



Trabajo Final de Grado de la carrera de Abogacía

Derecho de acceso a la información pública: Nota a fallo “*Sindicato Unión Obreros y Empleados Municipales (SUOEM) y Otro c/ Municipalidad de Córdoba – Amparo – Acción De Habeas Data Colectivo*” (Expte. N° 6411412), dictado por la Cámara en lo Contencioso Administrativo de Segunda Nominación de la ciudad de Córdoba, el 29 de junio del 2017.

Candela María Ticli Vocos

D.N.I N° 37.195.054 - Legajo VABG68219

Profesora Directora Mirna Lozano Bosch

22 de noviembre de 2020

Introducción

Al repasar los antecedentes jurisprudenciales más resonantes en materia de derecho de acceso a la información pública (especialmente aquellos emanados de la Corte Suprema de Justicia de la Nación de nuestro país), puede observarse que, en general, tratan solicitudes de información que son denegadas o respondidas en forma incompleta –en relación a los fines para los que había sido peticionada–, violentando aquel derecho constitucionalmente consagrado, lo que justifica su reclamo judicial.

El interés en el análisis del presente caso jurisprudencial se fundamenta en la particularidad de su objeto, ya que –a pesar de no tratarse de un fallo de reciente publicación– en él se invierten los términos de las discusiones que se venían dando sobre la temática: se solicita la supresión de datos personales de los empleados municipales del portal web oficial del gobierno de la ciudad de Córdoba, haciendo prevalecer el derecho de autodeterminación informativa por sobre el derecho de acceso a la información pública.

En consecuencia, el objeto de este trabajo se circunscribe al estudio del conflicto jurídico axiológico, en el que aparecen enfrentados los principios de necesidad y disociación de los datos personales, contra el principio de publicidad de los actos de gobierno; este último, vinculado, a su vez, con el principio de máxima divulgación consagrado a nivel interamericano. Asimismo, se efectuará un breve análisis de las normas involucradas en el caso, para determinar si adicionalmente existe un problema lógico de contradicción normativa, o si este es sólo aparente.

Sumario: I. Introducción. II. Presentación del caso. III. Derecho de acceso a la información pública. IV. Derecho a la autodeterminación informativa. V. Búsqueda de posibles soluciones. VI. Conclusiones.

Presentación del Caso

El Sindicato Unión Obreros y Empleados Municipales (S.U.O.E.M.), en representación de los trabajadores municipales, promueve acción de habeas data colectivo –fundado en el art. 43 CN y la Ley 25.326– contra la Municipalidad de Córdoba, solicitando la eliminación o disociación de los datos personales referentes a estos, publicados en el sitio web oficial de dicho ente público. Se reprocha a la demandada que, basándose en políticas de gobierno abierto, transparencia y acceso a la información pública, difunde la nómina de sus trabajadores con indicación de nombre, apellido, documento nacional de identidad, cargo, dependencia jerárquica y remuneración, sin el consentimiento de los interesados, conculcando su privacidad y seguridad personal y patrimonial. Junto con la pretensión principal se peticiona, como medida cautelar, el bloqueo provisional de las listas donde obraban asociados dichos datos personales, hasta el dictado de sentencia definitiva.

La Cámara en lo Contencioso Administrativo de Segunda Nominación de la ciudad de Córdoba hizo lugar a la demanda y admitió parcialmente la cautelar, ordenando a la demandada suprimir de la lista publicada el documento nacional de identidad de todos los trabajadores, atento que su divulgación “aparece prima facie como incompatible con los principios jurídicos de “necesidad” y de “disociación” de datos personales”¹.

¹ “Sindicato Unión Obreros y Empleados Municipales (SUOEM) y Otro c/ Municipalidad de Córdoba – Amparo – Acción De Habeas Data Colectivo”, considerando XIV.

Consideró que, en efecto, en el caso se daba un conflicto de derechos “privacidad vs. información”, afirmando que:

Con la transparencia se promueve la rendición de cuentas, a la vez que se proporciona información a los ciudadanos acerca de lo que su gobierno está haciendo. [...] Como contracara de los avances tecnológicos, los ciudadanos advierten una pérdida del control de sus datos personales, con la clara preocupación de que éstos puedan ser utilizados, no para prestarles un servicio, sino para lesionar sus bienes y derechos. De allí que el ordenamiento constitucional, mediante la consagración del *habeas data* ha tutelado el derecho a la autodeterminación informativa².

