



Poder Judicial de la Nación

CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO  
FEDERAL- SALA V

**Expte. Núm. 22314/2021 “ASOCIACION POR LOS DERECHOS CIVILES c/ EN-M INTERIOR OP Y V-RENAPER-LEY 27275 s/AMPARO LEY 16.986”**

Buenos Aires, agosto de 2023.

**VISTO Y CONSIDERANDO;**

I.- Que a [fojas 134](#) (de las actuaciones digitales, a las que se aludirá en lo sucesivo), la jueza de grado rechazó la acción de amparo interpuesta por Asociación por los Derechos Civiles (ADC) contra el Registro Nacional de las Personas (RENAPER) a fin de que se le haga entrega de la información solicitada en su presentación de fecha 08/11/21. Impuso las costas en el orden causado.

Para así decidir, la magistrada de grado sostuvo, por un lado, que la acción de amparo excluye aquellas cuestiones en las que no surge con nitidez la arbitrariedad o ilegalidad que se arguye. Por el otro, indicó que, ante el análisis acerca de la naturaleza de la información requerida en autos, se estaba en presencia de pedidos de datos sensibles de ciberseguridad; por lo cual “su exhibición o presentación de informe ante el pedido de un particular podría traer graves problemas a todo el sistema de identificación del Registro Nacional de las Personas, puesto que se encontraría vulnerable a su penetración”. En tal sentido, recordó que el Decreto N° 206/2017, reglamentario de la Ley N° 27.275, en su artículo 8° inciso a) establece “[e]l carácter reservado, confidencial o secreto de la información clasificada por razones de defensa, política exterior o seguridad interior debe ser dispuesto por normas que reglamenten el ejercicio de la actividad y por acto fundado de las respectivas autoridades competentes, de forma previa a la solicitud de información”.

Además, la magistrada expresó que, en caso de habilitarse el suministro de la información pretendida por la asociación actora, se estaría violando una de las excepciones previstas en el articulado de la Ley N° 27.275, más precisamente el artículo 8°, en cuanto a que se podría poner en peligro -entre otras cuestiones- información expresamente clasificada como reservada o confidencial o secreta (inc. a), información que comprometa los derechos o intereses legítimos de un tercero obtenida en carácter confidencial (inc. d), o información que contenga datos personales (inc. i); no pudiendo, tampoco, aplicarse procedimientos de disociación a tales fines.



II.- Que contra tal resolución, a [fojas 136/154](#) la parte actora interpone recurso de apelación al considerar que lo decidido le causa un gravamen irreparable. Tal recurso fue concedido a [fojas 155](#) y replicado por su contraria a [fojas 162/164](#).

En este contexto, la recurrente manifestó que la acción de amparo prevista en el artículo 43 de la Constitución Nacional y en la Ley N° 16.986 es la vía idónea para cuestionar el accionar de la Administración en el presente caso, pues se está debatiendo el derecho a la información pública que se encuentra consagrado en los artículos 1º, 14 y 33 de la Constitución Nacional.

Asimismo, la accionante resaltó que la información solicitada es de indudable carácter público y el acceso a ella se presume como tal en virtud del principio de “máxima divulgación”. Acto seguido, indicó que la información solicitada apunta directamente a conocer los protocolos de resguardo de información con la finalidad de evaluar la política pública de preservación de datos personales de la población y que, dicho pedido, sucede en el marco de reiterados ataques a la base del RENAPER que ponen en legítima duda su política de seguridad informática.

En otros términos, la amparista expresó que se solicitaron a la Administración precisiones sobre la información que había sido difundida por la propia demandada y, por lo demás, se solicitó información sobre mecanismos de auditoría externa, contrataciones y mecanismos de evaluación y preparación técnica de empleados. Manifestó que la sentencia objeto de recurso carece por completo de un tratamiento pormenorizado de la información pública que se pretende, pues, a su entender, realiza una apelación genérica e infundada a que se trata de información que pone en jaque la seguridad nacional. Así, la recurrente afirmó que el artículo 8 inciso a) de la Ley N° 27.275 no puede ser interpretado de un modo que sea incompatible con los estándares interamericanos de derechos humanos, que fijan las condiciones bajo las cuales serán legítimas las restricciones a los derechos humanos.

