

TRIBUNAL DE APELACIONES EN LO CIVIL DE CUARTO TURNO.

Ministro redactor: Dr. Guzmán López Montemurro.-

Ministros firmantes: Dra. Mónica Besio.-

Dr. Alvaro França.-

AUTOS: "DIAZ CHARQUERO, PATRICIA C/ MINISTERIO DEL INTERIOR. ACCIÓN DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA (ART. 22 LEY 18381). IUE 2-22971/2024".-

I) El objeto de esta instancia está determinado por el recurso de apelación interpuesto por parte actora y demandada contra la Sentencia Definitiva N° 26/2024 de fecha 9 de abril de 2024 (fs 83), por la cual el Sr. Juez Letrado en lo Contencioso Administrativo de 1er turno Dr. Gabriel Ohanian, amparó parcialmente el accionamiento y condenó al Ministerio del Interior a proporcionar a la accionante, la información requerida en las 3 preguntas realizadas por la reclamante pero en su parte general, desestimándose la solicitud en lo demás.-



II) La demanda instaurada fue presentada el día 3 de abril de 2024 (fs 42) por parte de la Sra. Patricia Myrna DIAZ CHARQUERO, y trata de una pretensión de acceso a la información pública al amparo de lo dispuesto en la ley 18.381.-

Expreso la compareciente que se desempeña desde el año 2020 como Coordinadora del proyecto DATYSOC (Laboratorio de Datos y Sociedad) que forma parte de la Asociación Civil DATA URUGUAY, que entre otros cometidos aborda actividades de estudios de investigación y acción en el área de derechos digitales y el impacto de las tecnologías de la información en los derechos humanos. Que la presente solicitud es a título personal, enmarcado en la línea de investigación-acción sobre el uso de tecnologías digitales con fines de vigilancia y seguridad pública.-

Señaló que el 13 de noviembre de 2022 se presentó en la vía administrativa ante el M. del Interior y solicitó que al amparo de la ley 18.381, se le informe:

1) Si existen dependencias (en su caso cuales) dentro del organismo que realicen la recolección de datos personales en "fuentes abiertas" para la prevención y/o investigación de delitos. Indicar además la normativa, regulación y/o protocolo de actuación que sustenta dicha recolección.-

2) 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.-



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

Expresó que la petición fue tramitada ante el M. del Interior pero no hubo respuesta a la misma, por lo que se configuró el silencio positivo previsto en el art. 18 de la ley 18.381. Con posterioridad a los 20 días, y con fecha 23 de junio de 2023 recayó Resolución que denegó el acceso a la solicitud, se declaró reservada por el plazo de 15 años la información relacionada, y por tanto desestimó la solicitud por considerar que brindar la información supondría un riesgo para la seguridad nacional, al permitir que se conozcan los pasos que realiza la policía en la investigación de los delitos y con ello se podrían obstaculizar futuros procedimientos. Que ante dicha denegatoria en la vía administrativa, se concurrió ante la Unidad de Acceso a la Información Pública (UAIP) a efectos de obtener la opinión del organismo competente en la materia, y por resolución de fecha 3 de noviembre de 2023 dicho organismo resolvió que correspondía indicar al M. del Interior que debe desclasificar la información pública solicitada en base a las consideraciones legales y exhortar a realizar una versión pública de la información solicitada aplicando el principio de divisibilidad y entregar parte de la información en términos genéricos para garantizar el derecho de la solicitante y a la vez no vulnerar el bien protegido de la seguridad pública. Dicha resolución no fue recurrida y quedó firme el acto administrativo. Se coincide con la UAIP en cuanto a la obligación del M. del Interior de entregar la información impetrada.-

Manifestó que la denegatoria del M. del Interior no resulta ajustada a derecho. El objetivo de la solicitud es obtener información sobre las



