

## Interpone Recurso de Apelación

### JUZGADO LETRADO DE PRIMERA INSTANCIA EN LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE 4º TURNO:

**Patricia Myrna Díaz Charquero**, titular de la cédula de identidad número [REDACTED] en autos caratulados "DÍAZ CHARQUERO, PATRICIA C/ MINISTERIO DEL INTERIOR -ACCIÓN DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA (ART. 22 LEY 18.381)" I.U.E. 2-66124/2022, al Sr. Juez DICE:

Que viene a interponer en tiempo y forma recurso de apelación contra la Sentencia Definitiva dictada en autos N° 78 de fecha 5 de diciembre de 2022 de acuerdo a las siguientes circunstancias de hecho y fundamentos de derecho.

#### SENTENCIA OBJETO DEL RECURSO

1. Por Sentencia N° 78/2022 la Sede falló desestimando la demanda de acceso a la información pública impetrada en autos.
2. A criterio del Sentenciante el amparo de la demanda supondría "obligar al Ministerio convocado a producir información" que no tiene obligación de tener en su poder. A pesar de identificar una clara desidia del Estado en la puesta en práctica del sistema y mal uso de dineros públicos, la Sentencia de Primera Instancia rechaza la acción "no solo por no existir la información sino además por carecer de fundamento la existencia de la misma a la fecha"..
3. Lamentablemente, no tenemos el honor de compartir la sentencia dictada ni los argumentos en ella esgrimidos por el Juzgado actuante, motivo por el cual nos presentamos en tiempo y forma a interponer el recurso de apelación y solicitar se eleven los autos al Tribunal de Apelaciones en lo Civil que por turno corresponda para que, en definitiva revoque la sentencia, y haga lugar al acceso a la información solicitado.

#### INFORMACIÓN SOLICITADA

4. La información solicitada a través de la presente acción hace referencia al manejo de datos personales por parte del Ministerio del Interior, y específicamente al despliegue y uso de tecnologías de reconocimiento facial por parte del organismo.

5. En oportunidad de la audiencia, el Ministerio del Interior contestó a varios de los puntos que fueron solicitados a través de la vía administrativa y en el numeral 4 del escrito de demanda.
6. Es por ello que tras la celebración de la audiencia, el objeto del proceso quedó delimitado en determinar si corresponde hacer lugar al acceso a la información solicitada en el ítem 4.5 de la demanda. Ello en virtud que la respuesta brindada por el Ministerio en su escrito de contestación y la audiencia no satisficieron la solicitud impetrada.
7. La información solicitada en el ítem controvertido refiere a la siguiente:

¿Qué tipo de uso específico se le da o dará a este software de identificación facial (RFA)? ¿están previstos algunos de los siguientes usos?: a) Verificación de identidad (por ejemplo, cuando un sospechoso es arrestado, pero se niega a dar su nombre a la policía o cuando una persona no porta su cédula en la vía pública). b) Identificación retrospectiva o forense (con imágenes de Circuitos cerrados de videovigilancia - CCTV). c) Ciberpatrullaje (tomar las imágenes públicas en la web, por ej. en redes sociales, y usar el software RFA para confirmar la identidad y los vínculos de quienes figuran en las fotografías). d) RFA en vivo (RFA 1 a N para identificar a las "personas de interés" para las autoridades mientras atraviesan las inmediaciones del espacio público).
8. Sobre este punto, la demandada en su escrito de contestación afirmó:

“El uso específico del software se enmarca en los cometidos específicos del Ministerio del Interior, seguridad interna, mantenimiento del orden público, prevención y represión de delitos, auxiliar de la justicia. Que esté en conocimiento del público en general, puede afectar la eficiencia como medida de seguridad. Son herramientas con que cuenta la policía para cumplir su cometido. Referente al literal D, el software no tiene capacidad para ello, se requiere adquirir otros complementos”.
9. En oportunidad de la audiencia sobre este punto, dejó expresado en actas “Referente al punto 4.5 no hay nada que especifique en cuanto al software su uso”.
10. El argumento central que sostiene la sentencia de primera instancia, y que no tenemos el honor de compartir, es que la información no existe y como tal, el

Ministerio no puede ser obligado a producirla, conforme el Artículo 14 de la Ley 18.381.

11. Como se verá a continuación, **la información obra en poder del Ministerio**, y en el supuesto de que no la tuviera, **corresponde la hubiera generado** conforme a la lectura restrictiva que debe hacerse sobre los límites establecidos en el Artículo 14 referido. La sentencia hace una lectura parcial de la prueba que obra en autos y arriba a conclusiones que no resultan ajustadas a derecho por lo cual deberá ser revocada en todos sus términos.

### **SOBRE LA EXISTENCIA DE LA INFORMACIÓN**

12. El Ministerio del Interior afirmó en la audiencia que “no hay nada que especifique” el uso del software tal como surge de actas.
13. Sin embargo, la lectura atenta de la contestación de la demanda y la prueba obrante en autos nos permite concluir sin lugar a dudas que la información se encuentra en poder de la demandada.
14. En primer lugar, obsérvese que el escrito de contestación de demanda no dice que la información no existe, sino que hace una referencia genérica a los cometidos del Ministerio del Interior. El segundo párrafo de la respuesta al punto 4.5 permite inducir que existe mayor información que no está siendo entregada por la cartera ministerial: “Que esté en conocimiento del público en general...” ¿A qué refiere el sujeto omitido de esa oración? Si fuera el cometido genérico descrito en el primer párrafo de la respuesta al 4.5, claramente ya está “en conocimiento del público en general”. Por el contrario, es claro que la información que a juicio de la contraria no puede “estar en conocimiento del público en general” es otra, la que fuera solicitada.
15. La existencia es confirmada por los dichos de la demandada. El numeral 12 del escrito de contestación: “Por resolución del Señor Ministro del Interior se denegó el acceso a la información peticionada por la hoy accionante. El jerarca entendió que la información revestía la calidad de reservada”. Además en oportunidad de alegar, manifestó el Ministerio: “El uso de esas herramientas no puede ser de conocimiento público porque ello permitiría a los violadores del ordenamiento jurídico desarrollar mecanismos para eludirlos, entorpeciendo entonces el fin que se persigue obtener como es la seguridad (...)”.
16. La existencia de la información es corroborada una vez más por la prueba aportada por la contraria al momento de la audiencia. Como parte de los recaudos

