



Poder Judicial de la Nación

JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO  
FEDERAL 12

108/2022

BUSANICHE, MARIA BEATRIZ Y OTROS c/ INSTITUTO NACIONAL DE  
ESTADISTICAS Y CENSOS (INDEC) s/HABEAS DATA

Buenos Aires, de abril de 2022. CC

VISTOS estos autos de los que resulta que,

I. La Sra. **María Beatriz BUSANICHE** por derecho propio y en su carácter de presidenta de la organización **Fundación Vía Libre (F.V.L.)** y el **Observatorio de Derecho Informático Argentino (O.D.I.A.)** [interponen la presente demanda de habeas data colectivo](#) contra el **INDEC – Ministerio de economía de la Nación** a fin que se ordene a la demanda abstenerse de requerir y registrar en cualquier formato, tanto físico como digital, el **Documento Nacional de Identidad de los encuestados en el Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas – Ronda 2020**, dispuesto mediante el decreto nro. 726/2020.

Peticionan como **medida cautelar que se suspenda el Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas – Ronda 2020 (“Censo”)** dispuesto mediante el dcto. 726/2020, o bien, se ordene que aquél se realice sin la solicitud ni el registro del D.N.I., tanto en la modalidad digital como en la presencial.

Refieren que, de acuerdo a las disposiciones contenidas en la ley 17.622 -que creó el INDEC-, su decreto reglamentario nro. 3110/70 y el dcto. 726/2020, se fijó la fecha de realización del Censo a efectuarse en dos etapas; la primera de manera digital, a partir del 16 de marzo y hasta el 18 de mayo de 2022, para la cual habilitará un programa informático denominado E-CENSO que permite completar las preguntas y, al finalizar, brinda un código que deberá ser entregado al censista, en la segunda etapa, el día del recorrido presencial -18/05/2022-..

Señalan que en la Gacetilla de Prensa del INDEC se informa que se constituyó el Comité Operativo Censal, en cuya presentación inaugural, el director del organismo, presentó la metodología de trabajo y efectuó detalles de su diseño, y reproduce los dichos que considera relevantes.



Indican que, posteriormente, el Ministerio de Economía dictó la Resolución nro. 550/2021 (RESOL-2021-550-APN-MEC), mediante la cual se aprobó el llamado a Licitación Pública de Etapa Única Nacional N° 27-0001-LPU21, sin modalidad, con el objeto de contratar la provisión de productos y servicios de impresión de cuestionarios censales; kits para censistas; captura, identificación de marcas y caracteres alfanuméricos; y entrega de bases de datos para ser procesadas por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC), organismo desconcentrado en el ámbito del Ministerio de Economía, para el “Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas de la República Argentina Ronda 2020” y el “Censo Experimental del Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas de la República Argentina Ronda 2020”; aprobándose el Pliego de Bases y Condiciones Particulares PLIEG-2021-80464040-APN-DPYS#INDEC y el Pliego de Especificaciones Técnicas (IF-2021-79924044-APN-DNESYP#INDEC); proceso aprobado por Decisión Administrativa nro. DECAD-2021-1256-APN-JGM siendo adjudicada a la firma Kollor Press Impresora de Publicaciones y Ediciones S.A..

Agregan que, como surge de la página oficial del INDEC, finalizó la etapa experimental del censo, en la cual participaron más de 3.000 viviendas mediante el uso de la plataforma E-CENSO.

Dicen que en ese contexto, el Observatorio de Derecho Informático Argentino envió un pedido de acceso a la información pública realizando una serie de preguntas y solicitudes que detalla en torno a la inclusión del D.N.I. como dato en la cédula censal tanto física como digital, y menciona la sucesión de respuestas brindadas por el INDEC y peticiones formuladas por su parte en el ámbito ens ede administrativa.

Manifiestan que la preocupante inconsistencia del actuar del órgano censal frente a sus peticiones, supone una situación de riesgo e indeterminación por entero contrarios a los principios del derecho y ley vigentes; pues por un lado los sistemas de publicación oficial de las normas afirman un hecho de la Administración, y por el otro, cuentan con documentos emitidos en el marco del procedimiento previsto por la ley 27.275, los cuales tienen carácter de declaración jurada, que lo niegan.

