

EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA EN EL URUGUAY

Dr. Ruben Correa Freitas

Decano de la Facultad de Ciencias Jurídicas

Profesor de Derecho Constitucional y de Derecho Administrativo

SUMARIO

1.- Introducción. 2.- El pedido de datos e informes de los Legisladores. 3.- El llamado a Sala a los Ministros de Estado. 4.- Las Comisiones Parlamentarias de Investigación. 5.- El control del Poder Ejecutivo sobre los Entes Autónomos y los Servicios Descentralizados. 6.- El control del Tribunal de Cuentas. 7.- La Auditoría Interna de la Nación. 8.- Publicación de informes. 9.- Publicidad de los actos legislativos y administrativos. 10.- Las normas sobre procedimiento administrativo. 11.- La Ley de Protección de Datos Personales de 2004. 12.- La Ley del Derecho de Acceso a la Información Pública de 2008. 13.- Publicidad de los partidos políticos. 14.- Los institutos de gobierno directo. 15.- Conclusiones.

1.- Introducción.

El derecho de acceso a la información pública es una de las cuestiones más importantes que se debaten en la actualidad en el Derecho Comparado, teniendo una importancia capital en lo que se refiere a la consolidación del Estado de Derecho, del sistema democrático de gobierno, de la plena y efectiva vigencia de los derechos humanos. En tal sentido, corresponde precisar que la posibilidad de acceso a la información pública, tiene que ver con la transparencia en la gestión pública, así con la necesidad de investigar, estudiar, analizar e informar a la opinión pública sobre el contenido de estos documentos públicos.

Sin ninguna duda, el derecho de acceso a la información pública, que es uno de los derechos de la tercera generación, dado que es a la vez un derecho individual y es un derecho colectivo, de toda la sociedad, tiene directa relación con el fenómeno de la corrupción, uno de los mayores flagelos que aquejan a las sociedades modernas. ¿Por qué? Porque el derecho de acceso a la información pública, es un mecanismo que permite combatir a la corrupción que afecta a los gobiernos y a la Administración Pública. En la medida en que se reconoce el derecho al acceso a la información pública, se abren las vías correspondientes para investigar, para conocer y para denunciar los delitos de corrupción, que de otra manera no serían puestos al descubierto.

En otros términos, la falta de reconocimiento pleno del derecho al acceso a la información pública en una sociedad, es un elemento que conspira contra la transparencia de la gestión pública, impide que se combata a la corrupción, ampara a los gobernantes y funcionarios inescrupulosos que usan y abusan del poder público, genera desconfianza en la opinión pública, perjudicando directamente a la democracia como sistema de gobierno.

Como afirma en la doctrina argentina, la constitucionalista Marcela BASTERRA: “El derecho de acceso a la información pública, al vincularse directamente con la publicidad de los actos de gobierno y el principio de transparencia de la

administración, debe ser entendido como instrumento indispensable para apuntalar el régimen republicano de Gobierno. Este derecho es entonces la concreción en un ámbito específico del derecho a recibir información, y constituye una consecuencia directa del principio administrativo de transparencia de la administración, y de la regla republicana de la publicidad de los actos de gobierno. Se vincula además con el derecho de participación de los ciudadanos en la vida pública, por la que decididamente opta nuestra Constitución Nacional.”¹

En buena medida, el desencanto de la democracia que se respira en muchos países de América Latina y en otras partes del mundo, se debe a la carencia de este derecho tan esencial para el ser humano como para la sociedad en su conjunto, como es el derecho de acceso a la información pública. Un amplio reconocimiento de este derecho, contribuirá a una mayor apertura y transparencia de ese enorme y poderoso Leviatán, que es el Estado moderno, que cada vez interviene más en la economía, que invade permanentemente el ámbito privado de los ciudadanos, sea porque toma a su cargo nuevos cometidos, sea porque impone nuevos y exigentes controles.

Pero es evidente que el Estado debe ser controlado, que ese Estado omnipresente debe rendir cuentas a la ciudadanía. Quienes expresan la voluntad del Estado, son responsables de sus actos, de los daños y perjuicios que causan con sus decisiones. Para ello, se necesita tener este instrumento tan decisivo como es el derecho de acceso a la información pública.

En el Uruguay, se sancionó la Ley Nº 18.381 de fecha 17 de octubre de 2008 que consagró específicamente el derecho de acceso a la información pública, que

¹ BASTERRA, Marcela I, “El Derecho Fundamental de Acceso a la Información Pública”, LexisNexis, Buenos Aires, 2006, pág. 24.

complemente a las diversas normas consagradas por la Constitución de la República, como es el caso del derecho a obtener y recibir información (Constitución, art. 29), el derecho de petición para ante todas y cualesquiera autoridades de la República (Constitución, art. 30), así como el reconocimiento pleno de la filosofía jusnaturalista, al afirmar que “la enumeración de los derechos, deberes y garantías hecha por la Constitución, no excluye los otros que son inherentes a la personalidad humana y los que se derivan de la forma republicana de gobierno” (Constitución, art. 72).²

La Ley Nº 18.381 de fecha 17 de octubre de 2008, constituye un avance muy importante en la afirmación del sistema democrático y del Estado Social de Derecho en el Uruguay, dado que el objeto según el art. 1º es el siguiente: “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.” Por su parte, el art. 3º de la Ley Nº 18.381 de fecha 17 de octubre de 2008, define el derecho de acceso a la información pública en los siguientes términos: “El derecho 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.”

