

**RECONOCIMIENTO FACIAL CON FINES DE SEGURIDAD  
PÚBLICA EN URUGUAY. ANÁLISIS DESDE LA PERSPECTIVA  
DE LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA.**

**FACIAL RECOGNITION FOR PUBLIC SAFETY PURPOSES  
IN URUGUAY.**

**ANALYSIS FROM THE PERSPECTIVE OF THE  
ADMINISTRATIVE ORGANIZATION.**

**RECONHECIMENTO FACIAL PARA FINS DE SEGURANÇA  
PÚBLICA NO URUGUAI. ANÁLISE DO PONTO DE VISTA  
DA ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA.**

*Yessica Santos De Amores.\**

*Fecha de recepción: 26 enero 2022.*

*Fecha de aceptación: 3 marzo 2022.*

**RESUMEN.** En los últimos tiempos las TICs han irrumpido con fuerza extendiéndose su uso a múltiples ámbitos de la sociedad. La Administración Pública es uno de los campos más fértiles para la aplicación de estas nuevas tecnologías, en especial como herramientas para dar cumplimiento a los cometidos del Estado, entre los cuales destaca la Seguridad Pública. Entre los instrumentos más innovadores que se han hecho un lugar en la organización estatal destaca la inteligencia artificial en especial las herramientas basadas en biometría, como el reconocimiento facial, al permitir identificar a una persona a través de los parámetros del rostro. Una tecnología de estas características fue adquirida por el Ministerio del Interior para cumplir sus cometidos de Seguridad Pública, aprobando-

---

\* Doctora en Derecho y Ciencias Sociales (Universidad de la República). Aspirante a Profesor Adscripto de Filosofía del Derecho (UDELAR). Docente Ayudante de Filosofía del Derecho y Teoría del Derecho (UDELAR.). Correo electrónico: [dra.yessicasantos@gmail.com](mailto:yessicasantos@gmail.com)

se en la Ley de Presupuesto N° 19.924 una serie de artículos que buscan hacer posible su uso por parte de la Policía. Esta herramienta y los artículos aprobados son objeto de análisis del presente trabajo desde la perspectiva de la organización administrativa.

**PALABRAS CLAVE:** reconocimiento facial, seguridad, derechos fundamentales, Administración, TICs.

**ABSTRACT.** In recent times, ICTs have burst into force, spreading their use in multiple areas of society. The Public Administration is one of the most fertile fields for the application of these new technologies, especially as tools to fulfill the tasks of the State, among which Public Security stands out. Among the most innovative instruments that have made a place in the state organization, artificial intelligence stands out, especially tools based on biometrics, such as facial recognition, by allowing a person to be identified through the parameters of the face. A technology of these characteristics was acquired by the Ministry of the Interior to fulfill its Public Security tasks, approving a series of articles in Budget Law No. 19,924 that seek to make it possible for the Police to use it. This tool and the approved articles are the object of analysis of this paper from the perspective of the administrative organization.

**KEY WORDS:** facial recognition, security, fundamental rights, Administration, ICTs.

**RESUMO.** Nos últimos tempos, as TICs entraram em vigor, disseminando seu uso em várias áreas da sociedade. A Administração Pública é um dos campos mais férteis para a aplicação destas novas tecnologias, especialmente como ferramentas para cumprir as tarefas do Estado, entre as quais se destaca a Segurança Pública. Dentre os instrumentos mais inovadores que ganharam espaço na organização estadual, destaca-se a inteligência artificial, principalmente ferramentas baseadas na biometria, como o reconhecimento facial, por permitir que uma pessoa seja identificada por meio dos parâmetros do rosto. Uma tecnologia com essas características foi adquirida pelo Ministério do Interior para cumprir suas atribuições de

Segurança Pública, aprovando uma série de artigos da Lei Orçamentária nº 19.924 que buscam possibilitar o seu uso pela Polícia. Essa ferramenta e os artigos aprovados são objeto de análise do presente trabalho na perspectiva da organização administrativa.

**PALAVRAS-CHAVE:** reconhecimento facial, segurança, direitos fundamentais, administração, TICs.

## I. INTRODUCCIÓN.

El Derecho Administrativo es generalmente caracterizado como un derecho en permanente mutación debido a los continuos cambios que la Administración experimenta en su organización y funcionamiento, procurando dar respuesta a los requerimientos sociales de cada momento. (DELPIAZZO, C. 2020)

Actualmente nos encontramos atravesando a nivel mundial una transformación fundamental que está llevando a la sociedad industrial, que marcó el siglo XX, a gran velocidad hacia una Sociedad de la Información, del siglo XXI.

Esta transformación es sin duda un desafío para las diferentes disciplinas jurídicas ya que hace necesaria una revisión de las distintas categorías sobre las que se ha venido construyendo hasta el momento.

La sociedad de la Información es la sociedad de las llamadas Tecnologías de Información y Comunicaciones (en adelante TICs) que pueden definirse como recursos para la elaboración, almacenamiento y difusión digitalizada de información basados en la utilización de tecnología informática.

