

Accion De Amparo Acceso A La Informacion Legitimacion Activa

JURISPRUDENCIA

Acción de amparo. Acceso a la información. Legitimación activa

Se mantiene el fallo que admitió la acción de amparo, ordenando al titular de la Dirección Nacional de Asociaciones Sindicales que ponga a disposición de la actora la información y la documentación solicitada. Buenos Aires, 17 de diciembre de 2015. Y VISTOS; CONSIDERANDO: I- Que, por sentencia del 15 de octubre de 2015, el Sr. Juez de primera instancia decidió: 1) rechazar las defensas planteadas por la parte demandada, con costas, y 2) admitir la acción de amparo y -en consecuencia- ordenar al titular de la Dirección Nacional de Asociaciones Sindicales que -en el plazo de diez (10) días- ponga a disposición de la actora la información y la documentación solicitada, permitiendo su consulta y, en su caso, la obtención de copias a su cargo, de conformidad con las previsiones de los artículos 5° y 16 del Anexo aprobado por el decreto 1172/2003, con costas a la vencida. Para así decidir, inicialmente, señaló que la defensa de incompetencia resultaba improcedente, ya que la pretensión de autos encontraba fundamento en el decreto 1172/2003 y en su Anexo (normas que reglamentan el procedimiento de acceso a la información). Al respecto, destacó que la actividad desarrollada por cualquier órgano o ente de la Administración en virtud de tramitar y responder una petición formulada a partir de la legislación aludida resultaba de indudable naturaleza administrativa, con prescindencia de la utilidad que -a posteriori- los requirentes pudieran otorgar a dicha información, como en este caso en el cual la actora había manifestado que los datos recabados podrían sustentar un posterior reclamo por incumplimiento de las disposiciones de la ley 25.674, en materia de cupos obligatorios de participación femenina en la organización sindical. En segundo lugar, consideró que la actora se hallaba suficientemente legitimada para interponer la presente acción según las prescripciones del Reglamento de Acceso a la Información Pública (conf. art. 6° del anexo aprobado por el decreto 1172/03). En cuanto al planteo de extemporaneidad de la acción, indicó que al momento de interponer la presente (el 04/12/14), no se encontraba vencido el plazo de 15 días previsto en el art. 2, inc. e) de la ley 16.986. En este punto, ponderó que el 29/10/14 la accionante había presentado -en dependencias del órgano demandado- la nota por medio de la cual diera inicio al trámite de su petición, así como que recién a partir de esa fecha debía calcularse el plazo de diez (10) días otorgado a la autoridad encartada para expedirse (conf. art. 12 del Anexo VII del decreto 1172/03). En lo referente a la configuración de un caso, causa o controversia, como requisito de procedencia de toda actuación judicial, destacó que bastaba la alegada afectación del derecho al acceso a la información, quedara concretada con la negativa del organismo requerido, a la cual la actora había atribuido arbitrariedad manifiesta. Asimismo, apuntó que ese temperamento había sido receptado por la reglamentación implementada a través del dictado del Decreto 1172/03, dado que el artículo 6° del anexo aprobado por dicha norma prevé que a los efectos de formular un pedido de información pública, no resulta necesario acreditar derecho subjetivo, interés legítimo ni contar con patrocinio letrado. Por otra parte, puso de resalto que en la escueta contestación suscripta por la Sra. Subdirectora Nacional de Asociaciones Sindicales, dependiente del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, la parte demandada se limitó a indicar que se acompañaba "...la información solicitada en el expte. del asunto vinculada a la competencia de esta Dirección Nacional, es decir los referidos en los puntos 1, 2 y 3 de fojas 1.? (v fs. 97); así como que en el segundo párrafo de su comunicación, se aclaraba que dicha información había sido brindada por las propias entidades sindicales aludidas, bajo declaración jurada, y que no se hallaba corroborada fehacientemente con los libros y registros de éstas. Señaló que la respuesta dada por la autoridad administrativa ni siquiera había pretendido fundamentar la configuración de alguna de las causales que la relevarían de su obligación de brindar la información solicitada (conf. arts. 13 y 16 del Reglamento General de Acceso a la Información Pública). Asimismo, consideró que la alusión a la competencia de la Dirección requerida resultaba carente de toda fundamentación, así como que dicha respuesta se trataba de un acto administrativo, que debía presentar los elementos esenciales de validez (conf. art. 7° de la ley 19.549) y ser dispuesto por un funcionario de jerarquía equivalente o superior a director general (conf. citado art. 13 del reglamento). Así, concluyó que la respuesta obtenida por parte de la actora no sólo adolecía de arbitrariedad manifiesta, por carecer de la debida fundamentación, según la reglamentación aplicable al caso, sino también de ilegalidad de igual carácter manifiesto, toda vez que no había sido emitida por el funcionario designado como competente a tales efectos. Además, en referencia a lo decidido por nuestro Máximo Tribunal en la causa ?Asociación Derechos Civiles c/ E.N. -PAMI?, del 4/12/2012, expuso la necesidad de que existiera un recurso sencillo, rápido y efectivo para determinar si se había producido una violación al derecho de quien solicitaba información y, en su caso, se ordenara al órgano correspondiente la entrega de la información. Resueltos que fueron esos planteos, puntualizó que la demandada no había efectuado objeciones respecto a que la información requerida por los actores se tratara de datos no alcanzados por el Reglamento de Acceso a la Información Pública, no había esgrimido que el caso se encontrara alcanzado por las causales limitantes mencionadas en el segundo

