



Poder Judicial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Expte. N° 8279/0: “DESPLATS, GUSTAVO MARIA CONTRA GCBA SOBRE AMPARO (ART. 14 C.C.A.B.A.)”

///Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 6 de abril de 2004.-

Y VISTOS: el recurso de apelación deducido a fs. 224/26 vta. por la actora contra la sentencia de fs. 220/23 vta. ; y,

CONSIDERANDO:

1. Que el actor inició acción de amparo a efectos de que se declare la nulidad e inconstitucionalidad de la Asamblea de Cierre del Área Barrial Caballito del CGP N°6, y se intime al Gobierno de la Ciudad a fijar una nueva convocatoria, a los mismos fines y efectos. Ello por cuanto, consideró que el procedimiento realizado con respecto a la votación de prioridades y elección de consejeros de área barrial del presupuesto participativo afectó gravemente derechos y garantías de rango constitucional, en particular el artículo 37 de la Constitución nacional y los artículos 11 y 62 de la CCABA, a la vez que contradijo lo estipulado en el Reglamento del Presupuesto Participativo y sus instructivos complementarios (fs. 1/31).

Asimismo, requirió el dictado de una medida cautelar dirigida a obtener la suspensión de los efectos de la asamblea impugnada, en tanto entendió que su aplicación inmediata le generaría graves e irreparables daños y también a todos los vecinos del barrio de Caballito.

2. Que a fs. 220/23 luce la sentencia de la Sra. Jueza de primera instancia, que rechazó la acción intentada, sin imposición de costas.

Para así decidir, entendió en base a la normativa aplicable al caso, *“que no se advierte claramente en la presente causa cuál es el perjuicio concreto que le produjo a la actora el desarrollo del Plenario de Cierre del Ciclo de Asambleas Barriales, en la medida que si bien solicita la nulidad no manifiesta en su escrito cuál o cuáles fueron las propuestas que se vio impedido de formular o qué otras personas se habrían visto impedidas de participar omitiendo señalar al respecto los presuntos responsables de tales conductas”* (fs. 221 vta.).

Estimó que en cuanto al planteo referido a la imposibilidad de incorporar el listado de socios del Club Ferrocarril Oeste al padrón de asistentes al plenario, la actora no acreditó cuál es la legitimación que lo habilita a presentarse en estos autos en nombre de dichos socios. Sobre el particular puntualizó que tampoco demostró contar con autorización para representarlos, ni acompañó un listado de los que no pudieron ser agregados al padrón.

Por último señaló que medió una deficiente actividad probatoria de la apelante, que debió justificar sus afirmaciones pero sin embargo no logró formar convicción acerca de los hechos invocados como fundamento de su pretensión. Así, concluyó en que no *“se advierte, ni se acreditó en autos que la Administración haya actuado de manera arbitraria o ilegítima en el desarrollo del Plenario de Cierre de la Asamblea Barrial (...), con respecto a los planteos efectuados por la aquí actora”*.

3. Que contra lo así decidido se alzó la actora (fs. 224/26 vta.).

Se agravia en primer término pues considera que en la sentencia de grado no se tomó en cuenta lo argumentado en el escrito de inicio y en la oportunidad de contestar el traslado del informe del G.C.B.A., en cuanto a los perjuicios que le acarrearón las conductas impugnadas. Sobre el punto detalla que se avasalló su derecho constitucional a *poder ser elegido*, garantizado por las normas constitucionales que protegen el pleno ejercicio de los derechos políticos. Sostiene, asimismo, que *“las autoridades del CGP N°6”* mediante *“ruines maniobras”* impidieron *“que el principal grupo de personas que apoyaba mis intenciones de ser reelecto ‘Consejero Barrial’ pudiera concurrir y expresar libremente su voluntad”*.

Cuestiona que la *a quo* argumente que el actor *“pretendió representar a los socios del ‘club Ferrocarril Oeste’ ”*, cuando sólo se limitó –afirma- a procurar que, como los integrantes de otras instituciones, *“fueran incorporados a los listados de votantes”*. Destaca que nunca pretendió presentarse en nombre de los socios del Club Ferrocarril Oeste, *“ni menos aún actuar como apoderado de sus miembros”*. Señala que según consta en autos *“el dicente incorporó al listado de habilitados a votar en la Asamblea impugnada, sin ningún inconveniente, a miembros de la ‘Parroquia del Buen Pastor’, la ‘Asociación Sabattini’, y de la ‘Murga Los Colifas de Caballito’ ”*.

Estima *“absolutamente llamativo que no se haya considerado ninguna prueba aportada por [esa] parte”*, entre las que destaca tres declaraciones testimoniales ante escribano público, ofrecimiento de testigos y diversa documentación atinente al caso.

Señala que la jueza de grado *“consideró únicamente los endeble argumentos de la parte demandada”* que no obstante las intimaciones que se le cursaran *“no aportó prueba alguna que refutara los fundamentos vertidos por [esa] parte, apoyados por numerosa prueba”*.

