

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO ESPECIAL: RUTA DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA EN EL URUGUAY*

Pablo Schiavi

Profesor de Derecho de la Información, de Información Pública y Protección de Datos Personales y de Investigación y Documentación en la Universidad de Montevideo
Profesor de Derecho público y miembro del Instituto de Derecho Administrativo de la Facultad de Derecho de la Universidad de la República
Asesor del Contador General de la Nación
Universidades de Montevideo y de la República

Recepción: 18 de marzo de 2015

Aprobado por el Consejo de redacción: 20 de abril de 2015

RESUMEN: El "secreto de Estado" en tanto regla ante el acceso a la información pública tiende a desaparecer con el triunfo del neo constitucionalismo que nos hace ver el ordenamiento jurídico desde la óptica de los derechos humanos.

En el presente trabajo abordaremos el **procedimiento administrativo especial** desde el punto de vista teórico y práctico, en tanto **ruta de acceso hacia la información pública**, señalando la importancia de que rige por igual a personas públicas estatales y no estatales, y de que su nota característica es la velocidad que se quiere imprimir al mismo con plazos relativamente breves comparado con los plazos típicos de la Administración Pública.

Y sin perder de vista que, ante todo, estamos ante un derecho humano fundamental cuyo ejercicio enaltece aún más la calidad democrática de un Estado de Derecho, de nuestro Estado de Derecho: transparencia y más transparencia.

PALABRAS CLAVE: Información Pública; Transparencia; Procedimiento administrativo especial; Derecho humano fundamental.

ABSTRACT: The "secret" to rule as access to public information tends to disappear with the triumph of neo constitutionalism makes us see the law from the perspective of human rights.

* Publicado en Estudios de Derecho Administrativo 2014 – N° 10. Director Augusto Durán Martínez. Coordinador Pablo Schiavi. LA LEY URUGUAY. Primera Edición. ISSN: 1688-8006. Pp. 399-424. Montevideo, 2014.

In this work we address the special administrative procedure from theoretical and practical point of view, while path to public information, noting the importance of governing equally to state and non-state public entities, and their characteristic note is the speed to be printed at the same time relatively short time compared to typical Public Administration.

And bearing in mind that, above all, this is a fundamental human right that enhances further the democratic quality of the rule of law, our rule of law: transparency and more transparency.

KEYWORDS: Public Information; Transparency; Special administrative procedure; Fundamental human right.

SUMARIO: I. PILARES FUNDAMENTALES DEL ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. II. LA CAÍDA DEL SECRETO DE ESTADO: ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA COMO REGLA. III. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO ESPECIAL. IV. SENTENCIA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA N° 185/013 ¿PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO INCONSTITUCIONAL? V. CASO PRÁCTICO EL PAÍS C/ ADMINISTRACIÓN NACIONAL DE EDUCACIÓN PÚBLICA (ANEP): DATOS DEL MONITOR EDUCATIVO DE PRIMARIA Y SECUNDARIA COMO INFORMACIÓN PÚBLICA. VI. CONCLUSIONES. VII. BIBLIOGRAFÍA.

I. PILARES FUNDAMENTALES DEL ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

Una breve referencia a los pilares fundamentales del Derecho de Acceso a la Información Pública es una cuestión preliminar y hasta obligatoria para tomar real dimensión de que estamos ante un derecho humano fundamental y que, por lo tanto, toda solicitud en tal sentido, canalizada a través del procedimiento administrativo especial (al que llamaremos "*ruta hacia la información pública*"), –objeto del presente trabajo– deberá ser tratada y considerada como tal.

Y este es no es un tema menor. Cada funcionario público que recibe una solicitud de acceso a la información pública debe ser plenamente consciente de que estamos ante el ejercicio de un derecho humano fundamental por parte de un particular, independientemente de que el pronunciamiento del Estado sea o no favorable a la petición.

Como un desprendimiento del derecho a la información, emerge actualmente con plena autonomía el derecho de acceso a la información pública, apunta Marcela I. BASTERRA, citada por Carlos E. DELPIAZZO¹, quien sostiene que tres principios generales convocan a la accesibilidad de la información de los entes públicos, siempre que la misma no se encuentre limitada mediante ley dictada por razones de interés general en atención a fines específicos (tal como ocurre con el secreto militar, el secreto estadístico y el secreto tributario).

Tales principios, a juicio del distinguido profesor, son, en primer lugar, el principio de publicidad del obrar administrativo; en segundo lugar e íntimamente asociado al principio de la publicidad, el principio de transparencia y en tercer lugar, y desde la perspectiva tecnológica, el principio de participación. De acuerdo a dicho principio, existiendo accesibilidad real, corresponde que los habitantes sean informados y consultados en los asuntos que les conciernen².

El Comité Jurídico Interamericano plasma los "Principios sobre el Derecho de Acceso a la Información" (CJI/RES. 147 (LXXIII–O/08, 7 de agosto de 2008, Río de Janeiro, Brasil) sobre el derecho de acceso a la información, los cuales están interrelacionados y deben interpretarse de forma integral³.

1 DELPIAZZO, Carlos E. "A la búsqueda del equilibrio entre privacidad y acceso" en "Protección de Datos Personales y Acceso a la Información Pública" Dr. Carlos Delpiazzo– Coordinador, Instituto de Derecho Informático, Facultad de Derecho de la Universidad de la República, F.C.U./AGESIC, Montevideo 2009), p. 16

2 DELPIAZZO, Carlos E. "A la búsqueda del equilibrio entre privacidad y acceso", ob. cit., p. 16.

3 SCHIAVI, Pablo. – "El Control del acceso a la información Pública y de la protección de datos personales en el Uruguay". (Universidad de Montevideo. Facultad de Derecho. Montevideo, 2012), pp. 38 y ss.

Al respecto simplemente insistir con lo enunciado en el primer principio, en tanto establece los pilares fundamentales de este derecho: "**1. Toda información es accesible en principio. 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. Los Estados deben asegurar el respeto al derecho de acceso a la información, adoptando la legislación apropiada y poniendo en práctica los medios necesarios para su implementación.**"

Sobre el principio de transparencia, apunta Carlos E. DELPIAZZO⁴ que "en realidad es como una superación del clásico principio de la publicidad. Personalmente, he tenido oportunidad de escribir en más de una ocasión sobre esto y, en mi opinión, la transparencia es más que la publicidad. Publicidad supone dar a conocer algo que ya se hizo, mientras que transparencia supone que la sociedad pueda, efectivamente, ir conociendo lo que la administración hace mientras lo está haciendo. La propia palabra transparencia indica que visualiza a la Administración como si estuviera en una vidriera; y es así como debe estar. Si los mecanismos de control funcionaran adecuadamente, esto sería más notorio o visible. Incluso, la Ley Anticorrupción dedica un Capítulo a lo que denomina el Control Social y este no es posible de ser llevado a cabo en plenitud si no hay transparencia en el obrar de la Administración".

En materia del acceso a la información pública, señala Cristina VÁZQUEZ PEDROUZO⁵ que "el principio más fuertemente involucrado es el de la transparencia de la gestión pública, concepto que se instala con fuerza en la preocupación de la comunidad, sobre todo en la década de los noventa". En el trabajo citado la prestigiosa jurista hace un valiosísimo estudio de los principios rectores vinculados en materia de acceso a la información pública y de protección de datos personales y se plantea la cuestión de cómo resolver los probables conflictos entre dichos principios, considerando la necesidad de conciliar el interés público comprometido con el derecho a la información y la transparencia de la gestión pública, con la tutela de la intimidad y la privacidad que son inherentes a la persona humana.

