

## Caso 15

# Transitando el mundo del revés en el acceso a la información pública de los organismos de control en CABA: el caso Sindicatura de la Ciudad de Buenos Aires

*Germán Emanuele*

El acceso efectivo a información de la gestión pública es un derecho en sí mismo, necesario y fundamental no sólo para participar de los actos de Gobierno, sino también para controlarlos. Nuestro sistema compele a todas las estructuras del Estado a garantizarlo porque, si bien el “Pueblo no delibera ni Governa sino a través de sus representantes”, *ellos están obligados a rendir cuentas sobre cómo utilizan los recursos de todos*. Desde Poder Ciudadano –como desde otras tantas organizaciones sociales, periodistas y desde la propia ciudadanía– se viene alertando desde hace algunos años sobre las barreras, cada vez más palpables, que el Estado pone a este derecho tan importante.<sup>1</sup> Estas no se estructuran solamente a partir del hecho de que no exista una ley de carácter nacional que aplique al Estado en su conjunto, sino que responde a determinadas decisiones de Gobierno, interpretaciones o simples “silencios” que hacen que la ciudadanía no pueda contar con la información necesaria para saber qué están haciendo nuestros representantes con el poder que les otorgamos –temporalmente– a través de nuestro voto.

1. Sobre este tema, ver Capítulo VII del Informe 2014.

Las restricciones para acceder a los informes de los organismos de control dieron lugar a muchas discusiones en estos últimos años,<sup>2</sup> principalmente a nivel nacional, cuando se decidió sacar los informes elaborados por la Sindicatura de la Nación de su sitio web.<sup>3</sup> Pero la situación no se limita a este organismo o sólo a organismos dentro de la esfera nacional. Aunque con menor prensa, pero no menos importante –o, mejor dicho, grave–, el caso de la Sindicatura General de la Ciudad de Buenos Aires es paradigmático, ya que no sólo hubo una denegación de dicho organismo al derecho de acceso a la información pública, sino que, como se verá en lo que sigue, el propio Poder Judicial local intentó realizar una interpretación totalmente alejada de lo que el sistema de Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y de la Argentina en su conjunto, precepta para garantizar ese derecho: la publicidad de los actos de Gobierno.

La Sindicatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires es el órgano encargado del control interno de la administración local según el Artículo 133 de la Constitución de CABA. Dependiente del Poder Ejecutivo, no obstante cuenta con personería jurídica y autarquía administrativa y financiera, completando el sistema de control con las Unidades de Auditorías Internas (UAI) que están presentes en todas las jurisdicciones que componen la administración central y descentralizada. La Sindicatura es responsable del control presupuestario, contable, financiero, económico, patrimonial, legal y de gestión, así como del dictamen sobre los estados contables y financieros de la Administración Pública y, sobre la Cuenta de Inversión. Desde el punto de vista formal, la Sindicatura produce:

- > Informes dirigidos al jefe de Gobierno sobre la gestión de la Administración Pública;
- > Recomendaciones a los organismos fiscalizados para garantizar el cumplimiento normativo;
- > Recomendaciones autónomas que señalan aspectos objetables de los actos administrativos o procedimientos emitidos;

2. Sobre este tema, ver Capítulo VI del Informe 2014.

3. Cf. *La Nación* (2010).

- > Resoluciones, es decir, actos administrativos vinculados al control público;
- > Circulares dirigidas a las UAI;
- > Diagnósticos especiales.

Son estas competencias y responsabilidades las que explican por qué su tarea y la información que de ella se desprenda, son elementos clave para el control de la gestión gubernamental, donde por control debe entenderse tanto el que las propias estructuras estatales realizan sobre el comportamiento de los funcionarios de turno, como el que puede realizar la ciudadanía.

Acceder a los informes que dan sentido funcional a la Sindicatura de la Ciudad de Buenos Aires es una misión imposible. Si bien esta cuenta con un sitio web, el colmo de la situación se presenta cuando se intenta acceder a la pestaña Informes: está desierta, es decir, carente de información sustancial sobre estas obligaciones institucionales.<sup>4</sup> Este es un fenómeno de larga data en el ámbito porteño para este organismo, pero que, en el marco de la política de apertura de información del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (GCBA) que llevó adelante la gestión que continúa en el gobierno<sup>5</sup> se vuelve una paradoja. Si a eso sumamos que estamos hablando de un organismo de control, la gravedad aumenta geométricamente.

Durante la elaboración del informe *Sistema de Evaluación de la Integridad Local - Ciudad de Buenos Aires* realizado por Poder Ciudadano,<sup>6</sup> ya se había alertado sobre esta conducta. En el marco de dicho estudio, se había solicitado a la Sindicatura de la Ciudad de Buenos Aires, a través de un pedido formal, los informes confeccionados durante los últimos tres años y, a su vez, se le pidió que se expidiera sobre si esos informes eran “de carácter público”. Ante el silencio por parte de la

4. <http://www.buenosaires.gob.ar/sindicatura>

5. Si bien la gestión del PRO en el GCBA ha incorporado y fomentado de diferentes formas la apertura de información, en general se confunde apertura de datos con apertura de información o gobierno abierto. Sobre este tema, ver Caso 9 del Informe 2014.

6. Cf. Poder Ciudadano (2015b).

Sindicatura, se inició una acción judicial tendiente a que la Justicia se expidiera sobre la cuestión.