Estas nuevas tecnologías suponen transformaciones a todos los niveles de la organización administrativa. En este sentido, el impacto de las TICs se puede apreciar en la creación de nuevos órganos como la AGESIC, URCDP, UAIP, con competencia en materia de promoción y desarrollo de la sociedad de la información, en la protección de datos personales y de la información pública; en la incorporación en los distintos organismos del estado de herramientas novedosas para el cumplimiento de sus cometidos, facilitando la transparencia y eficiencia en la gestión, y fundamentalmente en el acercamiento de la Administración al individuo, que se ubica en este nuevo paradigma como centro de la Administración. A su vez, en torno al uso de las TICs, surge un nuevo catálogo de derechos y obligaciones para Administraciones y ciudadanos, que supone numerosos desafíos a la hora de la regulación.

Estas nuevas tecnologías, se erigen así como una de las herramientas más

importantes con las que cuenta la Administración como instrumento del Estado para la realización de las políticas públicas. (ROTONDO. 2015)

La Administración existe, como sostiene ROTONDO (2012), para cumplir cometidos que sirven a la sociedad en la que está inserta. Es una realidad, pero instrumental y, por tanto, es un sistema “abierto” a las necesidades que busca satisfacer, por lo que tiene un papel fundamental a la hora de asegurar el pleno aprovechamiento de las oportunidades que los nuevos sistemas tecnológicos y de gestión les ofrecen.

La materia seguridad pública no es ajena a la expansión de las TICs en el ámbito administrativo, en este sentido, las tecnologías aplicadas al control de la seguridad ciudadana, y en especial aquellas que utilizan inteligencia artificial en el manejo de datos biométricos como es el caso del reconocimiento facial están siendo objeto de debate y regulación a nivel mundial.

Este trabajo pretende ser una aproximación, en absoluto exhaustiva, a la incorporación de la tecnología de reconocimiento facial por parte de las Fuerzas Policiales de nuestro país con fines de seguridad pública. El desarrollo está abordado desde el análisis de los elementos técnicos y jurídicos necesarios para poder aplicar esta tecnología en la actividad policial, centrándonos en los artículos incorporados en la Ley de Presupuesto N° 19.924, intentando analizar las potestades que efectivamente estas normas confieren al Ministerio del Interior en relación al uso de esta herramienta.

## II. LA COMPETENCIA DEL MINISTERIO DEL INTERIOR EN MATERIA DE SEGURIDAD PÚBLICA.

Hablar de “Seguridad Pública” en el ámbito del Derecho Administrativo significa hacer referencia a uno de los cometidos esenciales del Estado, entendiendo por tales aquellos inherentes al Estado, que afectan su soberanía y en su ejecución se denotan los poderes jurídicos más fuertes frente al administrado, dirigiendo sus prestaciones a la comunidad como un todo.

En nuestro país el Poder Ejecutivo, actuando a través del Ministerio del interior como jerarca de la Policía, es el órgano con competencia en la “*conservación del orden y tranquilidad en lo interior*” según lo dispuesto por el artículo 168 de la Constitución. En redacción de similar tenor, la Ley orgánica policial N° 19.315 en su artículo 2 establece que “*El orden y la seguridad pública interna son competencia exclusiva del Estado. Su mantenimiento corresponde al Poder Ejecutivo a través del Ministerio del Interior*”.

El Ministerio del Interior es un órgano desconcentrado del Poder Ejecutivo, con competencia a nivel nacional, que actúa en ejercicio de atribuciones delegadas en materia de seguridad pública.

Cuando hablamos de delegación de atribuciones nos referimos a lo que CAJARVILLE (2012) define como *“el acto por el cual el órgano delegante- debidamente autorizado para ello por una norma expresa- inviste al delegado de la potestad (poder-deber) de expresar la voluntad orgánica en un determinado sector de la competencia”*

Con relación a los poderes que detenta, para el cumplimiento de sus cometidos, el Ministerio actúa ejerciendo un conjunto de actividades llamadas “de policía” que protegen, mediante un orden material, de la manifestación exterior del desorden. (DE ARECHAGA, J, 1998)

Desde el punto de vista funcional, siguiendo a Alberto RAMON REAL (1945), se puede definir a la policía como una actividad administrativa de carácter fundamentalmente preventiva y sólo excepcionalmente represiva, que actúa mediante limitaciones a la actividad particular con el fin de lograr el mantenimiento del orden público, bajo ley que lo autoriza.<sup>1</sup>

Dentro de los medios tradicionales con que cuenta la policía para el desarrollo de su actividad, se suman en la actualidad un amplio abanico de tecnologías que buscan garantizar la mayor eficacia del organismo. En este sentido, como surge de la información publicada en su sitio web, en los últimos años el Ministerio del Interior ha incorporado sistemas de denuncia en línea, tobilleras electrónicas a fin de garantizar el cumplimiento de medidas cautelares en casos de violencia doméstica, tabletas que facilitan la toma de la denuncia *in situ*. Asimismo, desde que se inició el proceso de modernización del sistema de videovigilancia en el año 2010, el Ministerio ha adquirido más de 8400 cámaras de última tecnología las que se distribuyen en distintos barrios de Montevideo y en la mayoría de los departamentos del interior del país previendo en el futuro instalar este sistema en centros comerciales, financieros y de estudio.<sup>2</sup>

A esta nómina de tecnologías incorporadas en el ámbito del Ministerio para el cumplimiento de sus cometidos debemos sumar la reciente adquisición de un software de reconocimiento facial. Esta tecnología es utilizada a nivel mundial con múltiples fines, tanto en el sector privado como en el público. En este últi-

1 Mas sobre el tema en “Cuadernos de Derecho” (UDE, Montevideo,2015). Javier, Juvenal. “Los cometidos esenciales del Estado de Seguridad Publica”.