II. LA CAÍDA DEL SECRETO DE ESTADO: ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA COMO REGLA

Hasta hace poco, "el secreto de Estado" ha sido por mucho tiempo la regla, en su relación con los particulares. Con el triunfo del neoconstitucionalismo que nos hace ver el ordenamiento jurídico desde la óptica de los derechos humanos, ese "secreto de Estado" tiende a desaparecer. El derecho al acceso a la información pública se impone, adquiere

4 Comisión de Educación y Cultura de la Cámara de Senadores de la República Oriental del Uruguay; Carpeta N° 541/2006; Versión taquigráfica de la reunión realizada el día 23 de noviembre de 2006, Palabras del Dr. Carlos DELPIAZZO en SCHIAVI, Pablo. – "El Control del acceso a la información Pública y de la protección de datos personales en el Uruguay". (Universidad de Montevideo. Facultad de Derecho. Montevideo, 2012), pp. 40 y ss.

5 VÁZQUEZ PEDROUZO, Cristina. "El régimen jurídico del acceso a la información pública y la protección de datos personales" (Revista de Derecho y Tribunales, N° 15, A.M.F., Montevideo 2011), p. 61.

autonomía y comienza a ser recogido expresamente por las constituciones más modernas, como la española de 1978⁶.

Con acierto, señala Augusto DURÁN MARTÍNEZ⁷ que "se ha visto el fundamento del derecho de acceso a la información pública en la necesidad de transparencia y como una exigencia democrática. En definitiva, este es un derecho que hace a la esencia del Estado Social y Democrático de Derecho o, como también se dice del Estado Constitucional".

El artículo 2° de la Ley N° 18.381 de 17 de octubre de 2008 define la información pública: "*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*".

Por su parte el artículo 4° dispone que "*Se presume pública toda información producida, obtenida, en poder o bajo control de los sujetos obligados por la presente ley, con independencia del soporte en el que estén contenidas*".

Por lo tanto, de la redacción de ambos artículos, surge que información pública es toda la que emane o esté en posesión de cualquier organismo público, sea o no estatal (presumiendo como tal la información producida, obtenida, en poder o bajo control de los sujetos obligados por la presente ley, con independencia del soporte en el que estén contenidas), salvo la excepciones expresamente determinadas⁸.

De acuerdo a los "Los Principios del Comité Jurídico Interamericano (2008)" referidos, el derecho de acceso a la información refiere a toda información significativa, cuya definición debe ser amplia, incluyendo toda la que es controlada y archivada en cualquier formato o medio por los Estados.

Habiendo precisado el concepto de la información pública, la Ley hace especial hincapié en su difusión. El artículo 5° de la Ley incorpora las denominadas obligaciones de transparencia activa⁹.

La transparencia activa consiste en que los órganos de la Administración Pública deben mantener a disposición permanente de la ciudadanía, a través de sus sitios web, antecedentes como su estructura orgánica; sus facultades, funciones y atribuciones; la planta del personal y el personal a contrata y a honorarios, con sus respectivas remuneraciones; las contrataciones que realice ya sea para el suministro de bienes inmuebles, prestación de servicios, asesorías, consultorías y otros; y las transferencias de fondos públicos que efectúen, entre varios otros puntos. Esta información debe ser actualizada por cada órgano por lo

6 DURÁN MARTÍNEZ, Augusto. – "Derecho a la protección de datos personales y al acceso a la información pública Hábeas Data, Leyes N° 18.331, de 11 de agosto de 2008 y N° 18.381, de 17 de octubre de 2008" (A.M.F., 2° Edición actualizada y ampliada), Montevideo 2012, p. 96.

7 DURÁN MARTÍNEZ, Augusto. – "Derecho a la protección de datos personales y al acceso a la información pública...", loc. cit., p. 96.

8 SCHIAVI, Pablo. – "El Control del acceso a la información Pública y de la protección de datos personales en el Uruguay". (Universidad de Montevideo. Facultad de Derecho. Montevideo, 2012), pp. 45 y ss.

9 SCHIAVI, Pablo. – "El Control del acceso a la información Pública y de la protección de datos personales en el Uruguay". (Universidad de Montevideo. Facultad de Derecho. Montevideo, 2012), pp. 45 y ss.

menos una vez al mes¹⁰. La transparencia activa implica una acción proactiva del Estado de presentar información determinada como mínima sin que las personas deban solicitarlo, siendo fundamental para el fortalecimiento democrático en la medida que coadyuva en la generación de participación y confianza entre gobernantes y gobernados.

La transparencia pasiva corresponde al derecho de cada persona a solicitar y recibir información de las instituciones del Estado, sin la necesidad de decir por qué o para qué la estamos pidiendo. Por ejemplo, cualquier ciudadano puede preguntar a una repartición pública acerca de los actos, resoluciones, contratos, acuerdos, estudios, expedientes, y otros tipos de documentos o trabajos que hayan sido realizados con presupuesto público. No existe obligación de las reparticiones públicas de crear información para los usuarios, sino que sólo debe entregar la que poseen o compilaciones ya realizadas de éstas. Se excluyen de la Transparencia pasiva, las empresas autónomas del Estado, los Tribunales de Justicia y el Congreso Nacional¹¹.

Al respecto apunta Carlos E. DELPIAZZO¹² que "la propia palabra transparencia indica que visualiza a la Administración como si estuviera en una vidriera; y es así como debe estar. Si los mecanismos de control funcionaran adecuadamente, esto sería más notorio o visible. Incluso, la Ley Anticorrupción dedica un Capítulo a lo que denomina el Control Social y éste no es posible de ser llevado a cabo en plenitud si no hay transparencia en el obrar de la Administración"; afirmando que "intimamente asociado al principio de publicidad, el principio de transparencia supone algo más. Cuando se habla de transparencia de la gestión administrativa, se quiere dar un paso más respecto de la publicidad... como que la publicidad implica mostrar pero la transparencia implica algo más que mostrar, implica dejar ver; simplemente que el actuar de la administración se deje ver como a través de un cristal", y agrega el profesor citando a Jaime RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ que según se ha destacado "la transparencia se asocia a lo que es visible y accesible, a lo que puede ser conocido y comprendido, por contraposición a lo cerrado, misterioso, inaccesible o inexplicable. Igualmente la transparencia se asocia a una carga afectiva ligada a la tranquilidad y serenidad provocada por todo aquello que se domina y racionaliza, por oposición a la angustia y perturbación de lo misterioso y desconocido"¹³.

10 Guía Ciudadana para el uso de la ley de acceso a la información: <http://archivoschile.org/2010/05/guia-ciudadana-para-el-uso-de-la-ley-de-acceso-a-la-informacion/#laley>; en SCHIAVI, Pablo. – "El Control del acceso a la información Pública y de la protección de datos personales en el Uruguay". (Universidad de Montevideo. Facultad de Derecho. Montevideo, 2012), pp. 47 y ss.

11 Guía Ciudadana para el uso de la ley de acceso a la información: <http://archivoschile.org/2010/05/guia-ciudadana-para-el-uso-de-la-ley-de-acceso-a-la-informacion/#laley> en SCHIAVI, Pablo. – "El Control del acceso a la información Pública y de la protección de datos personales en el Uruguay". (Universidad de Montevideo. Facultad de Derecho. Montevideo, 2012), pp. 47 y ss.

12 Comisión de Educación y Cultura de la Cámara de Senadores de la República Oriental del Uruguay; Carpeta N° 541/2006; Versión taquigráfica de la reunión realizada el día 23 de noviembre de 2006, Palabras del Dr. Carlos E. DELPIAZZO; en SCHIAVI, Pablo. – "El Control del acceso a la información Pública y de la protección de datos personales en el Uruguay". (Universidad de Montevideo. Facultad de Derecho. Montevideo, 2012), pp. 47 y ss.