Resalta que la sentencia en crisis *“omitió totalmente referirse a los puntos 3.2 ‘Irregularidades anteriores a la Asamblea de Cierre de fecha 10/06/03’ y al punto 3.4 ‘Irregularidades en el Plenario de fecha 10/06/03’ ”* y relaciona tal omisión con el hecho que los *“irregulares actos denunciados, apoyados por las declaraciones testimoniales agregadas, demuestran indudablemente que los Sres. Sborra y Muñoz actuaron de manera coordinada para menoscabar ... las posibilidades del aquí actor de ser reelecto, al impedir a*



Poder Judicial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

los vecinos de caballito participar, de acuerdo a lo legislado, en la Asamblea de Cierre del Presupuesto Participativo del Área Caballito del C.G.P. N°6”.

4. Corrido el debido traslado de los fundamentos del recurso de la actora, la Procuración General de la Ciudad no efectuó presentación alguna.

A su turno la Sra. Fiscal de Cámara estimó que los agravios desplegados por la actora no alcanzan para modificar lo resuelto por la señora juez de primera instancia (fs. 236/37).

5. Que en uso de las facultades acordadas por el artículo 29 del rito el Tribunal decidió como medida para mejor proveer librar oficio por Secretaría a la Secretaría de Descentralización y Participación Ciudadana del G.C.B.A. a efectos de solicitarle la remisión del padrón de personas habilitadas para votar en el Plenario de Cierre del Área Barrial N° 1 (Av. Rivadavia, Río de Janeiro, Ángel Gallardo y Martín de Gainza) del CGP N°6, que tuviera lugar el día 10 de junio de 2003 en la Escuela “Pte. Urriburu”-sita en la Avenida Ángel Gallardo 246-, utilizado en la elección, con aclaración de si se trata de vecinos residentes, o ciudadanos que trabajan en la zona o desarrollan en ella su actividad de interés; las actas de escrutinio de la elección, con indicación de cantidad de sufragantes y cantidad de votos obtenidos por cada candidato; las urnas utilizadas en el comicio; las boletas completadas en forma manuscrita por los votantes, con las que se emitieron los sufragios y toda otra documentación relativa a la elección que obre en su poder (fs. 239/vta.).

Asimismo se solicitó información sobre si algún otro integrante del Consejo Provisorio del Plan de Presupuesto Participativo -además del actor- o veedor u observador de organizaciones no gubernamentales presenció el desarrollo del plenario y la elección, identificándolo en caso afirmativo, y si estuvo prevista la posibilidad de acreditar fiscales.

Por último, se dispuso recibir declaración a tres de los testigos propuestos por la actora, lo que tuvo lugar conforme las actas obrantes a fs. 250/vta., 251/vta. y 252/vta.

Luego, la actora formuló diversas consideraciones en relación a la documentación remitida por la demandada (fs. 261/78 vta.), de las que se corrió traslado a la demandada (fs. 279 y 285), que contestó a fs. 287/312.

6. Que esta Sala ya ha señalado que la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires constituye una pieza jurídica que se distingue en el universo federal de la República por definir a las instituciones de la Ciudad de Buenos Aires en su artículo 1° como una *democracia participativa* (Expte. N° 240: “COMERCIO DE MADERAS S.A. Y DENALI S.A. CONTRA GCBA SOBRE AMPARO [ART. 14 C.C.A.B.A.]”, resuelto el 8 de noviembre de 2001).

Consecuentemente con ello, la Ciudad *“promueve la remoción de los obstáculos de cualquier orden”* que impidan *“la efectiva participación en la vida política,*

económica o social de la comunidad” (art. 11, *in fine*). Se trata de un *principio de participación* que impregna todo el articulado de la Constitución local.

En la materia específica del presupuesto de la Ciudad, el artículo 52 de la CCABA establece su *carácter participativo*, a la vez que difiere al legislador la tarea de *“fijar los procedimientos de consulta sobre las prioridades de asignación de recursos”*. En esa línea, la ley de Sistemas de Gestión, Administración Financiera y Control del Sector Público de la Ciudad garantiza en su artículo 9 la participación de la población en la elaboración y seguimiento del Presupuesto Anual, del Programa General de Gobierno y del Plan de Inversiones Públicas del Gobierno de la Ciudad a través de foros temáticos y zonales, y prevé la articulación a esos efectos de los mecanismos que surjan de la Ley de Presupuesto Participativo.

Por otra parte, dispone que los sistemas establecidos y regulados por esa ley y toda norma que se dicte en consecuencia *“tendrán en consideración”* las prioridades de asignación de recursos elaboradas por instancias de participación de la población (artículo 10), y que esta última comprende el proceso de elaboración y *“seguimiento”* del presupuesto (art. 29).

