



**Autor:** María Melina Vignolo, DNI 28.980.815, Legajo ABG86373.

**Institución académica:** Universidad Siglo 21

**Carrera:** Abogacía

**Tutor de seminario:** Cesar Daniel Baena

**Título:** Caso CIPPEC: “La información pública y el acceso a los datos personales no sensibles”.



**Tema seleccionado:** acceso a la información pública.

**Indicación del fallo seleccionado:** “CIPPEC c/ EN – M° Desarrollo Social-dto. 1172/03 s/ amparo ley 16.986”.

**Sumario:**

**I. Introducción. II. Hechos de la causa, historia procesal y resolución del Tribunal. III. Identificación y reconstrucción de la *ratio decidendi*. IV. Algunas consideraciones especiales: IV. a- Datos personales y datos sensibles. IV. b- Interés legítimo. IV. c- Principio de máxima divulgación. IV. d- La imperiosa necesidad de contar con una ley nacional. V. Conclusión.**

## **I. Introducción**

El fallo Cippec es un caso que pone en evidencia el flagelo social por el que atraviesa gran parte de los países latinoamericanos: la corrupción y falta de transparencia en la gestión de sus gobiernos. Ante ello, lo meritorio y destacable de la resolución anotada es que la misma muestra como la Corte Suprema de Justicia de la Nación, intenta corregir y paliar los defectos del gobierno argentino, en una época donde aún no existía una regulación legal única como lo es hoy la ley acceso a la información pública (ley 27.275), asegurando de esta manera el cumplimiento del derecho que tiene todo ciudadano de acceder a información pública, fomentando a una mayor transparencia y participación ciudadana en los actos de gobiernos, actos que en definitiva son por y para el pueblo.

Según reveló un informe del TI -Transparencia Internacional- la lista de los países más afectados por la corrupción en Latinoamérica estaría encabezada por Venezuela y Nicaragua, asimismo según este informe Argentina sería uno de los países que mejora en los últimos tiempos gracias a la ley de acceso a la información pública, aunque su implementación sea deficiente (Efe, 2019).

Es loable recalcar la repercusión legislativa que tuvo el fallo, ya que través del mismo la Corte puso de manifiesto la imperiosa necesidad de contar con una ley nacional que permita hacer efectivo el mencionado derecho y asegure la previsibilidad de su ejercicio, requerimiento que devino en la actual ley nacional N° 27.275.

Como se verá a continuación, el caso plantea un problema jurídico de interpretación de las normas legales en juego (decreto 1172/03 y ley 25.326). Específicamente un problema jurídico lingüístico. Estos problemas interpretativos en el ámbito jurídico provienen del lenguaje común, y se clasifican, según los autores Gascón Abellán y García Figueroa, en problemas de: **ambigüedad**: cuando un mismo término puede entenderse de varias maneras o puede tener distintos significados; **vaguedad**: hace referencia a cuando un término no es claro, es impreciso, dudoso; **textura abierta o vaguedad potencial**: da cuenta de términos que presentan, algún grado de indeterminación, aunque sea potencialmente. Estos últimos, resultan indeterminados en su alcance o aplicabilidad a ciertos casos porque los legisladores no pueden tener el conocimiento de todas las posibles combinaciones de circunstancias que el futuro puede deparar (García Figueroa, Gascón Abellán, 2003).

Ahora bien, de una lectura comprensiva y acabada del fallo Cippec, se puede deducir que el mismo plantea un problema jurídico lingüístico de “vaguedad”, o mejor dicho de “textura abierta o vaguedad potencial” la que en realidad, como demostrará la Corte, no es tal, no existe.

Todo comienza cuando el Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento –en adelante CIPPEC- solicita al Estado Nacional información pública, concretamente datos personales (nombre, apellido, DNI) de los beneficiarios de subsidios, esta información fue negada por el Estado, quien se amparó sosteniendo que brindarla vulneraría el derecho al honor y a la intimidad de las personas involucradas, argumentando que dichos datos, pese a no ser considerados datos sensibles por el legislador, pueden adquirir dicho carácter conforme al contexto en que se expongan. Por otro lado, el Estado sostuvo que la ONG no acreditó el interés legítimo requerido para este tipo de información.

