

Expte. N° 12832/15



Una firma manuscrita en tinta negra que parece decir "Luis J. Cevasco".

**Ministerio Público Fiscal de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires
Fiscalía General Adjunta**

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

Expte. N° 12832/15 "Consejo de la Magistratura de la CABA s/ queja por recurso de inconstitucionalidad denegado en: Di Filippo, Facundo Martín c/ Consejo de la Magistratura de la CABA s/amparo".

TRIBUNAL SUPERIOR:

I.- Objeto

En legal tiempo y forma, en representación del Ministerio Público Fiscal, vengo a contestar la vista conferida en los autos mencionados en el epígrafe sobre el recurso de queja interpuesto por la Dra. Silvina Laura Di Matteo, letrada apoderada del Consejo de la Magistratura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (en adelante, el Consejo).

II.- Análisis de Admisibilidad

El recurso de queja fue presentado por escrito, ante el Tribunal Superior de Justicia y en legal tiempo y forma (conforme artículo 33 de la Ley N° 402 y 23 de la Ley N° 2145).

Asimismo, contiene una crítica suficiente de la resolución interlocutoria que declaró inadmisibile el remedio que la queja viene sostener, lo que autoriza el tratamiento de los agravios allí vertidos.

Por su parte, el recurso de inconstitucionalidad fue también interpuesto en tiempo, forma y contra una sentencia definitiva emanada del superior tribunal de la causa (conforme artículo 27 de la Ley N° 402).

Además, el Consejo afirmó que, al resolver, la Sala III en lo Contencioso Administrativo y Tributario se apartó de las probanzas de autos y de la normativa aplicable al caso, circunstancia que incide en la determinación del alcance del derecho de acceso a la información pública reconocido con jerarquía constitucional (conforme artículo 12 de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, artículo 13 de la Convención Americana de Derechos Humanos y artículos 1, 14 y 33 de la Constitución Nacional). En consecuencia, se encuentra acreditada la concurrencia de un caso constitucional que habilita la intervención del Tribunal Superior de Justicia.

III.- El recurso de inconstitucionalidad

La cuestión debatida se circunscribe a determinar: por un lado, si la información solicitada en el pedido que luce a fojas 12 se encuentra comprendida dentro de las normas que regulan el derecho de acceso a la información pública y, por otro, si la negativa por parte del organismo requerido resulta razonable a la luz del artículo 28 de la Constitución Nacional.

Recuérdese que la acción promovida por la parte actora ha sido admitida en relación con las pretensiones consistentes en:

- a) acceder a “todos los expedientes” de rendición de cuentas de las cajas chicas por parte de los integrantes del Consejo de la Magistratura y de los jueces del fuero Contencioso Administrativo y Tributario de los últimos 4 años;



Luis J. Cevasco
LUIS J. CEVASCO
FISCAL GENERAL A/C

**Ministerio Público Fiscal de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires
Fiscalía General Adjunta**

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

- b) que dicho organismo informe quiénes son los titulares dominiales y locadores de los edificios que utiliza el Poder Judicial de la Ciudad y el Consejo.

Arribado a esta instancia, adelanto que el recurso deducido por el Consejo debe tener favorable acogida, por los siguientes fundamentos.

En forma preliminar, cabe destacar que la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha establecido, en el precedente A.917.XLVI "Asociación Derechos Civiles c/ PAMI", 04/12/2012, los principios y reglas derivados de la importancia y jerarquía del derecho fundamental de acceso a la información pública, sosteniendo esencialmente que:

i) El derecho al acceso a la información pública es un derecho humano básico, pilar y esencia de una sociedad que se precie de ser democrática que posee el carácter de preferido, en razón de que sin su efectivo ejercicio sólo existiría una democracia meramente nominal y de que hace a la esencia del sistema republicano de gobierno y al principio esencial según el cual la soberanía reside en el pueblo (considerandos 7, 8 y 9).

ii) La legitimación pasiva es amplia, comprendiendo no sólo a los organismos estatales de todas las esferas, sino también a entes públicos no estatales, empresas del Estado y a empresas privadas y, en general, todo tipo de sujetos que tengan bajo su poder información que sea catalogable como pública. Se encuentra en cabeza del Estado la implementación de acciones positivas destinadas a garantizar el efectivo ejercicio de este derecho (considerando 10).

