

Corte Suprema de Justicia de la Nación

R. P., R. D. c. Estado Nacional - Secretaría de Inteligencia del Estado

19/04/2011

Fallos, 334:445

TEXTO DICTAMEN PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN:

Suprema Corte:

—I—

A fs. 63/73 (del expediente principal al que me remitiré en adelante), la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal —Sala I— dejó sin efecto la sentencia de primera instancia, por la cual se había hecho lugar a la acción de habeas data (art. 43, 3er. párr., de la Constitución nacional) entablada por R con el objeto de acceder a la información que, sobre su persona, obrase en el Servicio de Inteligencia del Estado (SIDE) desde 1961, y que estimaba necesaria para que la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSeS) le reconociera el período comprendido entre ese año y 1973 como computables para obtener el beneficio jubilatorio.

El tribunal de alzada ordenó que se dictara un nuevo pronunciamiento sobre la base de las pautas que —a su entender— la magistrada de primera instancia había omitido seguir, las cuales, sintéticamente, se enuncian a continuación:

(i) El actor, de conformidad con lo establecido en el tercer párrafo del art. 43 de la Constitución nacional, tiene derecho a conocer si existen o no los datos, referidos a su persona, almacenados en los archivos de la SIDE. En consecuencia, resulta inadmisibles la posición de esta última de abstenerse de reconocer tal circunstancia, ya que, de tener tal información, para negarle al actor el derecho a tomar conocimiento de ella, le bastaba sostener que su revelamiento comprometería los intereses públicos que se encuentra obligada a preservar en los términos de los arts. 17 (incs. 1° y 2°) de la ley 25.326 y 16 (1er. párr.) de la ley 25.520, sin necesidad de dar a conocer su contenido.

(ii) Empero, la jueza de primera instancia no pudo válidamente hacer lugar a la demanda y ordenarle a la SIDE que permitiese al actor tomar conocimiento de los datos sobre su persona que pudieran eventualmente obrar en su poder, sin tener en cuenta si ellos existían y si el revelamiento de esa información podía o no comprometer efectivamente los intereses públicos que aquel órgano se encuentra legalmente obligado a preservar.

(iii) En su consecuencia, frente a la negativa de la SIDE a dar a conocer si tenía o no almacenados datos referidos a la persona del demandante, la jueza de primera instancia debió intimar a aquélla para que se manifestara positiva o negativamente sobre el punto y, en caso afirmativo, solicitar que remitiera la información peticionada por el actor.

(iv) Sólo en el supuesto de que, efectuada dicha intimación, la Secretaría hubiera reconocido que tenía los datos en su poder, pero se hubiera negado a remitirlos con fundada invocación de las excepciones al derecho de acceso, de haber sido éstas cuestionadas por el actor, la jueza de primera instancia pudo haber hecho uso de la facultad de "tomar conocimiento personal y directo de los datos solicitados" —que, con obligación de mantener su confidencialidad, le otorga el inc. 2° del art. 40 de la ley 25.326— para resolver la controversia.

—II—

Disconforme, el Estado nacional (SIDE) dedujo el recurso extraordinario de fs. 77/97, el que denegado por la Cámara a fs. 106 —por carecer el pronunciamiento apelado del recaudo de ser definitivo—, origina la presente queja.

Sostiene que la sentencia es arbitraria por encontrarse en juego el principio fundamental de supremacía de las normas, toda vez que se omitió tomar en cuenta que la Ley de Inteligencia Nacional (25.520 —la cual regula todo lo referido a los datos que obran en la SIDE—) prevalece, por ser posterior y especial, sobre la Ley de Protección de Datos Personales (25.326).

Afirma que la Cámara, al imponerle la obligación de poner a disposición de cualquier particular interesado los eventuales datos que pudieren existir sobre su persona, vulnera la Ley Nacional de Inteligencia 25.520. En ese sentido, alega que del juego armónico de ambas leyes surge que todas las actividades desarrolladas por la SIDE, referidas a la producción de inteligencia nacional en favor de la seguridad interior y exterior de la Nación, están incluidas en las excepciones previstas en el art. 17 de la ley 25.326, merced al cual los responsables de los archivos pueden negar el acceso a la información, mediante decisión fundada, en función de la protección de la defensa nacional, del orden y de la seguridad pública (inc. 1°).

