



# Censo sin DNI

**Una campaña por la protección de datos personales  
en el marco de la realización de censos en América Latina.  
Aprendizajes del caso argentino**



Fundación Vía Libre



Realizado con el apoyo del Fondo de Respuesta Rápida de Derechos Digitales Chile y Fundación Ford.



Este documento se distribuye bajo los términos de la licencia Creative Commons

Atribución – Compartir Obras Derivadas Igual Internacional

<https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/>

# Contenido

---

Introducción .....	2
Los censos en Argentina.....	3
La planificación del censo 2020-2022.....	4
Colisión con las buenas prácticas censales y protección de la privacidad .....	7
Construir confianza en el instrumento para potenciar las políticas públicas .....	10
Antecedentes internacionales.....	10
El amparo como estrategia .....	12
El habeas data en el derecho constitucional .....	12
La búsqueda de legitimación activa para litigar .....	14
Conclusiones.....	17



# Introducción

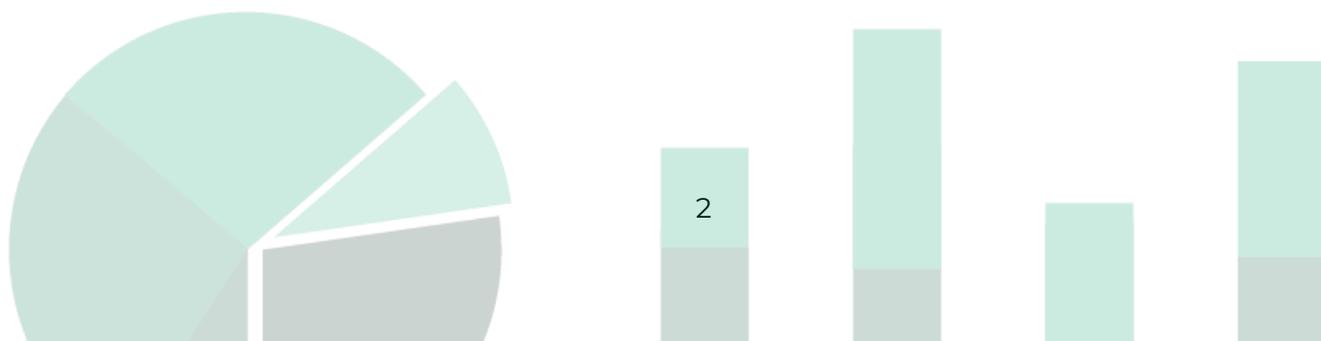
---

Argentina realiza sus operativos censales cada diez años. Según la planificación prevista, el último censo debía realizarse en el año 2020, año atípico a nivel global, caracterizado por el impacto de la pandemia de Covid 19 y las medidas de aislamiento preventivo dictadas por el Gobierno Argentino en marzo de ese año. Para esa fecha, el operativo censal ya estaba en marcha y tenía varios hitos y antecedentes cumplidos.

La pandemia obligó a reprogramar la labor censal y a realizar una serie de modificaciones que fueron implementadas finalmente en el operativo realizado en 2022. La planificación integró la realización de un censo presencial sincrónico el día 18 de mayo de ese año y en paralelo y con dos meses de margen para responder, una instancia de e-censo o censo digital en línea para la autoadministración del formulario censal por parte de las personas que así lo quisieran.

La inclusión del DNI en el marco del operativo censal supuso un debate amplio y una campaña de incidencia pública que no fue suficiente y obligó a arbitrar acciones judiciales para interponer una acción de amparo en defensa de los derechos de la ciudadanía argentina a la protección integral de sus datos personales.

Este artículo recorre el contexto y el desarrollo de esa campaña, el trabajo realizado en el ámbito judicial, los aprendizajes sobre buenas prácticas censales para Argentina y el resto de la región así como las lecciones aprendidas de la experiencia argentina a fin de ser usada como antecedente cuando se presenten situaciones similares en procesos censales en el resto de los países de América Latina.



# Los censos en Argentina

---

Argentina como el resto de los países de la región tiene una larga trayectoria en la realización de censos.

El primer censo nacional de población se realizó en 1869 y marcó el inicio de una larga tradición censal en el país. En ese año, bajo la presidencia de Domingo Faustino Sarmiento, el censo recolectó datos de más de 1.830.000 habitantes pese a que la población originaria del territorio no fue censada. Se estima que había decenas de miles de representantes de pueblos originarios que no se integraron al censo de habitantes. Ese censo integraba en su formulario una pregunta por nombre y apellido de cada residente del domicilio censado. Es decir, ese primer censo no fue anónimo.

El segundo censo fue realizado en 1895 y fue el último censo del Siglo XIX. Ese censo también fue el último que recogió nombres y apellido de las personas censadas. A partir de allí, los censos sólo recolectaron nombre de pila y dejaron de lado la identificación filiatoria de cada persona. En 1914 se realizó el primer censo del Siglo XX. Para entonces no había un orden cronológico claro sobre la realización de estos operativos que pretendían describir en su integralidad a la población habitante de Argentina.

En 1947 se realizó el cuarto censo nacional, el primero en integrar tecnologías para el procesamiento de sus datos. Este censo realizado durante la primera presidencia de Juan Domingo Perón integró además a la familia y el hogar como unidad de análisis censal.

