

VISTO la acusación realizada por la Sala Acusadora al Señor Jefe de Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires Aníbal Ibarra por la causal de mal desempeño en ejercicio de sus funciones, y

CONSIDERANDO,

La plataforma fáctica del caso.

1) En mayo del año 2000, Aníbal Ibarra fue elegido Jefe de Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires con la fórmula Ibarra–Felgueras, impulsada por la “Alianza”, por el período que iba desde el 6 de agosto de ese año y hasta el 10 de diciembre de 2003.

En el año 2003 se convocó a elecciones porteñas para elegir Jefe de Gobierno, y en esa oportunidad se presenta “Fuerza Porteña” con la fórmula Ibarra–Telerman, en la búsqueda de la reelección de Ibarra. Así, en las elecciones del 24 de agosto de 2003 pierde en primera vuelta. Luego, por imperativo constitucional, se convoca a segunda vuelta electoral, para el día 14 de septiembre de 2003, donde logra su reelección para el período que comenzaba el 10 de diciembre de 2003.

El 30 de Diciembre de 2004 a horas de la noche, alrededor de las 22:50, por los medios masivos de comunicación comienza a rodar una noticia: “incendio en un boliche de once”. Con el transcurrir de las horas la noticia cobra magnitud al igual que el evento. Un recital que se daba en el Local Bailable llamado “República Cromagnon” (local bailable clase “C”) que se ubicaba en Bartolomé Mitre 3060, era el escenario de la catástrofe

Como producto de un elemento de pirotecnia que impacto en el techo que estaba cubierto por “media sombra” y espuma de poliuretano, se produjo un principio de incendio, que produjo grandes emanaciones de humo extremadamente tóxico (ácido cianhídrico, monóxido de carbono, óxido de nitrógeno y vapores de isocianato).

Aquel lugar estaba habilitado para el ingreso de 1038 personas y se calcula que al menos habrían ingresado en él más de 3000.

Este desastre tuvo como saldo ciento noventa y cuatro muertos, y cientos de víctimas sobrevivientes que aún tiene secuelas físicas y psicológicas de aquella tragedia.

El argumento del “golpe de Estado institucional”.

2) Que sostener que la realización de un juicio de responsabilidad política en el marco establecido por la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires implica un “golpe institucional”, encierra una profunda contradicción, por cuanto, los “golpes” (que generalmente son de Estado) implican el arribo al poder mediante el escarnio de las instituciones, y a la vez, el funcionamiento de las instituciones fortalece al sistema democrático más allá de los circunstanciales nombres que ocupen los cargos.

A lo largo de nuestra historia, golpes de Estado hemos tenido y muchos, pero nunca a través de hacer cumplir la Constitución sino por medio de la violencia y el terror. Sostener la existencia de un “golpe”, porque se ponen en marcha mecanismos institucionales con el objeto de dilucidar la responsabilidad política de los gobernantes, es negar la existencia misma de la democracia en donde la voz del Pueblo es, sin lugar a dudas, su esencia constitutiva.¹

Si el presente juicio de responsabilidad política fuera un “*golpe institucional*”, los fiscales serían unos “*acusadores golpistas*”, la Sala Juzgadora sería un “*tribunal golpista*”, el Presidente del Sala sería un “*Presidente golpista*”, y lo que es peor aún, el acusado hubiera consentido con su participación un “*proceso golpista*”. Tamaño absurdo no puede ser sostenido sin caer en un peligroso desprecio por la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires, máxime cuando el acusado fue uno de los Convencionales Constituyentes que en el año 1996, votó afirmativamente la incorporación del instituto del juicio político.

La falacia argumental que denota la calificación de un juicio de responsabilidad política como un golpe institucional, queda evidenciada en la medida que -dentro de la misma lógica de razonamiento- como argumento opuesto se podría sostener que la evitable muerte de 194

¹ Ver Gil Domínguez, Andrés, “La democracia participativa en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y la tragedia de República Cromagnon”, La Ley 16 de febrero de 2005.

personas debido al incumplimiento del Jefe de Gobierno de sus obligaciones constitucionales sería equiparable al terrorismo de Estado.

La destitución de un Jefe de Gobierno no genera ninguna ruptura institucional, puesto que durante la suspensión del funcionario acusado, dicho cargo fue ejercido por el Vicejefe de Gobierno -quien fue electo en la misma fórmula y bajo el mismo programa de gobierno- sin que esto significara una mengua en la institucionalidad de la Ciudad de Buenos Aires. De esta manera, ante la destitución, la asunción del Vicejefe de Gobierno no solo salda constitucionalmente la acefalía que produce dicha resolución, sino que garantiza la continuidad de una gestión dentro de los términos constitucionales previstos para el mandato.

3) Que el peligroso argumento de asimilar el desarrollo del presente juicio político con el denominado "Proceso de Reorganización Nacional", implica una desmesurada e irracional utilización de una de las páginas más oscuras y dolorosas de nuestra historia. Todos los que creemos en el sistema democrático y luchamos diariamente por su vigencia, debemos tener suma precaución al momento de calificar el desarrollo de este proceso y la resolución final que se adopte.

4) Que en el derecho comparado, el juicio político promovido oportunamente contra Fernando Collor de Mello, constituye un valioso antecedente de la remoción de un Jefe de Gobierno, al cual se le atribuyó -entre otros cargos- no haber evitado que sus dependientes directos -a quienes él había designado- hubieran desarrollado un entramado de corrupción en el seno de la administración pública.

En dicho proceso, el acusado (al igual que Anibal Ibarra) utilizó como argumento de defensa que había sido víctima de "una persecución sin precedentes en los anales del mundo civilizado", que "fueron fuerzas retrógradas que no quieren la modernización ni la democracia las que armaron el golpe", que había sido condenado "por anticipado, por viejos golpistas de izquierda y viejos resentidos de derecha", en un proceso que había sido un "inédito abuso de los extremistas empedernidos", donde el derecho de defensa "fue notoriamente cercenado, en una arbitrariedad sin paralelos en nuestra historia política"².

Sin embargo, más allá de las afirmaciones apocalípticas y de las acusaciones sobre golpismo, lo cierto es que el juicio político a Fernando Collor de Mello, revitalizó la institucionalidad del Estado brasileiro y consolidó el funcionamiento del sistema democrático.

El respeto por las garantías del debido proceso.

5) Que aunque el juicio de remoción sea considerado político y por lo tanto diferente de los procesos criminales; que exista un cierto grado de discreción en la apreciación de la causal de mal desempeño mediante una típica expresión indeterminada; que no se requiera la ley penal previa para especificar todas y cada una de las posibles hipótesis de mal desempeño y que el proceso sea sustanciado por un organismo eminentemente político, esto no significa que en el desarrollo de la causa pueda tolerarse la ausencia de las garantías del debido proceso y de la defensa en juicio ni que se admita arbitrariedad alguna en la acreditación de los hechos configurativos del mal desempeño. La discrecionalidad puede darse en la valoración de la conducta, pero no en los hechos ni en los actos que se imputan al sometido a proceso, pues éstos deben ser delimitados precisamente en la acusación y probados ante el Tribunal de Juzgamiento para que den por producida la causal de remoción.

6) Que la Corte Suprema de Justicia en la causa "Nicosia",³ expresó que la subsunción de los hechos en las causales constitucionales de destitución por juicio de responsabilidad política y la apreciación de la prueba de las acciones u omisiones que habrían motivado la acusación y la puesta en funcionamiento del proceso, constituyen ámbitos reservados por la Constitución Nacional al exclusivo y definitivo juicio del Tribunal de Enjuiciamiento, no siendo revisable judicialmente; pero los recaudos constitucionales que hacen a las formas que debe seguir el enjuiciamiento, a las condiciones en las cuales es concedido el poder de juzgar, y especialmente lo que concierne al derecho de defensa -que le es inherente e inviolable-, sí constituye materia de revisión judicial.

7) Que la subsunción del supuesto de hecho que genera el juicio de responsabilidad política a la causal abierta de mal desempeño está sometida a la discrecionalidad del órgano juzgador. El límite a dicha facultad -como interdicción de cualquier forma de arbitrariedad- está constituido por la observancia de la garantía a la tutela judicial efectiva.

8) Que aún cuando no se emplearan aquellos términos que hacen *judicial* el proceso de remoción por responsabilidad política, el principio de razonabilidad, las garantías del artículo 18 de la Constitución, los artículos 8 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, exigen la preservación de aquellas garantías debido a que la pena implica la destitución en sí misma y la

² Ver Diario Página/12, jueves 31 de diciembre de 1992.

³ Ver CSJN Fallos 316:2940.

sanción puede aparejar la inhabilitación del funcionario removido. Por este motivo, dentro de los aspectos específicamente jurídicos que deben ser tenidos en cuenta en un proceso de remoción por responsabilidad política, se encuentran el respeto del derecho de defensa en juicio del acusado, el principio de congruencia mediante el cual el tribunal debe limitarse únicamente a aceptar o rechazar los cargos concretamente formulados en la acusación y el carácter fundado de la decisión que finalmente se adopte.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos en el “*Caso del Tribunal Constitucional (Aguirre Roca, Rey Terry y Revoredo vs. Perú)*”, precisó algunos conceptos respecto del contenido del derecho de defensa en los procesos de remoción por responsabilidad política. En este sentido, destacó que la autoridad a cargo del proceso de destitución debe conducirse imparcialmente en el procedimiento establecido para el efecto y permitir el derecho de defensa. Sostuvo que la garantía del tribunal independiente e imparcial, no se conculcaba en la medida que aquéllos que oportunamente ejercieron el cargo de acusador se inhibieran de resolver posteriormente la destitución. Afirmó que la garantía del debido proceso legal se vulneraba cuando el derecho de defensa no estaba debidamente protegido y se restringía la participación del acusado en el proceso, a saber: a) cuando se lo convocaba a declarar por un hecho distinto del que motivó la acusación lo cual impedía el ejercicio del derecho al descargo y acceso a la prueba, b) en la medida que no contara con un plazo suficiente para la preparación de la defensa, c) la imposibilidad de reinterrogar a los testigos de cargo y producir la prueba de defensa.

9) Que en la tramitación del juicio por responsabilidad política ante la Sala Juzgadora, el acusado pudo participar sin ninguna clase de obstáculos formales o sustanciales en todas las audiencias del plenario, ofrecer y producir toda clase de prueba, interrogar a los testigos de cargo, contar con asistencia letrada con participación directa en el plenario (a diferencia de los fiscales que no contaron con dicha facultad) y alegar por su absolución por sí y por intermedio de sus letrados sin ninguna clase de interdicciones.

10) Que el cargo imputado al acusado fue el de mal desempeño en ejercicio de sus funciones por las políticas diseñadas y dirigidas por el Jefe de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires respecto de: a) la política de habilitación, verificación y control de las actividades comerciales, en general desde el año 2000, y en particular, la de los locales bailables clase “C” y lo referido a recitales y espectáculos masivos, b) la política de previsión, coordinación y respuesta ante las emergencias en la Ciudad de Buenos Aires, en general, y lo realizado con motivo de la tragedia del 30 de diciembre de 2004 en el local “República de Cromagnon”, en particular. Dicha imputación de responsabilidad política, fue realizada por la Sala Acusadora y debatida ante el pleno de la Sala Juzgadora, en cumplimiento de los principios de congruencia, bilateralidad y razonabilidad.

Que tanto el dictamen de mayoría como el de minoría producidos por la Sala Acusadora, contienen una idéntica estructuración fáctico-sustancial del cargo de mal desempeño atribuido a Anibal Ibarra, y sólo presentan una diferencia formal o de estilo que no constituyen un óbice al pleno ejercicio del derecho de defensa.

11) Que el artículo 94 de la CCABA, a diferencia de lo que establece el artículo 123 de la CCABA, no prevé expresamente que si durante la tramitación del juicio de responsabilidad política los legisladores concluyen con su mandato, éstos continuarán en el ejercicio de sus funciones hasta que concluya el proceso.

Esta opción lexical-normativa no puede asimilarse a una laguna que deba ser subsanada por la interpretación constitucional analógica, por cuanto trasunta una voluntad diferenciada del Convencional Constituyente de 1996, respecto de dos órganos constitucionales distintos facultados para enjuiciar a sujetos constitucionales distintos.

El artículo 93 de la CCABA, establece una Sala Juzgadora integrada plenamente por representantes directos del Pueblo (a diferencia de lo que sucede con el Jurado de Enjuiciamiento), en donde prevalece -a la hora de ejercer la función de juzgar- la legitimidad política real y actual sobre la representación política pretérita. Esto no atenta contra la garantía del juez natural, en la medida en que dicha garantía no alude a la persona física del juez (órgano-individuo), sino al “tribunal” u “órgano judicial” (órgano institución) y que el derecho judicial de la Corte Suprema ha sostenido que ésta no se viola cuando nuevos jueces entran a integrar un tribunal que está conociendo una causa, a raíz de la ampliación del número de sus miembros.⁴

En el ámbito normativo de la organización del Poder, solamente se pueden ejercer las facultades, prerrogativas y garantías expresamente acordadas por las normas constitucionales sin que puedan realizarse interpretaciones extensivas o analógicas de las mismas. El juicio de responsabilidad política promovido contra un Jefe de Gobierno, está orientado a evaluar su conducta en ejercicio del cargo, no constituye un proceso en donde se ventilan actos que atañen a su biografía particular o que no se relacionan con el cargo que ocupa, y por este motivo, se aplica

⁴ Ver Bidart Campos, Germán J., Tratado Elemental de Derecho Constitucional Argentino Tomo II-A, pág. 43, Ediar, Argentina, 2003.

el principio de legalidad que rige respecto de los órganos de Poder y no el que surge del artículo 19 de la Constitución argentina.

12) Que si bien el derecho judicial ha señalado que el rechazo de pruebas ineficaces o inconducentes no dañan el derecho de defensa ni son inconstitucionales⁵, la prueba que fuera oportunamente rechazada por la Sala Acusadora, pudo ser presentada y producida en el debate ante la Sala Juzgadora, con lo cual no existe en este punto ninguna violación al debido proceso.

13) Que en el marco del desarrollo del juicio de responsabilidad política contra Anibal Ibarra se han respetado las garantías del debido proceso y del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva respecto de su persona. Sin embargo se observó por parte del acusado, **un reprochable abuso de derecho**, por cuanto tal como surge de la prueba testimonial producida por Suarez Campesano en la Sesión del día 25 de enero de 2006, quedó demostrado que Anibal Ibarra se reunió en su domicilio constituido con personas que estaban en relación de dependencia con el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires y que eran testigos de cargos con la finalidad de instruirlos respecto de su testimonio a efectos de verse favorecido mas allá de la verdad material que los mismos pudieran aportar.

En la sesión mencionada se produjo la siguiente testimonial:

Sr. Rebot.- Con otros inspectores o con alguna otra persona. ¿Habló con alguien sobre lo que iba a declarar hoy?

Sr. Suárez Campesano.- Sí. Tuve una reunión con la defensa por cuanto quería saber de qué se trataba esta convocatoria.

Sr. Rebot.- ¿Qué quiere decir con “la defensa”? ¿Se refiere a los abogados de la defensa?

Sr. Suárez Campesano.- Con los abogados de la defensa.

Sr. Rebot.- ¿Usted se entrevistó, antes de venir acá, con los abogados de la defensa?

Sr. Suárez Campesano.- Sí.

Sr. Rebot.- ¿Esto fue requerido por los abogados de la defensa o fue iniciativa de su parte?

Sr. Suárez Campesano.- Fue una orden de la superioridad...

Sr. Rebot.- ¿Quién le ordenó entrevistarse con los abogados de la defensa?

Sr. Suárez Campesano.- Mi superiora.

Sr. Rebot.- ¿Se habló acerca del criterio a seguir ante los diferentes tipos de respuesta? ¿Nos puede explicar qué quiere decir la referencia que está en sus anotaciones personales –las que trajo aquí, y le entregó al doctor Maier–: “Ojo con la pregunta sobre si estaba para clausurar”?

Sr. Rebot.- Nos puede explicar por qué anotó eso de “Ojo con la pregunta...”.

Sr. Suárez Campesano.- Perdón, pero la parte que está subrayada corresponde a mi abogada.

Sr. Rebot.- ¿La parte subrayada la marcó el abogado?

Sr. Suárez Campesano.- La que está marcada en fosforescente, sí. De acuerdo con lo que yo le estaba comentando, hizo una interpretación...

Sr. Rebot.- Entonces, ¿la parte subrayada con resaltados naranja corresponde al abogado Castejón, con quien usted se entrevistó?

Sr. Suárez Campesano.- Sí. Me refiero al momento del sumario, no al presente.

Sr. Rebot.- ¿Usted ya lo había escrito y el abogado vio este escrito?

Sr. Suárez Campesano.- Sobre lo que yo iba relatando, mi abogada me corrigió, interpretó eso y lo escribió. No es que me corrigió como para que yo dijera eso. No consta en ningún lado. Fue una interpretación particular.

⁵ Ver Bidart Campos, Germán J., op. cit. 4, pág. 57.

Sr. Rebot.- Además de los abogados de la defensa del doctor Ibarra, ¿usted habló con algún otro profesional sobre la declaración del día de hoy?

Sr. Suárez Campesano.- Con Marta Cali.

Sr. Rebot.- De esa reunión, ¿me puede decir quiénes estaban presentes?

Sr. Suárez Campesano.- Marcela Velazco, Paula Trunzo, Luis Cogo, otra inspectora que no sé el nombre y Marcó del Pont.

Sr. Rebot.- Me interesa saber si en esa reunión estaba presente algún funcionario de gobierno o si estaba presente el Jefe de Gobierno.

Sr. Suárez Campesano.- Después llegó Aníbal Ibarra.