Corresponde precisar que anteriormente se había sancionado la Ley Nº 17.838 de fecha 24 de setiembre de 2004, por la que se habilitó el acceso a la información pública y privada, pero sólo para la protección de datos personales.

Quiere decir, pues, que en el Uruguay hay dos normas legales sumamente importantes en lo que se refiere al derecho al acceso a la información pública, que son las Leyes Nos. 17.838 de fecha 24 de setiembre de 2004 y 18.381 de fecha 17 de octubre de 2008.

En consecuencia, habré de analizar las disposiciones constitucionales y legales que regulan el derecho al acceso a la información pública, con particular énfasis en la Ley Nº 18.381 de fecha 17 de octubre de 2008, que se refiere específicamente a esta materia.

2.- El pedido de datos e informes de los Legisladores. ■ ■

La Constitución de la República Oriental del Uruguay de 1967, vigente actualmente con las reformas parciales de 1989, 1994, 1997 y 2004, consagra en el artículo 118 el instituto del pedido de datos e informes de los Legisladores, es decir de los Senadores y de los Representantes Nacionales.

Concretamente prescribe el art. 118 de la Constitución uruguaya:

“Todo Legisladores puede pedir a los Ministros de Estado, a la Suprema Corte de Justicia, a la Corte Electoral, al Tribunal de lo Contencioso Administrativo y al Tribunal de Cuentas, los datos e informes que estime necesarios para llenar su cometido. El pedido se hará por escrito y por intermedio del Presidente de la Cámara respectiva, el que lo transmitirá de inmediato al órgano que corresponda. Si éste no facilitare los informes dentro del plazo que fijará la ley, el Legislador podrá solicitarlos por intermedio de la Cámara a que pertenezca, estándose a lo que ésta resuelva.

No podrá ser objeto de dicho pedido lo relacionado con la materia y competencia jurisdiccionales del Poder Judicial y del Tribunal de lo Contencioso-Administrativo.”

Esta disposición tiene su origen en la Constitución uruguaya de 1918, habiendo sido reglamentada por dos Leyes: una primera, es la Ley Nº 16.134 de fecha

² Véase CORREA FREITAS, Ruben, “Derecho Constitucional Contemporáneo”, FCU, Mdeo., 2007, Tomo I, Nº 115, págs. 231-232; “Los Derechos Humanos en la Constitución Uruguaya”, Ed. Amalio Fernández, Mdeo., 2005, págs. 21-36.

³ CORREA FREITAS, Ruben, “Derecho Constitucional Contemporáneo”, F.C.U., Mdeo., 2003, Tomo II, Nº 226, pág. 98.

24 de setiembre de 1990, por la que se extendió la facultad de pedir datos e informes a la Oficina de Planeamiento y Presupuesto y a la Oficina Nacional del Servicio Civil; una segunda, es la Ley N° 17.673 de fecha 21 de julio de 2003, por la que se estableció el plazo de cuarenta y cinco días para responder los pedidos de datos e informes.

El pedido de datos e informes formulado por un Senador o un Representante Nacional, se tramita por escrito ante el Presidente de la Cámara respectiva, quien lo debe remitir de inmediato al órgano que corresponda. Esta facultad se extiende a la Comisión Permanente del Poder Legislativo, conforme a lo previsto por el art. 132 de la Constitución. En caso de que un pedido de datos e informes se refiera a un Ente Autónomo o a un Servicio Descentralizado, se debe tramitar por intermedio del Ministerio con quien se comunica con el Poder Ejecutivo.

Se ha planteado el problema en relación con el secreto bancario, es decir si los Bancos del Estado están obligados o no a responder un pedido de datos e informes formulado por un Legislador que implique violación del secreto bancario. A mi juicio, tal como lo sostuve oportunamente en la Cámara de Senadores en ocasión de debatirse la cuestión, no es posible que mediante el instituto del pedido de datos e informes se obligue a violar la ley a los funcionarios responsables de una repartición estatal. En otros términos, si se dispone por ley que determinada conducta es delito, no puede un Legislador por un pedido de datos e informes exigir que se infrinja la ley y que se cometa el delito, aún cuando la Cámara respectiva haga suyo el pedido de datos e informes. Si un pedido de datos e informes se relaciona con un asunto amparado por el secreto bancario, cuya violación es delito, el organismo correspondiente puede negarse a responder el pedido de datos e informes solicitado, debiendo explicitar por qué razones o fundamentos jurídicos lo hace.

La Constitución uruguaya en el art. 284 prevé similar facultad a nivel departamental, dado que los miembros de las Juntas Departamentales pueden pedir al Intendente los datos e informes que estimen necesarios para llenar su cometido. Se establece que el pedido deberá ser formulado por escrito y por

“Cuando los informes se refieran a Entes Autónomos o Servicios Descentralizados, los Ministros podrán requerir la asistencia conjunta de un representante del respectivo Consejo o Directorio.”

intermedio del Presidente de la Junta Departamental, fijándose un plazo de veinte días para contestarlo. Si el Intendente no facilitara los datos e informes solicitados, el miembro de la Junta Departamental podrá solicitarlos por intermedio de la misma.