técnicas de investigación en "fuentes abiertas de información". Es decir, aquellas de acceso abierto, acceso libre (aquel que no exige registración previa) o semi abierto (aquel que exige registración previa), como puede ser fuentes tradicionales (publicaciones, prensa, etc) y modernas (telefonía móvil, redes sociales, internet). Este tipo de inteligencia es conocido popularmente como "ciberpatrullaje". Los Estados han avanzado hacia el uso de este tipo de técnicas que permiten análisis y procesamiento de información acerca de los ciudadanos, la información obtenida a través de este patrullaje virtual es organizada, sistematizada e incorporada a informes de inteligencia que puede incluir la elaboración de perfiles de los ciudadanos. Que conforme lo indicara el propio M. del Interior en la Memoria Anual de 2020, el organismo habría incorporado un software para el análisis de redes sociales (UCINET) que le permite profundizar en los aspectos vinculares o relacionales de la criminalidad, un aspecto clave aún no abordado en nuestro país con la importancia que merece. De acuerdo a dicha información el M del Interior se encontraría usando herramientas de este tipo, suponiendo un posible riesgo para el ejercicio de derechos humanos, especialmente la privacidad de las personas en Uruguay. Por tanto la información solicitada reviste un alto interés público que prevalece sobre las reservas genéricas e ilegales determinadas por el Ministerio.-

Indicó que conforme la ley 18.381 la regla es la publicidad de la información y la reserva o confidencialidad son las excepciones, estas últimas deben ser de interpretación estricta y deben estar adecuadamente motivadas. Los 2 argumentos dados por el M. del Interior para negar la información deben ser desestimados:

-Sobre la inclusión de la información dentro de las clasificaciones de las resoluciones ministeriales de 20 y 25 de julio de 2012, debe



señalarse que la UAIP entendió que la clasificación genérica realizara resulta ilegal.-

Sobre el supuesto riesgo que supondría la entrega de la información, debe señalarse la ausencia de prueba sobre el mencionado daño, y no se corresponde con lo establecido en el art. 9 de la ley 18.381 que regula la información reservada.-

Agregó que la ley 18.381 en su art. 12 prevé la inoponibilidad de excepciones en casos de violaciones a los derechos humanos. El derecho a la protección de datos personales se encuentra consagrado en la Constitución (Art. 72) y desde el 2008 cuenta con una ley específica en la protección de este derecho (ley 18.331). Por tanto teniendo en cuenta el derecho fundamental afectado y el despliegue de las tecnologías de "ciberpatrullaje" y recolección en fuentes abiertas, la información solicitada resulta relevante para la investigación sobre el derecho a la protección de datos personales de todas las personas que se comunican a través de internet.-

Peticionó en definitiva que se acoja la acción de acceso a la información pública impetrada, y se condene al organismo demandado a otorgar la información solicitada.-

III) La Sentencia Definitiva de Primera Instancia impugnada, amparó parcialmente la demanda por considerar que asistía razón parcial a la actora.-

El A Quo señaló que no comparte la reserva a la información realizada por el M. del Interior, según resolución de fecha 23 de junio de 2023. No se admite en términos absolutos ese temperamento, aunque reconoce



que acoger el pedido de la actora en su totalidad, podría sí encuadrar en la excepción del art. 9 literal a de la ley 18.318.-

En la recurrida se señaló que en las 3 preguntas que formula la promotora y específicamente en su primera parte o generalidades (como dice la UAIP), debe suministrarse la información a la actora porque en los tres casos se responde con un monosílabo: SI o NO. Al respecto señaló:

Que en la pregunta 1 se consulta "si existen dependencias dentro del organismo que realicen la recolección de datos personales en fuentes abiertas para la prevención y/o investigación de delitos. La reserva en este aspecto no tiene sentido o razón de ser, no se aprecia de qué forma se podrían obstaculizar futuros procedimientos o se comprometería la seguridad nacional. En cambio, se comparte con el demandado en cuanto a que si pudiera ocurrir si se dijera en cuales dependencias, indicar normativa, regulación y/o protocolo de actuación que sustenta dicha recopilación.-

Que lo mismo ocurre en la pregunta 2 en relación a "si se han realizado y/o aprobado estudios, regulaciones, propuestas de regulaciones o documentos para los cuales se hayan recopilado datos en fuentes abiertas". Ello en nada obstaculiza el desempeño policial o pone en peligro a la seguridad nacional. Si parece razonable la reserva respecto de la parte final de la pregunta, esto es "indicar cuales y facilitar enlace o archivo correspondiente".