Aprecia el Tribunal que el Estado da un alcance e interpretación que no surge de la literalidad de la ley, como si los términos dados por las citadas normas fuesen vagos y requiriesen mayor determinación.

Finalmente la Corte resuelve a favor del derecho de la ONG, y para ello realiza una interpretación de la normativa cuestionada, interpretación que surge de la literalidad misma de la normativa. Así lo deja plasmado en el considerando número

18 del fallo tratado: “la primera fuente de exégesis de la ley es su letra”, “no se le debe dar un sentido que ponga en pugna sus disposiciones, sino el que las concilie y conduzca a una integral armonización de sus preceptos”.

## **II. Hechos de la causa, historia procesal y resolución del Tribunal.**

Que con fecha 26 de Marzo del año 2014 la Corte Suprema de Justicia de la Nación resolvió confirmar la sentencia recurrida por el Estado Nacional (recurso extraordinario del art. 14 de la ley 48), específicamente por el Ministerio de Desarrollo Social. En la resolución recurrida la Sala II de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal había revocado la sentencia del Juzgado Nacional de Primera Instancia en lo Contencioso Administrativo Federal N° 8, haciendo lugar así a la acción de amparo deducida por CIPPEC. A través de aquel veredicto la Cámara había ordenado al Ministerio de Desarrollo Social que brinde íntegramente la información requerida por la actora (CIPPEC) en la nota presentada el 1° de julio de 2008, dicha petición solicitaba a la demandada (Ministerio de Desarrollo Social) datos de las transferencias realizadas al sector privado en concepto de “ayuda social a las personas” y “transferencias a otras instituciones culturales y sociales sin fines de lucro”, transferencias realizadas durante los años 2006 y 2007. El pedido tenía por objeto esencial, conocer en detalle los padrones de los beneficiarios (personas físicas y jurídicas), como también se solicitaba información sobre el alcance territorial de dichos subsidios, y la lista de los funcionarios públicos y demás intermediarios que hubieren intervenido en la gestión.

La información solicitada fue negada por el Estado, el cual se excusó arguyendo que, al individualizar los beneficiarios de subsidios se involucran aspectos íntimos de la persona que el cedente debe resguardar, fundamentando que su decisión se encuentra amparada por el art. 16 inciso i) del Anexo VII del Decreto 1172/03, al constituir información de carácter sensible cuya publicación vulnera el derecho al honor y a la intimidad de las personas involucradas. Asimismo, la demandada sostuvo que CIPPEC no acreditó el interés legítimo requerido.

No conforme la demandada con la resolución dispuesta por mencionada Cámara, presentó recurso extraordinario el cual es concedido por dicho Tribunal y resuelto por la Corte Suprema de Justicia de la Nación, en esta nueva instancia el máximo Tribunal

confirma la sentencia recurrida sobre la base de los fundamentos invocados, ordenando así al Estado Nacional a brindar la información requerida, referida a planes sociales que el Ministerio demandado administra. Asimismo la resolución se pronunció sobre la necesidad de que el Congreso dicte en forma urgente una ley que regule el modo en que las autoridades deben satisfacer el derecho de acceso a la información pública.

### **III. Identificación y reconstrucción de la *ratio decidendi*.**

La Corte Suprema de Justicia de la Nación basó su argumentación en demostrar que el problema jurídico lingüístico planteado por la recurrente no es tal, que de las normas aplicables (art. 2, art. 5 inc. 2 apartado c-, y art. 11 de la ley 25.326, por otro lado el art. 2 y art. 16 inc. i del decreto 1172/03) no se advierte razón alguna para negar la información solicitada.