2 Ministerio del Interior “La nueva policía: 10 años de video vigilancia”. Disponible en Url: [https://www.minterior.gub.uy/index.php?option=com\\_content&view=article&id=7240](https://www.minterior.gub.uy/index.php?option=com_content&view=article&id=7240)

mo ámbito, en algunas ciudades de EEUU y de Reino Unido se viene aplicando desde hace tiempo con finalidad de identificar a conocidos criminales o personas con una orden de arresto.

A pesar de los beneficios que puede aportar en materia de seguridad, es una técnica que ha recibido numerosas críticas de distintas organizaciones de protección de los derechos humanos en particular con relación a los sesgos que puede presentar el algoritmo y la injerencia que supone con relación a determinados derechos fundamentales como la privacidad o la libertad. En virtud de esto último, algunas ciudades que la utilizaban, como era el caso de San Francisco, han prohibido la implementación del reconocimiento facial por parte de la policía y demás agencias de seguridad, buscando evitar la consagración de un estado de vigilancia policial. En cuanto a los sesgos que presenta, las investigaciones realizadas coinciden en que los sistemas de reconocimiento facial procesan algunos rostros con más precisión que otros, dependiendo de características clave como el color de la piel, la etnia y el género.<sup>3</sup>

En nuestro país, el reconocimiento facial se ha comenzado a aplicar en distintos lugares con diversos propósitos. En el año 2017 se empezó a usar en los tres estadios de fútbol más importantes de Uruguay, su implementación fue impulsada por el Ministerio del Interior a fin de identificar personas no autorizadas en el acceso a los partidos; también es utilizada en el Aeropuerto de Carrasco, que se convirtió así en el primero en América Latina con sistema de biometría facial en proceso de embarque, enmarcado en la iniciativa Easy Airport, el plan de desarrollo tecnológico implementado por el aeropuerto en conjunto con el Ministerio de Defensa, a través de la Dirección Nacional de Aviación Civil y el Ministerio del Interior, a través de la Dirección Nacional de Migración, con el objetivo de alcanzar la automatización total de la terminal.<sup>4</sup>

En relación con lo expuesto, esta tecnología no resulta nueva en lo que refiere a sus usos en nuestro país; sin embargo, la incorporación de un software de estas características al ámbito del Ministerio del Interior para el cumplimiento de sus cometidos de preservación de la seguridad ciudadana en espacios públicos supone una hipótesis distinta a las mencionadas y dado la relevancia que su

---

3 Amnistía Internacional en particular ha pedido que se prohíba su uso con fines de vigilancia masiva (url: <https://www.amnesty.org/es/latest/research/2020/06/amnesty-international-calls-for-ban-on-the-use-of-facial-recognition-technology-for-mass-surveillance/>)

4 Presidencia Uruguay "Aeropuerto de Carrasco es el primero en América Latina con sistema de biometría facial en proceso de embarque". Disponible en URL: <https://www.presidencia.gub.uy/comunicacion/comunicacionnoticias/menendez-sistema-biometria-facial-aeropuerto-carrasco>

aplicación pueden tener en la sociedad, requiere un análisis particular.

### III. ASPECTOS TECNICOS DEL RECONOCIMIENTO FACIAL.

El reconocimiento facial es un procedimiento técnico de inteligencia artificial<sup>5</sup> consistente en evaluar si dos imágenes faciales representan a la misma persona.

El sistema se basa en la comparación entre dos fuentes de información:

- Una base de datos con los datos biométricos faciales (propiedades geométricas, tales como la distancia entre las pupilas, la posición de la nariz o la distancia entre la comisura de los labios) de una serie de imágenes faciales de personas identificadas.
- Imágenes de personas no identificadas, de las que un programa informático extrae los datos biométricos faciales. Las fuentes de estas imágenes pueden ser varias: por un lado, aquellas que se pueden obtener, por ejemplo, de grabaciones realizadas por las Fuerzas de Seguridad o por sistemas de vigilancia privados y que con posterioridad son tratadas en dependencias policiales con este fin y por otro, aquellas que se obtienen y son tratadas en tiempo real mediante un circuito cerrado de televisión (CCTV) en un determinado evento en el que se esté aplicando el sistema de reconocimiento facial automático.

Una vez que se tienen las dos fuentes de información que se quieren cotejar, el sistema realiza una comparación a través del correspondiente programa informático que otorga una puntuación a la similitud entre dos caras, de tal manera que a partir de una determinada puntuación (valor umbral) cuyo nivel se puede configurar, el sistema informa de una posible coincidencia.

