



"2016 Año del Bicentenario de la Declaración de Independencia de la República Argentina"

**Juzgado N°18 Secretaria N°36**

**Nombre del Expediente:** "FUNDACION PODER CIUDADANO CONTRA GCBA SOBRE AMPARO"  
**Número:** A17084-2016/0

Ciudad Autónoma de Buenos Aires, de noviembre de 2016-.fb  
**AUTOS Y VISTOS:** Para dictar sentencia en los autos señalados en el epígrafe, de cuyas constancias resulta:

1. Que a fs. 1/10 se presentó el sr. Pablo Secchi, invocando su carácter de Director Ejecutivo de la Fundación Poder Ciudadano y promovió acción de amparo en los términos de los artículos 12, inciso 2°, y 105, inciso 1°, de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires y Ley 104, contra la Secretaría de Medios de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires a fin que se condene a la demandada a suministrar, en forma completa, veraz y adecuada, la información de carácter público solicitada en distintos pedidos de informe sobre las contrataciones realizadas por el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires desde el año 2015 hasta la actualidad en concepto de publicidad oficial o pauta publicitaria (fs. 1/vta.).

En este sentido, relata que mediante Nota Nro. EE 2016-13915853 SECM de fecha 26/05/2016 solicitó se le informe destino de la contratación, su monto expresado en pesos, razón social del medio de comunicación destinatario de la contratación, objetivo de la pieza comunicacional emitida, entre otros conceptos a partir del año 2015. Aclara que también requirió que la información fuera incorporada en el portal de datos públicos para su difusión y disponibilidad.

Reseña que con fecha 9/06/16 recibió una respuesta por la que se informa que debido a demoras en la imputación presupuestaria, certificación,

facturación y pago de algunas contrataciones de pauta publicitaria 2015 lo solicitado se encontraba en trámite de procesamiento y consolidación, estimando que en el mes de julio 2016 sería publicado en el portal “Buenos Aires Data”. Explica que por ello, el 13/06/16 presentó un pedido reiteratorio (N° EE 2016-15478622-MGEYA-DGTAD) intimando a que se le brindara la información en 48 hs. recibiendo el 05/07/2016 su respuesta (N° 2016-13915853) por la que se hace saber que ello ya había sido contestado y se remite a su nota anterior.

Destaca que ambas respuestas no satisfacen ni se adecuan a las previsiones de la ley local 104 ya que no configura ningún supuesto para justificar la negativa a brindar la información pública requerida. También apunta que ha sido publicada en forma incompleta en el sitio web “data.buenosaires.gob.ar” referido únicamente a la pauta oficial contratada con medios vecinales omitiendo mencionan la razón social del medio destinatario y el objeto de la pieza publicitaria.

Sostiene que ello conculca el derecho de acceso a la información pública impidiéndosele a la Fundación llevar adelante una investigación y atentando contra la transparencia que debe imperar en un estado democrático (fs. 2 vta.).

Ofrece prueba documental, funda en derecho y peticiona que se haga lugar a la demanda interpuesta.

A fs. 61 la actora acompañó documentación.

2. A fs. 62 se ordenó correr traslado de la demanda y a fs. 66/70 lo contesta la letrada apoderada del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Sostiene que no existe ningún acto u omisión imputable a la Administración ya que ambos expedientes iniciados por la actora tramitaron y fueron contestados en tiempo y forma. Indica que no reúne los requisitos propios de la acción de amparo previstos en la Ley 2.145. Destaca que fueron consultados los organismos intervinientes tanto respecto a las contrataciones como a su publicidad. Enumera las respuestas brindadas a cada punto requerido (fs. 68 vta.) aclarando que recabar y sistematizar toda la información solicitada lleva tiempo y por ello se publica en el portal a medida que los datos se encuentran consolidados. Argumenta que se encuentran ya publicadas las contrataciones de medios vecinales y de medios gráficos del año 2016 con

sus fechas, montos y medios específicos y que en los próximos días estarán disponibles las contrataciones a medios web. Agrega que dichos cumplimientos ponen de manifiesto la intención del GCBA de cumplir con la Ley 104.

Acompaña prueba documental, peticona se resuelva sin costas en virtud del principio de gratuidad que rige en la materia y pide el rechazo de la acción.

