

Expte. n° TSJ 17642/2019-0  
“Asociación por los  
Derechos Civiles c/ GCBA  
s/ acción declarativa de  
inconstitucionalidad”

**Vistos:** los autos indicados en el epígrafe.

**Resulta:**

1. La Asociación por los Derechos Civiles, en adelante ADC, promovió acción declarativa de inconstitucionalidad, en los términos del artículo 113 inciso 2 de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires, contra la Resolución n° 398/MJSGC/19 y su Anexo (fs. 17/45 vuelta).

En atención a la sanción de la [ley n° 6339](#), el 22 de octubre de 2020, publicada en el BOCBA n° 6002, el 19 de noviembre de 2020, el Tribunal le corrió traslado y la accionante adecuó su pretensión peticionando la declaración de inconstitucionalidad de dicha ley (escrito “Readecúa acción declarativa de inconstitucionalidad ante hecho nuevo”).

2. La actora fundamenta la impugnación constitucional a la totalidad de ley n° 6339 en la afectación al principio de legalidad porque, en su criterio, falta precisión y taxatividad (art. 19 CN, 30 CADH y 13.3 y 102 CCBA), y restringe en forma irrazonable los derechos a la privacidad, intimidad y a la imagen, a la igualdad, a la no discriminación, a la autonomía sobre el propio cuerpo y al acceso a la información pública de la ciudadanía (artículos 16, 19 y 28 CN, 11.2, 30 y 32.2. CADH, 17 PIDCP y 10,12.1 y 12.3 CCABA).

Plantea que la norma atacada no encuentra sustento legal en ninguna de las normas que cita el Despacho 294/20, Dictamen conjunto de las Comisiones de Seguridad y Justicia, en sus considerandos (entre ellas la ley de Protección de Datos Personales, tanto local como nacional, la ley n° 5688 que establece el Sistema Integral de Seguridad Pública, la ley n° 24059 de Seguridad Interior y los decretos nacionales que crean el Sistema federal de Identificación Biométrica para la Seguridad).

En particular:

a) Respecto de la ley local n° 1845 dice que establece que los datos personales son toda información referida a personas físicas o de existencia ideal, determinables o determinadas y clasifica a los sensibles; y que aclara que serán sensibles los datos cuando revelan origen racial o étnico, opiniones políticas, convicciones religiosas o morales, afiliación sindical, información referente a la salud o a la vida sexual o cualquier otro dato que pueda producir, por su naturaleza o su contexto, algún trato discriminatorio al titular de los datos. Destaca que

2022 - Año del 40° Aniversario de la Guerra de Malvinas. En homenaje a los veteranos y caídos en la  
defensa de las Islas Malvinas y el Atlántico Sur

dicha ley no hace referencia alguna al sistema de reconocimiento facial y no vincula la incorporación de esa tecnología con su contenido.

b) En igual sentido, detalla que en el ámbito nacional la ley n° 25326 —de Protección de Datos Personales— tampoco se prevé el tratamiento de los datos involucrados en la implementación de tecnologías biométricas de reconocimiento facial. Puntualiza que solamente el art. 23 se refiere al tratamiento de datos por parte de las fuerzas de seguridad pero limitadas a aquéllas que ya poseía en sus archivos. Arguye que en modo alguno la ley contempla la posibilidad del uso de los datos biométricos en la medida en que no podrían estar en un archivo e insiste en que la ley solo prevé el tratamiento de datos almacenados por las fuerzas de seguridad sin la participación de terceros.

c) En relación con la ley n° 5688, que establece las bases jurídicas e institucionales del Sistema Integral de Seguridad Pública, que crea el Sistema Público Integral de Video Vigilancia, manifiesta que, si bien los artículos 475 y 477 apuntan a la regulación de los sistemas de video vigilancia, la nueva tecnología en modo alguno puede considerarse que se encuentra comprendida dentro de lo allí dispuesto. Entiende que si bien la ley promueve la innovación tecnológica para mejorar la gestión institucional y la transparencia, al examinarse la ley n° 6339, no surge la vinculación entre la tecnología de reconocimiento facial y las metas referidas. Considera que el Sistema de Reconocimiento Facial implica un cambio de paradigma con el consecuente impacto en los derechos constitucionales que invoca a lo largo de su presentación. Arguye que se crea un nuevo Sistema en sí mismo y que la única relación que guarda con las cámaras de video es servirle como medio para su fin.