Derecho de Acceso a la Información Pública

Se ha señalado que la información pública es tanto un mecanismo para el ejercicio de otros derechos, como para el control institucional. Este último aspecto, vinculado a la faz colectiva de este derecho, encuentra su fundamento en la publicidad de los actos de gobierno, propia del sistema republicano (Abramovich y Courtis, 2000). Así lo ha interpretado la jurisprudencia en repetidas oportunidades. En tal sentido, la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha sostenido que:

El principio de publicidad de los actos de gobierno constituye uno de los pilares de todo gobierno republicano y ese derecho, si bien no enumerado expresamente en la Constitución Nacional, había sido reconocido por este Tribunal como un derecho de naturaleza social que garantiza a toda persona –pública o privada, física o jurídica– el conocimiento y la participación en todo cuanto se relaciona con los procesos gubernamentales, políticos y administrativos y se evidencia en la obtención de información de datos públicos³.

² “Sindicato Unión Obreros y Empleados Municipales (SUOEM) y Otro c/ Municipalidad de Córdoba – Amparo – Acción De Habeas Data Colectivo”, considerando IX.

³ Asociación Derechos Civiles c/ EN PAMI Dto. 1172/03 s/ amparo ley 16986.

En consonancia, la Corte Interamericana ha consagrado el principio de máxima divulgación⁴, según el cual toda información es accesible y sólo está sujeta “a un régimen limitado de excepciones, acordes con una sociedad democrática y proporcionales al interés que los justifica”⁵

En el ámbito local, la publicidad de los actos de gobierno está consagrada tanto en la Constitución de la provincia de Córdoba (arts. 15, 2 y 8) como en la Carta Orgánica de nuestra ciudad (arts. 19 y 4). Por su parte, el derecho de acceso a la información pública reconoce su fundamento en el artículo 20 de la Carta Orgánica y las Ordenanzas Municipales N° 10.560 y 11.877, de donde surge una enumeración taxativa de los supuestos en los que el acceso es limitado.

Es innegable el pleno reconocimiento de este derecho y los principios que lo nutren en nuestro ordenamiento jurídico. Sin embargo, existen supuestos en los que colisiona con otros derechos y principios de la misma jerarquía, dando lugar a un problema jurídico axiológico.

Derecho a la Autodeterminación Informativa

El derecho a la intimidad o privacidad, protegido tanto por el bloque de constitucionalidad federal –art. 19 de la Constitución Nacional, Pacto de San José de Costa Rica y Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos– como por la Constitución provincial (art. 50), es el derecho por el cual cada persona puede libremente disponer de su vida, sus creencias y comportamientos en su esfera de libertad individual. Dentro de las conductas que abarca, se encuentran el control y disposición de los datos personales, también denominado derecho de autodeterminación

⁴ Claude Reyes y otros Vs. Chile

⁵ Fundación Poder Ciudadano c/ E.N. s/ amparo ley 16.986.

informativa. Este vínculo entre derechos se desprende del artículo 1° de la Ley de Protección de los Datos Personales.

Del análisis de este marco normativo puede inferirse que el titular de los datos tiene derecho a acceder a aquellos registrados tanto en archivos como en bancos de datos, públicos o privados (art. 14), pero también tiene la facultad de disponer de ellos, solicitando su modificación, confidencialidad o supresión (art. 16). En este sentido, se ha sostenido que pesa sobre el Estado (en el caso de los registros o bancos de datos públicos) tanto la obligación negativa de no obstaculizar el acceso a los datos, como la obligación positiva de supresión, rectificación o confidencialidad de los mismos (Abramovich y Courtis, 2000). Estos derechos sólo reconocen como límite el orden público, los derechos de terceros (art. 17, inc. 1), o el desarrollo procesos judiciales o administrativos cuya prosecución pudiera verse afectada (art. 17, inc. 2).

