**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 "**

**Buenos Aires,** 20 diciembre de 2016

**Vistos:** los autos indicados en el epígrafe.

**resulta:**

1. Llegan las actuaciones al Tribunal Superior de Justicia para resolver el recurso de queja deducido por la letrada apoderada del Consejo de la Magistratura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (en adelante, CMCABA) contra la resolución de la Sala III de la Cámara de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo y Tributario que denegó por mayoría su recurso de inconstitucionalidad (fs. 134/135 vuelta).

2. En autos, Facundo Martín Di Filippo promovió acción de amparo contra el CMCABA, en los términos del art. 14 de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, y del art. 8 de la ley nº 104 a fin de que se ordenara a la demandada que "(…) [p]rovea toda la información pública oportunamente peticionada por el suscripto el día 31 de mayo de 2013 (Exp. 11044/13), en forma adecuada, completa y oportuna" (fs. 2).

Expresó que el día 31 de mayo de 2013 presentó un pedido de acceso a la información pública a efectos de que el CMCABA "(…) [l]e brind[ara] la siguiente información (fs.2/2 vuelta):

1) Remita copia de los expedientes de rendición de cuentas del empleo de las cajas chicas por parte de los integrantes del Consejo de la Magistratura y de los/as Jueces/zas del Fuero Contencioso Administrativo y Tributario de la Ciudad de los últimos 4 años.

2) Informe las obras de remodelación y adecuación de los edificios que fueron necesarias para el funcionamiento de los nuevos Tribunales, el costo de cada una de ellas y qué empresas realizaron las obras.

3) Informe el precio actual de alquiler que se abona por cada uno de los edificios que utiliza el Poder Judicial de la Ciudad y el Consejo

de la Magistratura, y la evolución del precio en los últimos cuatro (4) años. Asimismo, informe quienes son los propietarios y locadores de los referidos predios.

4) Informe la cantidad de empleados de planta permanente y transitoria con los que cuenta actualmente el Consejo de la Magistratura, su evolución en estos últimos 4 años y la nómina de ellos.

5) Informe la cantidad de empleados que fueron designados a los nuevos tribunales creados, la individualización y nómina de cada uno de ellos, y los criterios adoptados para su traslado.

6) Informe los avances en la construcción de una "Ciudad Judicial". Remita copia de documentación respaldatoria." (conf. fs. 2/2 vuelta).

Manifestó que con fecha 2 de julio de 2013 la solicitud tuvo respuesta por nota de Presidencia Nº 292/2013, dando un cumplimiento sólo parcial a su requerimiento.

3. A su turno, luego de contestado el traslado de la demanda (fs. 88/93), la Juez de grado —en lo que aquí corresponde reseñar—, admitió parcialmente la acción de amparo y ordenó al CMCABA que "(…) suministre acabadamente la información oportunamente solicitada por el actor en la Actuación nº 011044, punto 1) parcialmente punto 2), según considerando 5)-, dentro del plazo de diez (10) días" (fs. 98 vuelta).

4. Apelada la decisión (fs. 100/105 vuelta), la Sala III de la Cámara del fuero CAyT rechazó por mayoría el recurso interpuesto por el CMCABA y confirmó la sentencia de grado (fs. 108/117 vuelta).

Para así decidir, el Tribunal *ad quem* expresó que "…[l]a falta de fundamento válido para negar el acceso a la documentación en poder del demandado basta para rechazar los agravios y confirmar la sentencia impugnada" (fs. 116).

5. Contra esa decisión, y en lo que aquí interesa, el CMCABA dedujo recurso de inconstitucionalidad (fs. 119/133), cuya denegatoria por la Sala III (fs. 134/135 vuelta) motivó la interposición del recurso de queja referido en el punto 1.

6. Requerido su dictamen, el Fiscal General propició hacer lugar a la queja y al recurso de inconstitucionalidad del CMCABA, revocar la sentencia de Cámara y, en consecuencia, rechazar la acción de amparo (fs. 157/161).

Sostuvo que "… 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" (fs. 159 vuelta).

**Fundamentos:**

**La juez Inés M. Weinberg dijo:**

1. Si bien la queja fue interpuesta en debido tiempo y forma —conf. art. 33 de la ley n° 402— la misma no puede prosperar y corresponde su rechazo toda vez que los agravios —tal como han sido planteados— no logran rebatir concreta y fundadamente las razones dadas por la Cámara al declarar la inadmisibilidad del recurso de inconstitucionalidad.