- Manifestaciones en la sala.

Sr. Rebot.- ¿Estuvo presente en esa reunión Aníbal Ibarra? ¿Quién más estaba presente?

- Manifestaciones en la sala.

Sr. Presidente (Maier).- Silencio, por favor.

Sr. Suárez Campesano.- Nadie más. También estaba la secretaria que nos atendió en la recepción, pero que no participó de la reunión.

Sr. Rebot.- ¿El doctor Ibarra habló en la reunión?

Sr. Suárez Campesano.- Sí. Se presentó y nos hizo presentar a cada uno de nosotros. Habló con cada uno, al igual que el doctor, sobre las dudas que teníamos.

Sr. Rebot.- Me gustaría conocer la fecha aproximada de esa reunión y el horario en que se realizó.

Sr. Suárez Campesano.- El lunes.

Sr. Rebot.- ¿Qué lunes?

Sr. Suárez Campesano.- Este último lunes, al mediodía.

Sr. Rebot.- ¿O sea antes de ayer?

Sr. Suárez Campesano.- Antes de ayer".

14) Que más allá de la adopción de la Sala Juzgadora de decisiones de naturaleza incidental, en donde procedió la posibilidad de abstenerse al momento de resolver, el artículo 94 de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires establece un mandato constitucional concreto a los miembros de la Sala Juzgadora -cuando resuelvan respecto de la responsabilidad política del funcionario sometido a proceso- que se circunscribe taxativamente a dos posibilidades: destitución o absolución del acusado. Por lo tanto, no procede en este ámbito la abstención, la cual constituiría un incumplimiento de obligaciones impuestas por la Constitución a quienes integran la Sala Juzgadora.

Los mandatos enjuiciados.

15) Que la responsabilidad política de los gobernantes configura uno de los elementos estructurales de un Estado constitucional de derecho, por cuanto no puede existir ninguna forma de irresponsabilidad política frente al cuerpo electoral y a sus representantes que funcione como un *bill de impunidad*.

La evaluación de la responsabilidad política se expresa de dos formas diferentes. Aquella en donde se analiza la gestión desarrollada por un gobierno en el marco de un abanico de opciones constitucionalmente disponibles, y que se viabiliza mediante las elecciones periódicas y el mecanismo de democracia participativa como la revocatoria de mandato (artículo 67 de la CCABA). Aquella que responde a la verificación de una casual de responsabilidad que se atribuye como consecuencia del incumplimiento de obligaciones constitucionales (vgr. el pleno ejercicio del poder de policía) y que se instrumentaliza mediante el mecanismo del juicio de responsabilidad política (artículo 97 de la CCABA).

Si existiere alguna institución jurídica, que mediante la forma de la cosa juzgada política impidiese la evaluación institucional de la responsabilidad política de un funcionario, en virtud de haber obtenido una mayoría electoral coyuntural; ésta tendría que aplicarse exclusivamente a los supuestos en donde lo que se debate, es el desarrollo de políticas públicas en un marco discrecional de opciones constitucionales, pero nunca sería oponible al juzgamiento de supuestos de hecho vinculados al cumplimiento de obligaciones constitucionales que hacen a la plena vigencia del sistema de derechos.

Dentro del marco conceptual expuesto, cabe agregar que el núcleo esencial del contenido fáctico acusatorio, se sitúa temporalmente en el período de transición entre el primer y el segundo período de gestión de Aníbal Ibarra, puesto que si bien había resultado reelecto todavía no había asumido el segundo mandato. De seguirse con el razonamiento de la presencia de la cosa juzgada política, se arribaría a la absurda conclusión de que durante este lapso un Jefe de Gobierno no podría ser sometido a proceso de remoción bajo ninguna clase de circunstancias.

Lo expuesto se profundiza cuando se está frente a una persona, que desde el año 2000, ejerce ininterrumpidamente el cargo de Jefe de Gobierno, que lleva adelante una determinada política que se concatena y renueva de forma continua bajo una misma lógica de antecedentes. Idéntica línea argumental expuso el abogado defensor de Anibal Ibarra en la Sesión del día 28 de febrero de 2006, cuando en su alegato sostuvo que las políticas desarrolladas con posterioridad a la tragedia de Cromagnon durante el año 2005, eran parte de un mismo Gobierno basándose en el principio de continuidad política- institucional y en la identidad de la gestión.

Una elección popular podrá legitimar a un Gobierno respecto de la adopción de decisiones políticas que se presentan como opciones disponibles por la legalidad constitucional, pero nunca podrá oponerse la voluntad de la mayoría como una prerrogativa de impunidad frente a una tragedia. En estos casos, si los representantes del Pueblo lo disponen, los gobernantes deben rendir cuentas de su desempeño ante los órganos previstos por la Constitución, y mediante los mecanismos establecidos con anterioridad por el Poder Constituyente, tiene que demostrar que cumplieron con todas sus obligaciones con la diligente responsabilidad política que las circunstancias le exigían.

El juicio de responsabilidad política.

16) Que existen diversas clases de responsabilidad. La civil y penal que se sustancian en el campo jurisdiccional. La política que se enmarca en el ámbito de la legitimación del ejercicio del poder. La social o colectiva que compete a una parte o a la totalidad de una comunidad ante procesos históricos o sucesos determinados, en donde por acción u omisión algunos o todos tuvieron alguna participación; esta clase de responsabilidad obliga a un necesario replanteo que impida que idénticos hechos se repitan en el futuro.

17) Que el artículo 92 de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires, establece como facultad de la Legislatura destituir al Gobernador mediante el mecanismo institucional del juicio político fundado en la causal de mal desempeño o comisión de delito en el ejercicio de sus funciones o comisión de delitos comunes.

18) Que el juicio de responsabilidad política es un procedimiento constitucional que tiene por objeto evaluar la responsabilidad política de determinados funcionarios para resolver respecto de la conveniencia de su continuidad en el desempeño de un determinado puesto de gobierno, en base a cargos que se formulen vinculados a su actuación y al mantenimiento de las condiciones de idoneidad requeridas para ejercerlo adecuadamente.⁶

Su finalidad principal es, en general, la plena vigencia de la fuerza normativa de la legalidad constitucional, y en particular, el cumplimiento de las obligaciones constitucionales atribuidas a los poderes constituidos.

Mediante la sustanciación de un juicio político se persigue exclusivamente establecer la existencia de responsabilidad política del funcionario sometido al proceso, independientemente de la responsabilidad civil o penal que se le atribuya.

En este sentido, Manuel Montes de Oca⁷ sostuvo que “el juicio político es una institución que tiene por fin impedir que un mal funcionario, cualquiera que sea la causa que motiva la falta de

⁶ Ver Santiago (h), Alfonso, Grandezas y Miserias en la Vida Judicial, pág. 13, El Derecho, Argentina, 2003.

⁷ Ver Montes de Oca, Manuel A., Lecciones de Derecho Constitucional Tomo II, pág. 223, Argentina, 1903.

idoneidad, permanezca en el cargo". En tanto, Joaquín V. González⁸ expresó que "el propósito del juicio político no es el castigo de la persona, sino la protección de los intereses públicos contra el peligro por abuso por el poder oficial, descuido del poder o conducta incompatible con la dignidad del cargo". También Juan González Calderón⁹ lo definió como "un procedimiento político, con propósitos políticos, que está fundado en culpas políticas, cuya consideración incumbe a un cuerpo político y subordinado a un juzgamiento político tan sólo". Por último, Germán J Bidart Campos¹⁰ estableció que mediante el juicio de responsabilidad política "...no se juzga un hecho como delictivo, sino una situación de gobierno como inconveniente para el Estado"

19) Que el juicio de responsabilidad política encuentra un real sentido, en sistemas políticos donde la distinción de las facultades entre el Poder Legislativo y el Ejecutivo, constituyen un elemento estructural del paradigma constitucional. Este proceso de remoción es un mecanismo institucional para hacer efectiva la responsabilidad política del funcionario, perdiendo las características del proceso penal que definían conceptualmente al *impeachment* británico y transformándose en un proceso administrativo desarrollado por órganos políticos donde se juzga la responsabilidad política de un funcionario del Estado y cuya pena principal es la remoción del cargo.

Por este motivo, tiene una naturaleza dual. Por un lado aparta del poder a quien hace mal uso de él (y, eventualmente, opera como un antejuicio del civil o criminal a tramitarse por ante los tribunales ordinarios) quitando la inmunidad funcional que goza el funcionario mientras ejerce el cargo. Pero también constituye un privilegio para el funcionario, ya que implica que hasta que no sea destituido (o abandone el cargo) gozará de inmunidad funcional y no podrá ser llevado ante los tribunales ordinarios.¹¹ A esto se suma que la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires establece un privilegio adicional a favor del funcionario: un plazo constitucional de cuatro meses para que se desarrolle el proceso de remoción, el cual una vez cumplido sin que la Sala Juzgadora haya resuelto, opera *ipso iure* a favor del acusado en forma de absolución bajo la garantía del *non bis in idem*.

20) Las obligaciones constitucionales nacen de la Constitución y son impuestas por ella. Aunque no estén todas a cargo del Estado, las que son ajenas a él lo involucran, porque el Estado siempre debe procurar su cumplimiento arbitrando los medios y vías para que todo sujeto obligado –así sean particulares- pueda ser compelido. La Constitución obliga a: a) omitir lo que ella prohíbe hacer; b) hacer (obligaciones que implican prestaciones positivas) lo que ella manda que se haga; c) arbitrar en los espacios donde existen opciones constitucionales, los medios más idóneos y las soluciones más apropiadas que sean conducentes para lograr los objetivos propuestos.¹²

La Constitución de la Ciudad de Buenos Aires en sus artículos 104 y 105, instituyó como una obligación constitucional general atribuida al Jefe de Gobierno el ejercicio del poder de policía, y a la vez, realizando una clara opción por un concepto amplio la extendió hacia áreas y funciones específicas.

El mal desempeño.

21) Que el mal desempeño como causal de remoción configura un "concepto jurídico indeterminado"¹³, "un enunciado normativo de textura abierta"¹⁴, "una norma constitucional en blanco"¹⁵ o "una causa genérica que funciona como paraguas"¹⁶.

⁸ Ver González, Joaquín V., Manual de la Constitución Argentina, pág. 504, Argentina, 1971.

⁹ Ver González, Calderón, Juan, Derecho Constitucional Argentino Tomo III, pág. 359, J. Lojouane & Cía. Editores, Argentina, 1931.

¹⁰ Ver Bidart Campos, Germán J., Tratado Elemental de Derecho Constitucional Argentino, Tomo II-B, pág. 231, Ediar, Argentina, 2005.

¹¹ Ver Hidalgo, Enrique, Controles Constitucionales sobre Funcionarios y Magistrados, págs. 17/45, Depalma, Argentina, 1997.

¹² Ver Bidart Campos, Germán J., op. cit. 4, pág. 638.

¹³ Ver Quiroga Lavié, Humberto, "Naturaleza Institucional del Jurado de Enjuiciamiento", La Ley 2000-B-1008.

¹⁴ Ver Bidart Campos, Germán J., op. cit 4, pág. 234.

¹⁵ Ver Midón Mario, Manual de Derecho Constitucional Argentino, pág. 636, La Ley, Argentina, 2004.

Comprende tanto a los actos dolosos como a los culposos, e incluso se extiende a hechos no imputables al acusado (como la enfermedad física o psicológica sobreviniente), siempre que se traduzcan en una incapacidad para ejercer el cargo, con lo cual dicha causal adquiere un carácter objetivo. No requiere necesariamente la comisión de delitos, sino que basta para separar del cargo a un funcionario, la demostración de que no se encuentra en condiciones de desempeñar el cargo en las circunstancias que la legalidad constitucional lo exige.¹⁷ Debe estar fundado en acusaciones bien determinadas que hacen referencia a hechos precisos y concretos. La acusación puede estar basada en un solo hecho grave, en una serie de hechos graves que apreciados en su conjunto acrediten el mal desempeño o en un incumplimiento metodológico de las obligaciones constitucionales que derivan lógicamente en una situación determinada de suma gravedad como producto del incumplimiento sistemático. **La apreciación de la prueba de los hechos y de la acreditación del mal desempeño se realiza conforme al sistema de libre convicción.**¹⁸

El Convencional Constituyente Orlandi¹⁹ fue claro y preciso cuando expresó: “Lo que ocurre es que el Poder Legislativo es un órgano político, y como el término lo indica, el juicio es político (...). La causal política de mal desempeño es la que diferencia nuestro juicio político de su antecedente anglosajón –el impeachment-, y tiñe el procedimiento del juicio político de una politicidad –permítaseme la redundancia, pero de eso se trata- que justamente llevaría a que ciertas impugnaciones que a nadie se le ocurriría hacer a un juez, es este caso puedan ser plenamente aplicables y seguramente utilizadas como recurso de defensa no sólo de fondo sino también de procedimiento”.

El cargo formulado contra Aníbal Ibarra, consiste en el mal desempeño de sus funciones en el desarrollo arquitectónico de las políticas públicas, respecto del ejercicio del poder de policía, en general, vinculado al sistema de habilitación, verificación y control de las actividades comerciales en la Ciudad de Buenos Aires que derivó como una consecuencia lógica en la tragedia acaecida el 30 de diciembre de 2004, como así también, en torno a la respuesta institucional del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, en general, y con lo realizado ante la consumación de dicha tragedia.

La acusación no se basa en hechos de corrupción, que para ser considerados como una casual constitucionalmente válida, dependen de la tramitación de un proceso penal que determine la condena por la comisión de un delito en ejercicio del cargo. El fundamento del mal desempeño consiste en la comprobación de dolo, culpa o de responsabilidad objetiva por parte del funcionario respecto de las obligaciones instituidas por la legalidad constitucional.²⁰

El poder de Policía.

22) Que el poder de policía, cuya existencia puede remontarse al más antiguo de los gobiernos civilizados, es sin duda, un atributo esencial de un Estado constitucional de derecho. Su amplitud y extensión, responde adecuadamente a las exigencias que afronta la sociedad moderna y a la cantidad de propósitos públicos comprendidos en su órbita, lo hacen una columna principal de toda gestión eficiente de gobierno. Por este motivo, el poder de policía como columna principal de toda gestión eficiente de gobierno, resume la totalidad del poder gubernamental, la legitimidad de un gobierno y garantiza la seguridad, la vida y la salud del ciudadano, el goce de la vida privada y social y el uso beneficioso de la propiedad²¹.

La expresión poder de policía fue utilizada por vez primera en 1827, por el *Chief Justice*, John Marshall, en el caso “*Brown v. Maryland*”, en el cual sostuvo que “*el poder de reglamentación es un aspecto del poder de policía que incuestionablemente conservan los Estados*”²². Como

¹⁶ Ver Ekmekdjian, Miguel Ángel, Tratado de Derecho Constitucional Tomo IV, pág. 231, Depalma, Argentina, 1997.

¹⁷ Ver CSJN Fallos 316:2940..

¹⁸ Ver Santiago, Alfonso (h), op. cit. 6, pág. 46.

¹⁹ Ver Diario de Sesiones de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de Buenos Aires Tomo II, pág. 1203, Argentina, 1996.

²⁰ Ver Hidalgo, Enrique, op. cit. 11, pág. 118.

²¹ Ver Linares Quintana, Segundo V. “Tratado de la Ciencia del derecho Constitucional”. Plus Ultra, Buenos Aires, Tomo 3, p. 144/145.

²² Ver 12 Wheat. 419-1827.

señala Corwin²³, en “*Gibbons v. Orden*”²⁴ se tuvo conocimiento de la existencia en los Estados de una “inmensa masa” de poder legislativo a usarse para la protección de su bienestar y la promoción de los intereses locales. En la opinión de Marshall, emitida en *Brown v. Maryland*, este poder fue bautizado como “el poder de policía”, nombre que desde entonces vino a constituir uno de los grandes capítulos del derecho constitucional.

El concepto “policía” se ha prestado a ciertas ambigüedades debido a que se lo ha utilizado para referirse a la actividad de la administración pública, consistente en la aplicación de las normas legales complementarias de los derechos subjetivos a los casos concretos, mediante actos administrativos individuales. No obstante, el poder de policía es una función de gobierno y no una función administrativa que pertenece al legislador.

23) Que la moderna doctrina administrativista²⁵, ha revisado de forma exhaustiva el concepto de poder de policía, para arribar a la siguiente conclusión: ***en un Estado constitucional de derecho el poder de policía no puede ser utilizado exclusivamente como un instrumento que justifique la limitación de los derechos fundamentales, sino que su ejercicio se expande hacia la consecución de la plena vigencia del sistema de derecho fundamentales entre los que se encuentran la vida, la salud y la integridad física y psíquica.***

24) La Constitución de la Ciudad de Buenos Aires, adoptó el concepto amplio de poder de policía, mediante el cual la restricción de los derechos fundamentales se realiza no solo en resguardo de la moralidad, seguridad y salubridad pública, sino también con el objeto de promover el sistema de derecho y las políticas especiales establecidas por el texto constitucional. En este sentido, los tribunales norteamericanos han establecido que el poder de policía: “*es un gran poder. Sin él no podría alcanzarse el fin del gobierno civil. Tiene más que hacer con el bienestar de la sociedad que ningún otro poder. Correctamente ejercido tiene una influencia perfeccionante. Incorrectamente ejercido, puede hacer de la voluntad soberana un déspota destructor, suprimiendo y haciendo inócuos algunos de los más preciados principios de la libertad constitucional*”.²⁶

25) Que el término “poder de policía”, se utiliza en Argentina por creación de la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia desde principios de siglo XX, que a su vez tiene la impronta del derecho judicial de la Corte de los Estados Unidos, por lo que adquirió las características de un instrumento amplio y flexible, enderezado a satisfacer los derechos fundamentales colectivos.

