

EL ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA EN EL URUGUAY

PABLO SCHIAVI

*Doctor en Derecho y Ciencias Sociales
Universidad Mayor de la República Oriental del Uruguay*

Recepción: 15 de junio de 2011

Aprobado por el Consejo de Redacción: 15 de julio de 2011

RESUMEN: La idea de que los servidores públicos y los sistemas orgánicos públicos, estatales y no estatales, están obligados a poner a disposición de los ciudadanos, de la forma más amplia posible, determinada información que se considera relevante para el control social, la participación de la vida democrática y la rendición de cuentas, ha ganado un gran impulso a nivel internacional.

A través de esta exposición, trataremos de analizar el fundamento del derecho de acceso a la información pública, las soluciones en el derecho comparado, el régimen legal y reglamentario vigente en el Uruguay, las obligaciones de las personas públicas estatales y no estatales, el órgano de control y sus dictámenes, y los primeros pronunciamientos judiciales en la materia.

Nos toca vivir en una Administración Pública en la era del Gobierno Electrónico (e-Gov), donde resulta inimaginable pensar en una gestión pública sin transparencia, sin que los ciudadanos pueden acceder y conocer información relevante y verdaderamente significativa, propia de la función pública, del manejo de los fondos públicos, de ahí que vale resaltar el valor de lo que debemos entender como rendición de cuentas democrática.

PALABRAS CLAVES: Información pública. Transparencia activa. Gobierno electrónico. Rendición de cuentas democrática. Información reservada. Información confidencial.

ABSTRACT: The idea that public servants and public organ systems, and non-state, are required to make available to citizens, as widely as possible, certain information that is considered relevant for social control, participation of democratic life and accountability, has gained momentum internationally.

Through this exhibition, we try to analyze the basis of the right of access to public information, the solutions in comparative law, legal and regulatory regime in force in Uruguay, the

obligations of public figures and non-state, the national control and their opinions, and early judicial pronouncements on the subject.

We live in a public administration in the era of electronic government (e-Gov), where it is unimaginable to think of a governance without transparency, without which citizens can access and find relevant information and truly significant, characteristic of the civil service management of public funds, hence it is worth highlighting the value of what we understand as democratic accountability.

KEY WORDS: Public information. Enable transparency. Electronic government. Democratic accountability. Confidential information.

SUMARIO: I. CONSIDERACIONES PREVIAS. II. EL ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA EN EL DERECHO INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. III. SOLUCIONES EN EL DERECHO COMPARADO. IV. SOBRE LOS CONCEPTOS DE GOBIERNO ELECTRÓNICO (e-Gov), USABILIDAD Y ACCESIBILIDAD. V. FUNDAMENTO Y PRINCIPIOS VINCULADOS CON EL ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. VI. OBJETO DE LA LEY N° 18.381 Y LOS SUJETOS OBLIGADOS: PERSONAS JURÍDICAS DE DERECHO PÚBLICO ESTATAL Y NO ESTATAL. VII. LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y SU DIFUSIÓN. VIII. LAS EXCEPCIONES A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. IX. PROCEDIMIENTOS DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. X. RESPONSABILIDADES. XI. LA UNIDAD DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA (UAIP) Y LOS INFORMES DE LOS SUJETOS OBLIGADOS. XII. DICTÁMENES DEL CONSEJO EJECUTIVO DE LA UNIDAD DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA (UAIP). XIII. JURISPRUDENCIA NACIONAL. XIV. REFLEXIONES PRELIMINARES.

1. CONSIDERACIONES PREVIAS

El presente estudio tiene por objeto el examen de las líneas estratégicas de las nuevas políticas públicas de Transparencia Activa en el Estado uruguayo, para lo cual resulta clave precisar conceptos tales como el derecho de acceso a la información pública, la información pública, la transparencia, el gobierno electrónico, la usabilidad y la accesibilidad.

La idea de que los servidores públicos y los sistemas orgánicos públicos, estatales y no estatales, están obligados a poner a disposición de los ciudadanos, de la forma más amplia posible, determinada información que se considera relevante para el control social, la participación de la vida democrática y la rendición de cuentas, ha ganado un gran impulso a nivel internacional¹.

La entrada en vigencia de la Ley N° 18.381 sobre "Derecho de Acceso a la Información Pública" de 17 de octubre de 2008 -con las modificaciones introducidas por los artículos 150 y 151 de la Ley N° 18.719 de 27 de diciembre de 2010 (Publicada D.O. 5 ene/011, N° 28138)-, constituye un hito fundamental en la materia, lo cual se ve acompañado con los Decretos N° 484/009 de 19 de diciembre de 2009 y N° 232/010 de 2 de agosto de 2010.

De ahí que podemos hacer referencia a un bloque normativo que regula el derecho de acceso a la información pública, integrada por normas de diverso rango, legal y reglamentario.

A través de esta exposición, trataremos de analizar el fundamento del derecho de acceso a la información pública, las soluciones en el derecho comparado, el régimen legal y reglamentario vigente, las obligaciones de las personas públicas estatales y no estatales, el órgano de control y sus dictámenes, y los primeros pronunciamientos judiciales en la materia.

1 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.

II. EL ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA EN EL DERECHO INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

Durante su 108° período ordinario de sesiones en octubre del año 2000, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos aprobó la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión que constituye un documento fundamental para la interpretación del Artículo 13° de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Su aprobación no sólo es un reconocimiento a la importancia de la protección de la libertad de expresión en nuestro continente sino que además incorpora al sistema interamericano los estándares internacionales para una defensa más efectiva del ejercicio de este derecho.

El Derecho de acceso a la información pública es un derecho fundamental reconocido y protegido por los sistemas internacionales de derechos humanos², en especial por la Declaración Universal de Derechos Humanos (Artículo 19³).

Por su parte para la Convención Americana sobre Derechos Humanos suscrita en la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica, 7 al 22 de noviembre de 1969) es una manifestación directa de libertad de expresión y como tal se encuentra protegido por su Artículo 13 Numeral 1⁴.

Enseña Augusto DURÁN MARTÍNEZ⁵ que "el derecho de acceso (o al acceso) a la información pública forma parte del derecho a la información en general, que a su vez deriva del derecho a averiguar la verdad proveniente, como se ha dicho, de la naturaleza específica de ser racional del hombre", afirmando que "dentro de este derecho a la información en términos amplios se fue perfilando uno más específico, el derecho a la información pública. Este derecho, como especie del género aludido, derecho a la información, tiene el mismo fundamento que este, pero además deriva de la dimensión social, más precisamente política, del estrato racional de la naturaleza humana".

En el caso del derecho internacional de los derechos humanos, especial énfasis debe ser puesto en la revisión de los informes de los Relatores especiales sobre Libertad de Expresión, tanto del sistema universal como del sistema interamericano de protección de los derechos humanos, los que han abordado esta materia en forma extensa.

2 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.

3 Artículo 19: "Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión".

4 Artículo 13. "Libertad de Pensamiento y de Expresión: 1. "Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección".

5 Augusto DURÁN MARTÍNEZ – "Derecho a la protección de datos personales y al acceso a la información pública – Leyes N° 18.331, de 11 de agosto de 2008 y N° 18.381, de 17 de octubre de 2008" (A.M.F., Montevideo 2009).

De sumo interés asimismo es la revisión de documentos como la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en cuyo principio No. 4 señala: "El acceso a la información en poder del Estado es un derecho fundamental de los individuos. Los Estados están obligados a garantizar el ejercicio de este derecho. Este principio sólo admite limitaciones excepcionales que deben estar establecidas previamente por la ley para el caso que exista un peligro real e inminente que amanece la seguridad nacional en sociedades democráticas"⁶.

No podemos dejar de detenernos en como la Jurisprudencia extranjera ha recogido este principio sobre el acceso a la información:

"Resulta importante resaltar, que al surgir al derecho a la transparencia y acceso a la información pública gubernamental [en 2002] (...), el derecho (...) comprende el derecho que el ciudadano tiene a obtener la información sobre la actuación de los partidos políticos nacionales a través de Instituto Federal Electoral.

(...) Uno de los fines para los cuales fue concebida dicha ley es para que la sociedad civil esté también en posibilidad real de fiscalizar los actos del gobierno a través del derecho de la información. [Por la razón de que los partidos políticos son entidades de interés público], no es dable privar o coartar a los ciudadanos de ciertos derechos mínimos o básicos inherentes a su derecho subjetivo público fundamental de contar con cierto tipo de información acerca de los partidos políticos, pues... esta información permite además una participación informada, responsable y, por tanto, libre en materia político-electoral.

(...) En efecto, esta Sala Superior considera que el actor, como ciudadano, cuenta con es *status* jurídico que le otorgan los artículos 19, (...) párrafo 2, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y el 13, párrafo 1, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (...) [D]e tales disposiciones normativas se debe concluir que todo ciudadano mexicano, como parte de sus derechos fundamentales de votar, de asociación política y el de afiliación político-electoral, tiene derecho a conocer la información relativa a los partidos políticos, tal como su organización, funcionamiento, recursos, estatutos, etc"⁷.

III. SOLUCIONES EN EL DERECHO COMPARADO

El Comité Jurídico Interamericano reconoce "el derecho de acceso a la información como un derecho humano fundamental que garantiza el acceso a la información controlada por órganos públicos, incluyendo, dentro de un plazo razonable, el acceso a los archivos históricos"⁸.

6 Simone HAF –"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.

7 Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (México). Decisión del 25 de junio, 2004. Expediente SUP-JDC-041-2004.

8 "Principios sobre el Derecho de Acceso a la Información", CJI/RES. 147 (LXXIII-O/08), 7 de agosto de 2008, Río de Janeiro, Brasil.

La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental de México de 2002 fue la pionera en nuestro continente en cuanto al establecimiento de obligaciones concretas de publicar e informar por parte del Estado⁹.

En comparación con las leyes de otros países, a juicio de Simone HAF¹⁰, la ley mexicana ha sido calificada como avanzada respecto a los mecanismos que garantizan el ejercicio del derecho a tener acceso a la información pública. Entre estos mecanismos destaca el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), que en los tres años de su existencia ha logrado un alto grado de credibilidad para la sociedad civil. Otro mecanismo importante es el Sistema de Solicitudes de Información (SISI) con el que cualquier solicitud puede realizarse vía Internet, lo cual significa: desde cualquier lugar y anónimo.

