



SEMINARIO FINAL DE ABOGACIA

“EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA COMO DERECHO IMPERANTE”

Sentencia: S.T.J.E.R., “Barrionuevo, Sandra G. c. ENERSA s/ acción de amparo”,
sentencia del 4 de octubre de 2019.

Alumno: Marcelo Martínez Garlot

Legajo: Vabg95015

DNI: 34.601.526

Temática: Derecho de acceso a la información pública

Tutora: Mirna Lozano Bosch

Año: 2020

Sumario

I. Introducción. – II. Reconstrucción de la premisa fáctica, historia procesal y descripción de la decisión del tribunal. – III. Análisis de la ratio decidendi en la sentencia. – IV. Descripción del análisis conceptual, antecedentes doctrinarios y jurisprudenciales. – V. Postura del autor. –VI. Conclusión. – VII. Referencias. VII. I. Doctrina. VII. II. Legislación. VII. III. Jurisprudencia.

I. Introducción

El derecho de acceso a la información pública consagra la posibilidad de todas las personas de conocer el manejo de sus representantes, la gestión y transparencia en los actos de gobierno, la cual nunca puede ser censurada o reprimida por parte de ningún poder público o particular. En este sentido, el Estado que es gobernado y dirigido por personas que mediante el sufragio del pueblo ocupan el lugar de representación, administrando y gestionando las finanzas públicas, las cuales configuran el patrimonio cultural de un país, que debe ser considerado como la propiedad colectiva de la soberanía popular. Una consecuencia inmediata de la democracia representativa sobre las finanzas públicas es el derecho que tiene todo ciudadano de acceder a la información sobre los asuntos públicos, fundamento esencial del principio de transparencia democrática.

La sentencia S.T.J.E.R., “Barrionuevo, Sandra G. c. ENERSA s/ acción de amparo”, es de suma importancia para las ciencias jurídicas ya que aborda una temática fundamental como lo es el derecho de acceso a la información pública, un derecho reconocido a nivel nacional e internacional, que tiene reconocimiento constitucional en nuestro país. Éste derecho se encuentra regulado en la ley 27.275, dentro del cual podemos encontrar principios intrínsecos que hacen a la formación del mismo, uno de ellos es el principio de máxima divulgación, el cual también goza de jerarquía constitucional.

Su análisis es relevante por cuanto sienta jurisprudencia para futuras controversias entre los particulares, o entre estos con el Estado. La ciudadana Barrionuevo Sandra inició acción de amparo con el objeto de que la empresa de Energía de Entre Ríos le provea la información pública sobre los sueldos y viáticos de los funcionarios públicos requeridos. En primera instancia se rechazó la acción, quien perdió interpuso recurso de apelación. El Superior Tribunal de Justicia de Entre Ríos

hizo lugar al planteo y condenó a la empresa provincial a brindar la información requerida.

En el fallo suscita un problema jurídico de relevancia por la errónea interpretación que realizó el juez a quo al establecer que debía aplicarse la ley nacional de protección a datos personales 25.326, por sobre la ley de acceso a la información pública 27.275.

La ley 25.326 no es una ley absoluta tiene limitaciones, por ello, el juez hizo lugar al pedido de la actora a su derecho de acceder a datos públicos por entender que no se violaban los datos personales.

El problema de relevancia jurídica es concebido como el problema de la determinación de la norma aplicable a un caso. Este problema implica la necesaria distinción entre la pertenencia de una norma a un sistema jurídico y su aplicabilidad. La aplicabilidad o relevancia de una norma no debe confundirse, aunque habitualmente coinciden, con su pertenencia. (Moreso y Vilajosana, 2004)

En la presente nota a fallo se procederá a realizar una reconstrucción de la premisa fáctica junto con una historia procesal, hasta logra la descripción de la decisión del tribunal. Seguidamente, se procederá a gestar un análisis de la ratio decidendi en la sentencia encausando a la realización de una descripción conceptual con sus antecedentes doctrinarios y jurisprudenciales, desembocando así en comentarios por parte del autor para cerrar con una conclusión final.

II. Reconstrucción de la premisa fáctica, historia procesal y descripción de la decisión del Tribunal

Una ciudadana inició una acción de amparo con el objeto de que la empresa de Energía de Entre Ríos le provea la información pública sobre los sueldos y viáticos de los funcionarios públicos requeridos, ya que el acceso a la información pública tiene su consagración legislativa a nivel nacional mediante el dictado de la ley 27.275 y la amparista no solicitó datos sensibles o personales como recibos de sueldo o declaraciones juradas, sino tan solo el monto de los salarios según los cargos.

En primera instancia se rechazó la acción interpuesta por la accionante, la misma interpuso recurso de apelación.