Desde la recepción en el fallo “*Ercolano con Lanteri de Renshaw*”²⁷ hasta recientes sentencias como “*Irizar José Manuel c/Pcia. De Misiones*”²⁸, el poder de policía desde una concepción amplia es definido por el Alto Tribunal como “*la potestad reguladora del ejercicio de los derechos y del cumplimiento de los deberes constitucionales del individuo, la que para reconocer validez constitucional debe reconocer un principio de razonabilidad que disipe toda inequidad y que relacione los medios elegidos con los propósitos perseguidos*”.

26) Que con la reforma constitucional de 1994, a través del artículo 75 inciso 22 se incorporaron a nuestro sistema jurídico diversos tratados internacionales con jerarquía constitucional, con lo que se abrió el abanico de derechos y deberes expresamente incorporados a la letra de la Constitución. Así el poder de policía es uno de los deberes del Estado que se encuentra establecido en los Tratados Internacionales. Entre ellos la Convención Americana sobre Derechos Humanos, siguiendo la tesis amplia del poder de policía establece que “*los derechos de cada persona están limitados por los derechos de los demás, por la seguridad de todos y por las justas exigencias del bien común, en una sociedad democrática.*”²⁹ Y con igual criterio, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre reconoce que “*los derechos de cada hombre están limitados por*

²³ Ver Corwin, Edwards, “The Constitution of the United States of America: análisis and interpretation; annotation of cases decided by the supreme Court of the United States”, Government Printing Office, Washington, 1963, p. 215.

²⁴ Ver 9 Wheat. 1 –1824.

²⁵ Ver Gordillo, Agustín, Tratado de Derecho Administrativo Tomo 2, pág. V-14 y siguientes, Fundación de Derecho Administrativo, Argentina, 1998.

²⁶ Ver “*Mehlos v. Milwaukee*”, 156 Wis. 591.

²⁷ CSJN, 28/04/1922

²⁸ CSJN, 12/11/1996

²⁹ CADH, artículo 32.

*los derechos de los demás, por la seguridad de todos y por las justas exigencias del bienestar general y del desenvolvimiento democrático.*³⁰

27) Que la Corte Suprema de Justicia se ha expedido sobre los alcances del poder de policía en varios fallos. Si bien en la mayoría de los casos el Máximo Tribunal ha resuelto en materia de limitación de derechos, no son menos abundantes los precedentes en materia de seguridad.

Uno de los primeros fallos en materia de seguridad fue *“Saladeristas c/ Provincia de Buenos Aires”*³¹, en donde el Alto Tribunal valoró la importancia de la actividad policial en la sociedad. Se trataba de una demanda promovida por varios saladeristas establecidos sobre el riachuelo impugnando la ley provincial que ordenaba la clausura de los establecimientos porque afectaba la salud del vecindario, solicitando el pago de la indemnización correspondiente. Al respecto la Corte Suprema sostuvo: *“que los saladeristas de Barracas no pueden, por consiguiente invocar ese permiso para alegar derechos adquiridos no sólo porque se los concedió bajo la condición implícita de no ser nocivos a los intereses generales de la comunidad, sino porque ninguno puede tener un derecho adquirido de comprometer la salud pública y esparcir en la vecindad la muerte y el duelo con el uso que haga de su propiedad, y especialmente en el ejercicio de una profesión o industria”*(Considerando 3º) Asimismo sostuvo: *“que la objeción que hoy se opone a la ley y decreto citados de ser contrarios a la constitución y a las leyes civiles, por cuanto atacan la propiedad y el ejercicio de una industria lícita no tienen fundamento alguno legal porque según la constitución, esos derechos están sujetos a las leyes que reglamenten su ejercicio y según nuestro código civil la propiedad esta sujeta a las restricciones y limitaciones exigidas por el interés público o por el interés privado correspondiendo establecer la primera al derecho administrativo solamente”* (Considerando 6º)

Otro caso en el que se reconoció a la seguridad como un deber del Estado fue en *“Di Ture”*³² donde sostuvo que *“entre los fundamentos del poder de policía deben destacarse los que se refieren a la seguridad y a la salud de la sociedad, porque ellos tienden a conservar su existencia misma; la posibilidad del crimen, del incendio, de los accidentes de tránsito y otras catástrofes, tanto como de las infecciones, pestes, corrupciones sanitarias determina, como elemental precisión y defensa de una colectividad organizada, el ejercicio del poder de policía para impedir las actividades o los factores reales o personales que ocasionan esos daños, y ese poder se ejercitará -como es elemental- por impedimentos o restricciones reglamentarias de origen nacional, provincial o municipal, que los jueces no pueden rectificar sino cuando ellas ultrapasan los límites de los derechos y garantías fundamentales”*.

En el caso *“Cura”*³³, la Corte Suprema de Justicia estableció que *“el ejercicio del poder de policía de seguridad estatal impone a sus agentes la preparación técnica y psíquica adecuada para preservar racionalmente la integridad física de los miembros de la sociedad y sus bienes, pues ningún deber es mas primario y sustancial para el Estado que el de cuidar de la vida y de la seguridad de los gobernados, y si para llenar esas funciones se ha valido de agentes o elementos que resultan de una peligrosidad ineptitud manifiesta, las consecuencias de la mala elección sea o no excusable, debe recaer sobre la entidad pública que la ha realizado”*.

28) Que también en la esfera local, el Tribunal Superior de la Ciudad de Buenos Aires, en la causa *“Club Defensores de Belgrano”*³⁴, sostuvo que *“la Ciudad ejerce correctamente su poder de policía cuando exige repetidamente mecanismos de seguridad para los locales en los que va a cumplirse determinada actividad y que opera dentro de los límites correctos de ese poder de policía, cuando en esos locales ya se cumple, sin autorización, esa actividad, y se procede a su clausura temporaria hasta tanto se cumplan las condiciones de seguridad.”*

29) Que en el marco de una teoría general de la delegación, tanto de naturaleza legislativa como administrativa, el sujeto delegante que titulariza la facultad u obligación mantiene su responsabilidad política por los actos que ejecute el sujeto delegado. Por este motivo, puede en cualquier momento retomar el pleno ejercicio de su facultad y debe ejercer controles periódicos respecto de la eficacia de la gestión del delegado. De lo contrario, bastaría una simple delegación de funciones, para que un órgano elegido por el Pueblo para cumplir con determinadas obligaciones constitucionales, se convirtiera en un sujeto irresponsable de todas las decisiones políticas que se adopten durante su mandato.

³⁰ DADDH, artículo XXVIII.

³¹ Ver CSJN Fallos 31:273.

³² Di Ture José c/ Municipalidad de Tucumán. CSJN, sentencia del 17/3/1943.

³³ CSJN, sentencia del 27/5/2004.

³⁴ Ver Tribunal Superior de la Ciudad de Buenos Aires, causa *“Club Defensores de Belgrano c/ GCBA s/ amparo (art. 14 CCABA)”*, sentencia del 7/10/2002, elDial AQ6E9.

30) Que la prueba producida durante el juicio de responsabilidad política, permita afirmar que el acusado titularizaba la obligación de ejercer el poder de policía de manera eficaz en general (artículo 104 inciso 11 de la CCABA), y en particular, respecto de la formulación y dirección de las políticas públicas y la ejecución de las leyes (artículo 104 inciso 2 de la CCABA), del establecimiento de la estructura y organización funcional de los organismos de su dependencia que incluye el nombramiento de los funcionarios y agentes de la administración y el ejercicio de su supervisión (artículo 104 inciso 9 de la CCABA) y el otorgamiento de permisos y habilitaciones para el ejercicio de actividades comerciales y para todas las que estén sujetas al poder de policía de la Ciudad (artículo 104 inciso 21 de la CCABA).

El acusado al no cumplir con el deber constitucional de ejercer el poder policía es responsable político de: a) no haber diseñado, en general, un sistema de habilitación, verificación y control idóneo de las actividades comerciales en la Ciudad de Buenos Aires y b) no haber controlado debidamente el local bailable “República de Cromagnon”, porque de haberlo hecho, no se hubiera ofrecido el recital del grupo Callejeros el día 30 de diciembre de 2004 puesto que el local hubiese estado clausurado. En este sentido, caben destacar los argumentos expuestos por el Convencional Constituyente Orlandi³⁵ sobre la naturaleza y extensión de las facultades y obligaciones que titulariza el Poder Ejecutivo en el marco de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires: *“Esta preeminencia de los ejecutivos, con la concomitante personalización del poder, responde a necesidades de imputar responsabilidades políticas en entidades que sean capaces de asumirlas y de responder por ellas. El dictamen que venimos a presentar contempla y resume las orientaciones y también los temores que vengo expresando. Especialmente reconduce –o intenta reconducir- a un mayor control social del poder político y a la idea de un gobierno responsable. Concibe un Poder Ejecutivo con las capacidades para enfrentar dos campos de acción complejos y problemáticos. El primero, el frente externo, donde debe concretarse en forma gradual y trabajosa la pretendida autonomía de la ciudad de Buenos Aires, buscando su espacio y sus recursos para el desarrollo. Esta será una tarea durísima que deberá cargar sobre sus espaldas el primer gobierno de la ciudad. En segundo lugar, el frente interno, donde la autonomía redefine las orientaciones de la acción de gobierno y en donde se deberán reestructurar los organismos administrativos para dotarlos de la eficacia y de la nueva naturaleza de las demandas que la autonomía erige. Este Ejecutivo será sin dudas para los tiempos, un fuerte productor y demandante de instrumentos legislativos que irán construyendo las bases de su nuevo status institucional”.*

La prueba que acredita el cargo de mal desempeño.

31) Que el incumplimiento de ejercer el poder de policía en el diseño de un sistema de habilitación, verificación y control idóneo de las actividades comerciales en la Ciudad de Buenos Aires, surge de las siguientes pruebas producidas y acreditadas durante el debate en el plenario: 1) Los cambios de estructura realizados en forma permanente mediante el dictado de un conjunto de normas y la adopción de decisiones en la esfera exclusiva de la administración que impidieron un eficaz ejercicio del poder de policía local (prueba A); 2) Los argumentos aportados por la Sala V de la Cámara Nacional de apelaciones en lo Criminal y Correccional, en la causa “Chabán, Omar”, en donde se establece que al momento de la consumación de la tragedia existía la normativa suficiente para ejercer el poder de policía en forma eficaz, y que eso demostrado con el dictado de los DNU N° 1 y 2 del año 2005, por cuanto de sus fundamentos surge claramente la existencia de una normativa previa que obligaba a los locales bailables clase “C” a solicitar autorización previa para realiza recitales o conciertos y que era obligatorio para el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires controlar que dichos locales reunieran las condiciones de seguridad pertinentes (prueba B); 3) Las alertas institucionales, que advirtieron en forma general y de manera particular, la situación de crisis en el ejercicio del poder de policía respecto de la habilitación, verificación y control en el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires y la declaración testimonial de la ex Defensora del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires señora Alicia Oliveira y el Defensor del Pueblo Adjunto señor Atilio Alimena (prueba C); 4) Informe de la Auditoría General posterior a la tragedia en donde se detallan los incumplimientos de las obligaciones constitucionales del Jefe de Gobierno en ejercicio del poder de policía (prueba D); 5) La declaración testimonial del señor Alvarez que demuestran -por el método de la comparación- que con la misma normativa se podían realizar los controles necesarios que de haberse realizado hubieran evitado la consumación de la tragedia (prueba E); 6) La declaración testimonial de Marta Cali (prueba F).

32) Especificación de cada una de las pruebas.

Prueba A.

Los cambios de estructura realizados en forma permanente fueron los siguientes:

“A la llegada al Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, existía la Dirección General de Verificaciones y Habilitaciones (DGVyH), creada en 1999 por Decreto 18-GCBA-99, suprimiendo las direcciones generales de Registros y Certificaciones y de Policía Municipal. y que tuvo importancia por su funcionamiento y posterior disolución en medio de escándalos de corrupción administrativa. Esta Dirección había sido creada para entender en lo relativo a la

³⁵ Ver Diario de Sesiones de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de Buenos Aires Tomo I, pág. 575, Argentina, 1996.

habilitación de actividades comerciales, industria y servicios y para hacer tareas de verificación de la permanencia en el tiempo de las condiciones de seguridad, salubridad e higiene que permitieron que cada actividad fuera habilitada en su momento.

Ya en la gestión del Dr. Ibarra, en 2001, la DGVyH se encontraba bajo dependencia directa de la Secretaría de Gobierno, y fue transferida (con presupuesto, personal, patrimonio y responsabilidades primarias) en varias oportunidades. Por Decreto 654/01 (7/05/01). Transfiérese a la Subsecretaría de Seguridad de la Secretaría de Justicia y Seguridad. Luego por Decreto 2.011/01 (27/11/2001), seis meses después, la Dirección fue nuevamente transferida y ubicada institucionalmente bajo dependencia directa de la Subsecretaría de Trabajo y Empleo de la Secretaría de Desarrollo Económico.

Por medio del Decreto 2012/01, se dispuso la intervención del organismo y en mayo de 2002 y fue transferido, por Decreto 430/02, a la Subsecretaría de Regulación y Fiscalización de la Secretaría de Gobierno y Control Comunal.

En julio de 2002, mediante el Decreto 919/02, se dio por terminada la intervención, y se suprimió la dirección. Como consecuencia de esto, se repartieron sus competencias en dos nuevas direcciones: la Dirección General de Habilitaciones y Permisos (DGHyP) y la Dirección General de Habilitaciones y Control (DGHyC), ambas creadas por ese decreto y siendo dependientes de la Subsecretaría de Regulación y Fiscalización de la Secretaría de Gobierno y Control Comunal.

La Resolución 15/SGYCC/02 crea la Unidad Polivalente de Inspectores (UPI) que dependía de la Subsecretaría de Regulación y Fiscalización de la Secretaría de Gobierno y Control Comunal.

Luego la DGHyP fue, a su vez, suprimida por el Decreto 2116/03 (10/01/03) y reemplazada por un Organismo Fuera de Nivel, que dependía de la Subsecretaría de Regulación y Fiscalización de la Secretaría de Gobierno y Control Comunal, denominado Unidad Polivalente de Inspecciones, es decir se creó una nueva "UPI" que reemplazaba a la anterior "UPI" creada por Resolución 15/SGYCC/02 que no era un organismo fuera de nivel.

Por medio del Decreto 2696-GCBA-2003 se transfirió la DGHyC y la UPI, dependientes de la Subsecretaría de Regulación y Fiscalización de la Secretaría de Gobierno y Control Comunal, a la Subsecretaría de Control Comunal dependiente de la Secretaría de Justicia y Seguridad Urbana.

La disolución de la DGHyC dio lugar al dictado del Decreto 345/04, que creó la Unidad de Proyectos Especiales "Unidad de Evaluación y Resolución de Actuaciones" (en adelante UERA), también dependiente de la Subsecretaría de Control Comunal con la responsabilidad primaria de analizar, organizar y resolver las actuaciones relevadas y pendientes de resolución en la Dirección General disuelta.

El Decreto 2115-GCBA-2003 creó en el ámbito de la DGHyP el servicio de contralor de locales por habilitar y habilitados en la Ciudad, conformado por profesionales verificadores de habilitaciones.

Mediante Decreto 1563-GCBA-2004 fueron suprimidas la UPI y la UERA, creándose la Dirección General de Fiscalización y Control (DGFyC).

Y se creó el Organismo F/N "Área Contralor de Espectáculos", de la Secretaría de Justicia y Seguridad Urbana, mediante Decreto 366/04. Este organismo fuera de nivel vino a suplir a la suprimida UPI con el fin de preservar la seguridad y verificar las condiciones de funcionamiento en los estadios de las entidades deportivas y civiles que sean abiertos o cubiertos. De acuerdo a lo establecido por la norma que la creó debía:

- a) ejercer el poder de policía en materia de cumplimiento de las normas de seguridad en los estadios donde se desarrollen eventos deportivos, espectáculos artísticos y de cualquier otra índole que concentren gran cantidad de público;
- b) intervenir en las inspecciones integrales de los estadios en ocasión de la presentación del pedido anual de aptitud técnica que deben hacer aquéllos, sin perjuicio de las inspecciones periódicas que corresponda realizar con motivo de un encuentro deportivo o de otra índole;
- c) labrar actas de comprobación, disponer intimaciones y efectuar clausuras preventivas, las que serán ratificadas por el órgano competente. Verificar el efectivo cumplimiento de las intimaciones realizadas y de las clausuras impuestas, labrando las actas de comprobación, llevando a cabo los procedimientos que correspondan en caso de incumplimiento;
- d) intervenir en la autorización para que se disponga el acceso al público en el estadio para la realización del espectáculo programado, previa verificación de las condiciones y medidas de seguridad adoptadas;
- e) disponer la realización de las adecuaciones necesarias a cargo de los interesados para evitar riesgos, ordenando adoptar las medidas preventivas y de toda otra índole para el emplazamiento de venta de bebidas y/o comida;
- f) evaluar la capacidad de los estadios para la realización de los espectáculos programados dentro de ellos;
- g) implementar las medidas necesarias para el efectivo cumplimiento del relevamiento de la denominada "zona de seguridad" conforme la Ordenanza 52.290;
- h) comunicar a las autoridades competentes las irregularidades que se detecten en las zonas de seguridad.