13 DELPIAZZO, Carlos E. "A la búsqueda del equilibrio entre privacidad y acceso", ob. cit., p. 17; en SCHIAVI, Pablo. – "El Control del acceso a la información Pública y de la protección de datos personales en el Uruguay". (Universidad de Montevideo. Facultad de Derecho. Montevideo, 2012), pp. 47 y ss.

Toby MENDEL¹⁴, en referencia a la transparencia activa, entiende que "usualmente se extiende a la información clave de los organismos sobre cómo operan, sus políticas, las oportunidades para la participación pública en su trabajo, y como solicitar información. Publicar la información de esta manera se reconoce cada vez más como una de las maneras más eficaces de mejorar el acceso a la información que está en manos de entidades públicas".

En forma acertada, Cristina VÁZQUEZ PEDROUZO señala que "transparencia implica apertura, comunicación y rendición de cuentas, y el acceso a la información pública constituye instrumento fundamental para su realización".

Al respecto, la difusión de la información pública se regula en el artículo 5° que dispone que: "Los sujetos obligados deberán prever la adecuada organización, sistematización y disponibilidad de la información en su poder, asegurando un amplio y fácil acceso a los interesados. Los organismos públicos, sean o no estatales, deberán difundir en forma permanente, a través de sus sitios web u otros medios que el órgano de control determine, la siguiente información mínima: A. Su estructura orgánica; B. Las facultades de cada unidad administrativa; C. La estructura de remuneraciones por categoría escalafonaria, funciones de los cargos y sistema de compensación; D. Información sobre presupuesto asignado, su ejecución, con los resultados de las auditorías que en cada caso corresponda; E. Concesiones, licitaciones, permisos o autorizaciones otorgadas, especificando los titulares o beneficiarios de éstos; F. Toda información estadística de interés general, de acuerdo a los fines de cada organismo; G. Mecanismos de participación ciudadana, en especial domicilio y unidad a la que deben dirigirse las solicitudes para obtener información".

Debe destacarse que la Ley no se limita únicamente a imponer a los sujetos obligados la obligación de suministrar la información solicitada, sino que les impone el deber de organizarse de manera que su información sea de amplio y fácil acceso. Asimismo les impone el deber de difundir en sus sitios Web u otros medios la denominada "información mínima"¹⁵.

III. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO ESPECIAL

La Ley consagra un procedimiento administrativo (artículos 13 a 18) y una acción jurisdiccional específica para el acceso a la información pública¹⁶.

14 MENDEL, Toby. "Freedom of Information. A comparative Legal Survey", Unesco, citado en Índice de Transparencia Activa en Línea (ITAeL) – "El Estado uruguayo y la provisión de información pública a través de la web" (1ª Edición: Centro de Archivo y Acceso a la Información Pública/Instituto de Estudios Legales y Sociales del Uruguay), 2010; en SCHIAVI, Pablo. – "El Control del acceso a la información Pública y de la protección de datos personales en el Uruguay". (Universidad de Montevideo. Facultad de Derecho. Montevideo, 2012), pp. 48 y ss.

15 SCHIAVI, Pablo. "El acceso a la información pública en el Uruguay", en "Estudios de Derecho Administrativo", LA LEY Uruguay, Buenos Aires, 2011, N° 3, pp. 393 y ss.

16 SCHIAVI, Pablo. –"El Acceso a la Información Pública en el Uruguay" en Estudios de Derecho Administrativo, N° 3/2011 – Director Augusto DURÁN MARTÍNEZ, Subdirector Carlos GUARIGLIA, Coordinadores Pablo SCHIAVI, Bruno BERCHESI, Germán GUARIGLIA (La LEY URUGUAY. Buenos Aires, 2011), pp. 393 y ss.

Cristina VÁZQUEZ¹⁷ señala que "para denominar la vía de garantía tendiente a obtener del Juez competente una decisión que permita el acceso a determinada información, se emplea la expresión "*habeas data impropio*", reservando "*habeas data propio*" o simplemente "*habeas data*" para el caso en que la acción refiere al ejercicio del derecho a la protección de datos personales".

El agotamiento del procedimiento administrativo de acceso a la información pública es requisito de admisibilidad de la acción de acceso a la información. En caso de que se concurra a la sede judicial sin haberse agotado previamente el procedimiento administrativo de acceso a la información pública, el Tribunal competente, tiene la potestad de disponer el rechazo de la acción sin sustanciarla por ser manifiestamente improcedente¹⁸.

Una de las principales innovaciones de la Ley, es la consagración de un procedimiento administrativo especial para acceder a la información pública.

Vale recordar que los sujetos obligados son tanto personas públicas estatales como no estatales que no tienen un procedimiento administrativo común que rija las actuaciones propias de cada una de ellas. Por lo que, en materia de acceso a la información pública, la ley en forma expresa viene a establecer un procedimiento administrativo especial, común a ambas.

Al respecto señala Augusto DURÁN MARTÍNEZ¹⁹ que "como procedimiento administrativo especial se rige por la ley en estudio. Pero como se trata de un procedimiento administrativo, en lo no previsto por esta ley se rige por el decreto 500/991, de 27 de diciembre de 1991, en cuanto no condiga con su naturaleza, conforme a lo establecido por el artículo 1° del citado decreto, por lo menos en lo que respecta a la Administración Central".

En cuanto a la Transparencia Pasiva²⁰, resalto la necesidad de establecer un procedimiento interno en cada organismo público a los efectos de canalizar las solicitudes de acceso a la Información Pública. Es de buena práctica la instrumentación de procedimientos internos a los efectos de agilizar la ruta de las solicitudes de acceso a la información pública en cada organismo, desde que ingresa por la mesa de entrada hasta que llega a la firma del jerarca máximo del organismo para permitir o denegar el acceso.

Asimismo la creación de comisiones de acceso a la información pública de integración multidisciplinaria en cada organismo público es fundamental para un buen diligenciamiento de las solicitudes en tiempo y forma.

A su vez debe facilitarse al ciudadano la posibilidad de controlar y seguir su trámite vía sistema de expedientes *on line*, sin necesidad de estar concurriendo personalmente a las oficinas o llamando por teléfono, como suele ocurrir para consultar en que está en el expediente.

17 VÁZQUEZ PEDROUZO, Cristina. "El régimen jurídico del acceso a la información pública y la protección de datos personales", ob. cit., p. 86.

18 SCHIAVI, Pablo. – "Reflexiones a cinco años de la Ley de Acceso a la Información Pública en el Uruguay" en Estudios de Derecho Administrativo N° 9/2014 – Director Augusto DURÁN MARTÍNEZ, Coordinador Pablo SCHIAVI (La LEY URUGUAY. Montevideo, 2014), pp. 181 y ss.

19 DURÁN MARTÍNEZ, Augusto. "Derecho a la protección de datos personales y al acceso a la información pública..." ob. cit., pp. 159 y ss.

20 SCHIAVI, Pablo, "El Control del acceso a la información Pública y de la protección de datos personales en el Uruguay". Universidad de Montevideo. Facultad de Derecho. Montevideo, 2012, pp. 45 y ss.

Entendemos que debe incluirse en el texto legal y admitirse la posibilidad de efectuar solicitudes de acceso a la información pública vía remota. En la práctica somos conscientes de que muchas solicitudes se efectúan por mail y esto genera dudas respecto a cómo tratarlas o directamente si se consideran o no²¹.

En esta era de las telecomunicaciones no pueden rechazarse solicitudes que no ingresen por los mecanismos tradicionales de las mesas de entradas de los organismos. Lo cual no quita que esto debe ajustarse a los efectos de evitar inconveniente y sobre todo para evitar rechazos de solicitudes presentadas por estas vías²².

En cuanto al procedimiento administrativo especial en materia de acceso a la información pública, se regulan expresamente: la solicitud de acceso a la información pública y sus requisitos (artículo 13); los límites del acceso a la información pública (artículo 14.); los plazos (artículo 15); la competencia para decidir (artículo 16); el acceso (artículo 17), y el silencio positivo (artículo 18).

