS**N° :** 547**Piso :** PB **Depto:** Torre/Esc/Cuerpo :**Otro :****Tipo domicilio:** CONSTITUIDO**Carácter:** NORMAL**Observaciones:** se acompaña copia de resolución en cuatro (4) fs.**Código:** 373593

A23383-2014 Expediente	66 Zona (N)	CAYT Fuero	11 Jdo/Sala	21 Secretaría	SI Adjuntos	NO Personal
---------------------------	-------------------	---------------	----------------	------------------	----------------	----------------

"FUNDACION PODER CIUDADANA CONTRA GCBA S/ AMPARO", EXPTE: A 23383-2014/0 Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 10 de marzo de 2015. Se ha dictado la siguiente resolución que en copia se acompaña. Fdo.: Ana Paola CABEZAS CESCATO (JUEZ)

16/04/15
AA:19**QUEDA USTED NOTIFICADO**

Buenos Aires, 10 de abril de 2015.

Arturo Bianchi
Secretario



Juzgado N°11 – Secretaría N°21

Expte. N° A23.383-2014/0: "Fundación Poder Ciudadano c/ GCBA s/
amparo".

Ciudad Autónoma de Buenos Aires,

de abril de 2015.

Y VISTOS, CONSIDERANDO:

I. Que, a fs.1/19 vta., se presentó la Fundación Poder Ciudadano (en adelante, FPC) y promovió la presente acción de amparo contra la Sindicatura General de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (en adelante, SG), dependiente del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (en adelante, GCBA) a efectos de que arbitre todas las medidas necesarias para que le ponga a disposición "1) Los informes que en el marco de sus atribuciones de la gestión pública ha confeccionado durante los últimos 3 (tres) años, mediante los cuales se le informa al Jefe de Gobierno sobre la gestión de los organismos bajo su competencia en los aspectos económicos, financieros, operativos y de control interno. 2) Si dichos informes son de carácter público" (SIC - fs. 1/1 vta.).

Sostuvo que el día 20 de noviembre de 2013, presentó ante la SG un pedido de información pública a los fines de que dicho organismo le proveyera información relacionada con los informes de gestión de los organismos bajo competencia de la SG presentados ante el Jefe de Gobierno de los últimos tres años y si estos informes eran de carácter público.

Indicó que la SG no brindó la información requerida y que pasó un plazo más que prudencial para que lo hiciera.

Agregó que la SG "es un organismo reconocido constitucionalmente, al que la Constitución de nuestra Ciudad le asigna la función de Órgano rector de las normas de control interno y supervisor de las de procedimiento en materia de su competencia, lo otorga el control interno, presupuestario, contable, financiero, económico, patrimonial, legal y de gestión, así como el dictamen sobre los estados contables y financieros de la administración pública en todas las jurisdicciones que componen la administración central y descentralizada, cualquiera fuera su modalidad de organización, así como el dictamen sobre la cuenta de inversión y cuenta con acceso a la información relacionada con los actos sujetos a su examen".

Comprendió que resultaba paradójico que, siendo ese su objeto, haya violado el derecho de acceso a la información pública que le asiste, **al omitir contestar el pedido de información** que le fuera cursado, atentando de ese modo contra la transparencia que debe imperar en un estado democrático en general, y en el organismo en particular (ver fs. 2 vta. - el destacado me pertenece).

Fundó su pretensión "en lo dispuesto en los artículos 1, 14, 33, 43 y 75 inc. 22 de la Constitución Nacional, en el Pacto de

Arturo Bianchi
Secretario
Secretario

San José de Costa Rica, en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en la Declaración Universal de Derechos Humanos, en la ley Nacional 16.986, en el artículo 54 la Constitución de la CABA, en la Ley 104 de CABA y en innumerable jurisprudencia que versa sobre la materia en cuestión, aplicable al caso" (ver fs. 2 vta.3).

II. Que, a fs. 89/94, se presentó el GCBA y contestó la demanda incoada.

En lo sustancial, sostuvo que FPC, al efectuar una petición masiva e indiscriminada, sin referirse a determinada área de gobierno auditada o temática específica, demostraba su carencia de un interés legítimo que fundamentara su pedido y que, por otro lado, dejaba entrever solo el objetivo de lograr un despido en el obrar administrativo.

