

Garrido, Carlos Manuel s/amparo ley 16.986

Buenos Aires, 21 DE Junio de 2016

Vistos los autos: "Garrido, Carlos Manuel s/amparo ley 16.986".

Considerando:

1°) Que Carlos Manuel Garrido, invocando su condición de diputado nacional y ciudadano, promovió acción de amparo contra la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) con el fin de que se condenara a esta a entregarle determinada información relacionada con el nombramiento de Carlos Mechetti en dicho organismo, como así también respecto de los cargos y funciones que el nombrado desempeñó y el estado de un sumario administrativo que se le iniciara en el año 2010 por presunto contrabando.

2°) Que la Sala I de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal hizo lugar al recurso de apelación interpuesto por el actor y, en consecuencia, amplió la condena impuesta por la juez de primera instancia al organismo demandado disponiendo que, además de suministrar la información indicada en dicha sentencia, esto es, la relacionada con la supuesta reincorporación del nombrado y el cargo que ocupa, la AFIP informara también sobre todos los cargos que Mechetti desempeñó y los respectivos períodos, su antigüedad, antecedentes laborales y profesionales en la Aduana, y el estado en que se encuentra el trámite del sumario administrativo iniciado en 2010.

Contra este pronunciamiento, la AFIP interpuso el recurso extraordinario, que fue concedido a fs. 154 por hallarse en juego el alcance de normas federales, y denegado en cuanto se invoca un caso de arbitrariedad de sentencia, sin que en relación a este aspecto se haya deducido la queja pertinente.

3°) Que, como expresa la señora Procuradora Fiscal en su dictamen, el recurso es formalmente admisible en tanto se ha puesto en tela de juicio la interpretación de disposiciones de índole federal contenidas en la ley 25.326 y el decreto 1172/2003, y la decisión ha sido contraria al derecho que en ellas funda la apelante (artículos 14, inc.

3°, de la ley 48 y 6° de la ley 4055). Por su parte, y dado el alcance con que fue concedido el remedio federal, solo procede examinar los agravios mediante los cuales se impugna la legitimación del demandante, se alega vulneración de datos personales protegidos por la ley 25.326, y se invoca la configuración del supuesto previsto en el artículo 16, inc. f, del anexo VII del decreto 1172/2003 que impediría dar la información referente al sumario administrativo.

4°) Que los cuestionamientos formulados por la demandada respecto de la falta de legitimación del actor para solicitar la información a la que pretende acceder han sido examinados y resueltos por el Tribunal en la causa “Cippec” (Fallos: 337:256).

En esa oportunidad, luego de examinar tanto la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos como distintos instrumentos internacionales atinentes a la cuestión, esta Corte señaló que “...en materia de acceso a la información pública existe un importante consenso normativo y jurisprudencial en cuanto a que la legitimación para presenta solicitudes de acceso debe ser entendida en un sentido amplio, sin necesidad de exigir un interés calificado del requirente” ya que “...se trata de información de carácter público, que no pertenece al Estado sino que es del pueblo de la Nación Argentina y, en consecuencia, la sola condición de integrante de la comunidad resulta suficiente para justificar la solicitud. De poco serviría el establecimiento de políticas de transparencia y garantías en materia de información pública si luego se dificulta el acceso a ella mediante la implementación de trabas de índole meramente formal”.

En este orden de ideas, se destacó que “...el acceso a la información tiene como propósito coadyuvar a que los integrantes de la sociedad ejerzan eficazmente el derecho a saber, por lo que el otorgamiento de la información no puede depender de la acreditación de un interés legítimo en ésta ni de la exposición de los motivos por los que se la requiere”.

En razón de ello, se concluyó que “...una interpretación que permita la coexistencia armónica de las disposiciones existentes en el ordenamiento nacional en materia de datos personales y de acceso a la información, lleva a sostener que las disposiciones del artículo 11 de la ley 25.326, en cuanto subordinan la cesión de esos datos a la existencia

de un interés legítimo, no alcanzan a aquellos supuestos relativos a información personal que forma parte de la gestión pública. Por ello, la restricción contemplada en el precepto debe entenderse como un límite a la circulación de datos personales entre personas públicas o privadas que se dedican a su tratamiento, mas no parece posible extender sin más sus previsiones a supuestos de interés público como el planteado en autos, pues ello significaría desconocer, o cuanto menos obstaculizar, el pleno goce de un derecho humano reconocido tanto en nuestra Constitución Nacional como en los Tratados Internacionales que la República Argentina ha suscripto”.