El 14 de septiembre de 2002, por resolución 99 del Secretario de Descentralización y Participación Ciudadana, se creó el Consejo Provisorio del Plan de Presupuesto Participativo, integrado por funcionarios del G.C.B.A., representantes de organizaciones no gubernamentales y los consejeros elegidos por los vecinos en cada uno de los foros barriales. Entre sus funciones se cuentan, determinar las prioridades de asignación de los recursos públicos, asegurar la transparencia del proceso participativo y contribuir a formular términos de referencia y procedimientos adecuados para la superación metodológica del Plan de Presupuesto Participativo (fs. 51/4).

Por último, a fs. 202/207 luce el reglamento por el cual se detallan las instancias procedimentales del presupuesto participativo.

7. Que sentado lo expuesto corresponde expedirse respecto al agravio relacionado con la falta de incorporación al padrón correspondiente al Plenario de Cierre del listado de socios del Club Ferrocarril Oeste.

Sobre el punto adviértase que, en la materia, el artículo 9 de la ley 70 *“garantiza la participación de la población ... a través de foros temáticos y zonales”*. En esa línea el Reglamento del Presupuesto Participativo (fs. 202/07 vta.) establece que *“la participación de los ciudadanos en el PP es de carácter directa y voluntaria y privilegia el espacio local y de proximidad”* por lo que contempla *“ciclos de asambleas barriales con sus correspondientes comisiones temáticas”* (art. 4.2).

Se adscribe así a la tendencia por la cual se considera al espacio local –por su cercanía con el vecino- como un ámbito muy adecuado para las experiencias participativas, así como para las reformas e innovaciones de determinadas políticas públicas,



Poder Judicial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

considerándolo un “*permanente laboratorio democrático*” (en este sentido RODRÍGUEZ ARANA, JAIME, “El espacio local”, Buenos Aires, *Lexis Nexis JA*, 2001 - IV, p. 1316).

Es con esa intención que se han definido cincuenta y un *áreas barriales* (fs. 206 vta./207 vta.) en las que se debaten las respectivas prioridades presupuestarias y se elige –por cada una de ellas- un *consejero barrial* titular y un suplente (arts. 4.3 y 4.3.4.3). Se privilegia de este modo el conocimiento de la zona por parte de sus habitantes y su interés por las inversiones que el estado desarrollará en el área de su residencia o actividad.

Así, el artículo 4.3.4.1 del reglamento del PP dispone que se encuentran habilitados para votar en el *plenario de cierre*, oportunidad en que –tras un proceso previo- se votan las prioridades del *área barrial* y se elige a su *consejero* titular y suplente, “*todos aquellos participantes que, habiéndose registrado previamente, **residan, trabajen o desarrollen su actividad de interés** en el área barrial correspondiente a la Asamblea*” (fs. 204 vta.).

Luego, conforme lo resuelto en el Consejo Provisorio del PP (fs. 77/8) e informado mediante instructivo del Coordinador General del PP (ver fs. 76 y fs. 208/11) se precisaron los requisitos a presentar para inscribirse en el padrón, y se detalló para el caso de personas que *desarrollen actividad de interés en el Área Barrial*, que debían presentar “*constancia extendida por la entidad en la que desarrolla dicha actividad*” (fs. 76 y fs. 208). Asimismo se hizo saber que “*en todos los casos (...) se acreditará a los interesados en el domicilio del CGP hasta tres horas antes del inicio del Plenario de Cierre del Ciclo de Asambleas Barriales*”, en tanto que, “*la última etapa de acreditación se llevará a cabo durante la hora anterior al inicio del Plenario de Cierre, en el mismo lugar de su realización; exclusivamente para los vecinos cuyo domicilio real –dentro de los límites del Área Barrial- figure en el DNI*” (fs. 76 y 208).

De este modo, y en sintonía con la declamada necesidad de privilegiar *el espacio local* y la *proximidad*, se legitima para votar las prioridades presupuestarias de la zona y elegir a sus representantes ante el Consejo del Presupuesto Participativo a quienes, de un modo u otro realizan actividades en ella: sus residentes, quienes tienen allí el asiento de sus tareas laborales y aquellos que desarrollan actividades *de interés* en el área barrial a través de una entidad de la zona.

Sentado lo expuesto, y sin perjuicio de las consideraciones vertidas por la *a quo* en relación a la legitimación que sobre el particular investiría el actor, no se advierte en lo actuado sobre el punto por la administración *ilegalidad* o *arbitrariedad manifiesta* alguna. Es que, como quedara señalado, podrían participar del Plenario de Cierre las personas que *desarrollen su actividad de interés* en la zona, de lo cual debía expedir constancia la entidad en que tal actividad se cumpliera.

