

## Derecho A La Informacion Acceso A La Informacion Publica Planes Sociales Informacion En Poder Del Estado

### JURISPRUDENCIA

Buenos Aires, 26 de marzo de 2014.

Vistos los autos: "CIPPEC c/ EN - M° Desarrollo Social - dto. 1172/03 s/ amparo ley 16.986". Considerando: 1°) Que la Sala II de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal revocó la sentencia de grado e hizo lugar a la acción de amparo deducida por el Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC). En consecuencia ordenó al Estado Nacional -Ministerio de Desarrollo Social- a "brindar la información íntegra requerida por la actora en la nota presentada el 1° de julio de 2008", referida a determinados datos de las transferencias en gastos corrientes realizadas por la demandada al sector privado en los conceptos "Ayuda social a las personas" y "Transferencias a Otras Instituciones Culturales y Sociales sin Fines de Lucro" otorgadas durante 2006 y 2007 (fs. 45/46 y 297/299 vta.). El pedido tenía por objeto, esencialmente, conocer en detalle la ayuda social a personas físicas y jurídicas, los padrones de aquéllas, las transferencias tramitadas y los subsidios otorgados, como así también su alcance territorial (fs. 298 vta.). A su vez, el reclamo abarcaba la petición -más genérica- según la cual debía obligarse "a la accionada a disponer todas las medidas necesarias a efectos de generar una adecuada y accesible política de transparencia e información en la gestión de los planes sociales administrados por dicho Ministerio durante los años 2006 y 2007" (fs. 297, cit. supra). Contra esa decisión, la demandada dedujo el remedio federal, que fue concedido en parte (cfr. fs. 361/361 vta.). 2°) Que el a quo, luego de relatar los antecedentes administrativos del caso, y examinar la normativa en juego entendió que la ley 25.326 distingue entre datos sensibles y personales y que, en cuanto a estos últimos, no es necesario el consentimiento del beneficiario cuando la información se refiera a listados cuyo contenido se limite a nombre, documento nacional de identidad, identificación tributaria o previsional, ocupación, fecha de nacimiento y domicilio (confr. artículos 2° y 5°, inc. 2, ap. "c" de la ley 25.326). De tal modo, el tribunal concluyó que la conducta omisiva y arbitraria de la demandada había quedado claramente configurada, pues la actora solo pretendía el acceso a la información de datos personales de los beneficiados por la ayuda. En tal sentido, aseveró que no existían razones válidas para la mencionada negativa ya que no se trataba de aspectos que involucren la seguridad como tampoco -en principio- podían constituir afectación alguna a la intimidad y al honor de las personas o que pudiera importar una forma de intrusión arbitraria. Asimismo, hizo mérito del derecho a dar y recibir información, especialmente en cuanto a la difusión de los asuntos atinentes a la cosa pública o que tengan trascendencia para el interés general, con el fin de hacer efectivo el principio de publicidad de los actos de gobierno. Por último, puso de resalto que la Oficina Anticorrupción, ante la denuncia que la actora efectuara por la negativa de la demandada, expuso que los padrones de los beneficiarios no son datos personales de carácter sensible (cfr. fs. 70/94) por lo que la información requerida podía ser razonablemente considerada incluida dentro de las pautas del control comunitario de la inversión social, de conformidad con los instrumentos internacionales sobre la materia. 3°) Que, en su remedio federal, la demandada expresa diversos agravios que conciernen a la interpretación -a su criterio, equivocada- de las normas federales en juego, como asimismo a la arbitrariedad y a la gravedad institucional que exhibiría la decisión impugnada. Sin embargo, corresponde remarcar los límites a los que debe ceñirse la Corte ante el auto obrante a fs. 361/361 vta., del que surge de manera indudable que el recurso fue concedido exclusivamente "por estar en tela de juicio el alcance y aplicación de normas de carácter federal -ley 25.326 y decreto 1172/03 entre otros-". En consecuencia, no se examinarán los agravios relativos a la arbitrariedad de sentencia y a la gravedad institucional invocadas (fs. 310 vta./312), toda vez que el explícito rechazo del primer punto y la omisión absoluta respecto del segundo, no motivaron a la recurrente a deducir el pertinente recurso de queja. De tal suerte, las alegaciones vinculadas a la impertinencia y la caducidad de la vía del amparo y la omisión de ciertos extremos fácticos por parte del a quo no serán analizadas, pues de otro modo se excedería la jurisdicción acordada a esta Corte mediante el mencionado auto interlocutorio. 4°) Que, sentado lo anterior, corresponde examinar los agravios relativos a la inteligencia atribuida por el a quo a la ley 25.326 y al decreto 1172/2003. La demandada expresa, en sustancia, que la individualización de los beneficiarios de subsidios puede involucrar aspectos íntimos de la persona que el cedente debe resguardar. Señala que la medida se encuentra alcanzada por el artículo 16 inciso 1° del anexo VII del decreto 1172/03, al constituir información de carácter sensible cuya publicación vulneraría el derecho al honor y la intimidad de las personas físicas involucradas. Resalta que la Dirección Nacional de Protección de Datos Personales (DNPD), en su carácter de autoridad de la ley 25.326, expresó que, aunque el hecho de integrar una lista de beneficiarios de un plan social no es -en principio- información de carácter sensible per se, si el subsidio tiene su origen o fundamento en una enfermedad podría relevar un dato sensible, circunstancia que configuraría en ese caso la excepción prevista en el citado artículo 16 del Reglamento de Acceso a la Información