adjuntos a su contestación, el Ministerio del Interior agregó el expediente que dio seguimiento a la solicitud administrativa de la Sra. Díaz. Luce a Folio N° 20 de dicho expediente el informe de fecha 11 de noviembre de 2021 de la Asesoría del Ministro firmado por Didier Andrés Galán, en el que indica el pase de las actuaciones por los puntos 1 a 4, 7, 9 y 10 al Director de la Policía Nacional. Sin embargo, sobre “los restantes puntos”, dentro del que se encuentra la información sobre los usos específicos del sistema, “son reservados en virtud de lo dispuesto por las resoluciones 5909/2012, 5905/2012 y 5903/2013”.

17. La respuesta del Ministerio del Interior en Sede administrativa y que acompañamos originalmente también da cuenta de la existencia y clasificación de la información pretendida, puesto que clasificó toda la información solicitada como Reservada (Documento B de la Demanda). No puede ahora ampararse la inexistencia de la información cuando surge claramente de autos que esa información existe y obra en poder del Ministerio.
18. Es decir que **la información existe, y fue catalogada -ilegalmente, como veremos- como reservada.**
19. No puede la parte contraria ampararse en que la información no existe y al mismo tiempo está reservada. O existe y está reservada, o no existe: No puede la información caer dentro de dos categorías al mismo tiempo. Sin embargo, a pesar de las evidentes contradicciones en la defensa del Ministerio, la Sede de primera instancia decidió amparar su postura.
20. La omisión en el análisis de la prueba y la contradicción en los dichos de la demandada respecto a la existencia o no de la información y su clasificación por parte de la Sentencia de Primera Instancia es manifiesta y lo hace arribar a conclusiones equivocadas.

#### **SOBRE EL DEBER DE CONTAR CON LA INFORMACIÓN**

21. Ahora bien, como viene de decirse la información obra en poder de la demandada según la prueba por ella aportada.
22. Sin embargo, la Sentencia de Primera Instancia realiza una evaluación parcial y entiende que el amparo de la acción impetrada supondría “obligar al Ministerio convocado a producir información inexistente de la que no tiene obligación de producir al momento de la petición, puesto, insistese no existe un deber de producir información”. Entiende así que la información no existe y por tanto no tiene obligación de producirla.

23. Reiteramos aquí cuál es la información específicamente solicitada en el punto 4.5 de la demanda: “**¿Qué tipo de uso específico se le da o dará a este software de identificación facial (RFA)?**” y luego se colocaron ejemplos de uso para clarificar la solicitud.
24. Pues bien, la Sentencia tiene por incontrovertido la existencia de la Licitación Pública N° 13/2019 por la cual el Ministerio del Interior adquirió una plataforma de identificación facial y servicio técnico de soporte por el periodo de tres años. Hablamos de una erogación del Estado por un monto total entre Software y Mantenimiento de U\$S 877.090 hace más de dos años.
25. Sin embargo, la Sede prefiere admitir que el Ministerio adquirente no sabe “**el tipo de uso específico que se le da o dará**” a esta compra. Los más elementales juicios lógicos permiten concluir que el Ministerio cuenta con la información solicitada y si no la tiene debería ser capaz de rendir cuentas e informar para qué tiene pensado usar el sistema que compró. La sentencia en ningún momento se detiene a analizar si la información solicitada lógicamente debería estar en poder de la demandada.
26. No resulta razonable admitir que esa información no obre en poder de la demandada en función de sus competencias y cometidos legales.
27. Se ampara la Sentencia de primera Instancia en el Artículo 14 de la Ley N° 18.381.
28. El Artículo 14 de la Ley 18.381 establece uno de los límites al derecho de acceso: la producción de información. Al tratarse de un límite al principio de máxima divulgación, su interpretación debe ser estricta.
29. La primera parte de este artículo establece que “Esta ley tampoco faculta a los peticionarios a exigir a los organismos que efectúen evaluaciones o análisis de la información que posean, **salvo aquellos que por sus cometidos institucionales deban producir.**” Sobre este punto la Unidad de Acceso a la Información Pública (UAIP) ha indicado: “en el artículo 14 si bien se indica que el organismo no está obligado a producir información de la que no dispone, también señala que hay información que sí debe tener el organismo cuando es parte de sus cometidos” (Numeral VI de la Resolución N° 13/2022). Por tanto hay información que sí debe tener o producir el organismo cuando es parte de sus cometidos.
30. ¿Analizó la sentencia si los cometidos institucionales del Ministerio lo obligan a producir la información? Por supuesto que no.

