

# El derecho de acceso a la información pública en Uruguay

Rubén CORREA FREITAS

## Resumen

Correa Freitas presenta un estudio sobre los alcances y límites legales y constitucionales del acceso a la información pública en Uruguay, identificando los controles entre poderes del Estado y las garantías de información de los ciudadanos. El artículo se concentra en los mecanismos de rendición de cuentas en el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial, así como en las funciones de la Auditoría de Cuentas del país, los partidos políticos e instituciones autónomas, en su relación con la difusión de información. El autor concluye que para la mejor garantía del derecho fundamental a la información, se requiere una reforma a la Constitución uruguaya y la adecuada sanción de legislación especializada.

## Abstract

In this article, Correa Freitas presents a legal study of the limits and scope of the right to access to information in Uruguay, and identifies the checks and balances between the State powers and the constitutional rights of the citizens. He focuses on the accountability mechanisms within the Legislative, the Executive and the Judiciary, as well as on the role of the Controllershship, the political parties and autonomous institutions in relation to the dissemination of information. The author concludes that, in order to improve the protection of the right to access to information, a constitutional reform and the enactment of special legislation is needed in Uruguay.

## 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 y 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 como 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 un derecho colectivo, de toda la sociedad y que 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, conocer y 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 que abusan del poder público, genera desconfianza en la opinión pública, y perjudica 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.<sup>1</sup>

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 instru-

<sup>1</sup> Basterra, Marcela I., *El derecho fundamental de acceso a la información pública*, Buenos Aires, Lexis Nexis, 2006, p. 24.

mento tan decisivo como es el derecho de acceso a la información pública.

En el Uruguay, si bien no existe una ley que ampare el derecho de acceso a la información pública en forma específica, existen diversas normas consagradas por la Constitución de la República, como es el caso del derecho a obtener y recibir información (artículo 29), el derecho de petición para ante todas y cualesquiera autoridades de la República (artículo 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” (artículo 72).<sup>2</sup>

Sin embargo, hay algunos avances legales en la materia, que es preciso analizarlos, para ver en su contexto en qué medida nuestro país es posible acceder a la información pública, quiénes pueden hacerlo, qué tipo de información es a la que se puede tener acceso, así como las restricciones o limitaciones que podemos encontrar en este punto. En tal sentido, debemos destacar que hace pocos años se sancionó la Ley 17.838, del 24 de septiembre de 2004, por la que se habilitó el acceso a la información pública y privada, pero sólo para la protección de datos personales.

## **2. El pedido de datos e informes de los legisladores**

La Constitución de la República Oriental del Uruguay de 1967, vigente con las reformas parciales de 1989, 1994, 1997 y 2004, consagra en el artículo 118 el instituto del pedi-

<sup>2</sup> Véase Correa Freitas, Rubén, *Derecho constitucional contemporáneo*, Montevideo, FCU, 2007, t. I, pp. 231 y 232; *Los derechos humanos en la Constitución uruguaya*, Montevideo, Amalio Fernández, 2005, pp. 21-36.

do de datos e informes de los legisladores, es decir de los senadores y de los representantes nacionales.

Concretamente prescribe el artículo 118 de la Constitución uruguaya:

Todo legislador 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 16.134 del 24 de septiembre 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 17.673 del 21 de julio de 2003, por la que se estableció el plazo de 45 días para responder los pedidos de datos e informes.

El pedido de datos e informes formulados 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 artículo 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, aun 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 artículo 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 intermedio del presidente de la Junta Departamental, fijándose un plazo de 20 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 de 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 refiera 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.<sup>3</sup>

Asimismo, el artículo 285 de la Constitución prescribe similar facultad en 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

<sup>3</sup> Correa Freitas, Rubén, *op. cit.*, nota 2, t. II, núm. 226, p. 98.

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 segundo del artículo anterior.

#### **4. Las comisiones parlamentarias de investigación**

El artículo 120 de la Constitución uruguaya prescribe que: “Las cámaras podrán nombrar comisiones parlamentarias de investigación o para suministrar datos con fines legislativos”. La Ley 16.698, del 25 de abril de 1995, reglamentó el artículo 120 de la Constitución, determinando la naturaleza jurídica, clasificación, designación, integración y los poderes jurídicos de las comisiones parlamentarias. En tal sentido, el artículo 6o. de la Ley 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 artículo 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 artículo 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 288/967, del 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 controlador 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, artículo 208). De acuerdo con 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 las irregularidades 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 eco-

nómica 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 con lo previsto por el artículo 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 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 1826, es decir antes de la jura de la primera Constitución uruguaya de 1830, venía ejerciendo el cometido del control interno de la administración.

Cabe expresar que la Auditoría Interna de la Nación fue creada por el artículo 45 de la Ley 16.736, del 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 por el artículo 220 de la Constitución de la República.

Cabe señalar que la ley le asigna a la Auditoría Interna de la Nación, 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 realizar una publicación en forma semestral del resultado de las auditorías realizadas.<sup>4</sup>

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 artículo 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 el visto bueno del Tribunal de Cuentas.