Vamos a detenernos en cada una de estas notas típicas del procedimiento.

1. La solicitud de acceso a la información pública y sus requisitos (artículo 13)

Toda persona física o jurídica interesada en acceder a la información pública en poder de los sujetos obligados por la presente ley, deberá hacerlo mediante solicitud escrita ante el titular del organismo. En dicha solicitud deberá constar:

- La identificación del solicitante, su domicilio y forma de comunicación.
- La descripción clara de la información requerida y cualquier dato que facilite su localización.
- Y, opcionalmente, el soporte de información preferido, sin constituir este último una obligación para el organismo.

Como se puede apreciar la solicitud de acceso a la información pública debe ser escrita (requisito de forma que excluye solicitudes verbales) y dirigida al titular del organismo, esto es, al Jерarca del mismo.

Antes de que el sujeto obligado inicie el diligenciamiento de la solicitud recibida debe prestarse especial atención a que la solicitud de acceso a la información pública cumpla con todos los requisitos legales, por lo que presentada una solicitud ante un organismo público, éste deberá verificar que se haya dado cumplimiento a los mismos, en forma previa a darle trámite a la misma.

Previo a darle trámite a la solicitud es imperativo controlar el cumplimiento de cada uno de los requisitos reseñados, sobretodo *"la descripción clara de la información requerida"*, que es, en los hechos, el que más dificultades prácticas ha ocasionado.

21 SCHIAVI, Pablo. – "Reflexiones a cinco años de la Ley de Acceso a la Información Pública en el Uruguay", ob. cit., pp. 181 y ss.

22 SCHIAVI, Pablo. – "Reflexiones a cinco años de la Ley de Acceso a la Información Pública en el Uruguay", ob. cit., pp. 181 y ss.

De ahí la importancia de las comisiones de acceso a la información pública, que tienen que conocer desde el inicio la solicitud. El sujeto obligado destinatario de la solicitud debe tener bien clara la descripción de la información que el particular le está solicitando desde el inicio, por lo que en caso de dudas, y tratándose de un procedimiento administrativo, puede dar una vista para aclarar qué es precisamente lo que está pidiendo y su límite temporal ya que en algunas oportunidades las solicitudes de información carecen de límite temporal y se tornan materialmente imposibles de contestar.

El límite temporal no está exigido en la Ley. Aunque debemos buscar que sea razonable para que la respuesta del Estado sea en primer lugar viable y en segundo lugar para que pueda proporcionarse información clara, certera y confiable.

Cristina VÁZQUEZ PEDROUZO²³ enseña que no se requiere invocar la titularidad de un derecho subjetivo o un interés calificado, pero en los artículos 13 y 15 se alude al peticionario, empleando las expresiones "persona interesada" e "interesado", por lo que cabe entender que debe tratarse, al menos, del titular de un interés simple.

Toda persona física o jurídica puede formular la solicitud, ya que la fórmula legal es amplia y no distingue entre personas jurídicas de derecho público, estatal o no estatal, o de derecho privado, ni contempla ninguna especificidad en cuanto a su legitimación.

A los efectos del correcto trámite de la solicitud de acceso a la información pública, los sujetos obligados deben ser especialmente cuidadosos en cuanto a la formación del expediente administrativo correspondiente, identificando en forma clara y precisa que se trata de una solicitud de acceso a la información pública, que se sustancia por un procedimiento particular y está sujeta a plazos especiales.

Esto se refuerza aún más, ya que ante la eventualidad de que la solicitud en vía administrativa no prospere, y el particular opte por presentar la acción de acceso a la información pública en la órbita judicial, el expediente referido constituye el antecedente administrativo que el Poder Judicial deberá considerar necesariamente a los efectos de pronunciarse sobre la solicitud.

2. Los límites del acceso a la información pública (artículo 14)

La solicitud de acceso a la información no implica la obligación de los sujetos obligados a crear o producir información que no dispongan o no tengan obligación de contar al momento de efectuarse el pedido.

En este caso, el organismo comunicará por escrito que la denegación de la solicitud se debe a la inexistencia de datos en su poder, respecto de la información solicitada.

El Estado no debe vacilar a la hora de denegar una solicitud por inexistencia de información lo cual no quita que igualmente deba pronunciarse por acto administrativo.

La denegatoria de la solicitud debe ser expresamente motivada, y es de motivación limitada en la medida que sólo puede denegarse el acceso a la información pública por

23 VÁZQUEZ PEDROUZO, Cristina. "El régimen jurídico del acceso a la información pública y la protección de datos personales" ob. cit., p. 87.

las causales expresamente previstas en la Ley, como en este caso en particular, esto la inexistencia de la información solicitada.

Esta ley tampoco faculta a los peticionarios a exigir a los organismos que efectúen evaluaciones o análisis de la información que posean, salvo aquellos que por sus cometidos institucionales deban producir.

No se entenderá producción de información, a la recopilación o compilación de información que estuviese dispersa en las diversas áreas del organismo, con el fin de proporcionar la información al peticionario.

3. Plazos, competencia para decidir y acceso (artículos 16, 17 y 18)

Cualquier persona física o jurídica podrá formular la petición de acceso a la información en poder de los sujetos obligados.

Ante la petición formulada por el interesado, el organismo requerido está obligado a permitir el acceso o, si es posible, contestar la consulta en el momento en que sea solicitado.

En caso contrario tendrá un plazo máximo de veinte días hábiles para permitir o negar el acceso o contestar la consulta.

El plazo podrá prorrogarse, con razones fundadas y por escrito, por otros veinte días hábiles si median circunstancias excepcionales.

En la práctica ha acontecido que, ante la presentación de una solicitud de acceso a la información pública ante un sujeto obligado, éste en forma previa a pronunciarse sobre el mismo, efectúa una consulta ante el órgano de control, esto es, la Unidad de Acceso a la Información Pública (UAIP). Entendemos que dicha consulta y la eventual evacuación de la misma por la UIAP, a los efectos del cómputo de los plazos para el sujeto obligado, deben efectuarse dentro de los plazos legales, y que no la evacuación de la misma, o su evacuación extemporánea, no constituyen motivo fundado para no pronunciarse sobre la solicitud en los plazos correspondientes.

La regla, en materia de acceso a la información pública es, valga la redundancia, permitir el acceso y, si es posible, en el mismo momento.

Lo cual creemos que en la práctica, difícilmente puede acontecer ya que se debería, en un mismo momento, controlar que la solicitud sea ajustada a derecho y tener la información disponible. Sí creemos que brindar la información solicitada en el momento, es sin dudas, la solución ideal.

De acuerdo a la ley que estamos analizando, la solicitud de acceso debe dirigirse al Jerarca máximo de cada organismo, quien tiene la competencia para decidir respecto de la misma en cuanto a su trámite.

El acto que resuelva sobre la petición deberá emanar del jerarca máximo del organismo o quien ejerza facultades delegadas y deberá franquear o negar el acceso a la información que obrare en su poder relativa a la solicitud en forma fundada.

Esto es, por acto administrativo, el Jerarca o quien haga sus veces, deberá pronunciarse en forma fundada respecto de la solicitud de acceso, haciendo lugar o negando el acceso a la información solicitada.

En caso de que los sujetos obligados resuelvan favorablemente las peticiones formuladas, autorizarán la consulta de los documentos pertinentes en las oficinas que determinen o, en su caso, expedirán copia auténtica de los antecedentes que posean relativos a la solicitud.

El acceso a la información será siempre gratuito, pero su reproducción en cualquier soporte será a costa del interesado, quien reintegrará al organismo únicamente el precio de costo del soporte, sin ningún tipo de ganancia o arancel adicional.