El decreto 1172/03 (Anexo VII, Reglamento General del Acceso a la Información Pública para el P.E.N) regula en su art. 16 los casos en que los sujetos obligados en brindar información pública –art. 2 del citado decreto- pueden exceptuarse, entre los supuestos contemplados, el inc. i) refiere a datos personales de “carácter sensible”, este mismo inciso hace una remisión al art. 2 de la ley 25.326 – Ley de Protección de Datos Personales-, el cual conceptualiza dicho término (dato sensible) como aquellos “datos personales que revelan el origen racial y étnico, opiniones políticas, convicciones religiosas, filosóficas o morales, afiliación sindical e información referente a la salud o a la vida sexual”.

La demandada había argüido que si bien los datos solicitados no constituyen datos sensibles per se, el hecho de informar que ciertas personas se encuentran en dicho padrón (beneficiarios de subsidios) vulnera su situación social.

Contrario a ello, el Tribunal consideró que la interpretación de los términos en juego surge de la literalidad misma de las normas aplicables, concluyendo que la demandada “en tren de soslayar los preceptos legales, su afán retórico la llevó intentar convertir en “sensibles” a datos que no lo son, con vagas apelaciones al “contexto” (...), considerando N° 6 del fallo.

La Corte también rechazó lo pretendido por la recurrente en cuanto a la falta de legitimidad de la ONG para solicitar la información, observó que, si bien es cierto que el art. 11 de la ley 25.236 establece que los datos personales sólo pueden ser cedidos para fines relacionados con el interés legítimo del cedente y del cesionario, previo consentimiento del titular de dichos datos (como invoca la demanda), no menos cierto es que en la misma norma se establece que el consentimiento no será exigido en los supuestos previstos en el art. 5 inc. 2 de esta misma ley, entre ellos, datos que se limiten a nombre, DNI, domicilio, ocupación, fecha de nacimiento, etc. Asimismo el Tribunal remarcó que el art. 6 del anexo VII decreto 1172/03 regula la facultad de toda persona (tanto física como jurídica, pública o privada) a solicitar información sin necesidad de acreditar interés legítimo.

El fallo fue votado por los ministros Lorenzetti, Fayt y Maqueda, por su parte los ministros Highton de Nolasco, Petracchi y Argibay votaron por separado pero en sentido concordante con los principales fundamentos desarrollados por sus colegas.

#### **IV. Algunas consideraciones especiales.**

##### **IV. a- Datos personales y datos sensibles.**

De un análisis consumado del fallo, se advierte como el Ministerio de Desarrollo Social escusa su negativa a través de una interpretación disímil de los términos en juego, afirmando que los datos solicitados, sin bien no han sido considerados sensibles por el legislador, pueden adquirir tal carácter conforme al contexto en que se expongan, dotando, de esta manera, a la ley de una vaguedad que la misma no tiene.

Bajo este criterio pretendido por la recurrente el Tribunal advierte que no se entiende porque el Ministerio niega la información relativa a las personas jurídicas, como la información referente a la extensión territorial de los subsidios y los datos de los funcionarios e intermediarios, ya que este tipo de información no vulnera honor alguno.

El Tribunal señaló, criterio que reitera en la causa Garrido contra AFIP, ("Garrido, Carlos Manuel c/ EN AFIP s/amparo le 16.986", 2016), que una adecuada interpretación del art. 2º de la ley 25.326 y del art. 16 del anexo VII del decreto 1172/03 permite concluir que en tanto la información que se solicita a uno de los sujetos comprendidos en este último

decreto 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 honra por lo que no existen razones para que los sujetos obligados nieguen el acceso a ella. Similar interpretación realiza la Comisión Europea respecto a los datos personales que se consideran sensibles.

Concluyendo, y en total coincidencia a lo fallado por el Tribunal, las normas en juego no requieren ninguna laguna que llenar, son claras y precisas, la primera fuente de interpretación de la ley es su letra y las palabras deben entenderse empleadas en su verdadero sentido, los datos personales son aquellos datos que nos identifican, que nos hacen ser identificables, mientras que los datos sensibles, son aquellos datos personales que revelan cuestiones que afectan la esfera más íntima del ser humano, y su divulgación indebida puede ocasionar daño al honor y la intimidad de las personas, por ello requieren mayor protección legal, por lo que es posible concluir que los datos solicitados no vulneran derecho a la intimidad y al honor alguno (mucho menos los datos referidos a personas jurídicas quienes no gozan de dichos derechos personalísimos).