En consecuencia, cabe concluir que el hecho de que la información requerida por el actor involucre datos de un tercero no aparece como una razón dirimente para exigirle la demostración de un interés calificado como sostiene la recurrente.

5°) Que, sin perjuicio de lo expuesto, es necesario recordar que el derecho de acceso a la información, en tanto elemento constitutivo de la libertad de expresión protegido por normas constitucionales y convencionales, no es un derecho absoluto sino que puede estar sujeto a limitaciones. Por lo tanto, resulta admisible que el ordenamiento jurídico establezca ciertas restricciones al acceso a la información, las que deben ser verdaderamente excepcionales, perseguir objetivos legítimos y ser necesarias para alcanzar la finalidad perseguida. En efecto, el secreto solo puede justificarse para proteger un interés igualmente público, por lo tanto, la reserva solo resulta admisible para asegurar 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. En consecuencia, y más allá de lo decidido acerca de la legitimación del demandante, corresponde examinar si la información por él requerida se encuentra incluida en los supuestos de excepción que el ordenamiento contempla para negar el acceso.

6°) Que, a tales efectos, es menester señalar que en el artículo 16 del anexo VII del decreto 1172/2003 se prevé que los sujetos comprendidos en el Reglamento General del Acceso a la Información Pública para el Poder Ejecutivo Nacional solo pueden exceptuarse de proveer la información que les sea requerida “cuando una Ley o Decreto así lo establezca o cuando se configure alguno de los siguientes supuestos : ...i) información referida a datos personales de carácter sensible —en los términos de la Ley N° 25.326— cuya publicidad constituya una vulneración del derecho a la intimidad y al honor, salvo que se cuente con el consentimiento expreso de la persona a que refiere la información solicitada” (artículo 16).

Por su parte, en el artículo 2° de la ley 25.326, de Protección de Datos Personales, se define como tales a la “información de cualquier tipo referida a personas físicas o de existencia ideal determinadas o determinables” y como “datos sensibles” a aquellos

“datos personales que revelan origen racial y étnico, opiniones políticas, convicciones religiosas, filosóficas o morales, afiliación sindical e información referente a la salud o a la vida sexual”. Se dispone también que el tratamiento de datos personales es ilícito cuando el titular no hubiere prestado su consentimiento, no resultando este necesario cuando: “...c) Se trate de listados cuyos datos se limiten a nombre, documento nacional de identidad, identificación tributaria o previsional, ocupación, fecha de nacimiento y domicilio” (artículo 5°).

Este Tribunal ha concluido que una adecuada interpretación de ambos preceptos permite concluir que en tanto la información que se solicita a uno de los sujetos comprendidos en el decreto 1172/2003 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 conculca el derecho a su intimidad ni se afecta su honor y, en consecuencia, no existen razones para que los sujetos obligados nieguen el acceso a ella (confr. causa “Cippec”, cit., considerando 18).

7°) Que la información solicitada por el demandante —y admitida por la Cámara en su sentencia— no se relaciona con datos sensibles en los términos de la legislación mencionada sino que atañe exclusivamente a circunstancias vinculadas a la carrera administrativa de un funcionario, que son de innegable interés público en tanto permiten conocer aspectos relevantes sobre las personas que tienen a su cargo la gestión de los asuntos del Estado, y facilita a quien requiere la información ejercer el control sobre la regularidad de los actos mediante los cuales se integran los cuadros de la administración. Obsérvese que el derecho de toda persona de conocer la manera en que sus gobernantes y funcionarios públicos se desempeñan supone el reconocimiento de un ámbito de protección más limitado de la vida privada de estos. En tal sentido, la Corte Interamericana declaró que “en una sociedad democrática los funcionarios públicos están más expuestos al escrutinio y a la crítica del público. Este diferente umbral de protección se explica porque se han expuesto voluntariamente a un escrutinio más exigente. Sus actividades salen del dominio de la esfera privada para insertarse en la esfera del debate público. Este umbral no solo se asienta en la calidad del sujeto, sino en el interés público de las actividades que realiza” (caso “Fontevicchia y D’Amico vs. Argentina”, sentencia del 29 de noviembre de 2011, párrafo 47; en análogo sentido confr. Fallos: 331:1530; 332:2559 y 335:2150).