A fs. 75, previo cumplimiento de lo requerido a fs. 71, se corre traslado a la actora de la documentación obrante a fs. 64/65, el que fue contestado a fs. 76/78. Allí expresa que la información no es completa porque no se encuentran disponibles datos que resultan esenciales para dar efectivo cumplimiento a su derecho ni su contraria justificó su omisión. Destaca que tampoco precisó cuándo cumpliría con su obligación lo que elimina la posibilidad de ejercer un correcto control sobre los actos de gobierno. Sostiene que la información puesta a su disposición luego de promovida esta acción presenta los mismos vicios que las respuestas anteriores. Hace referencias a la arbitrariedad manifiesta, las excepciones legales de acceso a la información y cuestiona las excusas esgrimidas por su contraria.

3. A fs. 79 pasan los autos para sentencia.

### **CONSIDERANDO:**

**I.** Que, preliminarmente, no puede soslayarse que el derecho a la información tiene como contrapartida el deber de la Administración de dar una respuesta expresa a las peticiones o planteos de los ciudadanos, toda vez que importa la consagración de los derechos de participación en los asuntos públicos y en los derechos económicos, sociales y culturales, tomando contacto con información en manos del Estado, garantizándose así la publicidad de los actos de gobierno, en una amplia conceptualización que sólo admite excepciones expresas y aplicables con sentido restringido.

El derecho de acceso a la información pública, hasta la reforma constitucional de 1994, sólo estaba amparado implícitamente en la norma de los artículos 1º, 14 y 33. Con la última reforma a la Ley Fundamental, si bien no ha sido incorporado en un enunciado autónomo, sí se contempló

específicamente el deber estatal de facilitar y allanar el acceso a la información pública en casos concretos; en relación a los partidos políticos (artículo 38); al medio ambiente (artículo 41); a los consumidores de bienes y servicios (artículo 42); en lo que refiere a los datos personales obrantes en los registros o archivos estatales (artículo 43, 3° párrafo). También en los Tratados con jerarquía constitucional incorporados en el artículo 75, inciso 22; en el Pacto de San José de Costa Rica (artículo 13.1), en la Declaración Universal de Derechos Humanos (artículo 19) y en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (artículo 19.2), en los que se consagran el derecho de recibir información como la contracara necesaria para el ejercicio de la libertad de expresión.

El derecho a la información pública en la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires es un derecho bidireccional que incluye tanto el derecho a informar, cuyo titular es el sujeto activo, y el derecho a ser informado, siendo el titular el sujeto pasivo en la relación (Conf. Gil Domínguez, Andrés. "Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Un recorrido crítico." Eudeba, 1997, p. 132). El artículo 1° de la Constitución dispone que la Ciudad Autónoma de Buenos Aires organiza sus instituciones como democracia participativa y adopta para su gobierno la forma republicana y representativa, estableciendo que todos los actos de gobierno son públicos. Por su parte, el artículo 12 garantiza "el derecho a comunicarse, requerir, difundir y recibir información libremente y expresar sus opiniones e ideas, por cualquier medio y sin ningún tipo de censura"; y finalmente, el artículo 46 asegura a los usuarios y consumidores el acceso a una información transparente, adecuada, veraz y oportuna. Asimismo, el ejercicio de este derecho ha sido reglamentado por la Ley 104, cuyas disposiciones han de ser tenidas en cuenta a fin de dilucidar si efectivamente la acción entablada por la parte actora se condice con aquella que está prevista por esta normativa.

Por su parte, la Ley N° 104 prescribe en su artículo 1° que toda persona tiene derecho a solicitar y recibir información completa, veraz, adecuada y oportuna, de cualquier órgano perteneciente a la administración, tanto central como descentralizada, así como de los demás entes y órganos que menciona. A su vez, el artículo 8° de la misma norma prevé una acción de amparo ante el fuero Contencioso Administrativo y Tributario frente a la negativa a brindar la información de acceso público que hubiera sido requerida.

**II.** Que sentado lo expuesto, es imperioso determinar si la pretensión de la

actora encuadra en las pautas establecidas en la Ley N° 104. Al respecto, el artículo 2° dispone: “Debe 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”.

A mayor abundamiento, no puede soslayarse que la Constitución porteña en el artículo 105 contempla dentro de los deberes del Jefe de Gobierno el de “arbitrar los medios idóneos para poner a disposición de la ciudadanía toda la información y documentación atinente a la gestión de gobierno...” (inciso 1°).

Este bloque normativo, conjuntamente con las restantes disposiciones constitucionales que garantizan la publicidad de los actos de gobierno como presupuesto inesindible de la República y las distintas dimensiones del derecho a la información (artículos 1°, 12 -inciso 2°- y 132 de la CCABA), imponen una interpretación amplia en torno al alcance del concepto de información pública.

