



República Argentina - Poder Ejecutivo Nacional
2018 - Año del Centenario de la Reforma Universitaria

Resolución

Número:

Referencia: EX-2018-35332433-APN-AAIP_Reclamo presentado por Pablo A. Palazzi contra la AFIP

VISTO el EX-2018-35332433-APN-AAIP, la Ley N° 27.275, el Decreto N° 206 del 27 de marzo de 2017, y el Decreto N° 746 del 25 de septiembre de 2017, y

CONSIDERANDO:

Que por las actuaciones citadas tramita un reclamo interpuesto por el señor Pablo A. Palazzi por presunto incumplimiento a lo estipulado en la Ley N° 27.275 de Acceso a la Información Pública contra la ADMINISTRACIÓN FEDERAL DE INGRESOS PÚBLICOS (AFIP).

Que la Ley N° 27.275 tiene por objeto garantizar el efectivo ejercicio del derecho de acceso a la información pública, promover la participación ciudadana y la transparencia de la gestión pública (artículo 1°).

Que por el artículo 19 de la referida ley se creó la AGENCIA DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA como ente autárquico con autonomía funcional en el ámbito del PODER EJECUTIVO DE LA NACIÓN, con el objeto de velar por el cumplimiento de los principios y procedimientos establecidos en la Ley N° 27.275, garantizar el efectivo ejercicio del derecho de acceso a la información pública, promover medidas de transparencia activa y actuar como Autoridad de Aplicación de la Ley de Protección de Datos Personales N° 25.326.

Que el artículo 4° de la Ley N° 27.275 reconoce una legitimidad activa amplia a *“toda persona humana o jurídica, pública o privada el derecho a solicitar y recibir información”* y prescribe que no puede *“exigirse al solicitante que motive la solicitud, que acredite derecho subjetivo o interés legítimo o que cuente con patrocinio letrado”*.

Que en virtud de los principios que rigen en la materia, es dable recordar que, en concordancia con la forma republicana de gobierno, rige el principio de publicidad de los actos y en este sentido aplica la presunción sobre el carácter público de la información en poder del Estado.

Que como ha dicho el COMITÉ JURÍDICO INTERAMERICANO *“toda 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”* (CJI/RES 147 – LXXIII-0/08). Dichas excepciones deben estar expresamente previstas en una norma, y deben corresponderse con una verdadera excepcionalidad, consagración legal, objetivos legítimos, necesidad y estricta proporcionalidad (OEA/Ser. L/V/II. Doc. 51 corr. 130 diciembre 2009, p. 323).

Que la ley prevé un sistema de excepciones al acceso a información pública en manos de los sujetos obligados, siendo estas *“legítimas y estrictamente necesarias en una sociedad democrática, basándose en los estándares y jurisprudencia del sistema interamericano...”* (Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información Pública AG/RES. 2607 (XL-

O/10).

Que a su vez estas limitaciones al acceso deben ser interpretadas de manera restrictiva y, en caso que proceda una negativa a brindar información la misma debe ser fundada, debiendo el organismo demostrar la validez de cualquier restricción (artículo 1º, Ley N° 27.275).

Que el sujeto obligado al momento de hacer uso de una excepción deberá tener en miras los derechos protegidos bajo la premisa de publicidad de los actos de gobierno salvo que el daño causado al interés protegido sea mayor al interés público de obtener la información.

Que en casos de conflicto normativo o de vacío legal, el principio que rige es el de *in dubio pro petitor*, siempre en favor de la mayor vigencia y alcance del derecho a la información (artículo 1º de la Ley N° 27.275 y artículo 2º de la Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información Pública AG/RES. 2607 (XL-O/10)).

Que el día 8 de junio de 2018 el señor Palazzi presentó una solicitud de información pública ante la ADMINISTRACION NACIONAL DE ADUANA (DGA) dependiente de la ADMINISTRACION FEDERAL DE INGRESOS PÚBLICOS (AFIP) a fin de que le sea informado: “1) *Listado completo de productos exportados por la empresa argentina Ital Lucca S.A. CUIT 30-70844479-7 a Chile en los dos últimos años.* 2) *Informe si la empresa Ital Lucca S.A. CUIT 30-70844479-7 ha importado productos con la marca ‘Pokemon’ en los últimos 3 años*”.