8°) Que, en cuanto se refiere al requerimiento de información relacionada con el sumario administrativo iniciado en el año 2010 al señor Mechetti, tal petición tampoco puede ser encuadrada, como pretende la demandada, en las previsiones del inciso f del artículo 16 del anexo VII del decreto 1172/2003 pues solo tiene por objeto conocer el estado procedimental en que se encuentra una investigación ya iniciada y que se relaciona con un agente público. No se advierte que las características del requerimiento

formulado pueda aparejar la revelación de la estrategia a adoptar en la tramitación de una causa judicial, la divulgación de técnicas o procedimientos de investigación o la afectación del debido proceso, circunstancias que, de acuerdo con las disposiciones del citado inciso f del artículo 16, justifican una limitación al derecho de acceso a la información.

Por otra parte, si bien es cierto que la disposición 185/2010, al regular el régimen disciplinario del personal de la AFIP, establece el carácter secreto para cierta etapa de las actuaciones sumariales, no lo es menos que una medida de esta índole, al restringir el acceso al contenido del legajo, tiene por objeto asegurar el éxito de la investigación y el resguardo del debido proceso. Resulta evidente que, en casos como el que en autos se examina, la información relativa al estado procesal en que se encuentra un trámite iniciado en 2010 no solo no perjudica ninguno de estos objetivos sino que, por el contrario, permite un adecuado control social sobre la celeridad y diligencia con que las autoridades competentes cumplen con las obligaciones que el ordenamiento les impone.

Máxime si se repara que la demandada no alegó que el sumario administrativo se encontraba en la etapa que el ordenamiento establece como secreta, lo que hubiera constituido en sí una respuesta al requerimiento de información dentro de los límites autorizados por la normativa, sino simplemente pretendió ampararse en una previsión destinada a regular un momento determinado del procedimiento para negar cualquier información sobre este.

Por ello, habiendo dictaminado la señora Procuradora Fiscal, se declara procedente el recurso extraordinario y se confirma la sentencia apelada. Con costas. Notifíquese y, oportunamente, devuélvase.

Ricardo L. Lorenzetti. — Elena I. Highton de Nolasco.— Juan C. Maqueda.

Suprema Corte:

I

El señor Manuel Garrido, en su carácter de diputado nacional y ciudadano, inició acción de amparo contra la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) en el marco de lo establecido en el decreto 1172/2003, al considerar afectado su derecho de acceso a la información pública al momento de requerir determinados datos referidos a la vinculación del Sr. Carlos Mechetti con la aludida dependencia. Según relata, el pedido ante la AFIP fue realizado a raíz de una nota periodística en la que se daba cuenta de la detención del Sr. Mechetti por la supuesta comisión de delitos, llevados a cabo en ejercicio del cargo de presidente del Departamento de Socios del Club Boca Juniors. A los efectos de lograr una mayor claridad expositiva, considero conveniente reseñar los puntos respecto de los cuales el actor efectuó su solicitud en sede administrativa,

respetando idéntica numeración a la utilizada entonces, también seguida por los magistrados de las distintas instancias que intervinieron en autos.

Concretamente, de fs. 17 surge que la parte actora requirió que se le brindara información sobre las siguientes cuestiones:

- (1) Si en la actualidad el Sr. Carlos Mechetti se desempeña como funcionario de la Administración Federal de Ingresos Públicos;
- (2) De ser así, cargo que ocupa actualmente y la fecha en la que asumió dicho cargo;
- (3) Si antes de ocupar este cargo ocupó algún otro;
- (4) En caso de que la respuesta anterior fuera positiva, períodos en que ocupó cada cargo;
- (5) Si ha sido reincorporado durante los últimos tres años, los motivos de dicha reincorporación, considerando la enorme gravedad, relevancia y trascendencia de las denuncias que originaron el cese de sus funciones en marzo de 2010 (véase disposición AFIP 176/2010 de fecha 12/05/2010);
- (6) De haber sido reincorporado, los datos identificatorios de la persona a cargo de su renombramiento, bajo órdenes de quién trabaja, si tiene personal a cargo;
- (7) La antigüedad de Carlos Mechetti en la Aduana, antecedentes laborales y profesionales en el organismo;
- (8) El estado en el que se encuentra en la actualidad el sumario administrativo iniciado contra Carlos Mechetti en 2010 por presunto contrabando y toda la información relacionada con dicho sumario.

El titular del Juzgado Nacional de Primera Instancia en lo Contencioso Administrativo Federal N° 8 resolvió admitir parcialmente la acción de amparo al entender que la AFIP debía informar al actor respecto de los puntos 2°, 4°, 5° y 6°, a la vez que rechazó el pedido en relación con el punto 8°.

Contra esa decisión, interpusieron recurso de apelación tanto la parte demandada como la actora, a fs. 81/85 y 87/92, respectivamente.

II

A fs. 117/119, la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal (Sala I) desestimó el recurso de la AFIP y acogió parcialmente el de la actora.

Respecto de los puntos 3° y 7°, remitió a lo dictaminado por el fiscal general a fs. 112/115 y, consecuentemente, juzgó que la AFIP debía informar sobre tales cuestiones, en cuanto calificó de incompleta e imprecisa la información suministrada al actor.

En lo atinente al punto 8°, precisó que correspondía entregar únicamente la información referida al estado del trámite del sumario administrativo. Fundó su decisión en que ese dato procesal no vulneraría lo establecido en el art. 16, inc. f) del anexo VII del decreto 1172/2003 ya que con él no se revelaba ningún aspecto sustancial de las actuaciones. Asimismo, descartó la justificación invocada por la demandada con base en el art. 20 de la disposición 185/2010 de la AFIP.

III

Disconforme con ese pronunciamiento, la AFIP interpuso el recurso extraordinario de fs. 123/136, que fue concedido a fs. 154 por la cuestión federal y denegado por la causal de arbitrariedad, sin que existan constancias de la presentación de queja.

Invoca la existencia de cuestión federal a partir de la interpretación de las normas federales en juego. Tal tarea —a su entender—, ha sido realizada por el *a quo* de manera parcial y aislada, al haber aplicado de manera “mecánica e indiscriminada” las previsiones del anexo VII del decreto 1172/2003, con prescindencia de lo dispuesto por la ley 25.326 de protección de los datos personales. Cuestiona por ello lo resuelto, al considerarlo contrario a las normas contenidas en esta última ley, de jerarquía superior al decreto, las que —según afirma— le impiden expresamente suministrar los datos de un tercero (en el caso, el sr. Mechetti) requeridos por la actora (fs. 129/129 vta.).

En cuanto a la legitimación procesal activa, refuta la atribución reconocida por la cámara al actor para perseguir el objeto de la demanda, dada la falta de acreditación de un interés legítimo en los términos del art. 11 de la citada ley 25.326.

Plantea asimismo, la improcedencia de la vía del amparo, al manifestar que, de acuerdo con lo estipulado en el art. 14 del anexo VII del decreto 1172/2003, el demandante debió interponer la acción establecida en el artículo 28 de la ley 19.549, es decir, un amparo por mora de la administración.

Respecto de la cuestión de fondo, advierte que el derecho a requerir, consultar y recibir información pública reconocido en el decreto 1172/2003, lejos de revestir carácter absoluto, reconoce excepciones previstas en la propia norma. En tal sentido, recuerda que en el art. 16 del anexo VII del citado decreto se exceptúa a los sujetos obligados de proveer la información requerida, como principio, cuando una ley o decreto así lo establezca. A propósito de ello es que invoca la ley 25.326, en cuyo art. 11 se prevé que “los datos personales objeto de tratamiento sólo pueden ser cedidos para el cumplimiento de los fines directamente relacionados con el interés legítimo del cedente y del cesionario y con el previo consentimiento del titular de los datos”. Tales previsiones, a su entender, no niegan la existencia del derecho de acceso a la información, sino que simplemente lo supeditan, en cuanto a los datos personales, a ciertos requisitos que no son sino garantías para la protección de los derechos de terceros.