IV. SOBRE LOS CONCEPTOS DE GOBIERNO ELECTRÓNICO (e-Gov), USABILIDAD Y ACCESIBILIDAD

Es preciso detenerse en los conceptos y alcances de gobierno electrónico (e-Gov), usabilidad y accesibilidad, ya que constituyen el sustento principal para que el acceso a la información pública pueda efectivizarse en su real dimensión.

El Gobierno Electrónico (e-Gov) se define, entre otras cosas, por la incorporación de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TICs) a los servicios e informaciones que los organismos y agencias estatales ofrecen a los ciudadanos y organizaciones en general, mejorando y facilitando los procesos de soporte institucional y facilitando la creación de canales que aumenten la transparencia y la participación ciudadana¹¹, debiendo destacarse el papel fundamental de la tecnología para facilitar la transparencia y el acceso a la información pública.

El concepto de Gobierno Electrónico o E-Gov (contracción del nombre en inglés "Electronic Government"), comienza a usarse hacia fines de los años noventa como una manera de identificar aquellas actividades del gobierno realizadas y/o apoyadas a través del uso de las Tecnologías de Información y Comunicación (TIC)¹².

Promover la aplicación y uso de tecnología en los organismos del Estado, con el fin de mejorar el acceso a la información, trámites y servicios ofrecidos a los ciudadanos; aumentar la eficiencia y eficacia de la gestión pública e incrementar sustantivamente la

9 La Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental que se aprobó en el año 2002 entró en vigor el 12 de junio del 2003. Contempla, entre sus principales aspectos, la forma de mejorar la organización, clasificación y manejo de los documentos; las excepciones al principio de publicidad; el periodo de reserva; el ámbito de aplicación; la publicidad de información sin que medie solicitud; el costo de la información; el periodo de resolución a una solicitud; el recurso de revisión; el control judicial; las responsabilidades y sanciones.

10 Simone HAF – "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.

11 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.

12 http://www.agesic.gub.uy/innovaportal/v/163/1/agesic/gobierno_electronico_.html.

transparencia y participación de la ciudadanía, son los principales conceptos asociados al Gobierno Electrónico¹³.

La implantación del Gobierno Electrónico debe visualizarse como el derecho de los ciudadanos a relacionarse electrónicamente con las Administraciones Públicas. Lo que supone que las Administraciones estén interrelacionadas entre sí a fin de simplificar los trámites, servicios y procedimientos¹⁴.

En la actualidad el uso de las nuevas tecnologías es una herramienta fundamental para apoyar los procesos de transformación que se vienen desarrollando. El Gobierno Electrónico comprende a todas aquellas iniciativas que habiliten la migración de la información (trámites y servicios de procedimientos manuales basados en papel) a procedimientos informáticos; accediendo a ellos por múltiples canales como Internet, dispositivos móviles, Centros de Atención Ciudadana, entre otros¹⁵.

Por último precisemos la definición de Gobierno Electrónico incluida en la Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico, adoptada por la XVII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno en Santiago de Chile, el 10 de noviembre de 2007: "Gobierno Electrónico es el uso de las tecnologías de la información y de la comunicación (TIC) en los órganos de la Administración Pública para mejorar la información y los servicios ofrecidos a los ciudadanos, orientar la eficacia y eficiencia de la gestión pública e incrementar sustantivamente la transparencia del sector público y la participación de los ciudadanos."

En el marco del gobierno electrónico, se plasman dos conceptos interrelacionados, tales como lo son, la usabilidad entendida en el sentido de que el Acceso a la información pública a través de Internet debe ser concebido como algo integral, (la información referida a Transparencia Activa debe estar localizada en un espacio concreto de la página web, claramente identificable y la página del organismo debe permitir un acceso ágil a la información buscada)¹⁶; y la accesibilidad, que apunta a que la información debe estar disponible de manera sencilla, práctica.

La posibilidad de acceder a la información de la Administración Pública que interesa, las 24 horas del día, los 365 días del año, en el momento que se necesita, es una realidad inminente.

Los trámites y servicios en línea hacen la vida más simple y conveniente brindando las siguientes ventajas: el ciudadano no debe trasladarse personalmente; no hay hora de cierre, ni esperas; se pueden iniciar trámites desde los hogares, por ejemplo para recargar el teléfono celular a través de la tarjeta de crédito, solicitar comprobantes, certificados y habilitaciones. Estos son algunos ejemplos de servicios básicos a los que se podrá acceder a través de un

13 http://www.agesic.gub.uy/innovaportal/v/163/1/agesic/gobierno_electronico_.html.

14 http://www.agesic.gub.uy/innovaportal/v/163/1/agesic/gobierno_electronico_.html.

15 http://www.agesic.gub.uy/innovaportal/v/163/1/agesic/gobierno_electronico_.html.

16 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.

simple clic. Estas facilidades, que simplifican la vida cotidiana y que se están incorporando muchas veces sin notarlos, forman parte de lo que se denomina Gobierno Electrónico¹⁷.

Cada día es mayor la posibilidad de manejar herramientas informáticas como las computadoras, las redes de telecomunicaciones, Internet, los teléfonos celulares, los periódicos digitales, dispositivos portátiles, etc. Su utilización ha hecho más fácil y accesible la información, ha mejorado la comunicación, ha permitido reducir distancias geográficas e incluso en la actualidad representan nuevas formas de educación. El uso de toda esta nueva tecnología, su desarrollo e implementación, se denomina Tecnología de la Información y el Conocimiento (TIC), y es la base para la construcción del Gobierno Electrónico¹⁸.

V. FUNDAMENTO Y PRINCIPIOS VINCULADOS CON EL ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

Con acierto, señala Augusto DURÁN MARTÍNEZ¹⁹ 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 Comité Jurídico Interamericano plasma los siguientes principios sobre el derecho de acceso a la información, los cuales están interrelacionados y deben interpretarse de forma integral²⁰:

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.
2. El derecho de acceso a la información se extiende a todos los órganos públicos en todos los niveles de gobierno, incluyendo a los pertenecientes al poder ejecutivo, al legislativo y al poder judicial, a los órganos creados por las constituciones o por otras leyes, órganos de propiedad o controlados por el gobierno, y organizaciones que operan con fondos públicos o que desarrollan funciones públicas.

17 http://www.agesic.gub.uy/innovaportal/v/163/1/agesic/gobierno_electronico_.html.

18 http://www.agesic.gub.uy/innovaportal/v/163/1/agesic/gobierno_electronico_.html.

19 Augusto DURÁN MARTÍNEZ – "Derecho a la protección de datos personales y al acceso a la información pública – Leyes N° 18.331, de 11 de agosto de 2008 y N° 18.381, de 17 de octubre de 2008" (A.M.F., Montevideo 2009).

20 "Principios sobre el Derecho de Acceso a la Información", CJI/RES. 147 (LXXIII-O/08), 7 de agosto de 2008, Río de Janeiro, Brasil.

3. El derecho de acceso a la información se refiere a toda información significativa, cuya definición debe ser amplia, incluyendo toda la que es controlada y archivada en cualquier formato o medio.
4. Los órganos públicos deben difundir información sobre sus funciones y actividades – incluyendo su política, oportunidades de consultas, actividades que afectan al público, presupuestos, subsidios, beneficios y contratos – de forma rutinaria y proactiva, aún en la ausencia de una petición específica, y de manera que asegure que la información sea accesible y comprensible.
5. Deben implementarse reglas claras, justas, no discriminatorias y simples respecto al manejo de solicitudes de información. Estas reglas deben incluir plazos claros y razonables, la provisión de asistencia para aquél que solicite la información, el acceso gratuito o de bajo costo y que, en ese caso, no exceda el costo de copiado o envío de la información. Las reglas deben disponer que cuando el acceso sea negado, deben darse las razones específicas sobre la negativa en un tiempo razonable.
6. Las excepciones al derecho de acceso a la información deben ser establecidas por la ley, ser claras y limitadas.
7. La carga de la prueba para justificar cualquier negativa de acceso a la información debe recaer en el órgano al cual la información fue solicitada.
8. Todo individuo debe tener el derecho de recurrir cualquier negativa u obstrucción de acceso a la información ante una instancia administrativa. También debe existir el derecho de apelar las decisiones de este órgano administrativo ante los tribunales de justicia.
9. Toda persona que intencionadamente niegue u obstruya el acceso a la información violando las reglas que garantizan ese derecho deben ser sujetos a sanción.
10. Deben adoptarse medidas para promover, implementar y asegurar el derecho de acceso a la información incluyendo la creación y mantenimiento de archivos públicos de manera seria y profesional, la capacitación y entrenamiento de funcionarios públicos, la implementación de programas para aumentar la importancia en el público de este derecho, el mejoramiento de los sistemas de administración y manejo de información, y la divulgación de las medidas que han tomado los órganos públicos para implementar el derecho de acceso a la información, inclusive en relación al procesamiento de solicitudes de información.

Por su parte, En el Capítulo II del Decreto N° 232/010 de 2 de agosto de 2010, se establecen los principios vinculados con el acceso a la información pública:

- Libertad de información (Art. 4º). Toda persona tiene derecho de acceder a la información que obre en posesión de los sujetos obligados con la única excepción de aquella clasificada como información reservada, confidencial y secreta de acuerdo a lo establecido en las leyes especiales a tales efectos.

- Transparencia (Art. 5º). Toda la información en poder de los sujetos obligados se entiende pública siempre que no esté sujeta a las excepciones establecidas en los artículos 8º, 9º y 10 de la Ley que se reglamenta.
- Máxima publicidad (Art. 5º). Los sujetos obligados deben proporcionar la información de la forma más amplia posible estando excluida sólo aquella sujeta a las excepciones señaladas en los artículos 8º, 9º y 10 de la Ley que se reglamenta.
- Divisibilidad (Art. 7º). Si un documento contiene información que pueda ser conocida e información que debe denegarse en virtud de causa legal, se dará acceso a la primera y no a la segunda.
- Ausencia de ritualismos (Art. 8º). En los procedimientos establecidos para el acceso a la información pública se eliminarán las exigencias y ritualismos que pudieren ser un impedimento para el ejercicio del derecho consagrado por la Ley que se reglamenta.
- No discriminación (Art. 9º). Los sujetos obligados deberán entregar la información a quien lo solicite, sin discriminación de tipo alguno sea en razón del carácter o nacionalidad del solicitante.
- Oportunidad (Art. 10). Los sujetos obligados deberán entregar la respuesta acorde a la solicitud que se hubiera efectuado en tiempo y forma, dando cumplimiento a los plazos establecidos en la Ley y en el presente reglamento.
- Responsabilidad (Art. 11). Los sujetos obligados serán pasibles de responsabilidad y de las sanciones que pudieren corresponder en caso de no cumplir las obligaciones establecidas por la Ley N° 18.381, de 17 de octubre de 2008.
- Gratuidad (Art. 12). El acceso a la información pública es gratuito, sin perjuicio de lo establecido por el artículo 17 inc. 2º de la Ley que se reglamenta.