Por resolución del 14.02.2020, el Ministerio del Interior a través de la Licitación Pública N° 13/2019<sup>6</sup> adquirió una plataforma de identificación facial con las características anteriormente reseñadas, a fin de utilizarlo en al menos 3 mil dispositivos móviles, entre tabletas y smartphones y en al menos 300 estaciones de trabajo de oficiales, según surge de las especificaciones técnicas exigidas en el pliego licitatorio.

Desde el punto de vista jurídico la adquisición de esta plataforma se encuen-

5 AGESIC en su Estrategia de IA para el Gobierno Digital define Inteligencia Artificial como “un término que se usa para describir un campo de estudio y un conjunto de tecnologías que estudian y desarrollan sistemas capaces de realizar tareas que normalmente se atribuyen a la inteligencia humana. Algunos ejemplos de ello pueden ser traducir un documento o reconocer a una persona por su rostro”

6 Licitación Pública 13/2019. Ministerio del Interior. Compras Estatales. URL:<https://www.comprasestatales.gub.uy/consultas/detalle/id/744940>

tra comprendida en la competencia del Ministerio del Interior, ya que dentro de ésta el órgano *“tiene la capacidad plena en cuanto al goce y ejercicio (ser titular de derechos y obligaciones y poder adquirir o contraerlos); está facultado para realizar todos los actos jurídicos, adquirir todos los derechos y contraer todas las obligaciones conducentes al cumplimiento de sus cometidos”* (ROTONDO, 2017)

Sin embargo, dadas las características de esta tecnología la sola adquisición del software por parte del Ministerio no resultaba condición suficiente para su uso, siendo indispensable la creación de una base de datos de especiales características contra las que confrontar las imágenes obtenidas por la plataforma para ser administrada por el Ministerio.

A tales efectos, se incorporaron en el proyecto de presupuesto enviado por el Poder Ejecutivo al Parlamento, cuatro artículos a fin de hacer viable el uso de la herramienta por parte del Ministerio del Interior, según surge de las versiones taquigráficas de la discusión parlamentaria<sup>7</sup>. Estos artículos, que quedaron comprendidos en la Ley N° 19.924, y que vamos a analizar a continuación, agregaron a la Ley de Protección de Datos Personales N° 18.331 (LPDP) la definición de datos biométricos, incorporando el requisito de evaluación de impacto previo a su tratamiento. Por otra parte, crearon una base de datos de identificación facial con fines de seguridad pública en el ámbito de la Secretaria del Ministerio del Interior, habilitando la migración de datos desde la Dirección Nacional de Identificación Civil.

#### **IV. INCORPORACION DE LOS DATOS BIOMETRICOS A LA LEY DE PROTECCION DE DATOS PERSONALES (LPDP)**

El artículo 86 de la Ley de Presupuesto N° 19.924, incorpora a la Ley de Protección de Datos Personales N° 18.331 la definición sobre datos biométricos, agregando el literal Ñ) al artículo 4 de dicha norma. En ese sentido, se define a los mismos como aquellos *“datos personales obtenidos a partir de un tratamiento técnico específico, relativos a las características físicas, fisiológicas o conductuales de una persona física que permitan o confirmen la identificación única de dicha persona tales como datos dactiloscópicos, reconocimiento de imagen o voz.”*

Los datos biométricos son datos sensibles, y por su carácter de tal *“solo pueden ser recolectados y objeto de tratamiento cuando medien razones de interés general autorizadas por ley, o cuando el organismo solicitante tenga mandato legal para*

<sup>7</sup> Asunto 147701. Presupuesto Nacional 2020-2024 Aprobación. Disponible en url: <https://parlamento.gub.uy/documento-syleyes/ficha-asunto/147701/tramite>

hacerlo”.

Por su parte el artículo 87 de la Ley de Presupuesto, agrega, dentro del capítulo IV “*Datos especialmente protegidos*” de la LPDP el artículo 18 BIS, estableciendo como requisito previo al tratamiento de datos biométricos, una evaluación de impacto que tiene como principal objeto identificar los riesgos a los que se exponen los datos personales durante el tratamiento con la finalidad de establecer controles que tiendan a mitigarlos o eliminarlos; siendo la finalidad última, cumplir con la Ley 18.331 y evidenciar tal cumplimiento.

Esta evaluación de impacto previo al tratamiento de datos biométricos ya había sido contemplada por resolución de la Unidad Reguladora y de Control de Datos Personales (URCDP) N° 30/020 del 12 de mayo de 2020, en la cual se resolvió “ *Establecer que todo responsable, y encargado en su caso, que realice tratamiento de datos biométricos, deberá efectuar una evaluación de impacto a la protección de datos personales, en las condiciones y plazos previstos en el artículo 7° del Decreto N° 64/020, de 20 de febrero de 2020. Ello sin perjuicio de las medidas que corresponda adoptar de conformidad con lo establecido en el artículo 5° del mencionado decreto.*”

De esta manera, este agregado previsto viene a reiterar y reforzar el criterio dispuesto por la URCDP, órgano competente en materia de protección de datos personales, y a establecer una definición exacta del concepto de datos biométricos, dejando de lado la necesidad de recurrir a pronunciamientos del mencionado órgano para comprender su alcance.