Que luego de comunicar en tiempo y forma el uso de la prórroga prevista en el artículo 11 de la Ley N° 27.275, la máxima autoridad de la AFIP dictó la Resolución N° 2018-17-E-AFIP-AFIP de fecha 20 de julio de 2018, que fue notificada en igual fecha al reclamante, mediante la cual resolvió rechazar la solicitud de acceso formulada.

Que en dicha resolución se señaló, en primer lugar, que la información requerida se encuentra amparada por el *secreto estadístico* y que, por lo tanto, existe un deber legal de reservarla del conocimiento público.

Que en tal sentido la AFIP explicó que “...por conducto de la Ley N° 17.622 se creó el ‘Sistema Estadístico Nacional – SEN’ a través del cual se estableció la obligatoriedad de suministrar a todos los organismos y reparticiones que integren dicho sistema, los datos e informaciones de interés estadísticos que estos soliciten (conf. Art. 4º y 11º de la ley citada).” E indicó que, de conformidad con lo dispuesto en el Anexo I, pto. 15.1 del Decreto N° 1831/1993, la DGA-AFIP constituye un área con responsabilidad estadística que “participa con el Instituto Nacional de Estadística y Censos –INDEC- en la elaboración de índices y registros relacionados con el comercio exterior. Es en este marco que puede accederse a la información recopilada por el mencionado Instituto”.

Que por esa razón, según sostuvo el organismo, la información solicitada por el señor Palazzi se encuentra amparada por el “*secreto estadístico*” previsto por el artículo 10 de la Ley N° 17.622 y reglamentado por el artículo 14 del Decreto N° 3110/1970 que, continuó expresando, “...*tienen como finalidad que los datos que reúnan los organismos de estadística para su compilación sean estrictamente confidenciales y utilizados exclusivamente para dichos fines- cabe concluir que no resulta posible brindar información que permita establecer perfiles de los sujetos involucrados en una operación de comercio exterior, situación que específicamente la normativa protege*”.

Que, por último, se hizo mención al supuesto del inciso i) del artículo 8º de la Ley N° 27.275, según el cual los sujetos obligados a brindar información públicas quedarán exceptuados de hacerlo cuando la información requerida contenga *datos personales* y no pueda brindarse aplicando procedimientos de disociación, y en tal sentido se expresó que en el caso no era posible la utilización de procedimientos semejantes, por lo que, según concluyó, se imponía denegar la solicitud de información.

Que, en disconformidad con la denegatoria de la solicitud, el 24 de julio de 2018 el señor Palazzi formuló un reclamo ante esta Agencia en los términos del artículo 15 de la Ley N° 27.275, que dio lugar a las presentes actuaciones.

Que en dicha ocasión el reclamante expresó su disconformidad con la respuesta obtenida por parte de la AFIP, en tanto cuestionó la vigencia de las disposiciones sobre “*secreto estadístico*” de la Ley N° 17.622, por cuanto “...*es ley anterior y no aplica en el presente caso [...] Asimismo las referencias de la ley no tienen nada que ver con el presente caso...*”. Por otra parte, sostuvo que no sería aplicable al caso el supuesto previsto por el artículo 8, inc. i) de la Ley N° 27.275 referido a la protección de datos personales.

Que, en cumplimiento de la Resolución 4-E/2018 de esta Agencia, se solicitó a la AFIP por NO-2018-35365473-APN-

DPIP#AAIP, la remisión de los antecedentes del caso y toda otra documentación y/o información que se considerase relevante para su resolución, en tanto que el organismo respondió primero por NO-2018-36236409-APN-DISEGE#AFIP adjuntando copia de las actuaciones labradas con motivo de la solicitud, y luego amplió su respuesta mediante NO-2018-37926994-APN-DISEGE#AFIP.

