



Carrera: Abogacía

Modelo de Caso

ACCESO A LA INFORMACION PUBLICA

**EL DERECHO A LA INFORMACION PUBLICA FRENTE A LA
GARANTIA DE PROTECCION DE DATOS PERSONALES:
EL CASO DE LA INFORMACION RELACIONADA CON LA
CARRERA DE UN FUNCIONARIO.**

Nombre del alumno: Pablo Julio Vicente

Legajo: VABG69638

DNI: 26345972

Entregable IV

Tutora: María Laura Foradori

Año: 2020

Sumario. I. Introducción. II. Hechos de la causa, historia procesal y decisión del tribunal. III. Análisis de la *ratio decidendi*. IV. Análisis conceptual, antecedentes doctrinarios y jurisprudenciales. V. Postura del autor. VI. Conclusión. VII. Listado de revisión bibliográfica.

I. Introducción

Mediante la presente nota se examinará el fallo “Garrido, Carlos Manuel c/ EN – AFIP s/ amparo ley 16.986”, motivado en la importancia que reviste la garantía de acceso a la información pública en materia de derechos humanos, civiles y políticos. Dicha garantía posee raigambre tanto constitucional (art. 38, 41, 42, 43 de la Constitución Nacional) como convencional (Pacto de San José de Costa Rica art. 13.1, Declaración Universal de los Derechos Humanos art. 19, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos art. 19.2) y funciona como mecanismo de participación ciudadana permitiendo ejercer el control de los actos de gobierno. Es un derecho (instrumento) para el ejercicio pleno de otros, como el derecho a la libertad de expresión y al debido proceso, y es una precondition para el ejercicio de la participación ciudadana, de los derechos políticos y de los derechos sociales (Basterra, 2006).

La resolución bajo análisis, expedida por el máximo tribunal federal, determina el alcance y los límites del derecho de acceso a la información pública para conocer datos vinculados a funcionarios y gobernantes, establece su articulación y coexistencia armónica con los derechos tutelados mediante la protección de datos personales (derecho a la intimidad, a la privacidad y al honor entre otros) y el deber del estado de proveer la información a requerimiento de los ciudadanos en tiempo y forma. Todo ello en forma previa a la sanción de la Ley 27.275 de Acceso a la Información Pública, el catorce de septiembre del año dos mil dieciséis, la cual se configura como el instrumento jurídico que hace operativo el derecho, marca sus alcances, sus límites y reduce la discrecionalidad del estado en cuanto al manejo de la información en el ámbito de sus tres poderes.

Puntualmente el fallo resuelve un problema jurídico de relevancia, ello en cuanto la decisión de la Corte Suprema de Justicia de la Nación dirime en cuál de las premisas normativas debe subsumirse la premisa fáctica, esto es, si el requerimiento de información efectuado sobre datos relacionados con el devenir de la carrera administrativa del agente

Carlos Mechetti puede ser denegado por la Administración ante la falta de interés legítimo y por vulnerar datos personales, según lo establecido en la Ley 25.236 de Protección de Datos Personales, o si por el contrario, a tal requerimiento son aplicables previsiones establecidas en el Decreto 1172/03 de Acceso a la Información Pública en el ámbito del Poder Ejecutivo Nacional, que habilitan a cualquier ciudadano a requerir la información y obligan a la administración a brindarla en tiempo y forma.

En tal orden de cosas, la sentencia sobre la causa “Garrido, Carlos Manuel c/ EN – AFIP s/ amparo ley 16.986” se constituye como un importante antecedente y fuente jurisprudencial del derecho positivo y se hace merecedor de un análisis crítico y profundo. En el presente trabajo abordaremos el estudio del caso desarrollando la premisa fáctica, la historia procesal y la descripción de la decisión del tribunal, continuaremos con los análisis de la ratio decidendi, el conceptual y el de doctrina y jurisprudencia, para finalmente arribar a la postura del autor y a las conclusiones.