31. Nótese que la propia respuesta de la demandada indica que los sistemas adquiridos “son herramientas con que cuenta la policía para **cumplir su cometido**”. Por tanto, saber para qué se va a usar ese sistema, queda por fuera del límite establecido por el Artículo 14 de la Ley (“**salvo aquellos que por sus cometidos institucionales deban producir**”). **¿Cómo va a servir el software para poder cumplir su cometido si no se sabe el uso que se le da o va a dar?**
32. La Sentencia 405/2022 de la Suprema Corte de Justicia, que la Sede de Primera Instancia prefiere desacreditar por entender que corresponde a otro supuesto es clara en la interpretación estricta que debe hacerse del Artículo 14. “Ya se argumentó que la solución de principio es la más amplia publicidad y difusión de la información de interés público. Y no puede obviarse que el art. 14 inciso 1o de la ley nro. 18.381 puede ser una tentadora vía de escape o salvoconducto de la Administración para evitar proporcionar información de interés público; de ahí que su interpretación **debe ser estricta, y de aplicarse, debe estar adecuadamente motivada.**” (Resaltado propio)
33. ¿Analizó la Sentencia de primera instancia si la negativa a la entrega de la información -por “no existir”- estaba adecuadamente motivada? Por supuesto que no.
34. Por el contrario, la Sentencia de Primera Instancia adopta una lectura amplia de la excepción del Artículo 14, arribando a conclusiones que no se ajustan a derecho y protegiendo de esta manera el interés de la demandada. La Sede en ningún momento se detuvo a analizar si el argumento del Ministerio del Interior estaba “adecuadamente motivado”.
35. Como afirma Thomasset: “En principio no existe un deber de producir información, aunque sí lo hay cuando se trata de información que debía estar en poder del sujeto obligado (cf.: THOMASSET LOUREIRO, M., op. cit., págs. 85 y 86).
36. Repasemos la Misión del Ministerio del Interior según surge de su Sitio Web Institucional: “El Ministerio del Interior tiene como misión regir, ejecutar, controlar y evaluar las políticas, **planes y programas referidos a la Seguridad Pública**, garantizando el libre ejercicio de los derechos y libertades fundamentales”.<sup>1</sup> (Resaltado propio).
37. Como la propia demandada admite en su contestación (Punto 10), el uso de videovigilancia y reconocimiento facial es uno de los planes o programas

---

<sup>1</sup> <https://www.minterior.gub.uy/index.php/institucional/mision-y-vision>

implementados durante los últimos años. Es por tanto ajustado a los cometidos institucionales del organismo público que deba contar con la información solicitada: saber para qué se usa o usará el software adquirido por casi un millón de dólares estadounidenses.

38. Si este cometido no fuera suficiente, repasemos lo que indica el TOCAF, normativa bajo la cual se rigió el pliego y adjudicación del sistema: “Artículo 83: Los bienes muebles deberán destinarse al uso o consumo **para el que fueron adquiridos.**” (resaltado propio).
39. Si el Ministerio adquirió el software y horas de mantenimiento, lo cual surge incontrovertido, debió declarar al Tribunal de Cuentas cuál era el uso o consumo cumpliendo con la normativa de adquisición del Estado.
40. Por otra parte, la Ley N° 19.823 establece el Código de Ética en la Función Pública. De este cuerpo normativo se extraen principios que deben ser cumplidos por los funcionarios en el ejercicio de sus cometidos. Así, por ejemplo el Artículo 23 establece “(Motivación de la decisión).- El funcionario debe motivar los actos administrativos que dicte, explicitando las razones de hecho y de derecho que lo fundamenten. No son admisibles fórmulas generales de fundamentación, sino que deberá hacerse una relación directa y concreta de los hechos del caso específico en resolución, exponiéndose además las razones que con referencia a él en particular justifican la decisión adoptada.”
41. En el mismo sentido, Carlos Delpiazzo, autor que la Sentencia cita en reiteradas oportunidades, ha manifestado “La buena administración como deber se concreta en hacer bien lo que hay que hacer, teniendo en cuenta que para toda la Administración —y, por tanto, para sus funcionarios— **el ejercicio de la competencia, más que un conjunto de poderes jurídicos atribuidos por el ordenamiento para el cumplimiento de determinados cometidos, constituye un elenco de deberes a ser cumplidos**, de modo que la expresión que mejor describe su situación es la de deber-poder y no la de poder-deber. Tratándose de actos discrecionales se requerirá la identificación clara de los motivos en que se funda la opción, en consideración al interés público.” (Delpiazzo, C. La buena administración como imperativo ético para administradores y administrados, pág. 45)
42. Resulta por tanto una situación jurídica de deber para la administración contar con la información sobre los usos que dará a los bienes adquiridos con dineros

públicos. Atenta contra las más elementales lógicas entender que la información del punto 4.5 no existe o no tiene la obligación de tenerla.

43. Por otra parte, como indicáramos en nuestro escrito de demanda, el Ministerio tiene el deber de conocer la finalidad para la cual realiza el tratamiento de datos personales. Así, los artículos 6 y 8 de la Ley N° 18.331 de datos personales establecen el principio de finalidad del tratamiento y este debe ser cumplido por el Ministerio del Interior como responsable de tratamiento de datos personales. Así lo entendió la Unidad Reguladora y de Control de Datos Personales (URCDP) en la entrevista que acompañamos a nuestra demanda (Documento E de la demanda).
44. Si la información peticionada, de notorio interés público -como se verá más adelante-, no obra en poder de la demandada debe concluirse que se está incumpliendo con las obligaciones que el TOCAF le establecen a la cartera Ministerial así como las normas de buena administración y la protección de datos personales. No se impone por la presente la creación de información sino el cumplimiento de la ley de acceso a la información pública N° 18.381 en función de las obligaciones impuestas al Estado por las leyes que regulan la administración pública, las compras estatales y la protección de datos personales.
45. La Sentencia elude -incorrectamente- este análisis afirmando que “no se trata de estudiar la desidia del Estado en la puesta en práctica del *sistema* y por tanto del mal uso de los dineros públicos”. Omite así entender que el derecho de acceso a la información pública justamente obedece a un derecho que permite la discusión sobre los gastos públicos y las erogaciones de la administración de dineros públicos. Se trata de un presupuesto esencial para fomentar el debate democrático, la rendición de cuentas y la participación sobre las políticas públicas.
46. El Tribunal de Apelaciones de 2° Turno ha manifestado: “el derecho de acceso a la información es una herramienta crítica para el control del funcionamiento del Estado y la gestión pública, y para el control de la corrupción. El derecho de acceso a la información es un requisito fundamental para garantizar la transparencia y la buena gestión pública del gobierno y de las restantes autoridades estatales. El pleno ejercicio del derecho de acceso a la información es una garantía indispensable para evitar abusos de los funcionarios públicos, promover la rendición de cuentas y la transparencia en la gestión estatal y prevenir la corrupción y el autoritarismo. De otra parte, el libre acceso a la



información es un medio para que, en un sistema democrático representativo y participativo, la ciudadanía pueda ejercer adecuadamente sus derechos políticos. Sólo a través del acceso a la información bajo control del Estado que sea de interés público es que los ciudadanos pueden cuestionar, indagar y considerar si se está dando cumplimiento adecuado a las funciones públicas”.<sup>2</sup>