VI. OBJETO DE LA LEY N° 18.381 Y LOS SUJETOS OBLIGADOS: PERSONAS JURÍDICAS DE DERECHO PÚBLICO ESTATAL Y NO ESTATAL

En el Capítulo Primero "Disposiciones Generales" de la Ley N° 18.381, se dispone expresamente que la presente ley tiene por objeto promover la transparencia de la función administrativa de todo organismo público, sea o no estatal, y garantizar el derecho fundamental de las personas al acceso a la información pública.

Sobre el punto señala Augusto DURÁN MARTÍNEZ²¹ que "la ley se alinea expresamente con la corriente doctrinaria que vincula el derecho al acceso a la información a la transparencia. Pero eso no significa negar la vinculación que tiene nuestro tema con la democracia. En efecto, transparencia y democracia están últimamente vinculadas, pues no puede haber democracia sin transparencia."

21 Augusto DURÁN MARTÍNEZ - "Derecho a la protección de datos personales y al acceso a la información pública - Leyes N° 18.331, de 11 de agosto de 2008 y N° 18.381, de 17 de octubre de 2008" (A.M.F., Montevideo 2009).

La Ley define a los sujetos obligados en su artículo 2 como "cualquier organismo público, sea o no estatal", lo cual deja de manifiesto que el alcance de sus disposiciones no hace distinción alguna según la calidad de estatal o no estatal de los organismos públicos, si no que frente a una solicitud de acceso a la información pública, todos tienen las mismas obligaciones y deberes²².

Sin perjuicio de lo señalado anteriormente y en cuanto a los sujetos obligados, se ha planteado la interrogante de si las sociedades anónimas de propiedad estatal están o no alcanzadas por esta disposición.

Al respecto, el Consejo Ejecutivo de la Unidad de Acceso a la Información Pública (UAIP) ha sostenido que la disposición del artículo 1° de la Ley N° 18.381 no obliga a las sociedades anónimas de propiedad estatal a cumplir las obligaciones de transparencia²³.

Entendemos sobre el punto, que dicha inclusión requiere texto legal, lo que significaría ampliar aún más la nómina de sujetos obligados.

Por su parte el artículo 3° (Derecho de acceso a la información pública) dispone que "El acceso a la información pública es un derecho de todas las personas, sin discriminación por razón de nacionalidad o carácter del solicitante, y que se ejerce sin necesidad de justificar las razones por las que se solicita la información"²⁴.

Tal como reza el Considerando N° III) del Decreto 232/010 de 2 de agosto de 2010, "el derecho de acceso a la información pública es una de las fuentes de desarrollo y fortalecimiento de la democracia en tanto permite a los ciudadanos una evaluación y juzgamiento completos de los actos de sus representantes así como un estímulo a la transparencia de los actos del gobierno", de ahí que es necesario como refiere el Considerando N° IV) del referido Decreto, "hacer efectivo el principio de publicidad de los actos, contratos y gestiones de las instituciones del Estado, y aquellas financiadas con recursos públicos o que por su naturaleza sean de interés público, garantizando a su vez la posibilidad de las personas de acceder a esta información".

VII. LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y SU DIFUSIÓN

El artículo 2° 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".

22 Decreto N° 232/010 de 2 de agosto de 2010. Art. 2°.- Ámbito de aplicación. El presente Decreto será de aplicación a todos los organismos públicos, sean o no estatales.

23 Índice de Transparencia Activa en Línea (ITAEI) – "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, p.23. Es importante destacar que para la aplicación de este Índice se optó por incluirlas por distintas razones, entre ellas, ante la duda que presenta el texto legal, se debe optar por la opción que favorezca una mayor rendición de cuentas en el uso de los dineros públicos (principio de máxima divulgación).

24 Decreto N° 232/010 de 2 de agosto de 2010. Art. 3°.- "Ámbito subjetivo. El acceso a la información pública es un derecho de todas las personas físicas o jurídicas conforme a las normas constitucionales y legales vigentes, el que se regirá por los principios consagrados en el Capítulo II".

Por su parte el artículo 4º 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 determinadas.

De acuerdo a los "Los Principios del Comité Jurídico Interamericano (2008)", 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 a su difusión. Es que precisamente la difusión de la información pública, constituye la razón de ser de toda la normativa.

El artículo 5º de la Ley²⁵ incorpora las denominadas obligaciones de transparencia activa²⁶.

La mayoría de las convenciones o declaraciones sobre el derecho a la información también establecen la obligación de las entidades públicas de publicar información de manera proactiva o rutinaria, aunque no existan solicitudes de por medio. Esta información puede ser publicada de propia iniciativa, o en mérito a una obligación legal y sin necesidad de requerimiento alguno. Permite acercar la información a las personas, reduciendo así la asimetría en el acceso a información existente entre los ciudadanos y el Estado.²⁷

Toby MENDEL²⁸, en referencia a la transparencia activa, entiende que "usualmente se extiende a la información clave de los organismos sobre como 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".

La transparencia activa implica una acción proactiva del Estado de presentar

25 Decreto N° 232/010 de 2 de agosto de 2010. Art. 18.- Disponibilidad de la información pública. La información pública deberá estar disponible en forma actualizada sin previa solicitud. Aquella información determinada por el artículo 5º de la Ley que se reglamenta, deberá estar disponible en el sitio web del sujeto obligado así como en formato físico en forma actualizada.

26 Decreto N° 484/0089 de 3 de noviembre de 2009; .Artículo 1: Exhórtase a los titulares de organismos públicos estatales y no estatales a dar cumplimiento a las obligaciones de transparencia activa establecidas en el artículo 5º de la Ley N° 18.381, de 17 de octubre de 2008.

27 Índice de Transparencia Activa en Línea (ITAeL) – "El Estado uruguayo y la provisión de información pública a través de la web" (1º Edición: Centro de Archivo y Acceso a la Información Pública/Instituto de Estudios Legales y Sociales del Uruguay), 2010.

28 Toby MENDEL, "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" (1º Edición: Centro de Archivo y Acceso a la Información Pública/Instituto de Estudios Legales y Sociales del Uruguay), 2010.

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 gobernados²⁹.

Esto es, se trata, ni más ni menos que, de la publicidad de información sin que medie solicitud alguna.

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^{30 31} u otros medios que el órgano de control determine, la siguiente información mínima³²:

29 Decreto N° 484/0089 de 3 de noviembre de 2009; Considerandos II y III.

30 Decreto N° 484/0089 de 3 de noviembre de 2009; Artículo 2: A tales efectos los sujetos obligados por la Ley N° 18.381, efectuarán una autoevaluación de sus páginas web, de acuerdo con los formularios y parámetros establecidos en los Anexos I y II adjuntos, que son parte integrante del presente Decreto.

31 Decreto N° 484/0089 de 3 de noviembre de 2009; Artículo 3: La autoevaluación establecida en el artículo anterior deberá ser presentada entre los días 28 de octubre y 3 de noviembre de 2009 ante la Unidad de Acceso a la Información Pública.

32 Decreto N° 232/010 de 2 de agosto de 2010. TÍTULO V – DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LOS SITIOS WEB. CAPÍTULO I – Difusión de la Información Pública

Art. 38.- Información que debe ser difundida por todos los sujetos obligados.- Los sujetos obligados deberán difundir en sus sitios web la siguiente información, que deberá ser actualizada mensualmente: 1. Creación y evolución histórica del sujeto obligado conjuntamente con sus cometidos. 2. Estructura orgánica en un formato que habilite la vinculación de cada oficina con ésta, las facultades y responsabilidades que le corresponden de conformidad con la normativa vigente. 3. El marco jurídico aplicable a cada organismo. 4. Programas operativos de largo y corto plazo y mecanismos que permitan visualizar metas y cumplimiento de éstas. 5. El Diario de Sesiones. 6. Los anteproyectos y proyectos de ley que se presenten, así como cualquier otro tipo de comunicación legislativa, la indicación del trámite de que ha sido objeto y las resoluciones que sobre éstos recaigan. 7. Listado con los servicios que ofrece y los programas que administra incluyendo los trámites para acceder a ellos y la población objetivo a que están dirigidos. 8. El listado de los funcionarios, a partir del jefe de departamento, gerente, director o equivalente hasta el jerarca máximo, incluyendo: nombre, domicilio postal, electrónico y números telefónicos oficiales. 9. En caso de tratarse de órganos legislativos, las comisiones que se integren, estableciendo el número de convocatorias, presencias y ausencias en los diferentes órganos, inclusive de los suplentes proclamados por la Corte Electoral. 10. Nómina de los funcionarios que no perteneciendo al organismo cumplen funciones en el mismo, sea por ser contratados, sea por estar en comisión provenientes de otro organismo, con indicación de compensaciones recibidas con cargo a las partidas asignadas al funcionamiento de los organismos correspondientes. 11. Perfil de los diferentes puestos de trabajo y currículum actualizado de quienes ocupan aquéllos a partir del jefe de departamento, gerente, director o equivalente hasta el jerarca máximo. 12. Convocatorias a concursos de ingreso para ocupar cargos y resultados de los mismos. 13. Remuneración mensual nominal de todos los funcionarios incluyendo todas las prestaciones en razón de los diferentes sistemas de compensación que se aplicaren. 14. Indicación de los viáticos recibidos y la determinación de su utilización. 15. Listado de comisiones de servicio en el exterior de los funcionarios, viáticos percibidos, razón del viaje y resultados del mismo, incluyendo a todas las personas que integren la delegación sin excepción alguna. 16. Presupuesto y ejecución del mismo: a. Ingresos recibidos por cualquier concepto, con indicación del responsable en la recepción, administración y ejecución. b. Ingresos asignados por el presupuesto nacional. c. Estados financieros y balances generales de gastos. d. Auditorías. i. Número y tipo de auditorías. ii. Número de observaciones realizadas por rubro de auditoría sujeto a revisión. iii. Total de aclaraciones efectuadas por el sujeto obligado. 17. En caso de los pliegos de bases y condiciones particulares de los procedimientos licitatorios que representen gastos de funcionamiento o de inversión y las resoluciones que dispongan la adjudicación en dichos proce-