Expresa que la ley 25.520 atribuyó exclusivamente al Presidente de la Nación la facultad (hoy delegada en el Secretario de Inteligencia) de desclasificar o autorizar el acceso a determinada información, inclusive los datos que la reglamentación ha llamado "públicos", así como que asignó el control de las actividades de inteligencia y de los datos que se pudieren almacenar a la Comisión Bicameral creada a tal fin por su art. 31. En tales condiciones, afirma que cuando se interpreta que el Poder Judicial tiene facultades para revisar la razonabilidad de la clasificación de seguridad que pudiere corresponder a los datos que obran en sus archivos, se violan principios elementales del sistema republicano de gobierno, permitiendo la indebida intromisión de uno de los poderes del Estado en el ámbito exclusivo y excluyente de los otros dos.

Considera que el modo como se han interpretado las leyes 25.326 y 25.520 le ocasiona un gravamen irreparable al punto de que, si se siguiera el criterio de la Cámara, debería brindarle información —destinada al ejercicio de las tareas de inteligencia— a un terrorista que podría estar preparando un atentado y desee conocer cuánto se sabe de él. Se agravia también, al entender que la mera circunstancia de informar que tiene datos sobre una persona importa reconocer, en primer lugar, que existe información sensible sobre ella —lo que sólo puede ser evaluado eficazmente por el Poder Ejecutivo— y, en segundo término, que la información es de una entidad tal que no puede revelarse.

De modo subsidiario, y frente a la posibilidad de que no se haga prevalecer la ley 25.520 como pide, deja planteada la inconstitucionalidad de la ley 25.326.

— III —

Si bien la sentencia apelada no es definitiva —puesto que no impide la prosecución del proceso, ni se pronuncia de modo final sobre el fondo del asunto— resulta equiparable a tal, toda vez que al reenviar la causa a primera instancia para que se ordene a la SIDE a que manifieste si tiene o no almacenados datos referidos a la persona del actor, el pronunciamiento cierra la posibilidad de discutir esta cuestión causándole al Estado nacional un agravio de imposible reparación ulterior, sin que ello pueda ser subsanado con posterioridad.

Asimismo, considero que los agravios esgrimidos por el recurrente guardan relación directa con la interpretación del art. 43 de la Constitución nacional y de las leyes 25.326 y 25.520, por lo cual resulta admisible el recurso extraordinario planteado de acuerdo a lo dispuesto en el art. 14, inc. 3°, de la ley 48. Es preciso resaltar, igualmente, que encontrándose en discusión el alcance que cabe asignar a normas de derecho federal la Corte no está limitada al decidir 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)

— IV —

Sentado lo expuesto, cabe recordar que el *habeas data* consagrado en el art. 43 de la Constitución nacional protege la identidad personal y garantiza que el interesado tome conocimiento de los datos a él referidos y de su finalidad, que consten en registros o bancos públicos o los privados destinados a proveer informes. Constituye, por tanto, una garantía frente a informes falsos o discriminatorios que pudieran contener y autoriza a obtener su supresión, rectificación, con fidelidad o actualización.

El alto Tribunal ha sostenido que excluir de la protección reconocida por la Constitución a aquellos datos que organismos estatales mantienen fuera del acceso de los particulares comporta la absurda consecuencia de ofrecer una acción judicial sólo en los casos en los que no es necesaria, y vedarla en aquellos en los que el particular no puede sino recurrir, ineludiblemente, a la tutela judicial para ejercer su derecho. Sólo se preserva en forma eficiente el derecho de que se trata, en la medida en que se entienda por "registros o bancos de datos públicos" aquellos que obran en organismos del Estado, incluso, y en especial, los reservados con carácter secreto (v. Fallos: 322:2139, voto del ministro Petracchi y más recientemente, sentencia del 7 de abril de 2009 en la causa E. 268, XXXVII, "Empresa de Combustible Zona Común S.A. c/Administración Federal de Ingresos Públicos").