2. Precisamente, la Sala III CAyT consideró que no se advertía la concurrencia de un caso constitucional que guardara relación con la cuestión que se impugnaba toda vez que, según expuso, las situaciones que fueron objeto de tratamiento y decisión quedaron circunscriptas a la interpretación de cuestiones de hecho y de las normas que las rigen de carácter infraconstitucional —ley n° 104 de acceso a la información— (conf. fs. 134/135 vuelta).

La quejosa, contrariando el decisorio, afirmó que se encontraba configurado un agravio constitucional, atento haberse vulnerado el "(…) derecho de defensa (…), la tutela judicial efectiva, el principio de razonabilidad por apartamiento de las probanzas de autos y de la normativa aplicable al caso" (conf. fs. 149 vuelta), tachando por ello de arbitraria la sentencia.

3. En este contexto, se advierte que las argumentaciones de la recurrente se limitan a enunciar cláusulas constitucionales sin hacerse cargo de las razones en que la alzada apoyó su decisión, y centrando su presentación en torno a la interpretación que el tribunal *ad quem* asignó a la normativa de carácter infraconstitucional aplicable al caso —referido al alcance de la ley n° 104—, materia que, por regla, resulta ajena a esta instancia recursiva extraordinaria.

De este modo, el recurso intentado representa una manifestación de disconformidad contra la interpretación que efectuó la Cámara respecto de las normas citadas, no evidenciando con su

exposición que el pronunciamiento atacado se hubiera apartado de las previsiones que el ordenamiento jurídico vigente suministra a los jueces para resolver los asuntos sometidos a su jurisdicción.

Así, el CMCABA omite establecer una adecuada correspondencia entre los derechos y garantías de rango constitucional que entiende afectados y el contenido de la sentencia recurrida, por lo que no es posible acreditar con éxito la concurrencia de un genuino caso constitucional (cfr. artículo 113, inciso 3, de la CCABA).

Por ello, entiendo aplicable *mutatis mutandis* la doctrina de la CSJN en lo concerniente a los fundamentos que deben expresar las quejas por recursos denegados —conf. Fallos: 287:237; 298:84; 302:183; 311:133 entre otros—.

4. Por último, más allá del acierto o error de las conclusiones a que arribó la Cámara, aquellas reposan sobre una razonable evaluación de los hechos y la interpretación de las normas que rigen el caso —materia propia de los tribunales de mérito—, constituyendo un acto jurisdiccional válido.

Siguiendo los lineamientos establecidos por la Corte Suprema de Justicia de la Nación, debe entenderse que “la doctrina de la arbitrariedad no tiene por objeto convertir a la Corte en un tribunal de tercera instancia ordinaria, sino que procura cubrir casos de carácter excepcional en los que graves deficiencias lógicas del razonamiento o una total ausencia de fundamento jurídico impidan considerar el pronunciamiento de los jueces ordinarios como una sentencia fundada en ley, con directa lesión a la garantía del debido proceso” (Fallos: 308:2351, 313:1054 entre otros).

De este modo, la tacha de arbitrariedad no persigue la corrección de fallos equivocados o que se consideran tales, sino que atiende sólo a los supuestos y desaciertos de gravedad extrema en que, a causa de ellos, quedan descalificados como actos judiciales (conf. Fallos: 235:654; 244:384; 248:129, 528 y 584; 294:376 entre otros).

5. En virtud de lo expuesto, y oído que fuera el Sr. Fiscal General a/c, voto por rechazar la queja interpuesta por el CMCABA.

**La jueza Alicia E. C. Ruiz dijo:**

1. Coincido con la solución que propone la señora jueza de trámite, Inés M. Weinberg, en el sentido de rechazar la queja que interpusiera el Consejo de la Magistratura de la CABA.

2. Como lo tengo dicho, es requisito necesario del recurso directo que contenga una crítica concreta, desarrollada y fundada del auto denegatorio del recurso de inconstitucionalidad ("Fantuzzi, José Roberto y otro s/ art. 57 bis —causa nº 665-CC/2000— s/ queja por denegación de recurso de inconstitucionalidad", expediente nº 865, resolución del 09 de abril de 2.001, entre otros). Este recaudo no se verifica en la causa.