Agregó que constituía un impedimento insoslayable el carácter genérico del requerimiento, al solicitar "[t]odos los informes que en el marco de sus atribuciones de la gestión pública ha confeccionado durante los últimos 3 (tres) años" puesto que muchos de ellos poseen las características contenidas en el artículo 3° de la ley 104, configurándose así un límite legal que obsta a los efectos de permitir su libre acceso y difusión.

Efectuó una reseña e interpretación de la normativa aplicable al caso y, finalmente, solicitó que se rechazara la acción incoada.

III. Que, en primer lugar, corresponde señalar que en la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (en adelante, CCABA) se dispuso que "[t]odos los actos de gobierno son públicos" (confr. art. 1°), al tiempo que en su artículo 12 se previó que "[l]a Ciudad garantiza: (...) 2. El derecho a comunicarse, requerir, difundir y recibir información libremente y (...) por cualquier medio y sin ningún tipo de censura".

A su turno, en el artículo 105 se señaló que "[s]on deberes del Jefe de Gobierno: (...) 1. Arbitrar los medios idóneos para poner a disposición de la ciudadanía toda la información y documentación atinente a la gestión de gobierno de la Ciudad".

Nótese que la Constitución local ha puesto especial énfasis en asegurar el libre acceso a todo tipo de información que posean los organismos del gobierno. Sin embargo, como es sabido, esos derechos constitucionalmente consagrados se encuentran regulados a través de las leyes que reglamentan su ejercicio.

En efecto, en el caso que nos ocupa, en la ley 104 sobre Acceso a la Información, se dispuso -en su artículo primero- que "[t]oda persona tiene derecho, de conformidad con el principio de publicidad de los actos de gobierno, a solicitar y a recibir información completa, veraz, adecuada y oportuna, de cualquier



Juzgado N°11 – Secretaría N°21

órgano perteneciente a la Administración Central, Descentralizada, Entes Autárquicos, Organismos Interjurisdiccionales integrados por la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Empresas y Sociedades del Estado, Sociedades Anónimas con participación Estatal mayoritaria, Sociedades de economía mixta, todas aquellas otras organizaciones Empresariales donde el Estado de la Ciudad tenga participación en el capital o en la formación de las decisiones societarias, del Poder Legislativo, Judicial, Entes Públicos no Estatales, en cuanto a su actividad Administrativa, y de los demás Órganos establecidos en el Libro II de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires".

Y en sus artículos 2° y 3° se estableció el alcance de esa prerrogativa al establecerse que "[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 reuniones oficiales. El órgano requerido no tiene obligación de crear o producir información con la que no cuente al momento de efectuarse el pedido"; y los límites a ese derecho, al indicarse que "[n]o se suministra información: 1) Que afecte 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. 2) De terceros que la administración hubiera obtenido en carácter confidencial y la protegida por el secreto bancario. 3) 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. 4) 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. 5) Sobre materias exceptuadas por leyes específicas".

A su turno, en el artículo 8° de la ley 104, se previó de modo expreso la posibilidad de que, ante el silencio, denegatoria o ambigüedad de la respuesta a la requisitoria, el solicitante interponga una acción de amparo ante este fuero de la justicia local.

Y es en ese sentido que la Cámara de Apelaciones del fuero tiene dicho que "La naturaleza de esta acción resulta de índole predominantemente instrumental, en la medida en que sólo tiende a vencer la resistencia al cumplimiento de la obligación de informar y no tiene por cometido evitar o hacer cesar una lesión, restricción, alteración o amenaza de los derechos y/o garantías constitucionales o legales. La vinculación existente entre el derecho de acceso a la información -en el plano instrumental- y la protección de otro

Arturo Bianchi
Secretario

género de derechos -en el plano sustancial- ya ha sido resaltada anteriormente por este Tribunal (v. "Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires c/Secretaría de Obras y Servicios Públicos s/amparo", expte. n° 9903/00, pronunciamiento del 29/11/00, consid. "V")" (Confr. Cámara de Apelaciones Contencioso, Administrativo y Tributario, sala I, Causa Nro. 25586-0 "Cosentino, María Victoria c/ GCBA y otras", del 21-04-2008).