#### **IV. b- Interés Legítimo:**

Como se observa, la recurrente arguye, entre otras cuestiones, la falta de “interés legítimo” de la ONG para solicitar la información requerida, a lo que el Tribunal objeta que el art. 6 del anexo VII decreto 1172/03 establece que “Toda persona 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” -la negrita me pertenece-.

Asimismo la Corte señaló que en cuestiones de acceso a este tipo de información, existe consenso internacional, tanto normativo como jurisprudencial, que no es necesario ostentar un interés calificado para poder acceder a la información, como así tampoco que se puede exigir que se exterioricen las razones por las cuales se la requiere.



La Corte Interamericana ha reiterado este criterio desde el fallo *Claude Reyes*, donde haciendo referencia al art. 13 de la Convención, considerando n° 77 pág. 43 del citado fallo, enfatizó: “Dicha información debe ser entregada sin necesidad de acreditar un interés directo para su obtención o una afectación personal, salvo en los casos en que se aplique una legítima restricción” (“*Claude Reyes y otros vs. Chile*”, 2006), del mismo modo lo ha comprendido nuestra CSJN en reiterados fallos, como el caso *Asociación de Derechos Civiles contra PAMI*: “El fundamento central del acceso la información en poder del Estado consiste en el derecho que tiene toda persona de conocer la manera en que sus gobernantes funcionarios públicos se desempeñan, mediante el acceso la información” (“*Asociación Derechos Civiles cl EN PAMI*”, 2012).

Entiende el profesor Santiago Díaz Cafferata que el derecho de acceso a la información pública es consecuencia del sistema republicano de gobierno adoptado, y es por ello un derecho político, por lo que el legitimado como sujeto activo es el ciudadano, quien además no puede ser compelido a expresar los motivos de su requisitoria (Díaz Cafferata, 2009). Así también lo concibe la doctrina internacional, autores como Miguel Ángel Sendín García, quien sostiene que el acceso a la información pública es un derecho fundado en una de las características principales del gobierno republicano, que es el de la publicidad de los actos de gobierno y transparencia de la administración (Sendín García, 2014).

Por todo ello, y en total comunión con lo sentenciado por el Tribunal, la información pública no pertenece al Estado sino al pueblo de la Nación Argentina, por lo que la sola condición de integrante de la comunidad resulta suficiente para justificar la solicitud, y aun cuando por hipótesis pudiera aplicarse lo dispuesto por el art. 11 de la ley 25.326, como lo pretende el Estado, al ser el derecho de acceso a la información pública un derecho de todos los ciudadanos, el interés legítimo pretendido se encuentra en cada uno de ellos.

#### **IV. c- Principio de máxima divulgación.**

Este principio, al entender de la prestigiosa docente de derecho constitucional Marcela Basterra, parte de la presunción de que toda información pública es accesible, y que el régimen de excepciones debe estar previamente fijado por ley, el cual debe ser interpretado en forma restrictiva y en caso de duda debe primar el principio *in dubio pro*

petitor, es decir debe resolverse a favor de la transparencia y el acceso (Basterra, 2006). Del mismo modo lo ha entendido la jurisprudencia internacional, la CIDH en el caso Gomes Lund y otros -apartado N° 199 de la sentencia-, como nuestro máximo Tribunal en el fallo Giustiniani con YPF -considerando N° 7-, en los que se deja sentado que en una sociedad democrática es indispensable que las autoridades de los estados se rijan por este principio, el cual parte de la base que toda información es accesible y que las excepciones deben estar sujetas a un sistema restringido ("Gomes Lund y otros" -Guerrilha do Araguaia- Vs. Brasil, 2010), ("Giustiniani, Rubén Héctor c/ Y.P.F. S.A. s/ amparo por mora", 2015).