iii) La legitimación activa es también amplia, adquiriendo las características de legitimación popular, tanto en el procedimiento ante las administraciones públicas cuanto en el proceso judicial en el que eventualmente se reclame el ejercicio de dicho derecho. La Corte es concluyente al establecer que el derecho a la información pública permite a “cualquier ciudadano” a requerir la misma, sin necesidad de acreditar un interés directo, lo cual en principio obliga al Estado y activa las instancias jurisdiccionales ante el incumplimiento (considerando 10).

iv) En nuestro ordenamiento jurídico rige el principio de “máxima divulgación”, que implica que toda la información se presume pública y es, por tanto, accesible. Ese acceso resulta una condición esencial de validez de la actuación de las autoridades en una sociedad democrática y, por ende, se encuentra sólo sujeto a un sistema restringido de excepciones, las cuales deben estar establecidas por ley en sentido formal y ser necesarias en una sociedad democrática en los términos del artículo 13 del Pacto de San José de Costa Rica (considerando 10).

A dichos postulados deben añadirse las reglas específicas que prevé la Ley N° 104, que regula el derecho de acceso a la información pública en el ámbito local.

Dicha norma establece en su artículo 2° los “Alcances” del derecho y define, básicamente: 1) qué tipo de información puede proveerse; 2) qué considera “como información a los efectos de esta ley” y 3) cuándo el órgano no está obligado a proveer información.

En relación con qué debe entenderse por “información”, la Ley N° 104 dispone que “se considera como información a los efectos de esta ley,



Luis J. Cevasco
LUIS J. CEVASCO
FISCAL GENERAL A/C

Ministerio Público Fiscal de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires
Fiscalía General Adjunta

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

cualquier tipo de documentación que sirva de base a un acto administrativo, así como las actas de reuniones oficiales". También dispone que el órgano requerido no tiene obligación de crear o producir información con la que no cuente al momento de efectuarse el pedido (art. 2, Ley N°104).

Es importante aclarar que el precitado artículo 2, entre otras cuestiones establece una "definición legal". Es decir, es un tipo de norma cuya función es "establecer" el significado de un término [Alchourrón, C. E. y Bulygin, E. (1983) *Definiciones y normas*, en Bulygin E., Farrel, M.D., Nino C.S. y Rabossi E. (comps.) *El lenguaje del Derecho. Homenaje a Genaro R. Carrió*. Ed. Abeledo-Perrot, Buenos Aires, p. 12 y ss.].

En este contexto, las definiciones del legislador obligan a todos los que usan y aplican las normas jurídicas a utilizar las referidas definiciones; en otras palabras, "obligan a entender (y a usar) las expresiones definidas en (con) el sentido que el legislador les ha atribuido" (Alchourrón, C. E. y Bulygin, E., op cit., p. 12.).

En primer lugar, y en relación a la pretensión consistente en que el Consejo informe los nombres de los propietarios de los inmuebles, considero que no resulta procedente la vía escogida por el actor, pues dicha pretensión encuadra en la excepción prevista en la ley aplicable; esto es, que el órgano requerido no tiene obligación de crear o producir información.

En segundo lugar, y respecto a la información relativa a los actos materiales de rendición de cajas chicas, es importante destacar que los mismos no sirven de base a acto administrativo alguno, ya que constituyen un "fondo asignado a determinadas dependencias del Poder Judicial para

gastos menores y urgentes” (artículo 1º, Anexo I, Resolución del Consejo de la Magistratura N° 97/2012, que luce a fojas 18).

En el mismo sentido, el Consejo señaló en reiteradas oportunidades que lo requerido “involucra papeles de trabajo de la gestión diaria” del organismo (conforme fojas 102 vuelta, párrafo 5º y 122, párrafo 5º del título II.4), profundizando que todo lo relativo a la rendición de cuentas, se refiere a procedimientos internos de control de gastos.

Inclusive, en los propios términos de la resolución referida, la única referencia a actos administrativos se refiere a la designación de los responsables de la rendición de fondos (artículo 2, Anexo I, Resolución del Consejo de la Magistratura N° 97/2012).

Ahora bien, más allá del acierto o del error de dicha regulación -que en autos no se ha cuestionado-, lo cierto es que si la rendición de gastos no tiene como corolario acto administrativo alguno -lo que, como se expuso, surge de la normativa que regula la cuestión-, no puede entenderse que pueda ser abarcada por el concepto de información a la que pueda accederse en el marco de la Ley N° 104.