En caso de que no se haga lugar a la solicitud de acceso, la motivación del acto administrativo denegatorio es restringida y limitada al carácter reservado o confidencial de la información.

El organismo requerido sólo podrá negar la expedición de la información solicitada mediante resolución motivada del jerarca del organismo que señale su carácter reservado o confidencial, indicando las disposiciones legales en que se funde.

Por último, por expresa disposición legal se consagra un valor positivo al silencio del destinatario de la petición como señala Augusto DURÁN MARTÍNEZ²⁴.

Vencido el plazo de veinte días hábiles desde la presentación de la solicitud, si no ha mediado prórroga o vencida la misma sin que exista resolución expresa notificada al interesado, éste podrá acceder a la información respectiva, considerándose falta grave la negativa de cualquier funcionario a proveérsela, de conformidad con las previsiones de la Ley N° 17.060, de 23 de diciembre de 1998, y del artículo 31 de la presente ley.

Este punto fue tratado en la discusión parlamentaria. Al respecto apunta Martín RISSO FERRAND²⁵ que "este procedimiento administrativo en su artículo 18, puede presentar –confieso que no estoy seguro– un problema de inconstitucionalidad, porque se establece el término "denegatoria ficta" que no coincide con el artículo 318 de la Constitución de la República; es mucho más breve. Este tema es dudoso. La posición tradicional en el Uruguay es que esta solución sería inconstitucional, pero reconozco que me genera dudas y quizás pueda llegar a compatibilizarse".

En referencia al artículo 18 de la Ley, señala Cristina VÁZQUEZ PEDROUZO²⁶ que consagra el "*silencio positivo*", solución inversa a la de la "*denegatoria ficta*" recogida en la Constitución de la República. De ahí que "cabe plantearse la inconstitucionalidad de ese plazo para resolver, en cuanto acota drásticamente el previsto para la resolución de peticiones, en el artículo 318 de la Carta (ciento veinte días a contar de la fecha de cumplimiento del último acto que ordene la Ley o el reglamento aplicable)".

24 DURÁN MARTÍNEZ, Augusto. "Derecho a la protección de datos personales y al acceso a la información pública..." ob. cit., p. 110.

25 Comisión de Educación y Cultura de la Cámara de Senadores de la República Oriental del Uruguay; Carpeta N° 541/2006; Versión taquigráfica de la reunión realizada el día 16 de noviembre de 2006, Palabras del Dr. Martín RISSO FERRAND; en SCHIAVI, Pablo. – "El Control del acceso a la información Pública y de la protección de datos personales en el Uruguay". (Universidad de Montevideo. Facultad de Derecho. Montevideo, 2012), pp. 67 y ss.

26 VÁZQUEZ PEDROUZO, Cristina. "El régimen jurídico del acceso a la información pública y la protección de datos personales" ob. cit., p. 87.

IV. SENTENCIA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA N° 185/013 ¿PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO INCONSTITUCIONAL?

En este numeral abordaremos la Sentencia de la Suprema Corte de Justicia N° 185/013 de 13 de marzo de 2013, en la cual nuestro máximo órgano jurisdiccional se pronuncia sobre la constitucionalidad de la Ley de Acceso a la Información Pública, y, especialmente la de su procedimiento administrativo especial.

En el caso a estudio vale señalar que se presentaron varias empresas de televisión para abonados que operan en las localidades de Canelones, Pando, Colonia, Santa Lucía, San Carlos, Chuy, Tala, Rivera, Melo, Treinta y Tres, Young y Guichón, promoviendo por vía de acción, la declaración de inconstitucionalidad de lo dispuesto en los arts. 2, 4, 13 a 18 y 25 a 31 de la Ley No. 18.381.

En este punto debemos recordar que por Sentencia No. 144/2011, dictada por el Juzgado Letrado de Primera Instancia en lo Contencioso Administrativo de 1er. Turno, en autos caratulados "Asociación de la Prensa Uruguaya C/ URSEC Unidad Reguladora de Servicios de Comunicaciones – Amparo", se condenó a la demandada a brindar a los actores la información relativa a la cantidad de abonados a la televisión por cable de las localidades referidas, en un plazo de 15 días. El fallo referido recayó en proceso de amparo promovido en base a la Ley No. 18.381, en la que se regula el Derecho de Acceso a la Información Pública.

En relación a los arts. 13 a 18 de la Ley No. 18.381, tema que estamos analizando, los accionantes expresaron que *"Como resultado de la errónea calificación hecha en los arts. 2 y 4, son inconstitucionales los arts. 13 a 18 de la Ley, al no prever en el procedimiento en vía administrativa, la intervención de los particulares cuando se trata de reclamos de acceso a datos de éstos, en poder de la administración. La información de los particulares no deja de serlo por estar en poder del Estado, ningún organismo público podría divulgarla sin haber obtenido previamente el consentimiento de los titulares (art. 17 de la Ley 18.381). En todo caso, es evidente que la resolución del pedido no puede hacerse a espaldas del particular, sin que éste sepa de la existencia del mismo, ya que puede afectarlo. Nada de esto es posible a la luz de los arts. 13 a 18 de la Ley impugnada, por lo que se vulneran los arts. 7, 10, 30, 32, 36, 72, 317 y 318 de la Constitución."*

Agregaron que *"Mientras que cuando se trata de información pública (en su correcta acepción), los principios que rigen el litigio son los de publicidad y transparencia, cuando se trata de datos personales los principios son los contrarios y están protegidos por normas de rango constitucional (art. 1 de la Ley No. 18.381, citando el art. 72 de la Constitución). El particular eventualmente afectado tiene derecho a que se le convoque y pueda reclamar la consideración, por el tribunal, de los principios y reglas que protegen su información."*

Como puede apreciarse en esta acción de declaración de inconstitucional queda de manifiesto el conflicto entre derechos fundamentales, la permanente tensión que puede plantearse, como en este caso, entre el derecho de acceso a la información pública y el derecho a la protección de datos personales.

Pero éste no es el punto de nuestro análisis. Lo que aquí se plantea es fruto de la no previsión a texto expreso en el articulado que regula el procedimiento administrativo especial

en sede de información pública, de la puesta en conocimiento de los terceros titulares de información, que esté en poder del Estado.

Los accionantes lo sintetizan al expresar que *"... al no prever en el procedimiento en vía administrativa, la intervención de los particulares cuando se trata de reclamos de acceso a datos de éstos, en poder de la administración. La información de los particulares no deja de serlo por estar en poder del Estado, ningún organismo público podría divulgarla sin haber obtenido previamente el consentimiento de los titulares..."*

Y en este punto debe reconocerse que no está estipulada a texto expreso la vista a los particulares terceros titulares de la información. Aunque por aplicación de los principios generales del debido proceso administrativo (Arts. 12, 18 y 66 de la Carta, Decreto 500/991) perfectamente el organismo público que reciba la solicitud podría dar vista al tercero en caso de corresponder.

La Corporación, por unanimidad de sus integrantes naturales, desestimó la acción de declaración de inconstitucionalidad promovida al entender que "La propia Ley No. 18.331, sobre Protección de Datos Personales, contiene disposiciones que habilitan la comunicación de datos sin intervención de su titular, cuando la Ley de interés general así lo dispone (art. 17), o se recaben en función de una "obligación legal" (art. 9). El llamado principio de consentimiento no es absoluto y reconoce excepciones a texto expreso".