Conforme lo expuesto, al momento en que ocurrieron los hechos en República Cromañón, la estructura de control del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires estaba conformada del siguiente modo:

dependiendo directamente del Jefe de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, Dr. Aníbal Ibarra, se encontraban

la Secretaría de Justicia y Seguridad Urbana (ex Secretaría de Gobierno y Control Comunal), a cargo de Juan Carlos López que, entre otras tantas, tenía la función de planificar estrategias y políticas metropolitanas concernientes a un sistema integral de seguridad de acuerdo a la Constitución y leyes concordantes de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y en concordancia con las establecidas en el ámbito nacional, y ejercer en forma integral el poder de policía en el ámbito de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

A su vez, de la Secretaría de Seguridad Urbana dependían

la Subsecretaría de Seguridad Urbana,

la Subsecretaría de Control Comunal (ex Subsecretaría de Regulación y Fiscalización)

y la Subsecretaría de Justicia y Trabajo.

Al momento de los hechos la Subsecretaría de Control Comunal estaba a cargo de Fabiana Fiszbin, y tenía las siguientes funciones:

- a) ejercer y coordinar en forma integral el poder de policía en el ámbito de la ciudad autónoma de Buenos Aires;
- b) ejercer el contralor y el poder de policía mediante la aplicación de las normas específicas en materia de habilitaciones, seguridad, calidad ambiental, higiene y seguridad alimentaria y salubridad;
- c) controlar la ejecución de las obras públicas y privadas en el ámbito de la ciudad de Buenos Aires;
- d) supervisar y coordinar acciones con la Dirección General de Fiscalización y Control (que reemplazó a la Unidad Polivalente de Inspecciones a la que se hace referencia en el texto que establece las competencias de la subsecretaría);
- e) coordinar la Unidad de Proyectos Especiales Ferias de la Ciudad, y en ese marco, coordinar las acciones tendientes al normal funcionamiento de la misma. Como asesor de esta Subsecretaría y persona de confianza de Fabiana Fiszbin se desempeñaba el imputado Alfredo Eduardo Ucar.

De la Subsecretaría de Control Comunal dependían las direcciones de:

Higiene y Seguridad Alimentaria;
Habilitaciones y Permisos;
Fiscalización de Obras y Catastro;
Control de la Calidad Ambiental;
y la de Fiscalización y Control.

La Dirección General de Fiscalización y Control estaba a cargo de Gustavo Torres, al momento de los hechos de República de Cromañón, y tenía entre sus funciones (Decreto 1563/04):

- a) asistir al Subsecretario en los temas de su competencia;
- b) ejercer el poder de policía en materia de habilitaciones y permisos que se refieran a establecimientos, los anuncios publicitarios y las actividades comerciales en la vía pública y las cuestiones atinentes que hagan a la seguridad, salubridad e higiene de los establecimientos de comercio, industria, depósito y servicios;
- c) confeccionar órdenes de inspección e instrumentarlas en la órbita de su competencia;
- d) practicar intimaciones;
- e) disponer las clausuras cuando las circunstancias así lo requieran y ratificar las clausuras inmediatas y preventivas;
- f) verificar el cumplimiento de las clausuras impuestas;
- g) entender sobre las violaciones de clausuras y efectuar las denuncias correspondientes; g) labrar actas de comprobación y realizar decomisos de mercadería y otros elementos cuando correspondiere;
- h) intervenir en la remoción de anuncios y/o elementos publicitarios que no se ajusten a la normativa vigente;
- i) coordinar operativos de verificación y control que requieran de un abordaje integral de poder de policía que ejerce el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires;
- j) tramitar las denuncias recibidas;
- k) analizar y resolver las actuaciones relevadas y pendientes de tramitación por parte de la ex dirección General de Verificaciones y Control;
- l) intervenir en la gestión administrativa de bienes y servicios de la Dirección General.

También por medio del Decreto N° 1563 se creó una Dirección General Adjunta, que al momento de los hechos, estaba a cargo Ana María Fernández, y cuya función era la de asistir al Director General de Fiscalización y Control en los temas de su competencia y reemplazarlo en caso de ausencia.

La Dirección General de Fiscalización y Control absorbió las competencias de la ex Unidad Polivalente de Inspecciones (Decreto 2116/GCBA/2003) que suprimió la Dirección General de Verificaciones y Control dependiente de la entonces Subsecretaría de Regulación y Fiscalización de la ex Secretaría de Gobierno y Control Comunal, y que tenía dos Coordinaciones, una Operativa a cargo del Adrian Rivero y Administrativa a cargo del Ing. Horacio Santinelli.

Por decreto 37/GCBA/2004 (13/01/2004) se suprimieron las dos coordinaciones y se creó una coordinación general que unificó las funciones de las otras dos coordinaciones y que estuvo a cargo de Ana María Fernández, coordinación es la que finalmente se transformó en la Dirección General de Fiscalización y Control, de la cual la nombrada fue directora adjunta.

A su vez el 17 de noviembre de 2004 el titular de la Dirección General de Fiscalización y Control, Gustavo Torres, dictó la disposición nro. 424/DGFYC-2004, que dispuso la creación de seis unidades de coordinación:

Operativa;
Legal;
Auditoría Interna;
Mesa de Entradas;
Administrativa y
Dirección General.

La Coordinación Operativa estaba a cargo, al momento de los hechos, de Rodrigo Cozzani y eran sus funciones:

- a) Asistir al Director General de Fiscalización y Control y a su adjunto en los temas de su competencia.
- b) Organizar la actividad de la Coordinación.
- c) Diagramar y proponer procedimientos de inspección.
- d) Determinar y practicar inspecciones ante requerimientos de la Dirección General, de la coordinación legal, de órganos judiciales, de cualquier otro ente público y por denuncias que por cualquier medio realicen particulares, labrando las actas de comprobación que por irregularidades detectadas resulten pertinentes.
- e) Coordinar y supervisar la actividad de los señores/señoras inspectores/inspectoras.
- f) Supervisar el contenido de las actas de comprobación labradas por el cuerpo de inspectores y asegurar que éstas sean remitidas a la DGAI en los plazos previstos por la ley 1217.
- g) Verificar el cumplimiento de intimaciones cursadas por la Dirección General.

Dentro de esta Coordinación Operativa, había una Subcoordinación Operativa, a cargo de Daniel Díaz, cuyas funciones eran:

- a) Asistir al Coordinador y Director General en los temas de su competencia;
- b) reemplazar al coordinador en caso de ausencia o impedimento; colaborar con el coordinador en la coordinación y supervisión en la actividad de los señores/señoras inspectores/inspectoras.

Había también un Área Vía Pública y Nocturno, a cargo de Víctor Daniel Telias, cuyas funciones eran:

- a) Asistir al coordinador y subcoordinador en todos los temas de su competencia;
- b) realizar las funciones previstas para la coordinación en lo que respecta a la diagramación y propuesta de procedimientos de inspección; determinación y práctica de inspecciones ante requerimientos de diferentes organismos; coordinación y supervisión de las actividades de los inspectores y verificación del cumplimiento de las intimaciones libradas por la Dirección General, respecto de la Coordinación en lo que hace a las actividades sujetas al poder de policía de la Dirección General que se lleve a cabo en horario nocturno y/o en la vía pública y/o en días inhábiles y feriados".

Prueba B.

Los argumentos relevantes expuestos por la Sala V de la Cámara Nacional de apelaciones en lo Criminal y Correccional, en la causa "*Chabán, Omar*" son los siguientes:

"De esta manera, lo único nuevo que incorporarían los Decretos 1 y 2/GCABA/05, sería el cambio de postura del GCBA en cuanto aceptación de que en los locales de baile Clase "C" bandas musicales den recitales en vivo, y de que esta actividad supla a la de baile. ..Así las cosas, los encargados del control, en ejercicio del poder de policía, previo al hecho del 30 de diciembre aceptaban en la práctica que los locales de baile sortearan inexplicablemente los controles necesarios para resguardar la seguridad del público asistente a los recitales en vivo, situación ésta que cambió luego de lo ocurrido en "República Cromañón", que hizo que, conforme el propio Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires lo reconoció en los considerandos del decreto 1/GCABA/05, se advirtiera la "necesidad de reforzar los controles sobre la actividad en cuestión y

los propios organismos de contralor" lo que no significa otra cosa que reconocer la insuficiencia de los controles y la ineficacia de los organismos encargados de llevarlos a cabo. ...Siendo ello así, cualquier argumento que pretendiera sostener que no existía regulación para la actividad llevada a cabo en "República Cromañón" partiría, a nuestro criterio una falacia"

"Ya se dijo que el local donde funcionaba "República Cromañón" estaba habilitado bajo el régimen de los locales de baile, por una ordenanza del año 1976 que no establecía ninguna periodicidad en las inspecciones. Previo al dictado de esa norma que contemplaba específicamente los locales de baile, lo más parecido que había en cuanto a regulación de ese tipo de actividad era la ordenanza n° 24.654 del 22 de octubre de 1969 referida a locales de música, canto y variedades. En ella, se regula la actividad de ese tipo de locales, a los cuales define como aquellos en los que: a) se ejecuta música y/o canto en carácter de actividad principal, con o sin intervención del público concurrente; b) se realizan o no números de variedades, con o sin transformación; c) se expenden bebidas y, d) se sirven o no comidas. El 12 de diciembre de 1996 se modificó esa ordenanza con la n° 51.229 que incorporó a la n° 24.654 el art. 22 que dispone que: "El Poder ejecutivo deberá verificar, con periodicidad no mayor de 120 días y en horario de funcionamiento, el cumplimiento de las normas vigentes. Elaborará un informe, que se incorporará al expediente de habilitación y que contendrá necesariamente, con carácter no excluyente dictamen sobre el estado de: los medios de egreso y salida de emergencia, iluminación de emergencia, condiciones de prevención contra incendio, ventilación mecánica y coeficiente de ruidos y vibraciones". Recordemos que los locales de baile clase "C" son definidos por el Código de Habilitaciones y Verificaciones como aquellos lugares en los que se ejecuta música y/o canto hasta las 4:00 horas; se ofrecen bailes públicos, se expenden bebidas, se sirven o no comidas y se realizan o no números de variedades con o sin transformación. Así, de la comparación entre la definición de uno y otro tipo de local se observa que la única diferencia entre ellos es que en los locales de baile clase "C" se realizan bailes como actividad principal, mas cualquiera de las otras actividades que están reguladas como principales en el caso de la ordenanza n° 24.654 bien podrían ser secundarias o accesorias en este tipo de locales. De esta forma, si bien existiría un vacío normativo en el caso específico de los locales de baile en lo que hace al contenido del Código de Habilitaciones y Verificaciones, principios básicos como los de razonabilidad y proporcionalidad obligan a sostener que cualquier periodicidad establecida por la administración nunca podría ser menor a esos 120 días".

"Por su parte, como si ello no fuera suficiente, existen otras normas vigentes al momento del hecho que ponen en evidencia que, ya no para el legislador, sino para la propia administración del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, una actividad del tipo de la que se desarrollaba en "República Cromañón" justificaba el tipo de periodicidad más corta dentro de las posibles. En efecto, mediante el decreto n° 2115 del 10 de noviembre de 2003, se estableció un régimen de "verificaciones especiales" de los locales habilitados y por habilitar, a fin de "verificar periódicamente el cumplimiento de lo autorizado en las habilitaciones por parte de los establecimientos comerciales, industriales, depósitos y de servicio referidos básicamente a constatar que la actividad que se desarrolla es la efectivamente habilitada, que la configuración física del establecimiento mantenga las características de su habilitación y que cumpla con condiciones de higiene y seguridad aceptables".

"Empero, el caso de los locales bailables presentaba una particularidad que reforzaba cualquier criterio que pudiera adoptarse en abstracto a los efectos de establecer una periodicidad en las inspecciones, y que obligaba a fijar un régimen especial para controlar fehacientemente a la totalidad de los locales de baile, dejando de lado cualquier sistema de selección de lugares a inspeccionar que se pudiera estar aplicando hasta el momento, y mucho más un sistema basado en las denuncias de los particulares, que salvo casos excepcionales, desconocen las reglas de seguridad exigidas para un local de baile, y tampoco deben encargarse de verificar su cumplimiento antes de entrar a uno. Esta particularidad versaba, por un lado, en las advertencias que hizo en reiteradas oportunidades la Defensoría del Pueblo sobre la posibilidad de que un hecho como el que nos ocupa ocurriera y, por otro, en el conocimiento efectivo que los funcionarios del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires tuvieron con las inspecciones que realizaron, acerca de que aquello que era sindicado por la Defensoría como factores que podrían llevar a una tragedia se hallaba presente en un alto porcentaje de los lugares controlados. En efecto, tal como vimos a la hora de detallar la prueba que obra en este expediente, pocos meses después de llevarse a cabo la última inspección del local sito en Bartolomé Mitre 3060, se dictó la Resolución n° 2022/03 de la Defensoría del Pueblo que advertía desde entonces que: "Miles de jóvenes asisten todos los fines de semana a locales que no cuentan con habilitación y, por ende, no están debidamente controlados. De esta manera, se desconoce si estos locales cuentan con la infraestructura adecuada para albergar a los asistentes que, en algunos casos llegan a miles, especialmente en lo atinente a las normas de seguridad, prevención contra incendio, medios de salida de emergencia, etc. El Gobierno de la Ciudad no puede alegar desconocimiento ante el funcionamiento de estos locales, ya que no sólo publicitan sus actividades, sino que fueron denunciados por esta Defensoría en reiteradas oportunidades".

"Sin que se hubiera modificado prácticamente nada, al año siguiente, en la Actuación n° 631/04 de la Defensoría del Pueblo de la Ciudad y en el informe sobre locales bailables efectuado por esa repartición en el mes de mayo de 2004 (6) , se sostuvo nuevamente que en la Ciudad de Buenos Aires "se calcula que unos 400.000 jóvenes por fin de semana concurren a locales que no cuentan con la habilitación correspondiente. Esto genera un grave peligro para las personas que asisten a los Locales Bailables debido que las mismas no cuentan con adecuadas normas de

seguridad, prevención contra incendios, medios de salida de emergencia, etc.", lo que llevó a que se recomendara la clausura de los locales que no se hallaban en condiciones para seguir funcionando"

"Indudablemente el informe de la Defensoría del Pueblo sirvió como alerta para los funcionarios que, luego de él incrementaron en un principio la actividad de control. Según se desprende del listado de inspecciones, en el mes de enero de 2004 se realizaron 4; en febrero 9; en marzo 10; en abril 9; en mayo 13, en junio 29, en julio 40, en agosto 40, en septiembre 33, en octubre 12, en noviembre 28 y en diciembre 9. Sin embargo, esa actividad generada inmediatamente después del informe fue decayendo hasta volver a fin del año 2004, momento en el que ocurrió el hecho que nos ocupa, prácticamente a los mismos niveles de inspección que había con anterioridad al informe. Todo esto pone a las claras que el informe de la Defensoría del Pueblo funcionó como alerta de lo que estaba ocurriendo con los locales de baile en punto al cumplimiento de las condiciones de seguridad, pero además, que el gobierno de la ciudad tenía posibilidad de realizar, al menos, 40 inspecciones por mes. Siendo ello así, si se tiene en cuenta la cifra de 200 locales a los que se refiere la Defensoría del Pueblo (que puede variar en más o menos de acuerdo a quién da la información), en sólo cinco meses se hubieran podido inspeccionar la totalidad de locales de baile de la ciudad".

Prueba C.

Las denominadas alertas institucionales provinieron de órganos constitucionales que cumpliendo con funciones, y en el campo de los controles horizontales, advirtieron al Poder Ejecutivo local de una situación de crisis global respecto del sector de habilitaciones y verificaciones de la actividad comercial, como así también, de los locales bailables (especialmente los de clase "C").

El Defensor del Pueblo tiene como misión la defensa, protección y promoción de los derechos humanos ante los actos, hechos u omisiones de la administración (artículo 137 CCBA). Dentro de sus funciones específicas, **la Defensoría advirtió diecinueve veces** al Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires sobre la situación de los locales de bailes antes que la Defensora remitiera la Resolución N° 2022/03 (**advertencia veinte**). En dicha norma se comunica con énfasis el peligro que significan que miles de jóvenes asistan todos los fines de semana a locales que no cuentan con habilitación y que no están debidamente controlados, especialmente en lo atinente a las normas de seguridad, prevención contra el incendio y medios de salida de emergencia. No pudiendo alegar el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires desconocimiento de dicha situación por cuanto los locales publicitaban sus actividades en los principales medios de comunicación. La Resolución del Defensor del Pueblo Adjunto Alimena N° 631/04 (**advertencia veintiuna**) remite directamente a la Resolución N° 2022/03 y vuelve a solicitar nuevamente que se cumpla con la normativa vigente.

La Auditoría General ejerce el control (que es *a posteriori*) externo del sector público en el aspecto vinculado con la calidad de la gestión. Dicho órgano confeccionó dos informes en donde consta la situación de los geriátricos privados y de los hoteles contratados por el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires donde se observan graves irregularidades en el funcionamiento del Gobierno de la Ciudad respecto del área de controles, habilitaciones y verificaciones. Si bien los mencionados informes fueron notificados al Jefe de Gobierno el día 30 de diciembre de 2004, **lo cierto es que el objetivo de las auditorías era comprobar el cumplimiento de las recomendaciones efectuadas en relación de auditorías legales realizadas en el año 2001.**

La Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires, en el año 2004, mediante dos Resoluciones le solicitó al Poder Ejecutivo que informara sobre el cumplimiento de las medidas de seguridad contra incendio en los locales bailables clase "A", "B" y "C". El Poder Ejecutivo, así lo admitió expresamente Aníbal Ibarra, nunca contestó dicha solicitud aunque alertaban sobre una situación que había sido expresamente denunciada por la Defensoría del Pueblo en una nota publicada en el Diario Clarín el día 26 de agosto de 2004. **Es llamativo que Aníbal Ibarra sostenga como argumento de defensa que la responsabilidad de su incumplimiento deba ser atribuida a la falta de insistencia de la Legislatura frente a su silencio. Las obligaciones constitucionales una vez instituidas deben cumplirse, sin tener que demandar una suerte de paternalismo institucional, para hacerlas efectivas. Es realmente absurdo intentar deslindar responsabilidades que son propias, en una supuesta falta de insistencia del órgano que requirió la información, que como obligación debía brindar el Jefe de Gobierno.**

Declaración testimonial de Alicia Oliveira.