3. El quejoso afirma que el auto denegatorio es dogmático y carece de sustento.

La lectura de la presentación directa permite advertir que las objeciones señaladas no fueron acompañadas de una exposición seria y fundada que las justifiquen o respalden. En efecto, las manifestaciones del Consejo no superan el nivel de una mera discrepancia.

En las condiciones indicadas, el escrito en análisis exhibe —tan solo— el dogmatismo y la generalidad que el impugnante atribuye al auto interlocutorio de la Cámara.

4. Por lo expuesto, voto por rechazar la queja del Consejo de la Magistratura.

**El juez José Osvaldo Casás dijo:**

**1.** Coincido con la solución que propician mis colegas Inés M. Weinberg y Alicia E. C. Ruiz, consistente en rechazar la presente queja por los motivos que a continuación se exponen.

**2.** En primer lugar, los planteos de la demandada dirigidos a cuestionar la resolución de la Cámara CAyT que *declaró desierto* su recurso con relación al agravio vinculado a la extemporaneidad de la demanda, solo trasuntan su discrepancia con esa decisión mas no logran demostrar que el tribunal *a quo* haya incurrido en arbitrariedad o en un injustificado rigor formal incompatible con su derecho de defensa. En especial, se advierte que la recurrente no esbozó ningún argumento para controvertir la afirmación de la Cámara en el sentido de que no existe plazo legal para iniciar la acción prevista en la ley n° 104.

**3.** Por otra parte, los restantes planteos enderezados a controvertir la condena a brindar determinada información tampoco pueden prosperar pues en el caso no se ha acreditado que la revisión reclamada ante esta instancia comprometa la aplicación o interpretación de normas de índole constitucional conforme exigen el art. 113, inc. 3, de la CCABA y el art. 27 de la ley nº 402.

En este sentido, las distintas objeciones formuladas por la demandada remiten, en rigor, a examinar cuestiones fácticas y de interpretación y aplicación de normas procesales infraconstitucionales, en especial, la ley n° 104 —en ejercicio de potestades que, por regla, le resultan privativas a los jueces de la causa— mas no logran exponer fundadamente que en el caso se haya incurrido en un desacierto de gravedad extrema a causa del cual el decisorio no pueda adquirir validez jurisdiccional.

En particular, en cuanto a la rendición de cuentas del empleo de las cajas chicas por parte del Consejo de la Magistratura y de los jueces del fuero Contencioso Administrativo y Tributario de la Ciudad, los agravios giran en torno al alcance del artículo 2, ley n° 104, sin que la recurrente haya logrado demostrar que la interpretación sistémica postulada por la Cámara, más allá de su acierto u error, no pueda derivarse del precepto normativo referido y del marco jurídico reseñado en la sentencia. A tal fin, para justificar la lectura que la demandada propone del art. 2 mencionado, no resulta suficiente la mera invocación del principio de razonabilidad, sin ninguna otra explicación que conecte ese principio con la información solicitada.

A su vez, los agravios relativos al acceso a la documentación vinculada a las locaciones de inmuebles tampoco logran demostrar la arbitrariedad de lo decidido en la medida en que no rebate el principal argumento de la Cámara para entender procedente el pedido de información, esto es, la absoluta falta de fundamento para negar el acceso a la misma. Además, la recurrente no ha controvertido el alcance dado por los jueces a la pretensión de la actora en este punto, quienes señalaron que aunque no correspondía ordenar una tarea de producción de datos sí resultaba imperativo permitir el acceso a la documentación mencionada.

Por lo expuesto, considero que la queja bajo examen debe ser rechazada.

**Así lo voto.**

**El juez Luis Francisco Lozano dijo:**

1. La Cámara fundó en el art. 2 de la ley 104, principalmente, la obligación del CM de brindar a la parte actora las rendiciones de caja chica requeridas. Descartó la interpretación del GCBA con arreglo a la cual la ley 104 limita el acceso a la información a aquellos datos que no constituyan el antecedente (base) de un acto administrativo. Dijo, partiendo de lo que entendió era una interpretación literal del art. 2 de la ley, que en "…el texto legal en examen[, se refiere al art. 2 de la ley 104,] '[s]e considera 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'" (cf. fs. 4vuelta), y que esa previsión "…no introduce una limitación a los supuestos contemplados en la primera parte de la norma, sino una aclaración a ellos. En su concepción, los casos enumerados en la segunda parte de la disposición analizada —documentos que sirvan de base a un acto administrativo, actas oficiales— son especies del género '*información en cualquier soporte que se encuentre en posesión o bajo control del órgano requerido*', mencionado en la primera parte del artículo citada" (cf. fs. 4vuelta, la cursiva corresponde al original).