"En el caso, hay una Ley de interés general como lo es la Ley sobre Acceso a Información Pública, y existe un marco legal que impone deberes a empresas como las accionantes. La actividad de las empresas de cable es una actividad privada de interés público (cfme: Delpiazzo, Carlos, "Régimen jurídico de la TV para abonados en Uruguay", Prisma No. 2, UCUDAL, pág. 94; Cagnoni, José Aníbal y Frugone Schiavone, Héctor, en consultas publicadas en Revista Uruguaya de Derecho Constitucional y Político, 1994, págs. 464 y 527-528 respectivamente). Tal naturaleza de la actividad desarrollada por las accionantes conlleva un grado de contralor y publicidad relevantes, precisamente por el interés público en juego. Por tal motivo, los operadores de cable se encuentran sometidos a un estricto contralor por la URSEC, conforme lo dispuesto por la Ley No. 17.296 (arts. 70 y ss.), en el marco del cual deben informar la cantidad de abonados".

"Por otra parte, el número de abonados de una empresa de televisión por cable que obra en un registro de la autoridad reguladora, no califica ni como "dato sensible", de acuerdo con la Ley No. 18.331, ni como dato "reservado" o "confidencial", conforme lo dispuesto por la Ley No. 18.381".

"Además, el interés público de la actividad de los accionantes, se advierte claramente toda vez que los cable-operadores pueden desarrollar su actividad gracias al uso de bienes de la comunidad; en efecto, es notorio que sin tal uso de bienes públicos su cableado no llegaría a los domicilios de sus clientes. En definitiva, si no hay "dato personal" cuya divulgación esté condicionada al previo consentimiento de su titular, mal puede haber conflicto entre las normas atacadas y el derecho constitucional a la protección de datos personales".

Con relación a la alegada inconstitucionalidad de los arts. 13 a 18 de la Ley No. 18.381, los accionantes alegan que los mismos son inconstitucionales al no prever, en el

procedimiento en vía administrativa, la intervención de los particulares, cuando se trata de reclamos de acceso a datos de ellos en poder de la Administración, y en relación a los arts. 25 a 31, que regulan el reclamo a nivel jurisdiccional de información pública, porque no prevén el emplazamiento de los particulares cuando se trata de datos personales en poder de organismos públicos.

Por consiguiente, y en el punto esencial que nos interesa, la SCJ no se pronuncia sobre el fondo del asunto, al estimar que *"en la medida que, los artículos cuya declaración de inconstitucionalidad se impetra, refieren al procedimiento administrativo para acceder a la información pública (arts. 13 a 18), y a la acción e acceso a la información (arts. 25 a 31), y no acreditando los actores haber iniciado procedimiento administrativo o jurisdiccional de los regulados en dichas normas, carecen de legitimación activa, al no ser titulares del interés requerido para la declaración pretendida. En primer lugar, en cuanto al tema relativo a la legitimación activa, cabe tener presente que el art. 258 de la Carta y 509 del C.G.P., precisan quiénes pueden ser titulares de la solicitud al establecer que: "La declaración de inconstitucionalidad de una Ley y la inaplicabilidad de las disposiciones afectadas por aquélla, podrán solicitarse por todo aquel que se considere lesionado en su interés directo, personal y legítimo". Teniendo en cuenta los conceptos que vienen de señalarse, y dado que los accionantes no alegaron ni acreditaron ser parte de un procedimiento administrativo o jurisdiccional, regulado por las normas cuya declaración de inconstitucionalidad solicitan, la sola alegación de ser empresas de televisión para abonados, no traduce que las normas impugnadas les afecte en su interés directo, ni que estas le sean aplicadas en el futuro de forma inequívoca. Por consiguiente, en la medida en que los accionantes no acreditaron tener un interés directo lesionado sobre el punto, como se requiere a efectos de solicitar la declaración de inconstitucionalidad, corresponde rechazar la acción planteada"*.

Por tales fundamentos, la Suprema Corte de Justicia, por unanimidad, desestimó la acción de declaración de inconstitucionalidad deducida.

Nos hubiera gustado conocer la opinión de la Suprema Corte de Justicia sobre el fondo de lo planteado en cuanto a la inconstitucionalidad esgrimida del procedimiento administrativo especial.

Sí entendemos que debería regularse a texto expreso en la Ley la puesta en conocimiento de los terceros titulares de la información en aplicación de los principios generales del debido procedimiento administrativo.

Hasta tanto eso no ocurra, ante una solicitud de acceso a la información promovida por un particular, y en el caso que dicha información esté en poder del Estado pero pertenezca a un tercero, el organismo público debe ponerlo en conocimiento previo a pronunciarse sobre la petición.

Aunque después habrá que discutir que acontece si el tercero titular de la información se opone al acceso de la misma.

V. CASO PRÁCTICO EL PAÍS C/ ADMINISTRACIÓN NACIONAL DE EDUCACIÓN PÚBLICA (ANEP): DATOS DEL MONITOR EDUCATIVO DE PRIMARIA Y SECUNDARIA COMO INFORMACIÓN PÚBLICA

En este Capítulo haremos referencia a quizás el primer *“leading case”* en sede de Información Pública en nuestro país, que tuvo amplia repercusión a lo largo del año 2013 en todos los medios de comunicación y en la opinión pública.

Primer punto positivo. Más allá del caso en sí, se habló de Información Pública, de la importancia de la Ley, del procedimiento, de las potestades del Poder Judicial, quedando también de manifiesto las dificultades prácticas que siguen existiendo para acceder a la información en poder del Estado.

En el proceso se agotaron todas las instancias previstas en la Ley, desde el procedimiento administrativo especial que hemos estudiado, pasando por la acción de acceso a la información pública e incluso llegando a la segunda instancia ante los Tribunales de Apelaciones en lo Civil.

El proceso se inició en marzo de 2013 con el pedido del Suplemento Qué Pasa de El País²⁷, de acceder a los datos de los indicadores del monitor educativo de Primaria y de Secundaria. La solicitud inicial requería acceder a las cifras discriminadas por escuelas y liceos, bajo el amparo de la ley 18.381, de Acceso a la Información Pública.

Esto es, un medio de prensa se presenta ante la Administración Nacional de Educación Pública para acceder la información de los monitores educativos de Primaria y Secundaria, dando inicio al procedimiento administrativo especial.

A principios de julio de 2013 la ANEP se pronuncia expresamente sobre la solicitud acogiendo parcialmente lo solicitado: permite acceder sólo a la información referida a Primaria.

Para acceder a los datos de Secundaria, el matutino debió interponer la acción de acceso a la información pública ante la Justicia Competente. La ANEP no permitió el acceso a la información de secundaria esgrimiendo que *“las cifras de Ciclo Básico eran reservadas y que no tenía las de Bachillerato”*.

El juez del caso en primera instancia, Dr. Pablo Eguren, pidió conocer, *“aunque sea, datos genéricos de los resultados en Bachillerato y, al final, aparecieron las cifras de matrícula, alumnos aprobados y repetidores del último ciclo liceal”*.

La negativa de la ANEP tenía como fundamento central que los datos solicitado *“podían generar “discriminación o estigmatización” de los centros educativos”*.

Sin embargo, el juez Eguren entendió que los argumentos planteados por la ANEP *“no eran correctos y obligó al principal órgano de la educación a difundir los datos. El organismo no se dio por satisfecho con tal respuesta y por lo tanto apeló la sentencia, aunque de nuevo obtuvo un fallo contrario”*.

Lo interesante de este proceso fue que tuvieron lugar, todas y cada una de las instancias procedimentales previstas en la Ley, ya que la ANEP apeló la sentencia del Dr.

27 <http://www.elpais.com.uy/informacion/justicia-rechazo-apelacion-anep-obliga.html>

Pablo Eguren y la decisión final sobre el asunto recayó en segunda instancia en Tribunal de Apelaciones en lo Civil de 1er Turno²⁸.

El Tribunal de Apelaciones en lo Civil de 1er Turno se expidió en contra de la ANEP, y *"en un fallo por demás contundente obligó a dar los datos. A la misma vez, defendió la importancia del acceso a la información pública"*²⁹.