En cuanto al supuesto específico de la información relacionada con las actuaciones sumariales por presuntos hechos que podrían acarrear responsabilidad disciplinaria del agente Mechetti, afirma que el otorgamiento de tales datos encuadraría en la excepción al deber de informar prevista en el supuesto específico del inc. f) del mencionado art. 16 del anexo VII del decreto 1172/2003. A ello agrega, además, lo establecido en la disposición 185/2010 aprobatoria del régimen disciplinario unificado para la AFIP, en la que se instituyó el secreto de sumario a fin de no entorpecer las labores investigativas.

En razón de lo expuesto, la recurrente descarta cualquier tipo de ilegalidad o arbitrariedad en su conducta, a la que califica de válida y legítima por haberse sujetado en todo momento a lo dispuesto en la citada ley 25.326, en aras de la protección de los derechos fundamentales del tercero, tales como el derecho al honor, a la intimidad, y la protección de sus datos personales.

IV

A mi modo de ver, el recurso extraordinario es formalmente admisible, toda vez que se ha puesto en tela de juicio la interpretación de normas federales —ley 25.326 y decreto 1172/2003— (conf. Fallos: 321:169 y 326:4711) y la decisión definitiva del superior tribunal de la causa ha sido contraria al derecho que en ellas fundó el apelante (art. 14, inc. 3°, de la ley 48).

Considero pertinente recordar que, al encontrarse en discusión el alcance que cabe asignar a normas de derecho federal, la Corte no se encuentra limitada en su decisión por los argumentos de las partes o de la cámara, sino que le incumbe realizar una declaración sobre el punto disputado (Fallos: 311:2553; 314:529; 316:27; 321:861, entre muchos otros).

V

En primer lugar trataré el planteo relativo a la inadmisibilidad del amparo iniciado por el actor. Estimo que el hecho de que el decreto 1172/2003 (anexo VII) prevea solamente el amparo por mora como vía para obtener información denegada o retaceada por el Estado no puede excluir, para lograr el acceso a la información pública, la utilización de otras vías procesales como el amparo regulado en el art. 43 de la Constitución Nacional y en la ley 16.986.

Así lo pienso, dado que el objeto de la pretensión aquí planteada consiste en determinar la extensión del deber de informar del Estado Nacional respecto de ciertas solicitudes de antecedentes y registros de su personal, según las pautas previstas en las normas federales en juego. A esos efectos, pienso que el tratamiento del tema constitucional en cuestión requerirá el estudio del significado y la amplitud del derecho de acceso a la información, a efectos de determinar si la negativa a brindar cierta información constituye un acto arbitrario e ilegítimo (conf. Fallos: 335:2393).

Así las cosas, y toda vez que lo que procura el actor en su demanda no es obtener un pronunciamiento de la AFIP (quien, de hecho, ya se expidió), entiendo que la admisión de la vía sugerida por la demandada (amparo por mora) resulta inadmisibile, pues no se encuentran reunidos en el caso los presupuestos establecidos en el art. 14 del anexo VII del decreto 1172/2003 para su procedencia. Advierto asimismo que la vía propuesta por la demandada resulta contradictoria con su propia tesis, ya que ella misma reconoce

—en su recurso— haber brindado respuesta al pedido de información del solicitante (ver fs. 132).

VI

En cuanto a la falta de legitimación del amparista, planteada por el Estado Nacional, debe tenerse en cuenta que ella se encuentra directamente vinculada con la procedencia de su pretensión de fondo (con el alcance estipulado en la condena de la cámara), razón por la cual se torna necesaria la evaluación de la tensión entre los derechos resguardados y las finalidades perseguidas por una y otra norma (acceso a la información, decreto 1172/2003, anexo VII, y privacidad de datos personales, ley 25.326), examen que debe realizarse caso por caso.