Sostienen que la inclusión del DNI en la ficha censal fue efectuada en franca contradicción con las disposiciones legales y genera graves afectaciones de los derechos a la intimidad, privacidad y





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO  
FEDERAL 12

autodeterminación en materia de datos personales, consagrados en los arts. 17, 18, 19, 43 y 75, inc. 22 de la Constitución Nacional y en la ley 25.326; al solicitarse datos referidos a la identidad étnica o racial, a la salud y a la vida sexual, todos ellos catalogados como datos sensibles por el art. 2º de la ley de protección de datos personales. Reitera que la vinculación del D.N.I. resulta contraria a la ley; a lo que suma la falta de consentimiento por los ciudadanos para ello, y la vulneración del principio de anonimidad preponderante en materia censal en tanto permite individualizar a los censados.

Invocan la creación de un riesgo desproporcionado a las finalidades estadísticas dado por la utilización del D.N.I. para la generación de una base de datos personales, y para acceder a otros registros de la Administración Pública Nacional. Denuncia además el riesgo derivado de seguridad informática por el hecho que la empresa adjudicataria contará con todas las cédulas censales en formato físico, con los números de D.N.I. de las personas junto a sus datos sensibles y posteriormente, con toda la información digitalizada.

Expresan que una vez que la información se encuentre en la base de datos del INDEC, es susceptible de sufrir cualquier tipo de ataque informático, riesgo que es de carácter constante y perdura en el tiempo mientras se mantenga la base de datos; y que acontecido un incidente de seguridad informática por filtración de información, no es posible reparar el daño.

Fundan en derecho, cita jurisprudencia y doctrina afín a sus postulados, ofrece prueba y formula reserva del caso federal.

II. Se presenta el **Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC)**, por apoderada, y contesta el informe del art. 4º de la ley 26.854 y [adjunta documental](#).

De modo preliminar advierte la ausencia de caso, dado que en el cuestionario censal definitivo no se encuentra incorporada pregunta alguna relativa al D.N.I. y el acceso a la modalidad digital a través de la aplicación e-CENSO, es optativa y voluntaria, subrayando que no es obligatoria.

Explica que en la versión digital (e-CENSO), el D.N.I. sólo será para poder acceder al sistema y validar el ingreso a dicho espacio, a efectos de posibilitar que quien responda voluntariamente las preguntas



del formulario por esa vía, se encuentre habilitado a brindar la información estadística a relevarse.

Dice que se trata de una metodología de validación informática que se compone del acceso mediante el número de D.N.I., así como el mes y el año de nacimiento de la persona encargada de la declaración. Esta validación se solicitará por única vez antes del ingreso al cuestionario censal digital, sin que el número sea almacenado ni registrado en base de datos alguna. Luego de ello, expresa que -siempre y cuando el ciudadano haya optado voluntariamente por realizar el censo por esa vía-, la aplicación otorgará un código que deberá entregarse al censista el día del operativo presencial que se realizará el día 18 de mayo de 2022.

Destaca que, una vez ingresado el DNI, el número es descartado completamente, sin ser guardado o almacenado en ninguna base de datos o registro de ningún tipo. Tampoco será almacenado de forma indirecta, ni menos aún, vinculado o relacionado de ninguna forma a la información que responda la persona censada en el operativo censal.

Sugiere que, así, la falta de agravio actual, concreto y real de la parte actora -quien funda su pretensión en meras manifestaciones hipotéticas y sin acreditación alguna- conduce necesariamente a que no se presente en la especie uno de los requisitos indispensables para el ejercicio del control por parte del Poder Judicial sobre el actuar de los restantes Poderes del Estado, siendo éste: que se efectúe en el marco de un caso; esto es, con relación a una situación actual, concreta y particularizada.

Se expresa sobre la normativa que regula el funcionamiento del INDEC, las peticiones y reclamos sustanciados con la parte actora previa a la demanda, y la celebración del Censo Ronda 2020. Intenta rebatir los argumentos de los accionantes.

Propone la estricta apreciación de las circunstancias del caso, toda vez que a los requisitos normalmente requeridos para la admisión de una medida cautelar contra el Estado Nacional, se debe agregar la consideración ineludible del interés público, que se traduce en la dificultad de llevar a cabo una actividad primaria del Estado, consistente en la satisfacción de las necesidades públicas, tales como el cumplimiento de todas las actividades estadísticas oficiales que se





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO  
FEDERAL 12

realizan en el territorio de la Nación, incluyendo la realización del CENSO, declarado de interés nacional.

Opone la inexistencia de las condiciones de admisibilidad y procedencia para el dictado de la medida cautelar solicitada.

Cita jurisprudencia y doctrina para robustecer sus argumentos, ofrece prueba y formula reserva del caso federal.

III. En fecha [22/03/2022](#) la parte actora contesta el traslado del informe producido por el INDEC y con el dictamen del Sr. Fiscal Federal, se llaman autos a resolver.

