

JUZGADO LETRADO DE PRIMERA INSTANCIA EN LO CONTENCIOSO

ADMINISTRATIVO DE 1º TURNO:

Dr. Matías Jackson Bertón, [REDACTED] en representación otorgada según el Artículo 44 del Código General del Proceso por **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. 2-22971/2024, al Sr. Juez DICE:

Que viene en la representación invocada a interponer en tiempo y forma recurso de apelación contra la **Sentencia Definitiva dictada en autos N° 26 de fecha 9 de abril de 2024** de acuerdo a las siguientes circunstancias de hecho y fundamentos de derecho.

ANTECEDENTES

- 1) Por Sentencia N° 26/2024 del 9 de abril del corriente año, la Sede acogió parcialmente la demanda y condenó al Ministerio del Interior a que entregue a la actora en el plazo de 10 días la parte general de la información solicitada.
- 2) La Sede condenó al Ministerio del Interior a hacer entrega de la primera parte de cada una de las tres preguntas realizadas por la Sra. Díaz en el numeral 4 del escrito de demanda. A saber, condenó a la parte demandada a contestar las siguientes preguntas:
 - a) Si existen dependencias dentro del organismo que realicen la recolección de datos personales en fuentes abiertas para la prevención y/o investigación de delitos.
 - b) Si se han realizado y/o aprobado estudios, regulaciones, propuestas de regulaciones o documentos para los cuales se hayan recopilado datos en "fuentes abiertas".
 - c) Si se han negociado y/o firmado contratos con empresas privadas que se dediquen a la recopilación y análisis de datos en "fuentes abiertas".
- 3) Se comparte ampliamente con el decisor del grado, que el Ministerio del Interior debe suministrar la información en virtud de los criterios de máxima publicidad e interpretación estricta de las excepciones previstas en la Ley N° 18.381. Como bien indica la Sentencia de primera instancia, cualquiera de las tres preguntas, en su parte general, puede ser contestada con un monosílabo: sí o no (Numeral 8). Esto en nada compromete la "seguridad nacional" como pretendió hacer valer la contraria.

- 4) Se concuerda con la Sede actuante en que conocer, al menos con un "Sí o No", el uso y aplicación de estas herramientas por parte del Estado uruguayo supondría un importante avance respecto al acceso a la información sobre este asunto de alto interés público y no sería más que dar cumplimiento a la Ley N° 18.381.
- 5) Sin embargo, esta parte no tiene el honor de compartir el mismo criterio de la Sede respecto a la segunda parte, específica, de las tres preguntas. Ello en virtud de que la Sede no valoró en sus fundamentos el interés público de la información solicitada, la ausencia de prueba de daño, ni el principio de divisibilidad de la información.
- 6) Por este motivo, se presenta interponiendo el presente recurso de apelación, solicitando al Tribunal de Apelaciones actuante que revoque la Sentencia, ampliando la condena para comprender los demás aspectos solicitados en el escrito de demanda referentes al uso de herramientas de recolección de fuentes abiertas por parte del Ministerio del Interior.

SOBRE LOS FUNDAMENTOS PARA AMPLIAR LA CONDENA DE PRIMERA INSTANCIA

- 7) Como se expresó en el capítulo anterior, la Sede correctamente valoró que el criterio utilizado por el Ministerio del Interior para la clasificación de la información solicitada es errado por no encuadrar dentro del Artículo 9 Literal A de la Ley N° 18.381.
- 8) En sede administrativa y judicial, la Administración denegó el pedido de acceso entendiendo que "proporcionar la información solicitada supondría un riesgo para la seguridad nacional, en virtud de permitir que se conozca los pasos que realiza la policía en la investigación de los delitos y con ello se podrían obstaculizar futuros procedimientos" (Numerales 18 a 23 de la Contestación de la Demanda). Además, citó en sus Considerandos, Resoluciones de la misma cartera de los días 20 y 25 de julio de 2012.
- 9) Realizando una correcta interpretación de la norma y las potestades judiciales, la Sede de primera instancia afirmó en su Sentencia que "la potestad de la Administración de clasificar determinadas informaciones como confidenciales o reservadas no es absoluta, sino que está sujeta al control jurisdiccional. (...) La tarea del Juez es valorativa y consiste en apreciar si es razonable en cada caso la limitación al derecho fundamental de acceso a la información pública que dimana de la Constitución art 72 y es recogido en el ordenamiento inferior, art 3 de la Ley 18.381." (Numerales 14 y