3.- El llamado a Sala a los Ministros de Estado.

El artículo 119 de la Constitución uruguaya de 1967, consagra el instituto del llamado a Sala de los Ministros de Estado, lo que se conoce en el Derecho Constitucional Comparado como la “interpelación” a los Ministros en los sistemas de gobierno parlamentarios. La mentada disposición prescribe: “Cada una de las Cámaras tiene facultad, por resolución de un tercio de votos del total de sus componentes, de hacer venir a Sala a los Ministros de Estado para pedirles y recibir los informes que estime convenientes, ya sea con fines legislativos, de inspección o fiscalización, sin perjuicio de lo dispuesto en la Sección VIII.

“Cuando los informes se refieran a Entes Autónomos o Servicios Descentralizados, los Ministros podrán requerir la asistencia conjunta de un representante del respectivo Consejo o Directorio.”

De los antecedentes históricos de esta disposición constitucional, considero que si bien la Constitución uruguaya se refiere al “llamado a Sala” a los Ministros de Estado, puede sostenerse, sin duda alguna, que es sinónimo de la “interpelación” o de las “preguntas” de los sistemas parlamentarios, derecho o facultad concedido al Parlamento y, especialmente, a las minorías, para que puedan controlar la actividad política y gubernativa del Poder Ejecutivo.³

Asimismo, el art. 285 de la Constitución prescribe similar facultad a favor de las Juntas Departamentales, estableciendo: “La Junta tiene facultad por resolución de la tercera parte de sus miembros, de hacer venir a su Sala al Intendente para pedirle y recibir los informes que estime convenientes ya sea con fines legislativos o de contralor.

“El Intendente podrá hacerse acompañar con los funcionarios de sus dependencias que estime necesarios, o hacerse representar por el funcionario de mayor jerarquía de la repartición respectiva, salvo cuando el llamado a Sala se funde en el incumplimiento de lo dispuesto en el párrafo 2º del artículo anterior.”

4.- Las Comisiones Parlamentarias de Investigación.

El art. 120 de la Constitución uruguaya, prescribe que: “Las Cámaras podrán nombrar comisiones parlamentarias de investigación o para suministrar datos con fines legislativos.” La Ley Nº 16.698 de fecha 25 de abril de 1995, reglamentó el art. 120 de la Constitución, determinando la naturaleza jurídica, clasificación, designación, integración y los poderes jurídicos de las Comisiones Parlamentarias. En tal sentido el art. 6º de la Ley Nº 16.698, establece que la designación de las Comisiones Parlamentarias de Investigación sólo procede cuando en las situaciones o asuntos a investigar se haya denunciado con fundamento la existencia de irregularidades o ilicitudes.

A su vez, el art. 286 de la Constitución establece: “La Junta Departamental podrá nombrar comisiones de investigación para suministrar datos que considere necesarios para el cumplimiento de sus funciones, quedando obligados el Intendente y las oficinas de su dependencia, a facilitar los datos solicitados.”

5.- El control del Poder Ejecutivo sobre los Entes Autónomos y los Servicios Descentralizados.

La Constitución uruguaya le confiere al Poder Ejecutivo la potestad de controlar la gestión y los actos de los Directorios de los Entes Autónomos y de los Servicios Descentralizados. En tal sentido, el

art. 197 de la Constitución de la República prescribe que: “Cuando el Poder Ejecutivo considere inconveniente o ilegal la gestión o los actos de los Directorios o Directores Generales, podrá hacerles las observaciones que crea pertinentes, así como disponer la suspensión de los actos observados.

“En caso de ser desatendidas las observaciones, el Poder Ejecutivo podrá disponer las rectificaciones, los correctivos o remociones que considere del caso, comunicándolos a la Cámara de Senadores, la que en definitiva resolverá. Se aplicará, en lo pertinente, lo dispuesto en los incisos segundo y tercero del artículo 198.”

Para la aplicación de esta disposición, el Poder Ejecutivo dictó el Decreto Nº 288/967 de fecha 10 de mayo de 1967, por el que se estableció la obligación de remitir al Poder Ejecutivo, copias testimoniadas de las actas de los Directorios de los Entes Autónomos y de los Servicios Descentralizados.

Quiere decir, pues, que el Poder Ejecutivo tiene legitimación para solicitar a los Entes Autónomos y a los Servicios Descentralizados, toda la documentación que considere necesaria para controlar la gestión y los actos de los Directorios de esos organismos, siendo un control de legalidad y de mérito. Este control permite que el Poder Ejecutivo ejerza un control permanente sobre las empresas públicas uruguayas, que administran un patrimonio estatal muy importante, que debe ser vigilado atentamente para evitar que haya una desviación de las políticas públicas trazadas por el Gobierno nacional, así como de los intereses generales de toda la sociedad.

6.- El control del Tribunal de Cuentas.