El siguiente censo se realizó en 1960 y fue a partir de allí que se instaló la dinámica de realizar censos cada una década. En 1968 se creó el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, órgano autárquico descentralizado que tiene como misión la realización no sólo de los censos nacionales de población sino de una larga serie de estadísticas de población tal como estipula la Ley 17.622 de creación, que define como tareas la implementación de la política estadística del Estado argentino, estructurar el Sistema Estadístico Nacional, diseñar metodologías para producción estadística, organizar y dirigir operativos estadísticos y elaborar indicadores fundamentales para el seguimiento de políticas sociales y económicas, así como para disponer de información demográfica y geográfica.

El INDEC es el órgano encargado de diseñar e implementar los censos en Argentina.

Tras la creación del INDEC se realizaron censos nacionales de población en los años 1970, 1980, 1991 (postergado por la crisis económica), 2001, 2010 y finalmente en 2022.

## La planificación del censo 2020-2022

---

En 2019, en el marco de la campaña preparatoria para la realización del censo, la Fundación Vía Libre tomó conocimiento de una novedad fundamental en el censo, a partir de la edición 2020 se iba a incluir una pregunta por el Documento Nacional de Identidad y la posterior identificación de cada una de las personas censadas en el marco del operativo.

En la Argentina todo ciudadano debe poseer un Documento Nacional de Identidad (DNI). Éste incluye datos biométricos y, pese a que no es obligatorio por ley portarlo y exhibirlo permanentemente está naturalizado hacerlo. El DNI es requerido habitualmente como elemento de identificación unívoco por parte de empresas y es condición indispensable para cualquier interacción con el Estado en todo nivel.<sup>1</sup>

El uso del DNI en Argentina está no sólo naturalizado sino institucionalizado a partir de un Decreto Ley 17671 firmado por el ex dictador Juan Carlos Onganía en 1968. Ese decreto de un gobierno de facto, aún vigente en Argentina, establece el marco normativo de funcionamiento del Registro Nacional de las Personas (RENAPER).

El RENAPER se ocupa de ejecutar el mandato de la "Ley de identificación, registro y clasificación del potencial humano nacional"<sup>2</sup>. El Documento Nacional de Identidad previsto en esa norma es obligatorio, se requiere para cualquier interacción con el Estado, para trabajar legalmente en el país y para hacer transacciones privadas, como las bancarias, los trámites de salud, es el mecanismo de identificación para viajes en avión y sirve incluso para salir al exterior aunque sólo a países limítrofes de Argentina. El DNI incluye varios elementos biométricos como fotografía y huella digital del pulgar, aunque en su tramitación los habitantes de Argentina y extranjeros que tramiten el DNI deben dejar las huellas dactilares de ambas manos.

Como ya se mencionó más arriba, las objeciones a estas políticas son excepcionales, sólo organizaciones muy comprometidas con los derechos humanos y especialmente con el Derecho Humano a la privacidad han presentado alguna vez objeciones, pero esto parece una discusión estéril en una sociedad que tiene perfectamente naturalizado el trámite y uso del DNI para casi cualquier interacción pública o privada.

---

<sup>1</sup>Siri, L. (2014) "El Documento Nacional de Identidad Argentino: una "caja negra" y una política de veridicción" disponible en [https://www.vialibre.org.ar/wp-content/uploads/2015/06/Siri-Laura\\_Eldniargentino-cajanegrayveridiccion.pdf](https://www.vialibre.org.ar/wp-content/uploads/2015/06/Siri-Laura_Eldniargentino-cajanegrayveridiccion.pdf)

<sup>2</sup>Véase Decreto Ley 17671 (1968) <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/25000-29999/28130/texact.htm>

El DNI es visto en Argentina, y así se lo ha instalado desde diversos sectores políticos, como un instrumento para el ejercicio de derechos. No sólo se trata de ejercer derechos políticos a partir del DNI, sino que diversas políticas en Argentina han ubicado el DNI como un instrumento de integración y visibilización por parte del Estado. Tan es así que en los últimos años se ha incorporado la posibilidad de contar con un DNI con la opción X como identidad de género, lo que supuso para buena parte de la sociedad argentina un avance pleno en los derechos de las minorías de género que luchan por una identidad no binaria.

En este contexto, debatir la utilización del DNI como elemento identificador en el Censo resultó un desafío mayúsculo, porque hubo que construir un relato apropiado para convocar el interés público, la acción ciudadana y la definición de un problema de derechos humanos.

A su vez, más allá de la importancia de la realización del Censo, la planificación del mismo y el debate sobre la construcción de los instrumentos de recolección es un tema de nicho, que sólo involucra a personas y colectivos que tienen un interés particular en la temática. Especialmente, el seguimiento de la planificación censal es realizado por investigadores e investigadoras de Ciencias Sociales, Políticas y Económicas que necesitan los datos para sus investigaciones y trabajos así como por colectivos que desean integrar preguntas específicas sobre sus propias particularidades. Es por eso que en la planificación se involucraron además de investigadores y académicas, representantes de pueblos originarios así como representantes de comunidades vinculadas a la diversidad de género y los derechos de las mujeres.