Pública. Pone de relieve que, según la Defensoría del Pueblo de la Nación, existen particulares circunstancias por las cuales, "asociar datos personales, individuales, que identifiquen a las personas en contextos por nadie deseados, tiene una potencial capacidad de daño, particularmente dirigida a la subjetividad de las personas afectadas" y que para el Instituto Nacional contra la Discriminación, Xenofobia y Racismo (INADI), "(l)a difusión de los datos personales de los/as beneficiarios/as de planes sociales profundizan las condiciones de desigualdad, constituyendo por ello un factor de discriminación (que) se convierten de esta manera en estigmatizantes". De su lado, la Subsecretaría para la Reforma Institucional y Fortalecimiento para la Democracia (SRIyFD), en su carácter de autoridad de aplicación del decreto 1172/03, entendió que "identificar mediante nombre y apellido a los beneficiarios de los planes sociales, si bien puede favorecer el control de su implementación, no debe conllevar la vulneración de derechos como el de la intimidad. Por lo tanto, una interpretación armónica de los intereses en juego debe necesariamente tener en cuenta el entorno real que aparece implícito en los listados: la situación de pobreza en la que se encuentran los beneficiarios". Asimismo, sostiene que si bien en el decreto 1172/03 no se requiere demostrar la existencia de un derecho subjetivo o un interés legítimo para requerir, consultar o recibir información pública, esta previsión no resultaría aplicable cuando la información solicitada involucra datos personales de terceros. En su criterio, en estos supuestos rigen las disposiciones del artículo 11 de la ley 25.326, que disponen que los datos personales solo pueden ser cedidos para el cumplimiento de los fines directamente relacionados con el interés legítimo del cedente y del cesionario y previo consentimiento del titular de esos datos. En razón de ello, afirma que para acceder a la información de terceras personas que se hallen en registros públicos el requirente debe contar con un interés legítimo y que en el caso la demandante no ha demostrado la existencia de tal interés. Por último, destaca que la nota que dio origen a la presente acción no reúne "los requisitos exigidos por la Ley 25.326 para la Protección de Datos Personales" y que el artículo 16 del Anexo VII del decreto 1172/03 enumera casos que exceptúan al obligado del deber de informar. Entre ellos, el inciso i) alude a aquellos en que se trate de "información referida a datos personales de carácter sensible" -en los términos de la ley 25.326- cuya publicidad constituya una vulneración del derecho a la intimidad y al honor (artículo 11 de la ley citada). Afirma que los datos personales 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. 5°) Que el recurso extraordinario, con el alcance señalado en el considerando 3° resulta admisible, pues se halla en juego la interpretación de normas federales y la decisión final del pleito ha sido adversa al derecho que la apelante fundó en ellas (artículo 14, inciso 3° de la ley 48). Por lo demás, corresponde recordar que en la tarea de establecer la inteligencia de normas de la índole señalada, la Corte no se encuentra limitada por las razones de la sentencia recurrida ni por las alegaciones de las partes, sino que le incumbe realizar una declaración sobre los puntos disputados, según la interpretación que rectamente les asigne (Fallos: 326:2880). 6°) Que cabe recordar que esta Corte ha señalado que el derecho de buscar y recibir información ha sido consagrado expresamente por la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre (artículo IV) y por el artículo 13.1, Convención Americana de Derechos Humanos (CADH), y la Corte Interamericana ha dado un amplio contenido al derecho a la libertad de pensamiento y de expresión, a través de la descripción de sus dimensiones individual y social (confr. causa "Asociación de Derechos Civiles c/ EN - PAMI" (Fallos: 335: 2393). En este sentido, la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas ha determinado el concepto de libertad de información y en su resolución 59 (I) afirmó que "la libertad de información es un derecho humano fundamental y (...) la piedra angular de todas las libertades a las que están consagradas las Naciones Unidas" y que abarca "el derecho a juntar, transmitir y publicar noticias" (en idéntico sentido, el artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de Naciones Unidas adoptado en su resolución 2200A (XXI), de 16 de diciembre de 1996; párrs. 32, 33, 34, 35, 36 Y 37 del capítulo 2, "Sistema de la Organización de Naciones Unidas", del "Estudio" citado). Por su parte, en el ámbito del sistema regional, desde el año 2003, la Asamblea General ha emitido cuatro resoluciones específicas sobre el acceso a la información en las que resalta su relación con el derecho a la libertad de pensamiento y expresión. Asimismo en la resolución AG/res. 2252 (XXXVI-O/06) del 6 de junio de 2006 sobre "Acceso a la información pública: Fortalecimiento de la democracia", la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos (OEA) instó a los Estados a que respeten el acceso de dicha información a todas las personas y a promover la adopción de disposiciones legislativas o de otro carácter que fueran necesarias para asegurar su reconocimiento y aplicación efectiva (párrs. 22, 23, 24 Y 25 Y sus citas del "Estudio especial sobre el derecho de acceso a la información", Organización de los Estados Americanos, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, agosto de 2007). Asimismo, en octubre de 2000 la Comisión Interamericana aprobó la "Declaración de Principios sobre la Libertad de Expresión" elaborada por la Relatoría Especial, cuyo principio 4 reconoce que "el acceso a la información en poder del Estado es un derecho fundamental de los individuos. Los Estados están obligados a garantizar el ejercicio de ese derecho (Comisión Interamericana de Derechos Humanos -CIDH-, "Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión", Principio 4, también "Principios de Lima", Principio I, "El acceso a la información como derecho humano";

conf. párr. 26, cita 20, p. 15 del "Estudio especial" antes señalado). En tal sentido, la Comisión ha interpretado consistentemente que el artículo 13 de la Convención incluye un derecho al acceso a la información en poder del Estado y ha resaltado que "...todas las personas tienen el derecho de solicitar, entre otros, documentación e información mantenida en los archivos públicos o procesada por el Estado y, en general, cualquier tipo de información que se considera que es de fuente pública o que proviene de documentación gubernamental oficial" (CIDH, Informe sobre Terrorismo y Derechos Humanos de 2002, párr. 281, cita del párrafo 27, del Estudio mencionado). 7°) Que también la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos -al igual que la Declaración Universal de Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos- ha desprendido del derecho a la libertad de pensamiento y de expresión consagrado en el artículo 13 de la Convención, el derecho al acceso a la información. Dicho tribunal señaló que el derecho a la libertad de pensamiento y de expresión contempla la protección del derecho de acceso a la información bajo el control del Estado, el cual también contiene de manera clara las dos dimensiones, individual y social, del derecho a la libertad de pensamiento y de expresión, las cuales deben ser garantizadas por el Estado de forma simultánea" (Corte Interamericana de Derechos Humanos caso "Claude Reyes y otros v. Chile" sentencia del 19 de septiembre de 2006, Serie C, 151, párr. 77). En este sentido, ese tribunal internacional ha destacado que la importancia de esta decisión internacional consiste en que se reconoce el carácter fundamental de dicho derecho en su doble vertiente, como derecho individual de toda persona descrito en la palabra "buscar" y como obligación positiva del Estado para garantizar el derecho a "recibir" la información solicitada (conf. párrs. 75 a 77, del precedente antes citado). 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 se observa 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. A tal fin, debe adoptar las disposiciones legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para asegurar el reconocimiento y la aplicación efectiva de ese derecho. El Estado está en la obligación de promover una cultura de transparencia en la sociedad y en el sector público, de actuar con la debida diligencia en la promoción del acceso a la información, de identificar a quienes deben proveer la información, y de prevenir los actos que lo nieguen y sancionar a sus infractores (CIDH, Informe sobre Terrorismo y Derechos Humanos, párr. 282; Principios de Lima. Principio 4 "Obligación de las autoridades"; Declaración de SOCIOS Perú 2003, "Estudio Especial" citado, párr. 96). 8°) Que, en suma, según lo expresado en los dos considerandos anteriores y en lo que se refiere al agravio relativo a la legitimación exigible a la actora para requerir la información en cuestión, es indispensable señalar 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.). 9°) Que el Tribunal ha destacado que "...el artículo 13 de la Convención, 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. Su entrega a una persona puede permitir a su vez que ésta circule en la sociedad de manera que pueda conocerla, acceder a ella y valorarla." (confr. "Asociación de Derechos Civiles", cit. considerando 8°, al precedente Claude Reyes, criterio reiterado por la Corte Interamericana en el caso Gomes Lund y otros ["Guerrilha do Araguaia"] vs. Brasil, sentencia del 24 de noviembre de 2010). 10) Que en el ámbito regional, también es importante puntualizar que 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). En consonancia con ese instrumento, el Comité Jurídico Interamericano ha señalado que "...[t]oda información es accesible en principio. El acceso a la información es un derecho humano fundamental que establece que toda persona puede acceder a la información en posesión de órganos públicos, sujeto sólo a un régimen limitado de excepciones, acordes con una sociedad democrática y proporcionales al interés que los justifica..." (CJI/res. 147, LXXIII-O/08). Asimismo, en las Recomendaciones sobre Acceso a la Información elaboradas por la Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos del