- 15). Complementó además, resaltando el principio de máxima publicidad de la información y el criterio restrictivo aplicable sobre las excepciones.
- 10) En virtud de esta potestad, la Sentencia interpretó que las limitaciones no son admisibles en relación al marco conceptual del acceso a la información solicitada. En tal sentido condenó a hacer entrega de la primera parte de las preguntas realizadas en el Numeral 4 del escrito de demanda.
- 11) Sin embargo, entiende esta parte, que el objeto de la condena deberá ser ampliado. El criterio utilizado para la parte general también resulta aplicable a la segunda parte de cada una de las tres preguntas realizadas. Al decir de la Sede, “cuando ingresa al detalle, a la minucia”, también deberá hacerse entrega de la información.
- 12) Por este motivo, es que se presenta esta parte interponiendo recurso de apelación entendiendo que la Sentencia de primera instancia deberá ser revocada, ampliando el alcance de la información a proporcionar.
- 13) La sentencia de primera instancia omitió en su valoración tres elementos claves como son: **El interés público de la información, la ausencia de prueba de daño y la aplicación del principio de divisibilidad.**
- 14) En primer lugar, corresponde realizar la valoración del **interés público** en conocer la información que se solicita. La Sede omite esta consideración en sus fundamentos y entendemos que resulta uno de los elementos claves en la ponderación sobre la correcta o errónea reserva de la información objeto de reclamo.
- 15) Se trata de información de alto interés público pues refiere al uso de tecnologías y técnicas de recolección de datos personales con fines de vigilancia potencialmente lesivas de las garantías civiles. 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.¹
- 16) Existe información que puede ingresar a la categoría de seguridad nacional, pero está rodeada de un interés público superior de que se divulgue, como sucede en autos. 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

¹ 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”.

divulgación puede generar un daño mayor a la seguridad que el interés público en la información.

17) Como se indicó en el escrito de demanda, al cual nos remitimos, el análisis sobre la reserva de información debe ponderar la relevancia de la información que se solicita.

18) A pesar de ello, el elemento “interés público” no aparece mencionado en el análisis realizado en la Sentencia, lo cual supone una omisión que hará variar el resultado de la condena.²

19) Esta información se encuentra además en la agenda pública de nuestro país y únicamente conociendo sobre ella puede favorecerse y protegerse el régimen democrático de gobierno. Ejemplo de ello han sido las recientes discusiones a nivel público sobre la vigilancia realizada sobre el periodista Sr. Eduardo Preve (Numeral 88 y Documentos E, F y G de la Demanda).

20) En segundo lugar, la sentencia de primer grado omitió considerar la **ausencia de prueba de daño** por parte de la administración. Las pruebas de interés público y de daño son normas contra las que se debe ponderar la justificación de una excepción a la divulgación a fin de determinar si satisface los requisitos de proporcionalidad y necesidad.

21) Como indicamos en la demanda, el Segundo Párrafo del Artículo 9 de la Ley N° 18.381, indica: “**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**”.

22) El Ministerio omitió, en sede administrativa y en la contestación de la demanda, proporcionar una verdadera prueba de daño conforme al criterio legal. Por el contrario, en su numeral 20 del escrito de contestación indica que “Resulta casi de perogrullo que no puedan darse a conocer los medios y mecanismos que utiliza la policía”.