Que en esta última oportunidad, la AFIP incorporó “...el informe IF-2018-00062713-AFIP-DECONV#SDGPLA elaborado por el Departamento de Convenios de la Dirección de Gestión Organizacional de este Organismo Recaudador, mediante el cual se explican por un lado los motivos por los cuales se ha dejado de publicar en el sitio web de la Aduana la totalidad de la información respectiva a comercio exterior, siendo asimismo aplicable al caso que se nos presenta, dado que del mismo se pueden extraer las razones por las cuales no resulta posible legalmente viable por parte de esta Administración Federal de Ingresos Públicos la posibilidad de otorgar la información respectiva a importaciones y exportaciones que requiere el Abog. PABLO PALAZZI, de la manera en que lo ha planteado en su solicitud de acceso a la información pública” (sic).

Que, seguidamente, en dicha comunicación se transcribieron diversos pasajes del informe referido y finalmente se concluyó que: “a. No resulta procedente la publicación masiva de datos correspondientes a operaciones de importación y exportación. Solamente los datos compilados de comercio exterior que cumplen con los requisitos de protección y publicidad señalados en dicho informe, son los que se encuentran actualmente publicados en el sitio web de este Organismo. b. Los datos que solicita el Abogado PABLO A. PALAZZI, respecto a operaciones de importación y exportación del producto “Pokemon” la empresa Ital Lucca S.A en los últimos años, no pueden ser aportados al requirente en la medida que: ‘no se puede brindar información si permite establecer perfiles de los sujetos involucrados en la operación de comercio exterior, situación que específicamente la normativa protege’ [en referencia a las normas sobre secreto estadístico] y que ‘no se advierte que aquella pueda brindarse mediante la utilización de procedimientos de disociación a los fines de evitar conocer o vincular su contenido con una determinada persona’ [...] En este orden de ideas, la solicitud de suministro de datos respecto de productos importados y exportados por la firma ITAL LUCCA S.A., implicaría ante todo identificar posiciones arancelarias que se corresponden con los antedichos productos (Pokemon), y que fueron declarados ante el Organismo en cada una de las destinaciones aduaneras de importación y exportación. Ello así, deviene necesario recordar que el criterio actualmente vigente impide el otorgamiento de la información solicitada cuando aquella esté vinculada específicamente a un operador determinado. A tales fines, debe tenerse presente que para el universo de mercaderías comprendidas en el requerimiento realizado por el Dr. PALAZZI, sólo podrían suministrarse aquellas amparadas por operaciones realizadas por 3 o más operadores, circunstancia que no acontece en este caso, toda vez que el reclamante sólo exige los datos de un importador/exportador específico-”.

Que, entrando en el análisis del caso, corresponde comenzar por considerar los alcances del denominado “secreto estadístico” que da sustento a la respuesta del organismo, para luego referirse a la protección de datos personales también invocada por aquél para mantener la reserva de la información solicitada.

Que el artículo 10 de la Ley Nº 17.622 (B.O. 21.366 del 31/1/1968) contempla el denominado *secreto estadístico* al establecer: “Las informaciones que se suministren a los organismos que integran el Sistema Estadístico Nacional, en cumplimiento de la presente ley, serán estrictamente secretos y sólo se utilizarán con fines estadísticos. Los datos deberán ser suministrados y publicados, exclusivamente, en compilaciones de conjunto, de modo que no pueda ser violado el secreto comercial o patrimonial, ni individualizarse las personas o entidades a quienes se refieran. Quedan exceptuados del secreto estadístico los siguientes datos de registro: nombre y apellido, o razón social, domicilio y rama de actividad-”.

Que, por su parte, el artículo 14 del Decreto Nº 3.110 (B.O. 22.098 del 21/1/1971) reglamenta: “Las declaraciones y/o informaciones individuales no podrán ser comunicadas a terceros -aunque se trate de autoridades judiciales o de servicios oficiales ajenos al SEN-, ni utilizadas, difundidas o publicadas en forma tal que permitan identificar a la persona o entidad que las formuló-”.