La sorpresa fue la sentencia de primera instancia que, al contrario de lo que se podía creer: esta se sustentó en una interpretación muy alejada de los estándares mínimos que el Estado debe garantizar a la ciudadanía en materia de acceso a la información pública. En efecto, la jueza Cabezas Cescato<sup>7</sup> rechazó la acción de amparo argumentando la decisión en que “sólo en el artículo 135 de la Constitución de la CABA 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 de la Constitución”. En otras palabras, la jueza consideró que, como la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires hace alusión expresa sobre la publicidad de los informes de la Auditoría y no así sobre los de la Sindicatura, se debería entender que los informes no son públicos y, por lo tanto, no habría derecho de acceder a dicha información. Lo más llamativo de la sentencia es que toda la argumentación inicial se basa en que “...en la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires se dispuso que todos los actos de gobierno son públicos” (...), al tiempo que en su Artículo 12° se previó que la Ciudad garantiza: (...). El derecho a comunicarse, requerir, difundir y recibir información libremente y (...) por cualquier medio y sin ningún tipo de censura”.<sup>8</sup>

Como sostuvimos en el informe antes citado “no sólo este organismo considera que lo producido sobre la gestión de la Administración Central no es materia de conocimiento e indagación para la ciudadanía, sino que el Poder Judicial local también considera que la no publicidad de los mismos, no afecta derechos consagrados por la Constitución local”.<sup>9</sup>

Entendiendo que estábamos frente a la conculcación de un derecho fundamental, apelamos inmediatamente el fallo, y obtuvimos su revocatoria por parte de la Sala II de la Cámara de Apelaciones en lo Contencioso

7. A cargo del Juzgado Contencioso Administrativo y Tributario porteño N.º 11.

8. Causa Fundación Poder Ciudadano C/ GCBA (SGCABA) S/Amparo – Expediente N.º A-23383-2014-0. Sentencia de Primera Instancia de fecha 10 de abril de 2015.

9. Poder Ciudadano (2015b:16).

Administrativo y Tributario de la Ciudad. Esta sostuvo que “siendo que no existe excepción expresa alguna que libere a la Sindicatura de la Ciudad de brindar acceso a los informes que realiza sobre la gestión pública, *no puede admitirse que ella sea creada a través de una hermenéutica que, en sus efectos, desarticula los principios contenidos en los artículos 1.º y 105.º de la Constitución de la CABA y en la Ley N.º 104.*”<sup>10</sup> Además, entre otras cuestiones, la revocatoria agrega que “las disposiciones mencionadas se relacionan con el básico principio de la publicidad de los actos de gobierno que la Constitución de la Ciudad consagra desde su primer artículo con singular énfasis, junto con el de participación ciudadana y, asimismo, con el derecho a comunicarse, requerir, difundir y recibir información libremente, por cualquier medio y sin ningún tipo de censura”.<sup>11</sup>

Si bien al cierre de este artículo<sup>12</sup> la sentencia no está firme,<sup>13</sup> resulta importante aclarar que lo resuelto por la Sala II es de gran relevancia no sólo para afianzar el contenido del derecho de acceso a la información pública, sino también para ponerle fin a la accesibilidad diferenciada que existía respecto a los informes producidos por la Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires y por la Sindicatura General de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Si bien es cierto que en el caso de la Ciudad de Buenos Aires existe suficiente marco normativo que presuma que el derecho de acceso a la información pública está –o debería– estar garantizado, *existen aún innumerable cantidad de barreras para su acceso efectivo y oportuno*. El marco normativo debe ir acompañado necesariamente de mecanismos que garanticen ese acceso, pero, sobre todas las cosas, de la voluntad política de rendir cuentas de la gestión estatal. El silencio o el simple rechazo infundado viola el derecho de la ciudadanía a informarse, participar y controlar la gestión de gobierno, siendo este un mecanismo de máxima importancia para el fortalecimiento del sistema democrático.

10. Las bastardillas son nuestras.

11. Causa Fundación Poder Ciudadano C/ GCBA (SGCABA) S/Amparo – Expediente N.º A-23383-2014-0. Sentencia de Segunda Instancia de fecha 10 de diciembre de 2015

12. Diciembre de 2015.

13. La Sindicatura General de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires se encuentra en plazo para recurrirla.

### Bibliografía

Causa “Fundación Poder Ciudadano C/ GCBA (SGCABA) S/Amparo - Expediente N° A-23383-2014-0. Sentencia de Segunda Instancia de fecha 10 de diciembre de 2015, disponible en: <http://www.ijudicial.gob.ar/wp-content/uploads/2015/12/Fundacion-Poder-Ciudadano-pedido-de-informes-ley-104-Sindicatura-General-de-la-CABA-sent-de-Cabezas-Cescato-.pdf>

La Nación.com: “Denuncian al Gobierno por ocultar información pública”, Buenos Aires, *Diario La Nación*, 5 de septiembre, 2010, disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/1301516-denuncian-al-gobierno-por-ocultar-informacion-publica>

Poder Ciudadano: Causa “Fundación Poder Ciudadano C/ GCBA (SGCABA) S/Amparo - Expediente N° A-23383-2014-0. Sentencia de Primera Instancia de fecha 10 de abril de 2015a, disponible en: <http://poderciudadano.org/sitio/wp-content/uploads/2015/04/Respuesta-Sindicatura-CABA.pdf>

—“Sistema de Evaluación de la Integridad Local - Ciudad de Buenos Aires”, Buenos Aires, Poder Ciudadano, 2015b, disponible en: <http://poderciudadano.org/sitio/wp-content/uploads/2015/07/Sistema-de-Integridad-Local-CABA-1.pdf>