Dicho ello, agregó que, aun cuando cupiere tomar por válida la interpretación del GCBA, correspondería igualmente al CM brindar la información requerida porque el requerimiento de fondos de caja chica da lugar a la formación de un "expediente". Expresamente la Cámara dijo que "…de acuerdo a lo previsto en el art. 5ª del Anexo II de la Resolución CM 97/2012, las adquisiciones de bienes o servicios instrumentadas a través del denominado régimen de caja chica especial '*tramitarán por expediente que se iniciará con un informe de la dependencia administrativa u órgano jurisdiccional requirente*'. Aun una interpretación como la que propugna la demandada —que prescinde del marco constitucional y de los instrumentos internacionales sobre derechos humanos previamente indicados y de la letra del artículo 2º de la ley 104— conduce a dar curso favorable al pedido del actor. En efecto, como se vio, las transacciones comprendidas en este régimen dan lugar a la formación de un expediente" (cf. fs. 112, la cursiva corresponde al original).

2. La CSJN, siguiendo la doctrina sentada por la Corte IDH respecto del art. 13 de la CADH, ha interpretado que "…el derecho a la libertad de pensamiento y de expresión[, previsto en el art. 13 inc. 1 de la CADH,] contempla la protección del derecho de acceso a la información bajo el control del Estado, el cual también contiene de

manera clara dos dimensiones, individual y social, del derecho a la libertad de pensamiento y de expresión, las cuales deben ser garantizadas por el Estado de forma simultánea' (Corte Interamericana de Derechos Humanos caso 'Claude Reyes y otros v. Chile', sentencia del 19 de septiembre de 2006, Serie C, 151, párr. 77)'" (cf. el cons. 7º de Fallos: 337:256).

La Corte IDH *in re* "Claude Reyes y otros Vs. Chile" señaló, entre otros, que "…el actuar del Estado debe encontrarse regido por los principio 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".

La autoridad de esa doctrina integra, por imperio del art. 31 de la Constitución Nacional, la ley suprema de la Nación. A su turno, el art. 10 de la CCBA adopta una actitud positiva en cuanto a la subordinación del orden jurídico local al derecho internacional convencional.

2.1. De las normas transcriptas surge que la publicidad es el principio que rige en materia de información.

No obstante ello puede, y en algunos casos debe, haber información sujeta a límites en cuanto a su difusión. Así lo asume, la CIDH cuando dice, en la lectura que la Corte IDH ha hecho de ella, que los estados pueden restringir el acceso información en los puestos previstos en el art. 13 inc. 2 de la CADH (cf. el punto 90 de la sentencia en Claude Reyes)

A su vez, el derecho podría verse restringido cuando el acceso a la información solicitada resulte contrario al interés público, por estar (por ejemplo) ese interés preservado por otra vía (v.g. un órgano cuyos titulares son elegidos de modo democrático al que se le haya acordado el control de la información de que se trate) resultando incompatible la divulgación de la información con la actividad del órgano de que se trate. En la CCBA encontramos varios ejemplos de órganos que controlan la gestión del estado. Así, las leyes que la reglamentan dotan a la Auditoría General y a la Sindicatura General de la competencia necesaria para recabar información de los distintos órganos del GCBA a fin de controlar su gestión; y está previsto que la Legislatura examine la ejecución presupuestaria (cf. la ley 70). Es decir que los representantes del pueblo y los órganos que ellos escogen examinan ordenadamente la gestión estatal.

Finalmente, puede directamente no haber un interés público en la difusión de la información por no estar ella vinculada a la "gestión pública" (cf. la Corte IDH *in re* "Claude Reyes y otros Vs. Chile").

Por lo demás, la CCBA prevé el derecho al acceso a la información en su art. 12.