En consecuencia, salta a la vista que la indiscriminada presentación del *padrón de socios* del Club Ferrocarril Oeste no se condice con el espíritu ni con la letra de la mentada disposición reglamentaria (art. 4.3.4.1, fs. 204 vta.). Es que, la sola condición de socio del Club Ferrocarril Oeste no acredita *per se* que se *desarrolle una actividad de interés* en la zona en los términos que prevé el reglamento. Por el contrario, la incorporación *in totum* de un listado de más de cinco mil quinientas personas (ver fs. 74, 86, 137/41 y 193/95), sin que conste que *desarrollan alguna actividad de interés* en la zona –o cumplan las otras condiciones exigidas para participar en el plenario- desvirtuaría el carácter que se ha pretendido asignarle a las *asambleas barriales*, esto es el debate entre vecinos y personas que tienen un interés *real y concreto* en la determinación de la asignaciones presupuestarias del área barrial. No resulta verosímil que *todos* los socios de Ferrocarril Oeste desarrollen allí *actividades de interés* en los términos que requiere la norma.

En este sentido, y a título ilustrativo, obsérvese el tenor de la nota –acompañada por la actora- dirigida al Centro de Gestión y Participación N°6, firmada por el Cura Párroco de la Parroquia Buen Pastor por la que detalla un listado de personas, respecto de las que aclara “*que son miembros de [su] comunidad parroquial, y desarrollan en ésta tareas de desarrollo y promoción humana*” (fs. 174, el resaltado nos pertenece).

No puede soslayarse que el presupuesto participativo –a la vez que el resto de los mecanismos previstos en la Constitución de la Ciudad- presupone la existencia de un nuevo tipo de ciudadano, activo, participante, crítico, que se diferencia del ciudadano tradicional, aquel que sólo se afirma mediante demandas aisladas o que apenas ejerce su ciudadanía en ocasión del voto o por medio de revueltas aisladas e impotentes (en este sentido, GENRO, TARSO, “El Presupuesto Participativo y la Democracia”, en GENRO, TARSO y DE SOUZA, URIBATAN, *Presupuesto Participativo – La experiencia de Porto Alegre*, Buenos Aires, Eudeba, 1998, p. 21).

En los términos reseñados, el rechazo de la pretensión de incorporar al listado de participantes del plenario de cierre el padrón completo de socios del Club Ferrocarril Oeste efectuada minutos antes de la expiración del plazo respectivo, no resulta en modo alguno viciado de *arbitrariedad* o *ilegalidad*.

8. Que se agravia asimismo el actor por la ausencia de tratamiento en la sentencia de grado de los planteos que efectuara en los apartados III.2 y III.4 de su demanda –y por ende de la prueba que ofreciera al respecto-, relativos respectivamente a irregularidades que habrían acaecido antes y durante el plenario de cierre del 10 de junio de 2003.

El actor menciona como *irregularidades previas* al plenario de cierre del 10 de junio de 2003;

a) el frustrado desarrollo del encuentro entre los funcionarios de las áreas centrales del GCBA con los vecinos del CGP N°6 el día 13 de mayo de 2003, a raíz del



Poder Judicial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

cambio de sede dispuesto a último momento por –a juicio del actor- el “*olvido de las autoridades (...) de contactarse con la Directora de la Escuela Comercial N°19 para gestionar la disponibilidad de su ámbito físico*” (fs. 3 vta. y fs. 63);

b) la extemporánea determinación -el 28 de mayo- de la fecha y lugar del plenario de cierre para el 10 de junio en la Escuela Pte. Uriburu, sita en Av. Angel Gallardo 246. Sobre el particular el actor destacó que se rechazó un ofrecimiento del Club Ferrocarril Oeste para el uso de su sede, y que el Consejo Provisorio del PP “*solicitó a las autoridades del CGP N°6 que aceptaran la propuesta*” de dicha entidad. Agregó asimismo que se puede observar “*en el plano del área barrial [que] dicho establecimiento se encuentra en el límite mismo [del área barrial] y en la zona menos densamente poblada*”.

En primer lugar, corresponde señalar respecto de las cuestiones que se habrían suscitado en relación a la reunión del 13 de mayo de 2003, que si bien tal encuentro se enmarcó en el proceso de discusión y elaboración de las prioridades presupuestarias del área barrial, no se observa cuál es la relación concreta que guardaría con el objeto de la acción incoada, esto es, la declaración de “*nulidad e inconstitucionalidad de la Asamblea de Cierre [del 10 de junio de 2003], del Área Barrial Caballito de CGP N°6*”, más allá de ilustrar respecto a la impericia organizativa que –a juicio del actor- demostraron las autoridades de la Unidad Ejecutora Local del PP a lo largo del procedimiento.

Sentado ello, y en relación al lugar donde se celebró el plenario de cierre, cabe ante todo señalar que, conforme lo prescribe el artículo 6.3.1 del Reglamento del Presupuesto Participativo, es función de la Unidad Ejecutora Local, entre otras, “*determinar el lugar de funcionamiento de las Asambleas Barriales de cada Área Barrial, así como también de las Comisiones Temáticas*” (ver fs. 206).

Por otra parte, de la observación del plano del área barrial arrimado por la actora (fs. 90), se desprende que si bien resulta cierto que el lugar escogido se encuentra sobre el límite del área barrial, también lo es que la sede que ha sugerido el actor –el Club Ferrocarril Oeste- *también se encuentra sobre el límite*, pero en el linde opuesto de la zona.