En el fallo en análisis, la Cámara postula que el tratamiento de los datos personales se rige por los principios de finalidad, necesidad, utilidad, circulación restringida y disociación⁶, destacando que –aun cuando se trate de empleados públicos– la información referente a los datos personales debe proporcionarse sólo en la medida que ello sea necesario para una finalidad pública, que debe ser fundamentada (principio de necesidad). Por otra parte, la difusión de la información no debe permitir asociarla al titular de los datos, de manera que este no pueda ser identificado (principio de disociación). Así, la Ordenanza Municipal N° 11.033, vigente al momento en que la Municipalidad de Córdoba publica la nómina de sus empleados, determinaba que podían difundirse datos como la fecha de ingreso del trabajador y los datos de su recibo de sueldo, excluyendo nombre y apellido, documento nacional de identidad y datos bancarios, entre otros.

⁶ “Sindicato Unión Obreros y Empleados Municipales (SUOEM) y Otro c/ Municipalidad de Córdoba – Amparo – Acción De Habeas Data Colectivo”, considerando XIII.

En consecuencia, la conducta de la demandada resulta violatoria tanto de la Ley 25.326 (ya que no se dan ninguno de las excepciones previstas en ella) como de la Ordenanza Municipal N° 11.033. En apoyo de esta postura, la actora consideró que la lista de datos personales sobre los empleados municipales no es información del gasto público, que se podría haber dissociado, de modo tal que no identifique a la persona.

Por otra parte, se descarta la existencia de un conflicto lógico de contradicción normativa, ya que si bien las leyes (en sentido amplio) aplicables al caso están vinculadas, regulan aspectos diferentes –aunque estrechamente relacionados– de los bienes jurídicos protegidos. Sin embargo, ello no quita que estemos en presencia de un caso difícil, ya que subsiste el problema axiológico.

Búsqueda de Posibles Soluciones

Habiendo aceptado que en el fallo en estudio se discute un conflicto entre principios jurídicos, corresponde ahora indagar entre sus posibles soluciones.

Dworkin postula que los principios, por su naturaleza relativa, pueden entrar en conflicto respecto de cuál posee más valor que otro. Por ello, al resolver un caso el juzgador “se ve ante la exigencia de evaluar todos los principios conflictivos y contradictorios que sobre él inciden, y de llegar a partir de ellos a una resolución, en vez de identificar a uno solo, entre los demás, como válido” (Dworkin, 2004, pág. 135). Es decir que los principios no convergen, sino que coexisten (Dworkin, 2004).

Aquello, a su vez, permitirá resolver los posibles conflictos entre derechos que se presenten, en tanto los principios permiten construir argumentos que fundamenten la ponderación entre ellos. Así, cuando dos derechos entren en contradicción, el Juez deberá optar por uno de

ellos⁷, asumiendo como premisa el respeto de los derechos individuales por sobre todos los demás.

En tal sentido sostiene:

Con el fin de salvaguardarlos, debemos reconocer el carácter de derechos concurrentes sólo a los derechos de otros miembros de la sociedad en cuanto individuos. Debemos distinguir los derechos de la mayoría como tal, que no pueden contar como justificación para dejar de lado los derechos individuales, y los derechos personales de los miembros de una mayoría, que bien podrían contar (Dworkin, 2004, pág. 289).

Desde otra perspectiva, al analizar específicamente las eventuales restricciones al derecho de acceso a la información, Carranza Torres apela a tres parámetros establecidos por la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos: disposición legal de la restricción, fin legítimo y necesidad dentro de una sociedad democrática. Respecto del fin legítimo indica:

Frente al choque entre dos normas, la general de la ley, que consagra el acceso del caso, y otra distinta, que frente a una determinada situación no admite la posibilidad de ejercicio de tales derechos, sin posibilidad de armonización, deberá estarse a la que busque asegurar un fin legítimo de grado superior. El mismo resulta ser aquel que frente a un caso concreto no puede dejar de ser observado sin que pilares de la convivencia social sufran gran menoscabo. Por ello, la protección de los derechos fundamentales de terceros, la prevención del delito, las cuestiones de defensa nacional y la procuración de la eficiencia en las investigaciones estatales, configuran supuestos válidos frente a los cuales pueden denegarse derechos en materia de datos (Carranza Torres, 2001, págs. 99-100).