Por último, subrayó que la invocación genérica que hace la jueza de grado sobre al Anexo I de la Decisión Administrativa n° 641/21 del Jefe de Gabinete de Ministros en modo alguno puede erigirse en obstáculo legal válido para impedir el acceso a la información requerida. Recordó las características que debe poseer un control judicial suficiente y, ante ello, adujo que la mera invocación de razones de seguridad interior o defensa nacional para negar la información que le fuera solicitada no justifica la negativa.





Poder Judicial de la Nación

CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO  
FEDERAL- SALA V

III.- Que a [fojas 166/167](#) el representante del Ministerio Público Fiscal entendió pertinente que este Tribunal corriera traslado a las partes respecto de la Resolución RENAPER N° 2979/2013, que aprobó la “Política de Seguridad de la Información” y, en particular, respecto de si dicha política permitiera tener por satisfecho el objeto de la presente acción.

Producto de ello, a [fojas 169/170](#), la parte actora manifestó que la normativa denunciada por el Fiscal Federal no responde de forma completa y acabada a los puntos expresados en su pedido de Acceso a la Información Pública. Por su parte, indicó que, dado que la resolución citada data del año 2013, y teniendo en cuenta el grado de avance de las tecnologías, tanto para la defensa como el ataque de sistemas informáticos y bases de datos digitales, resultaba necesario que en la actualidad se cuente con medidas más acordes y concretas a los tiempos de desarrollo tecnológico que corren.

Asimismo, a [fojas 171](#), la parte demandada expresó que la Resolución N° 2979/2013 tiene como finalidad optimizar las herramientas de protección de los activos y recursos de información, así como proteger los recursos de información y la tecnología utilizada para la gestión del DNI y pasaporte. Indicó que tal resolución establece medidas de seguridad de cumplimiento obligatorio para todas las personas, usuarios y agentes que accedan a información existente o intervengan en la tramitación, confección, gestión, fabricación, logística, distribución, tratamiento o cualquier otro proceso o procedimiento asociado al sistema de documentación. En tal sentido, agregó que, aunque no se haya mencionado expresamente en el momento de contestar la demanda, se hizo una interpretación implícita de ella.

Oídas las partes, a [fojas 173/186](#), el Fiscal General emitió dictamen en el que propició rechazar la acción promovida, pues –a su juicio– la información pretendida en autos tiene vinculación con los mecanismos de seguridad informática de una base de datos conformada por datos personales y sensibles de todos los habitantes de nuestro país, alcanzada por deberes constitucionales y legales que imponen su especial protección.

IV.- Que así los hechos, importa recordar que la presente acción tiene como finalidad que se ordene al EN- Ministerio del Interior- RENAPER hacer entrega de la información contenida en el pedido de fecha 08/11/2021 (v. [fs. 2/31](#)). En tal pedido, la accionante requirió respuesta a los siguientes puntos:



*¿En qué servidores están almacenados los repositorios de información que contienen las Base de Datos que administra ReNaPer? ¿En qué país y/o localidad se encuentran ubicados estos servidores? ¿Quién o quiénes son los empleados que tienen acceso a los mismos? ¿Es condición necesaria utilizar, además de un usuario y contraseña, algún mecanismo de 2FA? ¿Sobre dichos servidores, se permite realizar un monitoreo en tiempo real sobre las conexiones, a los distintos recursos del mismo? (tasa de transferencias, IP de origen, usuario, recursos solicitados, etc.).* **2.** *¿Bajo qué protocolos de integridad, confidencialidad y disponibilidad se realiza el resguardo de información en la Base de Datos?* **3.** *Especifique los campos que estructuran a la Base de Datos.* **4.** *¿Se crean copias de respaldo de la base de datos? ¿Cómo es dicha política?* **5.** *¿Se realizaron auditorías externas e independientes para evaluar la seguridad informática a todos los servicios externos brindados por ReNaPer? Detallar.* **6.** *¿Se ha definido algún plan tanto de defensa como de respuesta ante posibles amenazas internas (insiders)? ¿Está documentado? (monitoreo de fuentes de datos principales, modelo de mínimos privilegios, alerta sobre accesos indebidos, capacitaciones sobre los empleados, desactivar sesiones ante movimientos sospechosos, etc). Detallar.* **7.** *¿Cuenta un inventario de recursos (Servidores, Dispositivos de Red, Aplicaciones, PCs, Laptops, Móviles, etc.) documentado y actualizado, en el que se especifiquen los empleados a los que se ha asignado?* **8.** *¿Se implementa algún mecanismo a fin de evaluar y medir las prácticas y conocimientos de los empleados para determinar su nivel de seguridad? ¿Existen programas internos de concientización sobre ciberseguridad? Detallar.* **9.** *Cuáles son los medios utilizados por el personal para el intercambio de datos y/o información (correo electrónico, mensajería, SMS, videollamadas, etc), ¿se encuentran homologados y autorizados por la entidad?* **10.** *¿Se aplican regularmente actualizaciones de software y sistema operativo sobre los equipos y dispositivos dentro de la entidad? Detallar.* **11.** *¿Implementa una política de detección, prevención y recuperación de incidentes causados por código malicioso o ataques de ingeniería social, como ransomware o phishing? Detallar.* **12.** *¿Se ha definido, documentado e implementado políticas de cifrado de medios de almacenamiento en los equipos y dispositivos de las diferentes áreas dentro de la entidad? Detallar.* **13.** *Explique en detalle y amplíe sobre los diferentes componentes del [...] gráfico tomado de la página oficial: <https://www.argentina.gob.ar/sid/tecnologias-soportadas>* **14.** *Explique en detalle cómo se realiza la conexión entre el API Gateway y las diversas organizaciones y entidades del gobierno para que hagan uso de los servicios de ReNaPer. Explique en detalle los mecanismos de seguridad implementados en el proceso*





