



República Argentina - Poder Ejecutivo Nacional
Las Malvinas son argentinas

Resolución

Número:

Referencia: EX-2022-52211687-APN-DNAIP#AAIP_Resolución

VISTO el Expediente EX-2022-52211687-APN-DNAIP#AAIP del Registro de la AGENCIA DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA, la Ley N° 27.275, el Decreto Nro. 110 del 10 de marzo de 2022, y la Resolución AAIP Nros. 4 del 2 de febrero de 2018, y

CONSIDERANDO:

Que por las actuaciones citadas en el Visto tramita un reclamo interpuesto por ASOCIACION CIVIL POR LA IGUALDAD Y LA JUSTICIA (en adelante, ACIJ) dirigido a GOOGLE ARGENTINA SRL (en adelante, GOOGLE) por presunto incumplimiento a lo previsto en la Ley N° 27.275 de Acceso a la Información Pública.

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 (AAIP) como ente autárquico con autonomía funcional en el ámbito de la JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS - 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 19 de abril de 2022 ACIJ presentó ante GOOGLE una solicitud de acceso a la información pública en los siguientes términos: “(...) informe si durante el período abarcado entre los años 2018 y 2021 inclusive ha recibido recursos públicos provenientes de cualquier organismo del Estado Nacional -incluyendo sus organismos autárquicos o descentralizados-, para la gestión comercial de pauta oficial para la promoción de campañas publicitarias de cualquier tipo en medios digitales. En caso afirmativo, requerimos que detalle el listado de campañas que han sido gestionadas en tal período, especificando para cada una de ellas: a) Su temática, contenido y/o la individualización de las piezas publicitarias utilizadas (según posea dicha información); b) Su fecha de inicio y de finalización; c) El monto recibido en cada caso (incluyendo los impuestos); d) El público objetivo identificado”, presentada por mesa de entradas según consta en RE-2022-91671491-APN-

DNAIP#AAIP.

Que ante a la falta de respuesta por parte de GOOGLE, el 23 de mayo de 2022 ACIJ presentó ante esta AAIP un reclamo en los términos del artículo 15 de la Ley N° 27.275, que tramitó por EX-2022-51280535- -APN-DNAIP#AAIP.

Que el 1 de septiembre de 2022, se puso en conocimiento a GOOGLE del reclamo, en cumplimiento de la Resolución AAIP 4-E/2018 mediante la nota N° NO-2022-54735055-APN-AAIP, solicitándole que en el plazo de cinco días remitiera copias de las actuaciones relacionadas y brindara toda otra documentación y/o información que considerase pertinente para la resolución del caso.

Que el 8 de junio de 2022, GOOGLE brindó una primera respuesta, que consta en IF-2022-67521879-APN-DNAIP#AAIP, indicando que “(...) *Google Argentina S.R.L. ha celebrado contratos con distintas dependencias del Estado Nacional por la venta de espacio publicitario (servicio Ads, <https://ads.google.com>)*” y que se encontraba “(...) *recabando toda la información solicitada, la que será suministrada a la mayor brevedad posible*”.

Que posteriormente, el 4 de julio de 2022 GOOGLE amplió su respuesta original, la cual consta en IF-2022-67519718-APN-DNAIP#AAIP, indicando que “(...) *se han detectado campañas publicitarias contratadas por TELAM, Improtur e YPF (sociedad anónima con participación estatal mayoritaria) cuyo detalle se adjunta al presente*”.

Que asimismo, resaltó que “(...) *el sistema de publicidad de Google no permite realizar una búsqueda sobre “pauta oficial” en general, sino que dicha información sólo se puede obtener si se indica el organismo o la participación pública que contrató publicidad*” e indicó que “(...) *a fin de poder aportar la información requerida, se deberá brindar a mi mandante dicha información*”

Que en función de la respuesta brindada ante el reclamo por silencio, tales actuaciones fueron archivadas siguiendo el Criterio N° 3 de la Resolución AAIP N° 48, según el cual procederá el archivo de todo reclamo cuando “*a- El reclamo hubiese sido iniciado por silencio del Sujeto Obligado y el organismo brinde una respuesta al solicitante a partir de la intervención de la Agencia.*”.