Que, a su vez, la Disposición INDEC 176/99 define en su Anexo I, pto. 3, el instituto en los siguientes términos: “El secreto estadístico o confidencialidad de la información estadística es el resguardo legal que tiene toda persona física o jurídica, obligada a proporcionar datos a los servicios que integran el Sistema Estadístico Nacional, de que esos datos no serán utilizados con otros fines que los estadísticos”. Y determina que “...es necesario que todas las personas involucradas en la elaboración de información estadística respeten las siguientes normas: 1. — Los formularios de captación de datos estadísticos deben incluir en lugar visible y destacado una leyenda que establezca que los datos suministrados por el declarante están amparados por el secreto estadístico en virtud de la Ley Nº 17.622...” (punto 6º).

Que, esta Agencia ya se ha expedido sobre la importancia que tiene el secreto estadístico en resguardo de la información brindada por los encuestados, en la medida que es un compromiso sobre el cual descansa la actividad estadística (v. Resolución AAIP N° 55 del 6 de agosto de 2018).

En este sentido, se ha señalado que entre los principios que deben regir la actividad debe observarse que "*[l]os datos individuales que reúnan los organismos de estadística para la compilación estadística, se refieran a personas naturales o jurídicas, deben ser estrictamente confidenciales y utilizarse exclusivamente para fines estadísticos*" (Principios Fundamentales de las Estadísticas Oficiales, Asamblea General de las Naciones Unidas, Resolución 68/261, 29 de enero de 2014).

Que, por otra parte, esta Agencia también se ha referido a la impostergable necesidad de reinterpretar los alcances de diversas normativas que consagran la reserva de documentos o que restringen el acceso a información pública, a partir de una lectura armónica del cuerpo normativo vigente (v. Resolución AAIP N° 32 del 11 de mayo de 2018 y Resolución AAIP N° 35 del 1 de junio de 2018).

Que, en esa tarea, debe necesariamente valorarse la vigencia y los alcances de las reglas antes transcriptas que consagran el *secreto estadístico* a la luz de las normas y principios fijados por la Ley N° 27.275 (B.O. 33472 del 29/09/2016) que regula el Derecho de Acceso a la Información Pública, y de la normativa y jurisprudencia internacional referenciadas precedentemente.

Que esa lectura debe observar los principios que imperan en la materia, en especial el de *máxima divulgación*, según el cual "*...toda la información en poder, custodia o bajo control del sujeto obligado debe ser accesible para todas las personas...*" y su acceso "*...sólo puede ser limitado cuando concorra alguna de las excepciones previstas en [la] ley [27.275], de acuerdo con las necesidades de la sociedad democrática y republicana, proporcionales al interés que las justifican*" (artículo 1° de la Ley N° 27.275).

Que, bajo esas directivas, una detenida lectura de la regulación del secreto estadístico contenida en las disposiciones de la Ley N° 17.622 y su reglamentación, en armonía con los principios que rigen el derecho de acceso a la información pública, lleva a interpretar que aquel instituto habilita la reserva en general de datos individuales de personas o entidades que son brindados por éstas a los organismos públicos con carácter *exclusivamente* estadístico, mas no toda otra información que, obtenida o producida con otros fines, pueda asimismo ser utilizada o servir a los propósitos de la actividad estadística.

Que, en orden a ello y a la cargas que impone la ley sobre los sujetos obligados (artículo 13), no es suficiente la sola invocación de que la información que detenta el organismo es utilizada con fines estadísticos para denegar su acceso público con fundamento bajo el amparo del secreto estadístico, sino que para ello es preciso que el sujeto requerido invoque y demuestre que esa información fue obtenida de terceros *exclusivamente* con fines estadísticos, bajo promesa de mantener su reserva, en el marco del plan anual de estadísticas y censos (artículos 4 y 5 de la Ley N° 17.622) o por indicación de la autoridad que coordina el Servicio Estadístico Nacional (artículos 1 y 3 del Decreto N° 3110/70), y que es utilizada únicamente con esa finalidad por los organismos del Estado.