Poder Judicial de la Nación

CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO  
FEDERAL- SALA V

*transaccional (métodos de autorización y autenticación, cifrado en tránsito, limitación y control de tráfico, detección de anomalías, etc).* **15.** *¿Cómo se gestionan las API Keys?*

**IV.1.-** Ahora bien, la Ley N° 27.275 prevé una doble vía de reclamo, una administrativa y una judicial. En efecto, su artículo 14 establece que: *“Las decisiones en materia de acceso a la información pública son recurribles directamente ante los tribunales de primera instancia en lo contencioso administrativo federal, sin perjuicio de la posibilidad de interponer el reclamo administrativo pertinente ante la Agencia de Acceso a la Información Pública o el órgano que corresponda según el legitimado pasivo. Será competente el juez del domicilio del requirente o el del domicilio del ente requerido, a opción del primero. En ninguno de estos dos supuestos, podrá ser exigido el agotamiento de la vía administrativa. El reclamo por incumplimiento previsto en el artículo 15 de la presente ley, será sustitutivo de los recursos previstos en la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos, 19.549, y en el decreto 1.759 del 3 de abril de 1972 (t.o. 1991). El reclamo promovido mediante acción judicial tramitará por la vía del amparo y deberá ser interpuesto dentro de los cuarenta (40) días hábiles desde que fuera notificada la resolución denegatoria de la solicitud o desde que venciera el plazo para responderla, o bien, a partir de la verificación de cualquier otro incumplimiento de las disposiciones de esta ley. No serán de aplicación los supuestos de inadmisibilidad formal previstos en el artículo 2° de la ley 16.986”.*

A la luz de la normativa transcrita, es posible afirmar que el legislador ha establecido la acción de amparo como vía de reclamo judicial frente al incumplimiento de la Ley de Acceso a la Información Pública N° 27.275. Ello, en consonancia con la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derecho Humanos, quien expresó que, ante la denegación de acceso a determinada información bajo su control, el Estado debe garantizar que exista un recurso judicial sencillo, rápido y efectivo que permita determinar si se produjo una vulneración del derecho de acceso a la información y, en su caso, ordenar al órgano correspondiente la entrega de ella (v. Corte IDH, caso “Gomes Lund y otros vs. Brasil” (“Guerrilha do Araguaia”), sentencia del 24 de noviembre de 2010, Serie C, Nro. 219, párr. 231.).

Así se ha consagrado un medio que, en virtud de los derechos en juego y de la finalidad de la ley, tiende a garantizar el efectivo ejercicio del derecho de acceso a la información pública, promover la participación ciudadana y la transparencia de la gestión



pública (cfr. esta Sala, *in re* “Fundación Poder Ciudadano c/ EN M Producción y Trabajo de la Nación s/ Amparo Ley 16.986”, Expte. N° 80.017/18/CA1, sentencia del 31/10/19). Por lo tanto, el cuestionamiento de la demandada a la vía escogida por la actora en este proceso debe ser desestimado, ya que la acción intentada -por vía de amparo- tiene debido acogimiento en la normativa referida y, en tal sentido, resulta un medio idóneo para que tramite el requerimiento detallado en el considerado IV.