² Siguiendo los Principios de Tshwane (set de estándares que permiten fomentar la supervisión democrática de la información sobre seguridad nacional): “Principio 10: Categorías de información sobre las cuales existe una fuerte presunción o un interés preponderante a favor de su divulgación (...) E. Vigilancia (1) 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. (2) El público también debe tener acceso a la información sobre las entidades autorizadas para llevar a cabo acciones de vigilancia, y a las estadísticas relativas al uso de dichas acciones.”# Ver Página 27 del documento “Principios globales sobre seguridad nacional y el derecho a la información”.

Disponible en:

https://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/acceso_informacion_Taller_Alto_Nivel_Paraguay_2018_documentos_referencia_Principios_Tshwane.pdf

Esta afirmación no hace más que confirmar el apartamiento del criterio adoptado por el Ministerio con respecto a los parámetros legalmente establecidos.³

- 23) La Sede actuante, en su Sentencia, tampoco incluyó dentro de sus fundamentos la existencia/ausencia de prueba de daño por parte de la administración en cuanto a la segunda parte de las preguntas. No existen respecto a la parte especial de las preguntas elementos objetivos, debidamente fundados, que permitan extraer una verdadera prueba de daño.⁴
- 24) Incorrectamente desestima la incidencia de las reservas del Ministerio del Interior en 2012, cuando la propia Resolución administrativa fundamenta la reserva en ellas (Considerandos III y IV de la Resolución del 23 de junio de 2023). Estas reservas generales que justifican la reserva que hoy se interpone carecen de cualquier prueba de daño o ponderación respecto a los derechos en juego como se indicó en la demanda.
- 25) En tercer lugar, la Sede omitió en su sentencia en considerar el **principio de divisibilidad** de la información “en detalle”. Este principio consagrado en el artículo 7 del Decreto N° 232/2010, reglamentario de la Ley de Acceso, establece “Si un documento contiene información que pueda ser conocida e información que debe denegarse en virtud de causa legal, se dará acceso a la primera y no a la segunda.”
- 26) Lamentablemente, la Sede omitió en su análisis la consideración de este principio, pues, cuando se entra al detalle, se podrá ver que existe en cada una de ellas información que debe ser publicada. Es por ello que el Ministerio del Interior deberá ser condenado a analizar la información que puede hacer entrega y cuál no dentro de las preguntas planteadas, y proporcionar a la actora la primera.
- 27) En aplicación de estos tres principios, el Tribunal de Apelaciones deberá revocar la sentencia para incorporar la condena a la entrega de los elementos específicos de la información.

³ De acuerdo con el Principio 4 de los Principios globales sobre seguridad nacional y el derecho a la información (Principios Tshwane): “Corresponde a la autoridad pública establecer la legitimidad de las restricciones (...) (c) Al demostrar esta legitimidad, no bastará con que la autoridad pública simplemente afirme que existe un riesgo de perjuicio; sino que debe proporcionar razones específicas y sustanciales que respalden sus afirmaciones.” Ver Página 22 del documento. Disponible en:

https://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/acceso_informacion_Taller_Alto_Nivel_Paraguay_2018_documentos_referencia_Principios_Tshwane.pdf

⁴ Nos remitimos al Numeral 63 de la Demanda sobre la opinión de la UAIP acerca de la prueba de daños en el caso de autos: “La reserva de la información no se ajusta a los parámetros legales exigidos por la normativa vigente ya que no se explicita la prueba de daño.”