2.2. Establecer estos límites entre una y otra categoría de información, la suministrable y la que no lo es, es competencia del Poder Legislativo (cf. el art. 80 inc. 1 de la CCBA). El inciso 2 del art. 13 de la CADH dice al respecto que "El ejercicio del derecho previsto en el inciso precedente no puede estar sujeto a previa censura sino a responsabilidades ulteriores, las que deben estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para asegurar:// a) El respeto a los derechos o a la reputación de los demás, o// b) La protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas".

Ello no supone absoluta discrecionalidad en el ejercicio de dicha atribución. Las restricciones, como en general las de todo derecho deben tener fundamento en finalidades legítimas y no exceder lo que esas finalidades justifiquen. La Corte IDH en "Claude Reyes y otros Vs. Chile" dijo al respecto que las restricciones para que sean válidas a la luz del art. 13 de al CADH deben: (i) "estar previamente fijadas por ley"; (ii) tener por objeto el interés general; (iii) responder a algún objetivo permitido por la Convención; y, (iv) ser razonables (cf. los puntos 89, 90 y 91 de la sentencia).

2.3. La Corte IDH sentó en ese precedente que en materia de acceso a la información rige el principio de "máxima divulgación" (cf. el punto 92 de la sentencia); y la regla con arreglo a al cual "[c]orresponde al Estado demostrar que al establecer restricciones al acceso a la información bajo su control ha cumplido con los anteriores requisitos[, se refiere a haber observado los límites a las restricciones *reseñados* supra]". Vuelvo sobre ambas ideas más adelante en este voto.

3. En nuestro caso, el Poder Legislativo ha reglamentado el derecho mediante la ley 104.

4. El art. 1 de la ley, cuyo título es "Derecho a la información", dice:

"Artículo 1º.- Derecho a la información

> Toda 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 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" (el subrayado no corresponde al original)

5. La norma coloca, en lo que aquí importa, al Poder Judicial como sujeto pasivo de los requerimientos informativos en aquello que hace al ejercicio de la función (actividad) administrativa (cf. las partes subrayadas). Esa información, la vinculada a la actividad administrativa, es la que el Legislador entendió que hace a la "gestión pública" y, por ende, existe un interés público en su divulgación.

6. ¿Cuándo se está frente al ejercicio de una actividad o función administrativa"? Cuando la actuación de que se trate queda sujeta a las reglas del decreto 1510/97, cuyo artículo primero dice: "Ámbito de aplicación. Las disposiciones de esta ley se aplicarán a la Administración pública centralizada, desconcentrada y descentralizada y a los órganos legislativo y judicial de la Ciudad de Buenos Aires, en ejercicio de función administrativa; también a los entes públicos no estatales en cuanto ejerzan potestades públicas otorgadas por leyes de la Ciudad de Buenos Aires" (nuevamente el subrayado no corresponde al original).

7. La interpretación que hace la Cámara del art. 2 de la ley 104 (cf. el punto 1, primer párrafo, de este voto) vacía, tal como señala el GCBA y opina el Fiscal General, de contenido a esas reglas. Puesto en otros términos, la lectura aislada que el *a quo* expresamente hace del art. 2 pone a esa norma en oposición al artículo 1 transcripto *supra*. Qué sentido tendría que el artículo 1 acote el ámbito de información que las personas tienen derecho a solicitar a aquella relativa al ejercicio de actividad administrativa del órgano de que se trate, si luego el artículo 2 extiende ese derecho a toda información que esté en poder del órgano, sin importar cuál sea su destino.

8. La interpretación de la ley que el GCBA viene propugnando, compartida por el juez de Cámara que votó en disidencia y, como dije, por el MPF, pone en armonía ambos preceptos legales.

8.1. El artículo 1 de la ley establece, en lo que al pleito ocupa, que el derecho a la información consiste en solicitar y recibir información completa, veraz, adecuada y oportuna de las ramas del estado, órganos y entes que allí se señalan, siempre que ella tenga por objeto el ejercicio de actividad (función) administrativa.

La primera oración del art. 2 de la ley se refiere, únicamente, al soporte o formato en que pueda estar guardada la información que debe ser "suministrada". Textualmente la norma dice:

> "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" (cf. el art. 2 de la ley 104).