Que solo ello permitiría considerar que una determinada información se encuentra bajo el resguardo del secreto estadístico y que su publicación podría estar exceptuada por alguno de los supuestos contemplados en el artículo 8° de la Ley N° 27.275.

Que, en el caso, frente a la solicitud del señor Palazzi para acceder a datos referidos a exportaciones e importaciones registradas por la DGA-AFIP relacionadas con una persona jurídica en particular, dicho organismo invocó el secreto estadístico contemplado en las normas citadas, mas no argumentó ni acreditó que los datos en cuestión hayan sido obtenidos y registrados con fines exclusivamente estadísticos y no con otro propósito, ni que lo haya sido en el marco del plan anual de estadísticas o por indicación de la autoridad estadística.

Que, contrariamente, se advierte que se trata de información referida al ejercicio de funciones de fiscalización propias del organismo, como autoridad aduanera a quien, de conformidad con las atribuciones previstas por el Decreto N° 618/97, le corresponde "*...la aplicación, percepción y fiscalización de los tributos y accesorios dispuestos por las normas legales respectivas, y en especial de [...] Los tributos que gravan la importación y la exportación de mercaderías y otras operaciones regidas por leyes y normas aduaneras que le estén o le fueren encomendados*" (artículo 3°); siendo, a su vez, función específica de la Dirección General de Aduanas "*...ejercer el control sobre el tráfico internacional de*

mercadería...” y llevar los registros respectivos (artículo 9°).

Que, asimismo, se observa que las estadísticas sobre comercio exterior que se encuentran publicadas por el INDEC en su sitio de internet son confeccionadas sobre la base de los registros aduaneros referidos a permisos de embarque y despachos de importaciones (ver Metodología de Comercio Exterior, Metodología INDEC N° 26, Dirección de Estadísticas del Comercio Exterior, INDEC, 2017, disponible en https://www.indec.gov.ar/ftp/cuadros/economia/metodologia_comex.pdf) que el organismo debe aportar a la autoridad estadística de conformidad con lo dispuesto por el Decreto N° 1831/93.

Que, entonces, la información requerida por el señor Palazzi no refiere a datos que hubieran sido obtenidos y registrados por la autoridad administrativa bajo reserva de confidencialidad y con fines exclusivamente estadísticos, sino que se trata de datos estrechamente relacionados con el ejercicio de su función pública de fiscalización de la actividad aduanera, de manera que no resultan de aplicación al caso las disposiciones relativas al secreto estadístico.

Que corresponde ahora evaluar el segundo de los argumentos esgrimidos por la AFIP referido a la necesidad de resguardar datos personales que, según el organismo, obstaría la entrega de la información de conformidad con lo previsto en el supuesto del artículo 8°, inc. i) de la Ley N° 27.275.

Que dicho artículo prevé la posibilidad de que los sujetos obligados se exceptúen de proveer la información cuando ésta *“...contenga datos personales y no pueda brindarse aplicando procedimientos de disociación, salvo que se cumpla con las condiciones de licitud previstas en la Ley 25.326 de protección de datos personales y sus modificatorias-”*.

Que, a su vez, la reglamentación del Decreto N° 206/17 indica que *“la excepción será inaplicable cuando el titular del dato haya prestado consentimiento para su divulgación; o cuando de las circunstancias del caso pueda presumirse que la información fue entregada por su titular al sujeto obligado con conocimiento de que la misma estaría sujeta al régimen de publicidad de la gestión estatal; o cuando los datos estén relacionados con las funciones de los funcionarios públicos...”*.

Que es preciso identificar primero si en el caso se encuentra comprometido un dato personal merecedor de la protección legal.

Que de acuerdo a lo establecido en el artículo 1° de la Ley N° 25.326, el objeto de ésta es la protección integral de los datos personales que se encuentren asentados en archivos, registros, bancos de datos, u otros medios técnicos de tratamiento de datos, sin importar si fueran públicos o privados destinados a dar informes, para *garantizar el derecho al honor y a la intimidad de las personas*, así como también el acceso a la información que sobre las mismas se registre.