- 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".

dimientos, las que declaren desiertas o dispongan el rechazo de todas las ofertas presentadas, deberá establecerse un vínculo electrónico con el sitio www.comprasestatales.gub.uy, en cumplimiento de los requerimientos establecidos por las Leyes Nos. 16.736, de 5 de enero de 1996, art. 694, 17.060, de 23 de diciembre de 1998, art. 5 y 17.556, de 18 de setiembre de 2002, art. 163 y los Decretos Nos. 66/002, de 26 de febrero de 2002, 232/003, de 9 de junio de 2003, 393/004 de 3 de noviembre de 2004 y 191/007, de 28 de mayo de 2007. 18. Las partidas presupuestales provenientes de convenios con organismos internacionales o que se gestionen a través de éstos, deberán incluirse en la web del sujeto obligado. 19. Montos otorgados en carácter de financiamiento a los diferentes Partidos Políticos por parte del Estado. 20. Calendario de reuniones, citaciones de comisión, de directorios, de plenarios, de asambleas, que sean convocadas, así como presencias y ausencias de los convocados, minuta de comunicación indicativa del orden del día de la convocatoria y resoluciones y resultados de las mismas. 21. Concesiones, licencias, permisos y autorizaciones debiendo publicarse el objeto, nombre o razón social del titular, así como si el contrato involucra el aprovechamiento de bienes, servicios o recursos públicos. 22. Programas educativos que se encuentran vigentes y correlaciones de adecuación en relación con los últimos dos planes de estudios inmediatos anteriores. 23. Listado de programas de capacitación, número de funcionarios capacitados así como sus evaluaciones. 24. Indicadores de gestión de evaluaciones al desempeño académico y/o administrativo. 25. Listados de partidos y agrupaciones políticas que se encuentran registrados. 26. Resultados totales de las elecciones y las discriminaciones que se consideren útiles para la ciudadanía. 27. La fecha de la última actualización. 28. Mapa del sitio. 29. Domicilio postal y electrónico y números telefónicos oficiales del sujeto obligado. 30. Información sobre la política de seguridad y protección de datos. 31. Cualquier otra información que pudiere ser de utilidad o relevante para el conocimiento y evaluación de las funciones y políticas públicas que son responsabilidad del sujeto obligado.

Art. 39.- Excepción.- Los sujetos obligados deberán determinar en su sitio web los rubros señalados en el artículo anterior que no les son aplicables.

Art. 40.- Información adicional a ser presentada por el Poder Ejecutivo.- Sin perjuicio de la información requerida de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 38, el Poder Ejecutivo deberá hacer pública en su sitio web la siguiente información: 1. El listado de expropiaciones que por razones de utilidad pública se cumplan. 2. La coordinación de proyectos con las Intendencias Municipales, Entes Autónomos y Servicios Descentralizados, Personas Jurídicas de Derecho Público no Estatal así como aquéllos con los sectores empresariales y sociales. 3. El presupuesto que haya sido aprobado por el Parlamento y las adecuaciones presupuestales que se sucedan en las diferentes rendiciones de cuentas. 4. Toda aquella información que se considere de utilidad o sea importante para el conocimiento y evaluación de las funciones y políticas públicas bajo responsabilidad de cada dependencia y entidad.

Art. 41.- Responsable de la información.- Deberá establecerse en cada sujeto obligado, quién es la persona responsable de la información que se publica en su sitio web.

Capítulo aparte merece la custodia de la información. La Ley preceptúa que es responsabilidad de los sujetos obligados por la presente ley, crear y mantener registros de manera profesional, para que el derecho de acceso a la información pública se pueda ejercer en plenitud.

VIII. LAS EXCEPCIONES A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

Las excepciones a la información pública, al decir del artículo 8, serán de interpretación estricta y comprenderán aquellas definidas como secretas por la ley y las que se definan seguidamente como de carácter reservado y confidencial.

1.- Como *información reservada*³³ podrá clasificarse aquella cuya difusión pueda:

- a) Comprometer la seguridad pública o la defensa nacional.
- b) Menoscabar la conducción de las negociaciones o bien, de las relaciones internacionales, incluida aquella información que otros estados u organismos internacionales entreguen con carácter de reservado al Estado uruguayo.
- c) Dañar la estabilidad financiera, económica o monetaria del país.
- d) Poner en riesgo la vida, la dignidad humana, la seguridad o la salud de cualquier persona.

33 Decreto N° 232/010 de 2 de agosto de 2010. CAPÍTULO II - Información reservada

Art. 19.- Categorización.- La información podrá reservarse temporalmente del conocimiento público, de acuerdo con lo establecido por el artículo 11 de la Ley N° 18.381, de 17 de octubre de 2008.

Art. 20.- Documentación reservada.- La documentación clasificada como información reservada, de acuerdo con lo establecido en el artículo 9° de la Ley que se reglamenta, deberá tener incluida una leyenda indicativa de su carácter reservado, la fecha de su clasificación, su fundamento legal, el período de reserva y la firma de la autoridad correspondiente.

Art. 21.- Procedimiento de clasificación. La información deberá ser clasificada por la autoridad administrativa competente por resolución fundada. Se entiende por autoridad administrativa competente el jerarca máximo de cada organismo obligado o quien ejerza facultades delegadas.

Art. 22.- Nómina de asuntos reservados. Los sujetos obligados elaborarán un listado de los documentos y expedientes clasificados como reservados, el que deberá ser enviado a la Unidad de Acceso a la Información Pública (UAIP) de acuerdo con lo establecido en el artículo 7° inc. 2° de la Ley que se reglamenta.

Cada organismo enviará en la primera quincena de los meses de febrero y agosto una actualización de la información señalada en el inciso anterior.

Art. 23.- Contenido de la nómina de asuntos reservados. La nómina de los documentos y expedientes deberá contener: a. Contenido temático. b. Oficina administrativa que lo generó. c. Fecha de clasificación.

d. Fundamento legal de la clasificación. e. Plazo de la reserva. f. Indicación de los expedientes o documentos que se reservan en caso de que la información reservada sea parcial. g. Para el caso en que se prorrogue el período de reserva, fecha y resolución que así lo disponga. h. Fecha y resolución de desclasificación de la información de carácter reservado, en caso de corresponder. i. Firma del titular del sujeto obligado.

Art. 24.- Acceso a la información reservada.- Los titulares de los sujetos obligados deberán adoptar todas las medidas necesarias tendientes a otorgar seguridad a la restricción de acceso de los documentos o expedientes clasificados como reservados.

Art. 25.- Prueba de daño.- La información podrá clasificarse como reservada, siempre que en la resolución de la autoridad responsable, debidamente fundada y motivada, se demuestre la existencia de elementos objetivos que permitan determinar la expectativa razonable de un daño al interés público protegido, de acuerdo con lo establecido en el artículo 9° de la Ley que se reglamenta.

Art. 26.- Desclasificación de la información reservada.- La información clasificada como reservada será desclasificada en los siguientes casos: a. A partir del vencimiento del período de reserva. b. A partir de la extinción de los motivos que dieron origen a su clasificación.

e) Suponer una pérdida de ventajas competitivas para el sujeto obligado o pueda dañar su proceso de producción.

f) Desproteger descubrimientos científicos, tecnológicos o culturales desarrollados o en poder de los sujetos obligados.

La información clasificada previamente como reservada, permanecerá con tal carácter hasta un período de quince años desde su clasificación (período de reserva).

La información reservada será desclasificada cuando se extingan las causas que dieron lugar a su clasificación.

Sólo se ampliará el período de reserva sobre cierta documentación cuando permanezcan y se justifiquen las causas que le dieron origen.

Tal como dispone expresamente el artículo 25 del decreto reglamentario, la clasificación de la información como reservada requiere la prueba del daño. Esto es, la información podrá clasificarse como reservada, siempre que en la resolución de la autoridad responsable, debidamente fundada y motivada, se demuestre la existencia de elementos objetivos que permitan determinar la expectativa razonable de un daño al interés público protegido, de acuerdo con lo establecido en el artículo 9° de la Ley.

En cuanto a la clasificación de la información, el artículo 33³⁴ de la Ley N° 18.381 de 17 octubre de 2008, en la redacción dada por el artículo 150 de la Ley N° 18.719 de 27 de diciembre de 2010 (Publicada D.O. 5 ene/011 - N° 28138) dispuso que

"Al 31 de julio de 2012, todos los sujetos obligados deberán elaborar la lista de toda la información que a la fecha se encuentre clasificada como reservada, siempre y cuando esté comprendida en algunas de las excepciones contempladas en el artículo 9° de la presente ley. En la misma fecha, la información que no se sujete a estas excepciones, deberá ser desclasificada. A partir de la fecha señalada, toda información clasificada como reservada, que tenga más de quince años, deberá ser desclasificada y abierta libremente al público".

Y en cuanto al plazo de adecuación de los sujetos obligados, el artículo 34³⁵ de la Ley N° 18.381 de 17 octubre de 2008, en la redacción dada por el artículo 151 de la Ley N° 18.719 de 27 de diciembre de 2010 (Publicada D.O. 5 ene/011 - N° 28138) dispuso que

"Los sujetos obligados por la presente ley dispondrán de un plazo de cuatro años para adecuar sus registros, durante el cual no serán pasibles de sanción en caso de denegación de acceso fundada en la imposibilidad de ubicar la información".

34 La redacción original del Art. 33 de la Ley N° 18.381 de 17 octubre de 2008 (Publicada D.O. 7 nov/008 - N° 27607) era: "(Clasificación de la información).- En el plazo no mayor a un año desde la vigencia de la presente ley, todos los sujetos obligados deberán elaborar la lista de toda la información que a la fecha se encuentre clasificada como reservada, siempre y cuando esté comprendida en algunas de las excepciones contempladas en el artículo 8° de la presente ley. La información que no se sujete a estas excepciones, deberá desclasificarse en el plazo perentorio de seis meses. A partir de la fecha de vigencia de la presente ley, toda información clasificada como reservada, que tenga más de quince años, deberá ser desclasificada y abierta libremente al público".