Que en la pregunta 3 ocurre algo similar. Contestar si se han negociado y/o firmado contratos con empresa privadas que se dediquen a la recopilación y análisis de datos en fuentes abiertas, no compromete la seguridad nacional ni puede frustrar un futuro procedimiento



policial. Pero sí procede la reserva respecto de la parte final de la pregunta, donde dice "indicar con cuales, con que fines y facilitar copia del contrato correspondiente".-

Agregó el sentenciante que por lo expuesto la reserva dispuesta por el demandado solo se entiende admisible respecto de las preguntas 1,2 y 3 cuando la actora ingresa al detalle, a la minucia, pero no en relación al marco conceptual del acceso a la información que pretende el cual debe permitírsele.-

Se resuelve acogiendo parcialmente la demanda y condenando al M. del Interior a que en plazo de 10 días entregue la información requerida en la parte general de las 3 preguntas solicitadas, desestimando la demanda en todo lo demás.-

IV) La parte actora interpuso recurso de apelación (fs 92), formulando agravios contra la misma.-

Expresó que el objeto de la condena debe ser ampliado y la demanda debe ser amparada en su totalidad. Que el criterio usado por el Magistrado para amparar la solicitud de información general, también resulta aplicable a la segunda parte de cada una de las preguntas realizadas.-

Indicó que la Sentencia omitió en su valoración, tres elementos como lo son: el interés público de la información, ausencia de prueba del daño y la aplicación del principio de divisibilidad. Que la información solicitada es de interés público. Refiere el uso de tecnologías de recolección de datos personales con fines de vigilancia potencialmente lesivas de las garantías civiles. Que no se valoró



adecuadamente la ausencia de prueba del daño por parte de la demandada, no se probó cuál sería el daño en contravención a lo establecido en el art. 9 de la ley 18.381. También omitió el A Quo considerar el principio de divisibilidad de la información "en detalle" que es un principio consagrado en el art. 7 del Decreto 232/2010 que reglamenta la ley de Acceso a la Información, por lo que el M. del Interior debería analizar la información que puede hacer entrega y cuál no dentro de las preguntas planteadas.-

Manifestó que respecto de la pregunta 1 se desestimó la información sobre cuáles dependencias realizan recolección de datos, e informar sobre la normativa, regulación y/o protocolo de actuación que sustenta dicha recolección. No se comparte lo resuelto. 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. En aplicación del Principio de Divisibilidad, en caso de que alguna de las partes del protocolo de procedimiento se entienda que afecta la seguridad pública, debería al menos brindarse el nombre o título del documento y hacer entrega de aquello que no afecte la seguridad.-

Indicó que respecto a la pregunta 2, se desestimó la información sobre indicar que cuales estudios, regulaciones o documentos se han realizado con recopilación de datos en fuentes abiertas, y facilitar enlace o archivo correspondiente. Que no se comparte lo resuelto, ya que la ciudadanía tiene el interés de conocer cómo se han usado este tipo de herramientas, pudiendo aplicar también el Principio de Divisibilidad.-

Señaló que respecto a la pregunta 3, se desestimó la información sobre la indicación de cuáles, con qué fines se ha negociado y/o firmado



contratos con empresas privadas que se dediquen a recopilación de datos en fuentes abiertas, y en su caso facilitar copia del contrato correspondiente. Que no se comparte lo resuelto, ya que se considera que es necesario conocer cuáles contratos y/o herramientas, con qué fines y obtener una copia de los contratos, ya que ello supone conocer de primera mano la ejecución del presupuesto del Estado en un tema relevante para la agenda del país como lo es la seguridad pública. Si los contratos contienen datos confidenciales que no pueden ser relevados, también resulta de aplicación la divisibilidad, procurando entregar aquellas partes que no permitan identificar a las personas involucradas.-

Peticionó se revoque parcialmente la sentencia impugnada y se ampare la demanda en todos sus términos.-

V) La parte demandada también interpuso recurso de apelación (fs 97) formulando agravios contra la misma.-

Indicó que en la demanda la actora temerariamente supone que la policía al investigar en fuentes abiertas consume la violación a los derechos humanos, lo que resulta inaceptable. A contrario de lo sostenido en la demanda, las investigaciones, ediciones, estudios de opinión o extraer información de fuentes abiertas no está prohibido ni constituyen delitos en tanto son fuentes de carácter público y de acceso libre no restringido.-

Señaló que conforme el fallo de primera instancia, la información que debería suministrarse sería:

-Pregunta 1. Si existen dependencias dentro del organismo que realicen



la recolección de datos personales en fuentes abiertas para la prevención y/o investigación de delitos.-