## **V. CREACION LEGAL DE BASE DE DATOS CON FINES DE SEGURIDAD PUBLICA EN EL MINISTERIO DEL INTERIOR.**

El artículo 191 de la Ley 19.924 crea una base de datos biométricos en el ámbito del Ministerio del Interior, órgano competente como ya analizáramos en materia de seguridad pública; específicamente en la unidad ejecutora Secretaría.

Esta base de datos se crea “*para su administración y tratamiento con fines de seguridad pública*” lo que implica que la misma resulte exceptuada del régimen de la LPDP al amparo de lo previsto en su artículo 3° literal B). El artículo 3° de la LPDP delimita el ámbito objetivo de ésta, estableciendo que su régimen se aplicará a los datos personales registrados en cualquier soporte que los haga susceptibles de tratamiento, y a toda modalidad de uso posterior de estos datos por los ámbitos público o privado. Añade tal disposición que no será de aplicación, entre otras, a las bases de datos que tengan por objeto la seguridad

pública, la defensa, la seguridad del Estado y sus actividades en materia penal, investigación y represión del delito. Esta norma es reproducida en el Decreto Reglamentario de la Ley, N° 414, de 31 de agosto de 2009, artículo 2° literal B).

Esta excepción establecida en la Ley, como sostiene Duran (2009, pp 51 y ss) es objetiva, porque refiere a actividades relacionadas con la seguridad en lo interno. En este caso, nuestra ley sigue la tendencia impuesta en la materia de los países que han regulado el tema de datos personales. Sin embargo, aclara el autor, “el hecho de que los casos indicados queden exceptuados de la aplicación de la ley no significa que se estén creando islas de irresponsabilidad. El régimen de la responsabilidad no se ve alterado, por lo que continúa rigiéndose por las normas generales”

La URCDP se ha pronunciado en igual sentido respecto a este tema sosteniendo que los responsables del tratamiento de datos no quedan eximidos del cumplimiento de los demás principios generales de la Protección de Datos Personales regulados en los artículos 7°, 8°, 10 y 11 de la LPDP. En este sentido, los datos recolectados deben ser los mínimos necesarios para el cumplimiento de la finalidad informada y no emplearse para fines distintos o incompatibles con aquellos que motivaron su recolección. Resultando de menester adoptar medidas para garantizar la seguridad y confidencialidad de los datos y otras medidas técnicas y organizativas comprobables para garantizar un tratamiento acorde a la legislación vigente.

## VI. MIGRACION ACTUALIZADA DE DATOS DESDE LA DNIC.

Mientras que el artículo 191 que acabamos de reseñar crea la base de datos necesaria en el ámbito del Ministerio del Interior para el funcionamiento de la plataforma, el artículo 192 le da contenido “*autorizando la migración actualizada de la totalidad de las imágenes faciales de las personas mayores de edad de las que lleva registro, los nombres y apellidos de sus titulares, sexo, fecha de nacimiento, nacionalidad, numero de cedula de identidad, fecha de expedición y fecha de expiración de esta última.*”

La necesidad de fuente legal tanto para la creación como para la migración de datos personales obedece; por una parte, al tipo de datos objeto de tratamiento y los fines para los que son recabados y por otra, a la naturaleza jurídica de las competencias institucionales de la Dirección Nacional de Identificación Civil, la que está asignada por desconcentración legal privativa.

Si bien la DNIC se encuentra ubicada institucionalmente en el sistema or-

gánico Ministerio del Interior, se trata de un órgano desconcentrado privativamente. Como sostiene PRAT (como citado en ROTONDO, ob cit) este tipo de desconcentración *“se caracteriza por un tenue descenso de poderes de administración, muy limitado, en favor de un órgano subordinado que los ejercerá a título de competencia propia, en determinada materia, por cierto, muy restringida”*. Los poderes del jerarca se ven limitados con relación a la materia desconcentrada privativamente, por lo que no puede avocar en el tema, es un caso de jerarquía parcial.

El artículo 31 de la Ley Orgánica Policial le confiere a la Dirección Nacional de Identificación Civil el cometido de *“registrar, conservar y actualizar los datos identificatorios de las personas, así como expedir la cédula de identidad, el pasaporte y otras constancias de la información registrada”*

Por su parte, mientras el artículo 24 del Decreto Ley N° 14.762, de 13 de febrero de 1978, refiere a la Dirección Nacional de Identificación Civil como la administradora del servicio de identificación, el artículo 21 de la ley 14.782 establece que *“los datos que lleva la Dirección Nacional de Identificación Civil son de carácter absolutamente reservado no pudiendo hacerse otro uso de ellos que el que autoriza expresamente la ley”*.

Esta competencia desconcentrada privativamente de la DNIC, junto con las características especiales del dato objeto de tratamiento, hacen necesaria la norma legal que autorice la migración desde un órgano a otro (principio de legalidad), porque aun cuando el Ministerio del Interior es el jerarca del sistema, no tiene competencia en ese ámbito específico.