Consejo Permanente de la OEA se señala que los Estados deben establecer un procedimiento claro, simple y sin costo (en la medida de lo posible), mediante el cual las personas puedan solicitar información y, a tales efectos, recomienda que se acepten "...solicitudes de información sin que el solicitante deba probar un interés personal, relación con la información, o justificación para la solicitud ..." (AG/res. 2288 (XXXVII-O/07), ap. VI, punto C).

11) Que en el ámbito de Naciones Unidas, la Convención contra la Corrupción, adoptada el 31 de octubre de 2003 y aprobada por la ley 26.097, prevé que, para combatir la corrupción, los estados miembros deberán adoptar las medidas necesarias para aumentar la transparencia en su administración pública. Para ello podrán incluir, entre otras cosas, "...La instauración de procedimientos o reglamentaciones que permitan al público en general obtener, cuando proceda, información sobre la organización, el funcionamiento, y los procesos de decisiones de la administración pública y, con el debido respeto a la protección de la intimidad y de los datos personales, sobre las decisiones y actos jurídicos que incumban al público..." (confr. artículo 10, el destacado no pertenece al original).

12) Que como puede advertirse, 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. En efecto, 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. Ello es así ya 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.

13) Que, a partir de lo expuesto, 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.

14) Que, en síntesis, el hecho de que la información de registros públicos requerida involucre datos de terceros no aparece como una razón dirimente para exigir al solicitante un interés calificado, máxime cuando la única norma que regula lo relativo al acceso a la información pública para el Poder Ejecutivo Nacional expresamente descarta tal posibilidad.

15) Que por lo demás, aun cuando por hipótesis pudiera sostenerse la aplicación al caso del artículo 11 de la ley 25.326 en los términos que pretende la recurrente, lo cierto es que al representar el derecho de acceso a la información, de por sí, un interés legítimo en cabeza de cada uno de los integrantes del cuerpo social, la presentación efectuada por la actora no podría desestimarse por aplicación del citado precepto.

16) Que lo hasta aquí expuesto en materia de legitimación no obsta, como se verá a continuación, a la recta interpretación que corresponde efectuar del artículo 16 del decreto 1172/03. Esto es, si la información, en el caso, debe ser provista o si, por el contrario, se configura alguno de los supuestos de excepción que el ordenamiento contempla para negar el acceso.

17) Que, ingresando en los restantes agravios del Estado Nacional, es menester señalar que en el decreto 1172/03 se previó su aplicación en el ámbito de los organismos, entidades, empresas, sociedades, dependencias y todo otro ente que funcione bajo la jurisdicción del Poder Ejecutivo Nacional (artículo 2° del anexo VII). Asimismo, se estableció que "los sujetos comprendidos en el artículo 2° sólo pueden exceptuarse de proveer la información 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, énfasis agregado). 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 éste 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°).

18) Que esta Corte ha sostenido que "la primera fuente de exégesis de la ley es su letra" y que "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" (Fallos: 335:197; entre muchos otros). Una

adecuada hermenéutica de las disposiciones legales y reglamentarias en juego, conduce a afirmar sin hesitación que, en tanto el listado cuya divulgación se persigue no se refiera al origen racial y étnico de los involucrados, 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, no se conculca el derecho a su intimidad ni se afecta su honor.

19) Que, sobre esa base, corresponde entonces examinar si, tal como resolvió el a quo, el Poder Ejecutivo actuó inválidamente al denegar el pedido de información de CIPPEC por implicar la publicación de datos de esa naturaleza.

20) Que a ese fin es adecuado precisar que la actora solicitó: 1) acceso a la información de padrones de beneficiarios de transferencia limitada y/o subsidios otorgados en el rubro presupuestario 5.1.4 "ayuda social a personas" durante 2006 y 2007; y 2) información sobre las transferencias en gastos corrientes realizadas al sector privado y concepto de transferencias a "Otras instituciones Culturales y Sociales sin Fines de Lucro" (rubro 5.1.7) sean estas organizaciones locales, instituciones comunitarias o asociaciones barriales, identificando individualmente el nombre de la organización receptora, programa bajo el cual recibe el subsidio y valor monetario de cada una de las transferencias realizadas en los años 2006 y 2007. Para ambos rubros, requirió además "información sobre el alcance territorial y los servidores públicos de nivel nacional, provincial o local y representantes de organizaciones políticas, sociales o sindicales que intervengan en algún momento del proceso de la entrega de las prestaciones" y de los intermediarios que otorgan los planes (municipios, organizaciones sociales, etc.) (fs. 4/4 vta.). Resulta claro que la demandante se limitó a solicitar el listado de beneficiarios de planes sociales y de los intermediarios que los adjudican y los datos de gasto, aplicación y ejecución de los programas "Plan Nacional de Seguridad Alimentaria", "Plan Nacional Familias, Desarrollo Local y Economía Social". En suma, pretende conocer el modo en que el Ministerio de Desarrollo Social ejecuta el presupuesto público asignado por el Congreso de la Nación específicamente respecto de estos programas.

21) Que la demandada centra su negativa a la pretensión de la actora en el carácter sensible de los datos requeridos, con fundamento en que "la individualización de los beneficiarios de subsidios puede alcanzar aspectos íntimos de la persona que el cedente debe resguardar". Plantea así una aparente colisión entre el derecho de acceso a la información reconocido en el decreto 1172/03 y el de protección a la intimidad y honor establecido en la ley 25.326, que se vería afectado si se hiciera pública la identidad de quienes se encuentran en diversos estados de vulnerabilidad social. De esta manera, postula el Estado una interpretación de las normas en juego conforme a la cual la publicidad del listado con nombre, apellido y DNI, pese a no ser considerado "dato sensible" por el legislador, puede adquirir ese carácter conforme al contexto en el que se exponga.