O dicho de otra manera, la documentación que el actor solicita queda fuera de los alcances previstos por el legislador local en el artículo 2 de la Ley 104, toda vez que la información requerida no sirve de base a actos administrativos ni tampoco puede ser considerada como actas de reuniones oficiales. Al respecto, es importante aclarar que se parte de una definición de acto administrativo amplia, de manera que se incluye tanto a los contratos como a los reglamentos administrativos (conforme Tribunal Superior de Justicia, Expediente N° 11396/14, “Ministerio Público – Defensoría General



LELLERAS
FISCAL GENERAL A/C

**Ministerio Público Fiscal de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires
Fiscalía General Adjunta**

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

de la CABA", 14/06/15, considerando 4 párrafo 2° del voto de la Dra. Conde, con la adhesión de las Dras. Ruiz y Weinberg).

A lo anterior, cabe agregar que tampoco se ha probado que la información resulte conexas a algún expediente administrativo. Inclusive, de las constancias de autos, no se evidencia la existencia de un expediente administrativo que contengan los papeles de rendición de las cajas chicas.

Finalmente, tal como lo ha señalado en su voto en disidencia el vocal Juan Lima -conforme fojas 116 a 117 vuelta-, no puede obviarse que si bien la Ley N° 104 ha previsto una verdadera acción popular, ello no exime el examen de los demás recaudos en ella establecidos.

Por último, más allá de la opinión hasta aquí vertida, no debe perderse de vista que parte de la discusión gira en torno a la razonabilidad de la negativa exhibida por el organismo.

En relación a este aspecto, considero oportuno señalar que tanto el ejercicio del derecho de acceso a la información pública, como así también la actuación del organismo público requerido, no escapan al análisis que debe efectuarse a la luz del principio de razonabilidad (conforme artículo 28 de la Constitución Nacional).

Así lo ha entendido la Corte Suprema de Justicia en el precedente C.830.XLVI "CIPPEC c/ EN- M° Desarrollo Social", 26/03/14. En efecto, ante la ausencia de una norma legislativa que reglamente este derecho a nivel nacional, el máximo tribunal sostuvo que "...es indudable que para garantizar en forma efectiva el derecho a la información, el Estado debe dictar

urgentemente una ley que, salvaguardando los estándares internacionales en la materia y la **vigencia del principio de razonabilidad**, regule de manera exhaustiva el modo en que las autoridades públicas deben satisfacer este derecho” (considerando 32, párrafo 5°, el resaltado no obra en el original).

Esta consideración no pretende restringir la interpretación que se da a nivel internacional y local en torno al derecho de acceso a la información pública. No obstante, su ejercicio no puede ser entendido en términos absolutos y tampoco debería operar como un mecanismo para suplir o duplicar, en sentido estricto, la tarea de los órganos públicos que por disposición constitucional y legal tienen a su cargo la auditoría de los actos de las autoridades públicas.

Desde mi punto de vista, un posible mecanismo para evaluar la razonabilidad del ejercicio del derecho de acceso a la información pública y la eventual negativa de los órganos requeridos, viene dado por evaluar hasta qué punto la relación entre solicitante y requerido, se asemeja al vínculo existente entre auditor y auditado, según las normas de competencia que rigen los organismos públicos de control. Cabe aclarar, no obstante, que este postulado debe ser analizado cuidadosamente frente a cada caso en concreto y, esencialmente, a la luz de las pautas que han sido sintetizadas al inicio de este punto III.

En tales condiciones, corresponde: 1) declarar admisible la queja; 2) hacer lugar al recurso de inconstitucionalidad; y 3) revocar la sentencia de Cámara y, en consecuencia, rechazar la presente acción de amparo en lo que respecta a estos acápites de la pretensión actoral.

Expte. N° 12832/15

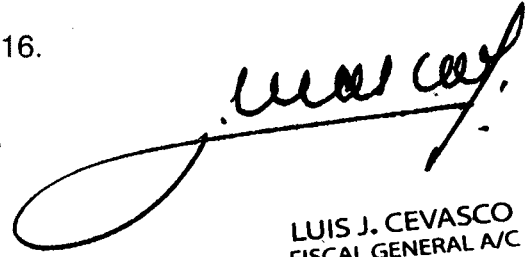


Ministerio Público Fiscal de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires
Fiscalía General Adjunta

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

Fiscalía General, 26 de mayo de 2016.

DICTAMEN FG N° 384 ICAYT/16.



LUIS J. CEVASCO
FISCAL GENERAL A/C

Seguidamente se remitieron las actuaciones al TSJ. Conste.

