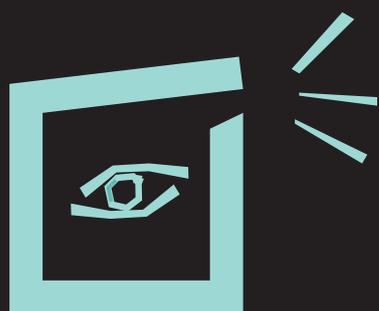


8 ° I N F O R M E



P E R I O D I S M O
Y L I B E R T A D
D E E X P R E S I Ó N
E N U R U G U A Y

CAINFO



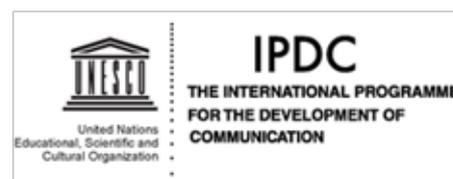
8° INFORME PERIODISMO Y LIBERTAD DE EXPRESIÓN EN URUGUAY

3 de mayo, 2022.

Una investigación de:



Con el apoyo de:



Miembro de:



Centro de Archivos y Acceso a la Información Pública (Cainfo)

Montevideo, Abril de 2022

Consejo Directivo:

Fabián Werner (presidente)
Pilar Teijeiro
Carolina Molla

Libertad de expresión:

Daniel Lema

Consultores:

María Natalia Rodríguez
Andrea Cammarano
Lucía Silveira
Nicolás Brener
Iván Luzardo

ÍNDICE

1 . Introducción	5
2 . Marco conceptual y metodología	6
3 . Principales hallazgos del monitoreo	15
3.1 . Descripción de los casos	17
4 . Conclusiones	36
5 . Recomendaciones	42
6 . Principales normas en Uruguay sobre el Derecho a la Libertad de Expresión	44
Anexo 1 . Perspectiva de género. Incorporación de alertas	45
Anexo 2 . Acceso a la Información. Reformas legales que afectan el derecho	57

1. Introducción

Este documento presenta los principales hallazgos del octavo informe de monitoreo de libertad de expresión en el ejercicio de la profesión periodística en Uruguay, realizado por el Centro de Archivos y Acceso a la Información Pública (Cainfo), integrante de la red Intercambio para la Libertad de Expresión (IFEX)¹ y de la Alianza Regional por la Libre Expresión e Información².

El reporte da cuenta del estado de situación en el período comprendido entre el 1 de abril de 2021 y el 31 de marzo de 2022. Se enmarca en el proyecto “Periodismo y libertad de expresión en Uruguay” de Cainfo, que impulsa la promoción y defensa de la libertad de expresión en el país a partir del desarrollo de una metodología de relevamiento y sistematización de información sobre la materia.

El informe incorpora la actualización de la metodología e indicadores de la Red “Voces del Sur”³, una alianza de organizaciones de la sociedad civil que defiende la libertad de expresión. La iniciativa busca aumentar la capacidad de las redes de la sociedad civil, salvaguardar las libertades de expresión y prensa, y establecer mecanismos de coordinación y colaboración junto a los sistemas de Derechos Humanos interamericano y de las Naciones Unidas.

“Voces del Sur” está integrada por:

- Artículo 19 : México
- Asociación de Periodismo Investigativo (Abraji): Brasil
- Asociación de Periodistas de El Salvador (APES): El Salvador
- Asociación Nacional de la Prensa de Bolivia (ANP): Bolivia
- Centro de Archivos y Acceso a la Información (CAinfo): Uruguay
- Comité por la Libre Expresión (C-Libre): Honduras
- Foro de Periodismo Argentino (FOPEA): Argentina
- Fundación para la Libertad de Prensa, FLIP : Colombia
- Fundación Violeta Barrios de Chamorro: Nicaragua
- Fundamedios: Ecuador
- Instituto Cubano de Libertad de Expresión y Prensa (ICLEP): Cuba
- Instituto Demos: Guatemala
- Instituto de Derecho y Economía Ambiental (IDEA): Paraguay
- Instituto de Prensa y Sociedad (IPYS): Perú
- Instituto de Prensa y Sociedad (IPYS): Venezuela

¹ <https://ifex.org/es/alc/>

² <http://www.alianzaregional.net/>

³ <https://www.vocesdelsurunidas.org/>

2. Marco conceptual y metodología

El Monitoreo se propone analizar, documentar y poner en línea toda la información disponible sobre las amenazas y restricciones al ejercicio de la libertad de expresión de las personas periodistas en el Uruguay, en base a 12 indicadores comunes. En este informe se incorpora un nuevo indicador transversal que visibiliza las situaciones con alerta de género.