En el Uruguay existe un órgano de creación constitucional, al mismo nivel que los Poderes del Gobierno, que es el Tribunal de Cuentas. Dicho órgano tiene a su cargo el contralor externo de la legalidad de la actividad económico financiera de todos los órganos del Estado.

El Tribunal de Cuentas se integra con siete miembros, que son designados por dos tercios del total de componentes de la Asamblea General (Constitución,

4 Véase DELPIAZZO, Carlos E., "Derecho Administrativo Especial", Ed. Amalio Fernández, Mdeo., 2006, Vol. 1, pág. 236.

art. 208). De acuerdo a lo que establece el artículo 211 de la Constitución uruguaya, el Tribunal de Cuentas tiene como competencia, entre otras, las siguientes:

a) la de intervenir preventivamente los gastos y pagos de toda la Administración Pública, al sólo efecto de certificar la legalidad; **b)** la de dictaminar e informar respecto de la rendición de cuentas y gestiones de los órganos del Estado, inclusive Gobiernos Departamentales, Entes Autónomos y Servicios Descentralizados; **c)** intervenir en todo lo relativo a la gestión financiera de los órganos del Estado, Gobiernos Departamentales, Entes Autónomos y Servicios Descentralizados y denunciar ante quien corresponda, todas la irregularidades en el manejo de fondos públicos e infracciones a las leyes en el manejo de fondos públicos e infracciones a las leyes de presupuesto y contabilidad.

En consecuencia, como se desprende de las amplias competencias de control que le confiere la Constitución de la República, el Tribunal de Cuentas tiene acceso a toda la información de todos los órganos del Estado, es decir de toda la Administración Pública, relacionada con la gestión económica y financiera, sus presupuestos y rendiciones de cuentas. Este es un control de fundamental importancia para la transparencia de la gestión pública. Hay que tener presente, además, que de acuerdo a lo previsto por el art. 211 literal B) de la Constitución, en caso de ser desatendidas las observaciones formuladas por el Tribunal de Cuentas cuando interviene preventivamente un gasto o un pago, sin perjuicio de la reiteración del gasto o pago que puede hacer el ordenador respectivo, el Tribunal de Cuentas debe comunicar a la Asamblea General, o en caso de receso a la Comisión Permanente, a sus efectos. Quiere decir, pues, que la información correspondiente sobre el gasto o pago observado por el Tribunal de Cuentas es remitido al Poder Legislativo, quien en definitiva resolverá.

7.- La Auditoría Interna de la Nación. ■

En el año 1996, se creó por ley la Auditoría Interna de la Nación, órgano de control interno de la Administración Pública, que sustituyó en ese cometido a la Contaduría General de la Nación, que era el órgano que tradicionalmente desde el año 1826, es decir antes de la jura de la primera Constitución uruguaya de 1830, venía ejerciendo el cometido del control interno de la Administración.

Sobre el particular, cabe expresar que la Auditoría Interna de la Nación fue creada por el art. 45 de la Ley Nº 16.736 de fecha 5 de enero de 1996, como un órgano desconcentrado del Ministerio de Economía y Finanzas. La competencia de este organismo es el control interno de los actos y la gestión económico financiera de los órganos comprendidos dentro de la persona pública Estado, así como los comprendidos dentro del art. 220 de la Constitución de la República.

Cabe señalar, que la ley le asigna a la Auditoría Interna de la Nación, siendo un control interno, pero selectivo y posterior de los aspectos presupuestales, económicos, financieros, patrimoniales, normativos y de gestión, así como la evaluación de programas y proyectos. Una vez realizados los controles, la Auditoría Interna de la Nación debe realizar los informes correspondientes, de los que se da vista al órgano objeto del control. Luego, la Auditoría debe dictar la resolución correspondiente, debiendo elevarla al Poder Ejecutivo, así como debe realizar una publicación en forma semestral del resultado de las auditorías realizadas.⁴

Como resulta de lo expuesto anteriormente, los controles internos que se realizan en la Administración, como la publicación del resultado de los mismos, es un elemento de fundamental importancia para que la ciudadanía tenga acceso a una información de especial importancia sobre la gestión de los asuntos públicos, permitiendo de esa manera el control social del Estado y de la Administración Pública, tal como lo requieren todas las normas anticorrupción.

8.- Publicación de informes.

El art. 191 de la Constitución prescribe que los Entes Autónomos, los Servicios Descentralizados y, en general, todas las administraciones autónomas con patrimonio propio, cualquiera sea su naturaleza jurídica, deberán publicar periódicamente estados que reflejen claramente su vida financiera. Se precisa en la norma constitucional, que la ley debe fijar la forma y el número anual de los informes, los que deberán llevar la visación del Tribunal de Cuentas.

Dentro de la misma línea de transparencia de la gestión pública, la Ley N° 17.060 de fecha 23 de diciembre de 1998, por la que se dictan normas referidas al uso indebido del poder público, reglamentaria de la Convención Americana contra la Corrupción, prescribe en el art. 5°: “Los organismos públicos darán amplia publicidad a sus adquisiciones de bienes, contrataciones de servicios, de acuerdo a las pautas que fije el Poder Ejecutivo -o el órgano jerarca, en su caso- al reglamentar la presente ley.”