Que posteriormente, el 31 de agosto de 2022 ACIJ presentó un nuevo reclamo por el presunto incumplimiento de las disposiciones de la Ley N.º 27.275, que dio origen a las presentes actuaciones.

Que en su reclamo, ACIJ afirmó que el 7 de julio de 2022 había enviado un correo electrónico a GOOGLE, el cual consta en IF-2022-102722738-APN-DNAIP#AAIP, refiriéndose a lo planteado por la empresa respecto a la identificación de los anunciantes y proporcionándole un listado de 33 organismos y empresas que contrataron servicios de publicidad en línea en el período 2018-2021, pero que pese a ello no habría obtenido respuesta.

Que en cumplimiento de la Resolución AAIP 4-E/2018, el 1 de septiembre de 2022 se puso en conocimiento a GOOGLE del nuevo reclamo mediante la nota N° NO-2022-91979557-APN-DPIP#AAIP, solicitándole que en el plazo de cinco días remitiera copias de las actuaciones relacionadas y brindara toda otra documentación y/o información que considerase pertinente para la resolución del caso.

Que en respuesta a dicha requisitoria, el 9 de septiembre de 2022 fue recibido un correo electrónico de GOOGLE, el cual consta por IF-2022-95405030-APN-DNAIP#AAIP, rechazando “(...) *la interpretación extensiva que realiza ACIJ acerca del carácter de Google como sujeto obligado en los términos de la LAIP, mucho menos con*

el excesivo alcance pretendido (informar contenidos, público objetivo, etc.), que excede notoriamente el propósito de contralor del destino de fondos públicos esgrimidos por ACIJ

Que en tal oportunidad, GOOGLE adujo que “(...) de hacer lugar a lo requerido se verían afectados secretos comerciales e industriales de mi mandante, e intereses legítimos de terceros contratantes (art. 8, inc. C y d LAIP)”; así como también agregó que la tarea implicaría un “(...) alto costo en recursos humanos y técnicos, pues, como se hizo saber oportunamente, los sistemas de Google no están diseñados para brindar esta clase de reportes”.

Que finalmente, consideró que “(...) la información pretendida deberá requerirse exclusivamente a las entidades y organismos públicos correspondientes”.

Que le corresponde entonces a esta AAIP el análisis de lo actuado y la resolución del presente reclamo.

Que la Dirección Nacional de Acceso a la Información Pública tomó intervención a través del correspondiente Informe Técnico.

Que en primer lugar corresponde analizar si GOOGLE es un sujeto obligado según las disposiciones de la Ley N.º 27.275, a partir de la prestación de servicios de publicidad oficial.

Que a tal efecto, el análisis deberá realizar una lectura armónica del artículo 7 de la Ley 27.275 que menciona una amplia nómina de sujetos obligados en relación con el interés público que entraña la especial temática sobre la cual versa el presente pedido.

Que la Ley N.º 27.275 determina su ámbito de aplicación al establecer, en su Artículo 7º, cuáles son los sujetos obligados a brindar información pública, incluyendo no solo a la Administración Pública Nacional, el Poder Legislativo y el Poder Judicial, entre otros; sino que también abarca a entidades no estatales tales como empresas y sociedades, ya sea en función de su particular vínculo con el Estado, del especial interés que revisten las actividades que desarrollan o por recibir fondos públicos.

Que en lo que respecta al primer punto, es de destacar que el inciso i) del Artículo 7º establece que son sujetos obligados los “*Concesionarios, permisionarios y licenciarios de servicios públicos o concesionarios permisionarios de uso del dominio público, en la medida en que cumplan servicios públicos y en todo aquello que corresponda al ejercicio de la función administrativa delegada; y contratistas, prestadores y prestatarios bajo cualquier otra forma o modalidad contractual*”.