Para la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) “el ejercicio periodístico sólo puede efectuarse libremente cuando las personas que lo realizan no son víctimas de amenazas ni de agresiones físicas, psíquicas o morales u otros actos de hostigamiento”.

Para la CIDH “periodistas son aquellos individuos que observan, describen, documentan y analizan acontecimientos, declaraciones, políticas y cualquier propuesta que pueda afectar a la sociedad, con el propósito de sistematizar esa información y reunir hechos, análisis y opiniones para informar a sectores de la sociedad o a esta en su conjunto”. Cuando estos atentados quedan impunes, agrega la CIDH, “esto fomenta la reiteración de actos violentos similares y puede resultar en el silenciamiento y en la autocensura de los y las comunicadoras”⁴.

La CIDH ha sostenido que “las agresiones cometidas en contra de los periodistas tienen el objetivo de silenciarlos, por lo que constituyen igualmente violaciones al derecho que tiene una sociedad a acceder libremente a la información. Una prensa independiente y crítica constituye un elemento fundamental para la vigencia de las demás libertades que integran el sistema democrático y el estado de derecho”⁵.

De acuerdo al Principio 9 de la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión de la CIDH, “el asesinato, secuestro, intimidación, amenaza a los comunicadores sociales, así como la destrucción material de los medios de comunicación, viola los derechos fundamentales de las personas y coarta severamente la libertad de expresión. Es deber de los Estados prevenir e investigar estos hechos, sancionar a sus autores y asegurar a las víctimas una reparación adecuada”.

El derecho a la libertad de expresión cuenta en Uruguay con una amplia tutela convencional, constitucional y legal (Ver Anexo). Si bien el derecho a la libertad de expresión es por definición un derecho universal que se reco

⁴ Informe 2013 de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Pág. 365. Disponible en: http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/informes/2014_04_22_IA_2013_ESP_FINAL_WEB.pdf

⁵ Análisis e interpretación de la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión de la CIDH. Párrafo 38. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=132&IID=2>

noce y garantiza a todas las personas, en función de los objetivos y de la pauta metodológica que se estableció, el estudio solo incluyó aquellos hechos que han sido consecuencia del ejercicio de la profesión periodística. Asimismo se puso especial atención en identificar aquellos casos en los que pudieran existir indicios de discriminación por razones de género, orientación sexual, raza, edad, identificación política, origen social o territorial, entre otros.

La investigación realizada para el relevamiento de casos fue de tipo exploratoria, por lo cual, debe tenerse en cuenta que es posible que existan más hechos que no han llegado al conocimiento de los encargados de elaborar el monitoreo. El relevamiento de la información se realizó durante el año móvil que va desde el 1 de abril de 2021 al 31 de marzo de 2022.

El trabajo de monitoreo supuso el desarrollo de las siguientes etapas:

- A. Relevamiento: recepción y/o recolección de denuncias e informaciones sobre violaciones a la libertad de expresión a partir de artículos periodísticos, publicaciones en redes sociales, denuncias de organizaciones de la sociedad civil, periodistas o población en general.
- B. Registro: asiento de los hechos en una base única, categorización en función de los indicadores establecidos.
- C. Investigación: ampliación de la información existente mediante la investigación de cada caso a través de búsqueda de documentación, denuncias, testimonios y registros de otras organizaciones a fin de confirmar la ocurrencia de los hechos.
- D. Sistematización y análisis: procesamiento de la información reunida y elaboración del presente documento.
- E. Publicación.

Asimismo, el monitoreo conjunto en el marco del proyecto “Voces del Sur” se basa en los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), también conocidos como Objetivos Mundiales de la Organización de las Naciones Unidas. Específicamente, se enfoca en el relevamiento del Objetivo 16.10 que se propone “Garantizar el acceso público a la información y proteger las libertades fundamentales, de conformidad con las leyes nacionales y los acuerdos internacionales”. Este objetivo se monitorea en base a dos indicadores:

16.10.1: Número de casos verificados de homicidio, secuestro, desaparición forzada, detención arbitraria y tortura de periodistas, miembros asociados de los medios de comunicación, sindicalistas y defensores de los derechos humanos, en los 12 meses anteriores.