De la declaración testimonial efectuada el 2 de febrero de 2006 por la Ex Defensora del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires, la Dr. Alicia Oliveira; y en función del informe 2022/03 presentado en su momento por la defensoría se deduce que el Poder Ejecutivo tenía conocimiento del alerta institucional efectuado oportunamente. Así como también que existía escasa voluntad de

dar respuesta a los requerimientos ya sea vía contestación del mismo o mediante aplicación de la normativa pertinente.

Al momento de ser interrogada por uno de los fiscales sobre los efectos producidos por la resolución antes mencionada la testigo dice: *"En general, concretamente, estas medidas tuvieron poco resultado. Por eso, creo que es ésta donde yo me enojo un poco al final, porque no puedo creer que en situaciones de riesgo como las que se estaban denunciando, no se hayan tomado las medidas pertinentes..."*

Al preguntarle si el Poder Ejecutivo daba respuesta a sus requerimientos la testigo dice: *"A veces sí, otras no. En muchos pedidos de informe que hicimos, no respondía, y tuvimos que iniciar varias acciones de amparo por acceso a la información."*

Respecto de la problemática puntual sobre locales bailables la testigo dice:

"Tuve muchos problemas con algún local que fuimos a ver porque había problemas de seguridad graves: las puertas se cerraban para otro lado, con materiales ígneos, por otro lado, había mucha contaminación sonora..."

"En materia de prevención de incendios me acuerdo mucho de un serio problema que hubo en un local de la calle Gascón. Fuimos con bomberos, que dijeron que había que cambiar las cortinas que había, porque eran inflamables."

"Hubo un caso que fue muy parecido a Cromagnon pero no con ese resultado terrible. En un local en la calle Sarmiento hubo una fiesta de fin de año de un colegio de San Isidro y alguien prendió una bengala o una bomba de humo, y hubo un principio de asfixia. No sé si hubo muertos, pero hubo heridos graves porque las puertas estaban mal indicadas."

Acerca del tiempo y modo en que el poder ejecutivo tuvo conocimiento sobre la situación real de los locales bailes y la vulnerabilidad existente la testigo dice:

"No podía alegar que desconocía eso porque tenía 19 resoluciones anteriores de la Defensoría que le hacían conocer las deficiencias de los locales"

"Por lo menos, a que no se hacía oídos a las alertas que se estaban dando, así que había una especie de banalidad o desinterés en el caso"

"Este informe que, en realidad, es el resumen de varios informes anteriores, tiene fecha 8 de mayo de 2003."

Declaración testimonial de Atilio Alimena.

La declaración testimonial, del Defensor Adjunto del Pueblo, Dr. Atilio Alimena del día 7 de febrero de 2005, demuestra que el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, tenía un conocimiento preciso de la problemática existente respecto a la vulnerabilidad de los locales Bailables Clase "C".

Al respecto el testigo indica los procedimientos efectuados para arribar a la conclusión de la necesidad de remitir un informe acabado sobre cual era la situación vigente y cuales eran las alternativas posibles a ejecutar por el Poder Ejecutivo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

En este sentido mediante nota elevada a la Superintendencia de Bomberos, recopila información respecto a la situación existente acerca de la emisión de certificados de Bomberos para el funcionamiento de locales bailables. Así el testigo declara: *" El 29 de enero de 2004 le fue girada una nota firmada por mí a la Superintendencia de bomberos que dice lo siguiente: "Tengo el agrado de dirigirme a usted con el fin de solicitarle información referida a la aplicación de la Ordenanza 50.250, cumplimiento de la normativa de la Ley 19.587, para la certificación requerida de la habilitación de locales bailables. A tal efecto, agradeceré me informe: nómina de locales bailables que solicitaron la inspección y certificación; nómina de locales bailables que han procedido a verificación y renovación anual y nómina de locales bailables que a la fecha acreditan el cumplimiento de la ordenanza en cuestión". "... Esto lo habremos pedido en el mes de enero y, en el mes de febrero, recibimos la respuesta, con un listado muy profuso de locales que nos señalaba que, en algún momento, habían solicitado certificados y no se habían renovado. Había otro listado más pequeño de alrededor de 15 ó 16 locales –respecto de estos números, tendría que consultarlo para decirlo con mayor exactitud, pero la diferencia debe ser de 1, 2 ó 3 locales, no más que eso– que sí contaban con el certificado vigente, y alrededor de otros 14 ó 15 locales, que se encontraban en un estado de tramitación."* De la tramitación de la presente se desprende la falta de articulación existente entre el Organo de Control del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y un agente auxiliar consulta y certificación como es Bomberos, para un efectivo cumplimiento de los requisitos estipulados para el funcionamiento de estos tipos de locales según la normativa vigente.

Teniendo en consideración el número escaso de locales en funcionamiento con certificación vigente y los locales en trámite según la respuesta de la Superintendencia, resulta a las claras que en el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires, al 5 de febrero de 2004 funcionaban una inmensidad de locales bailables sin la correspondiente certificación.

En cuanto a la toma de conocimiento por parte del Ejecutivo de la Ciudad de Buenos Aires el testigo dice: " Yo tuve tres conversaciones en la oficina de la señora Fabiana Fiszbin, más allá de algunas conversaciones telefónicas a los efectos de solicitarle alguna información o para transferirle alguna información que nosotros teníamos. Debo decir que estas conversaciones eran cordiales y no había ningún tipo de problema. La primera reunión, que se llevó a cabo una vez que tuve este informe de bomberos, fue para mostrarle cuál era la realidad.

. La señora Fabiana Fiszbin me dijo que tenía que consultarlo, dado que ella entendía que ése era un ámbito que manejaba Bomberos. Le aclaré que no lo manejaba Bomberos, que ellos eran el organismo de consulta y de certificación, por una razón lógica: para tener la información real y cabal de lo que había. Le mostré la Ordenanza 50.250 y cómo quedaba incluida dentro del Código de Habilitaciones y Verificaciones. Me pidió unos días, para consultarlo con sus colaboradores, y me dijo que luego íbamos a ver qué acciones iba a tomar. Y, efectivamente –no recuerdo si fueron tres o cuatro días, pero en el término de la semana–, me llamó. Nos reunimos nuevamente en su oficina. En esa oportunidad, estaba una asesora suya, la doctora Prusak. Ciertamente, había tomado conocimiento y reconocieron las desviaciones que había. Evidentemente, creían que la situación era mejor que la real e iban a empezar una serie de acciones. Nos dijeron que los dejáramos ver de qué manera iban a actuar."

A su vez el testigo declara la forma en la que procederá en tanto tener conocimiento acabado del cruce de información entre el listado de bomberos respecto a locales habilitados y el listado del GCBA. "En ese momento, le adelanté que le iba a girar una nota, pidiéndole el listado total de locales habilitados. Porque, más allá de la intuición que yo podía tener y de la conversación que estaba teniendo con ella, era evidente que necesitábamos chequear y cruzar la información real para que esto deje de ser una teoría y pase a ser una realidad concreta sobre la que se pueda trabajar desde el ámbito del Gobierno de la Ciudad y desde la Defensoría, y para tener una certeza."

"Efectivamente, le cursé la nota, y debo decir también que en un tiempo muy acelerado –veinte días– la Subsecretaria había firmado el pase respectivo; y en el término de cincuenta días lo recibí. Debo mencionar que la gestión fue sumamente acelerada, porque un trámite de este tipo tarda entre 3, 4 y 5 meses; o sea que hubo prontitud para que podamos evolucionar en el tema. Estamos hablando de la segunda reunión que fue a finales de febrero e inicio de marzo, más o menos."

Con esta presentación formal, queda constancia que el Poder Ejecutivo de la Ciudad tenía conocimiento material de la realidad de los locales bailables y su situación particular en materia de certificaciones y por ende en habilitaciones.

Respecto a la respuesta obtenida del informe solicitado el testigo dice: "... del listado que me habían mandado, surgían más de 270 locales bailables. Después se llegó a demostrar que había algunos que no estaban. Pero en realidad, nunca fueron menos de entre 200 y 220 locales bailables, contra 15 certificados, en términos legales, y 15 en trámite –es decir que nunca debían estar funcionando porque la norma es taxativa y lapidaria–, la diferencia se mantenía." "... la funcionaria sigue mostrando su voluntad de trabajar, y me dice que se habían dado cuenta de la falta de veracidad del padrón, que estaba desactualizado y que estaban haciendo una depuración" "Además, me comentó que, una vez que determinaran qué era lo que estaba mal, lo iban a intimar. Le dije que intimar era una grave equivocación, porque la norma es clarísima cuando establece que, para la habilitación de un local bailable Clase "C", con lo primero que hay que cumplir es con la tenencia del certificado de prevención contra incendios, expedido por la Superintendencia de Bomberos de Policía Federal"

De lo hasta aquí expuesto, se tiene acreditado que no solo el Poder Ejecutivo de la ciudad de Buenos Aires tenía conocimiento de la situación de emergencia que existía respecto de los locales clase bailable "C", sino que en función de ellos valoraba las acciones a seguir.

Respecto al conocimiento de la alerta institucional el testigo dice. " El informe del 5 de mayo de 2004 fue una reiteración a los cerca de 19 ó 20 resoluciones, inclusive, antecedentes de denuncias penales a los funcionarios por no cumplir la Ley 19.587 y la Ordenanza 50.250"

A efectos de tener claridad sobre los considerandos del informe solicitado, el Secretario de la Presidencia da lectura y dice " Buenos Aires, 5 de mayo de 2004. Visto la actuación 631/04 iniciada de oficio con el objetivo de analizar el cumplimiento de las normas de seguridad y prevención contra incendios en locales bailables y considerando que por Resolución 2022/03 esta Defensoría recomienda el seguimiento y control de las habilitaciones y funcionamiento de los distintos locales bailables; que de las recientes verificaciones y cruzamientos de datos resultantes la información requerida a la Subsecretaría de Control Comunal y a la Superintendencia de Bomberos surge un alto incumplimiento a las normas vigentes por parte de los responsables de locales bailables; que el no cumplimiento y/o violación a las normas de seguridad contra incendio, Ordenanza 50.250 y otras, referidas al funcionamiento de locales bailables, pone en peligro la vida de más de 400 mil personas por fin de semana, especialmente jóvenes.

Por todo ello, en mi carácter de Defensor Adjunto del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires solicito 1) a la señora Subsecretaria de Control Comunal arbitre todos los medios con el fin de intimar a los locales bailables clase "C" al estricto cumplimiento de las normas vigentes, especialmente lo referido a la Ordenanza 50.250. 2) de verificarse el incumplimiento de la normativa vigente, se apliquen las sanciones previstas a tal efecto en el régimen de penalidades vigentes. 3) a los efectos de lograr una eficiente prosecución de la actuación, agradeceré contar

con la información de las acciones previstas y a ser implementadas con mayor profundidad". Hay una firma y un sello que dice "Arquitecto Atilio D. Alimena, Defensor Adjunto del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires".

Con posterioridad a la resolución emitida por la Defensoría del Pueblo, con fecha 26 de mayo de 2004, en el diario Clarín, se hace mención a la situación de emergencia existente a la fecha, haciendo declaraciones en el mismo artículo el Defensor Adjunto Atilio Alimena y la Subsecretaría de Control Comunal de aquel entonces.

En definitiva, queda acreditado el conocimiento por parte del poder Ejecutivo de la Ciudad de Buenos Aires de la situación irregular y de emergencia en que se encontraban el conjunto de locales bailes clase "C" respecto a su habilitación con anterioridad a la tragedia de Cromañón.-

Prueba D.

Una vez acaecida la tragedia de "República Cromañón", al asumir el señor Alvarez su cargo, solicitó a la Auditoría General que realizara un informe sobre la situación en que se encontraba la Dirección General de Habilitaciones y Permisos con carácter previo al comienzo de su gestión (la fecha de corte es el día 7 de enero de 2005). Dicho informe, si bien no puede ser considerado como alerta institucional, es válido en su carácter de prueba documental y del mismo surge como conclusión general que **"un organismo sin continuidad organizacional, sin visión ni misión definidas estratégicamente, sin una rendición de cuentas de la gestión real a la ciudadanía y sin un procedimiento claro y de aplicación general a todos los trámites no podrá realizar una gestión eficiente, eficaz y económica"**.

Prueba E.

La declaración testimonial del actual Diputado Nacional, y ex Secretario de Seguridad de la Ciudad de Buenos Aires, Juan José Álvarez (Págs. 41 a 69, V.T. 01/02/2006), resultó determinante para comprender la medida en que, antes y después de la tragedia, un adecuado cumplimiento y ejercicio del poder de policía depende de las decisiones políticas que los funcionarios adopten en relación a la puesta en práctica de una gestión eficiente - signada por un apego estricto a las normas -, en un área sensible como lo es la de seguridad.

Dijo entonces el testigo que *"teníamos que dar la sensación real, seria y no sobreactuada de que la ciudad recuperaba una capacidad de fiscalización [...] Para nosotros, había una parte importante de una política que estaba diciéndole claramente a la sociedad que estábamos controlando a quienes lucran con actividades que generan riesgo; decíamos que estábamos controlando, que íbamos a volver a controlar y que no importaba cuál fuera el rubro, cuál pudiera estar por detrás, cuál fuera la importancia, el volumen de facturación, la significación social, o el lugar donde ello se realizara"*, una capacidad que el G.C.B.A. había perdido. Manifestó también que *"En primer lugar, el Estado tenía que funcionar. Nosotros no podíamos decirle a la gente: 'ha pasado lo que todos sabemos, hay un área que está fuertemente cuestionada y entonces vamos a cerrar durante un tiempo para ver cómo después reiniciamos nuestra tarea'"*. Esta especie de "cierre temporario" recuerda al pase a disponibilidad de 500 agentes en la ciudad (en el caso denominado públicamente como "focazo de corrupción"), que trajo consigo un esquema -finalmente trunco- de recuperación de la capacidad total de inspección en la Ciudad después de un período de tres años de desprotección (previsto originalmente para ser completado entre los meses de noviembre de 2003 y el mismo mes de 2006).

Agregó el testigo, a su vez, que *"mi sensación es que había mucho por hacer y la prueba de esto, más allá de lo que diga, es lo que intentamos hacer"*. Al respecto, citó al Jefe de Gobierno suspendido cuando éste dijo que *"el área de Justicia y Seguridad no funcionaba ni de lejos correctamente"*.

Es así como el testigo, quien asumió su cargo en la Secretaría de Seguridad (originalmente de Seguridad y Justicia) a pocos días de producida la tragedia (viernes 07/01/2005), demostró que con idéntica normativa y recursos con los que contaba su antecesor, pudo llevar a cabo una gestión que garantizaba, en forma significativamente más amplia, la seguridad de los ciudadanos de Buenos Aires.

Al respecto, manifestó: *"con el mismo equipo -y me refiero a la parte burocrática- de mi antecesor, más los agregados de la gente que trajimos nosotros para hacerse cargo, intentamos rápidamente poner de pie una capacidad fundamental e irrenunciable del Estado, que es la capacidad de fiscalización"*. Fue aún más explícito cuando manifestó: *"de la misma manera que tuve que enfrentar la situación con el personal que había, y lo pudimos hacer, también debí enfrentar la situación con la normativa que estaba vigente [...] al poder de policía de la Ciudad yo no se lo interpretaba, sino que lo aplicaba; y lo hicimos con toda la contundencia que nuestros recursos y nuestra capacidad nos permitieron"*.

A su vez, marcó claramente la diferencia entre la forma en que se aplicaba la misma normativa con anterioridad y posterioridad a la tragedia. En este sentido, dijo: *“puedo decir por qué nosotros avanzamos fuertemente en la actividad de clausura; lo hicimos siguiendo el criterio que deviene de la norma que nosotros operábamos, dado que si después de una inspección surgían algunas falencias que hacían a la clausura se clausuraba el local”,* para más tarde afirmar que *“si la pregunta es, por ejemplo, si había algunos que no cumplían con la normativa que ya conocían, así es: no las cumplían y por eso no se los habilitó”*.

Entonces, como quedó demostrado, no puede argumentarse la escasez de recursos, o una normativa deficiente, para justificar la falta de control. A modo ejemplificador, Álvarez explicó en su testimonio: *“Imaginemos que en vez de ser un testigo, en este momento estuviera dando una charla casi inaugural o un discurso de mi gestión y les dijera a ustedes que no puedo llevar a cabo mi gestión, si no tengo un préstamo del Banco Interamericano de Desarrollo; creo que no solamente recibiría un abucheo –por decir lo menos–, si no que la desilusión y la preocupación serían enormes tanto de ustedes como de quienes nos escuchan”*.

Se refirió entonces el testigo a las modificaciones concretas que se realizaron (o comenzaron a realizarse) durante su gestión, las cuales se podrían haber implementado sin obstáculo alguno con anterioridad a la tragedia, y que produjeron como corolario natural un incremento en los estándares de seguridad de la Ciudad, a partir de la implementación de, según sus dichos, aproximadamente 15 mil inspecciones que trajeron como consecuencia más de 500 clausuras de comercios que no se encontraban en condiciones de funcionamiento según la normativa preexistente.