47. La Sede de Primera Instancia adopta una mirada parcial que esquivo el análisis bajo el supuesto de que el sistema no está en funcionamiento.
48. Vale aclarar que **el hecho de que no esté en funcionamiento no es una vía de escape para no contar con la información**. La pregunta formulada en el punto 4.5 del escrito de demanda claramente refiere al uso actual o futuro del sistema (“da o dará”).
49. Sobre ello, la demandada no afirma nada, ni la reserva ni la inexistencia. Se escuda en la falta de puesta de funcionamiento y que fue incorrectamente recogido por la Sede en su fallo.
50. Cabe preguntarse entonces: Si el sistema no está en funcionamiento, ¿tampoco debería saber el Ministerio qué usos va a darle? ¿Es suficientemente fundada la respuesta de que si no está en funcionamiento no sabrá para que lo va a usar? Nada de ello es analizado por la Sentencia.
51. Erra el Sentenciante al pretender que la falta de imposición legal de un plazo o fecha límite en los artículos 191 y 192 de la Ley N° 19.924. Estos artículos hablan de la base de datos y el punto sobre el cual se solicita la información (4.5) refiere al software de reconocimiento facial adquirido mediante licitación pública. ¿Será utilizada la base mencionada en los artículos 191 y 192? No podemos contestarlo puesto que el Ministerio no entregó información sobre el uso que se hará de él. Pero lo que sí es claro es que de ninguna manera puede justificarse la omisión del Ministerio en la inexistencia de plazo en los artículos de la Ley N° 19.924, cuando la información que se pretende obtener refiere a otro objeto.
52. Parte del limitado análisis que realiza la sentencia lo hace bajo la incorrecta premisa de que resulta “incontrovertido en autos que dicha plataforma no se encuentra en uso, estando a estudio de diversas comisiones, todos los detalles de implementación de su uso; aplicándose lo dispuesto por el art. 137 del CGP.”
53. Pues bien, la afirmación de que el sistema se encuentra fuera de funcionamiento fue brindada por la demandada al momento de contestar la demanda en audiencia

---

<sup>2</sup> Tribunal de Apelaciones en lo Civil turno 2°. (2020, agosto 3). (Sentencia N° 144/2020). Recuperado de: <http://bjn.poderjudicial.gub.uy/BJNPUBLICA/hojalnsumo2.seam?cid=145170>

por escrito. Es por ello que no existió etapa procesal para controvertir tal afirmación. Esta información surge de su escrito, por lo cual no era conocida por la parte actora al momento de presentarse ante el Tribunal.

54. Mal puede la Sede entender que no se controvertió el rubro cuando en oportunidad de la audiencia se dejó constancia de la inconformidad de la respuesta brindada por el Ministerio del Interior sobre la respuesta del punto 4.5 pretendido.
55. Como se puede apreciar, la respuesta del Ministerio del Interior incluyó varios puntos en los que se aclaró que la información no existe al momento (Por ejemplo 4.8). Sobre estos puntos, esta parte consintió la falta de información.
56. Sin embargo, en el punto 4.5 continuó la controversia sobre la existencia de la información referida al uso específico del software adquirido.
57. El hecho de que el sistema no esté en funcionamiento no puede inhibir la existencia de la información del uso específico que “se le da o dará” al software adquirido.
58. El artículo 26 de la Ley No. 18.381 establece el contenido de la única audiencia prevista en el proceso de acceso a la información pública: “En dicha audiencia se oirán las explicaciones del demandado, se recibirán las pruebas y se producirán los alegatos”.
59. ¿En qué momento ésta parte podría haber controvertido la aplicación de la supuesta norma? Mal puede la Sede exigir a esta parte que controvierta un hecho cuando no existió etapa procesal que permitiera tal controversia.
60. La Sede podría estimar, aunque no lo compartimos, que debíamos oponernos en oportunidad de formular Alegatos. Pues bien, repasemos lo que manifestamos en dicha etapa procesal: “La respuesta brindada no cumple con la especificidad requerida por las leyes de acceso y protección de datos personales y el alto interés público en conocer los usos de esta tecnología. (...) La ley de acceso establece que los organismos públicos no podrán ampararse en la no existencia de información cuando claramente deben saber los propósitos de los sistemas adquiridos. (...) La expresión genérica de los cometidos de la institución no cumplen con las garantías de acceso necesarias y de derechos humanos”.
61. De los alegatos surge claramente la inconformidad de esta parte con la alegación de que la información no existe. Se citaron las normas de protección de datos personales que obligan a establecer la finalidad con la cual se tratarán los datos de las personas.

62. El hecho de haber tomado por satisfactorias las respuestas a otros puntos bajo la premisa de que el sistema “no está operativo” no puede funcionar como un vale todo para los intereses de la parte demandada. Si el sistema no está en funcionamiento no inhibe conocer qué uso se le dará cuando falta menos de un año para que finalice el contrato adjudicado. Hay cuestiones que claramente no se pueden saber hasta tanto no entre en funcionamiento (como por ejemplo el protocolo solicitado en el punto 4.6). Pero una cuestión muy distinta es afirmar campantemente que no se sabe qué uso se le dará a un sistema adquirido hace más de dos años y próximo a terminarse el contrato (en Febrero 2023). Las reglas de la lógica indican que el Ministerio lo sabe y/o debe contar con dicha información.
63. Resulta claro que la Sentencia parte de la premisa incorrecta basada en meras alegaciones de la demandada que prefiere tomar como consentidas para arribar a su -errada- conclusión de la inexistencia de información.
64. En definitiva, absurdo admitir que la información no está en poder de la demandada, y en el caso que no lo estuviere, aún más absurdo entender que no tiene la obligación de saberlo de acuerdo a sus cometidos.