⁷ Este trabajo no se adentrará en la problemática de la discrecionalidad sostenido por el autor citado, limitándose a indicar, siguiendo la postura positivista de García Amado, que dicha actividad es inherente a la actividad del juzgador, por lo que debe reforzarse la exigencia de fundamentación de sus decisiones (García Amado, 2006). En este punto, es posible acercar las posiciones de ambos autores, considerando a los principios jurídicos como medios para arribar a una decisión racional.

Conclusión

Con este breve desarrollo, se ha procurado analizar los puntos más interesantes del fallo “Sindicato Unión Obreros y Empleados Municipales (SUOEM) y Otro c/ Municipalidad de Córdoba – Amparo – Acción De Habeas Data Colectivo” (Expte. N° 6411412), dictado por la Cámara en lo Contencioso Administrativo de Segunda Nominación de la ciudad de Córdoba, en 2017. Para ello, se presentó el contenido de los derechos de acceso a la información pública y de autodeterminación informativa –este último como derivación del derecho a la privacidad–, que en el caso entran en conflicto; poniendo en juego a su vez, los principios de máxima divulgación, necesidad y disociación. Así, puede observarse un complejo entramado de relaciones entre estos elementos, que hace necesaria la búsqueda de soluciones para armonizarlos.

Frente a valores igualmente consagrados por nuestro sistema normativo (en cada una de sus jerarquías), el juzgador deberá evaluar cuál de ellos tiene mayor peso específico. Sin entrar a fondo en la discusión sobre la discrecionalidad del Juez, es posible sintetizar las posiciones entre positivismo y el iusnaturalismo, aceptando que dicha actividad es inherente a su tarea, pero es posible acudir a los principios jurídicos como medios para arribar a una decisión racional.

Desde esta perspectiva, la interpretación armónica del marco normativo para asegurar la convivencia entre las disposiciones aplicables coincide con la intención del Tribunal que dicta el fallo analizado, con la que también este trabajo concuerda ampliamente. Ante la presunta violación de un derecho constitucional, negar la concesión de la medida cautelar hubiera implicado el consentimiento de dicho menoscabo. Además, no sería posible sostener el interés social en el acceso a la información pública en detrimento de la privacidad y seguridad personal y patrimonial de los trabajadores municipales, en tanto “los objetivos sociales sólo son legítimos si se respetan los derechos de los individuos” (Dworkin, 2004, pág. 17); máxime cuando existen otras

alternativas para garantizar el acceso a la información, en función del principio de disociación de los datos personales.

La relevancia este fallo radica en la actualidad de la temática. Los avances tecnológicos en el campo de la informática facilitan la difusión y manipulación de los datos personales. A estas consideraciones debe agregarse que:

El uso que de sus datos se realice por la empresa o entidad, concierne en forma importante y directa al trabajador, aún y cuando es él quien proporciona dichos datos en atención a la relación laboral que le afecta. Precisamente por ello, es imprescindible que el trabajador tenga conocimiento pleno de qué se hace con su información durante el transcurso de la relación laboral e incluso una vez finalizada la misma, para que no sea utilizada para fines distintos de los que motivaron su entrega. De ahí la necesidad de protección por ley, y no solo en las relaciones privadas sino también en el poder público, al encontrarse este con una facilidad más a la hora de ampliar sus poderes de vigilancia y control (Álvarez Civantos, 2002, pág. 198).

Con ello coincide Carranza Torres, al decir que “el inmenso arsenal de datos que la informática pone a disposición de casi cualquier organización, acrecienta hasta límites insospechados los mecanismos de control social (Carranza Torres, 2001, pág. 19). Para concluir, se retoma un pasaje del fallo que fundamenta el presente trabajo, el cual reza:

Frente a la facilidad y fluidez con que los datos personales son obtenidos, almacenados, transportados e intercambiados, fenómeno irreversible en la sociedad de la información y el conocimiento, que –incluso– se acentúa con el desarrollo de las tecnologías digitales y de las comunicaciones, se hace necesario preservar la tutela jurídica de los datos personales, que como regla, no pueden ser objeto de transferencia sin el consentimiento de la persona afectada⁸.