II. Hechos de la causa, historia procesal y decisión del tribunal

El diputado nacional Manuel Garrido promueve acción de amparo contra la Administración Federal de Ingresos Públicos (en adelante AFIP), en el marco de lo establecido en el Decreto 1172/03, por considerar afectado su derecho a acceder a la información pública al serle negados en sede administrativa datos sobre el nombramiento en el organismo, los cargos y funciones que desempeñó y el estado de un sumario administrativo que se le iniciara en el año 2010 por presunto contrabando al agente Carlos Mechetti.

El Juez de primera instancia en lo Contencioso Administrativo Federal N.º 8 admite parcialmente la acción, rechazando el pedido en lo relacionado con la actuación sumarial. Contra esta esta decisión tanto la actora como la demandada interponen recurso de apelación ante la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal (Sala I), la que desestimó el recurso de AFIP y acogió parcialmente el del demandante, ampliando la condena de primera instancia en cuanto al estado del proceso disciplinario interno.

Disconforme con el pronunciamiento de cámara, la AFIP interpone recurso extraordinario el cual es admitido por la cuestión federal “por estar en juego la interpretación de disposiciones de índole federal y la decisión haber sido contraria al

derecho que en ellas basa la apelante” y denegado por la causal de arbitrariedad de sentencia.

Dado el alcance con que fuera concedido el remedio federal, el tribunal integrado por los Doctores Highton, Maqueda y Lorenzetti, procede a examinar exclusivamente los agravios mediante los cuales se impugna la legitimación de la actora (art. 11 de la ley 25.236), se alega la vulneración de datos personales protegidos por Ley 25.236 (inc. i del art.16, del Anexo VII, del Decreto 1172/03 y art. 2 de la Ley 25.236) y se invoca la configuración del supuesto previsto en el artículo 16, inc. f, del Anexo VII del Decreto 1172/03 que impediría brindar la información referente al sumario administrativo, resolviendo confirmar por unanimidad la sentencia de cámara apelada por la AFIP.

III. Análisis de la *ratio decidendi*

La Corte Suprema de Justicia de la Nación concede a la AFIP parcialmente el recurso extraordinario planteado “por hallarse en juego el alcance de normas federales”, fundamentando por unanimidad la confirmación de la sentencia apelada en las siguientes razones:

El solo hecho de que la información solicitada por el actor involucre datos de un tercero no es una razón definitiva para exigirle la acreditación del interés calificado requerido por el art. 11 de la ley 25.236, debiendo interpretarse armónicamente las disposiciones en materia de datos personales y de acceso a la información, entendiéndose que la subordinación de la sesión de información a un interés legítimo no alcanza los supuestos de información personal que forma parte de la gestión pública, que no es propiedad del estado sino de todos los ciudadanos, de nada serviría establecer mecanismos de transparencia que luego son obstaculizados mediante la exigencia del cumplimiento de requisitos formales.

Aun cuando el derecho de acceso a la información se encuentra protegido por normas constitucionales y convencionales este no es un derecho absoluto, las restricciones establecidas por el ordenamiento para limitarlo deben perseguir únicamente el objetivo de proteger un interés público. Al examinar si la información requerida encuadra en las excepciones previstas en el inc. i del art. 16 del Anexo VII del Decreto 1172/03, que habilita a la administración a negar su provisión, se concluye que en cuanto los sujetos se encuentren comprendidos por esa norma, si la información solicitada no se

refiere “al origen racial y étnico, sus opiniones políticas, convicciones religiosas, filosóficas o morales, su afiliación sindical o se trate de información referente a la salud, o a la vida sexual, su divulgación no conculca el derecho a su intimidad ni se afecta su honor”, y no se configura el concepto de dato personal sensible definido por el art. 2 de la Ley 25.236, por lo tanto en el caso bajo análisis los sujetos obligados deben brindar la información, ya que la misma atañe exclusivamente a la carrera administra de un funcionario, siendo de innegable interés público y de utilidad para el ejercicio del control de los actos del estado.