### **SOBRE LA RESERVA DE LA INFORMACIÓN**

65. Ahora bien, ya hemos visto que la información solicitada en el punto 4.5 (objeto de esta litis) está en poder del Ministerio, y en caso de no estarlo debería producirla de acuerdo a sus cometidos y la normativa de compras para el Estado. ¿Alcanza con esto para otorgar el acceso? No, corresponde analizar si la información se encuentra dentro de las excepciones legalmente previstas y si el Ministerio actuó conforme a derecho en su clasificación.
66. Antes de ingresar al análisis del punto 4.5 controvertido vale la pena resaltar la contradicción en el actuar de la demandada con respecto a la clasificación de la información en su poder.
67. La Resolución recaída en el expediente administrativo de solicitud no hizo lugar a la entrega fundándose en las Resoluciones Números 5905 y 5909 del 25 y 30 de julio de 2012 (Considerandos VI y VII).
68. Sin embargo, la contestación de la demandada en la audiencia hizo entrega de la mayor parte de los puntos solicitados. Esto bien es un indicador de que la clasificación de información fue realizada incorrectamente.

69. Si la información hubiera sido correctamente reservada, el Ministerio no podría haberla brindado en su comparecencia en autos, bajo apercibimiento del Artículo 31 de la Ley N° 18.381: "(Responsabilidad administrativa) Constituirán falta grave, sin perjuicio de las responsabilidades civiles y penales que pudieran corresponder: (...) C) Permitir el acceso injustificado a información clasificada como reservada o confidencial."
70. Todo ello permite indicar que **toda la información solicitada inicialmente está mal clasificada y debió por tanto ser entregada ante la solicitud de la parte actora, incluyendo la del Punto 4.5 hoy en disputa.**
71. Ahora bien, respecto a la posibilidad de revisión de las resoluciones de clasificación de reserva: El Poder Judicial está llamado a cumplir un papel fundamental para garantizar el derecho de acceso a la información y ejercer el control de convencionalidad y constitucionalidad de las resoluciones administrativas que limitan el acceso a la información.<sup>3</sup> Lamentamos que la Sede de Primera Instancia ni siquiera ingresara en este análisis, clave para salvaguardar el derecho en juego.
72. En este sentido, el amparo en una Resolución de Reserva no excluye el control jurisdiccional acerca de la legalidad y la adecuación del dictamen al marco nacional y regional de derechos humanos. Los Tribunales tienen la facultad de ordenar la publicación de la información si fue indebidamente negada como ocurre en este caso.
73. La Ley N° 18.381 incorporó el principio de máxima divulgación para la administración pública. De acuerdo al Artículo 4 de la norma, se presume pública toda información "producida, obtenida, en poder o bajo control de los sujetos obligados". En la misma línea, el Artículo 2 señala que es pública toda la información que "emane o esté en posesión de cualquier organismo público, sea o no estatal, salvo las excepciones o secretos establecidos por ley, así como las informaciones reservadas o confidenciales".
74. En consonancia con lo que viene siendo expresado, la Ley N° 18.381 dispuso un régimen legal de excepciones que es de interpretación estricta y que comprende las informaciones definidas como secretas por la ley, y las que sean clasificadas

---

<sup>3</sup> Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Derecho a la Información y Seguridad Nacional*, (2020), párr. 87, en: <https://www.oas.org/es/cidh/expresion/informes/DerechoInformacionSeguridadNacional.pdf>

como reservada o confidencial conforme las causales taxativas que enumera la norma (Arts. 8, 9 y 10).

75. El artículo 9 de la referida ley establece las condiciones por las cuales un organismo puede clasificar determinada información como reservada. Entre otras causales se encuentran: a) Comprometer la seguridad pública o la defensa nacional; (...) y d) Poner en riesgo la vida, la dignidad humana, la seguridad o la salud de cualquier persona.
76. Así, la Guía de Implementación de la Ley Modelo Interamericana de Acceso a la Información Pública aprobada por la OEA en base al trabajo realizado por un Grupo de Expertos de toda la región en el año 2010, dispone que: “La presunción de la divulgación requiere, pues, que la excepción sea lo menos restrictiva posible; es decir, la no divulgación debe tener un efecto directo en el ejercicio de una excepción en particular, ser proporcionada para el interés público o privado e interferir lo menos posible con el ejercicio efectivo del derecho de acceso. En las palabras del Relator Especial para la Libertad de Expresión, la excepción debe pasar una prueba de tres partes: a) debe estar relacionada con uno de los objetivos legítimos que la justifican; b) debe demostrarse que la divulgación de la información efectivamente amenaza causar un perjuicio sustancial a ese objetivo legítimo; y c) debe demostrarse que el perjuicio al objetivo es mayor que el interés público en contar con la información”.<sup>4</sup>
77. Por lo tanto, la sustracción de determinada información del acceso público debe efectuarse, cuando es procedente, en la mínima medida posible, limitándose a lo que sea estrictamente necesario para obtener el objetivo imperioso perseguido. Además el Tribunal de Apelaciones en lo Civil de 2º Turno ha dicho: “**es claro que no basta con aducir un motivo sino que éste debe existir realmente de acuerdo a la ley**, debiendo la Administración detallar específicamente los motivos y fundamentos legales que la llevan a rechazar el pedido de información realizado” (Resaltado propio).<sup>5</sup>

## **AUSENCIA DE PRUEBA DE DAÑO E INFORMACIÓN DE ALTO INTERÉS PÚBLICO**

---

<sup>4</sup> Consejo Permanente de la OEA, *Comentarios y Guía de Implementación para la Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información*, (2010), p. 11, en: [http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/AG-RES\\_2841\\_XL-O-10\\_esp.pdf](http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/AG-RES_2841_XL-O-10_esp.pdf)

<sup>5</sup> Tribunal de Apelaciones en lo Civil turno 2º. (2020, agosto 3). (Sentencia N°. 144/2020).