35 La redacción original del Art. 34 de la Ley N° 18.381 de 17 octubre de 2008 (Publicada D.O. 7 nov/008 - N° 27607) era: "(Plazo de adecuación de los sujetos obligados).- Los sujetos obligados por la presente ley dispondrán de un plazo de dos años para adecuar sus registros, durante el cual no serán pasibles de sanciones en caso de denegación de acceso fundada en la imposibilidad de ubicar la información".

2.- Se considera información confidencial³⁶:

- I) Aquella entregada en tal carácter a los sujetos obligados, siempre que:
 - a) Refiera al patrimonio de la persona.
 - b) Comprenda hechos o actos de carácter económico, contable, jurídico o administrativo, relativos a una persona física o jurídica, que pudiera ser útil para un competidor.
 - c) Esté amparada por una cláusula contractual de confidencialidad.
- II) Los datos personales que requieran previo consentimiento informado.

Tendrán el mismo carácter los documentos o secciones de documentos que contengan estos datos.

Por último y en la temática que estamos abordando el artículo 12 consagra la Inoponibilidad en casos de violaciones a los derechos humanos, que significa que los sujetos obligados por esta ley no podrán invocar ninguna de las reservas mencionadas cuando la información solicitada se refiera a violaciones de derechos humanos o sea relevante para investigar, prevenir o evitar violaciones de los mismos.

IX. PROCEDIMIENTOS DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

La Ley consagra dos procedimientos interrelacionados de acceso a la información pública: el procedimiento administrativo (Arts. 13 a 18) y el procedimiento judicial (acción de acceso a la información pública) que consta de dos instancias.

El agotamiento del procedimiento administrativo de acceso a la información pública es requisito de admisibilidad de la acción de acceso a la información.

36 Decreto N° 232/010 de 2 de agosto de 2010. CAPÍTULO III - Información confidencial:

Artículo 28.- Información confidencial.- Se considera información confidencial: I) Aquella entregada en tal carácter a los sujetos obligados, siempre que: A) Refiera al patrimonio de una persona física o jurídica. B) Comprenda hechos o actos de carácter económico, contable, jurídico o administrativo, relativos a una persona física o jurídica, que pudiera ser útil para un competidor. C) Esté amparada por una cláusula contractual de confidencialidad. II) Los datos personales que requieran previo consentimiento informado.

Tendrán el mismo carácter los documentos o secciones de documentos que contengan estos datos.

Artículo 29.- Información no confidencial.- No será considerada información confidencial: a. La que por disposiciones legales se encuentre en registros públicos. b. La que se encuentre en fuentes de acceso público. En este caso, se dará a conocer a quien la solicita: fuente, lugar y forma de acceder a la información que se pretende.

Art. 30.- Información confidencial entregada por particulares.- Cuando los particulares entreguen a los sujetos obligados información confidencial, deberán señalar los documentos o secciones en los que se contenga tal información. También deberán presentar un "resumen no confidencial" breve y conciso. En caso que, la naturaleza de la información impida elaborarlo, se explicitará tal imposibilidad ante la autoridad competente.

Art. 31.- Acceso a la información confidencial.- I. Los titulares de los sujetos obligados deberán adoptar las medidas necesarias tendientes a otorgar seguridad en el acceso a los documentos o expedientes clasificados como confidenciales. II. Para que la información pueda ser clasificada como confidencial, se requerirá resolución fundada de la autoridad administrativa competente, tanto en el momento en que se genera el documento o expediente como en el momento en que se recibe la solicitud de acceso a la información, en el caso que no se hubiera clasificado previamente. III. La documentación clasificada como información confidencial deberá tener incorporada una leyenda indicativa de su carácter confidencial, la fecha de su clasificación, su fundamento legal y la firma de la autoridad correspondiente.

Art. 32.- Período de la clasificación.- La información confidencial no está sujeta a plazos de vencimiento y tendrá ese carácter en forma indefinida.

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 improcedente.

Vamos a estudiar en forma separada ambos procedimientos, para luego analizar su interrelación.

1. Procedimiento administrativo de acceso a la Información Pública

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 determina un procedimiento administrativo especial, común a ambas.

Al respecto señala Augusto DURÁN MARTÍNEZ³⁷ 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 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).

A) 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:

- a) La identificación del solicitante, su domicilio y forma de comunicación.
- b) La descripción clara de la información requerida y cualquier dato que facilite su localización.
- c) 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 Jefe del mismo.

³⁷ Augusto DURÁN MARTÍNEZ - "Derecho a la protección de datos personales y al acceso a la información pública - Leyes N° 18.331, de 11 de agosto de 2008 y N° 18.381, de 17 de octubre de 2008" (A.M.F., Montevideo 2009).

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

Entendemos que 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.

A los efectos del correcto trámite de la solicitud de acceso a la información pública, los sujetos obligados deber 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, a los efectos de pronunciarse sobre la solicitud.

B) 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.

Como veremos más adelante, 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 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.

C) 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 excepcionales³⁸.

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.

Si 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 opere 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 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 MARTÍNEZ³⁹.

38 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 UAIP, 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.

39 Augusto DURÁN MARTÍNEZ – "Derecho a la protección de datos personales y al acceso a la información pública – Leyes N° 18.331, de 11 de agosto de 2008 y N° 18.381, de 17 de octubre de 2008" (A.M.F., Montevideo 2009).

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.

2. Procedimiento judicial de acceso a la Información Pública

A) Generalidades

A texto expreso dispone el Art. 22 de la Ley, que toda persona tendrá derecho a entablar una acción judicial efectiva que garantice el pleno acceso a las informaciones de su interés (artículo 694 de la Ley N° 16.736, de 5 de enero de 1996).

La acción de acceso a la información procede contra todo sujeto obligado por la presente ley, cuando éste se negare a expedir la información solicitada o no se expidiese en los plazos fijados en la presente ley.

B) Competencia

En cuanto a la competencia, se dispone que serán competentes para conocer en estas acciones:

- 1) En la capital, los Juzgados Letrados de Primera Instancia en lo Contencioso Administrativo, cuando la acción se dirija contra una persona pública estatal, y los Juzgados Letrados de Primera Instancia en lo Civil en los restantes casos⁴⁰.
- 2) En el interior, los Juzgados Letrados de Primera Instancia a los que se haya asignado competencia en la materia.

C) Legitimación

La acción de acceso a la información podrá ser ejercida por el sujeto interesado o sus representantes, ya sean tutores o curadores y, en caso de personas fallecidas, por sus sucesores universales, en línea directa o colateral hasta el segundo grado, por sí o por medio de apoderado.

En el caso de personas jurídicas, la acción deberá ser interpuesta por sus representantes legales o por los apoderados designados a tales efectos.

D) Procedimiento de primera instancia

Las acciones que se promuevan por violación a los derechos contemplados en la Ley se regirán por las normas contenidas en los artículos que siguen al presente.

40 Si bien la Ley iguala en cuanto a sus deberes y obligaciones a las personas públicas estatales y no estatales, consagra una diferencia en cuanto a los Juzgados competentes en la capital para pronunciarse respecto de la acción de acceso que se ventile en el Poder Judicial, según la acción se dirija contra una persona pública estatal o no estatal.

Serán aplicables en lo pertinente los artículos 14⁴¹ y 15⁴² del Código General del Proceso.

En cuanto a la primera instancia, se dispone expresamente que salvo que la acción fuera manifiestamente improcedente⁴³, en cuyo caso el tribunal la rechazará sin sustanciarla y dispondrá el archivo de las actuaciones, se convocará a las partes a una audiencia pública dentro del plazo de tres días de la fecha de la presentación de la demanda.

En dicha audiencia se oirán las explicaciones del demandado, se recibirán las pruebas y se producirán los alegatos. El tribunal, que podrá rechazar las pruebas manifiestamente impertinentes o innecesarias, presidirá la audiencia so pena de nulidad, e interrogará a los testigos y a las partes, sin perjuicio de que aquéllos sean, a su vez, repreguntados por los abogados. Gozará de los más amplios poderes de policía y de dirección de la audiencia.

En cualquier momento podrá ordenar diligencias para mejor proveer.

La sentencia se dictará en la audiencia o a más tardar, dentro de las veinticuatro horas de su celebración. Sólo en casos excepcionales podrá prorrogarse la audiencia por hasta tres días.

Las notificaciones podrán realizarse por intermedio de la autoridad policial. A los efectos del cómputo de los plazos de cumplimiento de lo ordenado por la sentencia, se dejará constancia de la hora en que se efectuó la notificación.

Si de la demanda o en cualquier otro momento del proceso resultare, a juicio del tribunal, la necesidad de su inmediata actuación, éste dispondrá, con carácter provisional, las medidas que correspondieren en amparo del derecho o libertad presuntamente violados.

E) La sentencia

La sentencia que haga lugar a la acción de acceso deberá contener:

- a) La identificación concreta de la autoridad o el particular a quien se dirija y contra cuya acción, hecho u omisión se garantice el acceso.
- b) La determinación precisa de lo que deba o no deba hacerse y el plazo por el cual dicha resolución regirá, si es que corresponde fijarlo.
- c) El plazo para el cumplimiento de lo dispuesto, que será fijado por el tribunal conforme las circunstancias de cada caso, y no será mayor de quince días corridos e ininterrumpidos, computados a partir de la notificación.

41 Artículo 14 del C.G.P. "Interpretación de las normas procesales.- Para interpretar la norma procesal, el tribunal deberá tener en cuenta que el fin del proceso es la efectividad de los derechos sustanciales.

En caso de duda se deberá recurrir a las normas generales teniendo presente los principios generales de derecho y especiales del proceso y la necesidad de preservar las garantías constitucionales del debido proceso y de la defensa en el mismo".

42 Artículo 15 del C.G.P. "Integración de las normas procesales.- En caso de vacío legal, se deberá recurrir a los fundamentos de las leyes que rigen situaciones análogas y a los principios constitucionales y generales de derecho y especiales del proceso y a las doctrinas más recibidas, atendidas las circunstancias del caso".

43 El tribunal tiene la potestad de disponer el rechazo de la acción sin sustanciarla en caso de que sea manifiestamente improcedente. Se trataría del caso de que se concurra a la sede judicial sin haberse agotado previamente el procedimiento administrativo de acceso a la información pública.

F) Procedimiento de segunda instancia

En el proceso sólo serán apelables la sentencia definitiva y la que rechaza la acción por ser manifiestamente improcedente.

El recurso de apelación deberá interponerse en escrito fundado, dentro del plazo perentorio de tres días. El tribunal elevará sin más trámite los autos al superior cuando hubiere desestimado la acción por improcedencia manifiesta, y lo sustanciará con un traslado a la contraparte, por tres días perentorios, cuando la sentencia apelada fuese la definitiva.