En una gestión que duró menos de cuatro meses, según la declaración de Álvarez, el Gobierno de la Ciudad implementó los siguientes cambios en el área de seguridad:

- Se creó la Subsecretaría de Emergencia, área de grado inferior en gestiones anteriores.
- Se determinaron las “áreas críticas” a partir de la elaboración de un “mapa de riesgo” de la Ciudad de características dinámicas, herramienta de gestión fundamental que no existía antes de su asunción.
- Se creó un Registro de Locales Bailables, y se estableció como requisito necesario para su habilitación la inscripción en el mismo. Previo a su creación, nadie conocía -ni podía conocer- siquiera la cantidad de locales en funcionamiento. Al respecto, dijo el ex Secretario cuando se le preguntó por la cantidad de locales bailables que había en la ciudad cuando él se hizo cargo del área: *“No lo puedo decir con exactitud. Una de las cosas que incorporamos fue un registro de los locales bailables. Puedo decir, con un pequeño margen de error, que cuando me fui, a fines de abril de 2004, eran 47 ó 48 los locales habilitados [...]. Este no era el sistema que regía anteriormente, porque una vez dada la habilitación no podíamos saber si estaban o no funcionando”*. Luego agregó que *“la inclusión en el registro como un nuevo requisito, como una nueva formalidad a cumplir, fue lo que nos permitió sortear una serie de escollos que hubieran sido muy farragosos de resolver. Creo que el registro ha sido una sencilla y eficaz solución”*.
- Se implementaron, sin dificultad, mecanismos de coordinación con otras dependencias y organismos del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, así como del Estado Nacional, formando lo que se denominó “bloque de legalidad”, para la realización de tareas de control integrales. En este sentido, manifestó el testigo: *“La otra cuestión que me parece que fue un aporte importante y significativo –y, honestamente, creemos haber ayudado– ha sido plantear un concepto que en su momento dimos a conocer como ‘bloque de legalidad’. Me refiero al hecho de trabajar no solamente con los organismos de fiscalización dependientes de la Secretaría, sino con otros organismos. Inclusive, se firmaron convenios con organismos que no dependen del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires; se firmaron convenios con organismos dependientes del Gobierno Nacional. Me refiero a la AFIP, a la Secretaría de Energía, a la Subsecretaría de Combustibles, al RENAR. Creo que durante mi gestión lo hicimos con Prefectura Naval; no sé si lo hicimos con Policía o Gendarmería, o si después lo continuó Gorgal. Ése era el camino para mejorar la cantidad y la calidad de las inspecciones que la Ciudad de Buenos Aires –según nuestro criterio– debía realizar”*.
- Se establecieron requisitos mínimos en cuanto a la cantidad de inspecciones que se desarrollan, para asegurar la productividad del área. Sobre esto, dijo Álvarez: *“... se pusieron parámetros de trabajo. Por ejemplo, aquello de que los equipos de inspección debían tener una producción de inspecciones, y en caso de no cumplir con esa producción de inspecciones, aparecía, para quienes debemos hacer el control de gestión, una luz amarilla de alerta”*. Esta sencilla medida, trajo como consecuencia el “público y notorio aumento respecto de la cantidad de inspecciones que se hicieron”.
- Se desplazaron inspectores sospechados por ineficiencia o incumplimiento de sus deberes; se instruyeron sumarios en los casos en que se detectaron irregularidades, y se

llamó a concurso público para la contratación de nuevos inspectores. El testigo informó, a su vez, que *“... hay un caso en donde surgió que de las actuaciones se suponía que el local debió haber sido clausurado y no fue así. Entonces iniciamos un sumario administrativo”*. Este caso es el del local “Cemento”, propiedad de Omar Chaban, dueño también del local en donde sucedió la tragedia.

- Por último, se abandonó el sistema implementado por Ibarra de inspección por denuncia, retornando al sistema clásico de inspecciones por rutina prediseñada. Al respecto dijo Álvarez, *“para nosotros, las denuncias eran importantes; pero obviamente una actitud sólo reactiva por parte del Estado en esta área, me parece que sería muy pobre. Tenemos que tener una rutina de inspecciones”*. Vale decir que el local “República de Cromañón” no fue inspeccionado durante los dos años anteriores a la tragedia (con excepción de la supuesta fallida inspección del día 20 de mayo de 2004) debido a que no existían denuncias sobre el mismo, por la falta de vecinos en la zona, así como por la pública complicidad policial que el Gobierno de la Ciudad conocía.

Todos estos cambios podían -y debían- haber sido implementados antes de la tragedia. Solo hacía falta la decisión política de llevarlos a cabo. Esta decisión política debió haber sido adoptada oportunamente por el Jefe de Gobierno. Él debía saber, y debió controlar, el funcionamiento deficiente de la Secretaría de Seguridad porteña. No haberlo hecho o, mejor dicho, haberlo hecho demasiado tarde, implica una responsabilidad política insoslayable.

A lo largo del juicio ha quedado demostrado que, con anterioridad a la tragedia, los inspectores debían consultar por *handy* a sus coordinadores sobre los pasos que debían seguir una vez realizada cada una de sus inspecciones. El testigo J. J. Álvarez confirmó que esta operación iba en contra de la normativa vigente, y que atentaba contra la eficiencia y eficacia de las inspecciones. Concretamente, cuando se le preguntó sobre las facultades de los inspectores para clausurar, respondió: *“Si él cree que tiene que clausurar, debe clausurar y después remitir, no al revés; si no, no se termina nunca”*. Fue aun más terminante cuando se lo consultó sobre si existía algún tipo de discrecionalidad, o se manejaban con criterios objetivos y normativos, para determinar las inspecciones y las clausuras. Al respecto respondió: *“No; no puede, no debe, no corresponde que haya un margen amplio porque, si no, ahí le estamos abriendo la puerta a algo que después es incontrolable”*. Más tarde es también rotundo cuando expresa que: *“A un inspector no se le puede dar una potestad a medias. Dentro de lo que es su área de competencia, la tienen totalmente”,* y que: *“lo que tiene que quedar en claro es que cuando esa persona investiga por el Estado con una facultad como la que tiene –me refiero a los inspectores de las áreas– y toma una resolución, la tiene que tomar plenamente sin temor, apegándose fundamentalmente a la normativa vigente”*.

Por último, con relación a la consulta que se le realizó sobre la posibilidad de clausurar cuando no se encontrare el certificado de Bomberos en vigencia, contestó en forma categóricamente afirmativa ante la pregunta sobre si *“su interpretación en el caso...por la Ordenanza 50.250 es que el inspector tenía potestad absoluta para decidir la clausura del local si no tenía certificado de Bomberos o no lo tenía vigente”*.

Dicho informe expresa que: *“El sistema de control interno de la DGHP resulta deficiente, lo cual puede verse reflejado, entre otras cosas, en las siguientes situaciones: a. Los cambios permanentes de estructura producen la dilución de responsabilidades, y la falta de continuidad real en la historia organizativa redundan en la inauditabilidad del área; b. no existe en la DGHP una valoración estratégica de la seguridad en la carga de datos del registro de habilitaciones de la Ciudad de Buenos Aires; c. el acceso al registro de habilitaciones no posee la seguridad física (infraestructura) ni lógica (funcionamiento de los controles sobre los circuitos de habilitación a partir del inicio del trámite) inherente a la importancia de la función que cumple en el proceso habilitante para la Ciudad de Buenos Aires; d. asimismo, el registro no permite la emisión de un listado actualizado de habilitaciones, debido a la inexistencia de un procedimiento de bajas normado, habiendo presentado la organización auditada un proyecto de ley que reflejaba la subsanación de tal situación; e. no existe coordinación alguna entre la DGHP y la DGFC en cuanto a la relación entre la habilitación y sus posteriores inspecciones; f. no puede establecerse la cantidad de personal con la que cuenta el organismo auditado por carecer de un registro unificado de agentes que revisten en el mismo; g. la información vertida en el marco del último informe de gestión realizado por la DGHP no es confiable, lo cual se evidenció en la imposibilidad por parte de este organismo de control de compulsar la documentación respaldatoria de esas acciones; h. se detectó que, debido a las permanentes mudanzas y cambio de autoridades y funciones, las actuaciones no son localizadas de forma inmediata, no ubicándolas en algunos casos debido a la falta de orden general imperante; i. no se tiene registro de la totalidad de las auditorías que se realizaron sobre la DGHP o sus antecesores organizativos. Conclusiones: el organismo encargado de las habilitaciones de la Ciudad de Buenos Aires no se encuentra organizado administrativa y funcionalmente a la altura de las responsabilidades que detenta. No existe una planificación estratégica que enmarque las responsabilidades del ente auditado, teniendo en cuenta la relevancia del registro de habilitaciones como así también de la gestión de sus recursos humanos. La debilidad del sistema de control interno del organismo queda plasmado en la forma que se realizan todas sus acciones: las tramitaciones, la resolución de actuaciones residuales, el listado*

de personal incompleto y desactualizado, la falta de procedimientos escritos, la inexistencia de documentación respaldatoria de los dichos plasmados en sus informes de gestión y en los cambios permanentes de estructura, responsabilidades y funcionarios del área. En conclusión, un organismo sin continuidad organizacional, sin visión ni misión definidas estratégicamente, sin una rendición de cuentas de la gestión real a la ciudadanía y sin un procedimiento claro y de aplicación general a todos los trámites, no podrá realizar una gestión eficiente, eficaz y económica.”.

Prueba F.

De la declaración testimonial de Marta Cali lo conducente como prueba es lo siguiente:

" **Sr. San Martino.-** Cuando ustedes detectan que un bolicheailable tipo Clase C no tiene el plano de habilitación, ¿qué acciones deben realizar?

Sra. Cali.- Se consultaba al coordinador.

Sr. Enríquez.- ¿Por cuál vía? ¿Telefónica, por *handy*?

Sra. Cali.- Por *handy*.

Sr. Enríquez.- ¿Y qué se le consultaba al coordinador...? No soy lindo, pero le pido que me mire. ¿Se le consultaba al coordinador?

Sra. Cali.- Sí. Se transmitía por *handy* el estado del local, la documentación que tenía o no, y se consensuaba con el equipo de inspectores que estaba realizando la inspección, junto con el coordinador.

Lo descrito por la testigo es una clara demostración de la arbitrariedad con la cual se decidían las clausuras, dada que esta era una potestad del coordinador que estaba ausente al momento de la inspección, o sea que desconocía la situación del local a inspeccionar y simplemente se basaba en lo que percibía del inspector y obviamente en su criterio.

Los inspectores carecían de actuación de oficio y si su decisión era la de clausurar, ya que ellos eran los profesionales que físicamente se encontraban en el lugar, no podían hacerlo primeramente sin consultar, y luego debían tener una respuesta afirmativa por parte del coordinador situado en su oficina.

1. **Sra. Cali.-** Quiero aclarar algo. Estos operativos nocturnos se conformaban con inspectores de varias áreas. Desde que ingresé en lo que antes era la UPI y ahora la DGFyC, estoy prácticamente en el área de geriátricos. Obviamente, si uno hace inspecciones diarias en geriátricos, adquiere más experiencia en ese área y casi no tiene que consultar. En el caso de inspecciones nocturnas, los inspectores de distintas áreas éramos convocados cada 25 días; por ende, uno no tenía presente la normativa vigente. Por eso, se consultaba por *handy*.

Sr. Enríquez.- ¿Las inspecciones nocturnas las hacía cada 25 días?

Sr. Cali.- No... (*No se perciben las palabras de la oradora*), la UPI. Las hacíamos casi todos los días, pero los inspectores éramos rotados, a fin de conformar un equipo de 30 a 40 personas por noche, que éramos convocados al lugar que se iba a inspeccionar.

Sra. Cali.- No tengo conocimiento. Hace un año que no hago inspecciones a locales nocturnos, dado que se creó un área especializada en locales nocturnos

Sra. Baltroc.- En el caso de hoteles, ¿se puede clausurar directamente?

Sr. Cali.- Sí.

Sra. Baltroc.- ¿Cuál era la diferencia con los locales bailables?

Sr. Cali.- Lo dije oportunamente.

Sra. Baltroc.- ¿Era por el tema de su capacitación en el tema?

Sr. Cali.- Exactamente

Sra. Cali.- Sí, lo declaré y lo expliqué también aquí. La diferencia radica en que uno está dedicado a inspeccionar durante el día locales que corresponden al área a la cual uno pertenece. En los operativos nocturnos se convoca a grupos de inspectores de cada área y se destinan lugares mediante un listado en el que sólo tenemos las direcciones a donde tenemos que acudir. No es el

caso de las inspecciones del área que nos pertenece, en ese caso, tenemos una actuación o un legajo que nos indica los antecedentes del local. Ésa es la diferencia

-----→ Se seleccionaban distintos inspectores que no estaban sumergidos en el tema de los locales bailables, ya que como admite la testigo carecían de todos los recursos en cuanto a conocimiento; además el hecho que los cambiaran tan seguido y que tan extenso fuera el tiempo entre llamado y llamado, le quita seriedad y una posible capacitación.

2. **Sra. Cali.**- Aclaro lo siguiente: en el caso de operativos nocturnos, en ese momento se conformaban grupos con inspectores de otras áreas y se consultaba por una cuestión de seguridad de los equipos de inspectores.

En el caso de las inspecciones de rutina del área a la cual pertenezco, no tengo necesidad de consultar por *handy* porque sé lo que tengo que hacer. ¿Se entiende? Si usted quiere preguntarme nuevamente si en el caso de una inspección a un local bailable se consultaba por *handy*, le digo que sí. Yo también lo consultaba y lo consulté en el caso de Cemento.

Sr. Enríquez.- ¿En alguna consulta le dijeron "Clausurás o te vas"?

Sr. Cali.- Creo que en una consulta, sí

Sr. Enríquez.- Ante la admonición "o clausurás o te vas", ¿qué respuesta dio?

Sra. Cali.- ¿Qué hice? Clausuré.

Sr. Enríquez.- ¿Podrían existir lugares que no tuvieran la orden de trabajo y usted quisiera inspeccionar o clausurar?

Sra. Cali.- No podemos actuar de esa manera. Nosotros tenemos que acudir con una orden de trabajo.

Sr. Enríquez.- En el caso de Cameroni, en la Comisión Investigadora *ad-hoc* declaró: "Cali.- Lo echaron porque clausuró aún cuando recibió orden de no clausurar".

Sra. Cali.- Sí puede ser, pero no es que esté diciendo cosas extrañas. No lo recuerdo; realmente ya pasaron dos años. Pero sí, puede haber sido por eso

Sra. Cali.- No. En mi caso fue al revés: yo no quería clausurar y me dieron la orden de hacerlo.

Sr. Rebot.- Perdón, creo que no me expresé bien. No me refiero a la normativa particular, a la documentación a exigir o a las particularidades del lugar a inspeccionar, sino al ejercicio de su poder de policía. Esto es, ¿sus facultades como inspectora en ambos casos surgen de la misma norma?

Sra. Cali.- Exactamente. Surgen de la misma norma, el poder de policía siempre es el mismo para cualquier establecimiento que se va a inspeccionar.

----→ Esto son claros ejemplos de la situación en la cual se encontraban los inspectores, quienes en teoría tenían el poder y eran los capacitados para realizar las clausuras, pero gracias a la normativa no podían ejercerla y en contrario debían seguir instrucciones de un coordinador que no se encontraba presente en el lugar de los hechos y quien puede llegar a tener cierto interés sobre el local.

3. **Sra. Cali.**- A partir de 2005 se creó un área específica para hacer inspecciones nocturnas.

Sr. San Martino.- ¿Qué cambios detectó usted?

Sra. Cali.- Eso mismo: que las inspecciones a locales bailables las hacían personas capacitadas para eso.

-----→ una vez que sucedió la tragedia, con la misma normativa y bajo presión se pudo lograr el funcionamiento de un sistema de inspecciones que funcionara correctamente, o por lo menos se acercara a ello.

4. **Sr. San Martino.-** ¿Ustedes concurrían con algún listado de requisitos que tenían que cumplir los locales, por ejemplo, un *check list*?

Sra. Cali.- No.

Sr. San Martino.- ¿Ustedes cómo recordaban todos los requisitos que tenían que cumplir?

Sra. Cali.- Por la profesión de cada uno y por conservar en memoria lo que había que pedir o solicitar en cada inspección a un local nocturno.

Sra. Cali.- Entiendo que, después de la tragedia de Cromañón, se decretó por necesidad y urgencia el cierre de todos los locales bailables y se realizaron las inspecciones como correspondería hacerlas, con la DGFOC, el área de Bomberos, la DGFyC, y no recuerdo qué otra dirección.

Sr. Enríquez.- ¿Se incrementó el número de inspecciones?

Sra. Cali.- No sé si se incrementaron. Quizás las inspecciones mejoraron, por el hecho de que se realizan de día, con el local vacío, y es posible acceder de mejor manera a la inspección ocular y a la documentación del local.

Sr. Meis.- Quiero hacer dos preguntas. La primera, con referencia a la actuación posterior del área en la que usted se desempeña, luego del hecho de Cromañón. Usted dijo que el criterio para inspeccionar los locales se cambió bastante; no precisó el mes, pero dijo que fue a partir del año 2005. Quiero saber si esos cambios obedecen a modificaciones de normas o a normas de procedimiento, y si lo que cambió fue la actitud de los funcionarios a cargo.

Sra. Cali.- Creo que hubo un cambio de normativa. Mejoraron el sistema de inspecciones, pero esto fue durante el período de cierre de los locales, donde realmente se pudieron hacer las inspecciones como corresponde: con el local vacío y con toda la documentación en la mano.

Sobre lo demás, no puedo opinar, porque no pertenezco a ningún grupo de toma de decisiones; además, en este momento ya no inspecciono locales.