## VII. REFLEXIONES SOBRE LA NORMATIVA APROBADA DESDE LA TEORÍA DEL ORGANISMO.

MENDEZ (1971) define al órgano como *“una porción funcional nominada y definida”*. El órgano tiene un componente objetivo, centro de competencias y un componente subjetivo, persona o personas físicas que ejercen las competencias, el soporte.

Las normas que analizáramos anteriormente proyectan sus efectos en el componente objetivo del órgano Ministerio del Interior. La competencia es un elemento esencial en la estructura del órgano administrativo, que se determina básicamente por: a) los poderes jurídicos (legislativos, jurisdiccionales o administrativos); b) la materia relativa a los cometidos, acorde con el principio de especialidad y c) el territorio como ámbito espacial de actuación. (ROTONDO,

2018)

Para darle significado al marco jurídico aprobado, es necesario realizar una tarea interpretativa a fin de determinar que poderes le son otorgados a la Administración. En palabras del Dr. PEZZUTTI (2015) *“los poderes refieren, en las personas jurídicas, a la intensidad, grado o cuantificación de las facultades conferidas (funciones) para desarrollar los fines materiales (cometidos) que le son asignados”*.

En primer lugar y atendiendo al tenor literal del artículo 191, podemos sostener que éste autoriza al Ministerio del Interior a la administración y tratamiento de los datos biométricos contenidos en la base creada legalmente, sin necesidad de consentimiento previo de sus titulares para fines de seguridad pública, con la obligación de realizar una evaluación de impacto previo a su tratamiento en virtud de tratarse de datos personales. En otras palabras, se crea un yacimiento de datos biométricos dentro de la competencia del Ministerio del Interior, consagrando el poder expreso de administrarlos para cumplir sus cometidos de seguridad pública. La norma omite la mención a los usos específicos que tendrán estos datos. En particular no hace ninguna referencia expresa al uso de esos datos con relación a la plataforma de reconocimiento facial, aun cuando fue el motivo de su inclusión en el proyecto.

Si bien el tratamiento de datos personales con fines de seguridad pública sin el previo consentimiento de sus titulares por parte de Organismos Policiales está autorizado por el art. 25 de la LPDP, su inciso final establece que las bases de datos en tales casos *“deberán ser específicas y establecidas al efecto”*. Este inciso final adquiere especial relevancia con relación a datos sensibles como son los datos biométricos.

En relación con esto, entendemos que difícilmente pueda interpretarse la expresión “fines de seguridad pública” como un fin específico o claramente definido, particularmente por la indeterminación inherente al concepto seguridad pública.

La lectura de la norma plantea interrogantes con relación al alcance de la potestad administrativa para determinar los fines específicos de la base de datos, dentro del fin más amplio seguridad pública. Generando un marco discrecional para la actuación del Ministerio del Interior con relación a la base de datos creada.

## **VIII. POTESTAD REGLADA VS DISCRECIONAL. EL PAPEL DE LOS CONCEPTOS JURIDICOS INDETERMINADOS.**

Señala DELPIAZZO (2011) que la actividad de la Administración es reglada

si existe una norma jurídica que determina el momento, forma y contenido de la conducta que debe ejecutarse, mientras que *“hay discrecionalidad cuando la Administración puede decidir, según su leal saber y entender, si debe o no debe actuar y, en caso afirmativo, qué medidas adoptará”*

En este sentido, las normas aprobadas se limitan a crear la base de datos biométricos en el seno del Ministerio del Interior, dejando un margen de discrecionalidad para apreciar los usos específicos que dará a la misma dentro del ámbito de sus cometidos. Parte de la doctrina<sup>8</sup> sostiene la tesis de que cuando una norma utiliza conceptos jurídicos indeterminados, como es el caso del concepto seguridad pública, esto no significa la atribución a la Administración de elegir discrecionalmente entre varias soluciones posibles la que considera conveniente u oportuna, esta tesis en palabras de GARCIA DE ENTERRIA (2013) sostiene que cuando nos encontramos frente a un concepto jurídico indeterminado solo cabe adoptar una *“unidad de solución justa, en cada caso, a la que se llega mediante una actividad de cognición, objetivable por tanto, y no de volición”*.

Admitiendo esto, en el caso no habría discrecionalidad en sentido estricto, sin embargo y debido a la indeterminación propia del concepto, al momento de la actuación administrativa es necesario interpretarlo y ello supone admitir que tiene un marco de actuación discrecional entendido como libertad de apreciación. Siguiendo esta línea de razonamiento se puede compartir lo expresado por Delpiazzo en las siguientes líneas: *“en el orden existencial, la partición absoluta entre actividad reglada y actividad discrecional es teórica ya que normalmente las atribuciones conferidas a un órgano no son totalmente regladas ni totalmente discrecionales. En la realidad, no hay actividad absolutamente reglada ni absolutamente discrecional, sino que siempre hay algo formado y algo que queda librado a la apreciación del funcionario actuante”*.