78. Con el propósito de robustecer la protección del derecho de acceso a la información pública contra posibles abusos en la clasificación de información, la Ley N° 19.178 del 9 de enero de 2014, brindó estatus legal a la llamada “prueba de daño”. De acuerdo a esta disposición, la clasificación de información debe realizarse mediante “resolución debidamente fundada y motivada, en la que se demuestre la existencia de elementos objetivos que permitan determinar que la divulgación de la misma genera un riesgo claro, probable y específico de daño al interés público protegido, de acuerdo con las excepciones referidas”.
79. Las pruebas de interés público y pruebas de daño son normas contra las que se deben ponderar la justificación de una excepción a la divulgación a fin de determinar si satisface los requisitos de proporcionalidad y necesidad. “Es por ello que si no existe un daño por divulgar información que en principio se encuentra dentro de las excepciones, la misma debería ser liberada, y en caso de que existiera el daño, debe procederse a evaluar si el interés del público por conocer la información no supera el daño potencialmente causado”.<sup>6</sup>
80. Como ha establecido la Organización de Estados Americanos a través de su Ley Modelo 2.0 de Acceso a la Información Pública, “Al invocar la existencia de una causal de reserva ante una solicitud de Información, el sujeto obligado deberá aplicar la prueba del daño. La prueba de daño debe establecer que la divulgación de la Información solicitada puede generar un daño real, demostrable e identificable”<sup>7</sup>. La Ley establece además los criterios a seguir por el sujeto obligado para acreditar que el daño es mayor que el beneficio de su publicación.
81. Como ha afirmado la Suprema Corte de Justicia: “Las limitaciones al acceso a la información deben ser interpretadas de manera restrictiva y debe estar adecuadamente motivadas. En ese orden es claro que no basta con aducir un motivo sino que éste debe existir realmente de acuerdo a la ley, debiendo la Administración detallar específicamente los motivos y fundamentos legales que la llevan a rechazar el pedido de información realizado””. (Sentencia 405/2022 Suprema Corte de Justicia)

---

<sup>6</sup> CAinfo, *Venciendo la Cultura del Secreto, Obstáculos en la implementación de políticas y normas de acceso a la información pública en siete países de América Latina*, p. 36. Recuperado de: <http://www.cainfo.org.uy/images/LIBRO%20-%20Venciendo%20la%20Cultura%20del%20Secreto.pdf>

<sup>7</sup> Ley Modelo Interamericana 2.0 sobre Acceso a la Información Pública, Artículo 35. Disponible en: [https://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/publicacion\\_Ley\\_Modelo\\_Interamericana\\_2\\_0\\_sobre\\_Acceso\\_Informacion\\_Publica.pdf](https://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/publicacion_Ley_Modelo_Interamericana_2_0_sobre_Acceso_Informacion_Publica.pdf)

82. Nada de ello surge de la contestación de la parte demandada. Tanto en la Resolución emanada del Ministerio como la Sentencia de Primera Instancia omiten efectuar el requisito legal de prueba de daño que permita contrastar el interés público con la posibilidad de generar un daño con la publicación de la información.
83. Los estándares de la prueba de daño no permiten conformarse con la vaga afirmación “los sistemas de persecución del delito si se revelan no son eficaces, por lo cual no puede accederse a parte de lo peticionado por la actora.” o “Que esté en conocimiento del público en general, puede afectar la eficiencia como medida de seguridad. Son herramientas con que cuenta la policía para cumplir su cometido”.
84. A efectos de no ser reiterativos nos remitimos aquí al Dictamen de la Unidad de Acceso a la Información Pública al atender el caso que nos convoca (Documento Letra C del escrito de Demanda). Específicamente sobre el Punto 5 aquí disputado, la UAIP manifestó: “sobre lo solicitado en los puntos 4 y 5 tampoco se identifica el daño que podría causar informar si ya se comenzó a utilizar y con qué alcance, tendiendo en cuenta que la prueba de daño debe concluir que el daño debe ser mayor al del interés público en conocer esa información”.
85. Como explicáramos en nuestro escrito de demandada, los estándares sobre la prueba de daño aumentan cuando se trata de información de alto interés público como la que refiere a la seguridad pública y, en específico, a los sistemas de videovigilancia y reconocimiento facial.
86. Aún en caso de que existiera el daño, la administración no debe denegar el acceso a la información automáticamente. Por el contrario, debe procederse a evaluar si el interés del público por conocer la información supera el daño potencialmente causado y en tal caso proceder a hacer entrega. Pues bien, nada de ello es evaluado por el Ministerio en su Resolución y mucho menos por la sentencia de primera instancia que evita ingresar en el centro de la cuestión.
87. Según la Organización de Estados Americanos, “Información de interés público” se refiere a la Información que resulta relevante o beneficiosa para la sociedad y no simplemente de interés individual, cuya divulgación resulta útil para que el público comprenda las actividades que llevan a cabo los sujetos obligados, tales

como Información referente a la salud pública, medio ambiente, seguridad pública, asuntos socioeconómicos y políticos y transparencia en la gestión pública.”.<sup>8</sup>

88. La CIDH ha considerado de interés público “aquellas opiniones o informaciones sobre asuntos en los cuales la sociedad tiene un legítimo interés de mantenerse informada, de conocer lo que incide sobre el funcionamiento del Estado, o afecta derechos o intereses generales o le acarrea consecuencias importantes”.<sup>9</sup> El derecho de acceso se fundamenta por la importancia del rol que desempeñan las autoridades públicas en una democracia constitucional, pues a partir de su trabajo de comunicación, la ciudadanía despierta un sentido crítico, se genera sus propias opiniones y participa en el debate público.
89. Existe información que puede ingresar a la categoría de seguridad nacional, pero está rodeada de un interés público superior de que se divulgue. **En una sociedad democrática no toda información relacionada con seguridad pública puede ser objeto de una reserva, sino que se requiere para ello demostrar que la divulgación puede generar un daño mayor a la seguridad que el interés público en la información.**<sup>10</sup>
90. La información solicitada reviste un alto interés público, puesto que resulta imprescindible para que la sociedad en su conjunto pueda conocer las políticas públicas llevadas adelante por el Ministerio del Interior en un área sensible para el mantenimiento de la democracia como es la seguridad pública. **Específicamente en el punto en litigio, corresponde conocer qué uso se le dará a la plataforma adquirida con el dinero de los contribuyentes.**