-Pregunta 2. Si se han realizado y/o aprobado estudios, regulaciones, propuestas de regulaciones o documentos para los cuales se hayan recopilado datos de fuentes abiertas.-

-Pregunta 3. Si se han negociado y/o firmado contratos con empresas privadas que se dediquen a la recopilación y análisis de datos en fuentes abiertas.-

Expresó que se discrepa con que dicha información no esté incluida en la excepción prevista en el art. 9 literal A de la ley 18.381. La difusión de la información requerida debilita la actividad investigativa de la policía, puede obstaculizar futuros procedimientos y compromete la seguridad pública. Que en cuanto a la pregunta 1, brindar información respecto a si hay o no una dependencia que se dedique a investigar determinado ámbito (fuentes abiertas) estaría vulnerando y debilitando esa actividad, con la consecuente posibilidad de identificar a sus funcionarios. Que en lo que refiere a las preguntas 2 y 3 su respuesta implicaría responder la primera.-

Manifestó que la Policía siempre ha contado con medios para investigar y con técnicas para hacerlo, el control de cómo lo hace y los medios que usa, ha estado siempre y lo seguirá estando, bajo el control jurisdiccional en el marco de su cometido como auxiliar de la justicia. Pero no es la divulgación de la información lo que va a poner a salvo a la ciudadanía.-

Por lo expuesto, al tratarse de información reservada y clasificada



por un acto administrativo al amparo del art. 9 literal A de la ley 18381, y en virtud que la difusión de la información compromete la seguridad pública, peticiona la revocatoria de la recurrida y la desestimatoria de la demanda.-

VI) Las contrarias evacuaron los traslados que les fueron conferidos (fs 103 y 108) abogando por la desestimatoria de los agravios de su contraparte.-

VII) Se franqueó la correspondiente alzada, se remitieron los autos a esta Sede y previo pasaje a estudio, se acordó el dictado de decisión anticipada.-

VIII) La Sala habrá de confirmar la impugnada en todos sus términos, por considerar que los agravios articulados por ambas partes no son de recibo, conforme se analizará.-

IX) La acción de acceso a la información pública ha sido debidamente regulada en la ley 18.381, como una garantía que protege dicho derecho humano reconocido por los Tratados Internacionales ratificados por nuestro país y por la propia Constitución de la República (Art. 29, 72 y 82), mediante un procedimiento rápido y efectivo que le permita a cualquier persona acceder a información que emane o esté en posesión de cualquier organismo público, salvo las excepciones establecidas en la ley.-

La ley de acceso a la información no crea este derecho, sino que simplemente lo instrumenta y, como toda ley que instrumenta un derecho, su intención no es restringirlo, sino por el contrario, potenciarlo, desarrollarlo para dar a las personas instrumentos



válidos, rápidos y eficaces para acceder lo antes posible a la información que necesitan. Señala el Dr. Delpiazzo que el principio de publicidad de las actuaciones administrativas, no es novedad ni emerge de la ley, sino que es de raíz constitucional. Toda la actuación administrativa es en principio pública, por la propia naturaleza que la administración tiene. Administrar quiere decir servir, la administración es servicio y la sociedad es la servida. Por lo tanto, no sería lógico que la actuación de quien sirve fuera oculta, ni que quien debe ser servido no tenga posibilidad de acceder a la información que produce esa administración. Postula el distinguido catedrático que rige en la materia el principio de transparencia, que viene a superar al clásico principio de la publicidad. Publicidad supone dar a conocer algo que ya se hizo, mientras que transparencia supone que la sociedad puede, efectivamente, ir conociendo lo que la administración hace mientras lo está haciendo. Esta afirmación de los principio de publicidad y transparencia, tiene como correlato el derecho a la información. Consecuentemente, el acto informativo es siempre un acto propio del cumplimiento del deber de informar, concepto que la normativa en materia de ética pública respecto de los funcionarios públicos lo considera una manifestación del deber de probidad. Es decir que negar información supone violentar el deber de probidad y en nuestro Derecho Positivo eso se considera una falta grave (cfr. versión taquigráfica de la sesión del 23.11.2006 de la Comisión de Educación y Cultura de la Cámara de Senadores, Distribuido N° 1372/2006 Carpeta N° 541/2006).-

En obra de reciente publicación, este autor destaca: "Como un desprendimiento del derecho a la información, emerge actualmente con plena autonomía el derecho de acceso a la información pública. A través del mismo se potencia el control de la actividad administrativa y de quienes la realizan, permitiendo el pleno ejercicio de la



soberanía del pueblo sobre sus mandatarios, y por ende, fortificando el sistema democrático republicano y coadyuvando a superar el "déficit democrático" que supone el secretismo del obrar público" (cfr. "A la búsqueda del equilibrio entre privacidad y acceso" en "Protección de datos personales y acceso a la información pública", F.C.U., pág. 16).