En este caso, la norma parece dejar a la Administración un marco de apreciación discrecional con relación a los usos específicos de la base creada, pudiendo el Ministerio potencialmente elegir cualquiera de aquellos que le sean permitidos por los límites de su competencia en materia seguridad pública. Sin embargo, entendemos que, en un Estado de Derecho, esta conclusión no puede ser compartida, y en cambio debe entenderse que los usos concretos que vaya a tener esta base de datos, en especial los usos vinculados a la tecnología de reconocimiento facial, deben ser regulados específicamente.

---

<sup>8</sup> En particular la discusión se da en torno al control jurisdiccional de los actos, pero su análisis resulta de interés ante la presente normativa.

En este sentido, por el especial impacto que las potenciales aplicaciones de esta tecnología pueden tener en ciertos derechos y libertades fundamentales, sería necesaria su regulación a través de ley formal y no meramente a través de reglamento. Siguiendo a CAJARVILLE (2012) podemos sostener que, si bien la Administración tiene potestad reglamentaria de normación inicial, hay un ámbito de materias excluido de esa potestad reglamentaria y que son materia de reserva legal. La materia en cuanto dimensión de la competencia actúa como límite de aquella potestad reglamentaria de principio. Dentro de este ámbito de materias encontramos la limitación de los derechos, deberes y garantías de los habitantes y de los ciudadanos según lo dispuesto en el artículo 7 de la Constitución: *“Los habitantes de la República tienen derecho a ser protegidos en el goce de su vida, honor, libertad, seguridad, trabajo y propiedad. Nadie puede ser privado de estos derechos sino conforme a las leyes que se establecieron por razones de interés general”*

## IX. CONCLUSIONES

La Sociedad de la información esta redimensionando de forma vertiginosa nuestra realidad a través de la irrupción de las TICs en los ámbitos más variados, en este contexto, el funcionamiento de los organismos públicos en la actualidad poco tiene que ver con el de hace unos años.

La incorporación de tecnología de reconocimiento facial en el ámbito del Ministerio del interior da cuenta de estos cambios, sin embargo, al tratarse de tecnologías aun poco desarrolladas es necesario poner especial atención al momento de su regulación.

Si bien el objetivo de los artículos incorporados en la ley 19.924 era crear la base de datos necesaria para que la tecnología de reconocimiento facial pueda operar en los hechos, una lectura detenida de las disposiciones normativas aprobadas permite sostener que lo que se crea realmente es un yacimiento de datos biométricos dentro de la competencia del Ministerio del Interior.

Del texto surge claramente que la base se crea *“para su administración y tratamiento con fines de seguridad pública”*. En este caso, la norma parece dejar a la Administración un marco de apreciación discrecional con relación a los usos específicos de la base creada, pudiendo el Ministerio potencialmente elegir cualquiera de aquellos que le sean permitidos por los límites de su competencia en materia seguridad pública.

Como mencionáramos anteriormente, si bien el tratamiento de datos perso-

nales con fines de seguridad pública sin el previo consentimiento de sus titulares por parte de Organismos Policiales está autorizado por el art. 25 de la LPDP, su inciso final establece que las bases de datos en tales casos “*deberán ser específicas y establecidas al efecto*”, en especial cuando nos encontramos ante datos sensibles como son los datos biométricos.

Uno de los principios rectores más importante para determinar cómo debe organizarse la actividad de la Administración es el principio de la Buena Administración (Arts. 60 y 311 de la Constitución), principio que no puede entenderse solo como el sometimiento al principio de juridicidad, sino que “*comprende tanto la correcta determinación de fines como la adecuada selección de medios para alcanzarlos. Es que si no se determinan correctamente los fines, las cosas no se pueden hacer bien; pero si se determinan bien los fines y no se eligen los medios adecuados, no se puede alcanzar el fin debido. Por tanto, aún admitiendo que lo más importante es la determinación de los fines, no se puede desdeñar los medios para hacer las cosas bien*” (DURAN MARTINEZ, A. 2010).

Los lineamientos internacionales en materia de regulación de las tecnologías de reconocimiento facial destacan, con relación a los marcos normativos vinculados a las mismas, la importancia de “*exigir unos fines claramente definidos, una base legal clara, la necesidad y la proporcionalidad, la legalidad y la transparencia y unas estructuras de gobierno claras y responsables, antes de que se despliegue la tecnología de reconocimiento facial*”<sup>9</sup>

En virtud de lo expuesto entendemos que, si bien, desde el punto de vista de la viabilidad técnica el Ministerio dispone actualmente de los elementos necesarios para que la tecnología de reconocimiento facial opere, previo a su aplicación efectiva en la actividad policial y en atención al principio de buena administración, es necesaria una regulación específica de la herramienta a través de ley formal.

Estamos ante una tecnología aun en desarrollo, que presenta varias complejidades, con la potencialidad de ser utilizada en los más diversos sentidos dentro de la materia seguridad pública, desde usos forenses específicos hasta video-vigilancia automatizada de espacios públicos, que hacen necesaria una regulación que recoja claramente los objetivos, límites y condiciones de su uso por las Fuerzas Públicas, así como las garantías de los individuos ante posibles abusos por parte de las autoridades en su aplicación. De lo contrario una utilización

<sup>9</sup> Tomado del informe de la 42ª sesión cerrada anual de la Asamblea Global de Privacidad, de la que Uruguay forma parte a través de la URCDP. Disponible en URL: <https://globalprivacyassembly.org/>

inadecuada de la herramienta puede tener como consecuencia serias vulneraciones a derechos fundamentales de los individuos.