Así mismo, debe tenerse en cuenta que los funcionarios públicos se encuentran voluntariamente más expuestos a la supervisión y evaluación de los ciudadanos, en cuanto sus actividades exceden la esfera privada llegando al ámbito de la discusión pública, razón por la cual el alcance de la protección sobre la vida privada de estos disminuye en beneficio del interés público.

Finalmente, en cuanto al encuadre de la solicitud de la información relacionada con el sumario del agente, la misma no se ajusta a lo previsto por el inc. f del art. 16 del Anexo VII del Decreto 1172/03 que limita el acceso a la misma, toda vez que solo se refiere al estado del procedimiento disciplinario interno del funcionario público y no se verifica que dicha información pudiera revelar la estrategia judicial, las técnicas o procedimientos de investigación y/o afectar el debido proceso, si no que por el contrario permite un control sobre las obligaciones de las autoridades competentes.

IV. Análisis conceptual, antecedentes doctrinarios y jurisprudenciales

El derecho de acceso a la información pública puede definirse como “la facultad que tiene todo ciudadano, como consecuencia del sistema republicano de gobierno, de acceder a todo tipo de informaciones en poder tanto de entidades públicas como de personas privadas que ejerzan funciones públicas o reciban fondos del Estado, con la consecuente obligación estatal de instrumentar un sistema administrativo que facilite a cualquiera la identificación y el acceso a la información solicitada” (Diaz Cafferata, 2009, p.154).

Como cualquier otro derecho no es absoluto y su ejercicio se encuentra reglamentado, “limitaciones que provendrán de la colisión del derecho de acceso a la información pública con el derecho de algún otro ciudadano (como el derecho a la

intimidad) o con algún otro interés público que deba ser resguardado (como la seguridad nacional) las que habrán de interpretarse en forma restrictiva” (Diaz Cafferata, 2009, p. 164).

En cuanto al marco normativo, el acceso a la información pública se encuentra previsto en instrumentos del derecho internacional con jerarquía constitucional (Pacto de San José de Costa Rica art. 13.1, Declaración Universal de los Derechos Humanos art. 19, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos art. 19.2), en la Constitución Nacional (art. 38, 41, 42, 43) y en diversas normas de nivel inferior a esta (podemos citar el art. 268 del Código de Minería; el art. 2º, inc. c) de la Ley 19.549 de Procedimiento Administrativo; el art. 60 de la Ley 24.052 de Residuos Peligrosos; el art. 8º de la Ley 25.152 de Administración de los Recursos Públicos, etc.).

Al momento del dictado de la resolución examinada la norma específica era el Decreto 1172/2003, dictado como norma autónoma que reglamenta materias no reguladas por leyes y de aplicación para el funcionamiento interno de la administración (facultad conferida por art. 99, inc. 1º de la Constitución Nacional), configurándose como el reglamento de acceso a la información pública relacionada con el Poder Ejecutivo Nacional, estableciendo su objeto y ámbito de aplicación, los sujetos encargados de proveerla, las características que debe observar su acceso y la información brindada, los plazos para poner la información requerida a disposición de los ciudadanos, los casos en que puede ser denegada y la acción ante la denegatoria.

La producción doctrinaria señala que la facultad de acceder a la información pública se ha encontrado en permanente tensión con el derecho/garantía de protección de datos personales, el cual también se encuentra previsto por la Constitución Nacional (art. 43) y reglamentado por la Ley Nacional 25.236, ya que ambos convergen sobre un mismo objeto “los datos personales en poder de la administración” (Griffero, 2017), ello “ha llevado a que estos derechos sean presentados como derechos antagónicos, causando que los defensores de la transparencia considerasen que la protección de datos se constituye en una barrera u obstáculo a la transparencia” (Rodríguez Alvarez, José Luis, 2016, p.53), razón por la cual se tornó imperante la necesidad de “delimitar adecuadamente sus contornos y garantías, precisando la forma en que entendemos debe resolverse el momento de fricción con la transparencia de la gestión pública, de modo tal que se restrinja todo lo posible su utilización inapropiada para negar el acceso a la