**En este contexto, y con la preocupación sobre la integración del DNI al formulario censal, desde la Fundación iniciamos tareas de seguimiento, incidencia y coordinación con sectores diversos de la sociedad civil y la academia para modificar esta propuesta y devolver al censo su carácter de anónimo.**

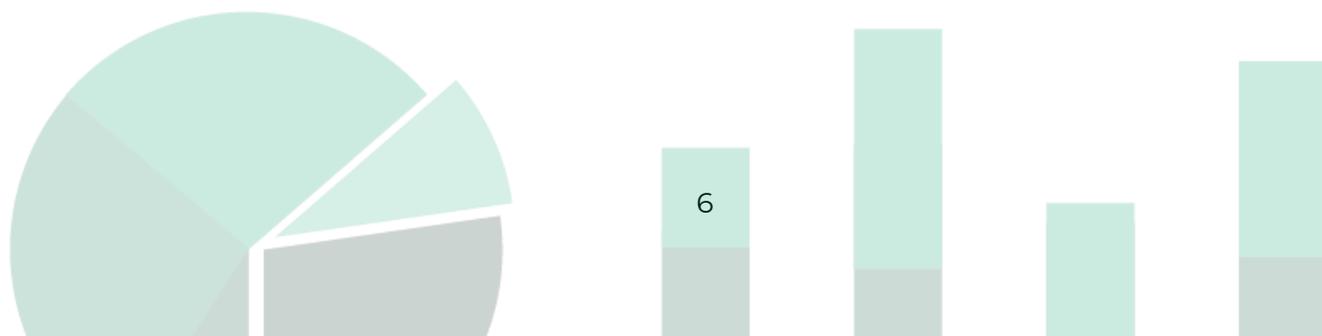
Con múltiples acciones de prensa logramos instalar el debate en la opinión pública<sup>3</sup>. Finalmente, tras el resultado electoral de 2019 y el inminente cambio de la gestión del poder ejecutivo nacional, quien a la fecha era Director del INDEC, Jorge Todesca, resolvió suspender esta implementación y dejar la decisión sobre la inclusión del DNI en el formulario censal a la gestión entrante que asumiría el gobierno en diciembre de 2019.

---

<sup>3</sup>Véase <https://www.infobae.com/sociedad/2019/12/02/polemica-por-el-censo-2020-especialistas-acusan-al-indec-de-eliminar-la-confidencialidad-de-los-datos/>

Una vez asumida la nueva gestión, con la designación del Lic. Marco Lavagna al frente del organismo, las tareas de planificación continuaron hasta el momento del dictado del Decreto de Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio (ASPO) en Marzo de 2020. En ese momento, y sin fecha cierta de realización, la planificación del censo quedó en suspenso.

Transcurrido el período más estricto de aislamiento social fruto de la pandemia, el INDEC avanzó con la planificación y retomó la propuesta de integrar el DNI en el formulario censal.



## Colisión con las buenas prácticas censales y protección de la privacidad

---

El INDEC no ofreció explicaciones apropiadas sobre la razón por la cual mantuvo la decisión de integrar el DNI al formulario censal. Sin embargo, funcionarios a cargo de la planificación explicaron a los medios de comunicación que se trataba de una decisión amparada en las recomendaciones de buenas prácticas estadísticas de diversos órganos especializados en la materia.

Sin embargo, recomendaciones de buenas prácticas estadísticas brindadas por United Nations Economic Commission for Europe abundan en una serie de indicaciones acerca de la importancia que debe otorgarse a la búsqueda de aprobación pública y de transparencia cuando se procura introducir este tipo de cambios en un censo nacional. En Argentina, este cambio no sólo no tuvo acompañamiento por parte de la comunidad de expertos y expertas en estudios de población sino que no se anticipó a la ciudadanía sobre tal modalidad ni modificación de las pautas previstas anteriormente.

Por su parte, la Organización de las Naciones Unidas ha recomendado que antes de incluir una pregunta de este tipo se evalúe exhaustivamente si existe la necesidad de contar con esos datos y realicen consultas públicas al respecto. Ninguna de estas medidas fue adoptada por el INDEC a la hora de planificar la realización del censo.

En estas buenas prácticas, no sólo se trata de velar por la integridad de los datos de las personas y los derechos de cada involucrado, sino y muy especialmente de velar por la calidad del censo, por evitar situaciones de desconfianza que puedan elevar las tasas de no respuesta o que puedan afectar la cobertura y calidad de los datos.

Los organismos redactores de estas recomendaciones enfatizan además que la ausencia de reacción pública no debe interpretarse como aprobación. Sería un serio error que la inexistencia de rechazo, o un bajo rechazo, entre los grupos captados en las pruebas piloto sea interpretada como aprobación pública de toda la población.

A su vez, la preocupación por los datos personales está contenida en las resoluciones de Naciones Unidas sobre el derecho a la privacidad en la era digital (Res. 68-167 y Res. 69-166), en las cuales dicha institución se expresa: *“Profundamente preocupada por los efectos negativos que pueden tener para el ejercicio y el goce de los derechos humanos la vigilancia*

*y la interceptación de las comunicaciones, incluidas la vigilancia y la interceptación extraterritoriales de las comunicaciones y la recopilación de datos personales, en particular cuando se llevan a cabo a gran escala”.*

La realización de un censo que permita identificar fehacientemente a quien responde mediante la recolección compulsiva del DNI supone sin lugar a dudas una recopilación de datos a gran escala, con las consecuencias y preocupaciones que ello supone.