El tribunal de alzada resolverá en acuerdo, dentro de los cuatro días siguientes a la recepción de los autos. La interposición del recurso no suspenderá las medidas de amparo decretadas, las cuales serán cumplidas inmediatamente después de notificada la sentencia, sin necesidad de tener que esperar el transcurso del plazo para su impugnación.

En este tipo de procesos no podrán deducirse cuestiones previas, reconveniones ni incidentes.

El tribunal, a petición de parte o de oficio, subsanará los vicios de procedimiento, asegurando, dentro de la naturaleza sumaria del proceso, la vigencia del principio de contradictorio.

Cuando se plantee la inconstitucionalidad por vía de excepción o de oficio (numeral 2 del artículo 509⁴⁴ y numeral 2 del artículo 510⁴⁵ del Código General del Proceso) se procederá a la suspensión del procedimiento sólo después que el Magistrado actuante haya dispuesto la adopción de las medidas provisorias referidas en la presente ley o, en su caso, dejando constancia circunstanciada de las razones de considerarlas innecesarias.

X. RESPONSABILIDADES

El capítulo sexto de la Ley regula las responsabilidades en materia de acceso a la información pública.

El artículo 31 dispone que constituirán falta grave, sin perjuicio de las responsabilidades civiles y penales que pudieran corresponder:

- a) Denegar información no clasificada como reservada o confidencial.
- b) La omisión o suministro parcial de la información requerida, actuando con negligencia, dolo o mala fe.

44 Artículo 509 del C.G.P. Titulares de la solicitud. La declaración de inconstitucionalidad y la inaplicabilidad de las disposiciones afectadas por aquélla, podrán ser solicitadas.

1° Por todo aquél que se considere lesionado en su interés directo, personal y legítimo.

2° De oficio, por el tribunal que entendiere en cualquier procedimiento jurisdiccional.

La Suprema Corte de Justicia, en los asuntos que se tramiten ante ellas, se pronunciará en la sentencia sobre la cuestión de inconstitucionalidad.

45 Artículo 510 del C.G.P. Acción o excepción. Cuando la declaración de inconstitucionalidad se solicitare por las personas a que se refiere el numeral 1° del artículo anterior podrá ser promovida:

1° Por vía de acción, cuando no existiere procedimiento jurisdiccional pendiente. En este caso, deberá interponerse directamente ante la Suprema Corte de Justicia.

2° Por vía de excepción o defensa, que deberá oponerse ante el tribunal que estuviere conociendo en dicho procedimiento.

- c) Permitir el acceso injustificado a información clasificada como reservada o confidencial.
- d) La utilización, sustracción, ocultamiento, divulgación o alteración total o parcial en forma indebida de la información que se encuentra bajo su custodia o a la que se tenga acceso por razones funcionales.

Por su parte, el Título VII del Decreto N° 232/010 "Funcionarios Responsables" establece una serie de obligaciones del Jerarca de los sujetos obligados:

- a) Designar al o a los funcionarios responsables de la recepción de solicitudes y entrega de la información requerida.
- b) Adoptar las medidas tendientes a garantizar el ejercicio del derecho de acceso a la información pública dentro de su competencia funcional e institucional.
- c) Disponer los mecanismos de creación y mantenimiento de los registros continentales de la información que se maneja.
- d) Clasificar la información de carácter reservado y confidencial.
- e) Elevar a la Unidad de Acceso a la Información Pública el informe anual sobre el estado de cumplimiento del derecho de acceso a la información pública previsto por el artículo 7° de la Ley que se reglamenta.
- f) Disponer las medidas de seguridad que permitan la adecuada utilización y contralor de la información que se encuentra en sus archivos.
- g) Disponer los recursos financieros necesarios para la capacitación de los funcionarios y las adecuaciones que debieren efectuarse para facilitar el acceso a la información por parte de los ciudadanos.

Por otra parte, el Jerarca deberá designar a los funcionarios responsables para recepción de solicitudes y entrega de información, lo cual publicarse en el sitio web del sujeto obligado y en un lugar visible de sus oficinas administrativas.

Asimismo el funcionario responsable de entregar la información tendrá las siguientes obligaciones:

- a) Atender y responder a las solicitudes de acceso a la información dentro de los plazos que establece la Ley que se reglamenta.
- b) Solicitar la información al área correspondiente.
- c) Entregar la información al solicitante. En caso que hubiere elegido algún soporte particular para obtener la misma, se deberá controlar el correspondiente pago previo a la entrega.

Los funcionarios podrán incurrir en falta grave cuando de modo arbitrario obstruyan el acceso a la información de parte del solicitante.

Los sujetos obligados serán responsables de acuerdo a lo dispuesto en los artículos 24 y 25 de la Constitución de la República.

Y no menos importante es la previsión de una responsabilidad solidaria de los funcionarios con el Jerarca de cada dependencia pública. Esto es, por mandato legal, el personal que administre, manipule, archive o conserve información pública, será responsable, solidariamente con la autoridad de la dependencia a la que pertenece dicha información,

por sus acciones u omisiones, en la ocultación, alteración, pérdida o desmembración de la información pública.

XI. LA UNIDAD DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA (UAIP) Y LOS INFORMES DE LOS SUJETOS OBLIGADOS⁴⁶

El artículo 7º regula la presentación de informes anuales y semestrales ante el órgano de control, esto es, la Unidad de Acceso a la Información Pública (UAIP)⁴⁷.

Todos los sujetos obligados por la presente ley presentarán ante el órgano de control, hasta el último día hábil del mes de marzo de cada año, un informe anual sobre el cumplimiento del derecho de acceso a la información pública, que contendrá:

- a) Información del período anterior sobre el cumplimiento de las obligaciones que le asigna esta ley.
- b) Detalle de las solicitudes de acceso a la información y el trámite dado a cada una de ellas.

Sin perjuicio de las disposiciones anteriores, estarán también obligados a producir un informe semestral actualizado conteniendo la lista de información reservada.

Por imperio del artículo 19, se dispone la creación de la Unidad de Acceso a la Información Pública (UAIP) como órgano desconcentrado de la Agencia para el Desarrollo del Gobierno de Gestión Electrónica y la Sociedad de la Información y del Conocimiento (AGESIC), dotado de la más amplia autonomía técnica.

Estará dirigida por un Consejo Ejecutivo integrado por tres miembros: el Director Ejecutivo de AGESIC y dos miembros designados por el Poder Ejecutivo entre personas que por sus antecedentes personales, profesionales y de conocimiento en la materia aseguren

46 Sitio Web: www.informacionpublica.gub.uy

47 Decreto N° 232/010 de 2 de agosto de 2010. TÍTULO IV – DE LA PRESENTACIÓN DE INFORMES

Art. 35.- Tipos de informes.- Los sujetos obligados deberán presentar los siguientes informes: a. Informe anual sobre cumplimiento del derecho de acceso a la información pública. b. Informe semestral conteniendo el listado actualizado de la información clasificada como reservada.

Art. 36.- Contenido del Informe sobre estado de cumplimiento de las obligaciones establecidas en la Ley. El informe sobre el estado de cumplimiento de las obligaciones señaladas en el art. 7º inciso 1º de la Ley que se reglamenta, a ser presentado por los sujetos obligados deberá contener: a. Identificación del sujeto obligado. b. Identificación de quienes ejercen la representación de los sujetos obligados al momento de la presentación del informe. c. Indicación del período que comprende el informe que se presenta. d. Información sobre el período comprendido entre el último informe y el que se presenta con especificación de: i. Solicitudes de acceso a la información, con indicación temática. ii. Trámite seguido por las solicitudes. iii. Conclusiones de las solicitudes. iv. En caso de solicitudes con resultado de denegatoria de acceso, determinación de los motivos por los que se adoptó tal resolución. v. Resumen cuantitativo de resultados de las solicitudes.

Art. 37.- Contenido del informe sobre información clasificada como reservada.- El informe sobre la información clasificada como reservada de acuerdo con lo establecido en el artículo 7º inciso 2º de la Ley que se reglamenta, deberá contener: a. Identificación del sujeto obligado. b. Identificación del jerarca del sujeto obligado al momento de la presentación del informe. c. Indicación del período que comprende el informe que se presenta. d. Listado de la información que hubiere sido clasificada como reservada con indicación de fecha y número de la resolución que le estableció tal carácter.

independencia de criterio, eficiencia, objetividad e imparcialidad en el desempeño de sus cargos^{48 49}.

48 Decreto N° 232/010 de 2 de agosto de 2010. TÍTULO VI – ÓRGANO DE CONTROL

CAPÍTULO I – Presidencia

Art. 42.- Presidencia de la Unidad de Acceso a la Información Pública.- La dirección técnica y administrativa de la Unidad de Acceso a la Información Pública será ejercida por un Consejo Ejecutivo integrado por tres miembros, de acuerdo con lo preceptuado por el artículo 19 de la Ley que se reglamenta.

La Presidencia del Consejo Ejecutivo será ejercida en forma anual y rotativa entre sus miembros, con excepción del Director Ejecutivo de AGESIC. Ante la ausencia temporal del Presidente, la Presidencia será ejercida interinamente por el otro miembro designado por el Poder Ejecutivo.

La representación de la Unidad de Acceso a la Información Pública corresponderá a quien ejerza la presidencia del Consejo Ejecutivo.

Art. 43.- Funciones del Presidente.- Al Presidente del Consejo Ejecutivo o a quien lo sustituya corresponde: a. La representación de la UAIP en sus relaciones externas por sí o por medio de apoderado en forma. b. Cumplir y hacer cumplir las normas constitucionales, legales y reglamentarias y ejecutar y hacer ejecutar las decisiones del Consejo Ejecutivo. c. Presidir las sesiones del Consejo Ejecutivo y dirigir sus deliberaciones. d. Adoptar las medidas que creyere conveniente en caso de urgencia, dando cuenta en la primera sesión del Consejo Ejecutivo y estando a lo que se resuelva. e. Estructurar el orden del día. f. Convocar las sesiones ordinarias y extraordinarias. g. Someter a la aprobación del Consejo Ejecutivo la planificación de la Unidad y el proyecto de memoria anual. h. Firmar las actas, las resoluciones del Consejo Ejecutivo y la correspondencia oficial. i. Firmar los contratos y documentos de cualquier naturaleza, debidamente autorizados por el Consejo Ejecutivo. j. Fiscalizar la administración ejecutiva y el desempeño de los funcionarios y demás personas que presenten servicios en la UAIP, dando cuenta al Consejo Ejecutivo.