IV. Que, por otro lado, corresponde hacer una reseña del marco normativo aplicable con relación al órgano demandado, sus deberes y atribuciones.

En el artículo 132 de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, el constituyente previó que "[l]a Ciudad cuenta con un modelo de control integral e integrado, conforme a los principios de economía, eficacia y eficiencia. Comprende el control interno y externo del sector público, **que opera de manera coordinada en la elaboración y aplicación de sus normas**. Los funcionarios deben rendir cuentas de su gestión. Todo acto de contenido patrimonial de monto relevante es registrado en una base de datos, bajo pena de nulidad. Se asegura el acceso libre y gratuito de la misma" (el destacado me pertenece).

En el caso de la SG, en el artículo 133 de la CCABA, "[l]a Sindicatura General de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, dependiente del Poder Ejecutivo, tiene personería jurídica propia y autarquía administrativa y financiera. Una ley establece su organización y funcionamiento. Su titular es el Síndico o Síndica General de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires designado y removido por el Poder Ejecutivo, con jerarquía equivalente a la de ministro. Tiene a su cargo el control interno, presupuestario, contable, financiero, económico, patrimonial, legal y de gestión, así como el dictamen sobre los estados contables y financieros de la administración pública en todas las jurisdicciones que componen la administración central y descentralizada, cualquiera fuera su modalidad de organización, así como el dictamen sobre la cuenta de inversión. Es el órgano rector de las normas de control interno y supervisor de las de procedimiento en materia de su competencia, y ejerce la fiscalización del cumplimiento y aplicación de las mismas. Tiene acceso a la información relacionada con los actos sujetos a su examen, en forma previa al dictado de los mismos, en los casos en que lo considere oportuno y conveniente".

Esos postulados constitucionales fueron regulados a través del dictado de la Ley 70 de la CABA al momento de regular el Sistema de Control Interno del Sector Público de la Ciudad.

Así, en el artículo 119 de dicha ley y en sintonía con lo ya transcrito, se previó que "[l]a Ciudad cuenta con un modelo de control integral e integrado, que abarca los aspectos presupuestarios, económicos, financieros, patrimoniales, normativos



Juzgado N°11 – Secretaría N°21

y de gestión, la evaluación de programas, proyectos y operaciones y está fundado en los principios de economía, eficiencia y eficacia. Comprende el control interno y externo del sector público, **que opera de manera coordinada en la elaboración y aplicación de sus normas**" (el destacado me pertenece).

Vale aclarar que los órganos que efectúan esos controles son, la Sindicatura General de la Ciudad (SG), para el control interno, y la Auditoría General de la Ciudad, para el externo.

Puntualmente, para el control interno se estableció que éste "...comprende el plan de organización y todos los métodos y procedimientos que en forma coordinada adopta el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires en todas las jurisdicciones que componen la administración central y descentralizada, cualquiera fuera su modalidad, con los siguientes propósitos: a) Lograr el cumplimiento de las metas y objetivos fijados; b) Salvaguardar sus bienes y otros recursos; c) Suministrar información suficiente, confiable y en forma oportuna; d) Promover la eficacia, eficiencia y economía de las operaciones; e) Asegurar el cumplimiento de las leyes y normas en vigor, que rigen para cada actividad; f) Alentar la adhesión a las políticas operacionales y administrativas" (confr. art. 120 de dicha ley).