Entonces, rige en la materia el principio general del acceso lo que se traduce en la obligación estatal de suministrar toda la información que se encuentre en su poder, salvo las excepciones establecidas en el artículo 3° de la Ley 104; es decir, las restricciones a este estándar sólo pueden emanar de la ley y resultar estrictamente necesarias para alcanzar la finalidad perseguida.

La legislación de referencia taxativamente enumera estas excepciones al disponer que no se suministrará aquella información: “a) que afecte la intimidad de las personas, ni bases de datos de domicilios o teléfonos ...; b) de terceros que la administración hubiera obtenido en 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; y

e) sobre materias exceptuadas por leyes específicas”.

Éstas, a su vez, deben ser interpretadas en forma restrictiva toda vez que constituyen justamente una excepción al principio general de libre acceso a la información pública.

La cuestión planteada en autos versa sobre una nota que no ha sido contestada en sede administrativa y que solamente con posterioridad a la promoción de la demanda, mereció la contestación obrante a fs. 64. He de señalar que tal proceder no satisface en absoluto el derecho de acceso a la información, en los términos que la jurisprudencia y doctrina han establecido como estándares mínimos de protección.

No ha sido objetado por el GCBA el tipo de información solicitada, relativa a la publicidad oficial. 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).

A mayor abundamiento, en esa misma oportunidad el Tribunal de cita enfatizó: “... el actuar del Estado debe encontrarse regido por los principios de publicidad y transparencia en la gestión pública, lo que hace posible que las personas que se encuentran bajo su jurisdicción ejerzan el control democrático de las gestiones estatales, de forma tal que puedan cuestionar, indagar y considerar si se está dando un adecuado cumplimiento de las funciones públicas. El acceso a la información bajo el control del Estado, que sea de interés público, puede permitir la participación en la gestión pública, a través del control social que se puede ejercer con dicho acceso. El control democrático, por parte de la sociedad a través de la opinión pública, fomenta la transparencia de las actividades estatales y promueve la responsabilidad de los funcionarios sobre su gestión pública. Por ello, para que las personas puedan ejercer el control democrático es esencial que el Estado garantice el acceso a la información de interés público bajo su control. Al permitir el ejercicio de ese control democrático se fomenta una mayor participación de las personas en los intereses de la sociedad” (aparatados 86 y 87).

Con lo que en el sub lite, estamos claramente ante una solicitud de información pública, lo que está en perfecta sincronía con el propósito de la Ley 104. 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 otra índole.

La Corte Suprema de Justicia de la Nación ha señalado que en octubre del 2000 la Comisión Interamericana de Derechos Humanos aprobó la “Declaración de Principios sobre la Libertad de Expresión”, elaborada por la Relatoría Especial, cuyo principio 4 reconoce que “el acceso a la información en poder del Estado es un derecho fundamental de los individuos. Los Estados están obligados a garantizar el ejercicio de ese derecho (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, “Declaración de principios sobre Libertad de Expresión”, Principio 4, también “Principios de Lima”, Principio 1 “El acceso a la información como derecho humano” (citado en CSJN, C. 830. XLVI. CIPPEC e/ EN MO Desarrollo Social - Dto. 1172/03 s/ amparo ley 16.986 del 26 de marzo de 2014).

El precedente del alto tribunal antes señalado también da cuenta que la obligación de suministrar la información solicitada (...) y el acceso a ella no se debe a una gracia o favor del gobierno (CIDH, Informe sobre Terrorismo y Derechos Humanos, Párr. 282, referenciado en el fallo citado).

Por su parte, ha dicho la jurisprudencia del fuero que “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) in re ASOCIACION POR LOS DERECHOS CIVILES (ADC) CONTRA GCBA SOBRE AMPARO (ART. 14 CCABA)”, EXPTE: EXP 45631 / 0 del Juzgado CAyT Nro. 3, de fecha 14 de noviembre de 2012.

Por lo demás, no puede soslayarse que se trata de un pedido de acceso relacionado con la distribución de la pauta oficial. En lo que específicamente respecta a esta temática, la Corte Suprema de Justicia de la Nación tuvo oportunidad de expedirse en autos "Editorial Río Negro S.A. c/ Provincia de Neuquén s/ acción de amparo", Fallos 330:3908, sentencia del 05/09/2007; y "Editorial Perfil S.A. y otro c/E.N. - Jefatura Gabinete de Ministros - SMC s/amparo ley 16.986", Fallos 334:109, sentencia del 02/03/2011.