El Superior Tribunal de Justicia de Entre Ríos hizo lugar al planteo fallando de la siguiente manera; I. Establecer que no existe nulidad. II. Hacer lugar al recurso de

apelación interpuesto por la parte actora a fs. 186 contra la sentencia de fs. 173/179, la que se revoca, admitir la acción de amparo y, en consecuencia, condenar a la Empresa Energía de Entre Ríos (ENERSA) a brindar la información requerida sobre los sueldos y viáticos de los funcionarios enumerados en el Capítulo III de la demanda, durante los últimos tres meses. III. Imponer las costas del proceso a la accionada vencida. IV. Dejar sin efecto la regulación practica por el a quo.

III. Análisis de la ratio decidendi de la sentencia

Cabe destacar inicialmente que, la aludida remisión a los procedimientos administrativos que expresamente formula el art. 3 inc. a de la ley 8369 ha quedado por completo desactualizada y carente de toda eficacia en virtud de las explícitas normas posteriores consagradas en el art. 43 de la Constitución Nacional y en el art. 56 de la Constitución de Entre Ríos que solo excluyen la vía de la acción de amparo frente a la existencia de otro medio judicial más idóneo para dar solución al caso concreto.

Es decir que la remisión a los procedimientos administrativos como causal de inadmisibilidad ha quedado virtualmente derogada por las normas de mayor rango que hoy rigen la materia (art. 56 CP) y así fue valorado acertadamente por el fallo de grado.

Por lo demás, no encuentro un proceso judicial más apropiado que el presente para satisfacer una inquietud pública —el acceso a información pública— de poca complejidad material y jurídica, cual prescinde por completo de todo despliegue probatorio ya que se trata —sencillamente— de brindar una información resguardada en el ámbito de la esfera pública en respuesta a “...un derecho de raigambre constitucional, considerado así por la doctrina y jurisprudencia, nacional e internacional, con basamento en los principios republicanos de gobierno y de la soberanía popular.

A tono con esta relevancia constitucional, nuestra Carta Magna local consagró el acceso a la información pública en el art. 13 al expresar “Se reconoce el derecho al acceso informal y gratuito a la información pública, completa, veraz, adecuada y oportuna, que estuviera en poder de cualquiera de los poderes u órganos, entes o empresas del Estado, municipios, comunas y universidades.”

Se destacan en dicho decreto virtuosas aspiraciones democráticas para su aprobación ponderándose “Que existen distintos mecanismos de participación ciudadana que pueden considerarse vitales para el sistema democrático; Que la Constitución Nacional garantiza el principio de publicidad de los actos de Gobierno y el derecho de acceso a la información pública a través del artículo 1º, de los artículos 33, 41, 42 y

concordantes del Capítulo Segundo —que establece nuevos Derechos y Garantías— y del artículo 75 inciso 22, que incorpora con jerarquía constitucional diversos Tratados Internacionales; Que la Constitución Provincial establece la forma de gobierno republicana y representativa y fija en su artículo 5 la vigencia de todos los derechos y garantías declarados en la Constitución Nacional; Que el mismo deriva claramente del principio de publicidad de los actos de gobierno que caracteriza al sistema republicano y que conlleva el poder de los ciudadanos de ejercer un control sobre los actos de gobierno; Que contribuye a reforzar la Democracia pues tiende a lograr una eficaz participación de los ciudadanos en distintos ámbitos mejorando con ello la calidad de las instituciones”.

Pues bien, tanto la precisión del objeto específico como la modalidad para proveer ésta información, es lo que, a mi criterio, llevó al juez a quo a una conclusión errada, ya que del modo en que se interpretó la pretensión procesal (es decir, bajo el mecanismo de exhibir los recibos de sueldo con declaración jurada de bienes) se extrajo la conclusión de que, a la luz del art. 16 del Dec. 1169, se estaría mostrando documentación que vulnera el honor, la intimidad personal y familiar (inc. A del art. 16 del Dec. 1169) en el entendimiento de que los recibos de sueldo contienen otros datos que no son de acceso público pues son de la intimidad de la persona: datos referidos al consumo, a obligaciones alimentarias, a la inclinación sindical, a embargos, etc.

Por lo expuesto, habiéndose rechazado la acción, como consecuencia de haberse considerado que la exhibición de los recibos de sueldo y declaraciones juradas expondría información relacionada con datos personales, siendo que ni los recibos ni las declaraciones juradas fueron solicitadas en ésta instancia judicial, el veredicto no resulta una aplicación razonada del derecho vigente y las constancias de la causa, en especial teniendo en cuenta la trascendencia constitucional que la CSJN le ha otorgado al tema en estudio, por lo que propongo hacer lugar al recurso articulado y condenar a la accionada a brindar la información requerida, esto es, sobre los sueldos y viáticos de los funcionarios enumerados en el Capítulo III de la demanda, durante los últimos tres meses.