---

<sup>8</sup> Ley Modelo Interamericana 2.0 sobre Acceso a la Información Pública. Disponible en: [https://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/publicacion\\_Ley\\_Modelo\\_Interamericana\\_2\\_0\\_sobre\\_Acceso\\_Informacion\\_Publica.pdf](https://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/publicacion_Ley_Modelo_Interamericana_2_0_sobre_Acceso_Informacion_Publica.pdf)

<sup>9</sup> Corte IDH, *Caso Fontevecchia y D'amico vs. Argentina, (Fondo, Reparaciones y Costas)*, Sentencia de 29 de noviembre de 2011, Serie C No. 238, párr. 61. En: [https://corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_238\\_esp.pdf](https://corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_238_esp.pdf)

<sup>10</sup> En este sentido, la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la CIDH ha establecido: “El derecho de acceso a la información pública protege el derecho de toda persona a acceder a información en poder de las autoridades públicas, lo cual incluye la información que se relaciona con la seguridad nacional. Excepcionalmente, se podrá restringir el acceso a esta información con base en las excepciones claras y precisas establecidas en la ley, siempre que estas resulten necesarias en una sociedad democrática para salvaguardar intereses legítimos de la seguridad nacional. Los intereses de la seguridad nacional se ven favorecidos en la práctica cuando la sociedad está debidamente informada sobre las actividades del Estado, incluidas aquellas llevadas adelante para resguardar la seguridad nacional” *Derecho a la Información y Seguridad Nacional*, (2020), párr. 81, en: <https://www.oas.org/es/cidh/expresion/informes/DerechoInformacionSeguridadNacional.pdf>



91. Se encuadra este pedido en el derecho fundamental del ciudadano a acceder a la información de interés público, entendido como el “interés de la ciudadanía por tomar parte en el quehacer de los asuntos públicos [lo que implica], entre otros aspectos, el fomento del debate público, de la transparencia en la actividad de los organismos del Estado, del control por parte de la ciudadanía respecto de tal actividad y, en general, de la participación ciudadana”.<sup>11</sup>
92. Acerca de los riesgos que implican los sistemas de identificación facial y la videovigilancia nos remitimos a nuestro escrito de demanda. Sin perjuicio de ello, señalamos que su uso puede implicar graves riesgos para varios de los derechos consagrados internacionalmente en el marco jurídico. El Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas ha señalado el impacto negativo de esta tecnología en el derecho a la privacidad, la libertad de expresión y la reunión pacífica: “El reconocimiento biométrico a distancia conlleva un grave riesgo de injerencia en el derecho a la privacidad. La información biométrica de una persona constituye uno de los atributos fundamentales de su personalidad, ya que revela características únicas que la distinguen de otras personas. Además, el reconocimiento biométrico a distancia aumenta considerablemente la capacidad de las autoridades del Estado de identificar y rastrear sistemáticamente a las personas en los espacios públicos, lo que socava la capacidad de estas de hacer su vida sin ser observadas y tiene un efecto negativo directo en el ejercicio de los derechos a la libertad de expresión, de reunión pacífica y de asociación, así como a la libertad de circulación”.<sup>12</sup>
93. Además, la tecnología de reconocimiento facial puede perpetuar y amplificar la discriminación sobre grupos minoritarios o tradicionalmente excluidos como las personas afrodescendientes y personas con discapacidad. Esta tecnología puede ser utilizada para el perfilado de personas sobre la base de su etnia, raza, origen nacional, género y otras características generando muchas veces discriminaciones o sesgos involuntarios que en el ámbito de la seguridad pública puede tener importantes consecuencias.<sup>13</sup>
94. En el caso de la información sobre Vigilancia, los Principios de Tshwane que referenciáramos en nuestro escrito inicial establecen claramente que esta se

---

<sup>11</sup> González, Felipe. *La libertad de expresión en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos*. AA.VV. *Tendencias jurisprudenciales de la Corte Interamericana y el Tribunal Europeo de Derechos Humanos*. (2008). Tirant lo Blanch, Valencia. P. 253.

<sup>12</sup> *Ibíd*em, párr. 27.

<sup>13</sup> *Ibíd*em, párr. 32.

encuentra entre las categorías de información sobre las cuales existe una fuerte presunción o un interés preponderante a favor de su divulgación (Principio 10).<sup>14</sup> Así, conforme a estos estándares que cuentan con el más amplio respaldo de la comunidad internacional, el marco jurídico general en materia de vigilancia de todo tipo, así como los procedimientos a seguir para su autorización, la selección de los objetivos y el uso, intercambio, almacenamiento y destrucción del material interceptado, debería ser accesible para la sociedad.<sup>15</sup>

95. En definitiva, como viene de verse el uso de herramientas de RFA aumenta de manera exponencial la capacidad de vigilancia del Estado sobre las personas lo que demanda una mayor transparencia en su uso y aplicación.
96. El aumento de los poderes de vigilancia y control no puede pasar por fuera del escrutinio público teniendo en cuenta los riesgos que supone para los derechos humanos como viene de referirse, de acuerdo al Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas y expertos internacionales en derechos humanos. El pleno ejercicio, sin intromisiones abusivas en derechos como la privacidad, la libertad de expresión y la reunión pacífica resultan fundamentales para el mantenimiento de un Estado democrático.
97. Es por ello que se impone contar con información sobre qué usos se le dará al sistema adquirido. Respecto a la transparencia sobre el uso de los sistemas de RFA, el Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas ha dicho: “En todas las circunstancias, las autoridades deben ser transparentes en cuanto al uso de la tecnología de grabación y reconocimiento facial y notificar siempre a los ciudadanos cuándo están siendo grabados y puedan ser grabados y/o que sus imágenes podrían ser procesadas en un sistema de reconocimiento facial”.<sup>16</sup>

### **Sobre las Resoluciones de Reserva**

98. La Resolución recaída en el expediente administrativo de solicitud no hizo lugar a la entrega fundándose en las Resoluciones Números 5905 y 5909 del 25 y 30 de julio de 2012 (Considerandos VI y VII).
99. Como ya dijimos, si la información hubiera sido correctamente reservada, el Ministerio no podría haber brindado los restantes puntos en su contestación, bajo apercibimiento del Artículo 31 de la Ley N° 18.381: “(Responsabilidad

---

<sup>14</sup> *Ibíd*em, pp. 25-32.