La segunda oración de ese artículo define, en sintonía con lo previsto en el art. 1, qué se entiende información a los efectos de la ley diciendo que es "…cualquier tipo de documentación que sirva de base a un acto administrativo…". A esa documentación agrega las actas de reuniones oficiales, materia, esta segunda, que resulta ajena al presente pleito, razón por la cual no cabe ahondar en esa previsión.

8.2. Por su parte, el art. 3 inc. d de la ley excluye de la información susceptible de ser requerida aquella que no forma parte de un expediente. Textualmente el artículo dice: "No se suministra información://[…] 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" (el subrayado no pertenece al original).

8.3. El resultado que arrojan esas normas es el siguiente: la "información" que las personas tienen derecho a solicitar y a que les

sea suministrada es, en lo que aquí importa, la que esté agregada a un expediente (cualquiera sea su soporte) y que sirva de base a un acto administrativo, esto es, el resultado del ejercicio de la función administrativa. Ello, siempre que no venga vedado su suministro por alguna otra regla del art. 3 de la ley.

9. Cierto es que existen otros modos de reglamentar el derecho a la información. Compárese, por ejemplo, el alcance de "información pública" que determina el art. 3 inc. a) de la ley recientemente sancionada por el Congreso, el 16 de septiembre de 2016, con el que prevé el citado art. 2 de la ley 104; también véase las excepciones del art. 8 de dicho proyecto en contraposición a aquellas dispuestas por el art. 3 de la ley 104. De la lectura de tales artículos se verifica que se puede optar, por ejemplo, por un sistema que incluya ex ante más información pero que, por otra parte, posea más excepciones. Ello no es sino una cuestión que queda librada, como principio, al arbitrio del legislador, dentro de márgenes que imponen la Constitución Nacional, la local y los tratados internacionales, interpretados en este último caso por los tribunales internacionales a los que nuestro país se somete y la Corte Suprema de Justicia de la Nación.

10. La Cámara sostuvo que la interpretación del GCBA de la ley 104 pone a esa norma en oposición al derecho al acceso a la información pública garantizado, en su visión, por los arts. 1, 22, 41 y 42 de la CN, el IV de la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre, el 19.1 del PIDCyP, los arts. 1 y 12 inciso 2 de la CCBA y el art. 13.1 de la Convención de la ONU. Dijo que "[e]l principio de máxima divulgación[, que en su interpretación esas normas garantizan,] constituye una aplicación específica del principio *pro homine* al campo del derecho de acceso a la información pública y —como se dijo— sienta la presunción de que toda información es accesible, al tiempo que exige adoptar una interpretación limitativa de las restricciones a este derecho". Sobre esa base sostuvo que hay que evitar toda interpretación normativa que restrinja el universo de información al que las personas tienen derecho a acceder.

10.1. Ahora bien, una cosa es que existiendo más de una interpretación posible el juez adopte aquella que más derechos acuerda a la persona que peticionó la información; y otra, muy distinta, es adoptar una interpretación que prescinda del texto legal. La Cámara, por lo dicho más arriba, ha hecho esto segundo. El principio de "máxima divulgación", invocado por la Cámara, consiste, en palabras de la Corte IDH, en "…la presunción de que toda información es accesible, sujeto a un sistema restringido de excepciones" (cf. el punto

92 de la sentencia en la causa “Claude Reyes”, ya citada). Ante la ausencia de una restricción se presume, con arreglo a ese principio, que la información es pública. El principio no permite eliminar una restricción. Le permite al intérprete suponer (presumir) que la información requerida es pública cuando no hay una regla que establezca lo contrario.

10.2. Por lo demás, la forma en que resolvió el *a quo* impide, entre otros por prematuro, establecer si la interpretación de la ley 104 que viene sosteniendo el GCBA resulta contrario, o no, a la normas constitucionales invocadas por la Cámara. Ello así, porque ese control de constitucionalidad no puede venir dado en abstracto. Tiene que ser ejercido respecto de los derechos y garantías que el accionante sostiene le asisten; y todavía, a esta altura del pleito, no se sabe si las rendiciones de caja chicha solicitadas sirven, o no, de base a un acto administrativo. Es decir, fruto de cómo ha resuelto el pleito el *a quo*, no se sabe si la ley 104 le acuerda a la parte actora el derecho que ha fundado en esa normativa. Según el relato de la Cámara la parte actora ha fundado en esa ley la petición que dio inicio a estas actuaciones.