Que en tal sentido, cabe recordar lo dicho por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) en cuanto a que el derecho de acceso a la información pública “(...) también vincula a quienes cumplen funciones públicas, presten servicios públicos o ejecuten, en nombre del Estado, recursos públicos.” (CIDH. El derecho de Acceso a la Información en el marco jurídico interamericano. 2010. Párr. 19)

Que no obstante lo dicho hasta este punto, no puede determinarse la calidad de sujeto obligado de GOOGLE sin antes analizar las actividades desempeñadas por la empresa en relación con la temática sobre la que versa la solicitud de información pública.

Que el Artículo 1º de la Resolución 247-E/2016 de la SECRETARÍA DE COMUNICACIÓN PÚBLICA define la publicidad oficial como “(...) toda forma de comunicación, anuncio o campaña institucional, de carácter oneroso, gratuito o cedido por imperio legal, efectuada a través de cualquier medio de comunicación, por los

organismos enumerados en el artículo 8° de la ley 24.156, el Banco de la Nación Argentina y sus empresas vinculadas, para difundir acciones o informaciones de interés público”.

Que en los términos de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, la publicidad oficial es una herramienta sumamente valiosa para garantizar el acceso al disfrute de los derechos humanos, ya que tiene el objetivo de informar a la población sobre los servicios, programas y políticas públicas que desarrolla el Estado, lo cual está estrechamente relacionado con el derecho de acceder a la información pública en su faz de transparencia proactiva. (CIDH. Principios sobre regulación de la publicidad oficial. 2011. párrs. 42,43; CIDH, Informe Anual de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, Capítulo IV: El Derecho a la Información Pública. 2009. párr. 32)

Que previo a la sanción de la Ley N° 27.275, la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN) ya se había pronunciado sobre las obligaciones de brindar información pública por parte de sujetos no estatales, en un primer caso basándose en las “(...) *especiales características y los importantes y trascendentes intereses públicos involucrados*” (CSJN, Asociación Derechos Civiles c PAMI); y en el segundo, por tratarse de una empresa que funcionaba bajo la jurisdicción y el control del Estado (CSJN, Giustiniani, Rubén Héctor c/ Y.P.F. S.A).

Que puntualmente, en el caso Asociación Derechos Civiles c PAMI, la CSJN decidió a favor de la obligación de brindar información sobre publicidad oficial, en el entendimiento de que “(...) *la negativa a ello constituye un acto arbitrario e ilegítimo en el marco de los principios de una sociedad democrática e implica una acción que recorta en forma severa derechos que son reservados a cualquier ciudadano, en tanto se trate de datos de indudable interés público...*”.

Que en el marco de la tramitación del presente reclamo, en primer término GOOGLE respondió como sujeto obligado por la Ley 27.275 e informó haber “(...) *celebrado contratos con dependencias del Estado Nacional por la venta de espacio publicitario*” y, al menos, identificó como clientes a TELAM, INPROTUR e YPF.

Que en lo que hace al objeto de las presentes actuaciones, ACIJ solicitó el listado de campañas de publicidad oficial llevadas a cabo por la empresa entre los años 2018 y 2021, solicitando se especifique “(...) *a) Su temática, contenido y/o la individualización de las piezas publicitarias utilizadas (según posea dicha información); b) Su fecha de inicio y de finalización; c) El monto recibido en cada caso (incluyendo los impuestos); d) El público objetivo identificado*”.

Que en esa tónica, el Artículo 6° de la Resolución 247-E/2016 de la SECRETARÍA DE COMUNICACIÓN PÚBLICA establece que, al momento de planificar la asignación de la publicidad oficial, deben especificarse “*a) El objetivo, descripción y fundamento que justifique la campaña (...) c) Destinatarios de los mensajes (...) f) Oportunidad y período de ejecución en cada caso*”, entre otros.