**IV.2.-** Sentado lo anterior, cabe señalar que la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha expresado que toda información pública debe ser accesible, y sólo sujeta a un sistema restringido de excepciones (v. Corte IDH, caso “Claude Reyes y otros vs. Chile, sentencia del 19/09/2006, Serie C, 151, párrafo 92); pues “el actuar del Estado debe encontrarse regido por los principios de publicidad y transparencia en la gestión pública, lo que hace posible que las personas que se encuentran bajo su jurisdicción ejerzan el control democrático de las gestiones estatales, de forma tal que puedan cuestionar, indagar y considerar si se está dando un adecuado cumplimiento de las funciones públicas” (v. párrafo 86 del caso “Claude Reyes” citado).

Por su parte, en el orden local, se ha afirmado que la obligación positiva del Estado en relación con este derecho implica que las personas deben tener acceso a la información o recibir una respuesta fundamentada cuando se restringe el acceso a la misma, por cuanto la entrega de información a una persona puede permitir que esta se difunda en la sociedad, de manera que pueda ser conocida, accedida y valorada (cfr. Fallos 335:2393 y 337:256, entre otros).

En ese contexto, la Ley N° 27.275, reglamentada por el Decreto N° 206/2017, dejó sentados los principios de máxima divulgación, publicidad, presunción de publicidad, transparencia, máxima premura, accesibilidad, informalismo, no discriminación, eficiencia, completitud, disociación, buena fe y gratuidad en lo relativo al derecho al acceso a la información pública. A su vez, dicha ley, a través de su artículo 8°, dispuso determinadas excepciones que el Estado puede invocar como negativa al pedido de información pública.

Sin embargo, cabe remarcar que tales excepciones deben estar fijadas por ley como medio para asegurar que no queden al arbitrio del poder público y que deben dictarse por “razones de interés general y con el propósito para el cual han sido establecidas”. Además, las restricciones que se impongan deben ser necesarias en una sociedad democrática, lo que depende de que estén orientadas a satisfacer un





Poder Judicial de la Nación

CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO  
FEDERAL- SALA V

interés público imperativo. Entre varias opciones para alcanzar ese objetivo, debe escogerse aquélla que restrinja en menor escala el derecho protegido. Es decir, la restricción debe ser proporcional al interés que la justifica y debe ser conducente para alcanzar el logro de ese legítimo objetivo, interfiriendo en la menor medida posible en el efectivo ejercicio del derecho (v. párrafos 89/91 del caso “Claude Reyes” citado).

**IV.3.-** En virtud de estos principios, es posible sostener que el acceso a la información es un derecho integrante de la libertad de expresión que puede estar sujeto a limitaciones, pero que tales restricciones deben ser verdaderamente excepcionales, perseguir un objetivo legítimo y ser necesarias para alcanzar la finalidad perseguida (v. en el mismo sentido, esta Sala, *in re* “Fundación Ambiente y Recursos Naturales c/ YPF SA s/Varios”, Expte N° 64727/2018, resoluciones del 8/9/2020 y 4/8/2021)

Ante ello, este Tribunal entiende que disponer el rechazo en bloque de toda información requerida, sin distinción alguna, implicaría infringir el derecho de acceso a la información pública y el principio de máxima divulgación (cfr. Fallos 342:208). En efecto, las excepciones contenidas en la Ley N° 27.275 no pueden constituir una causal absoluta de exclusión del deber de brindar información, ya que se encuentran sujetas a las normas que reglamentan su ejercicio y, en particular, a los requisitos de razonabilidad (arg. Fallos: 338:1258 y esta Sala *in re* “Zenarruza, Octavio Miguel c/ YPF SA-Ley 26741 s/ Amparo Ley 16.986”, sentencia del 05/05/2022). Además “convalidar una respuesta denegatoria (...) significaría dejar librada la garantía del acceso a la información al arbitrio discrecional del obligado y reduciría la actividad del magistrado a conformar, sin ninguna posibilidad de revisión, el obrar lesivo que es llamado a reparar” (cfr. Fallos: 338:1258).