Finalmente, sin perjuicio de que la actora no ha incorporado al expediente elementos de prueba que demuestren que existió un plazo para la determinación de los lugares de realización de las respectivas asambleas barriales, lo cierto y concreto es que – conforme lo afirma a fs. 5- la sede y fecha del plenario de cierre del área barrial en cuestión quedaron fijados con casi quince días de anticipación (ver también nota de invitación emitida por el CGP 6, acompañada por la actora, de fecha 27 de mayo), lapso que *a priori* no parece incompatible con una adecuada difusión del evento.

De este modo, las manifestaciones vertidas por el actor en relación a las deficiencias del lugar escogido para la realización del Plenario de Cierre, más allá de su

acierto o error conforme al subjetivo prisma con que se observen, no revisten por sí solas de una entidad objetiva para acceder a su pretensión.

9. Que en el apartado III.4 de la demanda –cuya falta de tratamiento en la sentencia en crisis aquí se cuestiona - el actor afirmó que “*el desarrollo de la Asamblea estuvo plagado de faltas e irregularidades reglamentarias*” (fs. 7 vta.), tales como alteraciones del orden del día, la suspensión de la inscripción de vecinos en el padrón, falta de explicación del sistema de votación, distribución de boletas ya confeccionadas con los datos de un candidato, presencia de personas que sufragaban varias veces con diferentes documentos, vecinos que pese a haberse acreditado no figuraban en el padrón al momento de votar y urnas que registraron más boletas que cantidad de vecinos sufragantes.

Ahora bien, en ocasión de debatirse el texto del artículo 52 de la Constitución de la Ciudad, diversos convencionales constituyentes hicieron referencia como antecedente a la experiencia de *presupuesto participativo* desarrollada en la ciudad brasileña de Porto Alegre (cfme. *Convención Constituyente de la Ciudad de Buenos Aires - Versiones taquigráficas y textos sancionados*, Edición en CD-rom compilada, ordenada y sistematizada por la Dirección General de Taquígrafos de la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires, 2002). Esta mención se reitera en la *Introducción* del Reglamento del Presupuesto Participativo que se lleva adelante en nuestra Ciudad (ver fs. 202 vta.).

Tales alusiones permiten abreviar en las características de aquella experiencia a fin de interpretar los alcances de este novedoso instituto de democracia participativa. Así se ha definido al *presupuesto participativo* como una “*esfera pública no estatal*” en la que la sociedad puede controlar a la administración (cfme. ODIR, ALBERTO TONOLIER, *Orçamento participativo: análise de uma experiência concreta*, www.worldbank.org), y se aclaró que “*no es ni un movimiento social ni una organización estatal. En realidad es una institución de un nuevo espacio público en el cual los ciudadanos, organizados y movilizados por entidades de la sociedad civil, se reúnen con el gobierno municipal para debatir y ejercer influencia sobre las decisiones en materia de asuntos públicos*” (UTZIG, JOSÉ EDUARDO, *El presupuesto participativo en Porto Alegre: análisis basado en el principio de legitimidad democrática y el criterio de desempeño gubernamental*, www.worldbank.org/participation/spanish).

De allí que se señale al *principio de autorregulación* como caracterizador del instituto. Esto es, en el marco del Consejo del PP –sin la tutela del Ejecutivo o el Legislativo- se discuten y deciden los aspectos que hacen a la reglamentación y el desarrollo de todo el proceso (DE SOUZA, URIBATAN, “La experiencia de Porto Alegre”, en GENRO, TARSO y DE SOUZA, URIBATAN, *Presupuesto Participativo – La experiencia de Porto Alegre*, Buenos Aires, Eudeba, 1998, p. 57).

Si bien el artículo 52 de la CCABA remite a una ley –aún no sancionada por la Legislatura- que deberá “*fijar los procedimientos de consulta sobre las prioridades de asignación de recursos*”, el Reglamento vigente del PP establece como uno de sus principios



Poder Judicial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

“la autonomía y pluralidad de los mecanismos de participación” a la vez que la *“flexibilidad de los procedimientos”* (artículo 2, incisos 2.6 y 2.7, fs. 203 vta.). En dicha línea, se establece asimismo que son funciones del Consejo Provisorio del PP –entre otras-, coordinar el presupuesto participativo, y dictar y modificar su reglamento (art. 6.1.1, fs. 205 vta.).

Puntualizado lo que antecede, no resulta posible soslayar que si bien se cuestiona en el presente la conducta de determinados agentes de la administración el objeto de la demanda incoada radica en la declaración de *“nulidad e inconstitucionalidad de la Asamblea de Cierre [del] Área Barrial Caballito de[l] CGP N°6”* (fs. 1 vta.). Esto es, no se persigue privar de sus efectos a una decisión de la administración, sino a la del conjunto de vecinos reunidos en el plenario de cierre del área barrial Caballito que tuviera lugar el 10 de junio ppdo., en el marco de un *espacio público no estatal* como el que genera el instituto en cuestión, caracterizado *a priori* por la presencia de fuertes rasgos de autonomía frente al poder central del Estado.