información pública” (Griffero, 2017, p.2), lo que finalmente dio origen a la sanción de la Ley 27.275 en septiembre de 2016 (con vigencia normativa a partir de septiembre de 2017, según art. 38 de la ley) con posterioridad al fallo “Garrido vs AFIP” de la CSJN, la cual regula el acceso a la información a nivel nacional en los tres poderes del estado, recogiendo antecedentes normativos internacionales y la experiencia de la aplicación del Decreto 1172/03, reconociendo el derecho de acceso a la información pública como un requisito para el funcionamiento adecuado de la democracia y como un derecho fundamental de la persona, en ella se enumeran expresamente los principios que informan la reglamentación del derecho; a) presunción de publicidad, b) transparencia y máxima divulgación, c) informalismo, d) máximo acceso, e) apertura, f) disociación, g) no discriminación, h) máxima premura, i) gratuidad, j) control, k) responsabilidad, l) alcance limitado de las excepciones, m) In dubio pro petitor, n) facilitación, o) buena fe.

En lo que respecta a la jurisprudencia, el problema jurídico planteado por la doctrina en los párrafos precedentes ha recibido tratamiento por tribunales internacionales y locales, entre las decisiones de los primeros podemos mencionar el fallo *Claude Reyes vs. Chile* en el cual la Corte Interamericana de Derechos Humanos manifestó “la información pertenece a las personas, la información no es propiedad del Estado y el acceso a ella no se debe a una gracia o favor del gobierno”¹. Asimismo, expresó que el Art. 13 de la Convención Americana de Derechos Humanos, al estipular los derechos a buscar y a recibir informaciones protege el derecho que tiene toda persona a solicitar el acceso a la información bajo el control del Estado, con las salvedades permitidas bajo un régimen de restricciones que debe ser taxativo, reputando el derecho de acceso a la información como un derecho fundamental de las personas que hace al régimen democrático, implementa el principio de igualdad y la participación ciudadana y se torna precondition para el ejercicio de otros (Griffero, 2017).

A nivel nacional no han sido pocas las ocasiones en las cuales el supremo tribunal ha debido expedirse para dirimir el conflicto normativo, frente a la vulneración del derecho de acceso a la información invocando límites y/o restricciones nacidas de la Ley de Protección de Datos Personales, pudiendo citar los autos “Asociación por los Derechos Civiles c/ En Pami – dto 1172/03 s/amparo 16.986” de 2012 donde se señala “el fundamento central del acceso a la información en poder del Estado consiste en el derecho

¹ *Claude Reyes y otros Vs. Chile* (C.I.D.H 19/06/2006).

que tiene toda persona de conocer la manera en que sus gobernantes y funcionarios públicos se desempeñan, mediante el acceso a la información (...) la información pertenece a las personas, no es propiedad del Estado y el acceso a ella no se debe a una gracia o favor del gobierno. Este tiene la información solo en cuanto representante de los individuos. El Estado y las instituciones públicas están comprometidos a respetar y garantizar el acceso a la información a todas las personas. El Estado debe adoptar las disposiciones legislativas o de otro carácter que fueran necesarias para promover el respeto a ese derecho y asegurar su reconocimiento y aplicación efectiva”.

Otro importantísimo antecedente tribunalicio argentino son los autos “CIPPEC c/ Ministerio de Desarrollo Social - dto 1172/03 s/amparo Ley 16.986” de 2014, donde se establece que no será necesario acreditar un interés calificado para acceder a la información ni establecer las razones del requerimiento, fijando como principio rector del derecho el de máxima divulgación y estableciendo que la información se presume pública, razón por la cual su denegatoria debe ser la excepción, en los casos estricta y taxativamente previstos en la ley y para alcanzar objetivos legítimos, determinando que la Ley de Protección de Datos Personales “debe entenderse como un límite a la circulación de datos personales entre personas públicas o privadas que se dedican a su tratamiento” pero que no se puede extender lisa y llanamente a supuestos de interés público. Por lo tanto, no se encuentran alcanzados por el art. 11 de la Ley 25.236 en su exigencia de interés legítimo, los supuestos relativos a información personal que forma parte de la gestión pública, ya que ello significaría obstaculizar el goce de un derecho humano reconocido por nuestra constitución. Concluyendo que la limitación al acceso a la información deberá ser excepcional y solo para proteger un interés público, en los casos en que se encuentren en juego “el respeto a los derechos o la reputación de los demás o la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas”.

