

//tencia No. 405/2022

MINISTRA REDACTORA:

DOCTORA ELENA MARTÍNEZ

Montevideo, veinticuatro de mayo de dos mil veintidós

**VISTOS:**

Para sentencia definitiva, estos autos caratulados: **"SOUTO GANCIO, NICOLÁS - ACCIÓN DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA (ART. 22 LEY 18.381) - CASACIÓN"**, IUE: 2-21975/2021.

**RESULTANDO:**

I) Por sentencia definitiva nro. 44, de fecha 16 de agosto de 2021, el Juez Letrado de Primera Instancia en lo Contencioso Administrativo de 1º Turno, resolvió:

*"Acogiendo la demanda parcialmente y condenando al Estado - Ministerio Salud Pública, a brindarle al actor, en el término de quince días corridos, art 28 literal 'C' de la ley 18.381, la siguiente información: 'Detalle de la cantidad de personas fallecidas en nuestro país por cualquier causa, desde el primero de marzo hasta el 26 de abril del corriente año, con especificación de cuántas de esas personas habían recibido, a la fecha de su fallecimiento, actos vacunales, con indicación de fecha cantidad/es, de el/los mismos y cual de la/s vacunas le fue inoculada a cada una de esas personas'. Sin especial sanción procesal en la instancia" (fs. 116-123).*



II) Por sentencia definitiva nro. 110, de fecha 6 de setiembre de 2021, dictada por el Tribunal de Apelaciones en lo Civil de 7° Turno, se falló:

*“Revócase la sentencia apelada y, en su lugar, declárase que el M.S.P. ha dado cumplimiento a la solicitud de información pública sustanciada, suministrando los datos disponibles en su esfera de influencia. Sin especiales condenaciones procesales en el grado”* (fs. 139-144).

III) Contra este último fallo, la parte actora interpuso recurso de casación (fs. 152-161).

En tal sentido, planteó, en síntesis, los siguientes cuestionamientos.

a) Señaló que la Sala aplicó erróneamente el art. 14 de la ley nro. 18.381, en tanto -en el caso concreto- debió aplicar el inciso 2° de la antedicha norma. La información solicitada se encuentra en poder de la Secretaría de Estado que no tiene que “crear” o “producir” información nueva o inexistente. La tarea que debe llevar a cabo el Ministerio consiste en la mera recopilación o compilación de información que estuviese dispersa en las diversas áreas del organismo.

b) Dijo que no es cierto



que el M.S.P. ha demostrado -en todo momento- en el procedimiento administrativo y en el proceso jurisdiccional su predisposición a brindar la información solicitada.

Recordó que, con fecha 13 de mayo de 2021, compareció ante el M.S.P. a solicitar determinada información pública. La Secretaría de Estado no proporcionó la solicitada en los numerales 3° y 4° del petitorio, a saber:

- detalle semanal de cantidad de personas con resultado de test RT-PCR o test de antígenos positivo en nuestro país, desde el 1° de marzo hasta el 26 de abril del corriente año, con especificación de cuántas de esas personas habían recibido, a la fecha de la realización del test, actos vacunales, con indicación de fecha, cantidad/es de el/los mismos y cuál de la/s vacunas le fue inoculada a cada una de esas personas (numeral 3°);

- detalle semanal de cantidad de personas fallecidas por cualquier causa en nuestro país, desde el 1° de marzo hasta el 26 de abril del corriente año, con especificación de cuántas de esas personas habían recibido, a la fecha de su fallecimiento, actos vacunales, con indicación de fecha, cantidad/es de el/los mismos y cuál de la/s vacunas le fue inoculada a cada una de esas personas (numeral 4°).



Indicó que el argumento empleado por el M.S.P. en ambos casos es idéntico: no tener disponible dicha información.

c) Argumentó que el T.A.C. 7° afirmó que el M.S.P. agregó la información oportunamente suministrada al Grupo Asesor Científico Honorario (G.A.C.H.), que el propio actor señaló en su demanda como objeto de su pretensión. Sin embargo, ello no es así, ya que dicha información no fue proporcionada por el Ministerio sino por AGESIC mediante prueba por informes solicitada por el actor. Quedó demostrado que la información existía y que no era necesario que el Ministerio procediera a “crear” ninguna información.

Puntualizó que la información requerida es bien simple: saber cuántas personas -en el período reclamado- fallecieron por cualquier causa luego de haber sido inoculadas con una o más dosis de alguna de las vacunas anticovid. La solicitud no refiere a información “estadística”, sino datos concretos con cantidad de personas fallecidas por toda causa y personas vacunadas, con cruzamiento de información entre fallecidos y vacunados, todo ello a lo largo de un período muy acotado.

Adujo que debe tenerse presente que, con fecha 23 de mayo de 2021, el “Grupo de Modelos y Ciencia de Datos del GACH” expidió un informe



titulado "REDUCCIÓN DE MORTALIDAD POR VACUNAS EN INFECTADOS COVID-19 EN URUGUAY: ANÁLISIS PRELIMINAR DEL PERÍODO 1º/1/2021-23/04/2021", elaborado por el Dr. Juan GIL y el Dr. Fernando PAGANINI. En dicho informe expedido por el GACH, se dejó constancia de que para su elaboración les fue suministrada una "planilla de datos", resultado de cruzar distintas fuentes, procedentes de los siguientes sistemas:

- SG DEVISA del Departamento de Vigilancia en Salud del MSP.

- Registro de vacunas del MSP donde figuran las personas vacunadas (con registro de fechas de 1era y 2da dosis, tipo de vacuna, edad y sexo).

- Agenda de vacunación para vacunas anticovid.

- Certificado de defunción electrónico del MSP (con registro de fallecidos y fecha de defunción).

Por lo tanto, esta planilla fusionada incluía:

- Mayores de 16 años, de ambos sexos, con diagnóstico de COVID entre el 1º/1/2021 y el 23/4/2021 (fecha de resultado positivo del test).

- Personas vacunadas a partir del 1º/3/2021 con vacunas disponibles hasta el



momento del corte de este análisis (23/4), vacunas SINOVAC o PFIZER, pudiendo haber adquirido su infección en forma previa o posterior a primera o segunda dosis.

- Personas que adquirieron su infección por COVID sin haber recibido ninguna dosis vacunal.

Arguyó que quedó claro que el M.S.P. cuenta con la información que ha sido solicitada por el actor, no siendo de recibo la alegada "no disponibilidad" como fundamento de la denegatoria a permitir el acceso. Ciertamente, la información solicitada puede encontrarse dispersa, en diversas áreas del Ministerio, pero la mera recopilación o compilación de la misma no implica producción de información a que refiere el inciso 1º del art. 14 de la ley nro. 18.381. La información petitionada puede obtenerse fácilmente cruzando o recopilando los datos emergentes de SG-DEVISA del Departamento de Vigilancia en Salud del M.S.P., el Registro de vacunas del M.S.P. donde figuran las personas vacunadas (con registro de fechas de 1ª y 2ª dosis, tipo de vacuna), la agenda de vacunación para vacunas anticovid y el certificado de defunción electrónico del M.S.P. (con registro de fallecidos y fecha de defunción).

Refirió que la planilla de datos remitida por AGESIC, hasta el 23 de abril de 2021,



no contiene información relativa a las personas fallecidas por cualquier causa (causa no covid) que habían recibido a la fecha de su fallecimiento uno o dos actos vacunales (muertes asociadas estadísticamente a la vacunación). El propio M.S.P. en su contestación argumentó que no contaba con la información requerida por no encontrarse sistematizada.

Recalcó que la Secretaría de Estado reconoció que nunca va a estar disponible la información de cuántas personas fallecidas en este semestre fueron vacunadas (ni siquiera cuando se cierren en forma definitiva los datos de estadísticas vitales correspondientes al año 2021).

En tal sentido, el Ministerio precisó que *“la información sobre mortalidad no se cruza con la de vacunación, salvo para el estudio de fallecidos por posible COVID 19”*. Ello significa, lisa y llanamente, tolerar en forma indefinida una *“opacidad inentendible”* y un grave incumplimiento de la autoridad sanitaria nacional. Señaló que no quedó satisfecha su pretensión mediante la agregación de la planilla de datos proporcionada por la AGESIC, ya que el propio M.S.P. sostiene que los datos de mortalidad global post vacuna nunca van a estar disponibles.

En definitiva, solicitó a la Corte que anule la sentencia recurrida y, en su



lugar, mantenga firme el dispositivo de primera instancia, por el cual se hizo lugar a la acción de acceso a la información pública requerida.

IV) Conferido el traslado de ley (fs. 163), compareció el ESTADO-M.S.P. abogando por el rechazo de los agravios (fs. 165-170).

V) Elevados los autos para ante la Suprema Corte de Justicia (fs. 172 y 175), fueron recibidos el día 3 de noviembre de 2021.

VI) Por decreto nro. 1.340, de fecha 11 de noviembre de 2021, se dispuso el pasaje a estudio de la causa (fs. 178).

VII) A fs. 184 se dejó constancia de que la Dra. Elena MARTÍNEZ hizo uso de licencia desde el 31 de marzo al 18 de abril del corriente año.

VIII) Finalmente, concluido el estudio, se acordó dictar la presente sentencia.

**CONSIDERANDO:**

I) La Suprema Corte de Justicia, por unanimidad de sus miembros naturales, amparará el recurso de casación interpuesto por la parte actora, por los fundamentos jurídicos que se expresarán, pues los agravios articulados como sustento de la impugnación resultan eficientes para resolver en sentido contrario a lo decidido en segunda instancia.





II) El caso.

Bajo los límites de los puntos que han abierto la instancia casatoria, a efectos de construir la fundabilidad de la decisión y para mejor comprensión de las diferentes cuestiones que la Corte está llamada a resolver, se situará el caso en debate, en los siguientes términos.

II.1) En el marco de la ley nro. 18.381, el actor, Nicolás SOUTO, promovió demanda de acceso a la información pública contra el ESTADO - M.S.P.

Narró que el 13 de mayo de 2021 requirió al M.S.P. determinada información, la que fue proporcionada parcialmente, en forma incompleta, razón por la cual inició la presente acción judicial a efectos de que el Poder Judicial ordene a la referida Secretaría de Estado que le suministre la información faltante, a saber: cuántas de las personas que registraron test RT PCR o test de antígenos positivo en el lapso 1° de marzo a 26 de abril de 2021 recibieron actos vacunales, así como cuántas de las personas fallecidas (por cualquier causa) en dicho período había recibido actos vacunales, cuántos y de qué vacuna.

II.2) El M.S.P., al contestar la demanda, sostuvo que facilitó al actor un informe titulado "Resultados preliminares - Estudio de efecti-



vidad de la vacunación anti Sars Covid 2 en Uruguay 2021”, en el que se analiza la eficacia de la vacunación y se indica cuántas personas vacunadas fallecieron y/o debieron ser hospitalizadas a consecuencia del Covid.

Añadió que la información respecto a los fallecidos “por cualquier causa” en el año 2021 recién estaría disponible el año siguiente, cuando se depure la base de datos que se elabora a año cerrado.

Por último, expresó que una de las consultas formuladas por el actor refiere a información que no existe y que el M.S.P no está obligado a producir.

II.3) En primera instancia, el Sr. Juez “a-quo” amparó parcialmente la demanda.

Por un lado, destacó que la parte demandada agregó un informe preliminar de defunciones durante el período 2021 a cargo del Departamento de Estadísticas Vitales (fs. 113), con detalles de las causas de muerte en el país en el período enero/junio de 2021, dando así cumplimiento parcial a lo solicitado en el numeral 4° de la solicitud de acceso a la información pública.

Señaló que, de esta manera, el objeto del proceso quedó delimitado a la información relativa a las personas fallecidas por cualquier



causa que hayan recibido, a la fecha de su fallecimiento, uno o dos actos vacunales.

A este respecto, el Juez actuante consideró que el M.S.P. tiene la información respecto de todos los vacunados y fallecidos, aunque compilada en distintas bases de datos, cuyo cruzamiento permitiría suministrarle al actor los datos que reclama. De hecho, apuntó, el M.S.P. agregó los fallecidos por cualquier causa y también por COVID-19 durante 2021, hasta junio, es decir, pudo analizar la información obrante en sus bases (fs. 121-122).

En razón de ello, el “aquo” entendió que el ESTADO - M.S.P. debía cumplir con la solicitud de información requerida, por lo que ordenó proporcionarla al actor en el plazo de 15 días.

II.4) En segunda instancia, ante la apelación deducida por la parte enjuiciada, el Tribunal de Apelaciones revocó la sentencia de primer grado y dispuso, en su lugar, un fallo absolutorio, por entender que el Ministerio -en instancia administrativa- había dado cumplimiento a la solicitud de información pública requerida.

Consideró la Sala que la información que se le exige al M.S.P. por la sentencia apelada, se inscribe en las limitaciones establecidas en el art. 14 de la ley nro. 18.381, conforme al cual, los



organismos públicos requeridos no están obligados a crear o producir información que no dispongan o no tengan obligación de contar al momento de efectuarse el pedido.

Por otro lado, sostuvo que la información en cuestión habrá de estar disponible después del 31 de marzo de 2022, sin que exista obligación del Ministerio de adelantarla a tal fecha.

II.5) Contra esta última decisión la parte actora interpuso el presente recurso de casación, expresando agravios contra las dos líneas argumentales sobre las que se apoya el Tribunal para desestimar el accionamiento de "habeas info" incoado; a saber:

a) de si la información solicitada se encuentra alcanzada por el límite dispuesto por el art. 14 de la ley nro. 18.381;

b) de si la información con que cuenta el demandado al momento del requerimiento es suficiente para dar la respuesta solicitada.

Hasta acá, en síntesis, el detalle de los antecedentes procesales más relevantes del caso.

Ahora bien, previo a abordar el mérito de la impugnación, corresponde definir si el recurso de casación interpuesto por el actor



resulta admisible, habida cuenta de que la parte demandada, al evacuar el traslado conferido, objetó su procedencia en el plano adjetivo.

A continuación se analizará dicha cuestión.

III) De la admisibilidad del recurso de casación.

En concreto, el M.S.P. objetó la admisibilidad del recurso de casación, por entender que, en la especie, se replican las mismas reglas y limitaciones que en los procesos de amparo.

A juicio de la Corte, no le asiste razón a la demandada.

En verdad, en diversas oportunidades, este Colegiado ha fijado postura acerca de que el recurso de casación procede en la denominada "acción de acceso a la información" ("habeas info") regulada en los artículos 22 a 30 de la ley nro. 18.381.

A ese respecto, en sentencia nro. 802/2018, esta Corte expresó lo siguiente:

*"El recurso de casación procede en la denominada 'acción de acceso a la información' regulada en los artículos 22 a 30 de la Ley No. 18.381. En tal sentido, la Corporación hace suyas las razones expuestas por estudios especializados sobre el punto (GONZÁLEZ MIRAGAYA, Santiago: 'Proceso de*



acceso a la información pública (Ley No. 18.381)', en Revista Uruguaya de Derecho Procesal 3-4/2008, pág. 350 y del mismo autor: 'Naturaleza jurídica del proceso de habeas data, sus consecuencias y otros aspectos procesales', en Revista Uruguaya de Derecho Procesal 1/2008, pág. 72); en similar orientación conceptual, véase la obra de GAIERO, Bruno y SOBA, Ignacio: 'La regulación procesal del habeas data', Editorial B de F, Montevideo, 2010, págs. 197/201).

Cabe transcribir parte de lo expuesto por GAIERO y SOBA respecto a esta cuestión: Con relación al recurso de casación, ya Arlas en su tiempo entendió que el recurso de casación resultaba aplicable a los procesos sumarios: 'En lo que respecta al recurso de casación, él se aplica tanto a juicios ordinarios como a los sumarios, salvo que se trate de un caso en que la sentencia no cause estado..., o en que quepa un juicio ordinario posterior..., así como en aquellos supuestos en que la ley expresamente niega, después de la sentencia de segunda instancia, todo recurso ordinario o extraordinario contra ella...'

Claramente, las leyes en estudio no contienen ninguna disposición que expresamente impida la interposición de un recurso de casación. Luego, será procedente o no si se cumplen los requisitos previstos con carácter general en el C.G.P en sus arts.



268 a 280.

Bajo ese y otros consistentes fundamentos, González Miragaya admite el recurso de casación tanto en el proceso previsto por la Ley No. 18.331 como en el de la Ley No. 18.381.

Véase, además, que si bien el recurso de casación se encuentra regulado en un cuerpo codificado que no previó la estructura del proceso sumario (pues contempló, básicamente, en cuanto a procesos de conocimiento contenciosos: el ordinario, el extraordinario y el monitorio), no hay ninguna traba a su utilización en otro tipo de proceso que no se encuentre previsto en el Código. Las hipótesis de improcedencia en ningún caso se refieren a que se encuentran excluidas aquellas sentencias a las que se ha arribado en un proceso sumario.

Esto resulta ser una diferencia más con el proceso de amparo, que al admitir un proceso posterior sobre la misma cuestión (C.G.P., art. 269, N° 2) no admite el recurso de casación.

Por otra parte, entendemos que la posición a la que adherimos es la que más consustancia con las finalidades originarias del recurso de casación, así como con la nota de coherencia, consistencia y unidad del sistema procesal civil (GAIERO, Bruno y SOBA, Ignacio: 'La regulación



procesal...', págs. 197/199).

*Por ello, y en base a las razones explicitadas en caso análogo (Sentencia No. 3302/2008), corresponde descartar la causal de inadmisibilidad del recurso señalada por la demandada".*

Pues bien, superado lo anterior, corresponde seguidamente analizar la razón de los agravios planteados por la parte actora.

IV) Sobre el mérito de la recurrencia.

Tal como se anticipó, la Corte, por unanimidad y por los fundamentos que seguidamente expresará, amparará el recurso de casación interpuesto por el gestionante y, en su mérito, anulará la sentencia impugnada y, en su lugar, dejará firme el pronunciamiento condenatorio de primera instancia.

IV.1) Acerca del derecho de acceso a la información pública.

El análisis del caso sometido a decisión debe partir de la consideración del derecho al acceso a la información pública como un derecho fundamental (art. 1° de la ley nro. 18.381), reconocido constitucionalmente y en los Instrumentos Internacionales sobre derechos humanos regionales e internacionales (art. 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos; art. 19 del Pacto Internacional de





Derechos Civiles y Políticos; art. IV de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; art. 13.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos de San José de Costa Rica).

La amplitud del derecho reconocido, se refleja en el plano de la legitimación o interés para reclamar la información pública, puesto que el art. 3 de la ley nro. 18.381 establece que el derecho en cuestión *“se ejerce sin necesidad de justificar las razones por las que se solicita la información”*.

En este ámbito, la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión adoptada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en su 108º, período ordinario de sesiones celebrado del 2 al 20 octubre del 2000, reconoce que *“El acceso a la información en poder del Estado es un derecho fundamental de los individuos. Los Estados están obligados a garantizar el ejercicio de este derecho. Este principio sólo admite limitaciones excepcionales que deben estar establecidas previamente por la ley para el caso que exista un peligro real e inminente que amenace la seguridad nacional en sociedades democráticas”*.

Asimismo, en elevado fallo que la Corte Interamericana de Derechos Humanos dictó el 19 de septiembre de 2006 en el caso *“Claude Reyes y*



otros vs. Chile", se fijó el siguiente estándar de interpretación: "de acuerdo a la protección que otorga la Convención Americana, el derecho a la libertad de pensamiento y de expresión comprende 'no solo el derecho y la libertad de expresar su propio pensamiento, sino también el derecho y la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole. (...) la Corte estima que el artículo 13 de la Convención, al estipular expresamente los derechos a 'buscar' y 'recibir' 'informaciones', protege el derecho que tiene toda persona a solicitar el acceso a la información bajo control del Estado, con las salvedades permitidas bajo el régimen de restricciones de la Convención. Consecuentemente, dicho artículo ampara el derecho de las personas a recibir dicha información y la obligación positiva del Estado de suministrarla, de forma tal que la persona pueda tener acceso a conocer esa información o reciba una respuesta fundamentada cuando por algún motivo permitido por la Convención el Estado pueda limitar el acceso a la misma para el caso concreto. Dicha información debe ser entregada sin necesidad de acreditar un interés directo para su obtención o una afectación personal, salvo en los casos en que se aplique una legítima restricción. Su entrega a una persona puede permitir a su vez que ésta circule en la sociedad de manera que pueda conocerla, acceder a ella y



valorarla. De esta forma, el derecho a la libertad de pensamiento y de expresión contempla la protección del derecho de acceso a la información bajo el control del Estado, el cual también contiene de manera clara las dos dimensiones, individual y social, del derecho a la libertad de pensamiento y de expresión, las cuales deben ser garantizadas por el Estado en forma simultánea. (...) la transparencia de las actividades gubernamentales, la probidad, la responsabilidad de los gobiernos en la gestión pública, el respeto por los derechos sociales y la libertad de expresión y de prensa (...) (son) componentes fundamentales del ejercicio de la democracia”.

A nivel doméstico, Martín THOMASSET reconoce en los artículos 7, 29, 30, 72 y 332 de la Constitución “las raíces supralegales del acceso a la información pública. Se trata de disposiciones que reconocen la libertad de expresión, el derecho a peticionar ante cualquier autoridad estatal, y garantizan la tutela constitucional de los derechos humanos no previstos expresamente” (cf.: THOMASSET, Martín, “Transparencia y democracia: el acceso a la información pública”, 1era. edición, F.C.U., 2016, pág 37).

También se ha señalado que “el fundamento del derecho de acceso a la información



*pública en la necesidad de transparencia y como una exigencia democrática. (...) La transparencia, se ha dicho, tiene una triple finalidad que se traduce en el derecho a saber, el derecho a controlar y el derecho a ser actor y no simple espectador en la vida pública” (cf.: DURÁN MARTÍNEZ, Augusto, “Derecho a la protección de datos personales y al acceso a la información pública”, 2ed. Amalio M. Fernández, 2012, págs. 96-97). El mismo autor ha indicado, además, que “el derecho al acceso a la información pública se ha desarrollado en el marco del (...) Estado Constitucional, basado en la centralidad de la persona humana. Este modelo presupone la democracia y esta, a su vez, la transparencia. (...) La transparencia, se ha dicho, tiene una triple finalidad que se traduce en el derecho a saber, el derecho a controlar y el derecho a ser actor y no simple espectador de la vida pública” (cf.: DURÁN MARTÍNEZ, A, en “Límites al acceso a la información pública”, La Ley Online: UY/DOC/354/2011).*

Finalmente, y sin vocación de agotar la literatura en la materia, para Susana LORENZO *“el deber de actuar con transparencia encuentra su raíz en nuestro derecho en el sistema democrático republicano consagrado en el artículo 82 de la Carta. A su vez es un principio que deriva de la forma republicana de gobierno a que refiere el art. 72 de la*



*Constitución. Este principio de transparencia está vinculado estrechamente con el principio de publicidad” (cf.: LORENZO, Susana, “Acceso a la información pública y sus limitaciones”, en “Nuevos Aspectos de las relaciones administrativas”, Carlos DELPIAZZO (cord.), FCU, 201, pág. 269.).*

En suma, el marco teórico que viene de presentarse no busca una mera descripción informativa de la cuestión sometida a decisión, sino que, a partir de las consideraciones vertidas, que ambientan el reconocimiento del acceso a la información pública como derecho fundamental, es que la Corte abordará y resolverá el planteo impugnativo formulado por Nicolás SOUTO.

IV.2) De si la información solicitada se encuentra alcanzada por el límite dispuesto por el art. 14 de la ley nro. 18.381.

Sobre el particular, cabe partir de la base de que la solución de principio en materia de acceso a la información pública, es la más amplia publicidad y difusión de la información de interés público, de manera que las excepciones legalmente previstas (entre ellas la establecida en el art. 14 inc. 1° invocada por la demandada en el caso), son de **interpretación estricta** (como lo reconoce el propio “ad-quem”, fs. 143, en base al art. 8 de la ley



mencionada) **y debe estar adecuadamente motivada.**

Así lo dejó consignado, por ejemplo, el Tribunal de Apelaciones en lo Civil de 2° Turno, en sentencia nro. 144/2020 (remitiéndose a anteriores pronunciamientos de la misma Sala, sentencias nros. 155/2015 y 226/2019):

*“En tal sentido es dable recordar que el acceso a la información en poder del Estado se rige por los principios de máxima divulgación, publicidad y transparencia. Estos principios llevan aparejada la obligación estatal de producir información, conservarla y ponerla oficiosamente a disposición del público interesado, cuando no se den ninguno de los supuestos previstos en el art. 8 de la ley 18.381 (reservada, confidencial) que determinan su exclusión.*

*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”.*

*En el presente expediente, la parte demandada se niega a proporcionar la información peticionada basada en que, conforme al art.*



14 de la ley nro. 18.381, no se encuentra obligada a "crear" o "producir" información que no disponga o no tenga obligación de contar al momento de efectuar el pedido.

En la sentencia impugnada, la Sala recoge este argumento del M.S.P., como uno de los motivos fundantes del rechazo a la solicitud de acceso a la información.

Sin embargo, este Colegiado no comparte la defensa de la Administración y, por ende, tampoco coincide con el fundamento del Tribunal de Apelaciones.

Por lo menos, no lo comparte en el caso concreto.

Efectivamente, acompañando el enfoque de la sentencia de primera instancia, se considera que la cuestión a resolver se enmarca en lo dispuesto en el segundo inciso del art. 14 que dispone: *"No se entenderá producción de información [y, como tal, la Administración está obligada a proporcionarla] a la recopilación o compilación de información que estuviese dispersa en las diversas áreas del organismo, con el fin de proporcionar la información al peticionario".*

Y bien, una primera aproximación, si se quiere exegética de la cuestión, avala la interpretación propugnada por el actor en su



escrito de casación.

En ese sentido, el diccionario de la Real Academia Española define “recopilación” y “compilación” en los siguientes términos:

*“Recopliación*

*De recopilar.*

*1. f. Compendio, resumen o reducción breve de una obra o un discurso.*

*2. f. Colección de escritos diversos.*

*Recopilación de las leyes.*

*Recopilar.*

*1. tr. Juntar en compendio, recoger o unir diversas cosas, especialmente escritos literarios.*

*Compilación.*

*1. f. Acción y efecto de compilar.*

*2. f. Obra que reúne informaciones, preceptos o doctrinas aparecidas antes por separado o en otras obras.*

*Compilar.*

*1. tr. Allegar o reunir en un solo cuerpo de obra, partes, extractos o materias de otros varios libros o documentos.*





2. tr. Inform. Convertir un programa en lenguaje máquina a partir de otro programa de computadora escrito en otro lenguaje" (cf.: <https://www.rae.es>).

Con dichos conceptos primarios como telón de fondo, teniendo presente que las palabras de la ley se entenderán en su sentido natural y obvio (art. 18 del C.C.) y partiendo de la circunstancia -como se verá- de que el demandado cuenta en diferentes bases de datos con la información que debe ser compilada para cumplir con la solicitud de acceso a la información pública, se considera, entonces, y por los distintos argumentos que seguidamente se desarrollarán, que el Tribunal de Apelaciones incurrió en vicio de fondo al aplicar el art. 14 en el caso concreto, desatendiendo lo dispuesto en el inciso final de la mencionada norma.

Dicha circunstancia determina que la Corte deba dictar la sentencia que en su lugar corresponda, sobre la materia de hecho del fallo recurrido, reemplazando los fundamentos jurídicos erróneos por los que estima correctos (art. 277.1 del C.G.P.), a lo que destinará el siguiente análisis.

Ciertamente, los órganos públicos no están obligados a producir información; sin embargo, en el presente caso no se trata de producir información inexistente. Erra la Sala cuando resuelve la



causa sobre la base de aplicar la norma de excepción. En verdad, lo que el actor buscó, al iniciar el procedimiento administrativo previsto en la ley multicitada, no fue otra cosa que acceder a información que se encuentra esparcida, pero disponible en diferentes bases de datos del Ministerio de Salud Pública.

Esto último lo reconoció el propio Tribunal de Apelaciones (fs. 143 "in fine").

Desde esta perspectiva, el Dr. John PÉREZ y la redactora no advierten el yerro de la Sala en el ámbito de la valoración de la prueba (porque, como viene de decirse, la propia Sala reconoció que la información se encuentra desperdigada en diferentes bases de datos del M.S.P., y para brindar la información requerida debía realizar un trabajo adicional de entrecruzamiento), sino que lo sitúan en la esfera de la calificación jurídica que el "ad-quem" asignó a tales hechos, al considerar, erróneamente, que esa plataforma posibilita la aplicación de la norma que exonera a la Administración de brindar la información solicitada.

En cambio, para los restantes Ministros de la Corte, el Tribunal de Apelaciones incurrió en un error en la valoración de la prueba, pasible de ser corregida en casación.

Para los Dres. Bernadette



MINVIELLE y Doris MORALES, dicha valoración puede calificarse de absurda o arbitraria; mientras que para el Dr. Tabaré SOSA, la Sala practicó una valoración que transgrede las pautas legales en la materia (art. 140 del C.G.P.).

A fin de edificar su postura, los Sres. Ministros relevan la siguiente prueba.

Toman nota de que el funcionario de la División Epidemiología del M.S.P., Miguel ALEGRETE, declaró lo siguiente:

*“Tenemos el sistema de certificado de defunción electrónico que está separado del sistema de casos, y reportes desde nuestros referentes y de las instituciones de salud. Respecto de quienes tiene una o dos dosis, es otro sistema separado del de registro de casos; el sistema SGDEVISA reporta los casos; las vacunas en el Sistema de Información de Vacunas (SIV); además está la agenda de vacunación desarrollada por AGESIC. El sistema de certificado de defunción electrónico registra todas las causas de fallecimiento; la información respecto de los fallecidos no es instantánea porque el Médico debe llenar el certificado y puede ser además en papel; requiere de un análisis que identifican la causa básica de la muerte a partir del colega que certificó la defunción (...) El*



programa Salud Uy de AGESIC desarrolló una plataforma informática que es una herramienta que maneja grandes volúmenes de información que permite cruzarla de diferentes sistemas y permite generar indicadores; son los publicados en los reportes de efectividad vacunal. Desconozco el mecanismo de intercambio AGESIC-GACH. El objetivo de la plataforma es la efectividad vacunal. Hay un comité de análisis de mortalidad pero no es mi área. Resorte de estadísticas vitales es la responsable del análisis de los datos estadísticos de mortalidad nacional. No es mi área la que sabe si hay exceso de mortalidad; es estadísticas vitales" (fs. 108/108 vta.).

Y más adelante, indicó:

"Para saber si una persona que fallece estaba vacunada hay que cruzar información de distintos sistemas; esas informaciones las tienen sistemas que son independientes; registro de vacunas; certificado de defunción electrónico; SGDUSA. Allí se encuentran los datos por separado; para estudiar la efectividad vacunal se usó la plataforma desarrollada por AGESIC que permite cruzar los datos porque son volúmenes grandes y no es posible otro mecanismo. Respecto de las personas que fallecen si están vacunadas o no, el indicador está definido en este sistema que nos permite cruzar los datos y ver el índice de efectividad para prevenir la muerte o contagio (datalake es el



sistema y el software es superset). Hasta el momento se han hecho tres reportes de efectividad; este sistema permite que se vayan procesando y son los reportes que están publicados en la página del Ministerio" (fs. 108 vta.).

En similares términos, la Dra. Adriana MISA sostuvo que:

"Cuando día a día se dan los fallecidos por covid, ese dato seguramente sale de vigilancia epidemiológica que tiene otro cometido que el depto. de estadísticas vitales. Tiene info de test positivo de instituciones, cruzan información con los vacunados y con el sistema de defunción con respecto a lo que ellos tienen registrado como testeados y vacunados".

"(...)"

"La info de los que dieron covid positivo, corresponde a epidemiología, es distinto al depto. en el que estoy a cargo.

La info de a que los que fueron vacunados con una o dos dosis, la tiene el depto. de inmunizaciones.

La agenda de vacunación, la tiene la misma división, epidemiología.

Los fallecidos por covid también, con cruzamiento de info de distintas fuentes.



No sé si se cruzan datos a nivel informático, no sé cómo trabajan ellos diariamente" (fs. 87-88).

Desde esta perspectiva, la prueba testimonial da efectiva cuenta de que la información solicitada por SOUTO se encuentra dispersa en diversas Divisiones del Ministerio de Salud Pública.

De ese modo, para los referidos Sres. Ministros, se desprende que, para brindar una respuesta completa y efectiva al requirente, es necesario que la Administración recopile los datos y entrecruce las bases de datos que contienen la información.

Ahora bien, el órgano de alzada aplicó el inciso 1° del art. 14 de la ley citada, en el entendido de que la solicitud de información implica para el sujeto obligado (léase MSP) la obligación de "crear" o "producir" información que no dispone o no tiene obligación de contar al momento de realizar el pedido.

Sin embargo, la Corte, por unanimidad de sus miembros, no comparte este enfoque.

Primero, porque no se trata de "crear" o "producir" información. Por el contrario, la información requerida se encuentra en diferentes bases de datos -fuentes de información-



listadas por los funcionarios que declararon como testigos. De modo que, no cabe resguardarse en la inexistencia de información, pues una Administración activa, mejor dicho, proactiva, debe poder sistematizar los datos disponibles.

En segundo lugar, porque el inciso 2° del art. 14 "ejusdem", como bien anota el recurrente, prescribe que no se entenderá producción de información, a la recopilación o compilación de información que estuviese dispersa en las diversas áreas del Organismo, con el fin de proporcionar la información al peticionario.

En otros términos, el cumplimiento de lo requerido no implica crear o producir información que actualmente no se tiene, sino simplemente clasificar y depurar los datos de los que ya se dispone (en este mismo sentido, véase la sentencia ya citada del T.A.C. 2° T., nro. 144/2020).

Esa circunstancia fue correctamente advertida por el sentenciante de primer grado (fs. 121 y ss.).

A diferencia de lo que sostiene el Tribunal de Apelaciones, no parece en absoluto excesivo que los órganos jurisdiccionales exijan, en una sociedad democrática, que datos relevantes sobre muertes ocurridas entre el 1° de marzo



de 2021 y 26 de abril de 2021 -en el período de mayor estrés del sistema sanitario uruguayo por la pandemia de COVID-19, sean proporcionadas sin cortapisas por las autoridades sanitarias.

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 1° 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.

La entrega de información que está dentro del ámbito de disposición de la Secretaría de Estado a través de diferentes bases de datos que gestiona por diferentes reparticiones, debe ser adecuadamente **compilada, entrecruzada y sistematizada**. La transparencia activa, por definición, supone un esfuerzo de los recursos materiales del Estado en aras de la máxima divulgación.

Como señala THOMASSET la **exención del deber de producir información debe ser interpretada con razonabilidad y buena fe, puesto que muchas veces para dar respuesta a una solicitud se requiere un esfuerzo adicional a la simple entrega**





**material, sin que por ello se esté creando información.**

Añade el autor, con cita de Moisés SÁNCHEZ que hay un alto nivel de procesamiento de información mínimo, al cual los funcionarios públicos tienen que estar disponibles. 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, o de evaluaciones y análisis que éste debía producir. Por otra parte, la Ley aclara expresamente que la recopilación o compilación no debe ser considerada una forma de producción de información (cf.: THOMASSET LOUREIRO, M., op. cit., págs. 85 y 86).

Igualmente, afirma NAHABETIÁN BRUNET que la denominada transparencia activa, según la cual una entidad pública deberá dar a conocer información que hace a su actuación, funcionamiento o composición, sin necesidad de solicitud de persona interesada alguna, implica una actividad pro activa de la entidad de que se trate de poner a disposición toda una serie de información que le es propia. Es fundamental para garantizar el acceso con efectividad que las diferentes entidades publiquen y publiciten en forma orgánica, constante, coherente y activa distintas categorías de información sin que nadie la solicite, de forma tal que esto se transforme en una acción habitual, y facilitar de esta manera el



cumplimiento de las obligaciones de transparencia en torno a las cuales viene trabajando en forma activa (cf.: NAHABETIÁN BRUNET, Laura, "Acceso a la información pública: pilar fundamental del buen gobierno", Amalio M. Fernández, 1ª edición, Mdeo., 2010, pág. 79).

En este caso, la interpretación postulada por el Tribunal de Apelaciones se contrapone con el principio de transparencia activa que requiere, cuanto menos, la máxima optimización de la divulgación de información de interés público, más allá del esfuerzo que deba utilizarse para cumplir con la finalidad de la ley y satisfacer, así, 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"* (cf.: GONZÁLEZ MORALES, Felipe: "La libertad de expresión en el sistema interamericano de derechos humanos" en AA.VV.: "Tendencias jurisprudenciales de la Corte Interamericana y el Tribunal Europeo de Derechos Humanos", Tirant lo Blanch, Valencia, 2008, pág. 253).

La Administración no puede



escudarse en dificultades burocráticas, perfectamente solucionables, o en la sobrecarga que pueda, transitoriamente, provocar dar una respuesta completa y coherente de una solicitud de información de este tipo.

Resta, entonces, el entrecruzamiento de datos con las dosis vacunales de quienes habían recibido una o dos dosis y la correspondiente vacuna SINOVAC o PFIZER. Ese entrecruzamiento de información -que cuenta la Secretaría de Estado- es sumamente relevante para el debate público ciudadano, tanto para quienes se han inoculado voluntariamente como para quienes, por decisión personal (cualquiera sean sus causas), han decidido no hacerlo.

En definitiva, conforme a cuanto viene de decirse, la Corte, por unanimidad, aunque por fundamentos parcialmente distintos entre sus miembros, estima que esta primera fase de los agravios es plenamente de recibo, lo que ambienta el dictado del presente fallo anulatorio, porque el M.S.P. cuenta con la información requerida por el actor, por lo que no se verifica la excepción legal prevista en el art. 14 de la ley nro. 18.381.

IV.3) De si la información con que cuenta la demandada al momento del requerimiento es suficiente para dar la respuesta solicitada.

Como argumento coadyuvan-



te, la Sala agrega que, aun si correspondiera imponer al Ministerio la obligación de ofrecer la información requerida, este no se encuentra aún en condiciones de hacerlo, sino que recién habrá de estarlo al cerrarse la recolección anual de datos, esto es, el 31 de marzo de 2022.

La Corte tampoco puede compartir este argumento.

En efecto, el órgano de alzada, en otro claro error, expresa que informar en el caso de personas fallecidas por otras causas distintas al COVID-19, si habían recibido o no las vacunas correspondientes, es información que no está disponible todavía, pues como lo explica la Dra. MISA, el cierre del año estadístico es el 31 de marzo de cada año; por lo cual el procesamiento de estos datos solicitados, que refieren concretamente al período 1° de marzo a 26 de abril de 2021, se hará después del 31 de marzo de 2022 (ver Considerando VI, a fs. 143).

Este Colegiado no comparte el juicio antecedente.

Lo que expresamente consignó la testigo MISA es que los datos de defunciones se cierran al 31 de marzo de cada año para las estadísticas del año precedente. La profesional, con toda claridad, expresó que el M.S.P. recibe la información entre 1 a 3



meses de sucedido el hecho.

Para tener "certeza" que trabajan con la base completa del año, los acontecimientos ocurridos en diciembre, les dan hasta 3 meses de plazo para recibirlos, por eso se cierra el 31 de marzo, una vez completa la base, comienza la depuración que lleva hasta el mes de junio, se hacen unos "tabulados" que se publican en la página web (fs. 86-87).

En el caso, la información solicitada por SOUTO refiere al período 1° de marzo al 26 de abril, con lo cual, el "retraso en la recepción de la información", atento al período objeto del pedimento -de entre uno y tres meses- no impide que el M.S.P. pueda **recopilar, depurar y brindar** la información a través del entrecruzamientos de los datos emergentes en sus bases de datos.

Lo notorio del error en el que incurre la Sala de segundo grado, se verifica si se tiene presente que la información requerida por el actor corresponde al exiguo lapso 1° de marzo - 26 de abril de 2021, la información acerca de las muertes ocurridas durante ese período debió haber llegado al Ministerio, a lo más, tres meses después, esto es, a fines de julio de 2021.

Por eso, no se comparte la conclusión de la Sala, según la cual la base de datos a



ser empleada recién va a estar completa en marzo de 2022 (incluso, si así fuera, para la fecha de esta sentencia, esa condición también se habría cumplido), pues ello es irrelevante para la información requerida. A tales efectos, el Ministerio cuenta con los datos necesarios desde fines de julio de 2021.

Es más, nótese que el Departamento de Estadísticas Vitales en informe glosado a fs. 113 (fechado en agosto de 2021), proporcionó información preliminar en el período enero a junio de 2021 sobre las defunciones y sus causas.

Para finalizar, vale aclarar que no fue alegado -para fundar la denegatoria en el procedimiento administrativo-, ni al contestar la demanda, un fin legítimo para justificar la restricción a la publicidad como podría ser la salud pública (art. 13.2 de la Convención Americana); pero, claro está, no alcanza a visualizarse -ni siquiera- en qué podría consistir una afectación a la salud pública.

En definitiva, por los fundamentos expuestos, este Colegiado hará lugar al recurso de casación interpuesto y, en su mérito, mantendrá firme la decisión judicial de primera instancia.

V) De las costas y costos.

La correcta conducta



procesal de ambas partes determina que las costas y los costos de la presente etapa se distribuyan en el orden causado (art. 688 del C.C. y arts. 56.1 y 279 del C.G.P.).

En suma, por los fundamentos expuestos, y en atención a lo establecido en los arts. 268 y concordantes del Código General del Proceso, la Suprema Corte de Justicia, por unanimidad de sus integrantes naturales,

**FALLA:**

I) AMPÁRASE EL RECURSO DE CASACIÓN INTERPUESTO POR NICOLÁS SOUTO GANCIO Y, EN SU MÉRITO, ANÚLASE LA SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA IMPUGNADA Y, EN SU LUGAR, MANTÉNGASE FIRME EL PRONUNCIAMIENTO DE PRIMERA INSTANCIA; SIN ESPECIAL CONDENACIÓN PROCESAL.

II) FÍJENSE LOS HONORARIOS FICTOS EN 20 B.P.C.

III) NOTIFÍQUESE A DOMICILIO, PUBLÍQUESE Y, OPORTUNAMENTE, DEVUÉLVASE.

**DR. JOHN PÉREZ BRIGNANI**  
PRESIDENTE DE LA SUPREMA  
CORTE DE JUSTICIA

**DRA. ELENA MARTÍNEZ**  
MINISTRA DE LA SUPREMA  
CORTE DE JUSTICIA



**DRA. BERNADETTE MINVIELLE SÁNCHEZ**  
MINISTRA DE LA SUPREMA  
CORTE DE JUSTICIA

**DR. TABARÉ SOSA AGUIRRE**  
MINISTRO DE LA SUPREMA  
CORTE DE JUSTICIA

**DRA. DORIS MORALES**  
MINISTRA DE LA SUPREMA  
CORTE DE JUSTICIA

**DR. JUAN PABLO NOVELLA HEILMANN**  
PRO SECRETARIO DE LA SUPREMA  
CORTE DE JUSTICIA