La Administración, y en ella la organización como el antecedente necesario para su actuación legítima, al incorporar nuevas tecnologías, aún inmaduras, como lo es el reconocimiento facial, no debe perder de vista al momento de regularlas, que en el Estado de Derecho, el individuo se ubica como centro del sistema jurídico y en virtud de esto la Administración debe guiar su actividad dentro del respeto de sus derechos fundamentales, teniendo como una premisa fundamental para la toma de decisiones, que *“la persona humana es el origen y fin del Estado, con derechos inherentes a su personalidad que aquel reconoce y cuyo ordenamiento jurídico protege”* (ROTONDO, 2015).

#### **BIBLIOGRAFIA CONSULTADA.**

- CAJARVILLE PELUFFO. (2012) *Sobre Derecho Administrativo*. 3º Ed. Tomo I. FCU, Montevideo.
- DE ARECHAGA, JIMENEZ. (1998). *La Constitución Nacional*. Tomo III. Cámara de Senadores, Montevideo.
- DELPIAZZO, CARLOS. (2020). *Derecho Administrativo General*. V.1, tercera edición actualizada y ampliada. A.M.F, Montevideo
- DURAN MARTINEZ, AUGUSTO. (2009). *Derecho a la protección de datos personales y al acceso a la información pública*. AMF, Montevideo.
- DURAN MARTINEZ, AUGUSTO (2010). *La buena administración*, en Estudios de Derecho Administrativo, N° 1, pág. 176 y ss. La Ley Uruguay, Montevideo.
- GARCIA DE ENTERRIA, EDUARDO. (2013) *Curso de Derecho Administrativo*, Tomo I. Civitas, Madrid.
- GIL MEMBRADO, CRISTINA. (2019) *Videovigilancia y protección de datos: especial referencia a la grabación de la vía pública desde el espacio privado*. Wolters Kluwer, Madrid.
- IZQUIERDO CARRASCO, MANUEL. (2020). *La utilización policial de los sistemas de reconocimiento facial automático. Comentario a la sentencia del Alto Tribunal de Justicia de Inglaterra y Gales de 4 de septiembre de 2019* en Revista Ius Et Veritas. N° 60. Disponible en: <https://doi.org/10.18800/iusetveritas.202001.004>
- JUVENAL M. JAVIER. (2015). *Los cometidos esenciales del Estado de seguridad pública y defensa nacional*. UDE, Montevideo.

- LLANA, VICTORIA DE LA. (2019). *Sonría lo estamos controlando*. Udelar. FIC, Montevideo.
- BALSAMO, LAURA. (2015). *Sonríe, te estamos controlando: la videovigilancia en el espacio público* en Servicio Paz y Justicia (Uruguay). Derechos humanos en el Uruguay: informe 2015. SERPAJ, Montevideo. Disponible en: <https://autores.uy/obra/15843>
- MENDEZ, APARICIO. (1971). *La Teoría del Órgano*. Edición definitiva. AMF, Montevideo.
- PEZZUTTI, MIGUEL (2015). *Algunas Reflexiones sobre el principio de especialidad* en Organización Administrativa, pp 27 y ss. UM, Montevideo, 2015.
- REAL, ALBERTO RAMON. (1946) *Derecho Administrativo Policial*. 1er curso dictado en 1945. Ed Jefatura de policía de Montevideo.
- ROTONDO, FELIPE. (2015) *Las nuevas tecnologías, la gobernanza electrónica y la Organización administrativa* en Organización Administrativa, pp 127 y ss. UM, Montevideo.
- ROTONDO, FELIPE. (2012). *Consideraciones Generales sobre Organización Administrativa*. Disponible en URL: <http://revistaderecho.um.edu.uy/wp-content/uploads/2012/12/Rotondo-y-Flores-Consideraciones-generales-sobre-organizacion-administrativa.pdf>
- ROTONDO, FELIPE. (2021). *Manual de Derecho Administrativo*. 11ª Edición. Montevideo.
- ROTONDO, FELIPE. (2018) *Órgano competente como presupuesto del acto administrativo* en Estudios de derecho administrativo, N° 18, pags 43-70.
- REFERENCIAS NORMATIVAS
- URUGUAY. Decreto Ley 14762 de 13/02/1978. Publicación en Diario Oficial: 22/02/1978.
- URUGUAY. Ley N° 18.331 de 11/08/2008. Publicación en Diario Oficial: 18/08/2008.
- URUGUAY. Ley N° 19.315 de 18/02/2015. Publicación en Diario Oficial: 24/02/2015.
- URUGUAY. Ley N° 19.924 de 18/12/2020. Publicación en Diario Oficial: 30/12/2020
- URUGUAY. Decreto 414/009 de 31/08/2009. Publicación en Diario Oficial: 15/09/2009.