SOBRE LA PARTE ESPECÍFICA DE LA INFORMACIÓN SOLICITADA

- 28) Repasemos cada una de las tres preguntas y el detalle solicitado, así como los criterios que obligan a levantar la reserva estipulada por la Administración. Como se verá en cada una de ellas, aplicando la ponderación que considere el interés público, la prueba de daño y la divisibilidad, deberá hacerse entrega de la información.
- 29) La información que se solicita en esta parte específica, como lo denomina la sentencia de primera instancia, refiere a la recolección de datos personales, su régimen legal, y cuáles son las prácticas de nuestra policía. Se busca conocer **de forma genérica** 1) cuáles son las prácticas policiales de recolección y análisis de información (de datos personales) en fuentes abiertas (especialmente en internet), 2) qué dependencias las realizan, bajo qué marco y 3) con qué fines se realizan.
- 30) Vale la pena aclarar que nada de lo solicitado implica conocer o acceder a cómo funcionan estas herramientas o técnicas de recolección de datos personales en fuentes abiertas, ni a la información específica sobre operativos policiales pasados o futuros, lo cuál podría llegar a interpretarse como un riesgo para la seguridad.
- 31) Se hace énfasis en que la información refiere a cuestiones jurídicas (dependencias, normas, protocolos, documentos, contratos, etc), no técnicas o informáticas. Es decir, se requieren datos sobre el funcionamiento y gestión de la administración pública, no de las herramientas en sí mismas.

PREGUNTA 1

- 32) Por el numeral 4.1 de la demanda, la Sra. Díaz solicitó:

*Si existen dependencias dentro del organismo que realicen la recolección de datos personales en fuentes abiertas para la prevención y/o investigación de delitos, **indique cuáles dependencias. Indicar, además, la normativa, regulación y/o protocolo de actuación que sustenta dicha recolección.***

- 33) La sentencia correctamente condena al Ministerio del Interior a informar “si existen dependencias que realicen la recolección de datos personales en fuentes abiertas”.
- 34) Entiende esta parte además, que la reserva deberá ser levantada respecto a cuáles son las dependencias que lo realizan y bajo qué norma jurídica. No se comparte el criterio de la Sede actuante en entender que saber cuáles dependencias realizan este tipo de recolecciones podrían “obstaculizar futuros procedimientos” o se comprometería “la seguridad nacional”.

- 35) Se trata de un principio de la administración pública y del orden democrático conocer de primera mano y por parte de las autoridades qué acciones desarrolla cada dependencia y bajo qué reglas.
- 36) En el caso de que alguna de las partes del protocolo de procedimiento se entienda que afecta la seguridad pública, como afirma la contraria, deberá al menos brindarse el nombre o título del documento al que se refiere y hacer entrega de aquello que no afecta la seguridad (ocultando o censurando los fragmentos del documento que se considere que ponen en riesgo la seguridad pública, por ejemplo). Esto en virtud de la aplicación del principio de divisibilidad.

PREGUNTA 2

- 37) Por el numeral 4.2 de la demanda, la Sra. Díaz solicitó:

*Si se han realizado y/o aprobado estudios, regulaciones, propuestas de regulaciones, o documentos para los cuales se hayan recopilado datos en “fuentes abiertas”, **indicar cuáles y facilitar enlace o archivo correspondiente.***

- 38) Nuevamente aquí, la Sede concedió la entrega de la información general, es decir la primera parte de la pregunta. Asimismo, denegó la indicación de los documentos y el enlace o archivo correspondiente.
- 39) La Sede arriba a esta conclusión afirmando: “Sí parece razonable la reserva dispuesta respecto de la parte final de la pregunta, esto es "indicar cuales y facilitar enlace o archivo correspondiente" (Numeral 11).
- 40) De esta forma, omite un fundamento o análisis fundado sobre los motivos que lo llevan a arribar a tal conclusión. No se considera aquí el interés público de la información: La ciudadanía tiene el interés de conocer cómo se han utilizado este tipo de herramientas.
- 41) Tampoco se consideró la prueba de daño que permita acreditar que el daño en publicar es mayor que el beneficio de su publicación.
- 42) Aplica en este caso lo expresado en el punto 35 del presente recurso en cuanto a la disponibilización de los estudios regulaciones o documentos para los cuales se hayan recopilado datos en “fuentes abiertas” apelando al principio de divisibilidad.