49 CAPÍTULO II – Consejo Ejecutivo

Art. 44.- Competencia.- El Consejo Ejecutivo tendrá las siguientes funciones y atribuciones: a. Asesorar a los organismos públicos en los temas que éstos soliciten vinculados con el cumplimiento de la Ley que se reglamenta. b. Asegurar la regularidad y eficiencia de las actividades propias de la Unidad, ejerciendo todas las potestades jerárquicas. c. Planificar y coordinar con diferentes organismos públicos o privados, campañas de sensibilización y socialización de la temática vinculada al acceso a la información pública, la transparencia gubernamental, la rendición de cuentas y la participación ciudadana. d. Desarrollar coordinadamente con los organismos públicos, programas de capacitación de funcionarios en relación con el cumplimiento de la Ley que se reglamenta. e. Designar a los funcionarios que ejercerán la representación de la Unidad siempre que ello fuere necesario. f. Dictar recomendaciones que deberían observarse en el desenvolvimiento de las actividades comprendidas por la Ley que se reglamenta, fundamentalmente en lo que refiere a la implementación de los sitios web de los organismos públicos, la clasificación de la información y la presentación de los informes vinculados a la situación de cumplimiento del derecho de acceso a la información pública. g. Desarrollar actividades de investigación a los efectos de conocer posibles violaciones a los preceptos establecidos en la Ley que se reglamenta. h. Resolver dentro de sus competencias, todos los asuntos que le sean presentados. i. En general, desarrollar todas las actividades necesarias para el cumplimiento de sus cometidos.

Art. 45.- Funcionamiento del Consejo Ejecutivo.- El Consejo Ejecutivo fijará día y hora de las sesiones ordinarias, pudiendo reunirse extraordinariamente cuando lo disponga el Presidente o a solicitud de dos de sus miembros. Éste podrá sesionar con dos de ellos.

Habiendo quórum para sesionar, el Presidente declarará abierta la sesión, disponiendo leer el acta o actas anteriores correlativas si las hubiera.

Aprobada, en su caso dicha acta o actas se dará cuenta de los asuntos entrados.

Acto continuo los miembros podrán hacer las solicitudes, reclamos o indicaciones que estimen convenientes, los que podrán ser considerados de inmediato, pasados a una Comisión o remitidos a informes de la repartición correspondiente, según resuelva el Consejo Ejecutivo.

Seguidamente se pasará a considerar el orden del día.

Finalizada la consideración del orden del día se levantará la sesión, pudiendo continuarse cuando el Consejo dispusiese ocuparse de algún otro asunto.

De todo lo actuado por el Consejo se dejará constancia en acta, que, una vez aprobada, será firmada por el Presidente.

Art. 46.- De las diferentes mociones.- En el curso de la discusión podrán hacerse mociones o indicaciones con el carácter de cuestión de orden o previa, las que serán inmediatamente resueltas, suspendiéndose entretanto la discusión del asunto que esté a consideración del Consejo Ejecutivo.

A excepción del Director Ejecutivo de la AGESIC, los miembros durarán cuatro años en sus cargos, pudiendo ser designados nuevamente. Sólo cesarán por la expiración de su mandato y designación de sus sucesores, o por su remoción dispuesta por el Poder Ejecutivo en los casos de ineptitud, omisión o delito, conforme a las garantías del debido proceso.

La presidencia del Consejo Ejecutivo será rotativa anualmente entre los dos miembros designados por el Poder Ejecutivo para dicho órgano y tendrá a su cargo la representación del mismo y la ejecución de las actividades necesarias para el cumplimiento de sus resoluciones.

El Consejo Ejecutivo de la Unidad de Acceso a la Información Pública funcionará asistido por un Consejo Consultivo⁵⁰, que estará integrado por cinco miembros:

Las mociones para cerrar la discusión, declararla libre o pedir que los asuntos pasen a Comisión se votarán sin discusión.

Cuestiones de orden: son las que se refieren al orden del día, observancia del presente Decreto, suspensión o aplazamiento de la discusión, consideración de un asunto, reconsideración de un proyecto antes de su sanción definitiva y declaración de urgencia.

Cuestiones previas: son las consultas al Consejo Ejecutivo sobre el contenido o el espíritu de una disposición legal o reglamentaria que tenga relación con el asunto que se discuta.

Art. 47.- De la Comisión General.- El Consejo Ejecutivo podrá constituirse en Comisión General para conferenciar sobre algún asunto que exija explicaciones preliminares. La Comisión General no adoptará decisión alguna.

Art. 48.- De las votaciones.- Para toda votación es necesaria la asistencia de los miembros. Las resoluciones se tomarán por mayoría de sus miembros. Si se produjera empate el asunto será tratado en la próxima sesión y si éste subsistiera, el voto del Presidente se computará doble.

Art. 49.- Comisiones Especiales.- Cuando el Consejo Ejecutivo lo resuelva podrá formar Comisiones Especiales, ya sea con carácter permanente o extraordinario, con el objetivo de asesorar o realizar trabajos, estudios o investigaciones que se dispongan.

Las Comisiones podrán examinar los antecedentes que requiera el estudio de los asuntos y recabar directamente los informes que necesitaren.

Las Comisiones deberán expedirse dentro del término que les señale el Consejo Ejecutivo, debiendo rendirle informe escrito, salvo que se acepte en forma verbal. El Presidente por sí o por acuerdo del Consejo Ejecutivo hará los requerimientos que estime convenientes a las Comisiones que se encuentren atrasadas en el trámite de sus asuntos.

Los dictámenes de las Comisiones no obligan al Consejo Ejecutivo.

Art. 50.- Atribuciones de los miembros.- Las atribuciones que por este reglamento se confieren especialmente al Presidente no impiden a los demás miembros vigilar e informar sobre el funcionamiento de los servicios, debiendo poner en conocimiento del Consejo Ejecutivo las irregularidades y deficiencias que hubieran comprobado.

Los miembros tendrán derecho de iniciativa en todos los asuntos.

Art. 51.- Publicidad.- La UAIP hará públicas las resoluciones que adopte incluyéndolas en su sitio web, en forma posterior a la notificación. La publicación se realizará aplicando los criterios de disociación de los datos de carácter personal que a tal efecto se establezcan.

50 Decreto N° 232/010 de 2 de agosto de 2010. CAPÍTULO III – Consejo Consultivo

Art. 52.- Funcionamiento del Consejo Consultivo.- El Consejo Consultivo será convocado por el Consejo Ejecutivo o la mayoría de sus miembros, con una antelación mínima de cinco días y sesionará con mayoría simple de sus integrantes.

Habiendo quórum para sesionar, el Presidente declarará abierta la sesión, disponiendo leer el acta o actas anteriores correlativas si las hubiera. De todo lo actuado por el Consejo Consultivo se dejará constancia en acta, la cual una vez aprobada será firmada por todos los asistentes.

Art. 53.- Votación.- Para toda votación es necesaria la asistencia de los integrantes. Las decisiones se tomarán por mayoría de sus miembros.

Art. 54.- Elección de representantes del Consejo Consultivo.- El representante del área académica será designado por acuerdo entre las Facultades de Derecho de las Universidades reconocidas existentes en el país.

El representante del sector privado será designado por el Centro de Archivos y Acceso a la Información Pública (CAInfo), persona jurídica sin fines de lucro.

- a) Una persona con reconocida trayectoria en la promoción y defensa de los derechos humanos, designada por el Poder Legislativo, la que no podrá ser un legislador en actividad.
- b) Un representante del Poder Judicial.
- c) Un representante del Ministerio Público.
- d) Un representante del área académica.
- e) Un representante del sector privado, que se elegirá en la forma establecida reglamentariamente.

Sesionará presidido por el Presidente de la Unidad de Acceso a la Información Pública.

Sus integrantes durarán cuatro años en sus cargos y sesionarán a convocatoria del Presidente de la Unidad de Acceso a la Información Pública o de la mayoría de sus miembros.

Podrá ser consultado por el Consejo Ejecutivo sobre cualquier aspecto de su competencia y deberá ser consultado por éste cuando ejerza potestades de reglamentación.

En cuanto a los cometidos del órgano de control deberá realizar todas las acciones necesarias para el cumplimiento de los objetivos y demás disposiciones de la presente ley. A tales efectos tendrá las siguientes funciones y atribuciones:

- a) Asesorar al Poder Ejecutivo en el cumplimiento de la normativa constitucional, legal o reglamentaria vigente y de los instrumentos internacionales ratificados por la República referidos al acceso a la información pública.
- b) Controlar la implementación de la presente ley en los sujetos obligados.
- c) Coordinar con autoridades nacionales la implementación de políticas.
- d) Orientar y asesorar a los particulares respecto al derecho de acceso a la información pública.
- e) Capacitar a los funcionarios de los sujetos que están obligados a brindar el acceso a la información.
- f) Promover y coordinar con todos los sujetos obligados las políticas tendientes a facilitar el acceso informativo y la transparencia.
- g) Ser órgano de consulta para todo lo relativo a la puesta en práctica de la presente ley por parte de todos los sujetos obligados.
- h) Promover campañas educativas y publicitarias donde se reafirme el derecho al acceso a la información como un derecho fundamental.
- i) Realizar un informe de carácter anual relativo al estado de situación de este derecho al Poder Ejecutivo.
- j) Denunciar ante las autoridades competentes cualquier conducta violatoria a la presente ley y aportar las pruebas que consideren pertinentes.

XII. DICTÁMENES DEL CONSEJO EJECUTIVO DE LA UNIDAD DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA (UAIP)

A los efectos prácticos consideramos de utilidad hacer referencia a Dictámenes del Consejo Ejecutivo de la Unidad de Acceso a la Información Pública (UAIP), ante consultas recientes planteadas por sujetos obligados, que por la temática expuesta, nos merecen especial destaque.

En tal sentido, ante una consulta presentada ante la UAIP, por la asesora de un proyecto entre la Intendencia de Canelones y la Intendencia de Montevideo, sobre la procedencia de la entrega de información vía correo electrónico a un solicitante, el Consejo Ejecutivo de la UAIP dictaminó⁵¹: I) Indicar a la Intendencia de Canelones que permita al solicitante el acceso a la información en su poder; II) Indicar a la Intendencia de Canelones crear versiones públicas de la información objeto de solicitud, cuando ésta contenga datos personales de terceros.