⁸ “Sindicato Unión Obreros y Empleados Municipales (SUOEM) y Otro c/ Municipalidad de Córdoba – Amparo – Acción De Habeas Data Colectivo”, considerando IX.

Bibliografía

- Abramovich, V., y Courtis, C. (2000). El acceso a la información como derecho. *Anuario de derecho a la comunicación*, 1. Recuperado de https://www.cels.org.ar/common/documentos/acceso_informacion_como_derecho.pdf
- Alchourron, C., y Bulygin, E. (2012). *Introducción a la metodología de las ciencias jurídicas y sociales*. Editorial Astrea. Recuperado de <http://www.cervantesvirtual.com/nd/ark:/59851/bmzcz7x4>
- Álvarez Civantos, O. (2002). *Normas para la implantación de una eficaz protección de datos de carácter personal en empresas y entidades*. Editorial Comares.
- Cámara Contencioso Administrativo Federal, Sala II. (29 de octubre de 2015). Fundación Poder Ciudadano y Otros c/ Estado Nacional - Honorable Cámara de Diputados de la Nación s/ amparo Ley 16.986. Recuperado de <https://acij.org.ar/wp-content/uploads/2015/10/Sentencia-Camara-Diputados-con-OSCs.pdf>
- Carranza Torres, L. (2001). *Hábeas data: la protección jurídica de los datos personales*. Alveroni Ediciones.
- Constitución de la Nación Argentina (sancionada en 1853 con las reformas de los años 1860, 1866, 1898, 1957 y 1994). 10 de enero de 1995. Publicada en el Boletín Oficial de la República Argentina N° 28057.
- Constitución de la Provincia de Córdoba (reformada en 2001). 10 de diciembre de 2001. Publicada en el Boletín Oficial de la Provincia de Córdoba.

Convención Americana sobre Derechos Humanos. Artículo 13. 22 de noviembre de 1969.

Recuperado de

https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/derechoshumanos_publicaciones_colecciondebolsillo_10_convencion_americana_ddhh.pdf

Corte Interamericana de Derechos Humanos. (19 de septiembre 2006). Claude Reyes y otros vs.

Chile. Recuperado de http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_151_esp.pdf

Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina, (4 de diciembre de 2012). "Asociación

Derechos Civiles c/ EN PAMI (Decreto 1172/03) s/ amparo Ley 16.986". Recuperado de

<https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/documentos/verDocumentoByIdLinksJSP.html?idDocumento=6974432&cache=1507221686775>

Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina, (26 de marzo de 2014). "CIPPEC c/ EN -

Ministerio de Desarrollo Social - Decreto 1172/03 s/ amparo Ley 16.986". Recuperado de

<https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/documentos/verDocumentoByIdLinksJSP.html?idDocumento=7098041&cache=1518566440000>

Dworkin, R. (1984). *Los derechos en serio*. Editorial Ariel S.A.

Etchichury, H. (2017). Ciencia, cultura e información pública: derechos humanos para la

democracia y la autonomía. En *El acceso a los archivos en la sociedad del conocimiento*.

Apreciaciones desde la Argentina del siglo XXI (46-65). Editorial de la Red de Archiveros

Graduados de Córdoba.

García Amado, J. (julio-diciembre, 2006). ¿Existe discrecionalidad en la decisión judicial?,

Isegoría (35), 151-172. Obtenido de

<http://isegoria.revistas.csic.es/index.php/isegoria/article/view/34/34>.

Kobylanski, M. (27 de julio de 2017). Supresión del DNI de lista de empleados públicos en sitio web oficial de la Municipalidad de Córdoba: Medida cautelar: “Procedencia. Principios de “necesidad” y “disociación” de los datos personales. *Semanario Jurídico* (2115).

Ley N° 25.326 (2000). Protección de los datos personales. 2 de noviembre de 2000. Publicada en el Boletín Oficial de la República Argentina N° 29517.

Ordenanza Municipal N° 10.560. Acceso a la información pública. 5 de diciembre de 2002. Publicada en el Boletín Oficial Municipal.

Ordenanza Municipal N° 11.877. Modificatoria del régimen de acceso a la información pública. 30 de diciembre de 2010. Publicada en el Boletín Oficial Municipal.