-----→ Se realizaron los decretos 1 y 2 inmediatamente con la normativa existente previo a Cromañón y sin la necesidad de mayor personal, lo que demuestra además de la falta de recursos de todo tipo, el problema estaba en el sistema creado por el Gob para el Control y Verificación.

5. **Sr. Secretario (Said).-** Voy a comenzar leyendo la **Ordenanza 50.250**. "Artículo 1º.- Modifícase el Artículo 10.20.3 inciso a) del Código de Habilitaciones y Verificaciones, Ordenanza 33.266, Boletín Municipal N° 17.226, que quedará redactado de la siguiente manera: '10.2.3 Estos locales se ajustarán a los siguientes requisitos especiales: a) No podrán funcionar hasta contar con el certificado de habilitación respectivo. Para el otorgamiento del mismo, se requerirá una certificación de la Superintendencia de Bomberos de la Policía Federal para la verificación del completo cumplimiento de la normativa de la Ley 19.587. La Certificación deberá ser renovada anualmente, ante refacciones o cambios del local que puedan afectar las condiciones de seguridad aprobadas por la certificación de la repartición habilitada para ello. Ante la falta de cumplimiento de estas condiciones, se determinará la inmediata clausura del local en infracción por medio del organismo de competencia.'"

Esta Ordenanza fue dictada el 8 de diciembre de 1995.

El 19 de septiembre de 1996 se dicta la **Ordenanza 50.848**, que establece lo siguiente: "**Suprímese el último párrafo el Artículo 1º de la Ordenanza 50.250**", es decir, el que indicaba que debía procederse a la inmediata clausura del local en infracción.

El Artículo 2º dice lo siguiente: "Artículo 2º.- Incorpórase al régimen de penalidades (Ordenanza 39.874, AD 140.5) el Artículo 57 bis, con el siguiente texto: 'Artículo 57 bis: Las infracciones a lo dispuesto por la Ordenanza 50.250 (B.M. N° 20.206) con mil a cinco mil unidades fijas de multa y clausura de 15 a 30 días la primera vez; con dos mil a diez mil unidades fijas de multa y clausura de 30 a 60 días la segunda infracción; y con cuatro mil a veinte mil unidades fijas de multa y clausura definitiva con pérdida de la habilitación, en el caso de la tercera infracción.

En los casos de primera y segunda infracción, será requisito indispensable para la apertura del local, luego de vencido el plazo de clausura, haber cumplimentado lo dispuesto por la Ordenanza 50.250".

Sra. Cali.- La diferencia es que la Ordenanza 50.848 deja sin efecto al Artículo 1° de la Ordenanza 50.250. Además, en el texto de la Ordenanza 50.848 no dice fehacientemente que, ante la falta del certificado de Bomberos, se clausure el local; en ese caso, se multa y/o se clausura, pero eso lo determina una instancia administrativa.

6. **Sra. Polimeni.-** A ver si entiendo: se concurre al local y se solicita una información, según la normativa vigente. Esa información no estaba al día.

Sra. Cali.- No estaba en el local. Teóricamente, fue entregada en la UPI días antes a nuestra inspección.

Sra. Polimeni.- ¿Ustedes tenían manera de certificar durante el procedimiento que los dichos del dueño fueran efectivamente ciertos?

Sra. Cali.- No, porque el área administrativa no trabaja a las 3 de la mañana.

-----→ Hay una clara falta de coordinación, no puede darse un buen funcionamiento si se trabaja a distintos horarios y con la independencia que tiene un área de la otra. Se genera un desinformación tal que como resultado puede producir una mala inspección, una falta de clausura cuando debería existir.

7. **Sra. Cali.-** La incomodidad, porque trabajamos en un pequeño espacio, sin luz, cuando el local está funcionando, por lo general el contribuyente no está, la gente que nos atiende no tiene acceso a la documentación. Es muy distinto, y esto no quiere decir que no tengamos el mismo poder de policía. Son distintas las condiciones de trabajo en una inspección de rutina que en un localailable nocturno.

-----→ Falta de recursos, malas condiciones de trabajo para hacerlo correctamente. Tener en cuenta que se realizan de noche, mientras que funcionan, cosa que cambio luego de Cromañon

8. **Sra. Cali.-** Correcto, que antes era la Unidad Polivalente de Inspección. Ingresé a la Unidad Polivalente de Inspección en enero de 2004. En ese momento estaba a cargo Adrián Rivero. Eso fue el 4 ó 5 de enero. El 11 de enero lo destituyeron y quedó como directora Ana María Fernández. En septiembre de 2004 hubo otra intervención y quedó como director el señor Lucangioli, cuyo nombre de pila no recuerdo. Luego de él, quedó como director Gustavo Torres, y después de lo de Cromañon quedó un señor que se llama Ávila Herrera. El actual director es Fabián Spadaro".

32) Valoración general de la prueba.

De la prueba relevada en relación al cargo imputado al acusado surge:

* Que a pesar de haber detectado un "focazo de corrupción" en el área de control, habilitaciones y verificaciones, Aníbal Ibarra en su carácter de Jefe de Gobierno: a) cambió de forma permanente y sin ninguna lógica la estructura del órgano de control, b) no ordenó a la Procuración General de la Ciudad (que es el órgano habilitado para ello) la instrucción de ningún sumario administrativo, c) no realizó ninguna denuncia penal bajo el falaz argumento de la ineficiencia del sistema penal, d) reasignó en otros cargos relevantes del Gobierno de la Ciudad a aquellos que habían sido partícipes del "focazo de corrupción".

* Que estableció un sistema de control irregular y sin ninguna transparencia que dependía de las instrucciones dadas a través de un handy (sin que quedara constancia de lo que se resolvía) que dependía de funcionarios que habían sido por él designados y que pertenecían a su esfera más íntima de confianza y que posibilitaba la adopción de decisiones arbitrarias ajenas de toda forma de control.

* Que existía una normativa anterior que obligaba a los localesailables clase "C" a solicitar autorización previa para realiza recitales o conciertos y que era obligatorio para el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires controlar que dichos locales reunieran las condiciones de seguridad pertinentes

* Que ignoró las alertas institucionales de la Defensoría del Pueblo, de la Legislatura y de la Auditoría General.

* Que el informe de la Auditoría General sobre la situación en que se encontraba la Dirección General de Habilitaciones y Permisos con la fecha de corte al día 7 de enero de 2005, imputa serias deficiencias en el área de control, habilitaciones y verificaciones.

* Que la política desarrollada con posterioridad a la tragedia en el área de control, habilitaciones y verificaciones, demuestra a todas luces que existía una normativa previa que

posibilitaba y obligaba a que se realizaran los controles que se omitieron antes de la asunción del señor Alvarez.

33) Que el incumplimiento de ejercer el poder de policía respecto del local bailable “*República de Cromagnon*”, surge de las siguientes pruebas producidas y acreditadas durante el debate en el plenario: a) Certificado de bomberos de “*República de Cromagnon*”, con fecha de vencimiento conculcada (prueba A), b) Declaración testimonial del Señor López, en donde surge que el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires tenía plena conciencia de la ausencia de control de “*República de Cromagnon*” (prueba B).

34) Especificación de cada una de las pruebas.

Prueba A.

Se acreditó como prueba documental, y esto no fue controvertido por la defensa, la existencia de un certificado de bomberos que se hallaba vencido por 37 días y que de haberse controlado conforme las prescripciones normativas vigentes, el local hubiera sido clausurado y la tragedia no se hubiera consumado. En este sentido, el argumento de la defensa al sostener que no existía en la Ciudad un sistema de inspecciones prefijadas con relación al vencimiento de plazos y que tener el certificado al día es una responsabilidad del dueño del local, no es oponible como justificativo de tal omisión, por cuanto si se hubieran realizado los controles establecidos por la normativa y demandados por los órganos constitucionales, se hubiera verificado el certificado de bomberos vencido (entre otras irregularidades) y se hubiera clausurado el local bailable. Máxime si se tiene en cuenta que los recitales en lugares cerrados por sus peculiares características de generar objetivamente condiciones de peligrosidad merecen un tratamiento especial **y que bastaba solamente revisar los suplementos de espectáculos de los diarios Clarín y Página /12 para tomar conocimiento cada fin de semana de los recitales y de los locales en donde éstos se desarrollaban.**

Prueba B.

En su declaración testimonial (Fs. 5 a 73, V.T. 08/02/06), el ex Secretario de Seguridad y Justicia de la Ciudad de Buenos Aires, Dr. Juan Carlos López, realizó un expreso reconocimiento de algunos de los perjuicios que, para el sistema de control, trajo como consecuencia la puesta en disponibilidad de la totalidad de los inspectores del G.C.B.A. (denominado públicamente como “focazo de corrupción”) que dispuso el Jefe de Gobierno, antes de que el testigo entrara en funciones. Al respecto ha dicho: *“lo que tiene que ver con el área de inspecciones, básicamente se disolvió el organismo. Toda la memoria profesional de ese organismo –decisión muy grave y no habitual– se perdió con la disolución, porque ningún inspector, al menos durante mi gestión, volvió a trabajar en ningún área de inspección. Quedaron en disponibilidad, a través de una medida que podía considerarse con ribetes arbitrarios, porque pasando a disponibilidad a quinientas personas, es decir, a toda una dotación completa que incluye desde porteros a jefes –está claro que se trabaja de un modo demasiado llano–, en algunos casos particulares puede ser injusto. Lo cierto es que ni siquiera el personal administrativo que recuperamos, compuesto por doscientas personas, volvió a integrarse en áreas de inspección, partiendo de la base de que en el corto plazo no había ninguna medida más efectiva que generar un universo nuevo, aún sabiendo los inconvenientes que tiene armar un organismo de cero, en términos de experiencia. Al ser disuelta esa dirección se perdió la memoria de veinte o treinta años”.*

Específicamente, sobre el supuesto “focazo de corrupción” denunciado en los diarios por el jefe de gobierno, que tuvo como contrapunto la inexistencia de sumarios administrativos a ningún agente pasado a disponibilidad, el testigo aceptó, basándose en el texto del Decreto que lo resolvió, que **“la no realización de sumarios obedeció a la disolución del órgano, no a ninguna causa de corrupción”.**

Por otro lado, López no pudo responder a la pregunta sobre *“quién tomó la determinación de nombrarlo al doctor Antuña - jefe del área disuelta por sospechas de corrupción - o confirmarlo en ese cargo, inmediatamente después del `focazo de corrupción”*, sobre lo que solo afirmó: *“si usted me dice qué pasó en el momento de la disolución de la Dirección General de Verificaciones, la realidad de lo que sucedió es que quedó la misma persona”.*

También, en cuanto a los resultados verificados a partir de haber tomado tan drástica medida, afirmó el testigo que, producto de la misma, le resultaba *“imposible trabajar”*. Concretamente expresa: *“estaba claro que a la UPI había que agrandarla, ya que yo la agarré con 40 inspectores y era imposible trabajar”*. Con relación a las inspecciones nocturnas, afirmó que en el primer tiempo de su gestión no contó con dotación alguna que realice esas tareas, y que luego fueron solo *“15 o 20”* agentes.

Como un resumen de lo sucedido, López ratifica que la política delimitada para el Área por el propio Jefe de Gobierno, y ejecutada por él como Ministro, se había propuesto objetivos

largoplacistas, dejando librado al fatal arbitrio del azar los resultados de un control ineficiente, en el lapso de tiempo originalmente previsto, hasta la completa implementación del proyecto de gobierno para el área. En este sentido afirmó: “... estábamos en pleno armado de un nuevo esquema, así que nunca di por hecho de que eso estaba bien. Era un proyecto que si todo salía bien, recién se iba a ver en dos o tres años”.

Sobre el abandono de las inspecciones por rutina, y su reemplazo por las inspecciones limitadas a los casos denunciados, López utiliza como argumento para justificar tamaña decisión política, a la ineficiencia del área previo a su gestión, así como a las sospechas que este sistema generaba. Al respecto, asumiendo una vez más los riesgos que se corrían, atestigua que: “yo dispuse una auditoría interna específica para saber qué ritmo de respuesta teníamos respecto de las denuncias formales, ya que las denuncias formales generan responsabilidad jurídica. Me encontré, allá por febrero, que a duras penas se estaba respondiendo solamente en denuncias, algo así como el 25 ó 30 por ciento [...] Por esa razón y por orden mía hasta alrededor del mes de mayo solamente se trabajó por denuncia. La idea era que cubriéramos no todas las denuncias, pero las que alcanzaran a abarcar un análisis que me permitiera saber que no nos comíamos ninguna denuncia importante, por decirlo de alguna manera; porque no es que en algún momento cubrimos el ciento por ciento, ya que esto no pasó nunca, pero sí en algún momento tuvimos bajo control el hecho de que no se escaparan denuncias graves; hasta el mes de mayo –como dije–, hasta que las denuncias no se pusieran al día, no había más rutinas”. Como consecuencia de esto, y dejando ver nuevamente las falencias del área durante el 2003, el testigo afirma que: “en el 2003 [...] se habían hecho 388 clausuras y en el 2004 unas 1.470, en total, lo cual para el 2003 daba una ratio de eficiencia entre inspecciones y clausuras por debajo del 1 por ciento. En el 2004, con relación a las 16.000 actas de inspecciones, da una ratio del 9 por ciento”.

Más tarde agrega: “mi idea era que, en un sistema informatizado, la inspección fuera sorteada entre el cuerpo de inspectores, y mientras que esto no se lograra –no se llegó a lograr en mi gestión–, particularmente nunca apoyé continuar con las rutinas, y sé que es un tema que ha sido objeto de mucho debate. [...] Para mí, las rutinas siempre dieron pie al control de la zona. Yo siempre fui proclive a cambiar al viejo inspector que era dueño de la zona, porque la verdad es que, equivocada o no, mi perspectiva era que el principal problema de esta área era terminar con el ruido de corruptela, más allá de que existiera o no”. Una vez más se observa de qué manera el argumento sobre posibles nichos de corrupción no investigados sirve como excusa para aplicar la técnica de “matar al enfermo”, haciendo preponderar a una pretendida imagen de honestidad, por sobre las garantías de seguridad que los ciudadanos requieren, que generan en el Estado de la Ciudad una responsabilidad ineludible sobre su efectivo cumplimiento.

En otro orden de cosas, pudo saberse a lo largo de este juicio que la ex Secretaría de Seguridad y Justicia de la Ciudad no contaba con un registro de las habilitaciones que realizaban los Bomberos. Ante una pregunta por este tema, el entonces Secretario contestó que “no”, que “desde el dictado de la Ordenanza 50.250, nunca se llevó ese registro. Era Bomberos el que daba información de vez en cuando”.

Otro argumento de peso para justificar algunos de los cambios de estructura que se realizaron (en particular la creación de la UERA) fue la cantidad de expedientes antiguos que se encontraban sin resolución, previó a la gestión del Dr. López. La UERA tenía como función específica clasificar y resolver dichos expedientes con el objetivo de darles resolución. Sin embargo, mientras en noviembre de 2003 eran 54.000 los expedientes sin resolver por la Dirección de Verificación, la auditoría de corte realizada a comienzos del 2005 arrojó como resultado que, a esa fecha, los expedientes sin resolución contabilizaban ya un total de 65.000.

En lo que respecta específicamente a los denominados “boliches”, el testigo reconoce que en la causa judicial se menciona un listado proporcionado por la Secretaría, sobre inspecciones realizadas a los mismos durante el año 2004, el cual muestra un magrísimo número. Fueron: 4 en enero; 10 en marzo; 9 en abril; 13 en mayo; 29 en junio; 40 en julio; 40 en agosto; 33 en setiembre; 12 en octubre; 28 en noviembre; y 9 en diciembre. A su vez, cuando se lo consultó sobre la cantidad de establecimientos de grandes magnitudes (tales como Cromañón) que existen en la Ciudad, explicó que no creía que superasen la “media docena”. Sin embargo admitió que, a pesar de ser tan reducido dicho número, no existía un dispositivo de seguimiento particular para los mismos, desconociendo que estos puedan haber sido considerados como un área crítica. En cambio afirma: “... no era considerada un área tan crítica. Era un área compleja. Todas las áreas que canalizan a la juventud son complejas y son áreas difíciles de entrar”. Finalmente concluye al respecto: “lo cierto es que yo en materia de boliche hice lo que hice y no mucho más que eso; no era el lugar que me resultaba más cómodo a priori, porque el único modo de entrar era con la policía. Como decisión a priori puede ser equivocada o no y, si se quiere, tiene una carga ideológica”.

Específicamente en lo que respecta al local “República de Cromagnón”, el argumento que utilizó J. C. López para justificar el motivo por el cual este local no había sido inspeccionado, se relacionó con un supuesto encubrimiento por parte de personal policial de la Comisaría 7º. Al

respecto afirmó: *“cuando sucedió lo de Cromañón revisé mucho lo que sucedió y da la casualidad que Cromañón es un lugar en el que, justamente por este esquema de actuación que tenía que ver con la ley –según afirma actualmente la justicia– estuvo protegido por la Policía y esa protección consistió en dejar afuera a los inspectores. No puedo decir que todos estuvieran afuera o no; lo que puedo decir es que ése lugar, no apareció nunca, ni de modo formal ni informal, como un lugar problemático”*. Sin embargo, no puede ser ésta una justificación válida para que el estado abandone su obligación de verificar el adecuado cumplimiento de las normas dentro de la órbita de su competencia. Dicha obligación no es de la Policía Federal, es del Estado local. El Gobierno de la Ciudad conocía -o debía conocer- la existencia de dicha connivencia policial sobre la que López atestigua. Sin perjuicio de ella, y en tal caso realizando las denuncias pertinentes, debió avanzar en las inspecciones que formaban parte de sus funciones ineludibles. El testigo dijo al respecto: *“no se me ocurrió durante esta gestión hacer cosas como cuestionar a la policía. Siento que personalmente pude haberme `comido` esta protección que el lugar tenía”*.