Supone todo esto un avance indiscriminado sobre la presunción de privacidad de las personas. Incorporar una pregunta en la cual se le exige a cada persona censada que informe su número de Documento de Identidad, permite relacionar las respuestas que se brindan con una persona en particular, incluyendo entre estas respuestas la recolección de datos sensibles.

De aquí emerge la necesidad de aplicar el marco normativo de la ley de protección de datos personales en Argentina. La Ley 25.326 de protección de datos personales especifica en su artículo 7 una prohibición taxativa: “Ninguna persona puede ser obligada a proporcionar datos sensibles”, como lo exigen algunas de las preguntas del cuestionario del censo. Asimismo, la Ley 25.326 indica que: “Los datos sensibles sólo pueden ser recolectados y objeto de tratamiento cuando medien razones de interés general autorizadas por ley. También podrán ser tratados con finalidades estadísticas o científicas cuando no puedan ser identificados sus titulares”.

Preguntas como la orientación de género, la pertenencia a un grupo étnico determinado, condiciones vinculadas con la salud, e incluso la condición migratoria vinculada directamente a la pregunta sobre el DNI suponen una recolección de datos sensibles particularmente problemática, en particular porque esto permitiría identificar directamente a las personas que responden. En este sentido, la identificación directa supone a su vez un incentivo a una respuesta no necesariamente verídica en temas sensibles como la condición migratoria o la orientación de género, aspectos que se busca especialmente relevar en este censo de población.

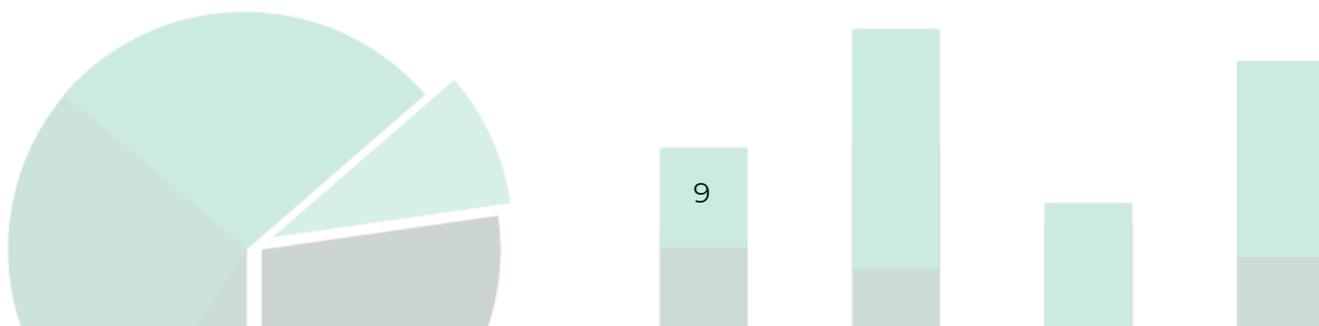
**No sólo habría una afectación directa de la calidad de los datos relevados en el censo sino que se abre un potencial riesgo en materia de seguridad de la información.**

La captación del DNI incorpora un eventual riesgo dado que, en caso de una difusión incorrecta de la información recopilada (ataques, vulnerabilidades, filtraciones, etc.), se permitiría obtener una base de datos nacional con información personal sobre cada uno de los habitantes del país, como son: domicilio, datos laborales, origen étnico, identidad de género,

número de teléfono del hogar, entre otros datos, algunos de los cuales son propios de la definición de “datos sensibles”.

En Argentina ya hemos tenido experiencias que confirman la posibilidad concreta de este peligro: en 2019 se produjo el hackeo de la Policía Federal (PFA) y en 2020 se produjeron ataques a la Dirección Nacional de Migraciones (DNM) y a la Agencia Nacional de Seguridad Vial . A las habituales y conocidas vulnerabilidades de cualquier sistema de software hasta la potencial filtración de la base de datos, ya sea por negligencia y/o por ataques de personas interesadas en obtener esa información de manera ilegítima, se deben sumar las posibilidades de un mal uso de la información por parte de quienes tengan acceso a ella. La mera existencia de esa base de datos supone un riesgo de seguridad y político difícil de mensurar, que no se solventa con el cifrado de la misma o las pautas previstas de anonimización.

Si bien el INDEC nos proveyó de un documento con políticas de seguridad de la información, no hay ninguna claridad sobre la implementación de esos protocolos de seguridad y las condiciones del organismo para velar por la seguridad de las bases de datos que se conformen a partir del censo. Es más, el procesamiento de los datos crudos para su integración en una base de datos ha sido tercerizada, por lo que hay un actor más en el medio: la empresa privada contratada para la realización del procesamiento de los datos.



## Construir confianza en el instrumento para potenciar las políticas públicas

---

El Censo construye información fundamental para la adopción de políticas públicas, se trata sin dudas de información insustituible y que se conforma a un costo muy alto ya que se realiza una vez cada diez años y supone una inversión logística alta. Esa información es particularmente importante cuando se trata de datos relativos a grupos muchas veces invisibilizados, como pueden ser las personas migrantes. Cualquier aspecto que impida u obstaculice que estos grupos se encuentren representados en el censo puede afectar de manera esencial su efectivo acceso a derechos. Existe fehaciente prueba empírica que confirma que la población migrante, refugiada y solicitante de asilo se encuentra sub-representada en los distintos relevamientos censales, circunstancia que se agravará cuando se difunda la existencia de la pregunta sobre el DNI.