Es decir, la mera mención de las excepciones previstas en la ley o la invocación -sin justificación o explicación suficiente de su pertinencia- de que la información solicitada puede “facilitar a inescrupulosos a acceder a los perfiles de la ciudadanía que pretende resguardar el sistema” no resultan fundamentos válidos -en esas condiciones- para limitar el ejercicio del derecho a la información que la actora pretende ejercer. No se soslaya aquí que la información pretendida tiene vinculación con los mecanismos de seguridad informática de una base de datos conformada por datos personales y sensibles de todos los habitantes del país, alcanzada por deberes constitucionales y legales que imponen su especial protección. Justamente, es en ese marco en el cual se advierte que la información solicitada por la actora -respecto a si existen mecanismos de auditoría



externa, capacitaciones, actualizaciones y/o mecanismos de evaluación y preparación técnica de empleados, entre otros- no puede considerarse como un “peligro que podría exponer información expresamente clasificada como reservada o confidencial o secreta”. Por el contrario, el acceso a este tipo información puede permitir la participación de la ciudadanía en el control y la exigencia de que sus datos -que están en poder de la Administración Pública- estén debidamente resguardados y no sufran ataques externos que permitan que se haga un uso indebido de ellos.

En este punto, la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha enfatizado que “[e]l derecho de acceso a la información se rige por el principio de máxima divulgación, el cual establece la presunción de que toda información es accesible, sujeto a un sistema restringido de excepciones, pues el actuar del Estado debe encontrarse regido por los principios de publicidad y transparencia en la gestión pública, lo que hace posible que las personas que se encuentran bajo su jurisdicción ejerzan el control democrático de las gestiones estatales, de forma tal que puedan cuestionar, indagar y considerar si se está dando un adecuado cumplimiento de las funciones públicas” (Fallos 342:208).

En efecto, conforme al principio mencionado, la demandada sólo puede rechazar un requerimiento de información pública si expone, describe y demuestra de manera circunstanciada los elementos y las razones por las cuales su entrega resulta susceptible de ocasionar un daño al fin legítimamente protegido, debiendo evitar que por vía de genéricas e imprecisas afirmaciones pueda desnaturalizarse el derecho a acceder a información de interés público.

Por ello, si a criterio de la autoridad demandada determinados puntos de la información requerida -detallada en considerando IV- puede constituir “información expresamente clasificada como reservada o confidencial o secreta” o “información que comprometa los derechos o intereses legítimos de un tercero obtenida en carácter confidencial” deberá explicitarlo, de forma circunstanciada y concreta, justificando en cada caso la negativa a brindar información conforme la excepción legal aplicable. Específicamente, en la hipótesis de que la demandada considere que algunos de los puntos sobre los que debe informar se encuentran “expresamente” calificados como “reservados o confidenciales o secretos” -según sostuvo en su presentación de fojas 85/88- deberá indicar cuál es la norma o acto administrativo que así lo hubiere declarado. Eventualmente, será el juez de grado quien -en la etapa de ejecución de esta sentencia- evaluará la razonabilidad de la restricción al derecho, en relación con cada uno de los puntos que la





Poder Judicial de la Nación

**CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO  
FEDERAL- SALA V**

demandada considere que no puede proporcionar por estar dicha negativa cubierta por una excepción legal o reglamentaria, la que -en ningún caso- podrá ser invocada de manera genérica.

**V.-** Que por lo expuesto corresponde hacer lugar al recurso de apelación interpuesto por la accionante, revocar la sentencia de grado y disponer que la demandada deberá contestar los puntos requeridos por la actora en su presentación y, en caso de estimar que algunos de ellos se encuentra alcanzado por una excepción al deber de informar, deberá explicar circunstanciada y específicamente las razones normativas en que se basa. Al respecto será insuficiente una remisión genérica a las excepciones de la Ley N° 27.275. Ello, en un plazo de 15 días hábiles (cfr. art. 11 de la Ley N° 27.275), desde que la presente resolución adquiera firmeza.

**ASI SE RESUELVE.-**

**VI.-** Que por último, en lo relativo a las costas del proceso, en atención a las particularidades del caso y el modo en que se decide, cabe imponerlas en el orden causado (cfr. art. 68, segundo párrafo, del CPCCN).

Todo lo cual, **ASÍ TAMBIÉN SE RESUELVE.-**

Regístrese, notifíquese a las partes y al Fiscal General y oportunamente devuélvase.

**Guillermo F. TREACY**

**Jorge F. ALEMANY**

**Pablo GALLEGOS FEDRIANI**