párrafo del art. 5° del Reglamento, ni efectuado referencia a las excepciones enunciadas en el art. 16 del Anexo aprobado por el decreto 1172/03. Destacó que uno de los puntos especialmente aludidos por la Corte Suprema, en el fallo ?Asociación Derechos Civiles c/E.N.-PAMI?, era el reconocimiento del ?principio de máxima divulgación?. Consideró que, de esa forma, no podía admitirse la solicitud formulada por la demandada, para que se tuviera por cumplido el requerimiento de información de la accionante y se declarase abstracta la presente causa. Ello por cuanto, la Dirección Nacional de Asociaciones Sindicales sólo había dado respuesta a algunos de los pedidos que materializó la parte actora y no ofreció ninguna razón atendible que justificare su omisión frente a la obligación de brindar la información pública pretendida. Consecuentemente, decidió hacer lugar a la presente acción de amparo, admitiendo lo solicitado por la actora, respecto a la información solicitada en los puntos 4° a 7° del requerimiento efectuado ante la entidad demandada (v. fs. 130/8).

II- Que, contra la sentencia de primera instancia, el Estado Nacional -Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social interpuso recurso de apelación a fs. 141/9, que ha sido concedido a fs. 150. El recurrente aduce que le causa agravio que se haya desestimado la excepción de incompetencia planteada por su parte. Indica que no se ha tenido en cuenta que el objeto de la demanda de autos versa sobre aspectos individuales y colectivos del derecho del trabajo, por lo cual resulta competente para entender en la contienda el juez en lo laboral. En segundo lugar, cuestiona que se haya rechazado la excepción de falta de legitimación activa articulada en autos, por no ser la actora titular de las relaciones jurídicas ni de derechos constitucionales invocados que -a su criterio- se encontrarían violados. Sostiene que la actora carece de un interés concreto, personal y directo que justifique su pretensión ante el órgano judicial, así como que la actitud de su parte no es ilegal o arbitraria. Afirma que el Sr. Juez de primera instancia ha desestimado arbitrariamente el planteo de extemporaneidad de la acción, ya que no ha tenido en cuenta que desde el 29/10/14 hasta la fecha de inicio de la presente causa, ha transcurrido el plazo de quince días hábiles previsto por el art. 2), inc. e) de la ley 16.986. Como cuarto agravio, critica que se haya resuelto rechazar la defensa de inexistencia de caso contencioso. Sostiene, además, la ausencia de perjuicio de la actora, así como que el Estado Nacional ha obrado conforme a derecho (quinto agravio). Asimismo, insiste sobre la improcedencia de la vía intentada por la actora. En este punto, transcribe parcialmente las consideraciones expuestas en el apartado 4) del informe del art. 8° de la ley de amparo (confr. fs. 108/10 y fs. 145/7). Finalmente, señala que su mandante ha dado respuesta al requerimiento formulado por la actora, brindando la totalidad de la información obrante en su poder, así como que la normativa no prevé que el Ministerio de Trabajo deba contar con un registro sistematizado de los datos requeridos por aquélla. Solicita que se revoque la sentencia apelada, con costas. A fs. 154/62, obra la contestación de agravios que ha sido presentada por la actora. A fs. 164/6, el Sr. Fiscal General opina que el caso debe dilucidarse a la luz del pronunciamiento de la Corte Suprema en Fallos 335:2393 (?Asociación Derechos Civiles c/ EN- PAMI (Dto. 1172/03) s/ amparo ley 16.986?), cuya doctrina ha sido repetida, en lo esencial, en la causa: ?CIPPEC c/ EN- M° Desarrollo Social -Dto 1172/03 s/ amparo ley 16.986?, del 26/3/14 y en los autos: ?Gil Lavedra, Ricardo Rodolfo c/ Estado Nacional -Ministerio de Justicia y Derechos Humanos- Inspección General de Justicia s/ amparo ley 16.986?, del 14/10/14). Propicia que se rechace el recurso interpuesto por el demandado, en los términos expuestos en su dictamen.