**Asegurar la confianza de la población en el censo es clave. Pese a esto, incluir una pregunta que identifique a las personas genera un riesgo grande de aumento de la desconfianza que podría elevar los niveles de rechazo al censo, no respuesta o respuesta engañosa o simplemente falsa.**

## Antecedentes internacionales

---

Los antecedentes internacionales en relación a esto son escasos, no se trata de una experiencia reconocida a nivel internacional. Son muy pocos los países que han adoptado esta práctica, aunque lamentablemente algunos de ellos forman parte de nuestra región y han sido citados como ejemplos por parte de las autoridades del INDEC.

En Australia, por ejemplo, los activistas en defensa de la privacidad y el anonimato llevaron a cabo una campaña para boicotear el último censo nacional, instando a quienes lo respondieran a no dar nombres ni identificación fehaciente. El censo en línea llevado adelante en Australia fue además atacado y puesto fuera de servicio por activistas informáticos.

En 2017, Perú indagó por el Documento Nacional de Identidad en su censo. Esto provocó el rechazo de múltiples sectores que sintieron que la información requerida era demasiado personal. El Observatorio Latinoamericano de Censos de Población denunció la existencia de intereses privados detrás de la inclusión de esa pregunta por el documento de identidad en el formulario censal. El INEI incluyó en el cuestionario una pregunta sobre el número de

identificador personal de cada individuo (DNI, o cédula en otros países). El problema se agravó cuando se denunció que esa información en conjunto con preguntas que habían solicitado universidades privadas iba a ser entregada como parte de un convenio. Luego el INEI modificó los convenios para relajar las quejas; sin embargo, la duda se agravó cuando se descubrió que uno de los convenios era con una universidad vinculada a un ex candidato a presidente. La politización partidaria generó un efecto negativo debido a este motivo.<sup>4</sup> El censo de Perú integró numerosos datos que son considerados sensibles: preguntas sobre religión y pertenencia étnica son dos de los más claros ejemplos. Paradójicamente el caso de Perú es usado por el INDEC en Argentina como caso de éxito para implementar la misma práctica de obtener el DNI de cada persona censada.

El otro ejemplo citado como antecedente por el INDEC fue el censo de Colombia de 2018. En este censo se integró un eCenso (un censo electrónico) y se incluyó el número de identidad en el formulario. Según el observatorio censal de América Latina, falta analizar las ventajas y desventajas del censo electrónico, pero además vale mencionar un dato revelador: la omisión censal alcanzó el 8.5% (un total de más de 4 millones de personas omitidas). En todo censo hay omisiones, pero el promedio de omisión censal para América Latina en 2010 era del 5,7%.<sup>5</sup>

En la evaluación del Comité de Expertos Internacionales integrado por CELADE y UNFPA sobre el Censo de 2018 en Colombia se informó que en la pregunta sobre documentación hubo problemas no resueltos en 5,9 millones de personas (13,4% del total). Se destaca que sólo en el caso de la aplicación e-censo el documento ingresado por la persona era validado mediante un servicio de web contra el padrón del registro nacional de personas.

Por otro lado, al observar los cuestionarios censales de los países de la región que hasta el momento han incorporado alguna pregunta sobre documento de identidad, la mayoría de los países la formularon solo por la tenencia del mismo (Bolivia, Ecuador, El Salvador y Honduras).

Conocido es el caso del censo 2020 de los EEUU del cual surgió una gran controversia por el intento de incluir una pregunta sobre ciudadanía, ligada directamente con la cuestión documentaria. Muchos sectores llamaron a ese censo el "censo anti-inmigrante" y consideraron que la pregunta era intimidatoria. La Corte Suprema de Justicia de los EEUU tomó cartas en el asunto. A su vez, se realizó un sondeo para evaluar la opinión pública al respecto, con un resultado de alto nivel de rechazo por parte de la población.

---

<sup>4</sup>Véase <https://observatoriocensal.org/2017/11/01/primeras-noticias-sobre-el-censo-de-peru-2017/>

<sup>5</sup>Véase <https://observatoriocensal.org/2019/07/06/primeros-resultados-del-censo-de-poblacion-y-vivienda-de-colombia-2018/>

Sin lugar a dudas, el INDEC realizó un esfuerzo sustantivo para mejorar y actualizar la implementación del censo, incluyendo el desarrollo de un formulario censal en línea para quienes quisieran adelantarse a la visita de la persona censista en la jornada presencial del 18 de mayo. Sin embargo, estas mejoras y actualizaciones no deben excluir ni ignorar la necesidad de que la población sea consultada cuando se prevé un cambio tan radical. Especialmente si el cambio implica colocar a las personas censadas en una situación tal que se vea obligada a exponer su propia vulnerabilidad o condición de irregularidad administrativa (cuando carece de un DNI válido o su situación migratoria pueda ser endeble).

## **El amparo como estrategia**

---

Lamentablemente la campaña de difusión, la publicación de numerosas objeciones, las reuniones con tomadores de decisiones de políticas públicas, especialmente en el marco del INDEC no surtieron los efectos que hubiéramos esperado y la Fundación Vía Libre tuvo que apelar a una estrategia de litigio para finalmente modificar la planificación censal.