Que al respecto, la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la CIDH consideró que “*Toda la información relativa a la cuestión de la publicidad oficial debe ser pública*”, en particular, “(...) *todos los datos que respondan al cuánto, al qué, al cómo y al por qué se realizó cualquier aviso o campaña estatal*” (CIDH. Principios sobre regulación de la publicidad oficial. 2011. Párr. 69, 71).

Que en un primer momento, GOOGLE había indicado que la información solicitada sería puesta a disposición previa indicación de cuáles eran los organismos y empresas por los que se consultaba, afirmando que los sistemas utilizados por la empresa no permitirían realizar la búsqueda bajo el concepto de “pauta oficial”.

Que sin embargo, luego de serle proporcionado el listado con los organismos y empresas estatales, GOOGLE

alegó que la información solicitada se encontraba encuadrada bajo los supuestos de los incisos c) y d) del Artículo 8° de la Ley N° 27.275.

Que cabe recordar que la excepción del inciso c) de la Ley de Acceso a la Información Pública refiera a aquella información que implique *“Secretos industriales, comerciales, financieros, científicos, técnicos o tecnológicos cuya revelación pudiera perjudicar el nivel de competitividad o lesionar los intereses del sujeto obligado”*.

Que el Poder Ejecutivo, mediante el Decreto 206/2017, reglamentó dicho supuesto y precisó que *“Se entenderá como información cuya revelación pudiera perjudicar el nivel de competitividad o lesionar los intereses del sujeto obligado, aquella que: 1) Sea secreta, en el sentido de que no sea, en todo o en las partes que la componen, generalmente conocida ni fácilmente accesible para personas introducidas en los círculos en que normalmente se utiliza el tipo de información en cuestión; y 2) Tenga un valor comercial por ser secreta; y 3) Haya sido objeto de medidas razonables, en las circunstancias, para mantenerla secreta, tomadas por el sujeto obligado que legítimamente la controla”*.

Que por otra parte, el inciso d) del artículo 8° de la Ley N° 27.275 refiere a aquella *“Información que comprometa los derechos o intereses legítimos de un tercero obtenida en carácter confidencial”*.

Que cabe destacar que GOOGLE, más allá de mencionar las excepciones anteriormente citadas, no brindó fundamento alguno por los cuales la divulgación de la información solicitada por ACIJ revelaría secretos comerciales e industriales que lesionarían su nivel de competitividad o que, habiendo obtenido la información bajo promesa de confidencialidad, lesionaría derechos de un tercero.

Que en ese sentido, es un criterio sostenido por la CSJN el hecho de que *“(…) los sujetos obligados solo pueden rechazar un requerimiento de información si exponen, describen y demuestran de manera detallada los elementos y las razones por las cuales su entrega resulta susceptible de ocasionar un daño al fin legítimamente protegido. De esta forma, se evita que por vía de genéricas e imprecisas afirmaciones, pueda afectarse el ejercicio del derecho y se obstaculice la divulgación de información de interés público”* (CSJN, Giustiniani c Y.P.F. S.A., cons. 26; CSJN, Savoia c Estado Nacional, cons. 10).

Que asimismo, cobra relevancia lo sostenido por la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la CIDH en tanto resaltó que *“Las entidades privadas deben tener en cuenta que al participar de la contratación de publicidad oficial, cierta información estrictamente relacionada con el proceso de contratación que, de otra manera podría ser considerada privada, adquiere carácter público”* (CIDH. Principios sobre regulación de la publicidad oficial. 2011. Párr. 69).

Que en ese sentido se destacan los “Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos” del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, puntualmente el Principio Rector 11 que establece que *“Las empresas deben respetar los derechos humanos. Eso significa que deben abstenerse de infringir los derechos humanos de terceros y hacer frente a las consecuencias negativas sobre los derechos humanos en las que tengan alguna participación.”* (Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas, Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos: Puesta en práctica del marco de las Naciones Unidas para “proteger, respetar y remediar”. Pág. 15)

Que en consonancia con estos principios rectores, existe una exigencia de debida diligencia por parte de las empresas a la hora de llevar a cabo sus actividades en un marco de respeto por los Derechos Humanos.