Por tal razón deben extremarse los recaudos para que, en principio, las eventuales controversias que pudieran generarse en el ámbito de este novedoso procedimiento encuentren una adecuada composición en el seno de las instancias de dicho espacio.

Obsérvese al respecto que la cuestión aquí planteada por el actor fue tratada en dos reuniones del Consejo Provisorio del PP conforme surge de las actas agregadas a fs. 197/201. Así, el 19 de junio del 2003 el Consejero Desplats planteó que *“en la asamblea de cierre referida hubo una actitud poco transparente por parte del personal asignado a la tarea de registrar a los vecinos habilitados para votar”* (fs. 200), frente a lo cual no se aceptó *“en principio la solicitud de impugnación ... dado que no presenta elementos pertinentes”* y se ofreció *“continuar analizando el caso y fundamentalmente poder acceder a información más clara, menos ambigua en las posibilidades de interpretación”* (fs. 201).

Luego, el 26 de junio, se aclaró que *“dado que el consejero Desplats inició las gestiones respecto a la solicitud de impugnación ante la Jefatura de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, la respuesta a su solicitud [debe ser] a través de una cédula librada por la Jefatura de Gobierno ..., [y] deberá seguir el trámite por dicha vía”*; y se sometió la cuestión a votación no aceptándose la solicitud de impugnación *“por amplia mayoría”*. Como *“argumentos decisivos”* se detallaron: *“el inicio del trámite por otra vía [que] los inhibe en este caso de expedirse al respecto, los argumentos originales que dieron lugar a la solicitud de Desplats expuestos en la reunión anterior resultan poco claros y poco serios como para considerar el tratamiento aún por ‘vía de excepción’, además no figura en el orden del día”*. A continuación se dejó constancia de que *“a pesar del resultado de la votación muchos consejeros lamentan lo que sucede en el CGP 6 y consideran que si el*

Consejero Desplats hubiera realizado las acciones correctamente y con transparencia se podrían haber tomado medidas beneficiosas para todos, opinan que ‘el Director del CGP 6 no procede correctamente pero Desplats se manejó mal’ (fs. 197).

En ese estado, en que sus planteos fueron rechazados en el ámbito del Consejo del Presupuesto Participativo por argumentos formales y sin adentrarse en el análisis de los hechos, el actor dedujo el 30 de junio de 2003 la presente demanda de amparo (fs. 1/31).

10. Que sentado ello, corresponde abocarse al análisis de las irregularidades denunciadas por el actor a la luz de las constancias obrantes en el expediente. Sobre el punto, cabe señalar que de los elementos requeridos como medida para mejor proveer a la Secretaría de Descentralización (fs. 293/vta.) sólo se remitieron los padrones utilizados en la elección de Plenario de Cierre y el acta de escrutinio respectiva, aclarando el titular del CGP N°6 que *“todo el material que obra en [su] poder es el proporcionado”* pues ante la falta de instrucciones de la superioridad al respecto y la falta de espacio físico, las urnas y boletas utilizadas *“fueron destruidas”*.

En relación al padrón, el citado funcionario expresó que el *“Reglamento para Cierre de Asambleas Barriales, bastante ambiguo por cierto, daba opción para que el padrón de que se trata pudiese ser modificado durante la hora anterior al inicio del Plenario que nos ocupa, debiéndose confeccionar con estos datos más los que hubiere registrados, el Padrón Definitivo”*. Agregó que *“dentro de nuestras posibilidades debió tenerse especialmente en cuenta la gran cantidad de personas que se hicieron presentes, la transparencia que debía imperar en el Cierre, el asiento de datos que debió realizarse hasta último momento sin contar con personal afectado a esta actividad y sin instrucciones precisas sobre el particular. No obstante se trató de efectuar un acto acorde a las circunstancias”* (fs. 5/vta. de las actuaciones reservadas conforme lo ordenado a fs. 254).

Ahora bien, al contestar el traslado conferido la actora señaló en relación al padrón remitido que sobre 848 inscripciones, el 39 % (330 inscriptos) no contiene dirección, el 20 % (167 inscriptos) declararon domicilios fuera del área, el 14 % (117 inscriptos) *“se anotaron con direcciones que llamativamente se repiten”*, el 8 % (69 inscriptos) dieron como domicilios parques, plazas y direcciones inexistentes o incompletas, destacando por último que *“llamativamente, [22] inscriptos, en orden alfabético, tienen direcciones consecutivas, la mayoría de ellas inexistentes”* (fs. 278/vta.).