El artículo 13 de la Declaración Americana de Derechos Humanos - conocida como Pacto de San José de Costa Rica- establece que toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y expresión. A su vez, este derecho incluye la libertad de buscar, recibir e impartir información. El mencionado artículo 13 del Pacto de San José de Costa Rica también está reafirmado por la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión que fue suscrita por varios autores pertenecientes a distintos sistemas regionales de Derechos Humanos. En esta declaración de principios claramente se establece que el acceso a la información en poder del Estado es un derecho fundamental de los individuos y, además, que los Estados están obligados a garantizar el ejercicio de ese derecho. Este principio sólo admite limitaciones excepcionales, que deben estar establecidas previamente por la ley (cfr. Martín Prats en versión taquigráfica de la Comisión de Educación y Cultura de la Cámara de Senadores de la sesión del 29.6.2006, Distribuido N° 918 de la Carpeta N° 541/2006 de CSS).-

Si bien nuestra Constitución no reconoce en forma expresa el derecho a la información, el artículo 29 de la Carta lo reconoce en forma indirecta. En efecto, si la mencionada norma reconoce en forma expresa a la libertad de expresión como un derecho humano fundamental, el derecho a informarse es el complemento esencial del mismo, éste derecho de acceso a la información deriva además de la forma republicana de Gobierno que adopta esta Nación, y es inherente a la personalidad humana (Art. 72 y 82 de la Constitución).-



El artículo 4 de la ley No 18381, presume pública toda información producida, obtenida, en poder o bajo control de cualquier organismo público, sea o no estatal, es decir que toda actuación administrativa es en principio pública.-

El artículo 8 de la mencionada ley consigna que las excepciones a la información pública, serán de interpretación estricta y comprenderán aquellas definidas como secreta por la ley y las que se definan como de carácter reservado y confidencial.-

El artículo 9 literal A considera información reservada como aquella cuya difusión pueda comprometer la seguridad pública o la defensa nacional. La norma señala que la clasificación de la información reservada deberá realizarse por el sujeto obligado en el momento en que ésta se genere, obtenga o modifique, 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 genere un riesgo claro, probable y específico de daño al interés público protegido de acuerdo con las excepciones referidas en el presente artículo. Agrega la norma que excepcionalmente la información podrá clasificarse como reservada en el momento en que se reciba una solicitud de acceso a la misma, pero en este caso la resolución fundada deberá remitirse en el plazo de 5 días hábiles a la Unidad de Acceso a la Información Pública, la que solicitará al sujeto obligado su desclasificación si la misma no se ajustare a lo dispuesto en el presente artículo, agregando que en todo momento la Unidad de Acceso a la Información Pública podrá tener acceso a la información clasificada para evaluar la regularidad de su clasificación.-

El Art. 10 de la ley consigna que se considera información



confidencial aquella entregada en tal carácter a los sujetos obligados siempre que comprenda hechos o actos de carácter económico y contable relativos a una persona jurídica o física que pudiera ser útil para un competidor (literal B), y aquella entregada en tal carácter a los sujetos obligados siempre que esté amparada por una cláusula contractual de confidencialidad (literal C).-

En cuanto a las diferencias entre información reservada y confidencial, la doctrina ha señalado "...La información reservada hace referencia a materias que deben protegerse para el buen funcionamiento del Estado o debido a razones de interés general o colectivo, mientras que la información confidencial protege entre otros, los datos empresariales útiles para la competencia. La información reservada trata de información en poder del órgano público que versa sobre cuestiones de interés de la sociedad en general, mientras que la confidencial trata de información entregada por los particulares al Estado (los titulares son los dueños de la información por lo que tienen derecho a decidir sobre su destino y difusión). La información reservada sigue siendo pública sólo que debido a causas justificadas debe reservarse al conocimiento de los interesados por un plazo determinado, mientras que la confidencial no es pública sino privada ya que pertenece a los individuos..." (El control del acceso a la información pública y de la protección de datos personales en Uruguay. Dr. Schiavi. p. 61 y 62. Universidad de Montevideo. Año 2012).-

X) Deducida una acción de acceso a la información, corresponde examinar si encuadra la situación denunciada en los requisitos o elementos habilitantes por la normativa legal.-

No puede haber dudas respecto de la legitimación activa del accionante



ya que tal como lo afirma Martin Luis Thomasset al analizar la legitimación activa, en la acción de acceso a la información pública, debe recordarse que la ley reconoce el derecho de acceso a la información pública a toda persona sin efectuar distinción alguna. La ley tiene un sujeto activo amplio pues toda persona puede solicitar información al Estado. Es por ello que cabe resaltar la innecesariedad de exigir un interés porque en primer lugar el texto legal no prevé una limitación semejante, en segundo lugar nuestra solución legal lejos de ser un invento local recoge las recomendaciones efectuadas por los diversos organismos de la OEA, y en ese sentido la Corte Interamericana ha precisado que no es necesario acreditar un interés directo ni una afectación personal para obtener la información en poder del Estado, en tercer lugar porque el razonamiento empleado significa reducir el acceso a la información pública a un rol meramente instrumental, sería concebirlo no como un derecho sino como una acción puesta al servicio de otros derechos o intereses. Afirmando que el acceso a la información pública es un derecho en sí mismo es el derecho de controlar los asuntos de interés público, es el derecho de supervisar la actuación de los gobernantes ya autoridades. Se trata del derecho de interiorizarse sobre el manejo de los fondos públicos (Cfme Thomasset Loureiro Marín Luis. Transparencia y Democracia. El acceso a la información pública. FCU 2016.p. 59 y 60).-

Reconocida la legitimación activa de la accionante, corresponde analizar si se ha cumplido el presupuesto pertinente para deducir la acción judicial. En ese sentido el artículo 23 de la ley 18.381 requiere que el interesado haya agotado el procedimiento administrativo para acceder a la información pública que en vía judicial solicita (Artículos 13 a 18 de la mencionada ley), lo que el accionante ha cumplido en el caso. En efecto, surge de las actuaciones incorporadas a la causa que la actora solicitó a la demandada la



información que procura obtener mediante el presente procedimiento judicial, y ante la negativa del M. del Interior promovió el accionamiento judicial que motiva estas actuaciones.-

Por tanto debe considerarse que el requisito previo para la presentación del presente accionamiento judicial se ha cumplido, por lo que a continuación corresponde ingresar al recurso de apelación presentado por la demandada.-

XI) Las resultancias de obrados. La decisión del M. del Interior tomada en la vía administrativa y la consideración realizada al respecto por la UAIP.-

De las actuaciones administrativas incorporadas a la causa surge que ante la petición realizada por la actora, el M. del Interior dictó resolución de fecha 23 de junio de 2023. En la misma se señala que la información solicitada reviste carácter de reservada, ya que así fue identificada conforme resoluciones ministeriales de fecha 20 y 25 de julio de 2012. Surge por dichas resoluciones que fue clasificada como reservada toda información y documentación relativa al ejercicio de la actividad policial, referente a estrategia y planificación de las actividades vinculadas a los procedimientos de combate a la delincuencia. 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 (literal a del art. 9 ley 18381). Por lo que se decidió declarar reservada por 15 años la información relacionada en el Resultando I de la presente y desestimar la petición formulada por la Sra. Patricia Díaz.-



Conviene precisar que las resoluciones del año 2012 a las que hace referencia el M. del Interior en la resolución ut supra aludida, también fueron incorporadas a la causa conforme surge de fs 17 a 23. En las mismas surge que oportunamente el M. del Interior clasificó como información reservada aquella información y documentación que involucre el ejercicio de la actividad policial, en particular aquella relativa a hechos y personas que sea recabada y tratada con la finalidad del mantenimiento y preservación del orden público, así como para la prevención y represión del delito que se encuentren en registros policiales. Se calificó como información reservada aquella información y documentación relativa a la organización del servicio policial en lo que tiene relación con aspectos operativos, cantidad de efectivos y de móviles disponibles, su distribución por unidades operativas y por turnos, el armamento que se dispone, posibilidades de respuesta ante eventos delictivos, así como respecto de la tecnología utilizada vinculadas a los procedimientos. Se calificó como información reservada aquella información y documentación relativa al ejercicio policial en particular aquella relativa a la estrategia y planificación de actividades vinculadas a los procedimientos de combate a la delincuencia, como descripción y detalle de operativos, personal destinado a sus efectos, recursos materiales usados.-

Ahora bien, con posterioridad al dictado de dicha resolución emitida por el M. del Interior, se pronunció la Unidad de Acceso a la Información Pública (UAIP), quien por resolución del Consejo Ejecutivo de la UAIP de fecha 3 noviembre de 2023 (fs 15), resolvió indicar al M. del Interior que debería desclasificar la información pública solicitada en base a las consideraciones legales explicitadas en los considerandos antes mencionados, exhortando a realizar una versión pública de la información solicitada aplicando el principio de divisibilidad y entregando parte de la información en términos



generales a efectos de garantizar el derecho de la solicitante y a la vez, no vulnerar el bien protegido que es la seguridad pública.-

XII) Los agravios articulados por ambas partes no son de recibo, en virtud que el Tribunal comparte la decisión adoptada en primera instancia.-

a) No le asiste razón al M. del Interior al articular agravios contra la decisión adoptada en la impugnada.-

El M. del Interior en síntesis entendió que a contrario de lo sostenido en la demanda, las investigaciones, ediciones, estudios de opinión o extraer información de fuentes abiertas no está prohibido ni constituyen delitos en tanto son fuentes de carácter público y de acceso libre no restringido. Que se discrepa en cuanto a que el acceso a la información que se resolvió en la impugnada no se encuentre dentro de la reserva establecida en el artículo 9 literal A de la ley 18.381, porque ello debilitaría la actividad investigativa de la policía y podría obstaculizar futuros procedimientos comprometiendo la seguridad pública.-

La Sala considera que los agravios articulados por el recurrente están en clara oposición a lo expuesto por la UAIP (organismo de control en la materia conforme art. 19 y siguientes de la ley 18381), que es en definitiva el organismo rector en la materia. La UAIP específicamente entendió en la materia y consideró (de acuerdo al informe de su asesora de fecha 21 agosto de 2023) que las resoluciones del 2012 refieren a reservas genéricas que oportunamente fueron observadas por el organismo, que la información solicitada debería ser desclasificada, ya que no se había aportado prueba del daño que causaría a la seguridad pública (exigido por el art. 9 de la ley



18381) el brindar información acerca de si usan o no estas fuentes de datos, si se han realizado estudios o no y si se han firmado contrato o no. Concluyó el organismo que la reserva de la información no se ajusta a los parámetros legales exigidos por la normativa vigente ya que no se explicita la prueba del daño, por lo que sería conveniente asesorar al M. del Interior a aplicar el principio de divisibilidad y entregar parte de la información que se le ha solicitado en términos genéricos para garantizar a derecho de la solicitante y no vulnerar el bien protegido que es la seguridad pública.-

El Tribunal considera al igual que la UAIP, y al igual que el decisor de primer grado, que la información en lo que refiere a sus generalidades (al decir tanto de la UAIP como del A Quo) debe suministrarse. Como bien señaló el decisor de primer grado, no se advierte como pudieren frustrarse procedimientos policiales, o verse afectada la seguridad pública, por informar únicamente si existen dependencias dentro del organismo que realicen la recolección de datos personales en fuentes abiertas para la prevención y/o investigación de delitos, por informar si se han realizado y/o aprobado estudios, regulaciones, propuestas de regulaciones o documentos para los cuales se hayan recopilado datos en fuentes abiertas, e informar si se han negociado y/o firmado contratos con empresa privadas que se dediquen a la recopilación y análisis de datos en fuentes abiertas. Más aún cuando de la propia demanda, surge que el propio M. del Interior en la Memoria Anual del año 2020 declaró ante el Observatorio Nacional sobre Violencia y Criminalidad (hecho no controvertido por el demandado) que había incorporado a su paquete de herramientas informáticas un software para el análisis de redes sociales (UCINET), lo que le permitiría profundizar en los aspectos vinculares o relacionales de la criminalidad.-



Por lo expuesto, los agravios de la demandada serán desestimados.-

b) Los agravios articulados por la parte actora contra la decisión adoptada en la impugnada, también serán desestimados.-