IV. Ahora bien, conviene señalar que cuando la medida cautelar se intenta contra un acto de la Administración Pública es menester que se acredite *prima facie*, la manifiesta arbitrariedad del acto atacado, dado el rigor con que debe apreciarse la concurrencia de los dos supuestos que la tornan admisible. Y ello es así, toda vez que sus actos gozan de presunción de legitimidad y tienen fuerza ejecutoria, razón por la cual, en principio, los recursos y acciones mediante las que se discute su validez no suspenden su ejecución (conf. Sala II del Fuero, in re: “Tarditti, Fernando Daniel c/ E.N. - ENACOM s/ Amparo ley 16986”, del 07/08/2018, y sus citas).

Por otra parte, valga recordar que además del fundamento que surgiría del artículo 12 de la Ley 19.549, la admisibilidad de toda medida cautelar en el ámbito judicial está subordinada a la concurrencia de dos requisitos esenciales, que son la verosimilitud del derecho invocado y el peligro en la demora, al que debe sumarse un tercero, establecido en el art. 199 del CPCCN de modo genérico para toda clase de medida cautelar, cual es, la contracautela.

Además, más allá de la necesaria presencia de los presupuestos establecidos por el Código de rito, debe sumarse, en lo pertinente al caso, las exigencias de la Ley 26.854 (especialmente lo estipulado en su art. 13), y recordarse que las medidas cautelares suponen un remedio procesal que de ordinario debe aplicarse con criterio restrictivo y que para su procedencia no sólo es necesaria la existencia de verosimilitud en el derecho y el peligro en la demora, sino que además debe ponderarse si existe una función de medio a fin con la pretensión de fondo de la parte que la solicita.



Desde tal óptica, no procede dictar a título precautorio decisiones cuyo objeto excede lo previsto por el art. 230 del CPCCN, cuya finalidad es meramente conservativa y tiende a asegurar la eficacia final de la sentencia, más no convertirse en la sentencia misma.

Asimismo, los recaudos de admisibilidad de tales medidas deben ser ponderados con suma prudencia cuando la cautela modifica el estado de hecho o derecho vigente al momento de su dictado, pues conlleva un anticipo de la jurisdicción favorable en cuanto al pronunciamiento definitivo de la demanda.

V. Ahora bien, cabe recordar que mediante la presentación de la presente acción la parte actora pretende que se ordene al INDEC abstenerse de requerir y registrar en cualquier formato, tanto físico como digital, el Documento Nacional de Identidad de las personas encuestadas en el Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas-Ronda 2020.

Ello, toda vez que –según plantea la parte accionante- la operatoria censal vulneraría los derechos a la intimidad, privacidad y autodeterminación en materia de datos personales que se verían afectados y que fueran consagrados en la ley 25.326, el Convenio N° 108 “Para la protección de las Personas con Respecto al Tratamiento Automatizado de datos de Carácter Personal”, arts. 19, 33, 43 y 75 inc. 22 de la Constitución Nacional y 12 de la Declaración Universal de los derechos Humanos y 17 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

Y, por su parte, requiere que **-con carácter cautelar- se ordene la suspensión del censo dispuesto mediante el decreto 726/2020 o bien, su realización sin la solicitud ni el registro del Documento Nacional de Identidad de las personas censadas, en ambas modalidades (presencial y digital).**

En tal contexto, tal como lo destaca el Sr. Fiscal en su dictamen, la medida innovativa requerida, tiende a alterar el estado de hecho o de derecho existentes, lo cual exige para quienes ejercen la Magistratura mayor prudencia en la apreciación de los recaudos para su admisión.

VI. Cabe en primer término recordar que mediante **la Ley 17.622 (B.O. 31/01/1968)** -que creó el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos- se dispuso que las actividades estadísticas oficiales y la





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO  
FEDERAL 12

realización de los censos que se efectúen en el territorio nacional se regirán por sus disposiciones (art. 1º).

En dicho marco normativo se estableció que: \* Las **informaciones** que se suministren a los organismos que integran el Sistema Estadístico Nacional **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 datos de registro: **nombre y apellido, o razón social, domicilio y rama de actividad** (art. 10). \* Todos los organismos y reparticiones nacionales, provinciales y municipales, las personas de existencia visible o ideal, públicas o privadas con asiento en el país, están obligados a suministrar a los organismos que integren el Sistema Estadístico Nacional los datos e informaciones de interés estadístico que éstos soliciten (art. 11). \* Todas las personas que por razón de sus cargos o funciones, tomen conocimiento de datos estadísticos o censales, están obligados a guardar sobre ellos **absoluta reserva** (art. 13).