III- Que, en primer lugar, corresponde destacar la improcedencia del planteo efectuado en torno a la incompetencia planteada por el recurrente. Ello es así pues -como bien se ha indicado en primera instancia- la competencia de este Fuero aparece determinada en orden a la información requerida, con prescindencia de la utilidad que se pudiera otorgar a la misma. En efecto, como se ha sostenido en anterior oportunidad, corresponde admitir la competencia de la Justicia Nacional en lo Contencioso Administrativo Federal, pues más allá de los motivos que pudieron llevar a la parte actora a solicitar los datos en cuestión y de la utilización que se les pretenda asignar, lo cierto es que la decisión a dictarse en la causa se circunscribe a determinar la procedencia -o improcedencia- de la información requerida. Es que, la decisión denegatoria de la información aparece adoptada en ejercicio de una función administrativa, de modo que la temática sobre la que versa el proceso resulta propia de este Fuero (conf. esta Sala, ?Sánchez Kalbermatten Alejandro c/ EN- PJN- Cámara Criminal Correccional FD s/ hábeas data?, del 8/9/09).

IV- Que, por otra parte, tampoco resultan viables los agravios vertidos en torno a la legitimación activa, a la ausencia de perjuicio de la peticionante, a la inexistencia de caso contencioso y a la procedencia formal de la acción intentada a los fines del acceso a la información, en los términos del decreto 1172/03. Sobre estas cuestiones, que se hallan interrelacionadas y que, en definitiva, versan sobre el derecho de la actora al acceso a la información que pretende que le sea reconocido a través de esta acción de amparo, resulta suficiente con remitir a la doctrina sentada por la Excma. Corte Suprema Justicia de la Nación, en el precedente ?Asociación Derechos Civiles c/ EN- PAMI (Dto. 1172/03) s/ amparo ley 16.986?, del 4 de diciembre de 2012 (Fallos 335:2393), y en la causa: ?CIPPEC c/ EN- M° Desarrollo Social -Dto 1172/03 s/ amparo ley 16.986?, del 26 de marzo de 2014 (luego reiterada en autos: ?Gil Lavedra, Ricardo Rodolfo c/ Estado Nacional -Ministerio de Justicia y Derechos Humanos- Inspección General de Justicia s/ amparo ley 16.986?, del 14 de octubre de 2014). Ello es así, toda vez que desde el primero de los precedentes citados, ha quedado admitida la vía procesal de la acción de amparo para supuestos como el que nos ocupa (C.S., ?Asociación de Derechos Civiles?, Cons. 10 -quinto párrafo- y Cons. 15; confr. dictamen fiscal, a fs. 95 vta., in fine; en