A su turno, en el artículo 123 de la ley 70, se previó que "La Sindicatura General de la Ciudad de Buenos Aires, dependiente del Poder Ejecutivo, tiene las siguientes funciones: 1) Dictar y aplicar las Normas de Control Interno a las que se sujetan las jurisdicciones y entidades; son coordinadas con la Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires; 2) Dictar las Normas de Auditoría Interna y supervisar su aplicación, por parte de las jurisdicciones y entidades que se encuentran bajo su órbita de control; 3) Emitir informes sobre la gestión y el Sistema de Control Interno vigente en cada jurisdicción o entidad, formulando recomendaciones para su efficientización y fortalecimiento, para la corrección de errores y para la adopción de medidas necesarias conducentes a tales fines; 4) Dictaminar sobre la Cuenta de Inversión; 5) Formular directamente a los órganos comprendidos en su ámbito de competencia, recomendaciones tendientes a asegurar el adecuado cumplimiento normativo, la correcta aplicación de las reglas de auditoría interna y de los criterios de economía, eficiencia y eficacia; 6) Vigilar el cumplimiento de la normativa legal y de las normas emitidas por los Órganos Rectores de los Sistemas de Administración Financiera; 7) Efectuar el control de la presentación de las declaraciones juradas patrimoniales que prevean las normas en la materia; 8) Mantener un registro central de auditores/as y consultores/as a efectos de la utilización de sus servicios; 9) Entender en los pedidos de asesoría que le formule el/la Jefe/a de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires y las autoridades de las jurisdicciones y entidades, en materia de control de auditoría interna; 10) Poner en conocimiento del/la Jefe/a

Arturo Bianchi
Secretario

de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires los actos que hubiesen acarreado o estime puedan acarrear perjuicios para el patrimonio público; 11) Establecer requisitos de calidad técnica para el personal de las Unidades de Auditoría Interna; 12) Aprobar los planes anuales de trabajo de las Unidades de Auditoría Interna, orientar y supervisar su ejecución y resultados; 13) Realizar o coordinar la realización por parte de estudios profesionales de auditores/as independientes, de auditorías financieras, de legalidad y de gestión, investigaciones especiales, pericias de carácter financiero o de otro tipo, así como orientar la evaluación de programas, proyectos y operaciones; 14) Toda otra función o tarea que le asigne el Jefe/a de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires".

Asimismo, "[1]a Sindicatura General de la Ciudad de Buenos Aires debe informar: 1) Al Jefe/a de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires sobre la gestión económica, financiera, operativa y de control interno de los organismos comprendidos dentro del ámbito de su competencia; 2) A la Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires, sobre la gestión de fiscalización cumplida dentro del ámbito de competencia, sin perjuicio de atender consultas y requerimientos específicos formulados por dicho órgano" (confr. art. 127).

V. Que, asentado lo anterior, he de adelantar que, de acuerdo al marco normativo descripto y a las razones que seguidamente expondré, comparto parcialmente la argumentación ensayada por la Procuración General al momento de contestar la demanda, pues a mi modo de ver esta última estuvo desde el primer momento, mal dirigida.

Sabido es que en el marco de la acción de amparo no resulta procedente la articulación de excepciones de previo y especial pronunciamiento como es la de falta de legitimación pasiva (confr. art. 13 de la ley 2145).

Sin embargo, no existe obstáculo alguno para que ello sea tratado al momento dictar la sentencia definitiva. Incluso, recordemos que nuestra ley procesal "...autoriza al juez, en varios artículos, a ejercer un control de oficio sobre la legitimación y el interés jurídico relevante (confr. arts. 36 y 34, inc. 5°, ap. b) [análogos en el CCAyT, a los artículos 29 y 27, inc. 5°, ap. b], lo que es lógico si recordamos que estamos frente a un presupuesto procesal de la sentencia de mérito, en virtud del cual su ausencia constituye un verdadero impedimento sustancial del fallo" (confr. Montaldo Maiocchi, Valeria "Falta de legitimación para obrar" en la obra dirigida por el Dr. Osvaldo A. Gozáini "Defensas y Excepciones", Ed. Rubinzal Culzoni, Santa Fe, 2007, pág. 218).

Es decir que, ante la imposibilidad de interponer la excepción de falta de legitimación pasiva, nada impide que, en base a los argumentos ensayados por la SG, la suscripta entre en ese análisis.