Sin embargo, aun cuando la protección constitucional de que se trata se dirige a que el particular interesado tenga la posibilidad de controlar la veracidad de la información y el uso que de ella se haga (v. Fallos: 321:2767 y 322:2139, sendos votos del ministro Fayt), no debe perderse de vista que el alcance de dicha garantía encuentra su límite en ciertas circunstancias específicas que no pueden ser soslayadas, tales como el carácter de las funciones que desarrolla el organismo requerido o cuando esté en juego la protección de la defensa nacional, de la seguridad pública o la represión de delitos (art. 23, incs. 1° y 2° de la ley 25.326).

En esa línea de pensamiento el art. 17 de la ley citada establece que "los responsables o usuarios de bancos de datos públicos pueden, mediante decisión fundada, denegar el acceso, rectificación o la supresión en función de la protección de la defensa de la Nación, del orden y la seguridad públicos, o de la protección de los derechos e intereses de terceros" (v. inc. 1°) como así también cuando de tal modo se pudiera obstaculizar actuaciones judiciales y la investigación de delitos penales (v. inc. 2°).

Desde esa perspectiva, ha de concluirse que, en principio, la obtención de información sobre datos personales obrantes en los organismos y fuerzas de seguridad halla adecuación legal en la acción de *habeas data*, pero con la salvedad de los casos en que el suministro de esa información pueda, eventualmente, afectar la seguridad, la defensa nacional, las relaciones exteriores o una investigación criminal, cuestión que en cada caso deberá ser invocada por el titular de la respectiva institución (cf. considerando 13 del Fallo: 322:2139 "Ganora").

La ley 25.520 posterior a dicho fallo y a la Ley de Protección de Datos Personales, 25.326, no modificó tal situación, toda vez que su art. 3° estableció con total claridad que el funcionamiento del Sistema de Inteligencia Nacional debía "... ajustarse estrictamente a las previsiones contenidas en la primera parte, capítulos I y II de la Constitución Nacional y en las normas legales y reglamentarias vigentes".

Es decir, que aun cuando la función regulada por la ley 25.520 comprenda la inteligencia nacional entendida por tal a la actividad consistente en la obtención, reunión, sistematización y análisis de la información específica referida a los hechos, amenazas, riesgos y conflictos que afecten la seguridad exterior e interior de la Nación (v. art. 2°, inc. 1°), ello no implica que toda la actividad que realicen los organismos de seguridad y de defensa se encuentre alcanzadas por las excepciones previstas en el art. 17, inc. 1°, de la ley 25.326, sino

que sólo se podrá denegar el acceso, rectificación o supresión de aquellos datos que involucren "...la protección de la defensa de la Nación, del orden y la seguridad públicos, o de la protección de los derechos e intereses de terceros".

De igual modo el aludido art. 23 de la ley 25.326 prevé que el tratamiento de los datos personales con fines de defensa nacional o de seguridad pública por parte de las fuerzas armadas, fuerzas de seguridad, organismos policiales o de inteligencia, sin consentimiento de los afectados, queda limitado a aquellos supuestos y categoría de datos que resulten necesarios para el estricto cumplimiento de las misiones legalmente asignadas a aquéllos para la defensa nacional, la seguridad pública o para la represión de los delitos. Los archivos, en tales casos, deberán ser específicos y establecidos al efecto, debiendo clasificarse por categorías, en función de su grado de fiabilidad (inc. 2°).

A esta precepto legal se refiere la reglamentación de la ley 25.520 cuando ordena a los organismos de inteligencia enmarcar, "inexcusablemente", las actividades mencionadas en su art. 4° inc. 2) — referidas a la prohibición de los organismos de inteligencia de obtener información, producir inteligencia o almacenar datos sobre personas, por el solo hecho de su raza, fe religiosa, acciones privadas u opinión política, o de adhesión o pertenencia a organizaciones partidarias, sociales, sindicales o comunitarias— "dentro de las prescripciones generales de la Ley de Protección de los Datos Personales Nº 25.326 y específicamente en lo determinado en el artículo 23 de la citada norma legal" (v. art. 2°, anexo I del decreto 950/02).