El Máximo Tribunal, en lo que aquí interesa, subrayó que si bien los gobiernos no tienen la obligación de otorgar publicidad oficial, si deciden hacerlo dicha distribución debe cumplir con determinados estándares; básicamente los siguientes: 1) Debe hacerse en forma razonable o proporcional, 2) No debe realizarse una manipulación de la publicidad oficial, 3) Se realizará aplicando un criterio descentralizado, para que toda la población acceda al conocimiento de las políticas, los servicios y los programas gubernamentales, 4) Se debe llevar a cabo con el objetivo de garantizar el derecho fundamental en forma igualitaria de acceso a la información pública a toda la población; lo que en definitiva redundará en beneficio de la participación ciudadana, 5) Se deberá impulsar el ejercicio efectivo de los derechos y las obligaciones de la sociedad, garantizados en nuestras leyes, evitando que las mismas promuevan la discrecionalidad en el otorgamiento de publicidad oficial (Conf. Basterra, Marcela I., "El rol de la publicidad oficial en el marco de las campañas electorales", LL 2013-F, p. 136)

En este marco, no debe perderse de vista que constituye una obligación elemental del gobierno el dar una respuesta expresa a las peticiones o planteos de los ciudadanos y en el particular del sub lite, la cuestión cobra mayor entidad y estrictez en la interpretación del alcance de la exigencia legal a las autoridades y el contenido de una respuesta para ser considerada satisfactoria, dado que se refiere a gasto público en pauta oficial y que el actor viene solicitando esa información fundamental, desde el mes de mayo de 2016, es decir hace seis meses, y la autoridad pública ha negado en sede administrativa una respuesta, y ya en sede judicial ha contestado de la manera incompleta e insatisfactoria que señalara supra.

A su vez, no escapa a este magistrado que una cuestión similar ha sido



debatida en autos “Galante” donde también me pronuncié a favor de los principios de presunción de publicidad, transparencia y máxima divulgación, máximo acceso y máxima premura (“Galante, Eduardo Jesús c/GCBA s/amparo por mora”, expte. A57.431-2014/0). Todos estos receptados en forma expresa en la reciente sancionada Ley de Acceso a la Información Pública N° 27.275 que en su artículo 1° prescribe: “La presente ley tiene por objeto garantizar el efectivo ejercicio del derecho de acceso a la información pública, promover la participación ciudadana y la transparencia de la gestión pública, y se funda en los siguientes principios: Presunción de publicidad: toda la información en poder del Estado se presume pública, salvo las excepciones previstas por esta ley. Transparencia y máxima divulgación: toda la información en poder, custodia o bajo control del sujeto obligado debe ser accesible para todas las personas. El acceso a la información pública sólo puede ser limitado cuando concurra alguna de las excepciones previstas en esta ley, de acuerdo con las necesidades de la sociedad democrática y republicana, proporcionales al interés que las justifican. Informalismo: las reglas de procedimiento para acceder a la información deben facilitar el ejercicio del derecho y su inobservancia no podrá constituir un obstáculo para ello. Los sujetos obligados no pueden fundar el rechazo de la solicitud de información en el incumplimiento de requisitos formales o de reglas de procedimiento. Máximo acceso: la información debe publicarse de forma completa, con el mayor nivel de desagregación posible y por la mayor cantidad de medios disponibles. Apertura: la información debe ser accesible en formatos electrónicos abiertos, que faciliten su procesamiento por medios automáticos que permitan su reutilización o su redistribución por parte de terceros. Disociación: en aquel caso en el que parte de la información se encuadre dentro de las excepciones taxativamente establecidas por esta ley, la información no exceptuada debe ser publicada en una versión del documento que tache, oculte o disocie aquellas partes sujetas a la excepción. No discriminación: se debe entregar información a todas las personas que lo soliciten, en condiciones de igualdad, excluyendo cualquier forma de discriminación y sin exigir expresión de causa o motivo para la solicitud. Máxima premura: la información debe ser publicada con la máxima celeridad y en tiempos compatibles con la preservación de su valor. Gratuidad: el acceso a la información debe ser gratuito, sin perjuicio de lo dispuesto en esta ley. Control: el cumplimiento de las normas que regulan el derecho de acceso a la información será objeto de fiscalización permanente. Las resoluciones que denieguen solicitudes de acceso a la información, como el silencio del sujeto obligado requerido, la ambigüedad o la inexactitud de su repuesta, podrán ser recurridas ante el órgano competente. Responsabilidad: el