22) Que respecto del requerimiento de información sobre las personas jurídicas beneficiarias -distribuidores o encargados de la entrega de programas sociales- la denegatoria del Poder Ejecutivo resulta incoherente, por la simple razón de que las personas de existencia ideal no tienen por naturaleza datos sensibles propios del ámbito de la intimidad u honor que proteger. En el marco del derecho de acceso a la información pública, el argumento del Poder Ejecutivo para denegar la información requerida es entonces directamente contrario al principio de buena fe que debe guiar la actuación de la administración pues, con invocación de motivos manifiestamente inconducentes, desconoce una obligación internacional de los estados de aumentar la transparencia en el manejo de los fondos públicos (artículo 10 de la Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción y artículo III, incisos 6° y 11, de la Convención Interamericana contra la Corrupción). Idénticas consideraciones corresponden a lo referido al alcance territorial de tales planes, la determinación del programa bajo el cual se reciben estos últimos y el valor monetario de las transferencias, en tanto no guardan vinculación de ninguna especie con la protección a la intimidad de persona alguna. En cuanto a la información relativa a las personas físicas, la diferencia que las normas aplicables establecen entre datos personales (artículo 5°, inciso 2°, ap. "C", ley 25.326) Y datos sensibles (artículo 16 del anexo VII del dto. 1172/03) resulta clave para resolver la presente contienda. En efecto, los primeros pueden ser otorgados sin consentimiento de la parte -el mismo Estado Nacional explica que en sí mismos y prima facie no revisten el carácter de sensibles (fs. 314)-, mientras que los segundos son reservados. Al denegar la información, el Poder Ejecutivo no se ha hecho cargo de esta distinción legal, que apunta precisamente a que el Estado pueda cumplir con el mandato constitucional de acceso a la información pública sin vulnerar la intimidad o el honor de los habitantes. No hay elemento alguno en el pedido de la actora que permita concluir, como lo entendió el Poder Ejecutivo, que satisfacer tal requerimiento implicase otorgar datos sensibles en los términos de la legislación mencionada. En suma, los motivos expuestos por el Estado Nacional para desestimar la solicitud que se le formulara no encuentran sustento normativo alguno sino que aparecen como meras excusas para obstruir el acceso a la información.

23) Que descartado que el motivo invocado por el Estado Nacional encuadre dentro de los supuestos legalmente previstos para justificar una negativa a una solicitud de información pública -los que en virtud del principio de máxima divulgación deben ser interpretados en forma restrictiva (conf. "Asociación de Derechos Civiles", cit. considerando 10)-, corresponde seguidamente analizar si esta negativa tiene algún sustento constitucional a la luz del principio de razonabilidad.

24) Que, como se relatara anteriormente, el recurrente se negó a brindar la información solicitada argumentando que tanto su provisión como su eventual divulgación, al permitir identificar a individuos en situación de vulnerabilidad social, constituirían una intromisión ilegítima en la

vida privada de los beneficiarios de estos planes sociales que propiciaría además su estigmatización al constituirse en un factor de discriminación. De este modo, sostuvo que el acceso público a esta información provocaría un daño superior al que ocasionaría la negativa a brindarla. 25) Que la obligación de garantizar el acceso a la información que por mandato constitucional se encuentra a cargo del Estado, en lo que hace a la administración de los recursos públicos, cuenta con una expresa reglamentación en la ley 25.152. Esta norma establece en su artículo 8° que la "documentación de carácter físico y financiero producida en el ámbito de la Administración Nacional y que se detalla a continuación, tendrá el carácter de información pública y será de libre acceso para cualquier institución o persona interesada en conocerla: a) Estados de ejecución de los presupuestos de gastos y del cálculo de recursos, hasta el último nivel de desagregación en que se procesen; (...); 1) Toda la información necesaria para que pueda realizarse el control comunitario de los gastos sociales ...". En esta línea, debe también ponderarse que la citada Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información establece que la "lista completa de los subsidios otorgados por la autoridad pública" constituye precisamente una de las clases de información clave sujetas a diseminación de manera proactiva por la autoridad pública (cf. artículo 11, inciso k). 26) Que, desde esta óptica, resulta indiscutible que para asegurar la publicidad de los actos de gobierno que caracteriza a un sistema republicano y garantizar el correlativo derecho a la información que asiste a la actora, no resulta suficiente con dar a conocer las normas que establecieron estos programas sociales, las partidas de presupuesto ejecutadas en ese marco o información estadísticamente cuantitativa relativa al número total de los beneficiarios. Por el contrario, la publicidad debe atravesar todas las etapas del accionar público y decantar desde la norma general a todo lo que hace a su instrumentación particular ya que solo así es posible prevenir en forma efectiva la configuración de nichos de impunidad. Resulta claro, entonces, que la solicitud efectuada por la actora se relaciona con información vinculada a cuestiones públicas -asignación de subsidios sociales- y que el acceso a estos datos posee un claro interés público en la medida que, como aquélla expusiera, para realizar un exhaustivo control social sobre el modo en que los funcionarios competentes han asignado estos subsidios resulta necesario acceder al listado de los distintos beneficiarios y receptores de los planes sociales. 27) Que es indiscutible entonces que una solicitud de esta naturaleza no busca indagar indiscretamente en la esfera privada que define el artículo 19 de la Constitución Nacional sobre la situación particular de las personas físicas que recibieron tales subsidios (Fallos: 306:1892) sino, antes bien, persigue un interés público de particular trascendencia: el obtener la información necesaria para poder controlar que la decisión de los funcionarios competentes al asignarlos, se ajuste exclusivamente a los criterios establecidos en los diversos programas de ayuda social que emplean fondos públicos a tal efecto. En consecuencia, no puede admitirse la negativa fundada en la necesidad de resguardar la privacidad de los mentados beneficiarios ya que esta mera referencia, cuando no se vincula con datos personales sensibles cuya divulgación está vedada, desatiende el interés público que constituye el aspecto fundamental de la solicitud de información efectuada que, vale reiterar, no parece dirigida a satisfacer la curiosidad respecto de la vida privada de quienes los reciben sino a controlar eficazmente el modo en que los funcionarios ejecutan una política social. 28) Que, en esa línea, debe también puntualizarse que la justificación ensayada por el Estado para restringir el derecho de la actora a acceder a esta información, basada en la necesidad de asegurar la privacidad de los beneficiarios como modo de protegerlos de futuros y eventuales actos discriminatorios por parte de terceros indeterminados, resulta además enteramente dogmática, por lo que cabe formular una serie de precisiones al respecto. En efecto, en primer lugar, esta referencia plantea de forma abstracta y conjetural un riesgo que, de verificarse, no sería una consecuencia necesaria, directa o inmediata del acceso en sí mismo a esta información sino que, eventualmente, se configuraría a partir de conductas independientes y posteriores a que éste tenga lugar realizadas por terceras personas. En segundo término, esta posición asume este riesgo como un dato cierto cuando en realidad no resulta nada obvio que el brindar esta información necesariamente vaya en desmedro de las personas en situación de vulnerabilidad social o económica que reciben estos subsidios. Tal perspectiva, incurriendo en una suerte de paternalismo, soslaya de manera injustificada que, precisamente, garantizando el control del accionar público en esta materia es que se podrán constatar los criterios empleados para la asignación de los subsidios y, en caso de detectar supuestos de arbitrariedad o desigualdad de trato, acudir a los correspondientes remedios legales en resguardo de los derechos de las personas que integran ese colectivo. 29) Que, por lo dicho, el Estado se niega a brindar esta información por fuera de los supuestos en que sería válido hacerlo y aludiendo a un presunto riesgo a los derechos de terceros que resulta difuso y eventual. Pero además, esta negativa resulta inaceptable porque pretende excluir cierta información del ámbito de conocimiento y discusión pública soslayando que al estar involucrado el derecho a acceder a ella se encuentra comprometido, en definitiva, el derecho a la libertad de expresión. Por tanto, en la ponderación de los derechos que se encontrarían en conflicto en los términos planteados por el recurrente, debe prevalecer el principio de máxima divulgación de la información pública; sin perjuicio de que si ulteriormente, con base en esta información no sensible, se verificase por parte de un tercero un comportamiento discriminatorio respecto de un beneficiario de un plan social, se le deberá garantizar a este último el recurso a las vías legales adecuadas para -en su caso- impedirlo, hacerlo cesar y obligar a brindar la correspondiente reparación. 30) Que conforme lo ha marcado reiteradamente la jurisprudencia de esta Corte, nuestra Constitución