Destaca que la ley n° 6339, y su “supuesta ley marco n° 5.688”, no brindan ninguna definición y/o precisión mínima sobre el concepto de “reconocimiento facial”, y que técnicamente no puede asimilarse la imagen captada por una cámara de video vigilancia con la imagen obtenida en el sistema cuestionado porque este último está destinado a reconocer rostros de personas y no se limita a la mera grabación de un espacio físico y geográfico determinado.

d) En cuanto a la ley nacional n° 24.059 —de Seguridad Interior, a la cual adhirió la Ciudad de Buenos Aires mediante la ley n° 5688— indica que no puede de ella deducirse ningún elemento —explícito o implícito— que permita sustentar legalmente la implementación de tecnología biométrica, particularmente de un Sistema de Reconocimiento Facial.

e) Cuando describe el Decreto PEN 1766/11 y su modificatorio Decreto 243/17 —correspondiente a la creación del Sistema Federal de Identificación Biométrica para la Seguridad, conocido como SIBIOS—, señala que, además de haberse dictado por decreto y no por ley, tampoco establece un Sistema de Reconocimiento Facial en los

términos que son mencionados por la ley n° 6339, toda vez que SIBIOS se limita a facilitar los datos biométricos en manos del Registro Nacional de las Personas y el uso de las fuerzas federales de seguridad, policías provinciales y otros usuarios de SIBIOS. Asimismo plantea que el decreto nacional se apoya en la ley n° 17.671, y el sistema local, indirectamente, también, pero aduce que, en modo alguno puede entenderse que entre los medios de identificación que allí se describen se encuentre un sistema como el de reconocimiento facial por medios biométricos.

f) Postula que la norma impugnada resulta contraria al principio constitucional que requiere precisión en las normas legislativas, cita el art. 8 de la Convención Europea de Derechos Humanos y expresamente invoca los arts. 7.2 y 11.2 de la Convención Americana de Derechos Humanos, toda vez que —sostiene— no cumple con la obligación constitucional de establecer en forma clara y precisa, los supuestos en los cuáles las autoridades públicas se encuentran facultadas para utilizar el procedimiento de Reconocimiento Facial y no se vincula con el Sistema Público Integral de Video Vigilancia establecido en la ley n° 5688.

Afirma que la interferencia en la intimidad no solo debe estar basada en una ley sino que aquélla debe cumplir con una calidad mínima, y ello implica que, “si una ley autoriza la privación de libertad, debe ser suficientemente accesible, precisa y previsible en su aplicación para evitar cualquier riesgo de arbitrariedad y que cuando se trata de la privación de libertad, es primordial que la ley defina claramente las condiciones de la misma” (escrito “Readecúa acción declarativa de inconstitucionalidad ante hecho nuevo”, p. 34).

Enfatiza que toda vez que el sistema de reconocimiento importa un cambio fundamental de paradigma de vigilancia sobre los individuos, resulta indispensable que el legislador establezca en forma taxativa los detalles de implementación y funcionamiento de dicho sistema.

Asevera que la norma cuestionada, en su art. 3, determina que el Sistema será empleado “para tareas requeridas por el Poder Judicial de la Nación, Provincial y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires” pero que en ningún momento especifica cuáles son esas tareas, incorporando de esta forma una expresión vaga que da lugar a múltiples interpretaciones, afectando el principio de seguridad jurídica; y que esa amplia discrecionalidad se agrava por el hecho de que los habilitados a requerir esas otras tareas son autoridades de todo el país y de todos los niveles

Señala, asimismo, que el art. 2 añade solo como segundo supuesto la detección de personas buscadas registradas en la Base de Datos de Consulta Nacional de Rebeldías y Capturas —fin primario del Sistema de Reconocimiento Facial de Prófugos— pero que, sin embargo, la ley no determina las circunstancias particulares de uso, y

que “por el contrario, el funcionamiento del Sistema de Reconocimiento Facial es a toda hora del día y en simultáneo por, al menos, 300 cámaras de seguridad, las cuales se van rotando entre el número total de más de 10.000 cámaras disponibles dentro del Sistema de Video Vigilancia” (escrito “Readecúa acción declarativa de inconstitucionalidad ante hecho nuevo”, p. 48).

g) Critica que el sistema en cuestión carezca de una evaluación previa de impacto para justificar su legitimidad, necesidad y proporcionalidad en referencia a los términos enmarcados en nuestro ordenamiento por los arts. 19 CN, 102 CCABA, 12.3 PIDCP y 7.2 CADH.

h) Indica que existen “errores de carga de información en la base de datos”, que han motivado “una serie de denuncias públicas respecto del Sistema de Reconocimiento Facial” (escrito “Readecúa acción declarativa de inconstitucionalidad ante hecho nuevo”, ps. 70/71) y menciona ejemplos de Estados Unidos y del Reino Unido en los cuales el sistema en cuestión habría merecido críticas por sus errores.

3. Otro argumento sobre el que gira la tacha de inconstitucionalidad planteada en esta acción declarativa es la alegada afectación del derecho a la privacidad, intimidad y a la imagen, a la igualdad, a la no discriminación, a la autonomía sobre el propio cuerpo y al acceso a la información pública de la ciudadanía.