IV. Descripción del análisis conceptual, antecedentes doctrinarios y jurisprudenciales

En éste apartado pondremos de resalto los puntos centrales que giran en torno al fallo como los es la acción de amparo presentado por la actora con el objeto de que la

empresa de Energía de Entre Ríos le provea la información pública sobre los sueldos y viáticos de los funcionarios públicos que trabajan en la misma.

El amparo constituye una manifestación de la facultad jurídica consistente en acudir ante un órgano jurisdiccional solicitando la concreción de determinada consecuencia jurídica: la tutela, declaración o reconocimiento de un derecho o pretensión jurídica mediante la eliminación de la lesión constitucional. (Dominoni, 2020, pág. 1)

En la sentencia “Barrionuevo, Sandra G. c. ENERSA s/ acción de amparo”, se aborda una temática fundamental como lo es el derecho de acceso a la información pública, es derecho tiene reconocimiento a nivel nacional e internacional y está se encuentra consagrado en la constitución. Como lo expresa Díaz Cafferata (2009), el derecho de acceso a la información pública es una facultad que poseen todas las personas de poder acceder a todo tipo de información en poder de entidades públicas o de personas privadas que ejerzan funciones públicas y que reciban fondo del Estado, con intención de instrumentar un sistema administrativo que facilite a cualquier persona la identificación y el acceso a la información solicitada.

Cabe tener presente el fallo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación en la causa “Savoia, Claudio Martín, c/ EN – Secretaria Legal y Técnica (dto. 1172/03) s/amparo ley 16.986”, donde el máximo tribunal hizo prevalecer el principio de máxima divulgación que establece que toda información en manos de Estado debe ser accesible.

Toda la información en poder, custodia o bajo control del sujeto obligado debe ser accesible para todas las personas y que el acceso a la información pública solo puede ser limitado cuando concurra alguna de las excepciones previstas en esta ley, de acuerdo con las necesidades de la sociedad democrática y republicana, proporcionales al interés que la justifican. Es principio es un fuerte mandato para el poder público, así como una valiosa pauta de interpretación normativa. (Arias & Victoria, 2019, pág. 2)

Tal como lo expresa Julián Hernández (2019), nuestra carta magna establece el principio de publicidad de los actos de gobierno y el derecho de acceso a la información, los cuales se encuentran consagrados en los arts. 1º, 32, 42, como también, en su art.75 inc. 22 y, consecuentemente, los tratados internacionales con jerarquía constitucional, este último incorpora como es el caso de la Declaración Universal de Derechos Humanos (conf. art. 19), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y

Políticos (conf. art. 19.2) y la Convención Americana sobre Derechos Humanos (conf. art. 13.1). Además, el citado derecho de acceso a la información se ejerce a través de una surte de "acción" que no es otra cosa que la facultad de peticionar ante las autoridades, ello, de conformidad con lo establecido por el artículo 14 de nuestra Constitución Nacional.

El derecho de acceso a la información pública, es, por una parte, un derecho individual cuando posibilita, por ejemplo, que un interesado acceda a archivos públicos para la realización un trabajo de investigación, o aquel que, en los términos del art. 43 de la CN, acceda a registros públicos para conocer información a él referida y, si fuere el caso, solicitar su rectificación, supuesto en el cual se confunde con las finalidades del hábeas data. (Hirschmann, 2019, pág. 2)

Como lo expresa Cabrera Medaglia (2019), la jurisprudencia constitucional ha determinado de manera general sobre el derecho de acceso a la información que “el derecho a la información es uno de los derechos del ser humano y está referido a una libertad pública individual cuyo respeto debe ser propiciado por el propio Estado. Este derecho, es a la vez, un derecho social cuya tutela, ejercicio y respeto se hace indispensable para que el ciudadano tome parte activa en las tareas públicas y pueda así participar en la toma de decisiones que afectan a la colectividad. En ese sentido, es un derecho humano inalienable e indispensable en la medida en que se parte de que información significa participación”.

V. Postura del autor

Cabe destacar la postura del Superior Tribunal de Justicia de Entre Ríos que hizo lugar a la actora ya que la misma no solicitó datos sensibles o personales como recibos de sueldo o declaraciones juradas, sino tan solo el monto de los salarios que perciben según los cargos. El Tribunal fallando puso de resguardo el derecho de acceso a la información pública que se encuentra consagrado en la ley 27.275 y también consagrado en nuestra Constitución Nacional y en los tratados de derechos humanos incorporados a la misma. Como lo es la Convención Americana sobre Derechos Humanos el cual, en su artículo 13 garantiza el principio de máxima divulgación que establece; “toda persona tiene derecho la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de

toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.