El INDEC implementó el censo por una doble vía, la visita de una persona censista a los domicilios el 18 de mayo de 2022 y la apertura de un formulario censal a través de un sitio web entre el 16 de marzo y el 18 de mayo. De esta forma, quienes llenaran el formulario del eCenso sólo debían entregar un código al censista que visitara sus hogares a fin de validar la cobertura del domicilio en el cuestionario.

El 1 de febrero de 2022 y ante la incerteza sobre la inclusión o no del DNI en el formulario censal, se dio inicio a una acción de amparo con el patrocinio letrado del Observatorio de Derecho Informático de la República Argentina.

## **El habeas data en el derecho constitucional**

En 1994, en el marco de la Reforma Constitucional en la República Argentina, se incorporó en la Carta Magna el derecho de habeas data y la acción de clase como instrumento jurídico.

El artículo 43 de la renovada Constitución especifica:

Artículo 43.- Toda persona puede interponer acción expedita y rápida de amparo, siempre que no exista otro medio judicial más idóneo, contra todo acto u omisión de autoridades públicas o de particulares, que en forma actual o inminente lesione, restrinja, altere o amenace, con arbitrariedad o ilegalidad manifiesta, derechos y garantías reconocidos por esta Constitución, un tratado o una ley. En el caso, el juez podrá declarar la inconstitucionalidad de la norma en que se funde el acto u omisión lesiva.

Podrán interponer esta acción contra cualquier forma de discriminación y en lo relativo a los derechos que protegen al ambiente, a la competencia, al usuario y al consumidor, así como a los derechos de incidencia colectiva en general, el afectado, el defensor del pueblo y las asociaciones que propendan a esos fines, registradas conforme a la ley, la que determinará los requisitos y formas de su organización.

Toda persona podrá interponer esta acción para tomar conocimiento de los datos a ella referidos y de su finalidad, que consten en registros o bancos de datos públicos, o los privados destinados a proveer informes, y en caso de falsedad o discriminación, para exigir la supresión, rectificación, confidencialidad o actualización de aquéllos. No podrá afectarse el secreto de las fuentes de información periodística.

Cuando el derecho lesionado, restringido, alterado o amenazado fuera la libertad física, o en caso de agravamiento ilegítimo en la forma o condiciones de detención, o en el de desaparición forzada de personas, la acción de hábeas corpus podrá ser interpuesta por el afectado o por cualquiera en su favor y el juez resolverá de inmediato, aun durante la vigencia del estado de sitio.

El *leading case* en la materia es el Caso Halabi de Febrero de 2009. Allí, la Corte Suprema de Justicia de la Nación reconoció por primera vez la acción de clase para proteger derechos homogéneos, en el marco de una causa en la que se analizó la inconstitucionalidad de las normas que autorizan la intervención de comunicaciones telefónicas y por Internet. En el caso “Halabi, Ernesto c/ PEN ley 25.873 y decreto 1563/04 s/ amparo”, la el Máximo tribunal de la República Argentina habilitó que una sentencia tenga efectos para todos los ciudadanos que padecen un mismo problema, sin necesidad de iniciar un juicio por su cuenta. La sentencia tiene una doble importancia: crea la acción de clase, legitimando así la garantía de derechos de dimensión colectiva y protegé la privacidad de las personas en el uso de Internet y telefonía celular frente a posibles intromisiones por parte de organismos del estado.

Con Halabi en la jurisprudencia de referencia, la acción de amparo debía velar por la integridad de la clase afectada, es decir, la totalidad de la población argentina que fuera a ser objeto del operativo censal.

En primer lugar, se realizó una presentación de manera conjunta entre Fundación Vía Libre, el Observatorio de Derechos Informático de la República Argentina, y Beatriz Busaniche en carácter personal para reclamar una acción de amparo colectiva para impedir la inclusión del DNI en el censo 2022.

## La búsqueda de legitimación activa para litigar

Uno de los aspectos más problemáticos en este tipo de litigio estratégico es la construcción de la legitimidad para litigar y utilizar plenamente la figura de la acción de clase constituida a partir de Halabi. Con el patrocinio letrado del Dr. Rodrigo Iglesias presentamos a la justicia una acción de amparo para preservar la privacidad y el anonimato en la realización del Censo 2022 anunciado para el 18 de mayo en su versión presencial y desde el 16 de marzo en su versión en línea<sup>6</sup>.

Dice la CSJN en el caso Halabi: "Que la Constitución Nacional admite en el segundo párrafo del art. 43 una tercera categoría conformada por derechos de incidencia colectiva referentes a intereses individuales homogéneos. Tal sería el caso de los derechos personales o patrimoniales derivados de afectaciones al ambiente y a la competencia, de los derechos de los usuarios y consumidores como de los derechos de sujetos discriminados. En estos casos no hay un bien colectivo, ya que se afectan derechos individuales enteramente divisibles. Sin embargo, hay un hecho, único o continuado, que provoca la lesión a todos ellos y por lo tanto es identificable una causa fáctica homogénea. Ese dato tiene relevancia jurídica porque en tales casos la demostración de los presupuestos de la pretensión es común a todos esos intereses, excepto en lo que concierne al año que individualmente se sufre. Hay una homogeneidad fáctica y normativa que lleva a considerar razonable la realización de un solo juicio con efectos expansivos de la cosa juzgada que en él se dicte, salvo en lo que hace a la prueba del daño."