PREGUNTA 3

- 43) Por el numeral 4.3 de la demanda, la Sra. Díaz solicitó:

*Si se ha negociado y/o firmado contratos con empresas privadas que se dediquen a la recopilación y análisis de datos en “fuentes abiertas” (por ejemplo UCINET), **indicar con cuáles, con qué fines y facilitar copia del contrato correspondiente.***

- 44) La Sede correctamente condenó al Ministerio a contestar si ha negociado o firmado contratos con empresas para el uso de estas herramientas.
- 45) Sin embargo, esta parte entiende que además es necesario conocer cuáles contratos y/o herramientas, con qué fines y obtener una copia de esos contratos.
- 46) Supone esta cuestión conocer de primera mano la ejecución del presupuesto del Estado en un tema tan relevante para la agenda del país como es la seguridad pública.
- 47) Al tratarse de fondos públicos, se deberá conocer de qué tipo de herramientas estamos hablando, cuánto costaron las licencias, por cuánto tiempo se contrataron, dónde se almacenan los datos, quiénes son los titulares de las empresas, qué soporte tienen, etc. Toda información que de forma alguna comprometería la seguridad pública. Por el contrario, habilitaría a discutir políticas públicas de una manera más acertada y concreta.
- 48) Asume esta parte que no rigen sobre estos contratos cláusulas de confidencialidad puesto que esto no fue afirmado por la contraria y tampoco encuadraría en la clasificación como información Reservada, sino Confidencial conforme al Artículo 10 de la Ley N° 18.381.
- 49) De hecho existen antecedentes de contratación de tecnología de vigilancia cuyos términos de contratación se encuentran publicados en la página de compras estatales, un ejemplo es el proceso de licitación y la contratación de un software de reconocimiento facial automatizado por parte del Ministerio en el año 2020⁵, quedando claro que este tipo de publicación no daña el interés público, muy por el contrario, resulta un aporte a la transparencia del organismo. Además, no tiene sentido que se publique la información completa de contratación del software de reconocimiento facial automatizado y luego se niegue el acceso a las condiciones de contratación del software UCINET sin los debidos fundamentos que justifiquen la prueba del daño.

⁵ Secretaría del Ministerio del Interior, «Licitación Pública 13/2019. Adquisición de una Plataforma de Identificación Facial, y servicio técnico de soporte, corrección, actualización y mantenimiento local (Pliego 744940)», Agencia Reguladora de Compras Estatales, agosto de 2018.
<https://www.comprasestatales.gub.uy/consultas/detalle/id/744940>

50) Si los contratos contienen datos confidenciales que no puedan ser revelados, una vez más resulta de aplicación la divisibilidad, procurando entregar aquellas partes que no permitan identificar a las personas involucradas.

CONCLUSIÓN

51) Como corolario, nos remitimos a lo señalado en la demanda respecto al interés preponderante a favor de la divulgación que pesa sobre información que refiere a la vigilancia por medios electrónicos, en consideración a las facultades que ello brinda sobre la población en general, no solo sobre quienes cometen un acto delictivo.

52) El uso de herramientas de recolección de datos en fuentes abiertas para la investigación y represión del delito aumenta de manera exponencial la capacidad de vigilancia del Estado sobre las personas lo que demanda una mayor transparencia en su uso y aplicación.

53) Este aumento no puede pasar por fuera del escrutinio público teniendo en cuenta los riesgos que supone para los 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.

54) Es por ello que se impone contar con información sobre cómo y de qué manera se lleva adelante el control sobre las personas la máxima autoridad en la materia. Ello resulta fundamental para la plena vigencia del sistema republicano y democrático de gobierno.

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 lo tenga por presentado en la representación invocada.
- 2) Se tenga por interpuesto en tiempo y forma el recurso de apelación contra la Sentencia Definitiva N° 26/2024, 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 en su totalidad los argumentos vertidos en este escrito y la demanda de autos, en definitiva amparando el acceso a la información en todos sus términos.