La respuesta del Tribunal comienza recordando que la ANEP planteó que la ley le impide dar la información requerida para evitar cualquier forma de "estigmatización y discriminación de estudiantes, docentes o instituciones", y que también dijo que "no se trata de información reservada ni confidencial sino que hay un claro impedimento legal para proporcionarla"³⁰.

Sin embargo, contesta que *"la Sala no comparte el enfoque de la apelante (ANEP) y habrá de confirmar la recurrida por diferentes razones". Así, pasa a explicar que no es válido señalar en este caso que el hecho de que la información pueda generar discriminación, represente una excepción frente al derecho a la información.*

El Tribunal dijo no entender que se establezca esa excepción porque, en primer lugar, las excepciones a la información pública *"son de interpretación estricta y comprenden aquellas que la ley define como secretas o exceptuadas, lo cual no es el caso"* de lo planteado por la ley específica de protección de datos en el área de la educación.

El fallo afirma que el primer error en el que se incurre es *"extraer de una directiva dirigida al Instituto Nacional de Evaluación Educativa una pretendida excepción al derecho de acceso a la información"*.

También señala: *"No puede soslayarse que no se ha demostrado que la difusión pública de la información que se pide responda al propósito o tenga necesariamente el efecto que le atribuye la apelante"*.

"El conocimiento de la cantidad de estudiantes de cada liceo y las cantidades o porcentajes de aprobados y de reprobados carece de aptitud para provocar discriminación o estigmatización", dice el fallo. Además añade que para que eso ocurra *"no basta dar información que es oficial y se supone es objetiva y veraz"*.

En la misma línea, se afirma que *"no hay elementos para presumir que la información se pida con ese propósito, ni puede negarse información que es pública. (...) Tampoco puede afirmarse con la certeza necesaria que esa información va a perjudicar injustificadamente a ciertos liceos, como sostiene la apelante"*, expresa el texto.

Es muy importante destacar asimismo en el fallo del Tribunal de Apelaciones las consideraciones efectuadas sobre la libertad de prensa y el derecho a la información, pilares fundamentales del derecho de acceso a la información pública a los cuales hemos hecho referencia al inicio del presente trabajo^{31 32}.

28 <http://www.elpais.com.uy/informacion/anep-se-nego-nuevo-brindar.html>

29 <http://www.elpais.com.uy/informacion/justicia-rechazo-apelacion-anep-obliga.html>

30 <http://brecha.com.uy/index.php/politica-uruguay/2794-golpe-a-una-cultura-institucional>

31 <http://www.espectador.com/sociedad/236799/anep-instada-a-publicar-cuales-escuelas-tienen-habilitacion>

32 http://www.uruguaytransparente.org.uy/index.php?option=com_content&view=article&id=30:what-languages-are-supported-by-joomla-15&catid=32:languages&Itemid=47

La sentencia realiza una extensa defensa del derecho a acceder a la información pública y también destaca el papel que cumplen los medios de comunicación al establecer que *"La posibilidad de que el periodista o el medio de comunicación hagan un uso indebido de la información, no habilita a las autoridades requeridas a negarse a informar", dice el fallo, que también expresa que el derecho a la información pública "no requiere justificar las razones por las que se solicita".*

"No puede olvidarse que el derecho de acceder a la información pública y de informar públicamente es uno de los derechos fundamentales más importantes para un Estado republicano, democrático y de derecho, por lo que tiene rango constitucional", expresó el Tribunal de Apelaciones. El fallo recuerda que la Suprema Corte de Justicia "tiene dicho" que "tanto el derecho a la información como la libertad de prensa son derechos tan trascendentes que pueden ser ubicados en un plano superior al de otros derechos civiles pues de ello depende la estructura de las relaciones entre el poder y la libertad".

El texto cita distintas sentencias vinculadas al tema y resalta la importancia del acceso a la información para el interés público y la formación de opinión pública libre: *"La prensa, la radio y la televisión son los instrumentos más importantes para la formación de la opinión pública; la libertad de prensa goza por consiguiente de una protección específica como derecho fundamental".*

De acuerdo al Diario El Observador, *"con los datos conseguidos hasta ahora, se supo cuáles son los resultados de las escuelas de Montevideo, además del promedio de repetición en Bachillerato, que en la capital fue de 52% y en todo el país 44%. También que en 6to de liceo repite casi el 60% y 6.841 alumnos terminaron segundo ciclo en 2012".*

Pequeñas reflexiones sobre el caso a estudio. En primer lugar, me pregunto que si los datos de los indicadores del monitor educativo de Primaria y de Secundaria de la ANEP no son información pública; ¿qué es información pública? En segundo lugar, debe destacarse que fue el primer proceso en nuestro país donde se cumplieron todas las instancias procedimentales previstas en la Ley. En tercer lugar, quedaron de manifiesto las dificultades para acceder a información pública en determinadas reparticiones oficiales. En cuarto lugar, simplemente señalar que la información solicitada siempre fue la misma, los números eran los mismos al inicio y al final del proceso, la negativa infundada de la ANEP hizo que el procedimiento estuviera en los tapas de todos los medios de prensa durante el año hasta llegar a la Sentencia del Tribunal de Apelaciones.

Al finalizar este trabajo tomamos conocimiento que *"la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP) trabaja en un cambio de política respecto a la divulgación de los indicadores educativos (asistencia, repetición, abandono) de los distintos subsistemas (Primaria, Secundaria y UTU), informaron a El Observador fuentes del organismo. El Consejo de Educación Inicial y Primaria (CEIP) presentó ayer la nueva página de su Monitor Educativo, plataforma donde cualquier ciudadano puede acceder a estos datos y tendencias, desde el año 2002, discriminados por centros educativos. En la presentación, el director general de*

*Primaria, Héctor Florit manifestó que el cambio de política se debió a un fallo judicial del año pasado que había obligado a la ANEP a hacer públicos estos datos*³³.

Hasta el 2013, la ciudadanía no tenía acceso a estos datos discriminados por centros educativos. Sin embargo, el fallo judicial al cual hemos hecho referencia –a raíz de un pedido de acceso a la información promovido por El País– sentó un precedente y en él se basan las autoridades ahora para comenzar a divulgar los indicadores educativos discriminados de acuerdo a cada centro, año tras año.

Cuadro Diario El País C/ ANEP Información Pública

<i>Sujeto activo</i>	Suplemento Qué Pasa Diario El País
Sujeto Pasivo	Administración Nacional de Educación Pública (ANEP)
Sitio Web	www.anep.edu.uy/
Descripción clara de la información requerida	Los datos de los indicadores del monitor educativo de Primaria y de Secundaria. La solicitud inicial requería acceder a las cifras discriminadas por escuelas y liceos
Transparencia Activa	Al día de la solicitud no figuraba lo solicitado en la Web de la ANEP
Transparencia Pasiva	Corresponde presentar solicitud de acceso a la información pública
Procedimiento Administrativo Especial	Ante la ANEP
Competencia para decidir	ANEP
Plazo para decidir	20 días hábiles (más prórroga en caso de proceder)
Acto administrativo del sujeto obligado	Permite acceso "parcial" a lo solicitado: se limita sólo a "la información de Primaria". La ANEP primero dijo que las cifras de Ciclo Básico eran reservadas y que no tenía las de Bachillerato.
Acción de acceso a la información pública	Justicia competente

33 <http://www.elobservador.com.uy/noticia/285157/-anep-cambia-politica-y-publicara-datos-educativos-por-centros/>

<p>Procedimiento de primera instancia / Sentencia: Juzgado Letrado de Primera Instancia en lo Contencioso Administrativo</p>	<p>El juez del caso, Pablo Eguren, pidió conocer, aunque sea, datos genéricos de los resultados en Bachillerato y, al final, aparecieron las cifras de matrícula, alumnos aprobados y repetidores del último ciclo liceal. Sin embargo, el juez Eguren entendió que los argumentos planteados por la ANEP no eran correctos y obligó al principal órgano de la educación a difundir los datos. El organismo no se dio por satisfecho con tal respuesta y por lo tanto apeló la sentencia, aunque de nuevo obtuvo un fallo contrario.</p>
<p>Procedimiento de segunda instancia/ Sentencia: Tribunal de Apelaciones en lo Civil de 1er Turno</p>	<p>Se expidió en contra de la ANEP, y en un fallo por demás contundente obligó a dar los datos. A la misma vez, defendió la importancia del acceso a la información pública y de la libertad de prensa.</p>

VI. CONCLUSIONES

El "secreto de Estado" en tanto regla ante el acceso a la información pública tiende a desaparecer con el triunfo del neoconstitucionalismo que nos hace ver el ordenamiento jurídico desde la óptica de los derechos humanos.