El art. 7° de la Ley N° 17.060, a su vez, establece: “Los actos, documentos y demás elementos relativos a la función pública pueden ser divulgados libremente, salvo que por su naturaleza deba permanecer reservados o secretos o hayan sido declarados tales por ley o resolución fundada. En todo caso, bajo la responsabilidad a que hubiese lugar por derecho.”

Por último, cabe destacar que el art. 22 de la Ley N° 17.060 prevé que son conductas contrarias a la probidad en la función pública, entre otras, “negar información o documentación que haya sido solicitada en conformidad a la ley.”

9.- Publicidad de los actos legislativos y administrativos.

La Constitución uruguaya impone como competencia del Poder Ejecutivo, la publicación de las leyes sancionadas por el Poder Legislativo (Constitución, art. 168 ord. 4°). Asimismo, los decretos de los Gobiernos Departamentales, que tienen fuerza de ley en su jurisdicción, deben ser publicados por el Intendente (Constitución, art. 275 ord. 2°); a su vez, los decretos de los Gobiernos Departamentales que

crean o modifican impuestos, no serán obligatorios sino después de diez días de publicados en el “Diario Oficial” y se insertarán en el Registro Nacional de Leyes y Decretos en una sección especial (Constitución, art. 299).

Los Decretos y las Resoluciones del Poder Ejecutivo deben ser publicadas en el Diario Oficial, los que conjuntamente con las Leyes son insertados en el Registro Nacional de Leyes y Decretos, de acuerdo a lo previsto por los artículos 137 a 139 del Decreto del Poder Ejecutivo N° 500/991 de fecha 27 de setiembre de 1991. Las Resoluciones que adoptan los Ministros de Estado, en uso de las atribuciones delegadas por el Poder Ejecutivo según lo dispuesto por el art. 168 numeral 24 de la Constitución, deben ser remitidas a la Secretaría de la Presidencia de la República dentro de las cuarenta y ocho horas (art. 135 del Decreto N° 500/991).

Cabe destacar, que en caso de que el Poder Ejecutivo formule observaciones u objeciones a un proyecto de ley sancionado por el Parlamento, es decir en caso de veto total o parcial a un proyecto de ley, según lo previsto por el art. 137 de la Constitución uruguaya, se debe convocar a la Asamblea General la que debe decidir, por tres quintos de votos de presentes de cada una de las Cámaras, si acepta las observaciones o si las rechaza (Constitución, art. 138). La votaciones por sí o por no son nominales, estableciéndose que tanto los nombres y los fundamentos de los legisladores sufragantes, como las objeciones y observaciones del Poder Ejecutivo, se publicarán inmediatamente por la prensa (Constitución, art. 141).

5 CORREA FREITAS, Ruben, “Los principios del procedimiento administrativo en el Decreto N° 500/991”, en “Procedimiento Administrativo Común y Disciplinario”, ONSC, Mdeo., 1998, pág. 135.

10.- Las normas sobre procedimiento administrativo.

El Poder Ejecutivo por Decreto Nº 500/991 de fecha 27 de setiembre de 1991, estableció las Normas Generales de Actuación Administrativa en la Administración Central, un verdadero Código de Procedimiento Administrativo aprobado por reglamento, el que se ha extendido en su aplicación a todos los Entes Autónomos y a los Servicios Descentralizados.

Dicho Decreto Nº 500/991 consagra una serie de principios, los que tienen su origen en la Constitución, en las leyes y en los reglamentos, constituyendo la esencia y el fundamento de la actuación administrativa que debe llevar a cabo la Administración Pública. Como he expresado anteriormente al estudiar los principios del procedimiento administrativo, “estos principios constituyen un límite para los poderes de la Administración, imponiendo deberes y obligaciones en la forma de instrumentar y de resolver los actos administrativos, y son una garantía para los derechos de los ciudadanos, de los particulares, de los administrados, de quienes sufren el calvario que significa el trámite administrativo ante las oficinas públicas y el inconmensurable poder de los burócratas de turno que muchas veces tratan de imponer, no se leal saber y entender como funcionarios al servicio del Estado, sino sus caprichos, lo que indudablemente constituye una forma de corrupción administrativa.”⁵

Uno de los principios fundamentales es el que establece el art. 14 del Decreto Nº 500/991, que prevé lo siguiente:

“Es de interés público, para el mejor cumplimiento de los servicios, el intercambio permanente y directo de datos e información entre todas las unidades y reparticiones de la Administración Pública, sea cual fuere su naturaleza jurídica o posición institucional, a través de cualquier medio hábil de comunicación, sin más limitación que lo dispuesto en el artículo 80. A efectos de implantar sistemas de libre flujo de información, se propenderá a la interconexión de los equipos de procesamiento electrónico de información u otros medios similares.

Los Decretos y las Resoluciones del Poder Ejecutivo deben ser publicadas en el Diario Oficial, los que conjuntamente con las Leyes son insertados en el Registro Nacional de Leyes y Decretos.

Asimismo podrá la Administración brindar el servicio de acceso electrónico a sus bases de datos a las personas físicas o jurídicas, estatales, paraestatales o privadas que así lo solicitaren.”