Juzgado N°11 – Secretaría N°21

Al respecto, "tradicionalmente se entiende a la legitimatio ad causam -legitimidad para obrar- como la titularidad para demandar (...) La cualidad es la relación que existe entre el sujeto y la acción intentada. Puede ser activa, si el referente es el titular de un interés jurídico propio, y pasiva que es la de aquél contra quien se afirma la cualidad para sostener en juicio" (ob. cit., pág. 221). En dicho sentido, la Corte nacional ha dicho que "[l]a falta de legitimación pasiva se opera cuando alguna de las partes no es la titular de la relación jurídica en la que se sustenta la pretensión, **con prescindencia de que ésta tenga o no fundamento**" (confr. CSJN, in re "Instituto de Servicios Sociales Bancarios c/ Pcia. De Corrientes", del 02-06-98 - el destacado me pertenece).

Al ser ello así, e independientemente de que resulta discutible si los informes que realiza la SG quedan o no comprendidos en la limitación impuesta en el inciso 3° del artículo 3° de la ley 104, lo que a mi entender si es claro es que dentro del esquema constitucional y legal elegido para el funcionamiento de los organismos de control interno y externo de la actividad estatal, se ha optado de modo expreso que sólo los informes de la Auditoría General serían los públicos y de acceso irrestricto para cualquier ciudadano, más no los de la SG.

Esta interpretación es posible desde el momento en que sólo en el artículo 135 de la CCABA se previó, para el caso de los dictámenes de la Auditoría General del GCBA, que "[t]odos sus dictámenes son públicos. Se garantiza el acceso irrestricto de cualquier ciudadano a los mismos"; mas ello no fue expresamente establecido por el Constituyente a la hora de redactar el artículo 133 ya citado.

Es más, cabe señalar que, al momento en que fue dictada la Ley 70, se mantuvo el criterio constitucional e incluso se dispuso que "[l]a Sindicatura General de la Ciudad de Buenos Aires debe informar: 1) Al Jefe/a de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires sobre la gestión económica, financiera, operativa y de control interno de los organismos comprendidos dentro del ámbito de su competencia; 2) **A la Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires, sobre la gestión de fiscalización cumplida dentro del ámbito de competencia, sin perjuicio de atender consultas y requerimientos específicos formulados por dicho órgano**" (el destacado me pertenece).

Al ser ello así, una lógica posible es que, si ambos órganos de fiscalización (interno y externo) tienen como función principal ejercer el control del sector público en sus aspectos económicos, financieros, patrimoniales, de la administración pública, centralizada y descentralizada cualquiera fuera su modalidad de organización, así como también sobre la cuenta de inversión (confr. arts. 133 y 135 de la CCABA), y siendo que ambos organismos operan de manera coordinada en la elaboración y

Arturo Bianchi
Secretario

aplicación de sus normas, la información que la actora intenta obtener, por deducción, debió ser solicitada a la Auditoría General de la Ciudad, más no a la Sindicatura General de la Ciudad; pues, si esta última tiene el deber de informar a aquélla sobre la gestión de fiscalización que realizó y, luego, los dictámenes que la Auditoría General emite son los públicos y de acceso irrestricto, se configura en el caso, la falta de legitimación pasiva en el sujeto aquí demandado.

VI. Que, de todos modos e independientemente de lo dicho precedentemente, cabe remarcar que la propia actora dudaba acerca de si el acceso a la información requerida era posible o no.

Nótese que forma parte del objeto de esta acción la solicitud de que me expida acerca de si "dichos informes son de carácter público" (confr. fs. 1/1 vta.); que por lo que se interpretó precedentemente y más allá de que ello excedería el ámbito de mi jurisdicción, no cabe efectuar razonamiento alguno al respecto.

Por todo lo expuesto,

FALLO:

I. Rechazando la presente acción de amparo, promovida por la Fundación Poder Ciudadano contra la Sindicatura General del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

II. Imponiendo las costas en el orden causado, en tanto no se configura en el caso la circunstancia excepcional prevista en el artículo 14 de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires que haría viable imponerlas a la vencida.

Regístrese, notifíquese por Secretaría y, oportunamente, archívese.