Ahora bien, mediante el **decreto 726/2020 (B.O. 7/09/2020)** el Presidente de la Nación Argentina dispuso la realización del **Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas Ronda 2020** en todo el territorio nacional, y lo declaró de “interés nacional” (art. 1º).

Por su parte, determinó que “El diseño metodológico, la planificación, la organización, la implementación, la supervisión y la evaluación de todas las etapas del operativo censal..”, estará a cargo del Instituto Nacional de Estadísticas y censos (INDEC) -art. 7º-.

En los considerandos del decreto se destacó que “... el censo reviste máxima importancia, debido a que las decisiones, planes de gobierno y políticas del Estado deben basarse en un conocimiento preciso de la población, hogares y viviendas en términos de cantidad y distribución territorial, sus características demográficas, educacionales y habitacionales, entre otras”. Agregó que el Censo Nacional “...está compuesto por el conjunto de actividades pre-censales, censales y post-censales” y, que “...es indispensable prever la planificación de cada una de las etapas y actividades que componen el censo con el fin de lograr



que la información estadística derivada de este sea fehaciente y que los datos sean relevados, procesados y publicados en tiempo oportuno”.

Asimismo, se recordó que “...la magnitud del operativo censal y la importancia de los datos que se allí se obtengan requiere la realización de pruebas experimentales previas orientadas a evaluar alternativas con base en los avances internacionales en materia de metodología, organización, tecnología y demás recursos aplicados al censo”.

Por su parte, en lo que aquí interesa, estableció –entre otras-: \* Las personas afectadas a la realización de tareas pre-censales, censales y post-censales tendrán las responsabilidades especiales de la ley 17.622, debiendo resguardar el **Secreto Estadístico** (art. 16). \* **Todas las personas que habitan el país quedan obligadas** a responder la **totalidad de las preguntas incluidas en el Censo Nacional** y quienes no suministren en término, falseen u omitan la información solicitada incurrirán en infracción y serán pasibles de **multa** en los términos del art. 15 de la ley 17.622 (art. 17). \* La información que se obtenga del Censo Nacional será **exclusivamente utilizada** a los fines enunciados en la **ley 17.622** y **quedará amparada por el Secreto Estadístico** (art. 18).

El decreto 42/2022 (B.O. 25/01/2022) dispuso el día 18 de mayo de 2022 para la realización del Censo-Ronda 2020, “revistiendo dicha fecha calidad de Feriado Nacional” (art. 1º).

Ahora bien, tal como lo destaca el Sr. Fiscal en su dictamen, la autoridad de aplicación –mediante el informe brindado en autos- ha aclarado que en el Censo que se llevará a cabo bajo la modalidad presencial, el día 18 de mayo de 2022, el dato del Documento Nacional de Identidad no se encuentra incorporado como parte de las preguntas a formular por los censistas, mientras en la versión digital (e-Censo), el D.N.I. sólo es requerido para poder acceder al sistema y validar el ingreso, a efectos de posibilitar que quien responda voluntariamente las preguntas del formulario por esa vía optativa y no obligatoria, se encuentre habilitado a brindar la información estadística a relevarse.

Ha explicado que se trata de “una metodología de validación informática”, que se compone del acceso mediante el número de D.N.I, así como el mes y años de nacimiento, se solicitará por única vez antes del ingreso al cuestionario censal digital, sin que dicho número sea





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO  
FEDERAL 12

almacenado ni registrado en base de datos alguna. En tales condiciones, ha aclarado que la aplicación otorgará a quien declara un código que deberá entregarse al censista el día del operativo presencial.

En efecto, de la página web [www.digital.censo.gob.ar](http://www.digital.censo.gob.ar) la pantalla informa Censo Digital: “Para iniciar el censo digital es necesario generar el código único de la vivienda que le permitirá completar el cuestionario”, y al acceder para “Genera Código”, se requiere “*Ingrese el número de documento de la persona que estará encargada de completar los datos del hogar y de todos sus integrantes*”, requiriendo el número de documento nacional, el día y mes de nacimiento. Se advierte que dicha pantalla requiere que la persona acepte la opción bajo la leyenda “*Entiendo que mi documento nacional de identidad no se vinculará con la información que registraré en el Censo Digital, ni será almacenado. Autorizo que se utilice mi DNI solo para habilitarme el acceso a completar el cuestionario en nombre de todos los miembros de mi hogar*”.