Por su parte, el art. 80 del Decreto Nº 500/991 prescribe:

“Los documentos o piezas podrán ser calificados como secretos, confidenciales o reservados, de acuerdo con las normas legales o reglamentarias vigentes o a dictarse.

El carácter del asunto puede asignárselo el funcionario o la apersona que lo origine, pudiendo ser modificado en cualquier sentido por el órgano superior de decisión.

El mero hecho de que los informes o dictámenes sean favorables o adversos a los interesados no habilita a darles carácter de reservados.”

11.- La Ley de Protección de Datos Personales de 2004.

En el Uruguay después de diversas iniciativas que se formularon en el Parlamento, para consagrar con amplitud el derecho de acceso de cualquier persona a la información pública, se sancionó la Ley Nº 17.838 de fecha 24 de setiembre de 2004, de Protección de Datos Personales para ser utilizados en informes comerciales y Acción de Habeas Data.

El art. 13 de la Ley Nº 17.838 prescribe que cualquier persona puede requerir al organismo de control, información relativa a la existencia y domicilio de archivos, registros o bases de datos personales, sus finalidades y la identificación de sus responsables. A tales efectos habrá un registro actualizado de consulta pública.

El art. 14 de la Ley Nº 17.838, a su vez, establece: “Todo titular de datos personales que previamente acredite su identificación con el documento de identidad respectivo, tendrá derecho a obtener toda la información que sobre sí mismo se halle en bases de datos públicas o privadas. Este derecho de acceso sólo podrá ser ejercido en forma gratuita a intervalos no inferiores a seis meses, salvo que se hubiere suscitado nuevamente un interés legítimo de acuerdo con el ordenamiento jurídico.

Cuando se trate de datos de personas fallecidas, el ejercicio del derecho al cual refiere este artículo, corresponderá a cualesquiera de sus sucesores universales, cuyo carácter se acreditará por la sentencia de declaratoria de herederos.

La información debe ser proporcionada dentro de los veinte días hábiles de haber sido solicitada. Vencido el plazo sin que el pedido sea satisfecho o si fuera denegado por razones no justificadas de acuerdo con esta ley, quedará habilitada la acción de habeas data prevista en el Capítulo II del Título II de esta ley.”⁶

■ 12.- La Ley del Derecho de Acceso a la Información Pública de 2008. ■

Después de un largo y extenso debate, el Parlamento sancionó y el Poder Ejecutivo promulgó la Ley Nº 18.381 de fecha 17 de octubre de 2008, sobre el derecho de acceso a la información pública. Esta Ley contiene un total de 35 artículos, divididos en siete Capítulos, el primero de los cuales se refiere a las Disposiciones Generales, en cuyo art. 1º se establece como objeto de la ley: “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.” El art. 2º precisa el alcance de la ley, prescribiendo que: “se considera información pública toda la que emane o esté en posesión de cualquier organismo público, sea o no estatal, salvo las excepciones o secretos establecidos por ley, así como las informaciones reservadas o confidenciales.” El art. 3º, a su vez, define el derecho de acceso a la información pública, expresando que: “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.”

El Capítulo segundo de la Ley Nº 18.381, tiene como título “De la información pública”. En el art. 4º “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.” En cuanto a la difusión de la información pública, el art. 5º de la Ley Nº 18.381, prescribe 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.”

Como excepciones a la información pública, el art. 8º de la Ley Nº 18.381 establece que “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.” En tal sentido, el art. 9º prescribe que podrá clasificarse como información reservada, aquella información cuya difusión pueda, entre otros casos, comprometer la seguridad pública o la defensa nacional, menoscabar la conducción de las negociaciones o bien de las relaciones internacionales, dañar la estabilidad financiera, económica o monetaria del país, poner en riesgo la vida, la dignidad humana, la seguridad o la salud de cualquier persona. Por su parte, el art. 10 de la Ley Nº 18.381, considera información confidencial, aquella entregada en tal carácter a los sujetos obligados, siempre que refiera al patrimonio de la persona, 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, esté amparada por una cláusula contractual de confidencialidad, y los datos personales que requieran previo consentimiento informado.

El art. 11 prevé que la información clasificada previamente como reservada, permanecerá con tal carácter hasta un período de quince años desde su clasificación. Pero el art. 12 establece una disposición muy importante, al establecer la inoponibilidad de las reservas mencionadas en los artículos anteriores, cuando la información solicitada se refiera a violaciones de derechos humanos o sea relevante para investigar, prevenir o evitar violaciones de los mismos. En otros términos, los sujetos obligados por la ley a brindar información, no podrán invocar ni la calidad

de información reservada o ni la de información confidencial, cuando la información solicitada se refiera a violaciones de los derechos humanos.

El Capítulo tercero de la Ley N° 18.381, que consagra el derecho de acceso a la información pública en el Uruguay, regula el procedimiento administrativo para acceder a la información pública. En tal sentido, el art. 13 establece que la persona física o jurídica interesada en acceder a la información pública, debe hacerlo mediante solicitud escrita ante el titular del organismo en cuyo poder está la información requerida, precisándose los requisitos que debe contener la solicitud, tal como por ejemplo la identificación del solicitante, la descripción clara de la información requerida y cualquier dato que facilite su localización.