Al respecto la Dirección del CGP N° 6 sólo expresó que *“todo este análisis no resulta a la vista útil para impugnar a los vecinos participantes, pues el reglamento permitía que, todo vecino podía votar si pertenecía a una Asociación Vecinal, ONG, o como vecino, estuviera o no su domicilio dentro del área Barrial, asimismo cualquier organización participante podía dar su domicilio a fin de poder incorporar y hacer participar a sus integrantes”* (fs. 310) –el resaltado nos pertenece-.



Poder Judicial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Sentado lo expuesto, corresponde en primer término poner de resalto que sorprenden las expresiones del Director del CGP N°6 transcriptas precedentemente, por cuanto difieren sustancialmente de las disposiciones del artículo 4.3.4.1. del Reglamento del Presupuesto Participativo y con lo resuelto en el Consejo Provisorio del PP (fs. 77/8) e informado mediante instructivo del Coordinador General del PP (ver fs. 76 y fs. 208/11) respecto a cuáles eran los requisitos que debían reunirse para poder inscribirse en el padrón (ver lo ya detallado en el considerando 7). Esto revela un grave desconocimiento de la reglamentación vigente en la materia, y de las características y finalidades del instituto.

11. Que tras la observación del padrón remitido por la autoridad administrativa resulta posible señalar:

a) Que la falta de indicación de los domicilios en una importante porción de los inscriptos (39 % según la actora, lo que no fue refutado por la demandada) conspira contra la posibilidad de determinar si tales personas efectivamente se encontraban habilitadas para participar de la Asamblea de Cierre en los términos previstos por el Reglamento y el instructivo aprobado por el Consejo Provisorio del PP ya referidos.

b) Que similar observación cabe efectuar respecto a los inscriptos que registran domicilios fuera de la zona (20 % del padrón según la actora, lo que no fue refutado por la demandada), habida cuenta que no se ha consignado en el padrón si tal circunstancia obedece a que trabajan en el área o desarrollan en ella su *actividad de interés*, así como tampoco se ha remitido la documentación que pudiese avalar tales situaciones (esto es, como prevé el instructivo agregado por la propia demandada a fs. 208, recibos de sueldo ó contrato de trabajo ó inscripción en la AFIP, ó constancia extendida por la entidad en la que se desarrollan actividades).

c) Que la omisión en consignar el número de documento nacional de identidad –o equivalente- en el padrón dificulta la correcta identificación de los vecinos, conspira contra cualquier indagación posterior y resta transparencia al proceso.

d) Que se detectan situaciones que objetivamente revelarían la presencia de serias irregularidades. Así, un número importante de inscriptos denunció como su domicilio parques, plazas y direcciones inexistentes o incompletas (sesenta y nueve inscriptos -un 8 % del padrón según la actora-, lo que no fue refutado por la demandada).

Sin embargo, respecto a esta circunstancia es menester resaltar que la propia actora es responsable de cuarenta y tres de los sesenta y nueve inscriptos en estas condiciones. Así, obsérvese que a fs. 180/vta. el accionante expresó que “*el día del comicio, 10 de junio ppdo., presenté en forma personal la acreditación de el (sic) padrón de habilitados para votar de la ‘Asociación Sabattini’, de la ‘Iglesia de Buen Pastor’ y de la murga ‘Los Colifas de Caballito’, sin haber tenido ningún tipo de impedimentos*” y

acompañó en tal oportunidad copias de las notas de las citadas entidades (ver fs. 174/79). De la lectura de tales piezas surge que la murga “*Los colifas de Caballito*” incorporó al padrón de votación a treinta y ocho personas que dieron como domicilio la Plaza Giordano Bruno, sita en la intersección de las calles Neuquén y Giordano Bruno (fs. 175/78); en tanto que la “*Asociación de bochas Amadeo Sabattini*”, con domicilio en Felipe Vallese y Colpayo, hizo lo propio con seis personas, cinco de las cuales figuran inscriptas en el padrón cuestionado con dicho domicilio.

En función de lo expuesto, la actora no podía desconocer la situación de estas cuarenta y tres personas –válidamente inscriptas en función de lo dispuesto por el Reglamento del PP-, por lo que el hecho de que las señale como ejemplo de las “*anormalidades*” que denuncia (fs. 278 vta.), constituye –en el mejor de los casos- una grosera falta de atención en el estudio de las constancias del legajo.

e) Que una circunstancia similar se registra en relación a las veintidós personas cuyos domicilios estarían ubicados –en orden alfabético- entre el 693 y el 714 de la calle Aranguren (quince de los cuales, resultan numeración inexistente) –ver punto e) fs. 278 vta.-. Es que, los nombres de estos veintidós inscriptos se corresponden con los de las personas que el cura párroco de la Parroquia Buen Pastor incluyó al padrón electoral pues “*desarrollan en [aquella], tareas de desarrollo y promoción humana*” (contrastar fs. 174 y 274). Como quedara expuesto en el apartado “d” de este considerando, la nota firmada por el religioso de mención fue presentada *por el propio actor* el día 10 de junio de 2003 ante las autoridades el coordinador local del presupuesto participativo (en igual sentido, ver también declaración testimonial de fs. 250/vta.).