Por otra parte, comparto el criterio de la Cámara, en cuanto a que no toda la documentación existente en los organismos de inteligencia encuadra necesariamente en alguna de las cinco categorías previstas en el art. 10 del anexo I del decreto 950/02 —a saber, estrictamente secreto y confidencial, secreto, confidencial, reservado o público— y que por aquel motivo los bancos de datos de los organismos de inteligencia estarán obligados a llevar la clasificación de seguridad que corresponde siempre que lo sea "...en interés de la seguridad interior, la defensa nacional y las relaciones exteriores de la Nación" (v. art. 16 de la ley 25.520).

En ese sentido, no correspondería encuadrar en dicha categoría la documentación que no comprometa la seguridad y los intereses nacionales.

Por lo expuesto, y habida cuenta de que la acción está dirigida a obtener la información existente en la demandada que permita al actor acceder al beneficio jubilatorio, entiendo que corresponde reconocerle tal derecho, razón por la cual el organismo demandado sólo deberá informar si posee datos que sean útiles al demandante a fin de obtener el beneficio mencionado y siempre que no se comprometan los intereses y la seguridad del Estado. En caso de no darse estos requisitos, podrá informar que no posee datos de los requeridos por el Tribunal.

— V —

Opino, por lo tanto, que corresponde declarar admisible la queja deducida y confirmar la sentencia apelada con el alcance establecido en el último párrafo del acápite anterior. — Buenos Aires, 9 de noviembre de 2009.
— Esteban Righi.

TEXTO FALLO CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

Buenos Aires, 19 de abril de 2011.

Vistos los autos: "Recurso de hecho deducido por la Secretaría de Inteligencia de la Presidencia de la Nación en la causa R. P., R. D. c/ Estado Nacional - Secretaría de Inteligencia del Estado", para decidir sobre su procedencia.

Considerando:

1º) Que los hechos relevantes de la causa, los fundamentos de la sentencia apelada y los agravios del recurrente han sido adecuadamente expuestos por el señor Procurador General en su dictamen. Asimismo, el Tribunal comparte lo allí expresado en cuanto al alcance y aplicación al caso de las disposiciones de las leyes 25.326 y 25.520 y del decreto 950/2002 (punto IV del dictamen), con las salvedades que a continuación se formulan.

2º) Que, tal como se concluye en el dictamen, las normas aludidas confieren al actor el derecho de obtener toda la información que pueda existir en la Secretaría de Inteligencia y sea útil para acceder al beneficio jubilatorio que invoca.

3º) Que, sin embargo, para que tal derecho tenga efectiva concreción, la Secretaría se encuentra obligada a manifestar si tiene o no los datos requeridos; y si los tuviese sólo podría negarse a revelarlos en los términos del artículo 17, incisos 1º y 2º, de la ley 25.326, vale decir, mediante "decisión fundada (...) en función de la protección de la defensa de la Nación, del orden y la seguridad pública, o de la protección de los derechos e intereses de terceros". Por su parte, los jueces cuentan con la potestad de verificar, a instancias del interesado, si las razones dadas por el organismo justifican la negativa a suministrar la información, para lo cual podrán "tomar conocimiento personal y directo de los datos solicitados asegurando el mantenimiento de su confidencialidad" (artículo 40, inc. 2º, de la ley aludida); confidencialidad o secreto que también imponen los artículos 17 de la ley 25.520 y 12 del decreto 950/2002.

4º) Que a lo expuesto cabe añadir que la clasificación de la información de los organismos de inteligencia (artículos 23, inc. 2º, de la ley 25.326 y 16 de la ley 25.520) no es óbice para que los jueces, a pedido de parte, puedan verificar si está comprometido el interés público y hacer efectiva la garantía del hábeas data (artículo 43, tercer párrafo de la Constitución Nacional).

Por ello, se hace lugar a la queja, se declara procedente el recurso extraordinario y se confirma la sentencia apelada. Con costas. Reintégrese el depósito de fs. 2. Agréguese la queja al principal, notifíquese y remítase. — Ricardo Luis Lorenzetti. — Elena I. Highton de Nolasco. — Carlos S. Fayt. — Enrique Santiago Petracchi — Juan Carlos Maqueda. — E. Raúl Zaffaroni. — Carmen M. Argibay.