El art. 14 de la Ley N° 18.381 dispone límites al acceso a la información pública, cuando precisa que la solicitud 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. De acuerdo con el art. 15, 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. El art. 18 prescribe que 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 pertinentes. Se consagra el silencio positivo de la Administración, por cuanto vencido el plazo de veinte días hábiles desde la presentación de la solicitud, si no ha mediado prórroga o sin que exista resolución expresa notificada al interesado, éste podrá acceder a la información respectiva.

El Capítulo cuarto de la Ley N° 18.381 se refiere al órgano de control. El art. 19 crea la Unidad de Acceso a la Información Pública, como órgano desconcentrado de la Agencia para el Desarrollo del Gobierno Electrónico y la Sociedad de la Información y del Conocimiento (AGESIC), dotado de la más amplia autonomía técnica. Este órgano de control estará dirigido por un Consejo Directivo, integrado por tres miembros: el Director Ejecutivo de la AGESIC y dos

miembros designados por el Poder Ejecutivo. Además, se prevé la existencia de un Consejo Consultivo integrado por cinco miembros (art. 20).

En el Capítulo quinto de la Ley N° 18.381 de fecha 17 de octubre de 2008, se prevé la acción de acceso a la información. En efecto, el art. 22 dispone que “toda persona tendrá derecho a entablar una acción judicial efectiva que garantice el pleno acceso a las informaciones de su interés”. En el art. 23 se establece que la acción procede cuando se negare a expedir la información solicitada o no se expidiese en los plazos fijados, que es de veinte días hábiles. Tendrán competencia para entender en esta acción en la capital, es decir en Montevideo, 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 casos. En el interior del país, serán competentes los Juzgados Letrados de Primera Instancia a los que se haya asignado competencia en la materia.

En cuanto al procedimiento, en el art. 26 se prevé la convocatoria a las partes a una audiencia pública, dentro del plazo de tres días de presentación de la demanda. La sentencia debe dictarse en la audiencia o a más tardar, dentro de las veinticuatro horas de su celebración. El art. 28 de la Ley fija el contenido que debe tener la sentencia, es decir la identificación concreta de la autoridad o el particular a quien se dirija, la determinación precisa de lo que deba o no deba hacerse y el plazo por el cual dicha resolución regirá y finalmente el plazo para el cumplimiento de lo dispuesto. Contra la sentencia definitiva, cabe el recurso de apelación que debe interponerse en

⁶ Véase GUTIERREZ CARRAU, Juan, LOAIZA KEEL, Carlos Alejandro y OLIVERA AMATO, Juan Martín, “Datos personales para Informes Comerciales y Habeas Data”, Universidad de Montevideo, Mdeo., 2005, págs. 39-61.

escrito fundado según el art. 29, debiendo sustanciarse con un traslado a la contraparte por tres días perentorios, debiendo resolver el Tribunal de Apelaciones en lo Civil competente, dentro de los cuatro días de recibidos los autos.

13.- Publicidad de los partidos políticos.

En materia de partidos políticos, la Constitución uruguaya contiene una disposición de fundamental importancia que es el art. 77 numeral 11, en el que establece:

“El Estado velará por asegurar a los Partidos políticos la más amplia libertad. Sin perjuicio de ello, los Partidos deberán:

- a) ejercer efectivamente la democracia interna en la elección de sus autoridades.
- b) dar la máxima publicidad a sus Cartas Orgánicas y Programas de Principios, en forma tal que el ciudadano pueda conocerlos ampliamente.”

Con ello, se procura que la ciudadanía tenga la más amplia información sobre la actividad de los partidos políticos, pudiendo tener acceso a los programas de principios, a sus cartas orgánicas, a los planes y programas de gobierno, es decir todo aquello que contribuya a la mejor formación de la conciencia cívica de los ciudadanos.

Sobre el particular, enseñaba BARBAGELATA que en la imposición de este deber, se puede inferir “muy nítidamente, la voluntad del constituyente uruguayo de alentar su transformación en estructuras de democrática solidez, bien definidas ideológicamente y en lo que atañe a su acción política.” Agrega el citado constitucionalista uruguayo: “El requisito de la publicidad de esos documentos procura, entre tanto, impedir que los partidos degeneren en sectas o facciones o que se tuerza el propósito de “democratización” interior que la Constitución quiso impulsar por la vía del establecimiento de las exigencias que en cuanto a la elección de sus autoridades ha prescrito.”⁷

7 BARBAGELATA, Aníbal Luis, “Estatuto de los partidos políticos”, en “Alcances y aplicación de la nueva Constitución uruguaya”, IEPAL, Mdeo, 1967, pág. 49.

8 CORREA FREITAS, Ruben, “Derecho Constitucional Contemporáneo”, Tomo I, N° 169, págs. 363-366.

9 GROS ESPIELL, Héctor, “Derechos Humanos”, Cultural Cuzco S.A. Editores, Lima, Perú, 1991, págs. 15-25; CORREA FREITAS, Ruben, “Derecho Constitucional Contemporáneo”, Tomo I, N° 113, pág. 225.