Como aprecia el Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Valencia, Lorenzo Cotino Hueso, el principio de máxima transparencia o divulgación es un elemento integrante del derecho fundamental de acceso a la información del cual derivan contenidos sustanciales: en función de este principio no es preciso acreditar interés legítimo para el acceso; los límites o excepciones han de ser las mínimas y fundadas; ante la duda debe facilitarse la información; asimismo de este principio también deriva la obligación de publicidad activa (Cotino Hueso, 2017).

Por ende, y en total sintonía con lo manifestado por la Corte, la vigencia del principio de máxima divulgación es imprescindible para que sea efectiva la transparencia y control por parte del ciudadano en la gestión de los gobiernos, sin él no hay una verdadera democracia. Este principio rige la materia y es a mi criterio el más importante porque de él desprenden otros tantos como ser: presunción de publicidad, informalismo, máximo acceso, no discriminación, gratuidad, in dubio pro petitor entre otros.

#### **IV. d- La imperiosa necesidad de contar con una ley nacional.**

Ante las posiciones opuestas que han adoptado diversos órganos de la misma administración pública (la DNPDP, la Defensoría del Pueblo de la Nación, el INADI y la SRI y FD) respecto del alcance que corresponde asignar al derecho de acceder a la información pública, el Tribunal advierte y hace hincapié -considerando N° 32-, en la imperiosa necesidad de contar con una ley nacional que regule trascendente materia, una ley que de manera exhaustiva establezca el modo en que las autoridades

públicas deben satisfacer este derecho, con el fin de reducir posibles arbitrariedades por parte de quienes se encuentran obligados a brindar la información, instado de esta forma a la sanción de la ley de Acceso a la Información Pública, ley N° 27.275.

Expresa el Dr. Adrián Pérez, en el análisis que realiza en su obra a la ley comentada, esta ley es un avance incommensurable para la lucha contra la corrupción y un impulso a políticas públicas de transparencia y prevención. (Perez, 2016).

Considero que el aporte que ha tenido la sanción de esta ley en nuestra comunidad es fundamental, gracias a la misma Argentina ha mejorado sus niveles de transparencia. Esta ley es una piedra angular para el pleno desarrollo de la democracia ya que permite una mayor participación del ciudadano en los actos de gobierno.

## **V. Conclusión**

El fallo anotado refleja el problema político social por el que atraviesa nuestro país, la corrupción y la falta de transparencia en la gestión gubernamental. Lo destacable de dicha resolución es que en ella la Corte intenta subsanar esta falencia fallando a favor del acceso a información, la que en definitiva es del pueblo, mostrando su compromiso con la sociedad, velando por el cumplimiento de nuestros derechos, lo cual genera mi total acuerdo y encarecimiento.

De una lectura comprensiva del caso se puede advertir como el Estado es reticente en brindar la información pública solicitada, la cual refiere a datos personales (no sensibles) de beneficiarios de planes sociales. El Ministerio de Desarrollo Social, haciendo una errónea interpretación normativa argumenta que a través de dicha información se puede vulnerar el honor e intimidad de las personas subsidiadas, convirtiendo así en sensibles datos que no lo son, pero que se según este se convierten en tales dado el “contexto de vulnerabilidad” en el cual se encuentran los beneficiarios, dotando a la normativa de una vaguedad que la misma no tiene. Por otro lado, el Estado niega a la solicitante interés legítimo para acceder a dicha información.