De acuerdo con esta doctrina, en el caso se encuentran reunidos los requisitos exigidos por la Corte Suprema en lo referido a la legitimación activa.

El hecho único o complejo es la inclusión del DNI en la ficha censal -tanto física como digital-, conforme se desprende del plan presentado por el INDEC frente al Comité Operativo Censal y la posterior contratación pública efectuada por el Ministerio de Economía (Licitación Pública N° 27-0001-LPU21), la cual tiene como objeto la impresión de las fichas censales y su posterior digitalización. Cabe señalar que el censo tendrá una alternativa directamente digital -mediante la implementación de un programa informático denominado E-CENSO-. Finalmente, los datos recopilados serán alojados en servidores públicos.

El daño se centra sobre los elementos comunes, toda vez que el perjuicio consiste en el tratamiento de los datos personales del conjunto de los ciudadanos y no de los perjuicios particulares que cada uno pueda eventualmente sufrir.

La naturaleza de los derechos en juego excede los derechos y los intereses individuales y "al mismo tiempo, pone en evidencia la presencia de un fuerte interés estatal para su protección, entendido como el de la sociedad en su conjunto", tal como exige la CSJN.

---

<sup>6</sup>Véase Acción de Habeas Data (Febrero, 2022) <https://www.vialibre.org.ar/wp-content/uploads/2022/02/ACCION-DE-HABEAS-DATA-COLECTIVO.pdf>

Tomamos la decisión de accionar en este caso y en busca de legitimación para una acción de clase porque es lógico considerar que son muy pocas las personas que se tomarían el trabajo o tendrían los recursos para realizar el pedido de remoción del DNI por su cuenta, por los costos y molestias que ello supone. Por esta razón, para que esta violación a la ley no quede consentida, solicitamos a la justicia que nos reconozca y acuerde la legitimación procesal activa a las asociaciones que nos presentamos y, asimismo, a quien se presenta en carácter de afectada.

Uno de los mayores logros de este proyecto fue la resolución de reconocimiento de nuestra legitimidad en el caso<sup>7</sup>.

Citamos la resolución de referencia:

Sentado ello, en miras a cumplimentar el procedimiento descripto, cabe considerar que la Sra. María Beatriz BUSANICHE por derecho propio y en carácter de presidenta de la Fundación Vía Libre, y el Observatorio de Derecho Informático Argentino, promueven acción colectiva contra el INDEC a fin que se le ordene que se abstenga de requerir y registrar en cualquier formato, tanto físico como digital, el DNI de los encuestados en el Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas – Ronda 2020, dispuesto mediante el decreto 726/2020.

Esgrimen que el perjuicio consiste en el tratamiento de los datos personales del conjunto de los ciudadanos y no de los perjuicios particulares que cada uno pueda eventualmente sufrir; en materia de datos personales sin la autorización del interesado, pues ello constituye en sí mismo un agravio que la Ley de Protección de Datos Personales intenta prevenir.

Demandan contra el INDEC por encontrarse afectados los derechos a la intimidad, privacidad y autodeterminación en materia de datos personales, consagrados en la ley nro. 25.326, el Convenio nro. 108 “Para la protección de las personas con respecto al tratamiento automatizado de datos de carácter personal”, en los arts. 19, 33, 43 y 75 inc. 22 de la Constitución Nacional, el art. 12 de la Declaración Universal de los DDHH y el art. 17 del pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. [...]

RESUELVO:

- 1) Declarar formalmente admisible la acción colectiva deducida.
- 2) Reconocer idoneidad a la Sra. María Beatriz Busaniche, y a las organizaciones Fundación Vía Libre y al Observatorio de Derecho Informático Argentino, como representantes del colectivo involucrado en defensa de los derechos de toda la

---

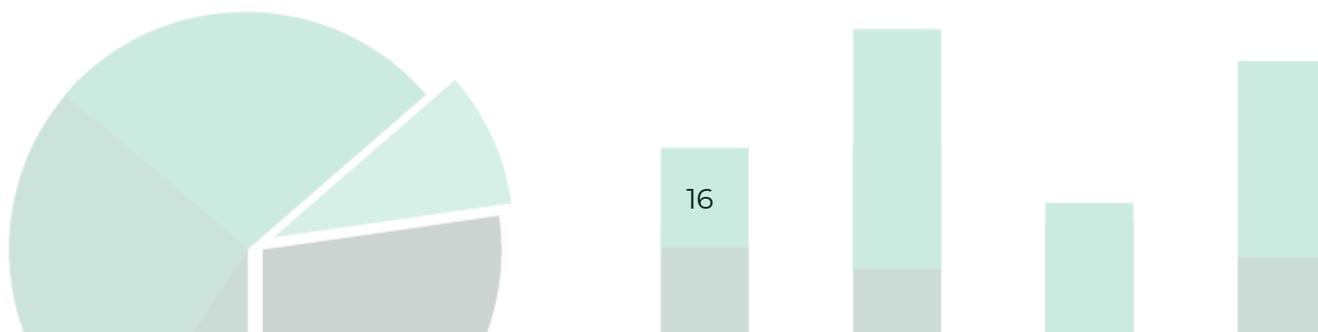
<sup>7</sup>Véase Resolución de legitimación activa <https://www.vialibre.org.ar/wp-content/uploads/2022/03/autos-a-resolver.pdf>

población del país afectada al Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas – Ronda 2020, dispuesto por dcto. 726/2020.