Federal ordena a las autoridades tomar las medidas necesarias para promover el desarrollo social y la igualdad de los sectores más vulnerables de la población; con igual jerarquía, establece el derecho de acceso a la información pública como condición necesaria para organizar una república democrática (Fallos: 329:3089; 335:452 y "Asociación por los Derechos Civiles" cit.). De esta forma, una interpretación sistémica de la Constitución Nacional, que tiene el objetivo de promover el bienestar general, lleva a concluir que es medular el respeto a las normas que establecen mecanismos de transparencia en el manejo de los fondos públicos y que aseguran la participación de la ciudadanía. Estas resultan una garantía indispensable para hacer efectivo el progreso y la protección de las personas que reciben ayuda social pública. Lejos de estigmatizar a estas últimas, el control social de las decisiones estatales en punto a la racionalidad, eficacia y eficiencia de la instrumentación de los planes sociales puede contribuir significativamente a valorar la equidad de aquéllas. Los datos requeridos, debidamente evaluados por la actora, constituyen una herramienta fundamental para que el pulso vivo y crítico de la esfera pública contribuya a determinar si la instrumentación de las políticas sociales establecidas por el Estado contribuye efectivamente o es disfuncional a los fines perseguidos. Lo requerido puede promover correcciones, o adecuaciones y plantear soluciones tendientes a superar eventuales restricciones, fragilidades o desvíos para evitar prácticas que distorsionen los objetivos de los planes sociales dirigidos a los menos favorecidos. Por todo lo expuesto se concluye que la negativa del Estado a brindar esta información al recurrente resulta ilegal, por no encontrar base en un supuesto normativamente previsto. También es irrazonable, por no ser necesaria para la satisfacción de un interés público imperativo. En consecuencia, ese rechazo atenta inválidamente contra los valores democráticos que informan el derecho de la actora de acceder a información de interés público. 31) Que este Tribunal no desconoce la trascendencia que revisten los programas de asistencia social a cargo del Estado Nacional pues constituyen una de las formas de proveer a lo conducente para el desarrollo humano y contribuyen a lograr el objetivo de progreso económico con justicia social e igualdad de oportunidades que marca nuestra Constitución Nacional en su artículo 75, inciso 19. Sin embargo, ni estos loables objetivos ni la situación de necesidad en que se encuentran sus beneficiarios pueden servir de excusa para eximir al Estado Nacional de su obligación de obrar en forma transparente y de someter al control público la forma en que, empleando fondos del presupuesto nacional, implementa esa ayuda que resulta indispensable para la subsistencia de muchos hogares de la República Argentina. La publicación de la nómina de beneficiarios no modificará ni agravará la situación de vulnerabilidad que los hace merecedores de esa ayuda pero, en cambio, permitirá al conjunto de la comunidad verificar, entre otros aspectos, si la asistencia es prestada en forma efectiva y eficiente, si se producen interferencias en el proceso y si existen arbitrariedades en su asignación. El compromiso de una sociedad con sus sectores más débiles se ve a largo plazo consolidado cuando existe transparencia en las políticas sociales; por el contrario ese compromiso se debilita si se percibe poca claridad o reticencia informativa por parte de las autoridades encargadas de administrar los recursos presupuestarios sembrando un manto de dudas sobre la legitimidad de su actuación. 32) Que, por último, es necesario señalar que las particulares circunstancias del caso, en el que diversos órganos de la administración han adoptado posiciones opuestas respecto del alcance que corresponde asignar al derecho de acceder a la información pública, ponen de manifiesto la imperiosa necesidad de contar con una ley nacional que regule esta trascendente materia. En efecto, resulta indispensable que el legislador establezca, con alcance general, pautas uniformes que permitan hacer efectivo este derecho y que aseguren la previsibilidad en su ejercicio, de modo tal de reducir posibles arbitrariedades por parte de quienes se encuentran obligados a brindar información pública. Debe destacarse que esta necesidad, que constituye un verdadero reclamo social en nuestro país, ha sido también marcada insistentemente en el marco de la comunidad internacional. Así, recientemente, la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos ha alentado a los estados miembros a tomar las medidas legislativas para garantizar el acceso a la información pública [AG/res. 2811(XLIII-O/13)]. Asimismo, durante el último examen periódico universal realizado en el ámbito del sistema de Naciones Unidas respecto de nuestro país, distintos estados miembros lo exhortaron a aprobar una legislación exhaustiva que establezca mecanismos que faciliten el acceso del público a la información con arreglo a los estándares internacionales, y la República Argentina se comprometió a examinar esa recomendación (A/HRC/22/4 Distr. General; A/HRC/DEC/22/102). En este contexto, es indudable que para garantizar en forma efectiva el derecho a la información, el Estado debe dictar urgentemente una ley que, salvaguardando los estándares internacionales en la materia y la vigencia del principio de razonabilidad, regule de manera exhaustiva el modo en que las autoridades públicas deben satisfacer este derecho. Por todo lo expuesto, oído el señor Procurador General de la Nación, se confirma la sentencia en cuanto fuera materia de recurso. Con costas. Notifíquese y, oportunamente, devuélvase. RICARDO LUIS LORENZETTI CARLOS S. FAYT ELENA I. HIGHTON de NOLASCO (por su voto) ENRIQUE S. PETRACCHI (por su voto) JUAN CARLOS MAQUEDA CARMEN M. ARGIBAY (por su voto) VOTO DE LOS SEÑORES MINISTROS DOCTORES DON ENRIQUE SANTIAGO PETRACCHI y DOÑA CARMEN M. ARGIBAY Considerando: 1°) Que la Sala II de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal revocó la sentencia de primera instancia e hizo lugar al amparo promovido por la actora (Centro de Implementación de Políticas Públicas -