incumplimiento de las obligaciones que esta ley impone originará responsabilidades y dará lugar a las sanciones que correspondan. Alcance limitado de las excepciones: los límites al derecho de acceso a la información pública deben ser excepcionales, establecidos previamente conforme a lo estipulado en esta ley, y formulados en términos claros y precisos, quedando la responsabilidad de demostrar la validez de cualquier restricción al acceso a la información a cargo del sujeto al que se le requiere la información. In dubio pro petitor: la interpretación de las disposiciones de esta ley o de cualquier reglamentación del derecho de acceso a la información debe ser efectuada, en caso de duda, siempre en favor de la mayor vigencia y alcance del derecho a la información. Facilitación: ninguna autoridad pública puede negarse a indicar si un documento obra, o no, en su poder o negar la divulgación de un documento de conformidad con las excepciones contenidas en la presente ley, salvo que el daño causado al interés protegido sea mayor al interés público de obtener la información. Buena fe: para garantizar el efectivo ejercicio del acceso a la información, resulta esencial que los sujetos obligados actúen de buena fe, es decir, que interpreten la ley de manera tal que sirva para cumplir los fines perseguidos por el derecho de acceso, que aseguren la estricta aplicación del derecho, brinden los medios de asistencia necesarios a los solicitantes, promuevan la cultura de transparencia y actúen con diligencia, profesionalidad y lealtad institucional”.

Tal como se ha afirmado, la sanción de dicha normativa “... constituye un hito histórico en el avance hacia un Estado más transparente y democrático y un logro de la política en pos del fortalecimiento de las instituciones, el gobierno abierto y el fomento de la participación ciudadana” (Conf. Pérez, Adrián, “Ley de Acceso a la Información pública. Comentada”, Secretaría de Asuntos Políticos e Institucionales, Ministerio del Interior, Obras Públicas y Viviendas de la Nación, Ciudad de Buenos Aires, 2016, p. 24). Ahora bien, para que estos objetivos se cumplan es necesario que se actúe en pos de ellos, porque sino las disposiciones de la normativa van a constituir un “catálogo de ilusiones”.

Es preciso, que esos estándares sean estrictamente respetados por el accionar de la Administración. En este mismo sentido, el Alto Tribunal ha advertido: “Que esos elevados fines institucionales presuponen condiciones de cumplimiento imprescindible, si lo que genuinamente se persigue es profundizar el fiel ejercicio de derechos por parte de los ciudadanos en una sociedad democrática, y no acrecentar por parte de los poderes políticos su catálogo formal de instituciones nominales vaciadas

de todo contenido, que únicamente aumentan sus credenciales democráticas y que solo pretenden legitimar decisiones verticales tomadas con anterioridad...” (CSJN, “Centro de Estudios para la Promoción de la Igualdad y la Solidaridad y otros c/. Ministerio de Energía y Minería s/ amparo colectivo”, sentencia del 18/08/2016).

Por lo que se impone compeler al GCBA a que en un plazo breve satisfaga el pedido del ciudadano, y a su vez lo haga público dándolo a conocer en el portal del Gobierno, dándole debida y generalizada difusión. Ello, en cuanto a que no escapa a este Juzgador el interés social comprendido en la utilización de los fondos públicos para campañas publicitarias institucionales, solventada con el erario, como así también en la ejecución presupuestaria adecuada.

En virtud de estos argumentos, entiendo a la luz del concepto amplio de información y de máxima divulgación que implica el ejercicio republicano de acceso ciudadano a la misma que corresponde hacer lugar a lo peticionado por la actora, e intimar a la demandada para que informe específica y concretamente, sin remisiones o vinculaciones con sitios informáticos u otros documentos, sobre las peticiones formuladas a través de la nota Nro. EE - 2016 – 13915853 SECM , que de acuerdo a las constancias de autos se estima razonable fijar en 10 (diez) días hábiles improrrogables.

Por lo expuesto, **RESUELVO:**

Hacer lugar a la acción de amparo interpuesta intimándose a la demandada a que informe específica y concretamente, sin remisiones o vinculaciones a sitios informáticos u otros documentos o soportes, sobre las peticiones formuladas mediante Nota Nro. EE - 2016 – 13915853 SECM dentro del plazo de diez (10) días hábiles improrrogables, con costas a la demandada (art. 62 CCAyT).

En el mismo plazo perentorio, deberá incorporar en el portal de datos públicos del GCBA (<http://data.buenosaires.gob.ar/>) la información antes señalada para su correcta difusión masiva, lo cual deberá ser acreditado fehacientemente en autos dentro del mismo plazo, bajo apercibimiento de sanciones conminatorias.

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