La presentante cita jurisprudencia de la CSJN (“Ponzetti de Balbín”, “Halabi”, “Barrantes”, entre otros), y sostiene que los argumentos de la Acordada de la Corte Suprema de Justicia de la Nación n° 17/19 relativos a los requisitos de las escuchas telefónicas que afirman que la esfera de la libertad personal está excluida de la autoridad de los órganos estatales, son aplicables a la norma atacada.

Agrega que, conforme lo especifica la Relatoría de la CIDH, el derecho de acceso y la obligación de transparencia en torno de los datos personales almacenados por el Estado alcanzan a los datos biométricos, que deben observar estrictos criterios de necesidad y proporcionalidad al momento de determinar los datos a recolectar y los métodos de recolección, etc., y que ese proceso debe estar sujeto al control administrativo y judicial. A partir de ello, entiende que el sistema interamericano ha reconocido que las tecnologías modernas interfieren en la privacidad e intimidad de las personas, que requieren sustento legislativo porque no son una mera innovación sino que representan un cambio rotundo en el impacto que las herramientas de vigilancia gubernamental suponen sobre la autonomía de las personas.

Aduce, también, el impacto que la utilización del Sistema de Reconocimiento Facial y el Sistema de Prevención y Forense tiene para minorías o colectivos vulnerables, en especial la comunidad trans, pues “el daño social y físico podría acentuarse utilizando tecnología de reconocimiento a través de computadoras contra personas trans, que

ya sufren altos niveles de acoso y violencia” (escrito “Readecúa acción declarativa de inconstitucionalidad ante hecho nuevo”, p. 74).

Plantea que la norma atacada viola, además, la reciente Observación General N° 25 de la ONU de fecha 02.03.2021 relativa a los derechos de los niños, niñas y adolescentes en relación con el entorno digital.

Finalmente concluye que la ley n° 6339 no se ajusta al principio constitucional de razonabilidad o proporcionalidad, aduciendo que los fines que fueron invocados para justificar su dictado no pueden justificar los medios “claramente inconstitucionales” empleados para alcanzar aquéllos (escrito “Readecúa acción declarativa de inconstitucionalidad ante hecho nuevo”, p. 76).

4. En su dictamen de fecha 30 de marzo de 2021 el Fiscal General se pronuncia por declarar inadmisibile la acción por considerar que la impugnación es imprecisa en tanto no identifica las disposiciones de la norma sino que la ataca en su totalidad y con argumentos genéricos, y señala, respecto de la violación al principio de legalidad que ese planteo se tornó abstracto con la sanción de una ley emanada de la Legislatura.

Opina también que si por hipótesis el sistema de video vigilancia implicara alguna restricción de derechos, la ponderación entre los derechos involucrados y los beneficios que, en términos de seguridad ciudadana y eficacia de la persecución penal, aporta al sistema justifican sobradamente la razonabilidad de la medida.

#### **Fundamentos:**

**Los jueces Santiago Otamendi, Inés M. Weinberg y Marcela De Langhe dijeron:**

1. Se promueve una acción declarativa de inconstitucionalidad contra la ley n° 6339, publicada en el BOCBA n° 6002 del 19/11/2020, que introduce modificaciones a la ley n° 5688 (texto consolidado por la ley n° 6017).

La acción ha sido interpuesta por parte legitimada para interponer la demanda de inconstitucionalidad (art. 18, inc. d, de la ley n° 402 y art. 38, inc. 2, de ley n° 1903), las normas impugnadas emanan de autoridad de la Ciudad de Buenos Aires y tienen carácter general. Sin embargo, no puede prosperar en tanto no cumple con el requisito establecido en el art. 19, inc. 2, de la ley n° 402 que regula los procedimientos ante este Tribunal.

2. Es preciso recordar que, desde sus primeros pronunciamientos, este Tribunal ha señalado que “es un requisito esencial del trámite preliminar de admisibilidad de la acción declarativa

de inconstitucionalidad que quien la inicia precise con claridad cuáles son las normas de carácter general sobre las que solicita el control de constitucionalidad, y cuáles son los preceptos y principios constitucionales, con los que las primeras entran en colisión. También es ineludible que explique de manera clara y pormenorizada las razones en las que sustenta la tacha de inconstitucionalidad” ["Massalin Particulares S.A. c/ Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires s/ Acción Declarativa de Inconstitucionalidad"](#), expte. n° 31/99, resolución del 5 de mayo de 1999).