Debemos recordar que el derecho de acceso a la información pública se encuentra incluido en el derecho a la libertad de pensamiento y de expresión (art. 13 de la CADH). Desde esa perspectiva, y con sustento en lo previsto por esa norma, recuerda que las restricciones a este derecho deben estar previa y claramente fijadas por una ley en sentido formal. (Toledo P. R., 2019, pág. 2)

Citamos un precedente de la Corte Suprema de Justicia de la Nación en el que se tomó una decisión en idéntico sentido que la sentencia bajo análisis, en la causa “Garrido, Carlos Manuel c/ EN – AFIP s/ amparo ley 16.986”, donde el Máximo Tribunal hizo prevalecer el derecho de acceso a la información pública ordenando se le entreguen los datos solicitados por Garrido.

VI. Conclusión

Para concluir con nuestra nota a fallo queremos destacar la postura adoptada por el Superior Tribunal de Justicia quien realizó una correcta apreciación de los hechos e interpretación y aplicación del derecho admitiendo la acción de amparo y condenando a la empresa de energía de Entre Ríos (ENERSA) a brindar la información requerida sobre los sueldos y viáticos de los funcionarios. El Superior Tribunal plasmo un precedente fundamental en materia de derecho de acceso a la información pública que servirá para dirimir controversias futuras.

El derecho de acceso a la información pública es un elemento esencial del sistema republicano, representativo y democrático de nuestro país e implica que toda persona pueda pedir, buscar, acceder y difundir los datos, registros y documentos en poder de cualquier organismo, empresa o sociedad estatal o cualquier institución que reciba fondos públicos o brindan servicios públicos esenciales, garantizando así, el ejercicio efectivo de la participación ciudadana en el control y conocimiento de los actos públicos de gobierno.

Como corolario de todo lo expuesto en la presente nota a fallo, resulta acertado concluir que la sentencia estudiada guarda importantes aciertos en lo que respecta no solo a la problemática que plantea el caso concreto, sino también en lo que respecta al fondo conceptual de la cuestión.

VII. Referencias

VII. I. Doctrina

Arias, M., & Victoria, M. (2019). Acceso a la información, transparencia activa y el sistema interamericano de derechos humanos: La. *Thomson reuters - La Ley Online*, 1-11.

Basterra, M. (2015). El Derecho de Acceso a la Información Pública. *INSTITUTO 2010*, 1-40.

Díaz Cafferata, Santiago (2009). El derecho de acceso a la información pública: Situación actual y propuestas para una ley. *Revista Lecciones y Ensayos*, nro. 86 ps 11-185. Facultad de Derecho, Universidad de Bs. As

Cabrera Medaglia, J. (2019). Apuntes sobre el régimen legal del acceso a la información pública ambiental relativo al cambio climático. *Thomson Reuters - La Ley*, 1-21.

Dominoni, J. F. (2020). La acción de amparo como remedio eficaz en materia de salud. Cuestiones prácticas para una mejor. *Thomson Reuters - La Ley*, 1-7.

Hernández, J. (2019). El derecho de acceso a la información y la necesidad de una interpretación concreta. *Thomson Reuters - La Ley*, 1-3.

Hirschmann, P. G. (2019). El derecho de acceso a la información pública, la regulación legal de sus aspectos sustantivos. *Thosom Reuters - La Ley*, 1-12.

Moreso, J. J. y Vilajosana, J.M. (2004). *Introducción a la teoría del derecho*. Madrid, ES: Marcial Pons. Recuperado el 15 de septiembre de 2020 recuperado de <https://siglo21.instructure.com/courses/7635/pages/modelo-de-caso#lectural>

Salgan Ruiz, L. G. (2019). Alcance y contenido del principio de máxima divulgación: nuevas proyecciones en la dimensión. *Thomson Reuters - La ley online*, 1-5.

Toledo, P. R. (2019). El derecho de acceso a la información pública. *Thomson Reuters - La Ley*, 1-8.

VII. II. Legislación

Constitución Nacional Argentina 1994; (Const. Nac. Arg.)

Ley de Derecho de Acceso a la Información Pública N° 27.275 (B.O. del 14/09/2016)

VII. III. Jurisprudencia

CSJN, “Savoia, Claudio Martín, c/EN – Secretaria Legal y Técnica (dto. 1172/03) s/amparo ley 16.986”, sentencia del 7 de marzo de 2019, disponible en:

www.saij.gob.ar

C.S.J.N., “Garrido, Carlos Manuel c/ EN – AFIP s/ amparo ley 16.986” sentencia del 21 de junio del 2016.

S.T.J.E.R., “Barrionuevo, Sandra G. c. ENERSA s/ acción de amparo”, sentencia del 4 de octubre de 2019.