El Tribunal resuelve, y para ello hace una interpretación que surge de la literalidad misma de la ley, su fuente primera. El decreto 1172/03, Anexo VII, regula en el art. 16 los casos en que los sujetos obligados en brindar información pública pueden exceptuarse, entre los supuestos contemplados, el inc. i) refiere a datos personales de “carácter sensible”,

este mismo inciso hace una remisión al art. 2 de la ley 25.326 –ley de protección de datos personales-, el cual conceptualiza dicho término como aquellos “datos personales que revelan el origen racial y étnico, opiniones políticas, convicciones religiosas, filosóficas o morales, afiliación sindical e información referente a la salud o a la vida sexual”, razón por lo que la Corte concluye que los datos solicitados no pueden ser calificados como sensibles como pretende la recurrente. Asimismo, también sentencia que no es necesario acreditar interés legítimo como arguye el Ministerio atento que el art. 6 del anexo VII decreto 1172/03 establece que toda persona jurídica, pública o privada, tiene derecho a solicitar, acceder y recibir información, no siendo necesario acreditar derecho subjetivo ni interés legítimo, agrega que en este tema existe consenso internacional, tanto normativo como jurisprudencial.

Se puede advertir, claramente, que los datos requeridos por la actora, lejos de perjudicar a los beneficiarios y menoscabar su privacidad, tienen por objetivo controlar si el presupuesto público asignado por el Congreso de la Nación para planes y ayudas sociales se cumple en realidad, y si las personas encargadas de hacer llegar esas asignaciones cumplen su trabajo eficazmente, o por si lo contrario estos fondos se pierden en el camino de la corrupción.

Como se observa, a través de esta resolución, además de resolverse el caso planteado, la Corte Suprema compelió a los legisladores a la sanción de la actual ley de acceso a la información pública, razón por la que se ha mejorado nuestro posicionamiento en el ranking de los países con mayor transparencia en la gestión pública y se ha permitido una mayor participación democrática del pueblo argentino.

El fallo analizado me enorgullece como ciudadana argentina, me da esperanza en que es posible un cambio en nuestra sociedad, que es posible luchar y terminar con la corrupción tan instaurada en nuestros gobiernos.

## Índice Bibliográfico

### Doctrina

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

Cotino Hueso, L. (2017). El reconocimiento y contenido internacional del acceso a la información pública como derecho fundamental.

Diaz Cafferata, S. (2009). Lecciones y Ensayo N° 86. *El derecho de Acceso a la Información Pública*. Argentina.

García Figueroa, Gascón Abellán. (2003). Interpretación y Argumentación Jurídica.

Perez, A. (2016). Ley de acceso a la Información Pública Comentada. Buenos Aires, Argentina.

Sendín García, M. Á. (2014). *Transparencia, acceso a la información y buen gobierno*. España: Comares.

### Legislación

Ley 25.326 Protección de los Datos Personales. (02 de Noviembre de 2000). *Boletín Oficial de la Republica Argentina*. Buenos Aires, Argentina.

Decreto 1172/2003 Acceso a la Información Pública. (04 de Diciembre de 2003). *Boletín Oficial de la Republica Argentina*. Buenos Aires, Argentina.

### Jurisprudencia

"Asociación Derechos Civiles cl EN PAMI, A. 917. XLVI. (Corte Suprema de Justicia de la Nación 04 de 12 de 2012).

"Claude Reyes y otros vs. Chile", serie C N° 151 (Corte Interamericana de Derechos Humanos 19 de 09 de 2006).

"Garrido, Carlos Manuel c/ EN AFIP s/amparo le 16.986", CSJ 591/2014 (50-G) /CS1 (Corte Suprema de Justicia de la Nación 21 de 06 de 2016).

"Giustiniani, Rubén Héctor c/ Y.P.F. S.A. s/ amparo por mora", CAF 37747/2013/CA1-CS1 (Corte Suprema de Justicia de la Nación 10 de 11 de 2015).

"Gomes Lund y otros -Guerrilha do Araguaia- Vs. Brasil (Corte Interamericana de Derechos Humanos 24 de 11 de 2010).

### **Fuentes Periodísticas**

Efe. (30 de 01 de 2019). *www.el tiempo.com*. Recuperado el 05 de 05 de 2019, de *www.eltiempo.com*: <https://www.eltiempo.com/mundo/latinoamerica/estos-son-los-paises-mas-corruptos-de-america-latina-segun-ti-320802>