CIPPEC), ordenando al Ministerio de Desarrollo Social brindar la información requerida por aquélla en la nota presentada el 1° de julio de 2008 (fs. 297/299). La actora pidió, en la mencionada nota (fs. 45/46), la siguiente información: a) "acceso a la información a padrones de beneficiarios de transferencia tramitadas y/o subsidios otorgados en el rubro presupuestario 5.1.4. (Ayuda social a personas) durante 2006 y 2007"; b) información sobre "los programas sociales que entregan prestaciones a personas jurídicas (rubro presupuestario 5.1.7.), sean éstas organizaciones locales, instituciones comunitarias, asociaciones barriales", identificando el nombre de la organización, programa bajo el que recibe el subsidio y monto de las transferencias, durante 2006 y 2007; c) "información sobre el alcance territorial y los servidores públicos de nivel nacional, provincial o local y representantes de organizaciones políticas, sociales o sindicales que intervengan en algún momento del proceso de la entrega de las prestaciones y los intermediarios que otorgan los planes (municipios, organizaciones sociales, etc.)". Con relación a la primera de las informaciones (ver supra a), el CIPPEC aclaró que vería "satisfecho este pedido si el Ministerio de Desarrollo Social facilitara el acceso a la información solicitada a través de su página WEB, garantizando el libre acceso a los padrones [...]" (fs. 45) Y recomendó seguir "por su simplicidad y accesibilidad, el modelo de acceso a la información implementado por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social para el Plan Jefes y Jefas de Hogar" (fs. 46). 2°) Que el a quo desechó en su fallo, las razones aducidas por el ministerio para negarse a dar la información. En especial, rechazó que los padrones de las personas físicas beneficiarias de los programas de ayuda social contuvieran datos sensibles y confidenciales que no puedan ser difundidos (fs. 298 vta.) . Destacó, en este punto, que de conformidad con las normas aplicables (artículos 2° y 16 del decreto 1172/03 y artículos 2° y 5°, inciso 2.c, de la ley 25.326), "no se advierte que existan razones válidas para dicha negativa [del ministerio] ya que no se trata de aspectos que involucren la seguridad así como tampoco -en principio- sean susceptibles de afectar la intimidad y el honor de las personas o que pudiera importar una forma de intrusión arbitraria de la recurrente" (fs. 299). Terminó subrayando que "la Corte Suprema ha convalidado, en forma reiterada, la incorporación al derecho interno, del derecho a la información" (loc. cit.). 3°) Que contra el reseñado fallo la demandada interpuso recurso extraordinario (fs. 303/322), que fue concedido por el a quo solo en lo concerniente al "alcance y aplicación de normas de carácter federal -ley 25.326 y decreto 1172/03, entre otros-" (fs. 361, punto 5°), denegándose en lo relativo a la invocada arbitrariedad (loc. cit., punto 6°). Contra la denegatoria parcial la accionada no dedujo recurso de queja. 4°) Que en atención a la forma en que el remedio federal ha sido concedido, la jurisdicción del Tribunal se encuentra circunscripta a la interpretación de las normas federales en juego, en el marco de lo dispuesto por el artículo 14, inciso 3°, de la ley 48. 5°) Que los agravios de la demandada -dentro de los límites indicados en el considerando precedente- son así sintetizados por aquélla: "el óbice para la remisión de 'copias de los padrones de beneficiarios de las transferencias tramitadas y/o subsidios otorgados en el rubro presupuesto 5.1.4.' encuentra su fundamento en el carácter sensible de tales datos [...] se advierte que lo 'sensible' del dato a proporcionar en el presente caso, no es el contenido del mismo en sí (nombre, apellido, DNI), sino el mismo hecho de estar incluido en dicho padrón, teniendo en cuenta que el mismo plasma no sólo las situaciones de vulnerabilidad social en que viven las personas relevadas sino que además determina el tipo de prestación que se reconoce para cada titular de derechos [...]" (fs. 312 vta.). Estos conceptos son reiterados en varias ocasiones: "la característica que convierte en sensible a los datos personales antes mencionados no estriba en su contenido en sí mismo, sino del contexto en el que aquél se expone, esto es, su idoneidad para identificar a individuos en situación de vulnerabilidad [ ...]" (f s. 314). 6°) Que habida cuenta que el caso se funda en el derecho de acceso a la información pública, este Tribunal se ha pronunciado al respecto en la causa "Asociación Derechos Civiles c/ EN - PAMI - dto. 1172/03" (Fallos: 335:2393), a cuyos fundamentos a nivel doctrinario y jurisprudencial corresponde remitirse en razón de brevedad. En cuanto al fondo del asunto, este Tribunal no comparte las apreciaciones del recurrente -formuladas en otros párrafos- sobre la "tensión" o "aparente conflicto" entre lo dispuesto por el decreto 1172/03 y la ley 25.326. Por el contrario, cuando el decreto 1172/03 (Anexo VII, Reglamento General del Acceso a la Información Pública para el P.E.N.), regula las excepciones al deber de proveer información, no determina de manera autónoma -en la materia que aquí interesa- lo relativo a los "datos sensibles" que fundamentan la restricción a aquel deber genérico, sino que se remite, lisa y llanamente, a lo normado en la ley 25.326. "Los sujetos comprendidos en el artículo 2° sólo pueden exceptuarse de proveer la información requerida [...] cuando se configure alguno de los siguientes supuestos: i. información referida a datos personales de carácter sensible -en los términos de la ley 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 se refiere la información solicitada" (artículo 16 del decreto 1172/03). En suma, para el decreto que específicamente regula esta materia, no se puede informar lo relativo a "datos sensibles", y estos son los que define la ley 25.326: "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" (artículo 2° de la citada ley). En armonía con esto, el artículo 5° de la ley 25.326 dispone: "No será necesario el consentimiento [del titular de los datos] 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". Estos listados nada tienen que ver, en el sistema de la ley 25.326, con los "datos sensibles" del artículo 2°. Puesto que la actora indicó que su pedido se vería satisfecho con el libre acceso a los padrones (ver considerando 1°, último párrafo) y dada la claridad de las normas transcritas, la demandada no tuvo más remedio que reconocer que no era el contenido de los datos consignados en los padrones lo que era "sensible". En efecto, la claridad de los artículos 2° y 5°, 2.c, de la ley 25.326 le impidió sostener otra cosa. Ahora bien, en tren de soslayar los preceptos legales, el afán retórico de la demandada la llevó a intentar convertir en "sensibles" a datos que no lo son, con vagas apelaciones al "contexto" que -si fueran aceptadas- esterilizarían, en la práctica, la vigencia de lo dispuesto por el artículo 5°, 2.c, ya citado. Lo argüido por el Ministerio de Desarrollo Social (que afirma implementar tres principales programas: Plan de Seguridad Alimentaria, Plan Familias y Plan Desarrollo Local y Economía Social, conf. fs. 314) merece varias observaciones. En primer lugar, constituye una pretensión de extender lo "sensible" más allá de los límites marcados por el artículo 2° de la ley 25.326, atribuyéndose una prerrogativa que solo compete al legislador. El texto legal enumera taxativamente los "datos sensibles" y no puede dicho elenco ser aumentado. Adviértase, como dato corroborante, que la disposición 5/2006, del Director Nacional de Protección de Datos Personales (Boletín Oficial del 3 de marzo de 2006), se ciñe estrictamente en este punto -como no podía ser de otra manera- al texto de la ley. En segundo término, puesto que en el sub lite se trata del derecho a acceder a la información en poder del Estado, es preciso recordar que la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el caso Claude Reyes y otros vs. Chile, sentencia del 19 de septiembre de 2006 (ver Fallos: 335:2393), expresó que "[...] En una sociedad democrática es indispensable que las autoridades estatales se rijan por el principio de máxima divulgación, el cual establece la presunción de que toda información es accesible, sujeto a un sistema restringido de excepciones" (párrafo 92). Ese principio no es respetado por la demandada, que pretende sortear la ley, inventando excepciones y disfrazando su incumplimiento con el ropaje de altruistas intenciones (proteger la intimidad de terceros). Por último, el alegado propósito de evitar que se exteriorice la "vulnerabilidad" de los empadronados llevaría -de aceptárselo en los términos pretendidos por el Ministerio- a impensadas conclusiones, no conciliables con una sociedad democrática y un estado de derecho. La "vulnerabilidad" de muchos conciudadanos es una experiencia cotidiana que lastima a quienes la sufren y a quienes son testigos de ella, todos los días. No es ocultando padrones que se dignifica a los vulnerables. Por el contrario, haciéndolos accesibles se facilita que las ayudas estatales lleguen a quienes tienen derecho a ellas. La transparencia -no la opacidad- beneficia a las vulnerables. Ayudarlos no es ignominioso, la ignominia es pretender ocultar a quienes se asiste, pretendiendo que impere el sigilo en el ámbito de la canalización de los fondos públicos. Fondos que, parece innecesario aclarar, no son del Ministerio sino de la sociedad toda. 7°) Que, por fin, deben también rechazarse la pretensión de la apelante en cuanto a aplicar, en el caso, lo normado por la ley 25.326, en su artículo 11. En efecto, dicho precepto regula lo concerniente al convenio de cesión de datos personales (por ello las partes son el "cedente" y el "cesionario"), supuesto totalmente ajeno al de autos. Además, la propia norma excluye de la necesidad de consentimiento a los casos previstos en el artículo 5°, inciso 2, de la ley (ver supra, considerando 6°). Por todo ello, oído el señor Procurador General, se confirma la sentencia apelada. Con costas. Notifíquese y, oportunamente, devuélvase.