Que por lo tanto, al tratarse de una mención genérica a los incisos c) y d) artículo 8° de la Ley N° 27.275, este

órgano rector no cuenta con los elementos necesarios que le permitan merituar su aplicabilidad al caso concreto, por lo que, en seguimiento de la doctrina sostenida por el máximo tribunal de la Nación en el ya citado caso *Giustiniani c Y.P.F. S.A.*, no corresponde considerar aplicables las excepciones esgrimidas por la empresa.

Que asimismo, prima facie no serían aplicables los supuestos alegados por la empresa, cuando fueron otros sujetos obligados por la Ley N° 27.275 quienes contrataron los servicios de publicidad oficial y no podría eludirse su aplicación basándose únicamente en la celebración de un acuerdo comercial.

Que por otro lado, GOOGLE alegó que brindar la información solicitada implicaría un “*alto costo en recursos humanos y técnicos*”, ya que no contaría con sistemas diseñados a tal fin.

Que en el caso de una empresa privada que revista la calidad de sujeto obligado por la Ley N° 27.275, resulta necesario que exprese las circunstancias particulares que serían relevantes para el órgano rector al momento de evaluar el cumplimiento de sus obligaciones, ya que en ocasiones el tratamiento de las solicitudes de acceso a la información pública podría resultar efectivamente una carga excesiva para la empresa, en función de que sus capacidades pueden no ser las mismas que las de una empresa estatal u organismo público.

Que sin embargo, de lo indicado por la empresa no se advierten argumentos suficientes que justifiquen un impedimento cierto para brindar la información, toda vez que la falta de sistemas informatizados que arrojen lo solicitado no implica que la información no pueda obtenerse por otros medios, ni la excesiva onerosidad de la producción de esa información.

Que además, no puede perderse de vista que ACIJ puso a disposición un listado de aquellos sujetos que celebraron contratos de publicidad oficial con la empresa, luego de que GOOGLE hubiera requerido que se facilitase esa información para dar cumplimiento con la solicitud.

Que el hecho de que GOOGLE se desempeñe como contratista de servicios de publicidad oficial siendo ésta una actividad que reviste un claro interés público y por la cual recibe fondos del Estado, implica necesariamente obligaciones de transparencia para la empresa que se desprenden de su calidad de sujeto obligado en los términos del Artículo 7° inciso j) de la Ley N° 27.275.

Que entonces, ante la respuesta incompleta a la solicitud realizada por ASOCIACIÓN CIVIL POR LA IGUALDAD Y LA JUSTICIA, se debe intimar al sujeto obligado a entregar la información que le fuera oportunamente requerida.

Que en consecuencia corresponde hacer lugar al reclamo dirigido a GOOGLE ARGENTINA SRL y ordenar la entrega de todos los puntos de la información solicitada.

Que la Coordinación de Asuntos Jurídicos de la AGENCIA DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA tomó la intervención que le compete.

Que la presente se dicta en uso de las facultades conferidas por el artículo 24 de la Ley N° 27.275.

Por ello,

LA DIRECTORA DE LA AGENCIA DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

RESUELVE:

ARTÍCULO 1º.- Hágase lugar al reclamo interpuesto por ASOCIACIÓN CIVIL POR LA IGUALDAD Y LA JUSTICIA dirigido al GOOGLE ARGENTINA SRL.

ARTÍCULO 2º.- Intímase al GOOGLE ARGENTINA SRL 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 3º.- Hágase saber al GOOGLE ARGENTINA SRL que deberá notificar a esta AGENCIA DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA el cumplimiento de lo resuelto en el artículo 2º.

ARTÍCULO 4º.- Comuníquese, regístrese, oportunamente, archívese.