10.3. No hay que perder de vista que la acción que dio inicio a estas actuaciones, tal como la entendieron los jueces de mérito, fue la del “amparo” que prevé el art. 8 de la ley 104 (cf. fs. 1/vuelta y 2 de la sentencia de Cámara); acción que, a diferencia de la prevista en el art. 14 de la CCBA, no prevé la posibilidad de que los jueces decreten de oficio la inconstitucionalidad de las normas. Esa facultad en el amparo del art. 14 de la CCBA está acotada a la norma en que se funda el acto u omisión que se reputa manifiestamente arbitrario o ilegítimo; circunstancia explica su incorporación. Las partes en el pleito no se pueden ver sorprendidas por la declaración de inconstitucionalidad, dado que el debate tuvo que girar en derredor de la norma de que se trate, y la oposición con la constitución local o Nacional resultar evidente, por ser el acto impugnado manifiestamente ilegitimo. En cambio, la acción del art. 8 de la ley 104 no requiere para su procedencia una negativa manifiestamente ilegitima por parte del órgano, rama del estado o ente al que se le requirió la información.

11. Un párrafo aparte merece el fundamento de la Cámara con arreglo al cual aun en la interpretación de la ley 104 del GCBA corresponde al CM entregar la información solicitada porque el

requerimiento de fondos de caja chica da lugar a la formación de un "expediente" (cf. la Res. del CM nº 97/2012, ver el punto 2 segundo párrafo de este voto).

Que la información obre en un expediente no significa que constituya el antecedente (base) para la emisión de un acto administrativo. Puede ocurrir, como no, que el expediente esté sujeto a las reglas del decrete 1510/97, culminando su tramitación con el dictado de un acto administrativo o varios. Empero eso es algo que corresponde a los jueces de mérito determinar, puesto que de ello, entre otros, va a depender la procedencia de la acción.

En resumen, corresponde devolver las actuaciones con el objeto de que, por intermedio de otros jueces, se analice si la "…documentación relativa al uso de las cajas chicas…" no se encontraba —como sostiene la parte recurrente— fuera del ámbito del derecho que acuerda a las personas la ley 104, como así también la procedencia de los restantes agravios formulados ante la Cámara que hayan quedado sin respuesta por el modo en que resolvió la cuestión el *a quo*. Saber que la información obra en un expediente no basta a los fines indicados. Hay que determinar si esa información constituye la base de un acto administrativo. A esta altura, vale señalar que aunque no cabe exigir al requirente que manifieste el propósito que lo anima a hacer su pedido, ni el destino que dará a la información, sí, en cambio, que ella está dentro de la categoría fijada por la ley.

12. La Cámara al resolver respecto al requerimiento relativo a la provisión del nombre de los propietarios y locadores de los inmuebles alquilados para su uso por el CM y el Poder Judicial de la CABA incurre en una evidente contradicción, que impide también tener a la sentencia recurrida como un acto válido en este punto.

Por un lado, el *a quo* dice que tiene razón el CM en cuanto sostiene que no estaba, con arreglo a lo previsto en la tercera oración del art. 2° de ley 104 (transcripto en el punto 8 de este voto), obligado a compilar la información requerida (cf. fs. 8vuelta). Según relata el pedido había consistido en confeccionar un "informe" "…sobre el canon locativo de cada uno de los edificios que utiliza el Poder Judicial de la Ciudad y el CMCABA, la evolución de su precio en los últimos cuatro años, el nombre de los propietarios de esos inmuebles y sus locadores" (cf. fs. 1 y 8 de la sentencia de Cámara). Empero, inmediatamente después señala que es infundada la decisión del CM de no brindarle a la parte actora acceso a la documentación requerida, afirmando que "…ninguna de las dos partes de la relación contractual puede aspirar al secreto ni sentirse afectada porque se conozca la existencia del vínculo" (cf. fs. 8vuelta), y confirma la decisión de la primera instancia que había ordenado al CM "informar" "…los propietarios y locadores

de los inmuebles alquilados como se solicitaba en la requisitoria…" (cf. fs. 98 y 117vuelta). Así las cosas, la Cámara manda confeccionar el informe (o por lo menos un parte de él) que sostuvo previamente el actor no tenía derecho a requerir.