ENRIQUE S. PETRACCHI

CARMEN M. ARGIBAY VOTO DE LA SEÑORA VICEPRESIDENTA DOCTORA DOÑA ELENA I. HIGHTON de NOLASCO Considerando: 1°) Que la Sala II de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal revocó la sentencia de primera instancia e hizo lugar al amparo promovido por la actora (Centro de Implementación de Políticas Públicas - CIPPEC), ordenando al Ministerio de Desarrollo Social brindar la información requerida por aquélla en la nota presentada el 1° de julio de 2008 (fs. 297/299). La actora pidió, en la mencionada nota (fs. 45/46), la siguiente información: a) "acceso a la información a padrones de beneficiarios de transferencia tramitadas y/o subsidios otorgados en el rubro presupuestario 5.1.4. (Ayuda social a personas) durante 2006 y 2007"; b) información sobre "los programas sociales que entregan prestaciones a personas jurídicas (rubro presupuestario 5.1.7.), sean éstas organizaciones locales, instituciones comunitarias, asociaciones barriales", identificando el nombre de la organización, programa bajo el que recibe el subsidio y monto de las transferencias, durante 2006 y 2007; c) "información sobre el alcance territorial y los servidores públicos de nivel nacional, provincial o local y representantes de organizaciones políticas, sociales o sindicales que intervengan en algún momento del proceso de la entrega de las prestaciones y los intermediarios que otorgan los planes (municipios, organizaciones sociales, etc.)". Con relación a la primera de las informaciones (ver supra a), el CIPPEC aclaró que vería "satisfecho este pedido si el Ministerio de Desarrollo Social facilitara el acceso a la información solicitada a través de su página WEB, garantizando el libre acceso a los padrones [...]" (fs. 45) y recomendó seguir "por su simplicidad y accesibilidad, el modelo de acceso a la información implementado por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social para el Plan Jefes y Jefas de Hogar" (fs. 46). 2°) Que el a quo desechó en su fallo, las razones aducidas por el ministerio para negarse a dar la información. En especial, rechazó que los padrones de las personas físicas beneficiarias de los programas de ayuda social contuvieran datos sensibles y confidenciales que no puedan ser difundidos (fs. 298 vta.). Destacó, en este punto, que de conformidad con las normas aplicables (artículos 2° y 16 del decreto 1172/03 y artículos 2° y 5°, inciso 2.c, de la