<sup>15</sup> *Ibíd*em, p. 30.

<sup>16</sup> Asamblea, G. *Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. A/HRC/44/24*. 24 de junio de 2020. Párr. 37.

administrativa).- Constituirán falta grave, sin perjuicio de las responsabilidades civiles y penales que pudieran corresponder: C) Permitir el acceso injustificado a información clasificada como reservada o confidencial.” No surge de autos que haya existido una resolución del jerarca máximo del Ministerio que autorizara la entrega de información que a su entender está clasificada como Reservada.

100. Todo ello permite indicar que **la información está mal clasificada** y debe por tanto ser entregada ante la solicitud de la parte actora, tal como ha afirmado la UAIP en tantas ocasiones a través de sus dictámenes a los cuales nos remitimos.
101. Las Resoluciones que amparan la reserva de la información forman parte de un conjunto de actos administrativos dictados por el Ministerio del Interior en el año 2012. En aquél año, la Secretaría de Estado dictó 8 resoluciones en la que se reservan genéricamente todo tipo de datos referentes al organismo.
102. Estas Resoluciones, incluyendo las números 5905 y 5909, no fueron dictadas de acuerdo a la Ley N° 18.381 y su Decreto Reglamentario.
103. En este sentido, las resoluciones fueron objeto del Dictamen No 17/2013 de la UAIP del 20 de diciembre de 2013. La UAIP, órgano rector en la materia, observó que la clasificación genérica de información realizada por el Ministerio resulta ilegal. El dictamen, que acompaña este escrito, señala:
  - 1.1.1. “(...) III) que con relación a la información reservada, esta Unidad ha entendido que la clasificación se deberá realizar por el sujeto obligado en forma particular, identificando en cada caso la información a reservar y la causa legal de reserva al amparo de lo dispuesto por el artículo 9 de la norma antes referida; <sup>17</sup>
  - 1.1.2. IV) que dicha exigencia se sustenta en lo dispuesto por el artículo 25 del Decreto reglamentario N° 232/2010 de 2 de agosto de 2010, que requiere que toda clasificación de información reservada debe estar precedida y justificada en una “prueba de daño”, tendiente a demostrar con elementos objetivos, el daño efectivo al interés tutelado que sería causado en caso de publicitarse la misma;
  - 1.1.3. V) **que, por ende, las resoluciones analizadas no constituyen actos de clasificación propiamente dichos debido a su generalidad**, sin perjuicio de lo cual podrán oficiar como matriz de

---

<sup>17</sup> Dictamen N° 02/2011 de 12 de mayo de 2011.

criterios para proceder a clasificar la información en cada caso concreto”. (Destacado nuestro)

104. En la parte final del informe, la UAIP insta al Ministerio del Interior a adecuar la clasificación realizada a lo establecido en la LDAIP y su decreto reglamentario.
105. La UAIP señaló este punto en la Resolución dictada ante la denuncia de la compareciente por el presente caso. El Numeral V de los Considerandos de la Resolución señala que las prácticas del Ministerio del Interior no se ajustan a la Ley N° 18.381: “además, se menciona como fundamento la resolución genérica No 5909 de 2012, y esta Unidad ya se ha pronunciado en varias oportunidades, señalándole al Ministerio que las resoluciones genéricas solo pueden servir como una matriz de criterios, pero no como fundamento legal para reservar información pública”.
106. La doctrina se ha pronunciado en igual sentido, a la cual nos remitimos según lo expresado en nuestro escrito de demanda.

### **CONCLUSIÓN**

107. La Sentencia de Primera Instancia debe ser revocada por cuanto realizó una lectura parcial de la prueba obrante en autos y no siguió las reglas de la lógica sobre la posibilidad de contar con la información requerida. El Ministerio del Interior denegó el acceso a información de alto interés público que tiene en su poder y sostuvo que no existía. El hecho de que el sistema -aparentemente- no está en funcionamiento actualmente no inhibe la existencia de la información en los términos que fue solicitada y/o la obligación de contar con ella. Una vez comprobada la existencia o deber de producción de la información, el Tribunal de Apelaciones deberá desestimar la clasificación de reserva efectuada por el Ministerio del Interior por haber sido dictada por fuera de la normativa nacional de Acceso a la Información Pública y los estándares internacionales de derechos humanos que obligan a realizar una prueba de daño e interés público sobre la información.

### **DERECHO**

Funda su derecho en lo establecido en la Constitución de la república artículos 7, 29, 72, 82 y 332; Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos Arts. 2, 19 y 25 (Ley N° 13.751); Convención Americana sobre Derechos Humanos, Arts.1, 2, 13 y 25 (Ley N°

15.737); Código General del Proceso, Ley N° 18.381, su Decreto Reglamentario N° 232/10, Ley N° 18.331, normas concordantes y complementarias.

### **PETITORIO**

Por lo expuesto al Sr. Juez PIDE:

- 1) Se la tenga por presentada.
- 2) Se tenga por interpuesto en tiempo y forma el recurso de apelación contra la Sentencia Definitiva, y de acuerdo al Artículo de la Ley N° 18.381, previo traslado a la contraparte, se eleven los autos al Tribunal de Apelaciones en lo Civil que por turno corresponda.
- 3) Al Tribunal de Apelaciones en lo Civil, que revoque la sentencia apelada, acogiendo los argumentos vertidos en este escrito y la demanda de autos, en definitiva amparando el acceso a la información.