En este caso, debe precisarse que la Intendencia de Canelones, al tratarse de un Gobierno Departamental, es sujeto obligado a efectos de la Ley N° 18.381, y por tanto debe permitir el acceso a la información que produzca, obtenga o tenga en su poder o bajo su control, conforme al artículo 4° de la precitada norma.

Asimismo, ante una solicitud de asesoramiento presentada por la Intendencia de Salto en relación con información vinculada con publicidad, pautas publicitarias, recursos humanos y la pertinencia de su entrega⁵², el Consejo Ejecutivo de la UAIP dictaminó⁵³: 1°) La información sobre publicidad, pautas publicitarias, recursos humanos solicitados a la Intendencia de Salto es información pública en función de lo establecido por la Ley N° 18.381; 2°) La Intendencia de Salto debería proceder a entregar la información que oportunamente le fuera solicitada.

Al respecto puede señalarse que la Intendencia de Salto, al tratarse de una entidad pública, es sujeto obligado a efectos de la Ley N° 18.381, y por tanto la información que produzca, obtenga o tenga en su poder o bajo su control es en principio pública, conforme al artículo 4° de la Ley N° 18.381, salvo aquélla que hubiere sido clasificada de acuerdo con los parámetros establecidos por la misma.

Por último haremos referencia a una consulta formulada por ANTEL ante el Consejo Ejecutivo de la UAIP en relación a una petición de acceso a información acerca de: "autorización de escuchas telefónicas solicitada por el Ministerio del Interior y autorizada por el Poder Judicial desde el 1° de marzo de 1985 a la fecha; en lo posible clasificarla por

51 Dictamen del Consejo Ejecutivo de la Unidad de Acceso a la Información Pública (UAIP) N° 5/2010 de 5 de agosto de 2010 (Expediente 2010/032).

52 Se consulta acerca de la cantidad de dinero invertido durante el año 2009 en materia de publicidad, medio de comunicación al que le fuera pagada la suma mayor por ese concepto, criterios utilizados para la elección del medio de comunicación y fijación del precio, criterio de selección, monto pagado y firma encargada de la realización de las campañas publicitarias y solicitud de información consultando acerca de la cantidad de funcionarios que ingresaron a la Intendencia de Salto durante el período 2005 – 2010, motivo por el cual ingresaron los nuevos funcionarios, régimen laboral de contratación, procedimiento que se siguiera para el ingreso estos funcionarios.

53 Dictamen del Consejo Ejecutivo de la Unidad de Acceso a la Información Pública (UAIP) N° 4/2010 de 28 de mayo de 2010 (Expediente 2010/023).

administración de gobierno es decir entre los años 1985/90, 1990/95, etc., el pedido se basa en un trabajo histórico para un libro de próxima aparición".

La UAIP sintetizó la consulta en los siguientes puntos:

- 1°. Si esa información es del organismo. Y si tiene derecho a entregar la misma.
- 2°. Tiene el deber u obligación de hacerlo.
- 3°. En caso de contar con la información total o parcial, ¿corresponde entregarla? Dicha información afecta la seguridad pública?
- 4°. ¿Podría esta información ser catalogada como secreta, confidencial o reservada?
- 5°. Para el caso de que ANTEL debiera entregar información ¿cuál sería la información a entregar? ¿Cuál sería la entrega de información – en su menor expresión o en la menor de ellas- que obtendría el aval de la Unidad de Control?"

Al respecto, la UAIP se manifestó en el sentido de que "en primer término cabe consignar que el Decreto-ley N° 14.235 de fecha 25 de julio de 1974 en su art. 4° numeral 1° dispone que a la Administración Nacional de Telecomunicaciones le compete entre otras actividades: "1° Prestar los servicios de telecomunicaciones urbanos y de larga distancia, nacionales e internacionales." Esto es, tiene a su cargo la prestación a los usuarios del servicio público de telecomunicaciones. La comunicación entre los particulares se encuentra garantida por su inviolabilidad consagrada en el art. 28 de la Constitución, disposición que reza: "Los papeles de los particulares y su correspondencia epistolar telegráfica o de cualquier especie, son inviolables, y nunca podrá hacerse su registro examen o interpretación sino conforme a las leyes que se establecieren por razones de interés general."

A lo cual agregó: "Atendiendo a lo dispuesto en el artículo 4° de la Ley 18.381, "Se presume pública toda información producida, obtenida, en poder o bajo control de los sujetos obligados por la presente ley." Por lo tanto, de la lectura de la disposición legal se desprende que la información que maneja el organismo consultante se encuentra bajo su control, en virtud de ello en principio debería entenderse se trata de información pública.

No obstante, lo solicitado a la entidad consultante hace relación con la comunicación entre particulares –escuchas telefónicas-, cuya inviolabilidad se encuentra garantizada por disposición constitucional, como se explicitara supra, ya que se trata del "registro" de llamadas telefónicas solicitadas por el Ministerio del Interior y autorizadas por el Poder Judicial para ser destinado a un trabajo histórico que se incluirá en libro de próxima edición. Acceder a lo solicitado implicaría contravenir el mandato constitucional.

Por su parte las disposiciones legales Decreto ley 14.705 de 23 de setiembre de 1977 y 15.604 de 27 de julio de 1984 y 16.303 de 14 de setiembre de 1992, establecen la obligatoriedad del secreto de las telecomunicaciones, por lo tanto constituye una de las excepciones a la información pública establecidas a texto expreso en el art. 8° de la ley 18.381".

Y finalmente dictaminó⁵⁴:

54 Dictamen del Consejo Ejecutivo de la Unidad de Acceso a la Información Pública (UAIP) N° 2/2010 de 28 de mayo de 2010 (Expediente 2010/005).

"Se concluye por tanto que la información solicitada al organismo consultante podría constituir una de las excepciones establecidas en la Ley No 18.381 a la información pública. Inclusive, en caso de considerarse que la información solicitada por ser ésta estadística, no vulnera el secreto de las telecomunicaciones, para ser entregada debería tenerse certeza que la misma no afecte la seguridad pública".

XIII. JURISPRUDENCIA NACIONAL

En capítulos anteriores hicimos referencia a que la Ley N° 18.381 establece un procedimiento administrativo especial y procedimiento judicial, en materia de solicitudes de acceso a la información pública.

No podíamos terminar nuestro trabajo sin hacer referencia a los uno de los primeros fallos judiciales en la materia en nuestro país.

En tal sentido, ante una solicitud de acceso a la información pública planteada ante la Junta Departamental de Soriano solicitando por un lado, información en determinados periodos del "nombre y cantidad en pesos uruguayos de los medios de comunicación programas o periodistas en que la Junta Departamental de Soriano haya contratado publicidad", y por otro se le informe "si en cada uno de los periodos señalados líneas arriba se pagó por la publicación de los comunicados de prensa emitidos por la Junta Departamental de Soriano. De ser así detallar el medio de comunicación y el monto en pesos uruguayos mensual que se pagaba o paga por esa publicación".

Que con fecha 11 de agosto del corriente, el Sr. Presidente de la Junta (sin un pronunciamiento del cuerpo) niega la información (documento B), por cuanto se encuentre incurso en la excepción establecida en el artículo 10 inciso B de la Ley 18.381.

Ante el planteo de la acción prevista legalmente, el Juzgado Letrado de Segundo Turno de Mercedes⁵⁵ dispuso: "1) Que el objeto de la presente acción consiste en resolver si corresponde amparar la acción de acceso a la información pública prevista en la Ley 18.381, promovida por la parte actora. 2) Que hará lugar a la acción promovida en autos, en mérito a lo siguiente: 3) Debemos tener presente que la Ley 18.381 tiene por objeto hacer efectivo el derecho de acceso de los ciudadanos a las actuaciones administrativas, a la información pública...".

XIV. REFLEXIONES PRELIMINARES

Hacemos referencia a reflexiones preliminares porque somos conscientes de que estamos tratando una temática muy novedosa, cuyos primeros resultados se comienzan a visualizar en forma paulatina.

Sí entendemos que los avances han sido importantes. No vamos a apuntar a quienes son los organismos estatales o no estatales que cumplen o no cumplen, o que cumplen parcialmente con los obligaciones de la Ley de Acceso a la Información Pública, pero vamos

55 Sentencia N° 48 del Juzgado Letrado de Segundo Turno de Mercedes de 11 de setiembre de 2009.-

a destacar que la gran mayoría cumple y está tratando de ajustarse, y que hay muchos organismos que cumplen muy bien, lo cual es sumamente destacable.

Nos toca vivir en una Administración Pública en la era del Gobierno Electrónico (e-Gov), donde resulta impensado pensar en una gestión pública sin transparencia, sin que los ciudadanos pueden acceder y conocer información relevante y verdaderamente significativa, propia de la función pública, del manejo de los fondos públicos, de ahí que vale resaltar el valor de lo que debemos entender como rendición de cuentas democrática.

Debemos erradicar definitivamente la cultura del secretismo, y todas las discusiones relativas a si se publican o no las remuneraciones de los funcionarios públicos, a si publicamos o no los llamados a concurso, los llamados a licitaciones, entre otras cuestiones, deben ser desterradas por completo.

Aunque claro está, con el sólo cumplimiento de tales obligaciones no alcanza. Lo importante debe ser la gestión en calidad de la función pública; en el entendido de que la publicidad y la transparencia no se limitan, no pueden limitarse a la mera publicación y divulgación de la información, sino que por el contrario, deben teñir y ser la esencia de todos los procedimientos públicos cualquiera sea su naturaleza.

El verdadero cambio está en la nueva concepción de las culturas organizacionales de la Administración Pública, lo cual dista mucho de ser sencillo. De ahí que no hay otro trabajo más arduo que la discusión, que la difusión para lograr el convencimiento e involucramiento de todos los funcionarios en materias tales como la transparencia, el manejo de los fondos públicos y la rendición de cuentas.

Estamos en buen camino, hemos visto que todos los instrumentos han comenzado a funcionar, que la UIAP como órgano de control está teniendo una activa participación en el ámbito de sus competencias, que el Poder Judicial ha tenido sus primeros pronunciamientos, lo cual resulta verdaderamente alentador, si queremos transitar hacia una nueva concepción de la gestión en calidad de la función pública basada en verdaderos estándares de transparencia, calidad y eficiencia.