Pues bien, el decreto citado, en el anexo en cuestión, dispone en los arts. 3° y 6° que toda persona física o jurídica, pública o privada, tiene derecho a solicitar, acceder y recibir información (pública), para lo cual no es necesario acreditar derecho subjetivo ni interés legítimo. En este sentido, V.E. ha dicho, en la causa C.830, L.XLVI “CIPPEC c. EN M° Desarrollo Social, dto. 1172/2003 s/amparo ley 16.986”, sentencia del 26 de marzo de 2014, que en materia de acceso a la información pública existe un importante consenso normativo y jurisprudencial en cuanto a que la legitimación para presentar solicitudes de acceso debe ser entendida en un sentido amplio, sin que resulte necesario exigir un interés calificado del requirente.

Por su parte, la ley 25.326 requiere, para la provisión a terceros de los datos que resguarda con la finalidad aludida, la acreditación de interés legítimo (art. 11). A su vez, el decreto 1172/2003 (anexo VII) estipula que cuando la información contenga datos personales, ellos deben ser protegidos (art. 12).

Dicho lo expuesto, en el *sub examine*, si bien algunos de los datos que se ha ordenado proporcionar al actor revestirían la naturaleza de datos personales (atento a la amplia definición contenida en el art. 2° de la ley 25.326), ello no obsta a que ellos constituyan, a la vez, información pública a los fines de la aplicación del decreto 1172/2003, anexo VII.

En efecto, los datos incluidos en los puntos 2° a 7° del requerimiento del amparista consisten en información pública elaborada o proporcionada por el Estado en ejercicio de su función administrativa, tanto los atinentes al Sr. Mechetti, como a la actuación de otros funcionarios, en su carácter de órganos del Estado. Debe destacarse, a esta altura, que en los términos de la ley 25.326 no se requiere, como principio, consentimiento del titular de ese tipo de datos para que la autoridad pública los proporcione (conf. art. 5°, inc. 2°, b de la ley citada), habida cuenta de que con la provisión de los datos ordenada por la cámara no se afectan los derechos resguardados por la ley 25.326, vg. los que protegen la intimidad y el honor de las personas.

En lo que respecta a la información detallada en el punto 8°, que la cámara limitó a la atinente al “estado en que se encuentra en la actualidad el sumario administrativo

iniciado contra Carlos Mechetti en 2010 por presunto contrabando” (conf. sentencia, fs. 119, 2° párr.), no se encuentra excluida de la aplicación del decreto 1172/2003 (anexo VII), pues no revela estrategias que puedan afectar actuaciones administrativas y judiciales, ni priva a persona alguna del pleno ejercicio de la garantía del debido proceso, razón por la cual no resulta aplicable el art. 16, inc. f), del decreto 1172/2003 (anexo VII). Por otro lado, tampoco resulta admisible el argumento vinculado al secreto de sumario invocado por la demandada con fundamento en la citada disposición 185/2010 y el art. 16 del decreto 1172/2003, anexo VII. Sin necesidad de considerar el alcance del instituto del secreto sumarial (cfr. decretos 467/1999, 1172/2003, disposición AFIP 185/2010, entre otras) resulta evidente para mí que la divulgación del mero estado procedimental en el cual el sumario se encuentra resulta ajeno al ámbito de la reserva en cuanto esta última tiende a resguardar intereses privados, como el principio de inocencia, y públicos, como el de la eficiencia de la investigación respectiva.

En tales condiciones, el actor se encuentra legitimado para obtener los datos que el *a quo* ordenó que se le proveyeran, pues se trata de información pública cuya revelación no afecta los derechos a la intimidad y al honor tutelados por el régimen legal de protección de datos personales, ni se halla incluida entre las excepciones previstas en el anexo VII del decreto 1172/2003.

Desde mi perspectiva, tal es la inteligencia que se adecua al principio según el cual las leyes siempre deben interpretarse evitando darles un sentido que ponga en pugna sus disposiciones, para adoptar como verdadero el que las concilie y deje a todas con valor y efecto (Fallos: 316:27; 318:1386; 320:2656 y sus citas, entre muchos otros).

VII

Por todo lo expuesto, opino que corresponde declarar formalmente admisible el recurso y confirmar la sentencia apelada.

Buenos Aires, 19 agosto de 2015.

Laura M. Monti.