Por otro lado, cuando se le preguntó al testigo sobre si sabía si se envió alguna inspección a Cromagnón luego del 24 de noviembre, fecha en que se venció el certificado de Bomberos del lugar, el Dr. López respondió que sabía que eso no había ocurrido (tal como debería haber sido), ya que en lo que duró su gestión *“no hubo ninguna inspección al lugar, salvo la fallida de febrero”*.

A su vez, sobre si debían clausurarse -o efectuarse medidas menos gravosas- los locales en los casos en que se detectaban irregularidades tales como el certificado de Bomberos vencido, el testigo explicó que *“la realidad es que la Ordenanza 50.250 estableció la clausura preventiva por la mera falta. Ese artículo fue derogado por una ordenanza posterior y en la última versión del Código de Faltas, en el régimen de penalidades, para esa ordenanza quedó prevista una penalidad de clausura o multa. Sin perjuicio de ello, hasta donde sé, previo a mi gestión siempre si aplicó la clausura o regía como principio la idea de hacer una clausura. Durante mi gestión debía producirse la clausura. Si en algún caso esto no sucedió, es un hecho no regular”*.

La seguridad no puede ser entendida solamente como un mecanismo de protección de los bienes de los individuos. Un sistema de seguridad amplio, completo y justo es un derecho humano que sirve como condición de ejercicio del resto de los derechos de los ciudadanos. Un derecho como el de la seguridad no puede verse menoscabado por especulaciones políticas de ningún tipo. Mientras los Secretarios (y otros cargos menores) pueden proponer y ejecutar las acciones propias de la competencia de sus carteras, es el máximo responsable de todo gobierno (en este caso del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires) quien debe establecer los lineamientos políticos de las mismas en estas grandes áreas sensibles, así como ejercer un eficiente control de gestión para verificar que éstos se traduzcan en hechos.

Sin embargo, el testigo J. C. López admitió en su declaración, que el G.C.B.A. dejó de tomar medidas que hubiesen sido necesarias para garantizar la seguridad, porque consideró que las mismas eran contraproducentes en términos políticos, y que sólo estuvieron dadas las condiciones políticas para que las mismas se lleven a cabo en forma posterior a la tragedia. Concretamente expresó: *“Justamente, pos Cromañón, el cambio fue Cromañón. Previo a Cromañón, hubiera sido impensable que, en términos administrativos comunes, un Gobierno enfrentara a mansalva a una actividad contra un rubro completo y se produjera el cierre de toda una actividad; o que se saliera a mansalva a producir una reforma que, en realidad, estaba reclamada, y sólo fue reclamada en la Capital Federal a raíz de un evento del tamaño del Cromañón que, entre otras cosas, exigía una respuesta de actuación del Estado”*. Prosiguió más tarde: *“... no sólo no se me ocurrió, sino que me hubiera parecido descabellado actuar de esa manera, a sabiendas de que, por supuesto, la inspección de la Ciudad no era buena, pero lo que era esperable del Estado, era que se generara la modificación duradera en el tiempo y que cambiara en el tiempo con algún margen de seriedad y seguimiento que, según yo creo, es uno de los déficit de la Ciudad en los últimos 20 años en donde ha habido muchas políticas alternativas, y sabemos que en materia de control, han funcionado mejor o peor, pero nunca lo suficientemente bien. También sabemos que estos son años de mucha conflictividad social, en donde la actividad del Estado es muy compleja, y procedimientos masivos muchos más simples que el de cerrar una actividad y muchos más sencillos como fue la pequeña campaña que se hizo para la utilización de los cinturones de seguridad o alcohol en quioscos, generaron una gigantesca resistencia [...]. Y la realidad es que un Gobierno administra una sociedad y, normalmente, no están muy dispuestos a enemistarse de modo definitivo. Además, hay valoraciones medias: yo creo que si hubiéramos hecho esto –ojalá que lo hubiéramos hecho para evitar este desastre–, habríamos generado un estruendo inarreglable, y creo que hubiéramos sido derrotados judicialmente. Para resumir, debo decirle que nunca se me ocurrió hacer lo que se hizo después”*.

En otro pasaje de su declaración, cuando afirma *“creo que si un funcionario lo pusiera seriamente en esta disyuntiva, de haber sabido que podía ser Cromañón, no sé si yo lo hubiera arreglado; creo que hubiera salido corriendo. A ver si se entiende lo que digo: uno está preocupado por la trascendencia de la gestión, por el rédito político, por la mejora de cosas, porque ésa es un poco la lógica del Estado”*, el encargado de ejecutar las políticas de seguridad termina de

evidenciar explícitamente que estaba más preocupado por la imagen del Gobierno ante la sociedad que por ejercer una gestión eficiente que garantice la seguridad de sus representados.

Cuando se le preguntó al testigo J. C. López cuales fueron los “*lineamientos de políticas*”, que recibió por parte del Jefe de Gobierno al asumir la Secretaría de Seguridad y Justicia, se limitó a responder: “*El lineamiento era modernización*”. Es decir que el Jefe de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, quien según su Constitución, entre otras cosas, “tiene a su cargo la administración de la Ciudad, la planificación general de la gestión y la aplicación de las normas” (Art. 102º), “formula y ejecuta las políticas públicas” (Art. 104º, Inc. 2º), “ejerce la supervisión de la gestión” de los funcionarios que nombra (Art. 104º, Inc. 9º), “establece la política de seguridad” (Art. 104º, Inc. 14º), y tiene el deber de “disponer las medidas necesarias para el cumplimiento de las normas de higiene, seguridad y orden público” (Art. 105º, Inc. 6º), tuvo como única directiva política para quien fuera su estrecho colaborador en materia de seguridad, la de “modernizar” su área.

Este hecho termina de corroborarse cuando el testigo explica los motivos por los cuales las deficiencias de su área no pudieron ser superadas. Esto se relaciona, según sus dichos, con la falta de otorgamiento efectivo de un crédito del BID preaprobado, que serviría para llevar a cabo la tan mentada “modernización”.

Sin embargo, cuando se lo consulta sobre “*cuál habría sido el avance del plan de informatización*” al que había hecho referencia en su declaración, contestó: “*En términos de una gran reforma, quizás, mi defecto, haya sido que tenía la ambición de concretar ese circuito porque esto tenía un enorme rédito político, además, si se lograba. Había cosas que quizás podían hacerse separadas o no, que generaban el miedo de romper el esquema del sistema. Entonces, se iban poniendo pequeños parches y se iba trabajando en un sistema para cambiar. [...] Por error o no, empecé de cero. Empecé con un proyecto desde cero. Quizás es un defecto que tenemos los funcionarios, que nos gusta empezar de cero para que la obra sea nuestra. Pero lo cierto es que eso pasó así*”.

Específicamente con relación a las falencias que presentaba el área, el ex secretario manifestó que en el mes de mayo de 2004 elaboró un informe sobre las mismas, el que ponía de manifiesto las siguientes: “*circuitos administrativos poco claros; falta de organización en las distintas áreas de la Secretaría de Justicia y Seguridad Urbana; falta de capacitación básica en informática del personal; falta de recursos humanos especializados en diversas temáticas; inercia del personal; resistencia al cambio; parque informático deficiente; sistemas en tecnologías heterogéneas; falta de integración con sistemas de las demás reparticiones del Gobierno de la ciudad; duplicación de ingresos de datos en diferentes entornos operativos; falta de indicadores de gestión; falta de un sistema integral para la activación de dispositivos ante situaciones de emergencia; falta de un sistema para el control y seguimiento de habilitaciones y permisos de actividades comerciales; falta de un sistema para una visión integral de diversos fenómenos vinculados con la seguridad en la ciudad; falta de un sistema para el control, seguimiento y actualización de tareas vinculadas con la fiscalización de obras particulares y catastro*”. Este informe, terminante, formó parte de la presentación elaborada por la Secretaría entonces a cargo del testigo, en la que se requería el otorgamiento de un préstamo por parte del BID. El Jefe de Gobierno, por su parte, debió tomar conocimiento del mismo -y por ende de las graves falencias del área- oportunamente. Al respecto ha dicho el testigo: “*La lectura que se ha hecho es de mi informe de mayo de 2004. [...] Ese informe está firmado por mí. Eso que usted leyó es parte de mi informe al BID. [...] El procedimiento yo se lo mando al jefe de Gabinete y él lo manda a la unidad ejecutora del BID, ésta lo manda al BID y el BID lo aprueba. Eso fue lo que sucedió entre mayo y julio de 2004*”.

Sin embargo surge de la declaración del testigo, que en enero de 2005 -siete meses después de elaborado dicho informe y habiendo sucedido ya la “tragedia de Cromañón”- el Jefe de Gobierno toma exactamente la misma información para presentar las falencias del área en dicho momento. Es decir que, en siete meses de gestión, no se superaron ninguna de las problemáticas del área de control de la Ciudad, con el conocimiento de ello por parte del Jefe de Gobierno, y con el argumento de que, para solucionarlos, había que implementar una “modernización” para la cual era necesaria la asignación de fondos externos que finalmente nunca fueron otorgados.

Vale la pena recordar lo que atestiguó el sucesor de J. C. López cuando se lo consultó sobre este punto. En su declaración manifestó: “*Imaginemos que en vez de ser un testigo, en este momento estuviera dando una charla casi inaugural o un discurso de mi gestión y les dijera a ustedes que no puedo llevar a cabo mi gestión, si no tengo un préstamo del Banco Interamericano de Desarrollo; creo que no solamente recibiría un abucheo –por decir lo menos–, si no que la desilusión y la preocupación serían enormes tanto de ustedes como de quienes nos escuchan*”.

35) Valoración general de la prueba.

De la prueba relevada en relación al cargo imputado al acusado surge que existió una sistemática y consciente omisión de controlar el local bailable “República de Cromagon” que genera un vínculo de causalidad directa con la consumación de la tragedia, puesto que si se hubieran efectivizado los controles debidos, el local no hubiera estado abierto, el recital no se hubiera realizado y el hoy no nos encontraría con 194 muertos.

La tragedia, el derecho a la verdad histórica y el dolor de las víctimas.

36) Que aún si se tuvieran por comprobados supuestos que demuestran un funcionamiento irregular de áreas sensibles de Gobierno por parte de una administración anterior, la constatación de la ilegalidad y arbitrariedad previa, no puede ser utilizada como un argumento válido a la hora de justificar la continuidad de conductas contrarias a lo que la Constitución establece como obligatorio.

37) Que la responsabilidad política que se le imputa a Aníbal Ibarra, se afina en el desarrollo y construcción de la política arquitectónica en materia de poder de policía en la Ciudad de Buenos Aires. Esto no supone una mera discrepancia con la política agonal ejercida durante su gestión. No se trata de evaluar la lucha por alcanzar el poder, mantenerlo o preservarlo. No se intenta ser hostil u opositor a sus políticas públicas. El mal desempeño imputado al acusado, implica una valoración político-institucional no partidaria de sus actos y omisiones, teniendo a la vista los resultados dañinos y las consecuencias graves de aquel obrar para las instituciones, para la confianza pública que los habitantes debieran tener en los funcionarios y para el sistema de derechos fundamentales y derechos humanos.

38) Que mediante el presente juicio de responsabilidad política, se consolidó el derecho fundamental colectivo a la verdad histórica³⁶ que titularizan todos los habitantes de la Ciudad de Buenos Aires, al verificarse un sistemático y anómico incumplimiento de la obligación constitucional de ejercer el poder de policía por parte del Gobierno de Aníbal Ibarra que derivó en la tragedia de “República de Cromagnon”. Esta constatación permite afirmar que el doloroso suceso acaecido el día 30 de diciembre de 2004, no fue un hecho aislado e inevitable en el marco de una gestión de gobierno eficiente, sino una consecuencia lógica de la ejecución de una política arquitectónica errónea.

39) Que dilucidar la verdad histórica respecto de la tragedia de “República de Cromagnon”, posibilita que una sociedad afincada en un contrato ético y solidario, pueda realizar un real y sincero duelo respecto de las víctimas de tamaña tragedia. En este sentido, en su voto del fallo “Urteaga”³⁷, el magistrado Bossert sostuvo: “*Es por ello que toda comunidad moral permite y protege la posibilidad del duelo, ya que a través de él "se recobran las fuerzas, se vuelve a esperar y vivir. Se sale del duelo, y se sale de él gracias al duelo mismo" (...)*”. La verdad también contribuye al deseo colectivo de que no se repitan en el futuro, esta clase de dolorosos e injustificables sucesos con motivo del incumplimiento de las obligaciones constitucionales por parte de los poderes constituidos.

Cuando de la verdad histórica en torno a la responsabilidad política se trata, no existen ni izquierdas ni derechas, sino la dilucidación de las razones y de los culpables que generaron un sistema de control ineficiente, el cual basado en una constante “*anomia boba*”³⁸, se transformó en la pérdida de la vida, la salud y la integridad física y psíquica de víctimas inocentes.

40) Que el establecimiento de la pertinente responsabilidad política, permite que la respuesta institucional, configure un intento de atenuar el sufrimiento ante la existencia de un dolor irreparable como lo es la pérdida de un ser querido (especialmente si se trata de un hijo). En un Estado constitucional de derecho³⁹, la legalidad constitucional instituida como la ley del más débil⁴⁰, está orientada a satisfacer los derechos fundamentales de las personas ante la presencia omnipotente de quienes ejercen coyunturalmente el Poder. No cabe duda que en la tragedia acaecida el día 30 de diciembre de 2004, el sector más débil está constituido por los deudos y sus familiares, en el marco de su desdicha y dolor. En este sentido, en el caso “*Bulacio c/ Argentina*”, dictado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, el magistrado Cançado Trindade al emitir su voto sostuvo:

³⁶ Ver Gil Domínguez, Andrés. “La verdad: un derecho emergente”, La Ley 1999-A-219.

³⁷ Ver CSJN Fallos 321: 2767 (1998).

³⁸ Ver Nino, Carlos S., U n País al Margen de la Ley, Emecé, Argentina, 1992.

³⁹ Ver Gil Domínguez, Andrés, Neoconstitucionalismo y derechos colectivos, Ediar, Argentina, 2005.

⁴⁰ Ver Ferrajoli, Luigi, Derechos y garantías. La ley del más débil, Trotta, España, 1999.

"24) Pretender hacer cesar las consecuencias de las violaciones puede parecer, en determinados casos, un "wishful thinking". Como fue señalado en un peritaje en la memorable audiencia pública del 6 de marzo de 2003, ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el presente caso "Bulacio versus Argentina" (...), mientras que la persona que pierde su cónyuge se torna viudo o viuda, el que pierde el padre o la madre se torna huérfano, los idiomas (con excepción del hebreo) no tienen un término correspondiente para el padre o la madre que pierde su hijo o hija. La única calificación (en hebreo) de esta situación traduce "la idea de abatimiento del alma" (...). 25) Este vacío semántico se debe a la intensidad del dolor, que hace con que los idiomas eviten nominarlo; hay situaciones de tan intenso e insostenible dolor que simplemente 'no tienen nominación' (...). Es como si nadie se atreviera a caracterizar la condición de la persona que las padezca. En el marco conceptual de lo que se llama -quizás inadecuadamente- 'reparaciones', estamos ante un daño verdaderamente irreparable. La 'restitutio in integrum' es una imposibilidad en relación con la violación no sólo del derecho fundamental a la vida, sino, a mi juicio, también de otros derechos humanos, como, v. g., el derecho a la integridad personal (...). En circunstancias como las aquí consideradas -entre otras tantas-, las reparaciones por violaciones de los derechos humanos proporcionan a los victimados tan sólo los medios para atenuar su sufrimiento, tornándolo menos insostenible, quizás soportable".

41) Que el paradigma constitucional diseñado por los Convencionales Constituyentes de 1996, en torno al Poder Ejecutivo local, tuvo como principal objeto desterrar viejos modelos basados en la ineficacia, la ausencia de idoneidad y la corrupción como estilo de gobierno. Fueron contundentes las palabras del Convencional Orlandi⁴¹ cuando expresó: "El electorado aspira y reclama y nos hace responsables de llevar a cabo un proceso de resignificación de la política, pronunciándose en contra de la soberbia, de la corrupción, de la prepotencia y de la impúdica frivolidad que impregnó la vida política de la Argentina en estos años. (...) han asumido el desafío de demostrar no sólo al pueblo de la Ciudad de Buenos Aires sino a la Nación toda, que la eficacia es posible sin hacer concesiones a los corruptos, que el ejercicio de la autoridad está lejos de la prepotencia y que el desarrollo personal y social de los ciudadanos debe y puede realizarse rescatando la política como una dimensión imprescindible que le devuelva su contenido ético que le es inherente; que la política pueda ser entendida nuevamente como un espacio de dignificación de las personas, como un instrumento de transformación de la realidad y no como una mera administración resignada de una realidad de unas pocas miserabilidades. Sólo así se podrá revertir el descrédito y la apatía que hoy reina en gran parte de la población".

Por los fundamentos expuestos,

LA SALA JUZGADORA DE LA LEGISLATURA DE LA CIUDAD AUTÓNOMA DE LA CIUDAD DE
BUENOS AIRES
RESUELVE:

Artículo 1º: Destituir a Anibal Ibarra del cargo de Jefe de Gobierno de la Ciudad Autónoma de la Ciudad de Buenos Aires por haber incurrido en mal desempeño del ejercicio de sus funciones.

Artículo 2º: No aplicar la pena accesoria de inhabilitación a Anibal Ibarra.

Artículo 3º: Regístrese, notifíquese y archívese.

⁴¹ Ver Diario de Sesiones de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de Buenos Aires Tomo I, pág. 576, Argentina, 1996.