Tampoco la sentencia en este punto se sostiene si se interpretara que lo que ordenó fue mostrar los contratos de alquiler, puesto que en ese supuesto habría ordenado brindar una información que no había sido requerida al órgano demandado. Ahí no estaríamos frente a una fundamentación contradictoria, sino ante un exceso jurisdiccional.

13. Según se ve, estamos frente a una situación paradójica. Por una parte, la ley 104 no observa las pautas de la doctrina fijada por el precedente "Claude Reyes" y los publicados en Fallos: 337:256; 335:2393, entre otros. Bien cabe suponer que ello obedece a la época en que aquella ley fue sancionada (19 de noviembre de 1998). En aquel entonces, la norma tenía una concepción de avanzada. La Nación emitió su primer norma, el decreto 1172 en diciembre de 2003. El pronunciamiento *in re* "Claude Reyes" es del 19 de septiembre de 2006.

El recorrido anterior y el que hizo la Cámara *a quo* muestra que la ley ha quedado desactualizada. Aun así, no permite la interpretación que viene recurrida. Ello produce un efecto complejo. Como dije más arriba, el mecanismo adoptado por la ley 104 para resguardar algunas informaciones tiene superposición con las previsiones del art. 13 punto 2 de la CADH, pero no es idéntico ni parte de la misma definición de información pública. Como consideración de índole general, tanto si la insuficiencia de la ley frente a lo que dispone la Convención obliga a prescindir de ella, como si no existe ley y debe hacerse operativo el comentado art. 13, cabe suponer que las excepciones que el punto 2 de dicho artículo posibilita al legislador pueden ser directamente aplicadas por la Administración. Ello así, porque en la medida en que el universo de lo que debe ser suministrado queda definido por el tratado sin que medie ley fijando uno mayor, ese universo es el que el tratado obliga y no uno mayor. Por lo demás, las excepciones previstas resguardan, en alguna medida, derechos de terceros que no podrían ser desconocidos sin incurrir en incumplimiento de la misma Convención.

El pronunciamiento del órgano administrativo requerido (el CM) que tenemos, y dio inicio a estas actuaciones, se fundó en la ley 104.

Por otro lado, no habría sido natural que hubiera encontrado sustento en otra norma, puesto que, conforme quedó dicho más arriba, en esa ley se había fundado la petición del requirente, por un lado; y a la Administración, como principio, no le viene dada la competencia para omitir la aplicación de la ley por estimarla en oposición a la CN, a un tratado o a la CCBA.

En suma, no tenemos un pronunciamiento del CM ajustado a los parámetros que ha fijado la evolución jurisprudencial reseñada *supra.*

Ciertamente, más allá de la aplicación de la ley 104, la información puede ser pedida nuevamente por la misma persona o por otras, y si debe ser suministrada con arreglo a la jurisprudencia, deberá serlo.

Esto, sumado a la conveniencia de que la información que debe ser suministrada llegue a su destinatario en un tiempo útil, torna aconsejable proceder en dos pasos. Primeramente, los jueces de mérito han de expedirse acerca del deber de la parte demandada a la luz de la ley 104 en la interpretación fijada aquí. Si dicha norma no obliga a dar la información requerida, pero, ello se ve como probable en el marco de la doctrina sentada *in re* “Claude Reyes”, se dará ocasión al Consejo de la Magistratura de expedirse acerca de las excepciones que podrían emerger de lo que dispone el art. 13 punto 2 de la CADH. De este modo, se dará oportunidad a la accionada de ejercer sus competencias teniendo precisión acerca del régimen aplicable.

Por ello, y de conformidad con lo dictaminado por el Fiscal General, voto por: hacer lugar a la queja y al recurso de inconstitucionalidad; revocar la sentencia recurrida; y, devolver las actuaciones para que, por intermedio de otros jueces, se dicte un nuevo pronunciamiento con arreglo a la doctrina aquí sentada.

Por ello, emitido el dictamen del Fiscal General, por mayoría,

**el Tribunal Superior de Justicia**
**resuelve:**

**1. Rechazar** la queja interpuesta por el Consejo de la Magistratura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

**2. Mandar** que se registre, se notifique y, oportunamente, se devuelva al Tribunal remitente.

La jueza Ana Maria Conde no suscribe la resolución por estar en uso de licencia.

**Expte. nº 12832/15**