V. Postura del autor

Se considera adecuada la decisión adoptada por la CSJN en los autos objeto del presente trabajo, la misma resuelve el problema jurídico que se presenta mediante la interpretación armónica del sistema normativo vigente, receptando y aplicando antecedentes doctrinarios y jurisprudenciales tanto del derecho argentino como internacional, considerando las disposiciones legales de la Ley 25.236 de Protección de

Datos Personales y la reglamentación del Decreto 1172/03 sobre Acceso a la Información Pública en el ámbito del Poder Ejecutivo Nacional, a la luz de los antecedentes del fallo CIPPEC en cuanto a la legitimación necesaria de la actora al requerir información, requisito exigido en el art. 11 de la mencionada ley, y definiendo el sentido y el alcance de los supuestos de excepción planteados para negar el acceso a la misma contenidos en los incisos f) e i) del art.16, del Anexo VII, del Decreto 1172/03.

Es necesario señalar que la resolución se dicta en un contexto de cierta insuficiencia y dispersión normativa, previo al dictado de la Ley Nacional 27275 de Acceso a la Información Pública en septiembre de 2016, la que vendría a articular la mencionada dispersión y a brindar un marco legal único y homogéneo de aplicación en los tres poderes del estado y sobre los sujetos privados obligados.

Como se anticipara en el apartado introductorio de la nota a fallo, la sentencia “Garrido, Carlos Manuel c/ EN – AFIP s/ amparo ley 16.986” se constituye como un importante antecedente y fuente jurisprudencial de la novel norma, actuando como vaso comunicante entre el derecho vigente, la doctrina y la jurisprudencia, estableciendo un criterio de aplicación al momento ponderar, tutelar y ejercitar los derechos de acceso a la información pública y de protección de datos personales, contemplando el interés público en la información solicitada y el impacto que la provisión de misma pudiera tener sobre el afectado, considerando y armonizando el carácter fundamental y relativo de ambos derechos.

VI. Conclusión

El análisis realizado sobre la sentencia pronunciada en los autos “Garrido, Carlos Manuel c/ EN – AFIP s/ amparo ley 16.986”, se centra en la interpretación dada por el máximo tribunal a la normativa vigente en el ámbito nacional en materia de acceso a la información pública y protección de datos personales, en cuanto a su articulación y coexistencia armónica y en la resolución de un problema jurídico de relevancia normativa.

La Corte, al resolver a favor del requirente de la información, determino que la exigencia de un interés legítimo establecida por las disposiciones de protección de datos no es de aplicación en aquellos casos donde la información personal solicitada forme parte de la gestión pública. Asimismo, indico que una adecuada interpretación de las limitaciones del derecho de acceso a la información establecidas por la normativa, permite

concluir que en tanto la información que se solicite no se refiera al origen racial y étnico de terceros, sus opiniones políticas, convicciones religiosas, filosóficas o morales, su afiliación sindical o se trate de información referente a la salud o a la vida sexual, su divulgación no afecta el derecho a la intimidad y a la honra.

Así las cosas, se pone de manifiesto que el derecho de acceso a la información pública se encuentra protegido por normas constitucionales y es instrumento para el goce de otros derechos fundamentales, y aunque no es un derecho absoluto y admite restricciones estas deben ser excepcionales y para proteger un interés igualmente público, como los derechos o la reputación de los demás o la protección de la seguridad nacional, el orden público, la salud o la moral pública.