14.- Los institutos de gobierno directo.

La Constitución uruguaya consagra, tanto a nivel nacional como a nivel departamental, dos institutos de gobierno directo, que son la iniciativa popular y el recurso de referéndum (Constitución, art. 79 inciso segundo, 304, 305). Es evidente que para que la ciudadanía pueda interponer el recurso de referéndum contra una ley nacional, o contra un decreto de un gobierno departamental, tiene que tener acceso a la información pública necesaria.

La experiencia uruguaya es muy rica en esta materia, dado que en diversas oportunidades se ha interpuesto el recurso de referéndum contra leyes sancionadas por el Poder Legislativo, exigiendo la Constitución que lo haga el veinticinco por ciento de los inscriptos habilitados para votar, debiendo el recurso interponerse dentro del año de la promulgación de la ley (Constitución, art. 79 inciso segundo). La ciudadanía se ha pronunciado en tres oportunidades, como lo fue el caso en 1989 sobre la Ley de Caducidad de la Pretensión Punitiva del Estado, por la que se amnistió los delitos contra los derechos humanos, cometidos por militares y policías durante la dictadura militar, en el período comprendido entre 1973 y 1985; en el año 1992 contra la Ley de Empresas Públicas por la que se disponía la privatización de las empresas públicas; y finalmente, en el año 2003 contra la Ley que habilitaba a la empresa petrolera uruguaya ANCAP (Administración Nacional de Combustibles, Alcoholes y Portland) a asociarse contra otras empresas extranjeras. En los tres ejemplos históricos mencionados, se generó una intensa polémica, con una activa participación de la ciudadanía, que deseaba recabar la información necesaria y adecuada para tomar la decisión en el plebiscito. En

1989, la mayoría de la ciudadanía ratificó la vigencia de la ley; en 1992 y en 2003, la mayoría de los ciudadanos votó por la derogación de las leyes.⁸

Sin duda alguna que estos institutos de gobierno directo que consagra la Constitución uruguaya,

contribuyen a fortalecer al sistema democrático de gobierno, permitiendo el acceso a la información pública por parte de los ciudadanos, que tienen el deber de decidir cuestiones muchas veces complejas desde el punto de vista técnico, pero que tienen una gran trascendencia política para el país.

15.- Conclusiones.

Como se ha visto a lo largo de esta exposición, que no agota el tema ni mucho menos, en el Uruguay existe un explícito reconocimiento del derecho fundamental de acceso a la información pública a partir de la sanción de la Ley N° 18.381 de fecha 17 de octubre de 2008, que se complementa con las diversas normas contenidas en la Constitución uruguaya, así como en diversas leyes y decretos.

La consagración en nuestro sistema constitucional de la filosofía jusnaturalista, por la que se reconocen que hay derechos naturales, anteriores y superiores al Estado, tal como surge de los artículos 7°, 72 y 332 de la Constitución uruguaya, derechos que son “inherentes a la personalidad humana” o que “se derivan de la forma republicana de gobierno”, nos permite afirmar con total seguridad que el derecho de acceso a la información pública siempre ha estado reconocido en nuestro ordenamiento jurídico constitucional, aún antes de la vigencia de la Ley N° 18.381 de fecha 17 de octubre de 2008, dado que el mismo es un derecho natural que tiene todo individuo, toda persona, todo habitante de la República, a acceder a la información pública que considere necesaria, oportuna o conveniente.

Se trata de un derecho de la llamada “tercera generación”, por cuanto importa un derecho individual y colectivo a la vez, como es el ejemplo del derecho a la paz, al desarrollo, al medio ambiente sano y ecológicamente protegido, a la protección del consumidor.⁹

Sin bien considero que es necesario que en una futura reforma constitucional que se haga en el Uruguay, se realice un reconocimiento expreso de este derecho fundamental, estimo que nuestro país con la sanción de la Ley N° 18.381 de fecha 17 de octubre de 2008, con un amplio reconocimiento de este derecho fundamental, ha dado un paso muy importante para asegurar la transparencia en la Administración Pública, de afirmación del Estado de Derecho y del sistema democrático republicano de gobierno, así como de los derechos humanos.

Es necesario recordar, que el Uruguay no sólo ha ratificado el Pacto de San José de Costa Rica, sino que lo ha incorporado a su derecho interno por la Ley N° 15.737 de fecha 8 de marzo de 1985, cuyo art. 13.1, permite un reconocimiento de este derecho tal como lo ha afirmado la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Esta disposición del Pacto de San José de Costa Rica, más los artículos 29, 72 y 332 de la Constitución uruguaya, permiten sostener que aún en ausencia de una Ley en la materia, la plena y efectiva vigencia en nuestro país del derecho de acceso a la información pública. La aprobación por el Parlamento de la Ley N° 18.381 de fecha 17 de octubre de 2008, no ha hecho otra cosa que ratificar y reglamentar en forma por demás precisa y oportuna, el pleno reconocimiento de este derecho fundamental de toda persona, ubicando al Uruguay dentro de las legislaciones más avanzadas en materia de Derechos Humanos. ●

Montevideo, 5 de febrero de 2009.