Dentro de la misma línea de transparencia de la gestión pública, la Ley 17.060, del 23 de diciembre de 1998 —por la que se dictan normas referidas al uso indebido del poder pú-

<sup>4</sup> Véase Delpiazzo, Carlos E., *Derecho administrativo especial*, Montevideo, Amalio Fernández, 2006, vol. 1, p. 236.

blico, reglamentaria de la Convención Americana contra la Corrupción— prescribe en el artículo 5o.:

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 artículo 7o. de la Ley 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 deban 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 artículo 22 de la Ley 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, artículo 168 ord. 4o.). Asimismo, los decretos de los gobiernos departamentales, que tienen fuerza de ley en su jurisdicción, deben ser publicados por el Intendente (artículo 275 ord. 2o.); 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, artículo 299).

Los decretos y las resoluciones del Poder Ejecutivo deben ser publicados en el *Diario Oficial*, los que conjuntamente con las leyes son insertados en el Registro Nacional de Leyes y Decretos, de acuerdo con lo previsto por los artículos 137 a 139 del Decreto del Poder Ejecutivo 500/991, del 27 de septiembre 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 artículo 168 numeral 24 de la Constitución, deben ser remitidas a la Secretaría de la Presidencia de la República dentro de las 48 horas (artículo 135 del Decreto 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 artículo 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 (artículo 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 (artículo 141).

## **10. Las normas sobre procedimiento administrativo**

El Poder Ejecutivo por Decreto 500/991, del 27 de septiembre 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 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 su leal saber y entender como funcionarios al servicio del Estado, sino sus caprichos, lo que indudablemente constituye una forma de corrupción administrativa.<sup>5</sup>

Uno de los principios fundamentales es el que establece el artículo 14 del Decreto 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.

Asimismo podrá la administración brindar el servicio de acceso electrónico a sus bases de datos a las personas físicas o

<sup>5</sup> Correa Freitas, Rubén, "Los principios del procedimiento administrativo en el Decreto No. 500/991", *Procedimiento administrativo común y disciplinario*, Montevideo, ONSC, 1998, p. 135.

jurídicas, estatales, paraestatales o privadas que así lo soliciten.

Por su parte, el artículo 80 del Decreto 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 persona 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**

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 17.838, del 24 de septiembre de 2004, de Protección de Datos Personales para ser utilizados en informes comerciales y acción de *habeas data*.

El artículo 13 de la Ley 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 artículo 14 de la Ley 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.<sup>6</sup>

## 12. Publicidad de los partidos políticos

En materia de partidos políticos, la Constitución uruguaya contiene una disposición de fundamental importancia que es el artículo 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.

<sup>6</sup> Véase Gutiérrez Carrau, Juan *et al.*, *Datos personales para informes comerciales y habeas data*, Montevideo, Universidad de Montevideo, 2005, pp. 39-61.

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.<sup>7</sup>

### **13. 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, artículos 79 inciso segundo, 304 y 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 25 % de los inscritos habilitados para votar, debiendo el recurso interponerse dentro del año de la promulgación de la ley (Constitución, artículo 79 inciso segundo). La ciudadanía se ha pronunciado en tres oportunidades, como lo fue el caso

<sup>7</sup> Barbagelata, Aníbal Luis, “Estatuto de los partidos políticos”, *Alcances y aplicación de la nueva Constitución uruguaya*, Montevideo, IEPAL, 1967, p. 49.

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 periodo comprendido entre 1973 y 1985; en 1992 contra la Ley de Empresas Públicas por la que se disponía la privatización de las empresas públicas; y finalmente, en 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.<sup>8</sup>

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.

## 14. Conclusiones

Como se ha visto a lo largo de esta exposición, que no agota el tema ni mucho menos, en el Uruguay si bien no existe un explícito reconocimiento del derecho fundamental de acceso a la información pública, existen diversas normas de la Constitución uruguaya, así como leyes y decretos, que le dan un reconocimiento en nuestro ordenamiento jurídico.

<sup>8</sup> Correa Freitas, Rubén, *op. cit.*, nota 2, t. I, núm. 169, pp. 363-366.

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 7o., 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 está reconocido en nuestro ordenamiento jurídico constitucional. Se trata de 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.

Además, 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.<sup>9</sup>

Sin bien es necesario que en una futura reforma constitucional se realice un reconocimiento expreso de este derecho fundamental al acceso a la información, estimo que nuestro país debe avanzar en la materia con la sanción de una ley que habilite un amplio reconocimiento de este derecho, como forma de 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 15.737, del 8 de marzo de 1985, cuyo artículo 13.1 permite un reconocimiento de este derecho tal como lo ha afirmado la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

<sup>9</sup> Gros Espiell, Héctor, *Derechos humanos*, Lima, Cultural Cuzco Editores, 1991, pp. 15-25; Correa Freitas, Rubén, *op. cit.*, nota 2, t. I, p. 225.

Esta disposición del Pacto de San José de Costa Rica, más los artículos 29, 72 y 332 de la Constitución uruguaya, permiten sostener la plena y efectiva vigencia en nuestro país del derecho de acceso a la información pública.