Que es de destacar que dicha norma establece, en su segundo párrafo, que sus disposiciones serán aplicables, *en cuanto resulte pertinente*, a los datos relativos a personas de existencia ideal, lo que determina una interpretación más restrictiva respecto de su aplicación a las personas jurídicas.

Que, en el caso, la solicitud refiere a información sobre exportaciones e importaciones de un objeto o mercadería, es decir, operaciones de comercio exterior sobre bienes sujetas al control estatal. Entonces, aunque pudiera verse involucrada información vinculada a la actividad de una empresa en particular (Ital Lucca S.A.), no se trata de datos relativos a su personalidad jurídica que sean merecedores de una protección especial.

Que, siendo así, la información de que se trata no se encuentra alcanzada por las previsiones de la Ley N° 25.326 de Protección de Datos Personales y, por ende, no resulta aplicable al caso el supuesto previsto en el artículo 8°, inciso i), de la Ley N° 27.275 que excepciona el deber de brindar información de carácter público.

Que no se deja de considerar que, incluso en la hipótesis contraria, se trata de información que los particulares entregaron al organismo público encargado de fiscalizar las transacciones comerciales internacionales, lo que conlleva la expectativa de aquellos de que tales datos estarían sujetos al régimen de publicidad de la gestión estatal y por fuera del régimen de protección de datos personales (conf. reglamentación contenida en el artículo 8°, inciso i, del Decreto N° 206/17); máxime cuando el propio organismo reconoció que los datos eran publicados abiertamente hace un año atrás.

Que, en suma de todo lo expuesto, toda vez que la denegatoria de la AFIP al pedido de acceso a información pública no se ajustó a las exigencias de la Ley N° 27.275, corresponde entonces intimar a dicho organismo a entregar la información que le fuera solicitada por el requirente.

Que por último es preciso recordar que el artículo 13 de la Ley N° 27.275 establece en relación con la respuesta de los sujetos obligados que “*la falta de fundamentación determinará la nulidad del acto denegatorio y obligará a la entrega de la información requerida*”; de lo que necesariamente se sigue que esta Agencia carece de facultades para expedirse sobre cuestiones o excepciones que no hubieran sido invocadas por los sujetos requeridos.

Que, en ese entendimiento, lo aquí decidido no implica en modo alguno concluir en relación con el carácter público o reservado que pudiera tener en general la información relacionada con el comercio internacional de mercaderías, en la medida que aquí no se ha hecho más que juzgar improcedente la denegatoria dada por el organismo en el caso concreto fundada específicamente en la resguardo del secreto estadístico y en la protección de datos personales.

Que en orden a la invocación de la posible afectación de datos personales y en cumplimiento de la Resolución AAIP 5-E/2018, se ha dado intervención a la DIRECCIÓN NACIONAL DE DATOS PERSONALES, la cual se expidió en forma favorable al reclamo.

Que la DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS de la SUBSECRETARÍA DE COORDINACIÓN ADMINISTRATIVA de la JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS ha tomado la intervención que le compete.

Que la presente se dicta en uso de las facultades conferidas por el artículo 17 de la Ley N° 27.275.

Por ello,

**EL DIRECTOR DE LA AGENCIA DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA
RESUELVE:**

ARTÍCULO 1°.- Hacer lugar al reclamo interpuesto por el señor Pablo A. Palazzi contra la ADMINISTRACION FEDERAL DE INGRESOS PÚBLICOS, en lo que refiere a la solicitud de información pública efectuada el 8 de junio de 2018.

ARTÍCULO 2°.- Intímese a la ADMINISTRACION FEDERAL DE INGRESOS PÚBLICOS para que en el plazo de diez (10) días hábiles ponga a disposición de la interesada la información oportunamente solicitada de conformidad con lo dispuesto en el artículo 17, inciso b) de la Ley N° 27.275.

ARTÍCULO 3°.- Notifíquese a esta AGENCIA DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA el cumplimiento de lo resuelto en el artículo 2°.

ARTÍCULO 4°.- Comuníquese, y oportunamente, archívese.