Específicamente, el art. 19, inc. 2, de la ley n° 402 exige que se exprese de manera precisa la norma que la accionante estima contraria a la Constitución Nacional o a la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires y los fundamentos que motivan la pretensión, indicando los principios, derechos o garantías constitucionales presuntamente afectados. Al respecto, el Tribunal ha dicho que “[e]l actor tiene la carga de identificar precisamente la o las reglas particulares del orden jurídico local que pretende que sean excluidas del catálogo que lo conforma. Debe citar con absoluta precisión el texto o segmento normativo cuya pérdida de vigencia demanda, como efecto de la sentencia que dictará el Tribunal (art. 113, inc. 2, CCBA). Pues no parece posible que, frente a una demanda de esta naturaleza, sea el Tribunal quien precise su objeto. La impugnación *in totum* de una ley sólo será admisible cuando el actor exprese las razones que señalen un vicio constitucional que obligue a invalidar hasta las disposiciones formales de la ley” ["Villegas Héctor c/ GCBA s/ acción declarativa de inconstitucionalidad"](#), expte. N° 1254/01, resolución del 15 de noviembre de 2001).

3. La accionante no ha cumplido con la carga de identificar, con la claridad y el rigor que impone la acción declarativa de inconstitucionalidad, las reglas respecto de las cuales pretende un pronunciamiento de este Tribunal. En efecto, se refiere a la ley n° 6339 de manera general, sin delimitar qué reglas o segmentos de ellas son los que generan los cuestionamientos que efectúa. Y, por otra parte, tampoco explica por qué los reproches que realiza podrían ser considerados suficientes para configurar un planteo riguroso y con aptitud para propiciar la descalificación de la ley —que modifica de diversas maneras a la ley n° 5688— en su totalidad.

A ello se suma que la presentación efectuada tampoco permite determinar fácilmente si se pretende, además, la declaración de inconstitucionalidad de la ley n° 5688, a la que la accionante se refiere en varios pasajes de su presentación. En efecto, la demandante concluye que “la ley 6.339 no reúne en absoluto los requisitos de precisión y taxatividad y se remite a otra, la ley 5.688 que adolece de los mismos vicios constitucionales (...)” y aunque no parece cuestionar el Sistema Público Integral de Video Vigilancia no queda claro si

pretende, también, proyectar los efectos de la decisión que busca de este Tribunal a alguna previsión de la ley n° 5688, no precisada de manera expresa.

En definitiva, la pretensión de que se habilite el control de constitucionalidad abstracto y concentrado con el objetivo de eliminar del ordenamiento jurídico local una ley *in totum*, hace exigible alcanzar un alto estándar de fundamentación por parte de quien lo plantea. Pues, ante la posibilidad de tan grave consecuencia, no puede delegarse en este Tribunal la labor de identificar precisamente el objeto y alcance de la impugnación, para delimitar y encauzar el debate.

4. Por todo lo expuesto, y de conformidad, en lo pertinente, con lo afirmado por el señor Fiscal General en el punto II de su dictamen, votamos por declarar inadmisibles la acción declarativa de inconstitucionalidad planteada.

#### **Los jueces Alicia E. C. Ruiz y Luis Francisco Lozano dijeron:**

1. La Asociación Civil por los Derechos Civiles está legitimada en los términos de lo establecido en el art. 18 inc. b de la ley n° 402 (texto consolidado por ley n° 6017).

La ley n° 6339 impugnada está debidamente identificada —el Tribunal ha admitido la impugnación *in totum* de un plexo normativo cuando se expresan razones que señalen un vicio constitucional que obligue a invalidar hasta las disposiciones formales de la ley (["Villegas Héctor c/ GCBA s/ acción declarativa de inconstitucionalidad"](#), expte. n° 1254/01, sentencia del 15/11/2001)— y es susceptible de ser cuestionada mediante la acción declarativa de inconstitucionalidad porque emana de autoridad local —Legislatura de la Ciudad—, está vigente y tiene carácter general.

Asimismo, los planteos que propone la accionante están dirigidos a cuestionar en abstracto la norma impugnada por considerarla contraria a los derechos y garantías que invoca.

La demanda satisface entonces la exigencia de fundamentación prevista en el art. 19 inc. b de la LPTSJ y en la jurisprudencia del Tribunal y la pretensión se circunscribe al dictado de una sentencia que declare la inconstitucionalidad y pérdida de vigencia de la ley n° 6339 que impugna.

2. Por lo expuesto y sin perjuicio de la decisión definitiva sobre la procedencia de la acción luego de escuchar los argumentos que se expongan en el debate que habrá de sustanciarse, corresponde declarar formalmente admisible la acción declarativa de inconstitucionalidad interpuesta por la Asociación por los Derechos Civiles.

Por ello, concordantemente con lo dictaminado por el Fiscal General, por mayoría,

**el Tribunal Superior de Justicia  
resuelve:**

- 1. Declarar** inadmisibile la acción declarativa de inconstitucionalidad interpuesta por la Defensoría General de la Ciudad de Buenos Aires.
- 2. Mandar** que se registre, se notifique y se cumpla.

La sentencia se dicta en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires





---

TRIBUNAL SUPERIOR  
DE **JUSTICIA**  
CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES

---