A ello se agrega, que de la consulta a la página web oficial <https://www.censo.gob.ar/index.php/preguntas-frecuentes/> se observa la información aportada a las personas a censar que una de las “preguntas frecuentes” alude y explica lo relativo a la *solicitud del DNI para responder el cuestionario censal* comunicando (en similares términos a los brindados por el INDEC en el informe aquí presentado), la voluntariedad de dicha modalidad, que los datos personales sensibles requeridos son a los fines de la validación y acceso al sitio web para completar el cuestionario censal, sin quedar vinculados de forma directa ni indirecta, ni se relaciona el cuestionario de la persona respondente con el DNI solicitado; y que “(...) en términos de seguridad informática, es imposible que esta información quede expuesta (...)”.

En tal contexto fáctico, bajo las premisas *supra* referenciadas, y conforme lo advierte asimismo el [Sr. Fiscal Federal en su dictamen del 28/03/2022](#), cuyos argumentos comparto y a los que me remito, toda vez que **en el cuestionario censal definitivo no se encuentra incorporada pregunta alguna relativa al D.N.I. de la persona declarante, que dicho dato solo es requerido como metodología de validación informática para acceder al formulario digital** y que una vez ingresado el número de documento, tal dato será descartado conforme lo explica la autoridad de aplicación y así se informa



claramente a la persona que desee completar el e-Censo a través de la página web, surge con meridiana claridad que no se ha acreditado la verosimilitud del derecho invocada. Ello así, en tanto no se aprecia -en este marco limitado de estudio- que pudiera verse vulnerado, con los extremos expuestos, los derechos a la intimidad, privacidad y autodeterminación en materia de datos personales y que fueran consagrados en la ley 25.326.

Tal circunstancia que, en el caso de autos, trae aparejada la ausencia del segundo recaudo para la procedencia de una pretensión cautelar, cual es el peligro en la demora, ya que no se verifica la existencia de un perjuicio irreparable que torne ilusoria la futura sentencia.

Por otro lado, no es dable soslayar el interés público comprometido en el asunto, en virtud de la relevancia e implicancia que la actividad censal y de estadística tienen para el país, en tanto fuente de datos para el desarrollo de la investigación social, insumo básico de información para la formulación, ejecución y evaluación de las políticas sociales (población, vivienda, salud, empleo y acción social) y otras políticas públicas y de representación demográfica, cuantificación y medición de las actividades productivas y riqueza del país, entra otras.

Por lo tanto, en cuanto a la cautelar peticionada, dada la naturaleza y objeto de la presente acción, que permite una solución rápida en la especie, como así los hechos involucrados, siendo que no se ha acreditado la arbitrariedad ni la ilegalidad achacadas al INDEC en el diseño de la operativa censal en su modalidad presencial y digital -tal como lo requiere el acotado marco cognoscitivo del proceso cautelar-, ni la vulneración a derechos personalísimos alegada, considero que **la medida pretendida no resulta admisible.**

VII. En cuanto a las costas, cabe aclarar que la producción del informe previsto en el art. 4º de la ley 26.584 no implica la bilateralización del proceso, motivo por el cual no corresponde asignar a las partes la condición necesaria de vencedora o de vencida (conf. artículo 68, segundo párrafo del CPCCN y en igual sentido, cfr., Sala III del fuero, causa nº 4132/2014 *in re* "Banco Central de República Argentina s/Inc. apelación en autos "CNCA SA c EN-M ECONOMIA-SCI AFIP y otro s/ medida cautelar (autónoma)", del 13/08/15; y Sala IV, causa 22138/2014/CA1 "Telefónica de Argentina SA c/ EN - CNC s/





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO  
FEDERAL 12

Medida Cautelar(autónoma)", del 10/02/15, disidencia del Dr. Rogelio W. Vincenti; causa nº 41638/2014/CA1 *in re* "Asociación Cinematográfica de Exhibidores Independientes c/INCAA s/proceso de conocimiento", del 19/05/15 y Sala V, causa nº 32942/2009 *in re* "Incidente Nº 1 - actor: Navas Marta Laura demandado: UBA s/inc. de medida cautelar en autos "Navas Marta Laura c/ UBA s/ empleo público", del 04/04/15).

**LO QUE ASI SE RESUELVE.**

Regístrese, notifíquese y, fecho, requiérase a la demandada que en el término de siete (7) días cumplimente el informe del art. 8º de la Ley 16.986, de aplicación analógica y conforme lo peticionado por la parte actora en el escrito de inicio, a cuyo fin notifíquese –a cargo del interesado- en el IEJ denunciado al presentar el informe requerido en autos.-