Una vez más, el actor señala como “*anormalidades*” –que en este caso califica también de “*llamativas*”- a circunstancias que ningún óbice merecen desde el punto de vista reglamentario –exceptuada, claro está, la situación de los domicilios inexistentes- y que fueron producto de sus propios actos.

Ahora bien, ¿cómo debe interpretar esta situación el tribunal? ¿Cómo un intento deliberado de inducirlo a error o cómo una “*llamativa*” falta de seriedad de la parte actora en la valoración de ciertas constancias del expediente? La ausencia de otros elementos de convicción conduce - por aplicación del proverbial principio de la duda - a inclinarse por la segunda opción.

12. Que las circunstancias apuntadas en los apartados “a”, “b” y “c” del considerando precedente, aunadas a las irregularidades que describieron los testigos cuyas deposiciones obran a fs. 250/52 vta. y a las deficientes explicaciones brindadas por el titular del CGP N°6, permiten concluir con un razonable grado de certeza que el Plenario de Cierre se realizó al margen de las disposiciones reglamentarias vigentes y sin un nivel de transparencia acorde al grado de importancia que los convencionales de 1996 asignaron a los diversos mecanismos de participación en el texto constitucional.



Poder Judicial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Es que, no resultan atendibles las consideraciones vertidas por la autoridad administrativa encargada de la confección del padrón, enderezadas en una primera ocasión a señalar la ambigüedad de las disposiciones reglamentarias, la gran cantidad de personas que se hizo presente, y que el asiento de datos que debió realizarse hasta último momento sin contar con personal afectado a tal actividad (fs. 5 de las actuaciones reservadas conforme lo dispuesto a fs. 254); y en una segunda oportunidad a sostener que el reglamento dice lo que no dice (fs. 310).

Ello es así, pues por un lado el reglamento y los instructivos emitidos por el Consejo del Presupuesto Participativo resultan muy claros en cuanto a quiénes se encuentran habilitados para participar en el plenario de cierre; y, por el otro, la falta de consignación del domicilio y número de documento de identidad sumada a la ausencia de elementos que respalden la inclusión en el padrón de ciudadanos domiciliados fuera del área barrial en cuestión, impide determinar si más de un cincuenta por ciento de los vecinos empadronados se encontraban efectivamente habilitados para hacerlo. Tal deficiencia no puede resultar admisible so pretexto de una sobrecarga de tareas sobre el personal involucrado.

De este modo, las falencias detectadas en el padrón exceden el umbral de lo que razonablemente podrían constituir errores incurridos en el marco de una tarea desempeñada con apremios temporales y materiales, y torna procedente la anulación de la Asamblea de Cierre del Área Barrial “Caballito” del CGP N° 6, que tuviera lugar el día 10 de junio de 2003.

13. Que habida cuenta que el mandato de los consejeros barriales electos en el plenario de cierre cuestionado aún no ha finalizado, deberá realizarse una nueva asamblea – de conformidad con las normas vigentes-, con el objeto de proceder a la designación de los representantes del Área Barrial “Caballito” del CGP N°6 ante el Consejo del Presupuesto Participativo que culminarán el lapso de mandato restante.

Corresponde aclarar, por otra parte, que las prioridades barriales de asignación presupuestaria votadas en dicha ocasión se encuentran en una situación diferente, toda vez que el día 20 de noviembre de 2003 la Legislatura de la Ciudad sancionó la ley 1194 (BOCBA N° 1850 del 5 de enero de 2004), por la que aprobó el presupuesto de la administración del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires para el ejercicio 2004-03-30, en el que presumiblemente se encuentran incorporadas las prioridades votadas por los vecinos en el marco del procedimiento del presupuesto participativo. De este modo, resulta materialmente carente de un interés práctico reiterar su tratamiento en una nueva asamblea.

Por los argumentos expuestos, y habiendo dictaminado la Sra. Fiscal de Cámara, **SE RESUELVE: I.** Revocar la sentencia apelada y hacer lugar a la acción de amparo deducida, ordenando al Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires que, dentro del plazo

de treinta días celebre una nueva Asamblea del Área Barrial N°1 –Caballito- del CGP N°6 a los fines de elegir a los consejeros barriales respectivos, para lo cual deberá efectuar una nueva convocatoria publicitada en debida forma y antelación de conformidad con la reglamentación vigente. Con costas en ambas instancias a la demandada (art. 62 CCAyT). **II.** Encomendar a la Defensoría del Pueblo de la Ciudad la supervisión de lo ordenado, a tal fin líbrese oficio por Secretaría. Con costas en ambas instancias a la demandada (art. 62 CCAyT).

El Dr. Esteban Centanaro no suscribe la presente por hallarse en uso de licencia (art. 2.9 RIPJCABA).

Regístrese, notifíquese –a la mencionada funcionaria en su despacho- y devuélvase.