igual sentido, Sala IV, ?Asociación Derechos Civiles c/ EN -JGM - Dto 1172/03 s/ amparo ley 16.986?, del 10/5/11; ?Fitz Patrick, Mariel c/ EN- JGM s/ amparo ley 16.986?, del 31/10/13; esta Sala, ?Stolbizer Margarita c/ EN- M° Justicia DDHH s/ amparo ley 16.986?, del 20/2/15; ?Martínez Silvina Alejandra c/ EN- M° Justicia- DDHH s/ amparo ley 16.986?, del 18/11/15). En este orden de ideas, corresponde destacar que en el fallo ?CIPPEC? (antes citado), el Alto Tribunal ha señalado que el ?fundamento central del acceso a la información en poder del Estado consiste en el derecho que tiene toda persona de conocer la manera en que sus gobernantes y funcionarios públicos se desempeñan?. En tal sentido, indicó que ?...la Corte Interamericana de Derechos Humanos impuso la obligación de suministrar la información solicitada y de dar respuesta fundamentada a la solicitud en caso de negativa de conformidad con las excepciones dispuestas; toda vez que 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. 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. ...?. En lo atinente a la legitimación exigible a la actora, en el ámbito local, la Corte Suprema ponderó que ?...en el Reglamento de acceso a la información pública para el Poder Ejecutivo Nacional se establece que "Toda persona física o jurídica, pública o privada, tiene derecho a solicitar, acceder y recibir información, no siendo necesario acreditar derecho subjetivo, interés legítimo ni contar con patrocinio letrado" (artículo 6° del anexo VII del decreto 1172/03). Por su parte, en la ley 25.326, de Protección de los Datos Personales, a la que en distintos aspectos remite el decreto 1172/03, se dispone que "Los datos personales objeto de tratamiento solo 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, al que se le debe informar sobre la finalidad de la cesión e identificar al cesionario o los elementos que permitan hacerlo" (artículo 11, ap. 1.)?. A fin de hallar una inteligencia compatible entre ambas normas, el Alto Tribunal ha destacado que el artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos ?... al estipular expresamente los derechos a 'buscar' y 'recibir' 'informaciones', protege el derecho que tiene toda persona a solicitar el acceso a la información bajo el control del Estado..." y que "[d]icha información debe ser entregada sin necesidad de acreditar un interés directo para su obtención o una afectación personal, salvo en los casos que se aplique una legítima restricción". En esa perspectiva, la Corte Suprema también puso de relieve que en el ámbito regional ?... la Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información Pública, aprobada por la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos en la resolución 2607 (XL-0/10) expresamente señala que toda persona puede solicitar información a cualquier autoridad pública sin necesidad de justificar las razones por las cuales se la requiere (artículo 5°, ap. e)...?. Así, en función de tal análisis, el Alto Tribunal concluyó 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 necesidad de exigir un interés calificado del requirente?. Y, en ese sentido, precisó 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?, 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 (confr. esta Sala, ?Stolbizer Margarita c/ EN- M° Justicia DDHH s/ amparo ley 16.986?, del 20/2/15). V- Que, por otra parte, en lo concerniente a la cuestión articulada respecto a la extemporaneidad de la acción, las argumentaciones vertidas por el apelante no constituyen una crítica concreta y razonada de los fundamentos expuestos en la instancia anterior. Al respecto, se impone advertir que el demandado se ha limitado a indicar que no se ha tenido en cuenta ?...que desde el 29 de octubre de 2014 hasta la fecha de inicio de los presentes actuados, ha transcurrido el plazo de quince (15) días hábiles previsto por el art. 2), inc. e) de la ley 16.986.?, sin formular cuestionamiento alguno sobre el cálculo efectuado en la instancia anterior, teniendo en cuenta el plazo de diez (10) días otorgado a la autoridad administrativa para expedirse en la petición de la actora (conf. art. 12 del Anexo VII del decreto 1172/03. VI- Que, en lo demás, como ha sido ponderado por el Sr. Juez de primera instancia, en la especie no ha quedado configurada la existencia de ninguna de las excepciones previstas en el art. 16 del Anexo VII del decreto 1172/2003; en tanto causales que podrían haber justificado la omisión de la parte demandada de responder la solicitud de la actora. Ello así, pues admitido que fuera alguno de los supuestos allí enumerados, quedaría descartada la viabilidad de la presente acción de amparo, por no verificarse la existencia de una conducta manifiestamente arbitraria o ilegítima de la demandada (conf. art. 1° de la ley 16.986 y art. 43 de la Constitución Nacional). Sin embargo, la negativa a la información requerida en los apartados 4° a 7° de la petición presentada por la actora con fecha 29 de octubre de 2014 (v. fs. 45), que se ordena poner a disposición de la accionante (confr. sentencia apelada, a fs. 138,

primer párrafo), no aparece justificada por la demandada, quien tampoco ha invocado ninguna de las excepciones contempladas en la normativa aplicable (art. 16 del Anexo VII del decreto 1172/2003). Y, siendo ello así, como bien ha destacado el Sr. Fiscal General, el acceso a la misma que pretende la actora no puede ser obstaculizado, ni negado, pues de lo contrario se vulnerarían derechos garantizados en la Constitución Nacional y en los Tratados Internacionales, de conformidad con las pautas establecidas por la Excma. Corte Suprema de Justicia de la Nación, en los precedentes citados. Por ello y de conformidad con lo dictaminado por el Sr. Fiscal General (fs. 164/6), se RESUELVE: desestimar el recurso de apelación interpuesto por la parte demandada y, en consecuencia, confirmar la sentencia de primera instancia. Costas de esta instancia, a la vencida (conf. art. 14 de la ley 16.986).. Regístrese, notifíquese a las partes y al Sr. Fiscal General en su público despacho y, cumplido que sea, devuélvase. JORGE ESTEBAN ARGENTO CARLOS MANUEL GRECCO SERGIO GUSTAVO FERNÁNDEZ
005283E