Está claro que la Ley de Acceso a la Información Pública no es una ley más para el Uruguay. Es una Ley que marca un hito, y sin dudas hay un antes y un después.

Hemos estudiado **el procedimiento administrativo especial** desde el punto de vista teórico y práctico, en tanto **ruta de acceso hacia la información pública**, señalando la importancia de que rige por igual a personas públicas estatales y no estatales, de que su nota característica es la velocidad que se quiere imprimir al mismo con plazos relativamente breves comparado con los plazos típicos de la Administración Pública, y hemos puesto énfasis en la necesidad de poner en conocimiento a terceros titulares de la información, instancia no prevista en la Ley.

Que se puede mejorar, sin dudas, que hay que afinar distintos procedimientos y detalles está en la agenda, pero sobretodo insistir que estamos ante un derecho humano fundamental cuyo ejercicio enaltece aún más la calidad democrática de un Estado de Derecho, de nuestro Estado de Derecho: transparencia y más transparencia.

VII. BIBLIOGRAFÍA

- DELPIAZZO, Carlos E. "*Dignidad humana y Derecho*". Universidad de Montevideo, Facultad de Derecho, Montevideo, 2001.
- "*A la búsqueda del equilibrio entre privacidad y acceso*" en "*Protección de Datos Personales y Acceso a la Información Pública*" Dr. Carlos Delpiazco– Coordinador, Instituto de Derecho Informático, Facultad de Derecho de la Universidad de la República, F.C.U./ AGESIC, Montevideo 2009).

- "*De la publicidad a la transparencia en la gestión administrativa*", en Revista de Derecho de la Universidad de Montevideo (Montevideo, 2003), Año II, N° 3, pp. 113 y ss.
- DURÁN MARTÍNEZ, Augusto. "*Neoconstitucionalismo y Derecho Administrativo*". LA LEY Uruguay. Buenos Aires, 2012.
- "*En torno al neoconstitucionalismo*" en Estudios Jurídicos, N° 7; Universidad Católica del Uruguay, Facultad de Derecho, Montevideo, 2009.
- "*El derecho administrativo entre legalidad y derechos fundamentales*" en DURÁN MARTÍNEZ, A., Estudios de Derecho Público, Vol. II; Montevideo, 2008.
- "*El derecho al honor también existe*" en DURÁN MARTÍNEZ, A., *Estudios sobre derechos humanos* (Universidad Católica del Uruguay/Ingranusi Ltda., Montevideo 1999).
- "*Derecho a la protección de datos personales y al acceso a la información pública Hábeas Data, Leyes N° 18.331, de 11 de agosto de 2008 y N° 18.381, de 17 de octubre de 2008*" (A.M.F., 2° Edición actualizada y ampliada), Montevideo 2012.
- "*El secreto de las actuaciones sumariales no alcanza al sumariado*" en Estudios de Derecho Administrativo. La Ley Uruguay, 2010, N° 2, p. 753.
- "*Límites al acceso a la información pública*" en la Revista La Ley Uruguay (Año V, N° 1, Montevideo 2012).
- HAF, Simone. "*Acceso a la información pública y periodismo en México*" (México D.F., Octubre 2006), Centro de Competencia en Comunicación para América Latina, www.c3fes.net. Índice de Transparencia Activa en Línea (ITAeL) "*El Estado uruguayo y la provisión de información pública a través de la web*" (1° Edición: Centro de Archivo y Acceso a la Información Pública/Instituto de Estudios Legales y Sociales del Uruguay), 2010.
- MENDEL, Toby. "*Freedom of Information. A comparative Legal Survey*", Unesco, citado en Índice de Transparencia Activa en Línea (ITAeL) – "*El Estado uruguayo y la provisión de información pública a través de la web*" (1° Edición: Centro de Archivo y Acceso a la Información Pública/Instituto de Estudios Legales y Sociales del Uruguay), 2010.
- NAHABETIAN BRUNET, Laura. "*Acceso a la información pública: pilar fundamental del buen gobierno*" (Amalio Fernández, Montevideo 2010).
- OCHS, Daniel. "*Acceso a la información en poder del Estado y restricciones fundadas en la confidencialidad*" en "Protección de Datos Personales y Acceso a la Información Pública" Dr. Carlos Delpiazzo– Coordinador, Instituto de Derecho Informático, Facultad de Derecho de la Universidad de la República, F.C.U./AGESIC, Montevideo 2009).
- RISSO FERRAND, Martín. "*Algunas reflexiones sobre los derechos al honor, a la intimidad, a la propia imagen y a la libertad de prensa*" en Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano (Montevideo, 2002).
- RUOCCO, Graciela. "*Límites a las restricciones a la libertad de expresión*" en *Estudios de Derecho Administrativo*, LA LEY Uruguay, Buenos Aires, 2011, N° 3, pp. 279 a 316.
- SCHIAVI, Pablo. "*Estudios de Información Pública y Datos Personales*", Recopilación de trabajos de investigación de los cursos de postgrado 2012–2013. **Coordinador**. Universidad de Montevideo – Facultad de Derecho, Montevideo 2014.

- *"Reflexiones a cinco años de la Ley de Acceso a la Información Pública en el Uruguay"* en Estudios de Derecho Administrativo N° 9/2014 – Director Augusto DURÁN MARTÍNEZ, Coordinador Pablo SCHIAVI (La LEY URUGUAY. Montevideo, 2014), pp. 181 y ss.
 - *"El Control del Acceso a la Información Pública y de la Protección de Datos Personales en el Uruguay"*, Universidad de Montevideo – Facultad de Derecho, Montevideo 2012.
 - *"El Acceso a la Información Pública en el Uruguay"* en Estudios de Derecho Administrativo, N° 3/2011 – Director Augusto DURÁN MARTÍNEZ, Subdirector Carlos GUARIGLIA, Coordinadores Pablo SCHIAVI, Bruno BERCHESI, Germán GUARIGLIA (La LEY URUGUAY. Buenos Aires, 2011), pp. 393 y ss.
 - *"El Acceso a la Información Pública en el Uruguay"* en el Anuario da Faculdade de Dereito da Universidade da Coruña, N° 15, (Universidade da Coruña, 2011), pp. 147 y ss.
 - *"El Acceso a la Información Pública en el Uruguay"* en la Revista Argentina del Régimen de la Administración Pública, Año XXXIV, N° 397 (R.A.P., 2011) pp. 13 y ss.
- UNIDAD DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. Sitio Web: <http://www.informacionpublica.gub.uy>.
- UNIDAD REGULADORA Y DE CONTROL DE DATOS PERSONALES. Sitio Web: <http://www.datospersonales.gub.uy>.
- VÁZQUEZ PEDROUZO, Cristina. *"El régimen jurídico del acceso a la información pública y la protección de datos personales"* (Revista de Derecho y Tribunales, N° 15, A.M.F., Montevideo 2011).