ley 25.326), "no se advierte que existan razones válidas para dicha negativa [del ministerio] ya que no se trata de aspectos que involucren la seguridad así como tampoco -en principio- sean susceptibles de afectar la intimidad y el honor de las personas o que pudiera importar una forma de intrusión arbitraria de la recurrente" (fs. 299). Terminó subrayando que "la Corte Suprema ha convalidado, en forma reiterada, la incorporación al derecho interno, del derecho a la información" (loc. cit.). 3°) Que contra el reseñado fallo la demandada interpuso recurso extraordinario (fs. 303/322), que fue concedido por el a quo solo en lo concerniente al alcance y aplicación de normas de carácter federal -ley 25.326 y decreto 1172/03, entre otros-" (fs. 361, punto 5°), denegándose en lo relativo a la invocada arbitrariedad (loc. cit., punto 6°). Contra la denegatoria parcial la accionada no dedujo recurso de queja. 4°) Que en atención a la forma en que el remedio federal ha sido concedido, la jurisdicción del Tribunal se encuentra circunscripta a la interpretación de las normas federales en juego, en el marco de lo dispuesto por el artículo 14, inciso 3°, de la ley 48. 5°) Que los agravios de la demandada -dentro de los límites indicados en el considerando precedente- son así sintetizados por aquélla: "el óbice para la remisión de 'copias de los padrones de beneficiarios de las transferencias tramitadas y/o subsidios otorgados en el rubro presupuesto 5.1.4.' encuentra su fundamento en el carácter sensible de tales datos [...]. se advierte que lo 'sensible' del dato a proporcionar en el presente caso, no es el contenido del mismo en sí (nombre, apellido, DNI), sino el mismo hecho de estar incluido en dicho padrón, teniendo en cuenta que el mismo plasma no sólo las situaciones de vulnerabilidad social en que viven las personas relevadas sino que además determina el tipo de prestación que se reconoce para cada titular de derechos [...]" (fs. 312 vta.). Estos conceptos son reiterados en varias ocasiones: "la característica que convierte en sensible a los datos personales antes mencionados no estriba en su contenido en sí mismo, sino del contexto en el que aquél se expone, esto es, su idoneidad para identificar a individuos en situación de vulnerabilidad [...]" (fs. 314) 6°) Que habida cuenta que el caso se funda en el derecho de acceso a la información pública, este Tribunal se ha pronunciado al respecto en la causa "Asociación Derechos Civiles c/ EN - PAMI - dto. 1172/03" (Fallos: 335:2393), a cuyos fundamentos a nivel doctrinario y jurisprudencial corresponde remitirse en razón de brevedad. En cuanto al fondo del asunto, este Tribunal no comparte las apreciaciones del recurrente -formuladas en otros párrafos- sobre la "tensión" o "aparente conflicto" entre lo dispuesto por el decreto 1172/03 y la ley 25.326. Por el contrario, cuando el decreto 1172/03 (Anexo VII, Reglamento General del Acceso a la Información Pública para el P.E.N.), regula las excepciones al deber de proveer información, no determina de manera autónoma -en la materia que aquí interesa- lo relativo a los "datos sensibles" que fundamentan la restricción a aquel deber genérico, sino que se remite, lisa y llanamente, a lo normado en la ley 25.326. "Los sujetos comprendidos en el artículo 2° sólo pueden exceptuarse de proveer la información requerida [...] cuando se configure alguno de los siguientes supuestos: i. información referida a datos personales de carácter sensible -en los términos de la ley 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 se refiere la información solicitada" (artículo 16 del decreto 1172/03). En suma, para el decreto que, específicamente regula esta materia, no se puede informar lo relativo a "datos sensibles", y estos son los que define la ley 25.326: "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" (artículo 2° de la citada ley). En armonía con esto, el artículo 5° de la ley 25.326 dispone: "No será necesario el consentimiento [del titular de los datos] 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". Estos listados nada tienen que ver, en el sistema de la ley 25.326, con los "datos sensibles" del artículo 2°. Puesto que la actora indicó que su pedido se vería satisfecho con el libre acceso a los padrones (ver considerando 1°, último párrafo) y dada la claridad de las normas transcritas, la demandada no tuvo más remedio que reconocer que no era el contenido de los datos consignados en los padrones lo que era "sensible". En efecto, la claridad de los artículos 2° y 5°, 2.c, de la ley 25.326 le impidió sostener otra cosa. Ahora bien, en tren de soslayar los preceptos legales, el afán retórico de la demandada la llevó a intentar convertir en "sensibles" a datos que no lo son, con vagas apelaciones al "contexto" que -si fueran aceptadas- esterilizarían, en la práctica, la vigencia de lo dispuesto por el artículo 5°, 2.c, ya citado. Lo argüido por el Ministerio de Desarrollo Social (que afirma implementar tres principales programas: Plan de Seguridad Alimentaria, Plan Familias y Plan Desarrollo Local y Economía Social, conf. fs. 314) merece varias observaciones. En primer lugar, constituye una pretensión de extender lo "sensible" más allá de los límites marcados por el artículo 2° de la ley 25.326, atribuyéndose una prerrogativa que solo compete al legislador. El texto legal enumera taxativamente los "datos sensibles" y no puede dicho elenco ser aumentado. Adviértase, como dato corroborante, que la disposición 5/2006, del Director Nacional de Protección de Datos Personales (Boletín Oficial del 3 de marzo de 2006), se ciñe estrictamente en este punto -como no podía ser de otra manera- al texto de la ley. En segundo término, puesto que en el sub lite se trata del derecho a acceder a la información en poder del Estado, es preciso recordar que la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el caso Claude Reyes y otros vs. Chile, sentencia del 19 de septiembre de 2006 (ver Fallos: 335:2393), expresó que "[...] En una sociedad democrática es indispensable que las autoridades estatales se rijan por el principio de máxima divulgación, el

cual establece la presunción de que toda información es accesible, sujeto a un sistema restringido de excepciones" (párrafo 92). Ese principio no es respetado por la demandada, que pretende sortear la ley, inventando excepciones y disfrazando su incumplimiento con el ropaje de altruistas intenciones (proteger la intimidad de terceros). Por último, el alegado propósito de evitar que se exteriorice la "vulnerabilidad" de los empadronados llevaría -de aceptárselo en los términos pretendidos por el Ministerio- a impensadas conclusiones, no conciliables con una sociedad democrática y un estado de derecho. La "vulnerabilidad" de muchos conciudadanos es una experiencia cotidiana que lastima a quienes la sufren y a quienes son testigos de ella, todos los días. No es ocultando padrones que se dignifica a los vulnerables. Por el contrario, haciéndolos accesibles se facilita que las ayudas estatales lleguen a quienes tienen derecho a ellas. 7°) Que, por fin, deben también rechazarse la pretensión de la apelante en cuanto a aplicar, en el caso, lo normado por la ley 25.326, en su artículo 11. En efecto, dicho precepto regula lo concerniente al convenio de cesión de datos personales (por ello las partes son el "cedente" y el "cesionario"), supuesto totalmente ajeno al de autos. Además, la propia norma excluye, de la necesidad de consentimiento a los casos previstos en el artículo 5°, inciso 2, de la ley (ver supra, considerando 6°). Por todo ello, oído el señor Procurador General, se confirma la sentencia apelada. Con costas. Notifíquese y, oportunamente, devuélvase.

ELENA I. HIGHTON de NOLASCO

Correlaciones: Ley 25326

- 02/11/2000

Cita digital: