

## El análisis de los límites al acceso a la información pública en Uruguay y otros países de Latinoamérica con especial referencia a los contratos públicos

*The analysis of the limits to the access to public information in Uruguay and other Latin American countries with particular reference to public contracts*

María Paula GARAT<sup>1</sup>

**Resumen:** El artículo se propone abordar al derecho de acceso a la información pública en lo que particularmente refiere a los contratos públicos y a sus muchas veces alegada cláusula de confidencialidad. Para ello, parte de los estándares que la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha desarrollado en relación con este derecho, lo vincula con la normativa interna uruguaya y se centra en sus límites. Se examinan las principales herramientas que se emplean para el control de las restricciones a este derecho, como el principio de proporcionalidad y el test del daño. Se postula que no basta con la inclusión de una cláusula de confidencialidad para exceptuar a ciertos datos del acceso público, sino que es necesario la realización de un examen más profundo y en el que tomen en cuenta estos postulados. Toma como ejemplo los casos de la adquisición de vacunas para el COVID-19, y aplica las citadas herramientas para su control y resolución que van más allá de este caso y del Estado uruguayo.

**Palabras clave:** Transparencia, información pública, límites, confidencialidad, proporcionalidad, prueba de daño.

**Abstract:** The purpose of this article is to analyse the right of access to public information with particular reference to public contracts and its often invoked confidentiality clause. To do so, it begins with the standards developed by the Inter-American Court of Human Rights in relation to this right, linking them to Uruguayan internal regulations and focusing on its limits. It examines the main tools used to control restrictions on this right, such as the principle of proportionality and the harm test. It postulates that the inclusion of a confidentiality

---

1 Doctora y máster en Derecho Constitucional por la Universidad de Sevilla, España. Profesora e investigadora de alta dedicación del Departamento de Derecho de la Universidad Católica del Uruguay. Correo electrónico: [maria.garat@ucu.edu.uy](mailto:maria.garat@ucu.edu.uy)

clause is not sufficient to exempt certain data from public access, but that a more in-depth examination is necessary, in which specific tools should be applied. The article analyses as an example the case of the acquisition of vaccines for COVID-19, applying the mentioned parameters for their control and resolution, which go beyond this case and the Uruguayan State.

**Keywords:** Transparency, public information, limits, confidentiality, proportionality, damage test.

## 1. Introducción

Los índices internacionales otorgan a Uruguay una nota ejemplar en niveles de transparencia y democracia. En 2023, el índice de percepción de corrupción de Transparency International colocó a Uruguay en el puesto 16 de 180 países, con un puntaje de 73 en 100<sup>2</sup>. Por su parte, el índice de democracia de *The Economist* ubicó a Uruguay en el lugar 14 de 167 países, con un puntaje de 8.66 sobre 10, colocándolo en el pequeño grupo de “full democracies” que componen apenas 24 Estados<sup>3</sup>. Asimismo, en el índice de capacidad para combatir la corrupción de AS/COA y Control Risks, de 2023, Uruguay ocupó el primer lugar en Latinoamérica, con una puntuación de 6.99 en 10<sup>4</sup>.

Todos estos índices consideran la transparencia y el acceso a la información, además de otras variables<sup>5</sup>. Pero veamos también algunas evaluaciones de Uruguay, ya mayormente vinculadas con la transparencia y el acceso a la información pública.

En 2021, la Unidad de Acceso a la Información Pública de Uruguay elaboró un índice nacional sobre transparencia y acceso a la información en el que evaluó a un total de 228 organismos, aunque únicamente respondieron 126 (55%)<sup>6</sup>. De estos últimos, solamente el 44% poseía un procedimiento documental y público para realizar solicitudes<sup>7</sup>. Estos datos se corresponden con el índice de transparencia activa en línea elaborado por CaInfo y la Universidad Católica del Uruguay (2020-2021). En este último, de los 226 organismos considerados, el cumplimiento total es del 36,36%. Se indica que “los Municipios, las Juntas Departamenta-

---

2 Transparency Internacional (2023).

3 The Economist Intelligence Unit (2023).

4 AS/COA y Control Risks (2023).

5 Al respecto, ver Transparency Internacional (2023), The Economist Intelligence Unit (2023), AS/COA y Control Risks (2023).

6 UAIP - Unidad de Acceso a la Información Pública de Uruguay (2022).

7 Ídem.

les y las Intendencias presentan los niveles más bajos de cumplimiento. Estos organismos no alcanzan a publicar en promedio más del 40% de la información obligatoria por ley<sup>8</sup>.

En lo que refiere a la transparencia y al acceso a la información pública parecería, entonces, que la consideración internacional no es completamente correlativa con la evaluación nacional, y que en esta temática aún restan muchos aspectos por profundizar. La transparencia y el acceso a la información pública son fundamentales en una sociedad democrática, al implicar la posibilidad del conocimiento y, especialmente, del cuestionamiento y del control. Hace varios años sostenía en doctrina uruguaya Cassinelli Muñoz que: “El buen funcionamiento de la forma republicana de gobierno exige, entre otras cosas, la información del pueblo acerca de la gestión de los gobernantes [...] la opinión pública debe tener las vías de acceso a la gestión del gobierno, para que el control popular sobre los gobernantes sea una realidad efectiva”<sup>9</sup>. En similar sentido, puntualiza Basterra que “el acceso a la información pública constituye hoy una de las condiciones necesarias para el funcionamiento adecuado de los sistemas democráticos, situación que ha sido recogida por el derecho, al considerar que la libertad de información es parte esencial de los derechos fundamentales”<sup>10</sup>.

En lo anterior, y del lado de la transparencia, hay al menos tres puntos importantes: la transparencia activa y su cumplimiento; la fiabilidad y confiabilidad de los datos que el propio Estado genera y publica; y la transparencia pasiva y, particularmente, las excepciones y restricciones al acceso a la información. En esto último, son varios los ejemplos de contratos públicos en los que los Estados alegan una cláusula de confidencialidad para no divulgar determinados datos, lo que a primera vista parecería ampararse en una excepción, pero que, si se examina con mayor detenimiento, conlleva a cuestionamientos relativos al logro de una verdadera transparencia y, en definitiva, de posibilitar un efectivo control democrático.

¿Cómo es posible controlar el gasto público si los datos sobre las erogaciones en determinados contratos no se conocen? ¿Cómo podemos evaluar el cumplimiento con el principio de igualdad si el precio y determinadas condiciones de la contratación que el Estado realiza no son públicos? ¿Basta con alegar una cláusula de confidencialidad para evitar la transparencia?

El presente artículo se propone abordar las interrogantes expuestas desde la perspectiva de Uruguay, pero con una aplicación más allá de sus fronteras. Para ello, realizaré una mención general a qué es la transparencia y el acceso a la información, y, en ello, a la evolución y regulación del acceso a la información pública, determinando especialmente cuáles son las

---

8 Cainfo (2021).

9 Cassinelli Muñoz (2010), pp. 493-494.

10 Basterra (2006), p. 2.

obligaciones de los Estados —y particularmente de los organismos estatales uruguayos— en este marco. Luego, me concentraré en el tema de los límites, en cuáles son las excepciones previstas en la ley uruguaya, y en cómo se debieran abordar desde la perspectiva de la garantía a este derecho. Haré una especial referencia al empleo del principio de proporcionalidad y a su vínculo con la “prueba del daño”, esta última desarrollada, por ejemplo, en el ordenamiento mexicano y en la casuística chilena. Finalmente, me detendré en el caso de las cláusulas de confidencialidad en los contratos públicos, en especial en la compra de vacunas contra el COVID-19 por los Estados, y lo analizaré aplicando herramientas que van más allá de este caso y del Estado uruguayo.

## 2. Transparencia y acceso a la información pública: evolución, impacto de la Corte IDH y regulación en Uruguay

El derecho de acceso a la información pública se encuentra previsto en el artículo 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos que reconoce el derecho de “investigar y recibir informaciones y opiniones”. También en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (artículo 19) y, a nivel regional, en el artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH)<sup>11</sup>. Este último establece:

Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende **la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole**, sin consideración de fronteras ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística ya por cualquier otro procedimiento de su elección.

El artículo 13 —y las demás disposiciones citadas— refieren a la libertad de pensamiento, expresión y comunicación. Sin embargo, también incluyen a otros derechos que ya no tienen que ver solamente con el pensar y expresar, sino en conocer: buscar y recibir informaciones. Al decir de la doctrina, el derecho a la información abarca actualmente todas las etapas del proceso de comunicación: el derecho a recibir información, a transmitirla y a difundirla<sup>12</sup>. En Uruguay Durán Martínez también ha relacionado el derecho de acceso a la información pública con el derecho a averiguar la verdad, que entiende proveniente de la naturaleza humana<sup>13</sup>.

En lo anterior, entiendo necesario reiterar que estamos ante un derecho esencial en una democracia. De nada servirían los mecanismos de democracia directa, o incluso represen-

11 Sobre la evolución del reconocimiento de este derecho en la DUDH y el PIDCP, a través de los órganos de Naciones Unidas, y especialmente por el Comité de Derechos Humanos, puede verse Cotino Hueso (2017), pp. 281 y ss.

12 Basterra (2006), p. 11; Durán Martínez (2012), p. 92.

13 Durán Martínez (2012), p. 91.

tativa, si no pudiéramos acceder a la información necesaria para hacer nuestra opción. De nada servirían tampoco los mecanismos de control dispuestos por el ordenamiento jurídico si no se cuenta con la documentación y los datos para su ejercicio. En este sentido, sostenían Abramovich y Courtis que la obtención de la información no es un fin en sí mismo, sino que corresponde conceptualizarse “como instrumento de concreción de otros derechos, valores o principios”<sup>14</sup>. Agregaban como ejemplos que los datos son necesarios para fiscalizar a una autoridad pública, para poner en práctica o efectivizar mecanismos de participación, o para exigir otro derecho<sup>15</sup>.

A este respecto, la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) también estableció que:

El derecho de acceso a la información es una herramienta crítica para la participación democrática, el control del funcionamiento del Estado y la gestión pública, y el control de la corrupción. En los sistemas democráticos, en los cuales la actuación del Estado se rige por los principios de publicidad y transparencia, el derecho de acceso a la información en poder del Estado es un requisito fundamental para garantizar la participación democrática, la transparencia y buena gestión pública, y el control del gobierno y de la gestión de las autoridades por la opinión pública, ya que habilita a la sociedad civil para ejercer un escrutinio a las acciones de las autoridades.

[...]

La importancia del acceso a la información pública para garantizar la transparencia, probidad y responsabilidad de la gestión pública, el respeto por los derechos sociales y la libertad de expresión y de prensa, así como la necesidad de proteger el derecho de acceso, han sido objeto de consenso regional en la OEA, manifestado en distintas resoluciones de la Asamblea General, o en la Carta Democrática Interamericana; igualmente, ha sido resaltado en distintos tratados multilaterales y otros instrumentos internacionales en los ámbitos Europeo y de la Organización de Naciones Unidas. Por su parte, en la Declaración Conjunta de 1999, los Relatores Especiales para la Libertad de Expresión de la ONU, la OSCE y la OEA declararon que “implícito en la libertad de expresión está el derecho de toda persona a tener libre acceso a la información y a saber qué están haciendo los gobiernos por sus pueblos, sin lo cual la verdad languidecería y la participación en el gobierno permanecería fragmentada”; y en su Declaración Conjunta de 2004, reconocieron “la importancia fundamental

14 Abramovich y Courtis (2001), p. 7.

15 Abramovich y Courtis (2001), pp. 7-10.

del acceso a la información para la participación democrática, la rendición de cuentas de los gobiernos y el control de la corrupción, así como para la dignidad personal y la eficiencia en los negocios”<sup>16</sup>.

En el ámbito regional, la Carta Democrática Interamericana incluye a “la transparencia de las actividades gubernamentales” como un componente fundamental del ejercicio de la democracia (artículo 4). En este sentido, también corresponde agregar la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión<sup>17</sup> y los Principios sobre el Derecho de Acceso a la Información. Estos últimos puntualizan que:

Los órganos públicos deben difundir información sobre sus funciones y actividades —incluyendo su política, oportunidades de consultas, actividades que afectan al público, presupuestos, subsidios, beneficios y contratos— de forma rutinaria y proactiva, aún en la ausencia de una petición específica, y de manera que asegure que la información sea accesible y comprensible<sup>18</sup>.

Se trata, entonces, de acceder a la información que está en poder del Estado y especialmente a aquella que hace al presupuesto y a la cosa pública, en lo que se incluyen los contratos que el Estado celebre.

En este marco, el caso *Claude Reyes vs. Chile* de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), del 2006, es un hito en este tema<sup>19</sup>, puesto que el Estado chileno se negó a brindar información sobre un contrato de inversión extranjera que celebró el Estado con dos empresas extranjeras y una chilena, para desarrollar un proyecto de industrialización forestal. Por el posible impacto ambiental este proyecto generó una importante discusión pública y algunas organizaciones pretendieron acceder a la información del contrato que el Estado negó parcialmente.

A los efectos de analizar si el Estado incumplió con el artículo 13 de la CADH, la Corte

---

16 CIDH (2009), párrs. 5 y 6.

17 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. Se prevé 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” (principio 4).

18 Principios sobre el Derecho de Acceso a la Información. CJI/RES. 147 (LXXIII-O/08).

19 Este caso también es expresamente citado y abordado por la jurisprudencia uruguaya. Por ejemplo: Suprema Corte de Justicia de Uruguay, Sentencia 802/2018, del 4 de junio de 2018; Tribunal de lo Contencioso Administrativo, Sentencia 707/2015, del 8 de octubre de 2015; Tribunal de Apelaciones en lo Civil de Segundo Turno, Sentencia SEF 0005-000134/2014, del 28 de julio de 2014. Asimismo, en Europa también este fallo es considerado de interés en la evolución del reconocimiento del derecho de acceso a la información pública. Al respecto, ver Cotino Hueso (2017), pp. 284-285. Sobre la influencia de esta sentencia en la jurisprudencia del TEDH puede consultarse Fernández Vivas (2016), pp. 321-333.

IDH examinó los siguientes aspectos:

- a. Si es información pública y si la información es de interés público, lo que responde afirmativamente al versar sobre un contrato del Estado sobre una inversión extranjera<sup>20</sup>.
- b. Toma como punto de partida los principios de publicidad y transparencia en la gestión pública<sup>21</sup>. La Corte IDH señala que “para que las personas puedan ejercer el control democrático es esencial que el Estado garantice el acceso a la información de interés público bajo su control”<sup>22</sup>.
- c. En este sentido, parte del principio de máxima divulgación<sup>23</sup>. Eso hace que: a) toda la información sea accesible; b) que las limitaciones sean la excepción; c) que estas limitaciones deban cumplir con ciertos requisitos; y d) que corresponda al Estado probar que estamos ante una hipótesis de excepción y que se presentan en el caso tales requerimientos<sup>24</sup>.
- d. Los requisitos para las excepciones conforme a lo postulado por la Corte IDH son: la reserva de ley; el fin legítimo (“objetivo perseguido por la convención”); y que sean necesarias en una sociedad democrática, lo que para la Corte IDH implica que “estén orientadas a satisfacer un interés público imperativo”, que sea la que menos restrinja el derecho protegido y que sea proporcional al interés que la justifica (principio de proporcionalidad)<sup>25</sup>.

En relación a este caso sostuvo Ventura Robles que “con un solo caso se cambió no solo el ordenamiento jurídico, sino la institucionalidad completa sobre acceso a la información pública en Chile, lo que permitió que cientos de casos más, similares a este, no llegaran a convertirse en violaciones a los derechos humanos. Así, se vio beneficiada la sociedad, la democracia y el Estado de Derecho”<sup>26</sup>.

---

20 Corte IDH, *Caso Claude Reyes vs. Chile* (2006), párrs. 66 y 73.

21 Corte IDH, *Caso Claude Reyes vs. Chile* (2006), párr. 86.

22 Corte IDH, *Caso Claude Reyes vs. Chile* (2006), párr. 87.

23 Corte IDH, *Caso Claude Reyes vs. Chile* (2006), párr. 92.

24 Corte IDH, *Caso Claude Reyes vs. Chile* (2006), párrs. 89-92.

25 Se ahondará sobre el principio de proporcionalidad más adelante. Asimismo, sobre lo postulado a este respecto en el *Caso Claude Reyes vs. Chile* puede verse: García y Contreras (2009), pp. 143-144.

26 Ventura Robles (2012), p. 146. Ventura también sostuvo que este caso fue precedente para que la OEA haya aprobado una ley modelo sobre acceso a la información pública, basada en los criterios dados por la Corte IDH, para implementarla en los países del continente que aún no la tenían.

Algunos casos adicionales a considerar para determinar los estándares de la Corte IDH en esta temática son el caso *Gomes Lund vs. Brasil* (2010), el caso *Pueblos Kaliña y Lokono vs. Surinam* (2015), el caso *I. V. vs. Bolivia* (2016) y el caso *Miguel Sosa y otras vs. Venezuela* (2018).

En el caso *Gomes Lund* la Corte IDH reiteró que el derecho al acceso a la información pública implica la obligación del Estado de suministrar información pública y de las personas a solicitarla, y agregó dos puntos de trascendencia. Primero, que la información debe ser entregada sin necesidad de acreditar un interés directo para obtener los datos, y, segundo, que su entrega a una persona debe permitir que la información circule por la sociedad, de forma de que se pueda hacer una valoración de ella<sup>27</sup>.

En el caso *Pueblos Kaliña y Lokono vs. Surinam* la Corte IDH profundizó sobre los deberes de “transparencia pasiva”. Precisó que en caso de que el Estado deniegue el acceso a información pública, tiene la carga de la prueba para justificar esta negativa<sup>28</sup>. Así, entonces, señaló que el órgano del Estado en cuestión “deberá dar una respuesta fundamentada que permita conocer cuáles son los motivos y normas en que se basa para no entregar la información” o, de lo contrario, la decisión se considerará arbitraria y en violación del artículo 13 de la CADH<sup>29</sup>. Asimismo, también remarcó que, en caso de darse una justificación, corresponderá examinar si esta se basa en fundamentos legales, si posee el fin “de lograr un objetivo legítimo y que responda a un interés general en el marco de una sociedad democrática”, si es necesaria y si es proporcionada<sup>30</sup>.

En el caso *I. V. vs. Bolivia* la Corte IDH ahondó sobre la obligación de “transparencia activa” de los Estados y en su vínculo con el ejercicio de otros derechos<sup>31</sup>. Indicó que “la obligación del Estado de suministrar información de oficio, conocida como la ‘obligación de transparencia activa’, impone el deber a los Estados de suministrar información que resulte necesaria para que las personas puedan ejercer otros derechos, lo cual es particularmente relevante en materia de atención a la salud, ya que ello contribuye a la accesibilidad a los servicios de salud y a que las personas puedan tomar decisiones libres, bien informadas, de forma plena. Por consiguiente, el derecho de acceso a la información adquiere un carácter instrumental para lograr la satisfacción de otros derechos de la Convención”<sup>32</sup>.

27 Corte IDH, *Caso Gomes Lund vs. Brasil* (2010), párr. 197.

28 Corte IDH, *Caso Pueblos Kaliña y Lokono vs. Surinam* (2015), párr. 262.

29 Corte IDH, *Caso Pueblos Kaliña y Lokono vs. Surinam* (2015), párr. 262.

30 Corte IDH, *Caso Pueblos Kaliña y Lokono vs. Surinam* (2015), párr. 262.

31 Corte IDH, *Caso I. V. vs. Bolivia* (2016), párr. 156.

32 Corte IDH, *Caso I. V. vs. Bolivia* (2016), párr. 156. En este mismo sentido en doctrina se habían pronunciado García y Contreras (2009), pp. 139-140, al sostener que “la libertad de información no es solo un valor en sí mismo sino que es fundamental para el ejercicio de otros derechos”.



Por último, la salvaguarda de otros derechos también debe ser considerada al momento de brindar publicidad a los datos públicos<sup>33</sup>. Lo fallado en el caso *Miguel Sosa y otras vs. Venezuela* obliga a los órganos estatales no solo a tomar en consideración que deben dar acceso a la información pública, sino también a analizar si dicho acceso pudiera generar riesgos de vulneración de derechos, en cuyo caso el Estado también debería adoptar las medidas pertinentes para su tutela. Sostuvo la Corte IDH que:

[A]l evaluar la pertinencia y necesidad de entregar tal información a la persona interesada, también correspondía a la autoridad competente ponderar las posibles consecuencias que conllevaría la eventual difusión de la misma en el contexto particular relevante, descartando las posibilidades reales y razonables de que tal difusión pudiese generar amenazas, acosos o represalias por parte del gobierno o incluso de terceros o particulares contra los solicitantes o firmantes. En este supuesto, el ente electoral competente debía analizar si correspondía disponer que la información guardara algún carácter restringido, reservado, confidencial o privilegiado, bajo responsabilidad de quien la recibiera; es decir, si en ese contexto particular debía disponer medidas de salvaguarda para asegurar una protección mínimamente razonable a los firmantes, de modo que tal información no fuese utilizada o instrumentalizada para fines intimidatorios, de persecución o de represalias<sup>34</sup>.

Por lo tanto, por una parte, los Estados tienen la obligación de dar la información pública, o bien de acreditar una excepción y el cumplimiento de los requerimientos para los límites, sobre los que profundizaré luego. En ello se debieran prever procedimientos administrativos y jurisdiccionales aplicables. Pero la Corte IDH también ha establecido en su jurisprudencia que el acceso a la información requiere del cumplimiento de obligaciones positivas, lo que se traduce en una transparencia activa.

En este último aspecto, no basta con la mera publicidad de los datos, sino que el estándar debe ser complementado con políticas públicas que hagan frente a las concretas necesidades de la población para realmente conocerlos y comprenderlos<sup>35</sup>. Especialmente para aquellas sociedades que presentan particularidades como el plurilingüismo, el bajo acceso a internet, discapacidad, entre otros, la transparencia requiere de otras acciones y no solamente la mera publicidad. A este respecto, y a modo de ejemplo, la Unesco ha elaborado pautas sobre este

---

33 El punto también es destacado especialmente por Droguett y Walker (2023), p. 280, al señalar que uno de los fines legítimos que admitiría una restricción al derecho al acceso a la información pública, conforme al artículo 13 de la CADH, es “el respeto a los derechos o la reputación de los demás”.

34 Corte IDH, *Caso San Miguel Sosa y otras vs. Venezuela* (2018), p. 130.

35 En este punto Droguett y Walker (2023), p. 280, destacan que el acceso a internet y a las redes sociales es un aspecto que posibilita el ejercicio de este derecho y la participación de las personas.

punto<sup>36</sup>.

En Uruguay, el derecho de acceso a la información pública ha sido vinculado con el artículo 72 de la Constitución<sup>37</sup> en cuanto garantía inherente a la forma republicana de gobierno<sup>38</sup>, y, actualmente, forma parte del bloque de derechos.

La ley uruguaya (Ley N.º 18.381 de 2008) ha definido a la información pública de forma por demás amplia. El artículo 2 de la Ley N.º 18.381 establece que “se considera información pública toda la que emane o esté en posesión de cualquier organismo público, sea o no estatal, salvo las excepciones o secretos establecidos por ley, así como las informaciones reservadas o confidenciales”.

Sobre el punto el Tribunal de Apelaciones en lo Civil de Segundo Turno ha puntualizado que el objeto del derecho es la información, “no exclusivamente los documentos públicos. La palabra información abarca todo tipo de datos contenidos en cualquier tipo de almacenamiento”<sup>39</sup>.

La ley previó obligaciones de transparencia activa y, también, los mecanismos de acceso a la información para todo otro caso. En este marco, por lo tanto, los organismos públicos, sean o no estatales, deben difundir de forma permanente algunos datos como: su estructura orgánica, la estructura de remuneraciones, el presupuesto asignado, su ejecución y resultados de auditorías, concesiones, licitaciones, permisos o autorizaciones otorgadas, entre otros.

Sobre ello la Suprema Corte de Justicia de Uruguay en Sentencia 802/2018 ha enfatizado en la importancia de este derecho y ha puntualmente particularizado dos obligaciones de las entidades públicas a este respecto: (a) la obligación de crear y mantener registros de manera profesional (artículo 6, inciso 1, de la Ley N.º 18.381); y (b) ha indicado que si bien las autoridades no tienen el deber de crear o producir información de la que no disponen o no estén obligados a disponer, ello no puede ser óbice para negar el acceso a la información si lo que requiere es unificar información que está dispersa en las diversas áreas del organismo (Ley N.º 18.381, artículo 14)<sup>40</sup>.

---

36 Unesco (2003).

37 Este artículo establece: “La enumeración de derechos, deberes y garantías hecha por la Constitución, no excluye los otros que son inherentes a la personalidad humana o se derivan de la forma republicana de gobierno”.

38 Cassinelli Muñoz (2010), p. 500.

39 Tribunal de Apelaciones en lo Civil de Segundo Turno, Sentencia SEF-0005-000155/2015, del 14 de diciembre de 2015.

40 Suprema Corte de Justicia de Uruguay, Sentencia 802/2018, del 4 de junio de 2018.

Pero también la ley establece que debe haber procedimientos en cada organismo para realizar una solicitud de acceso, y prevé cuáles serían las razones por las que se podría denegar este acceso. Ello, con la posibilidad de su ulterior control jurisdiccional e incluso de la Unidad de Acceso a la Información Pública, órgano creado por la ley y que entre otros tiene algunos cometidos de supervisión en este punto.

### **3. El análisis de los límites al acceso a la información pública: las cláusulas de confidencialidad en los contratos públicos**

Habiendo definido los aspectos generales, corresponde detenernos sobre la temática de los límites. Para ello, dividiré este apartado en tres secciones. Primero (3.1), repasaré los estándares interamericanos y profundizaré en lo que acontece con la ley uruguaya, analizando algunas discrepancias en la materia. Luego, en segundo lugar (3.2), examinaré cuáles son las herramientas para llevar a cabo un control sobre la confidencialidad y, por tanto, no revelación de una información. Por último (3.3), abordaré un reciente e interesante caso práctico, el de los contratos celebrados por los Estados con laboratorios por la compra de las vacunas anti-COVID.

#### 3.1. LOS LÍMITES AL ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA EN EL CASO URUGUAYO

Si volvemos sobre los postulados de la Corte IDH y sobre el texto del artículo 13 de la CADH, entonces podemos observar que puede haber restricciones al acceso a la información pública, pero que deben estar previstas en una ley, deben estar basadas en determinados fines (el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, la protección de la seguridad nacional, el orden público, la salud y la moral pública), se debe acreditar la satisfacción de un interés público imperativo y se debe cumplir con el principio de proporcionalidad.

El principio de proporcionalidad tiene origen en la jurisprudencia y doctrina alemana, y ha tenido un amplio desarrollo y aplicación tanto en Europa como en Latinoamérica<sup>41</sup>. Su empleo implica el análisis de tres subprincipios: la idoneidad, la necesidad y la proporcionalidad en sentido estricto o ponderación<sup>42</sup>.

En esto último, en el caso *Claude Reyes vs. Chile* la Corte IDH puntualizó: “la restricción debe ser proporcional al interés que la justifica y debe ser conducente para alcanzar el logro

41 Barak (2012), p. 182.

42 El contenido de los subprincipios se detallará en la sección siguiente. Al respecto puede consultarse Alexy (2007), Garat (2020) y Garat (2022).

de ese legítimo objetivo, interfiriendo en la menor medida posible en el efectivo ejercicio del derecho”<sup>43</sup>.

En doctrina Droguett y Walker, siguiendo el estándar interamericano, indicaron que “en el Sistema Interamericano, es el artículo 13.2. de la CADH la norma que establece como requisitos para admitir restricciones al derecho: el respeto de condiciones de forma que conciernen a los medios a través de los cuales se manifiestan las limitaciones y el respeto a condiciones de fondo, representadas por la legitimidad de los fines que, con dichas restricciones, pretenden alcanzarse. De acuerdo con ella, son requisitos concurrentes de la limitación: (i) estar previamente fijadas por ley, en sentido formal y material; (ii) responder a un objetivo permitido por la CADH y (iii) ser necesaria en una sociedad democrática (para lo cual, la medida debe cumplir con las exigencias de idoneidad, necesidad y proporcionalidad)”<sup>44</sup>.

En este mismo sentido, la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión establece en su principio 4 que “este principio solo 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**”<sup>45</sup>.

Por su parte, en los Principios sobre el Acceso a la Información se prevé que “el acceso a la información es un derecho humano fundamental que establece que toda persona puede acceder a la información en posesión de órganos públicos, sujeto solo a un régimen limitado de excepciones, **acordes con una sociedad democrática y proporcionales al interés que los justifica**” (principio 1)<sup>46</sup>.

Este es el punto de partida sobre el que corresponde analizar, seguidamente, las excepciones previstas en la legislación uruguaya. La Ley N.º 18.381 distingue, como excepción, los casos de información: (i) secreta, según se defina por una Ley, (ii) reservada y (iii) confidencial.

La información secreta es, según Vázquez, a modo de ejemplo, la amparada en el secreto tributario, bancario o estadístico<sup>47</sup>. En este sentido, para caracterizar uno de estos casos, en materia tributaria el artículo 47 del Código Tributario establece la obligación de guardar secreto, aplicable sobre los funcionarios de la Administración Tributaria, respecto de “las informaciones que resulten de sus actuaciones administrativas o judiciales”. Se habilita a relevar

43 Corte IDH, *Caso Claude Reyes vs. Chile* (2006), párr. 91.

44 Droguett y Walker (2023), pp. 280-281.

45 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.

46 Principios sobre el Derecho de Acceso a la Información. CJI/RES. 147 (LXXIII-O/08).

47 Vázquez (2011), p. 80, citada por Schiavi (2012), p. 51.

este secreto únicamente frente a la Administración Tributaria y a los tribunales de justicia en materia penal, de menores o aduanera, con determinados requisitos<sup>48</sup>.

Por otra parte, es reservada la información que: comprometa la seguridad pública o la defensa nacional; pueda menoscabar la conducción de negociaciones o relaciones internacionales; pueda dañar la estabilidad financiera, económica o monetaria del país; pueda poner en riesgo la vida, dignidad humana, seguridad o salud de cualquier persona; pueda suponer una pérdida de ventajas competitivas para el sujeto obligado o pueda dañar su proceso de producción; pueda desproteger descubrimientos científicos, tecnológicos o culturales; o pueda afectar la provisión libre y franca de asesoramientos, opiniones o recomendaciones que formen parte del proceso deliberativo de los obligados hasta que sea adoptada la decisión respectiva<sup>49</sup> (artículo 9, Ley N.º 18.381). Conforme lo sostiene Schiavi, “solo esa información puede clasificarse como reservada y no otra. No debe olvidarse que el acceso es de principio, la limitación la excepción y las excepciones son de interpretación estricta”<sup>50</sup>. A su vez, el mismo autor apunta que no es posible una clasificación de información como reservada en forma genérica, sino que debe ser particular<sup>51</sup>.

En este sentido, Durán Martínez identifica que, al estar dentro de supuestos que implican la aplicación de conceptos jurídicos indeterminados, “el órgano competente posee un razonable margen de apreciación para la determinación del concepto, margen de apreciación, por cierto, solo en el halo del concepto y guiado por el núcleo del concepto”<sup>52</sup>. Asimismo, agrega que para la determinación de este concepto se debe aplicar la denominada “prueba de daño” que, en Uruguay, se encuentra normativamente prevista en el artículo 25 del Decreto N.º 232/010<sup>53</sup> que dispone:

Prueba de daño.- La información podrá clasificarse como reservada, siempre que en la resolución de la autoridad responsable, debidamente fundada y motivada, se demuestre la existencia de elementos objetivos que permitan determinar la expectativa razonable de un daño al interés público protegido, de acuerdo con lo establecido en el artículo 9º de la Ley que se reglamenta<sup>54</sup>.

Volveré sobre esta prueba en la sección siguiente.

48 Código Tributario de Uruguay, Ley Decreto-Ley N.º 14.206 del 29 de noviembre de 1974.

49 Esta última excepción fue agregada por la Ley N.º 19.178, 27 de diciembre de 2013.

50 Schiavi (2012), p. 53.

51 Schiavi (2012), p. 54.

52 Durán Martínez (2012), pp. 112-113.

53 Durán Martínez (2012), pp. 112-113.

54 Decreto 232/010, del 10 de agosto de 2010.

Por otra parte, se considera como información confidencial a los datos personales que requieren previo consentimiento informado, y a la que fue entregada al órgano obligado en determinadas condiciones. En estas últimas ingresan: la que refiera al patrimonio de una persona; la que comprenda hechos o actos de carácter económico, contable, jurídico o administrativo, relativos a una persona física o jurídica, que pudiera ser útil para un competidor; y **la que esté amparada por una cláusula contractual de confidencialidad** (artículo 10, Ley N.º 18.381).

Si nos propusiéramos analizar si todas estas excepciones están en consonancia con los estándares regionales antes mencionados, debiéramos, primero, definir si las excepciones previstas están basadas en los fines legítimos establecidos en el artículo 13 de la CADH, esto es, el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, la protección de la seguridad nacional, el orden público, la salud o la moral públicas.

No ingresaré en cada uno, simplemente mencionaré que por más que algunos parezcan amplios o sean conceptos jurídicos indeterminados, es necesario determinarlos a través de la interpretación y, en definitiva, considerar si se presentan, o no, en el caso<sup>55</sup>.

Me concentraré, sin embargo, en el supuesto de un contrato en el que se prevé una cláusula de confidencialidad que, como fue mencionado, ingresaría dentro del concepto legal de “información confidencial” y, por tanto, no sujeta a publicidad.

Este caso fue debatido, en Uruguay, en oportunidad de analizar la transparencia de los gastos de publicidad realizados por una entidad pública (servicio descentralizado), la Administración Nacional de Telecomunicaciones (ANTEL). El Tribunal de lo Contencioso Administrativo de Uruguay lo ha examinado en dos pronunciamientos, en 2013 y en 2015.

En el primero<sup>56</sup> el Tribunal entendió que se trataba de información pública (al abordarse un gasto realizado por una entidad estatal) y consideró que ANTEL no demostró que fuera información reservada o confidencial. Sin embargo, hizo una salvedad en cuanto a “la publicidad oficial que se relaciona a servicios que se brindan en régimen de libre competencia”. Se sostuvo que en estos contratos se previó una cláusula de confidencialidad<sup>57</sup> y que se podría ver perjudicada frente a otras empresas competidoras, pues conocerían su estrategia de pu-

55 A los efectos de ahondar sobre la noción de “orden público” como fin que habilita la restricción a derechos fundamentales, puede consultarse Garat (2020).

56 Tribunal de lo Contencioso Administrativo de Uruguay, Sentencia 47/2013, del 14 de febrero de 2013.

57 El Tribunal de lo Contencioso Administrativo señaló: “Siendo, por otra parte, de aplicación en la materia lo dispuesto en el art. 10, lit. C, de la ley 18.381, considerándose información confidencial la que esté amparada por una cláusula de confidencialidad emanada de un contrato”. Tribunal de lo Contencioso Administrativo de Uruguay, Sentencia 47/2013, del 14 de febrero de 2013.

blicidad.

Sin embargo, en la segunda sentencia<sup>58</sup> (Sentencia 707/2015) el Tribunal cambió su posición. Poniendo énfasis en la importancia del acceso a la información indicó que:

El hecho de que ANTEL preste servicio en competencia o concurrencia con empresas privadas, no implica de por sí que toda la información relativa al gasto en publicidad (especificando en qué medios de comunicación se hace) sea materia reservada basándose en que el conocimiento por parte de sus competidores puede perjudicar su negocio<sup>59</sup>.

El Tribunal propuso ponderar los intereses en juego. Por una parte, “la necesidad de que los ciudadanos sepan en qué gasta la empresa pública”, lo que les permite conocer, valorar y controlar la gestión. Por otra parte, indicó que no existe un fundamento jurídicamente atendible para sustentar que la divulgación de esos datos perjudicaría su competencia con otras empresas<sup>60</sup>.

Este último razonamiento se vincula con lo que se viene desarrollado respecto de los estándares internacionales. No basta con excluir el acceso a la información contenida en un contrato público por la única razón de haber pactado su confidencialidad, sino que el análisis debe ser más riguroso y considerar el fin legítimo involucrado y su proporcionalidad.

### 3.2. HERRAMIENTAS PARA ANALIZAR LA CONFIDENCIALIDAD COMO LÍMITE AL ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA: PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD, PRUEBA DE DAÑO Y PRUEBA DEL INTERÉS PÚBLICO

La doctrina sintetiza y estructura las herramientas para analizar los casos de límites al acceso a la información pública de distinta forma<sup>61</sup>. Sin perjuicio de ello, encuentro relevante partir de los postulados interamericanos antes mencionados, esto es, de la necesaria revisión de la reserva legal, de la existencia de un fin legítimo y del análisis de la proporcionalidad con sus tres subprincipios.

---

58 Tribunal de lo Contencioso Administrativo de Uruguay, Sentencia 707/2015, del 8 de octubre de 2015.

59 Ídem.

60 ídem.

61 En Chile, Contreras y Pavón identifican los siguientes cuatro presupuestos a ser analizados en el caso de un límite al acceso a la información pública: i) la delimitación del contenido protegido por el derecho; ii) la reserva de ley —en su caso con cuórum calificado—; iii) la subsunción de la información a la causal de reserva; y iv), por último, el test del daño. Contreras y Pavón (2012), pp. 347-366.

Además de lo anterior, es de significancia mencionar a dos herramientas que la doctrina y jurisprudencia comparada han desarrollado en esta materia<sup>62</sup>, y estudiar cómo confluyen con lo postulado por la Corte IDH, antes mencionado. Me refiero a la “prueba de daño” y a la “prueba del interés público”<sup>63</sup>, con similar contenido, pero aplicada la primera a los casos en los que se presenta un fin legítimo distinto al derecho de un tercero, y la segunda reservada para estos últimos casos, esto es, de colisión entre el derecho al acceso a la información y el derecho a la intimidad u otro derecho de un tercero<sup>64</sup>.

Cervantes Pérez lo explicita del siguiente modo:

El primer grupo [de excepciones al acceso a la información pública] responde a los casos en que la divulgación de la información puede causar daño a un interés público jurídicamente protegido, tales como la seguridad pública o la seguridad nacional. El segundo tipo se justifica por la necesidad de proteger la vida privada y el patrimonio de las personas. Cada grupo de excepciones supone entonces una racionalidad diferente e implica una valoración distinta respecto de su aplicación a los casos concretos. En el primer tipo de excepción lo que colisiona son principios constitucionales, es decir, el interés público de conocer cierta información, frente a la seguridad nacional, certeza jurídica, negociaciones internacionales, etcétera, también reconocidos como principios constitucionales. En otras palabras, se requiere de una ponderación de los principios en conflicto —en este caso publicidad contra seguridad— para poder determinar de manera cierta que la primera pone en riesgo a la segunda, y que por ello procede una reserva temporal de la información. A los criterios que guían este análisis se le conoce como la “prueba de daño”. En el segundo, lo que colisiona son dos derechos fundamentales, el acceso a la información y la vida privada. Esta protección suele ser más amplia e impone una restricción absoluta a la divulgación de los documentos que contienen esta información. Sin embargo, pueden existir circunstancias excepcionales en que el interés público justifique su divulgación. Estas circunstancias excepcionales suponen una difícil y compleja valoración de los derechos en juego y que se conocen como la prueba de interés público<sup>65</sup>.

El test del daño es abordado por López y Posadas al analizar la legislación mexicana, pues

---

62 A modo de ejemplo se hará referencia a lo postulado por la doctrina mexicana, tomando en consideración que en dicho ordenamiento jurídico hay una mención legislativa expresa al test del daño; y por la doctrina chilena al, por el contrario, haberse vinculado este test a la casuística y al principio de proporcionalidad.

63 En el ámbito interamericano estas pruebas son mencionadas por la CIDH (2021), párr. 6. El informe de la CIDH también hace referencia a la legislación interna de varios Estados que exige la prueba de daño, como El Salvador, Colombia y México. CIDH (2020), párrs. 19, 24, 95.

64 Contreras y Pavón (2012), p. 365; Cervantes Pérez (2021), pp. 44-45.

65 Cervantes Pérez (2021), pp. 44-45.



este test está incorporado a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental que exige realizar una “prueba de daño” en determinados casos (artículo 101)<sup>66</sup>. Sostenían los citados autores que:

La prueba de daño aplicable contiene dos elementos. El primero es la existencia de “elementos objetivos” que permiten determinar el daño. El segundo, que éste debe cumplir tres condiciones: la de ser “presente”, “probable” y “específico”. La carga de la prueba recae en la autoridad que clasifica<sup>67</sup>.

Por su parte, Ospina y Botero mencionan que la prueba de daño implica que:

Se debe demostrar que: i) existe una relación con los objetivos legítimos que justifican la limitación; ii) la divulgación de la información amenaza con causar un perjuicio sustancial efectivo y tangible a dicho objetivo legítimo; y iii) el perjuicio ocasionado por la divulgación de la información es mayor que el interés público en acceder a ella<sup>68</sup>.

En Chile, por su parte, Contreras y Pavón citan la definición que a este respecto dio el Consejo para la Transparencia sobre Acceso a la Información Pública que refirió al test del daño como el “balance entre el interés de retener la información y el interés de divulgarla para determinar si el beneficio público resultante de conocer la información solicitada es mayor que el daño que podría causar su revelación”<sup>69</sup>. Asimismo, los citados autores aluden al vínculo que el mencionado Consejo trazó entre el test del daño con el principio de proporcionalidad, relación que, según aclaran, decreció en decisiones posteriores<sup>70</sup>.

Por otra parte, estos autores también hacen referencia al “test del interés público”, que, como fue anticipado, sería otro examen, diferenciado del test del daño, cuyas características y aplicación autónoma de este último no fueron a su juicio profundamente abordadas por el citado Consejo. Sostienen a este respecto que:

El segundo problema es también de índole conceptual, aunque parece estar conectado a un uso inapropiado de la terminología del test de daño y del test de interés pú-

66 López y Posadas (2006), p. 24. El trabajo citado refiere a la ley de 2002. Corresponde notar que la ley fue modificada y la actual y la referencia al artículo 101 se realiza respecto de la ley publicada el 4 de mayo de 2015. Sobre las diferencias entre las dos leyes en relación con la prueba de daño puede verse Cervantes (2021), pp. 46-61.

67 López y Posadas (2006), p. 24.

68 Ospina y Botero (2002), p. 13.

69 Contreras y Pavón (2012), p. 362.

70 Ídem.

blico. El test de interés público ha sido definido por la doctrina como la ponderación entre el “interés de protección de la privacidad” entendido como “el control que un individuo tiene o debe tener sobre la información concerniente a su persona”, por un lado, y el interés de publicidad y de transparencia protegido por las leyes de acceso a la información pública. El CpIT emplea el nombre del test como términos intercambiables o sinónimos. En el Derecho comparado, el test de daño ha sido adoptado a efectos de verificar la “afectación” de bienes colectivos de carácter constitucional que, en cuanto objetos de protección, han sido recogidos en las causales de secreto o reserva, mientras el test de interés público protege los derechos de terceros<sup>71</sup>.

Entiendo que ambos tests refieren, en sustancia, a una ponderación entre distintos intereses, e intentan dar contenido a la tarea de sopesar de un lado y del otro los bienes contrapuestos. Encuentro que ambos se relacionan y podrían yuxtaponerse con el principio de proporcionalidad, especialmente en su tercer subprincipio, denominado proporcionalidad en sentido estricto o ponderación.

A modo de síntesis y para explicitar mejor la temática, corresponde reiterar que el principio de proporcionalidad surge en la doctrina y jurisprudencia alemana como herramienta de control de los “límites a los límites”, esto es, a ser aplicada en los casos en los que la autoridad limita un derecho fundamental<sup>72</sup>. Analiza el medio empleado (en este caso la no revelación de la información) respecto del fin buscado. Por tanto, presupone que hay un fin legítimo, aspecto que, conforme a lo ya abordado, corresponde estudiar y concluir previamente. Con ese postulado, se compone de tres subprincipios: a) la idoneidad, en la que se examina si la medida es adecuada para el logro del fin; b) la necesidad, en la que se analiza si la medida —en este caso la no revelación— es el único medio posible para alcanzar el fin, o habría otro u otros medios que permitan alcanzar el fin, pero no restringiendo o restringiendo en menor medida el derecho; y c) la proporcionalidad en sentido estricto o ponderación. En esta última aplicaremos la “máxima de la ponderación”, según la que “cuanto mayor sea el grado de la falta de satisfacción o de la afectación de un principio, tanto mayor tiene que ser la importancia de la satisfacción del otro”<sup>73</sup>. Para llevar a cabo esta ponderación, Alexy propone graduar, considerando el caso concreto y en una escala tríada (grave, medio o leve), la cuantía de afectación del derecho en cuestión, y, del otro lado, evaluar en la misma escala la importancia de satisfacción del fin contrapuesto<sup>74</sup>. En esto último, encuentro que la “prueba de daño” puede

71 Contreras y Pavón (2012), p. 365.

72 Al respecto, véase Alexy (2007), Garat (2020) y Garat (2022).

73 Alexy (2007), pp. 138 y 529. La “fórmula del peso” empleada por Alexy para la ponderación es más compleja. Al respecto, ver Alexy (2007), pp. 539 y 554. No ingresaré en el análisis de todos los elementos por exceder a este trabajo y a la aplicación práctica en la que se pretende ahondar.

74 Alexy (2007), pp. 530 y ss.; Garat (2020), p. 80.

ser aplicada.

Cervantes Pérez incorpora la estructura del test de proporcionalidad a la prueba del daño, dotando a esta prueba de un contenido argumentativo que se iguala a los mencionados tres subprincipios de la proporcionalidad<sup>75</sup>. En mi caso, en cambio, observo que la prueba del daño puede dar un contenido adicional y específico a la etapa ponderativa, en la que, a los efectos de graduar los derechos y fin contrapuesto, y aplicar la máxima indicada, sería necesario examinar si el daño que provocaría la divulgación de la información y en el que se ampararía su no revelación es presente, probable, específico y significativo<sup>76</sup>.

Por lo tanto, ante el caso de una alegada cláusula de confidencialidad en la que se ampare la decisión de no conceder acceso a la información pública, corresponderá evaluar<sup>77</sup>:

- a. El cumplimiento con la reserva de ley, que en el caso uruguayo se cumpliría conforme a lo expuesto.
- b. Cuál es el fin en el que se basa esa confidencialidad, si se presenta en el caso y es legítimo, esto es, es uno de los que habilitaría el límite al derecho de acceso a la información.
- c. La aplicación del principio de proporcionalidad, considerando que en general la medida será idónea, pero podría no ser necesaria, o no serlo en su totalidad, y en lo que cabrá realizar una ponderación, tomando en cuenta la prueba de daño. En esto último, entiendo de gran utilidad el razonamiento en clave del denominado “test de daño” que obliga a considerar la actualidad, probabilidad y gravedad de esta divulgación<sup>78</sup>.

Lo aplicaré al caso de los contratos que los Estados celebraron con los laboratorios por la compra de vacunas anti-COVID.

---

75 Cervantes Pérez (2021), pp. 164-165, y 169 y ss.

76 Cervantes Pérez (2021), pp. 47-48.

77 Con el fin de no complejizar el análisis, excluí la consideración de otros parámetros como el contenido esencial de los derechos.

78 Si bien en Uruguay la previsión normativa que contempla la prueba de daño (artículo 25 del Decreto 232/010) refiere exclusivamente a la información que se califica como reservada, y no a la confidencial, entiendo que la herramienta debiera formar igualmente parte del análisis de la proporcionalidad en sentido estricto también en lo que respecta a la información confidencial y, más concretamente, a la previsión de confidencialidad en un contrato.

### 3.3. EL CASO DE LOS CONTRATOS CON LABORATORIOS POR VACUNAS ANTI-COVID

Uno de los casos más contemporáneos y mayormente cuestionados fue el de la confidencialidad de los contratos celebrados por los Estados con laboratorios privados por las vacunas anti-COVID.

El tema tuvo algunos pronunciamientos de jurisprudencia uruguaya<sup>79</sup>, pero también tuvo una especial consideración en la sentencia del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Colombia (2021), y de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de México (2022), entre otros<sup>80</sup>.

La jurisprudencia uruguaya rechazó la solicitud de acceso a esta información. El Juzgado Letrado en lo Contencioso Administrativo de Tercer Turno, en Sentencia 20/2021, aplicó los parámetros de la Corte IDH antes mencionados y ponderó, por una parte, la afectación al derecho de acceso a la información pública; pero, por la otra, el interés contrapuesto, de salvaguarda de la vida y la salud de la población, pues indicó que el incumplimiento con la confidencialidad pondría en riesgo la ejecución de los referidos contratos y, por ende, la adquisición de las vacunas<sup>81</sup>.

Similar postura adoptó el Tribunal de Apelaciones en lo Civil de Quinto Turno de Uruguay, en Sentencia 102/2021, en la que confirmó la anterior ponderación y agregó la fuente legal expresa que legitima la excepción cuando hay pactada una cláusula de confidencialidad contractual<sup>82</sup>.

La posición de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de México (2022) fue similar, aunque con distinto fundamento. El tema es encarado bajo la óptica de la “seguridad nacional” (uno de los fines previstos por el artículo 13 de la CADH) con similar argumento al ya indicado: la publicidad podría poner en riesgo la provisión de vacunas al país y a la población<sup>83</sup>.

Asimismo, se agregó otra consideración: la publicidad de ciertos datos también podría poner en riesgo la negociación que el propio Estado lleve con otras farmacéuticas, por ejemplo,

---

79 Juzgado Letrado en lo Contencioso Administrativo de Uruguay de 3 Turno, Sentencia 20/2021, del 24 de mayo de 2021; y Tribunal de Apelaciones en lo Civil de Quinto Turno 102/2021, del 16 de junio de 2021.

80 Los fallos y resoluciones que se citarán fueron seleccionados por tener por objeto el pronunciamiento sobre la confidencialidad en los contratos con laboratorios respecto de vacunas anti-COVID. No pretende ser un análisis exhaustivo, sino solamente presentar algunos ejemplos que dan cuenta de una diversidad en lo fallado a este respecto.

81 Juzgado Letrado en lo Contencioso Administrativo de Uruguay de 3 Turno, Sentencia 20/2021, del 24 de mayo de 2021.

82 Tribunal de Apelaciones en lo Civil de Quinto Turno 102/2021, del 16 de junio de 2021. Similar postura adoptó la Unidad de Acceso a la Información Pública de Uruguay en Resolución 22/021, del 1 de octubre de 2021.

83 Suprema Corte de la Justicia de la Nación de México, recurso de revisión 6/2021, 16 de mayo de 2022.

si quisiera adquirir lo mismo a un precio más bajo.

Se realizó, en definitiva, una ponderación: “el riesgo de perjuicio que pondrá la divulgación de la información supera el interés público general de que se difunda”<sup>84</sup>.

Sin embargo, se efectuaron también dos salvedades. Por una parte, se entendió que no todo el contenido del contrato corre con esta misma suerte. El anterior argumento justifica la confidencialidad de determinadas cláusulas (la información esencial del contrato), pero no de todo el contrato. Asimismo, en segundo término, se discutió también el plazo para esta confidencialidad, que termina siendo de 5 años, dado lo incierto de la situación<sup>85</sup>.

En otra postura, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Colombia (2021), en contraposición a lo anterior, ordenó la publicidad de los contratos. Para el Tribunal no hay razón para no dar acceso a esos datos sino lo contrario, al tratarse del empleo de recursos públicos<sup>86</sup>.

Para este Tribunal sí corresponde la reserva de los datos en la etapa de negociación, pero no cuando el contrato ya fue suscripto. En este sentido, entiende que no hay afectación a la salud y seguridad públicas. A los efectos de su demostración, indica el caso de varios países que han publicado sus contratos y estos datos: Estados Unidos, Brasil, Argentina, China y en algunos casos la Unión Europea<sup>87</sup>.

Corresponde agregar dos pronunciamientos administrativos adicionales ocurridos en esta materia, en Argentina y Chile.

En el caso de Argentina, la publicidad fue analizada por la Agencia de Acceso a la Información Pública, que resolvió hacer lugar parcialmente a la transparencia con datos disociados sobre cláusulas confidenciales y explicando la excepción correspondiente a cada una<sup>88</sup>.

En Chile, por su parte, el Consejo para la Transparencia hizo lugar, en 2021, al acceso a la información sobre los contratos celebrados para la adquisición de vacunas anti-COVID “con excepción de la información solo en relación con la estructura de costos y a la logística o dis-

---

84 Suprema Corte de la Justicia de la Nación de México, recurso de revisión 6/2021, 16 de mayo de 2022, exposición del Señor Ministro Aguilar Morales.

85 Suprema Corte de la Justicia de la Nación de México, recurso de revisión 6/2021, 16 de mayo de 2022.

86 Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Colombia, Sentencia 2021-05-081 RI, del 11 de mayo de 2021. En el caso se analizó el tema con la particularidad de que lo restringido o reservado eran únicamente “las disposiciones de carácter financiero o sobre indemnización descritos en éste y puntualmente respecto del precio por dosis del producto”.

87 Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Colombia, Sentencia 2021-05-081 RI, del 11 de mayo de 2021.

88 Resolución del Poder Ejecutivo de Argentina, número RESOL-2021-13-APN-DNPD#AAIP, Buenos Aires, 17 de febrero de 2021.

tribución del producto en comento, contenida en los documentos solicitados”<sup>89</sup>. Indicó que el Estado alegó que la divulgación de la información “podría perjudicar la adquisición, entrega o recepción de los productos para la inoculación de la población como medida tendiente a detener la proliferación de nuevos casos de Covid-19”, sin embargo, el Consejo recurrió a lo que antes se abordó como “prueba de daño” y concluyó que el Estado no mencionó “de qué manera aquello produciría una afectación presente o probable y con suficiente especificidad al interés nacional y/o a la salud pública”. Para reforzar esta argumentación, aludió a que parte de la información ya estaba disponible en la página web del Ministerio de Salud Pública, y que los datos requeridos eran relevantes para la población, en tanto necesarios para poder comprobar las características de las vacunas, su efectividad, efectos adversos, calidad de fabricación, entre otros, o incluso comparar con otras vacunas disponibles, “información que incide directamente sobre la integridad física y psíquica de las personas —al otorgarles mayor tranquilidad y confianza en relación a las dosis suministradas, particularmente sobre su seguridad, calidad y eficacia—, y con ello, en la salud pública”<sup>90</sup>.

No obstante, respecto exclusivamente a la información sobre estructura de costos y logística o distribución, consideró que la publicidad sí podría conllevar una “presente o probable” afectación al interés nacional y a la salud pública, pudiéndose comprometer el abastecimiento suficiente, así como los costos, siendo negativo que otros compradores conozcan las condiciones pactadas con el Estado chileno. Concluyó que se podría afectar “la suscripción de nuevos acuerdos, y consecuentemente, la provisión de vacunas para el país, en el contexto de un mercado reducido, con un número acotado de proveedores”<sup>91</sup>.

En estas decisiones fueron aplicadas algunas de las herramientas antes analizadas, arribándose a distintos resultados. Profundicemos en su resolución, excluyendo del análisis la consideración de la reserva de ley y asumiendo que esta es cumplida en todos los casos. Corresponde concentrarnos, por consiguiente, en el fin buscado con la confidencialidad y en su proporcionalidad, particularmente —conforme a lo expuesto— en las etapas de necesidad y ponderación.

Parece claro, y así se extrae de los pronunciamientos antes referidos, que la salud pública es el fin que se pretende proteger, dado que una divulgación o incumplimiento de la cláusula contractual de confidencialidad podría poner en riesgo la provisión de vacunas al país y, con ello, la vida y salud de la población. Si bien el contexto de cada país puede contener particularidades diversas que hagan a esta temática, e incluso la pandemia tuvo distinta gravedad

---

89 Resolución del Consejo para la Transparencia de Chile, Amparo Rol C585-2021, 22 de junio de 2021.

90 Ídem.

91 Ídem.

según el momento en cada uno de ellos, en los Estados latinoamericanos considerados resulta razonable concluir en forma al menos genérica que la situación fue de trascendencia y que la necesidad de vacunas que alcanzaran a toda la población —manteniéndose también el principio de igualdad por parte de los Estados— fue imperioso. Si la exigencia de los laboratorios era la confidencialidad de determinados datos y de ello dependía el aprovisionamiento de vacunas, entonces no parece cuestionable que se presentó un fin legítimo, entendiendo a este como la protección de los derechos de la población (vida y salud), e incluso la salud pública.

Sin embargo, conforme examinamos, el análisis no culmina allí. No basta con encontrar la presencia, en el caso, de un fin legítimo para justificar la restricción. Corresponde continuar y aplicar el principio de proporcionalidad.

¿Es necesaria la medida? Conforme es analizado en alguna de las decisiones antes citadas, podríamos traer a colación dos elementos de trascendencia en este examen de necesidad, y luego de ponderación, y preguntarnos si era necesaria la confidencialidad de todo el contrato y de todos los datos contenidos en él —o solo de una parte, como las condiciones financieras—, y si esta confidencialidad debe ser eterna, o una vez acabado el riesgo de aprovisionamiento y/o de salud, por ejemplo, habiendo cesado la pandemia, o habiéndose aumentado la capacidad de provisión de vacunas, la confidencialidad debería culminar y, por tanto, hacerse lugar a la transparencia.

Como fue indicado, en la proporcionalidad en sentido estricto o ponderación corresponde graduar el grado de afectación de los derechos involucrados —el acceso a la información pública—, por un lado, y, por el otro, la importancia de la protección del fin contrapuesto. En ello encuentro que la actualidad es un factor clave, pues lo que pudo ser grave o altamente importante en un momento, puede luego no serlo y modificarse el balance realizado. En este sentido, el paralelismo que antes fue trazado entre la ponderación y la prueba de daño resulta aquí evidente. Si en esta etapa examinamos, en base a elementos objetivos, la actualidad, probabilidad y gravedad del daño a ocurrir de proceder con la publicidad, estaremos basando la escala tríada empleada en argumentos más imparciales y relevantes, y estaremos también considerando que la conclusión arribada en un momento determinado podría perder luego actualidad o probabilidad de ocurrencia<sup>92</sup>.

No basta, entonces, con pactar una cláusula de confidencialidad en un contrato. Tampoco basta con realizar un análisis del fin legítimo y de la proporcionalidad en un momento determinado. La garantía al derecho de acceso a la información pública requiere adicionar elemen-

---

92 Lo que se explicita también puede ser vinculado al análisis que Alexy realiza de la “seguridad de las premisas consideradas”, que forma parte de la fórmula del peso. No ingresaré en ello, pero puede ahondarse en Alexy (2007), p. 552, y más concretamente en su ejemplo para el caso de las restricciones habidas en la última pandemia en Garat (2022), pp. 190-191.

tos como la necesidad de esa cláusula, su alcance, esto es, prefiriendo una divulgación parcial a una completa imposibilidad de transparencia, y su justificación en el tiempo.

#### **4. Reflexiones finales**

Para finalizar, realizaré tres reflexiones. La primera, con relación a la importancia de la transparencia y el acceso a la información pública para una democracia. Para que estemos realmente refiriendo a una democracia, a un control efectivo y a un ejercicio y garantía de otros derechos, es indispensable que exista transparencia y acceso a la información pública. En lo anterior, la labor estatal de cumplimiento es fundamental: tanto en la transparencia activa, en el modo de publicidad de la información, como en la respuesta ante las solicitudes concretas y sus límites.

En segundo lugar, corresponde partir, por consiguiente, de que la transparencia es el principio y los límites son la excepción. No hay excepciones generales, por ejemplo, indicándose que todos los contratos de determinado tipo son confidenciales, o ningún dato de esta área es reservado. Es necesario analizar caso a caso, cumpliendo con los requerimientos antes vistos para admitir esta excepción, y con la particularidad de que lo anterior debe ser acreditado por el Estado.

En este sentido, en tercer lugar, no alcanza con alegar que el contrato tiene una cláusula de confidencialidad, sino que se deberá demostrar por qué, basado en los fines legítimos y en el principio de proporcionalidad, es necesaria esa excepción y es compatible con una sociedad democrática.

Correspondería que estos tres conceptos fueran aplicados por el propio Estado a la hora de celebrar un contrato, o reservar determinado documento, distinguiendo lo que es confidencial por cumplir con los requerimientos de una excepción, del resto del contrato o documento, al que corresponderá dar publicidad, e incluso atendiendo a que la necesidad de esta reserva podría justificarse en un determinado período, pero no luego de su transcurso. Asimismo, el control jurisdiccional deviene esencial y, en él, la profundización en la excepción aplicada en el caso concreto, en la legitimidad y aplicación de los fines que habilitarían la limitación y, especialmente, en su proporcionalidad.

El objeto del presente trabajo fue dedicado al análisis de los límites al acceso a la información pública y a proporcionar herramientas clave a la hora de profundizar en esos límites, concretamente ejemplificando el caso de una alegada cláusula de confidencialidad. Este es uno



de los desafíos más trascendentes que enfrenta la garantía de este derecho, esto es, ahondar en cómo se examinan los límites al acceso a la información pública.

En este sentido, la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la CIDH había puntualizado que:

[...] ha identificado obstáculos que derivan de la falta de claridad y precisión del régimen de excepciones, entre ellas la reserva o clasificación de información con la finalidad de proteger intereses legítimos de seguridad nacional. Por ejemplo, disposiciones que parecerían establecer o establecen clasificaciones genéricas y automáticas, los problemas derivados de la inadecuada interpretación y/o aplicación de la prueba de daño e interés público, y la coexistencia de regulaciones legales contradictorias con la transparencia, como leyes de inteligencia, leyes de archivos y de clasificación de intereses de seguridad nacional, de protección de datos personales, entre otras<sup>93</sup>.

A los efectos de paliar los problemas que supone el análisis de los límites al acceso a la información pública se tomaron los parámetros interamericanos desarrollados por la Corte IDH, y se confluieron con otras herramientas en las que la legislación y doctrina comparada han avanzado en forma específica para este derecho, como la prueba de daño y la prueba de interés público. En mi opinión, no son más que vías argumentativas que pueden ser adicionadas al principio de proporcionalidad, concretamente a la etapa ponderativa, y que resultan de gran relevancia en lo que respecta a este análisis, dado que implican cuestionarse sobre la actualidad del límite, su pertinencia y la significancia que una divulgación podría aparejar, lo que obliga a identificar y determinar la importancia de alcanzar la finalidad que se pretende proteger, que luego debiéramos sopesar con la gravedad en la afectación del derecho de acceso a la información pública.

En definitiva, Uruguay —u otro Estado— pueden tener muy buenos índices y estar altamente valorados por su sistema democrático. No obstante, en ello corresponde que la transparencia y el acceso a la información ocupen un lugar cada vez más preponderante, pues sin esto último lo primero perderá su verdadero valor y significado. El debate de los límites al derecho de acceso a la información pública se hace fundamental, y en ello, las herramientas aquí profundizadas deben ser aplicadas al control de esos límites, incluso en el ámbito contractual, no alcanzando con la mera alegación de una ya pactada confidencialidad para restringir la transparencia y publicidad.

---

93 CIDH (2020), párr. 191.

## Bibliografía citada

- Abramovich, Victor y Courtis, Christian (2000): “El acceso a la información como derecho”, en *Anuario de Derecho a la Comunicación* (Año 1, Vol. 1). [Disponible en: [https://www.cels.org.ar/common/documentos/acceso\\_informacion\\_como\\_derecho.pdf](https://www.cels.org.ar/common/documentos/acceso_informacion_como_derecho.pdf)]. [Fecha de consulta: 2 de marzo de 2024].
- Alexy, Robert (2007): *Teoría de los Derechos Fundamentales* (Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales), 2<sup>da</sup> Reimpresión, 2012.
- AS/COA y Control Risks (2023): Capacity to Combat Corruption Index. [Disponible en: <https://www.as-coa.org/articles/2023-capacity-to-combat-corruption-index>]. [Fecha de consulta: 2 de marzo de 2024].
- Barak, Aharon (2012): *Proportionality, Constitutional Rights and their limitations* (Nueva York, Cambridge University Press).
- Basterra, Marcela (2006): *El Derecho Fundamental de Acceso a la Información Pública* (Buenos Aires, LexisNexis).
- Cainfo (2021): Índice de Transparencia Activa en Línea. [Disponible en: <https://www.cainfo.org.uy/itael/itael2021/>]. [Fecha de consulta: 2 de marzo de 2024].
- Cassinelli Muñoz, Horacio (2010): “El principio de publicidad en la gestión administrativa”, en Sacchi, Carlos (Ed.), *Derecho Constitucional y Administrativo* (Montevideo, La Ley Uruguay) pp. 493-505.
- Cassinelli Muñoz, Horacio (2002): “Derecho a la información, derecho al honor y la Constitución de la República”, en *Revista de Derecho de la Universidad de Montevideo* (Vol. 1, N.º 1), pp. 75-78.
- Cervantes Pérez, Benjamín (2021): *La prueba de daño en materia de acceso a la información. Análisis crítico y propuesta metodológica para su aplicación* (México, UNAM).
- CIDH (2009): Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Informe 2009. El derecho de acceso a la información.
- CIDH (2020): Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Derecho a la información y seguridad nacional. OEA/Ser.L/V/II CIDH/RELE/INF.24/20, julio de 2020.

- Contreras, Pablo y Pavón, Andrés (2012). “La jurisprudencia del Consejo para la Transparencia sobre acceso a la información pública y seguridad de la nación”, en *Revista Ius et Praxis* (Año 18, N.º 2), pp. 343-386.
- Cotino Hueso, Lorenzo (2017): “El reconocimiento y contenido internacional del acceso a la información pública como derecho fundamental”, en *Teoría y Realidad Constitucional* (N.º 40), pp. 279-316.
- Durán Martínez, Augusto (2012): *Derecho a la protección de datos personales y al acceso a la información pública Hábeas data* (Montevideo, Amalio M. Fernández).
- Droguett González, Carmen y Walker Silva, Nathalie (2023): “El derecho de acceso a la información de interés público sobre personas privadas de libertad en Chile”, en *Revista Española de la Transparencia*, pp. 277-310.
- Fernández Vivas, Yolanda (2016): “La influencia de la Sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos ‘Claude Reyes contra Chile’ en la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos”, en *Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad* (N.º 9, octubre 2015-marzo 2016), pp. 321-333.
- Garat, María Paula (2020): *Los derechos fundamentales ante el orden público* (España, Tirant lo Blanch).
- Garat, María Paula (2022): “Herramientas para la resolución de casos sobre derechos humanos”, en Risso Ferrand, Martín, *Derechos Humanos. Interpretación y Aplicación* (Montevideo, FCU) pp. 175-200.
- García, Gonzalo y Contreras, Pablo (2009): “Derecho de acceso a la información en Chile: nueva regulación e implicancias para la defensa nacional”, en *Estudios Constitucionales* (Año 7, N.º 1), pp. 137-175.
- López Ayllón, Sergio y Posadas Urtusuástegui, Alejandro (2006): “Las pruebas de daño e interés público en materia de acceso a la información. Una perspectiva comparada”, en Documentos de Trabajo del CIDE (N.º 18, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas).
- Ospina, Daniel y Botero, Catalina (2022): “Síntesis de decisiones sobre acceso a la información pública en América Latina”, en *Cuadernos de Discusión de Comunicación e Informa-*

ción (Francia-Uruguay, Unesco).

Schiavi, Pablo (2012): *El control del acceso a la información pública y de la protección de datos personales en el Uruguay* (Montevideo, Universidad de Montevideo).

Transparency International (2023): Corruption perceptions index. [Disponible en: <https://www.transparency.org/en/cpi/2023/index/ury>]. [Fecha de consulta: 2 de marzo de 2024].

The Economist Intelligence Unit (2023): Democracy Index 2023 report. [Disponible en: <https://www.eiu.com/n/campaigns/democracy-index-2023/>].

UAIP - Unidad de Acceso a la Información Pública de Uruguay (2022): Índice Nacional de Transparencia y Acceso a la Información. [Disponible en: <https://www.gub.uy/unidad-acceso-informacion-publica/comunicacion/noticias/indice-nacional-transparencia-acceso-informacion>]. [Fecha de consulta: 2 de marzo de 2024].

Unesco (2003): Recomendación relativa a la Promoción y uso del multilingüismo y el acceso universal al ciberespacio, aprobada en la 32ª reunión (30 de septiembre-17 de octubre de 2003).

Vázquez, Cristina (2011): “El régimen jurídico del acceso a la información pública y la protección de datos personales”, en *Revista de Derecho y Tribunales* (N.º 15), pp. 59-109.

Ventura Robles, Manuel (2012): “Impacto de las reparaciones ordenadas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos y aportes a la justiciabilidad de los derechos económicos, sociales y culturales”, en *Revista IIDH* (N.º 56), pp. 139-156.

## **Normas jurídicas citadas**

Declaración Universal de los Derechos Humanos, 1948.

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, 1966.

Convención Americana sobre Derechos Humanos, 1969.

Carta Democrática Interamericana, aprobada por la Asamblea General de la OEA el 11 de

septiembre de 2001 en el Vigésimo Octavo Período Extraordinario de Sesiones celebrado en Lima, Perú.

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.

Principios sobre el Derecho de Acceso a la Información. CJI/RES. 147 (LXXIII-O/08).

Constitución de Uruguay. Diario Oficial, 2 de febrero de 1967. [Disponible en: <https://www.impo.com.uy/bases/constitucion/1967-1967>]. [Fecha de consulta: 2 de marzo de 2024].

Código Tributario de Uruguay. Decreto-Ley 14.206 del 29 de noviembre de 1974. Diario Oficial, 6 de diciembre de 1974.

Ley 18.381 de Uruguay, sobre el derecho de acceso a la información pública. Diario Oficial, 7 de noviembre de 2008.

Ley 19.178 de Uruguay, sobre modificaciones a la ley sobre el derecho de acceso a la información pública. Diario Oficial, 8 de enero de 2014.

Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental de México. Diario Oficial, 11 de junio de 2002 (derogada).

Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental de México. Diario Oficial, 4 de mayo de 2015.

Decreto del Poder Ejecutivo de Uruguay, N.º 232/010. Diario Oficial, 10 de agosto de 2010.

Resolución del Poder Ejecutivo de Argentina, número RESOL-2021-13-APN-DNPDP#AAIP, Buenos Aires, 17 de febrero de 2021, Referencia: EX-2021-01962340-APN-DNAI-P#AAIP\_Reclamo Cosoy Natalio C/Ministerio de Salud. [Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/rs-2021-13596768-apn-dnpdpaaip.pdf>]. [Fecha de consulta: 2 de marzo de 2024].

Resolución del Consejo para la Transparencia de Chile. Amparo Rol C585-2021, 22 de junio de 2021.

Resolución de la Unidad de Acceso a la Información Pública de Uruguay, N.º 22/021, del 1 de octubre de 2021.

### **Jurisprudencia citada**

Corte IDH: *Caso Claude Reyes y otros vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151.

Corte IDH: *Caso Gomes Lund y otros (“Guerrilha do Araguaia”) vs. Brasil. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 24 de noviembre de 2010. Serie C No. 219.

Corte IDH: *Caso Pueblos Kaliña y Lokono vs. Surinam. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 25 de noviembre de 2015. Serie C No. 309.

Corte IDH: *Caso I. V. vs. Bolivia. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 30 de noviembre de 2016. Serie C No. 329.

Corte IDH: *Caso San Miguel Sosa y otras vs. Venezuela. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 8 de febrero de 2018. Serie C No. 348.

Suprema Corte de Justicia de la Nación de México (2022): recurso de revisión 6/2021 en materia de seguridad nacional previsto en la ley general de transparencia y acceso a la información pública, promovido por la consejería jurídica del ejecutivo federal en contra de la resolución dictada en el recurso de revisión 1899/21, dictada por el pleno del Instituto Nacional de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, 16 de mayo de 2022. [Disponible en: [https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/estrado\\_electronico\\_notificaciones/documento/2022-11/UT-J-0620-2022-Informacion.pdf](https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/estrado_electronico_notificaciones/documento/2022-11/UT-J-0620-2022-Informacion.pdf)]. [Fecha de consulta: 2 de marzo de 2024].

Suprema Corte de Justicia de Uruguay: *Sapriza, Carlos c/ Ministerio de Relaciones Exteriores (Acceso a la información – Casación)*, Sentencia 802/2018, del 4 de junio de 2018.

Tribunal de lo Contencioso Administrativo de Uruguay: *Administración Nacional de Telecomunicaciones c/ Poder Ejecutivo (Acción de Nulidad)*, Sentencia 47/2013, del 14 de febrero de 2013.

Tribunal de lo Contencioso Administrativo de Uruguay: *Administración Nacional de Telecomu-*

*nicaciones c/ Poder Ejecutivo (Acción de Nulidad)*, Sentencia 707/2015 del 8 de octubre de 2015.

Tribunal de Apelaciones en lo Civil de Segundo Turno de Uruguay: *Compañía de Ómnibus Pando SA c/ Ministerio de Transporte y Obras Públicas (Acceso a la información pública)*, Sentencia SEF 0005-000134/2014, del 28 de julio de 2014.

Tribunal de Apelaciones en lo Civil de Segundo Turno de Uruguay: *Salamano Ignacio c/ Banco de Previsión Social (Acceso a la información pública)*, Sentencia SEF 0005-000155/2015, del 14 de diciembre de 2015.

Tribunal de Apelaciones en lo Civil de Quinto Turno de Uruguay: sentencia 102/2021, del 16 de junio de 2021, citada en: Resolución de la Unidad de Acceso a la Información Pública de Uruguay, N.º 22/021, del 1 de octubre de 2021.

Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Bogotá, Colombia: Sección Primera, Subsección B, Instituto Internacional de Estudios Anticorrupción (Recurso de insistencia), Sentencia 2021-05-081 RI, del 11 de mayo de 2021.

Juzgado Letrado en lo Contencioso Administrativo de Uruguay de Tercer Turno: sentencia 20/2021, del 24 de mayo de 2021, citada en: Resolución de la Unidad de Acceso a la Información Pública de Uruguay, N.º 22/021, del 1 de octubre de 2021.