3) Establecer como objeto procesal de la causa que se ordene al INDEC la abstención de solicitar y registrar en cualquier formato, tanto físico como digital, el DNI de los encuestados en el Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda – Ronda 2020.

[...]

**Finalmente tras el trabajo realizado, el INDEC decidió retirar el DNI del formulario censal, por lo que la acción de amparo culminó en abstracto, es decir, no hizo falta tomar ninguna decisión porque el reclamo ya había sido efectivamente subsanado por la propia demandada.**



## Conclusiones

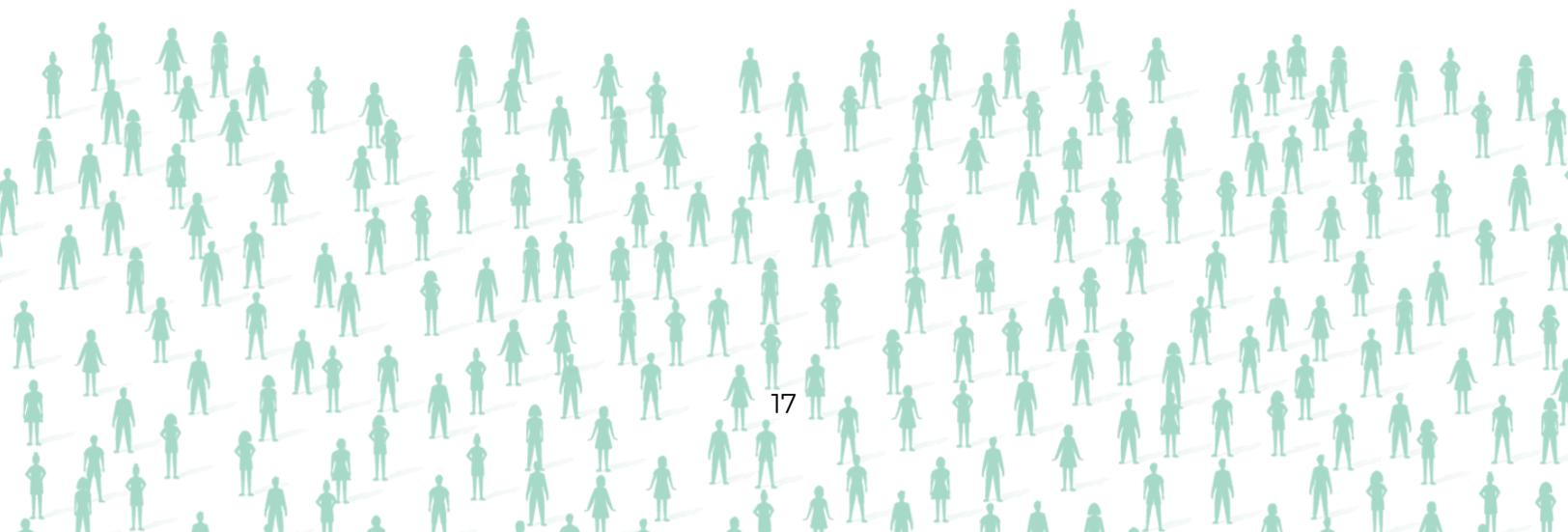
---

La discusión sobre la inclusión de documentos nacionales de identidad en los censos de población es una tendencia en América Latina. Los casos de Colombia y Perú son los pioneros en esta transformación que amenaza extenderse sin estrategias apropiadas de resistencia en los países donde se implementa. A la luz de los casos conocidos en América Latina podemos afirmar que las organizaciones de privacidad, protección de datos personales y otras organizaciones de defensa de Derechos Humanos no lograron frenar estas iniciativas en diversos países por razones que aún no conocemos. Es posible que la planificación de estos cambios en los censos mencionados se haya realizado sin un mínimo debate público, incumpliendo las pautas establecidas por los principales organismos que elaboran directrices y buenas prácticas para la construcción de estadísticas de población fiables para la toma de decisiones de políticas públicas.

Podemos concluir de manera provisoria que esta tendencia podría acentuarse en la medida que no se logre conformar una estrategia de resistencia y acción conjunta por parte de los sectores de la sociedad civil especializados en la materia.

El caso de Argentina podría haber sido uno más de implementación de este tipo de modificaciones que ponen en jaque la privacidad y los datos personales de la ciudadanía si no fuera por el interés y la acción expedita de especialistas en investigación de ciencias sociales, estudios de migraciones y estudios de población que dieron la voz de alerta y la acción concertada y táctica de múltiples partes que llegaron a organizarse con el suficiente tiempo como para interponer todas las acciones posibles para detener esta política que a las claras comprometería no sólo los datos personales de los habitantes del país sino también la calidad del censo en su conjunto.

Esperamos que el antecedente argentino sirva de alerta y apoyo a las organizaciones y ciudadanía de la región que más temprano que tarde deberán afrontar los mismos desafíos en materia de protección de datos, privacidad y construcción de datos estadísticos.





Fundación  
Vía Libre

[www.vialibre.org.ar](http://www.vialibre.org.ar)