La parte actora se agravió por considerar que en la Sentencia impugnada, se omitió en su valoración tres elementos como lo son: el interés público de la información (la información es de interés público porque refiere al uso de tecnologías de recolección de datos personales), ausencia de prueba del daño (no se probó cual sería el daño en contravención con lo establecido en el art. 9 de la ley 18381) y la aplicación del principio de divisibilidad (el M. del Interior debería analizar la información que puede hacer entrega y cuál no dentro de las preguntas planteadas).-

El Tribunal considera que no le asiste razón.-

La Sala comparte con la UAIP y con el A Quo en cuanto a que no corresponde brindar al detalle toda la información solicitada por la actora. En efecto, se comparte con el decisor de primer grado, en cuanto a que dar detalle sobre individualización de dependencia, regulación y protocolo de actuación que realice recolección de datos personales en fuentes abiertas para la prevención e investigación de delitos, dar detalle sobre individualizar cuales son los estudios, regulaciones, documentos, enlaces o archivos pertinentes que refieran a recopilación de datos en "fuentes abiertas", y dar detalle sobre individualización de los contratos y facilitar copia de los mismos con empresas privadas sobre recopilación y análisis de datos en "fuentes abiertas", sí puede comprometer la seguridad pública, ya que podría llegar a debilitar la actividad investigativa de la policía y podría obstaculizar futuros procedimientos policiales. Se comparte con lo



establecido en la impugnada en cuanto a que la información ingresa en la excepción establecida en el art. 9 literal A de la ley 18381, por tratarse de información reservada.-

La Sala no considera de recibo el agravio articulado por la actora en cuanto a que en la impugnada no se tuvieron en cuenta que la información solicitada es de interés público, ni la ausencia de prueba del daño, ni el principio de divisibilidad de la información. Por el contrario, se considera que el A Quo tomó en cuenta dichos extremos para amparar parcialmente el accionamiento (específicamente la ausencia de prueba del daño y el principio de divisibilidad de la información) y en virtud de ello le impuso la obligación a la demandada de entregar parte de la información, ya que de no haberlos tenido en cuenta la acción hubiese sido desestimada en su totalidad. La propia UAIP en la resolución del mes de noviembre de 2023, hizo referencia a que el M. del Interior debía desclasificar la información solicitada, y que debía entregar la información solicitada pero en términos generales (es decir no toda la información) a efectos de buscar el equilibrio entre el derecho de la solicitante y a su vez no vulnerar un bien protegido esencial como lo es sin duda el de la seguridad pública. Precisamente considera el Tribunal que en la recurrida se da fiel cumplimiento a la resolución de la UAIP, se trata de brindar información general sin detalle que pudiera entorpecer futuros procedimientos policiales que tengan que ver con este tipo de investigaciones, y que puedan perjudicar a la seguridad pública.-

El Tribunal considera en definitiva, que la reserva al detalle de la información que se solicita, está dentro de las facultades de la Administración y está amparada en la reserva a la que hace referencia el artículo 9 literal A de la ley 18.381, no advirtiéndose exceso ni abuso de poder en su decisión. Si bien es claro que el objetivo de la



ley 18.381 es conferir transparencia a la actuación de los órganos del Estado y brindar información que sea considerada de interés público, también lo es que en algunas situaciones (especialmente en tema tan sensible como lo es la seguridad pública), existe otro interés que debe prevalecer y que también es público, como lo es la reserva de información que pueda ser perjudicial para la tarea preventiva y represiva contra el delito con el fin de preservar la seguridad de todos los habitantes de la República.-

Por lo expuesto se habrá de confirmar la impugnada en todos sus términos.-

XIII) No existen méritos para la imposición de especiales condenas procesales en el grado (Art. 688 C.C. y Art. 56 C.G.P.).

Por los fundamentos expuestos, disposiciones enunciadas y aplicables, el Tribunal **FALLA:**

Confírmase la sentencia impugnada sin especial condena en la instancia.-

Notifíquese personalmente y oportunamente devuélvase con copia en la forma de estilo.-

Dra. Mónica Besio.-

Ministra



Dr. Guzmán López Montemurro.- Ministro

Dr. Álvaro França.- Ministro

Esc. Anabel Melgar Grajales.- Secretaria