Se destaca también, que en función del derecho de los ciudadanos a conocer el desempeño de quienes los gobiernan, de la calidad de los sujetos a los que refiere la información y del interés público de las actividades que estos realizan, existe para los funcionarios públicos un ámbito de protección de datos más reducido y un escrutinio más exigente a los que estos se han sometido voluntariamente.

Para finalizar, y como se desarrollara en el apartado referido a la postura del autor, es dable advertir la trascendencia del fallo analizado en su contexto, al resolver el problema jurídico planteado actuando como vaso comunicante entre los antecedentes jurisprudenciales nacionales, internacionales y entre el derecho vigente, sentando un precedente interpretativo y posteriormente actuando como fuente del derecho positivo.

VII. Listado de revisión bibliográfica

Basterra, Marcela I. (2006), El derecho fundamental de acceso a la información pública. Buenos Aires: Ed Lexis Nexis.

Díaz Cafferata, Santiago (2009), El derecho de acceso a la información pública. Situación actual y propuestas para una Ley. Lecciones y Ensayos, Revista de la Fac. de Derecho de la U.B.A., N° 86.

Griffero, Andres (2017), EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA EN ARGENTINA Y EL DERECHO DE PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES A PROPÓSITO DE LA LEY N° 27275. Revista Internacional Transparencia e Integridad n° 4 Mayo-Agosto 2017.

Pérez, Adrián (2016). LEY DE AACESOS A LA INFORMACION PUBLICA comentada. Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Publicación Secretaría de Asuntos Políticos e Institucionales. Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda de la Nación.

Rodríguez Álvarez, José Luis (2016), Transparencia y Protección de Datos Personales: Criterios Legales de Conciliación, en Datos Protección, Transparencia y Buena Regulación. Dolors Canals Ametller. Dir. Ed. Documenta Universitaria; Girona, España.

Constitución Nacional Argentina (1994). Recuperado de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/804/norma.htm>

Decreto 1172. (2003). Presidencia de la Nación. Recuperado de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/90000-94999/90763/norma.htm>

Ley 23054 (1984). Senado y Cámara de Diputados. Recuperado de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/25000-29999/28152/norma.htm>

Ley 23313 (1986). Senado y Cámara de Diputados. Recuperado de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/20000-24999/23782/norma.htm>

Ley 25326. (2000). Senado y Cámara de Diputados. Recuperado de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/60000-64999/64790/norma.htm>

Ley 27275. (2016). Senado y Cámara de Diputados. Recuperado de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/265000-269999/265949/norma.htm>

Resolución 217 A (III) (1948). Asamblea general de las Naciones Unidas. Recuperado de http://www.infoleg.gob.ar/?page_id=1003

Corte Interamericana de Derechos Humanos, (19/06/2006). “Claude Reyes y otros Vs. Chile” Recuperado de http://www.corteidh.or.cr/CF/jurisprudencia2/ficha_tecnica.cfm?nId_Ficha=332

Corte Suprema de Justicia de la Nación, (04/12/2012). “Asociación por los Derechos Civiles c/ En Pami – dto 1172/03 s/amparo 16.986” Recuperado de <http://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/documentos/verDocumentoByIdLinksJSP.html?iDocumento=6974432&cache=1592147783730>

Corte Suprema de Justicia de la Nación, (26/03/2014). "CIPPEC c/ EN - M O Desarrollo Social - dto. 1172/03 s/ amparo ley 16.986". Recuperado de <http://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/fallos/buscar.html>

Corte Suprema de Justicia de la Nación, (21/06/2016). “Garrido, Carlos Manuel c/ EN – AFIP s/ amparo ley 16.986”. Recuperado de <http://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/documentos/verDocumentoByIdLinksJSP.html?idDocumento=7314852&cache=1588440595623>

Ministerio Publico Fiscal, (19/08/2015). “Garrido, Carlos Manuel c/ EN – AFIP s/ amparo ley 16.986”. Recuperado de <http://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/documentos/verDocumentoById.html?idDocumento=7314851&cache=1590246601095>