16.10.2: Número de países que adoptan y aplican las garantías constitucionales, reglamentarias y/o normativas para el acceso público a la información.

Para el monitoreo en cada uno de los países que integran el proyecto “Voces del Sur”, los indicadores específicos que se utilizan son los siguientes:

1. Asesinatos⁶

Acto que causa la muerte, considerado como un homicidio intencional como consecuencia del ejercicio de la profesión.

2. Secuestro

Sustracción y detención ilícita de una o de varias personas en contra de su voluntad, incluso mediante el uso de la fuerza, amenaza, fraude o persuasión con la finalidad de exigir, por su liberación, un provecho ilícito con el objeto de obstruir, censurar o incidir de manera negativa en la labor periodística o en la libertad de expresión.

3. Desaparición forzada

Se trata de arrestos, secuestros, detenciones, retenciones o traslados o cualquier otra forma de privación de libertad que sean obra de agentes gubernamentales, o grupos o personas que actúan en nombre de o con apoyo del Estado y que se niega revelar la suerte o el paradero de esas personas, o a reconocer que están privadas de la libertad.

4. Detención arbitraria

Se refiere al arresto, retención, o detención de una persona sin un juicio justo o no hay base legal alguna que justifique la privación de la libertad. Ocurre cuando la privación de libertad se da como consecuencia del ejercicio de la libertad de expresión definido en la Declaración Universal de Derechos Humanos.

5. Tortura

Todo acto por el cual se inflija intencionadamente a una persona dolores, intimidaciones, coacciones o sufrimientos graves, ya sean físicos o mentales. Tiene como fin obtener de ella información o una confesión, o bien, castigarla por un acto o publicación que haya realizado, o se sospeche que ha realizado. Se entenderá como

¹ En el caso de que el asesinato sea en contra de un familiar o allegado a un periodista será considerado en el indicador de agresión y ataques porque es un acto para intimidar al profesional de la comunicación.

tortura todo método que busque anular la personalidad de la víctima o disminuir su capacidad física o mental.

6. Agresiones y ataques

Se refiere a acciones violentas, intimidantes o limitantes, que pueden ser físicas o verbales, implementadas con el objetivo de impedir o limitar, la libertad de expresión, obstaculizar el trabajo de la prensa, y el acceso a la información pública o hechos noticiosos.

Dentro de este indicador se puede incluir las siguientes agresiones:

- A. Ataques a la integridad física del periodista y/o allegados que pueden entenderse como golpes que generen daños corporales.
- B. Allanamientos (ingreso violento a un medio con el propósito de investigar algún hecho con o sin orden judicial) y/o atentados contra la infraestructura de medios de comunicación como quema a la sede de los mismos, ataque con explosivos, etc.
- C. Destrucción o confiscación de equipos y materiales periodísticos durante una cobertura de prensa. Ataques y confiscación de bienes de periodistas relacionados con su trabajo.
- D. Desplazamiento forzado: implican situaciones de exilio, refugio, temporal o permanente, deportaciones forzadas y otros casos que implican la salida no voluntaria del periodista de una localidad o país.
- E. Amenazas explícitas, implícitas o simbólicas. Pueden ser desde amenazas de muerte realizadas directamente, hasta llamadas intimidantes de desconocidos o el envío de corona u ofrenda fúnebre haciendo un llamado al periodista a que deje de informar. Las amenazas realizadas a través de redes sociales, ciberamenazas, también se contabilizarán cuando cumplan criterios de veracidad y gravedad.
- F. Amedrentamiento, acoso, asedio, hostigamiento, espionaje e intimidación contra periodistas o medios de comunicación.
- G. Intentos de homicidio, atentados, intento de secuestro y torturas.
- H. Asesinato de un familiar de primer grado de consanguinidad a un periodista como represalia al trabajo periodístico o con el objetivo de intimidar al periodista.
- I. Violencia sexual, como acto de coacción hacia una persona con el objetivo de que lleve a cabo una determinada conducta sexual, incluyendo insinuaciones sexuales no deseadas, o las acciones para utilizar de cualquier otro modo la sexualidad de una persona mediante coacción por la relación de ésta con la víctima.
- J. Violación sexual cuando se comete violación a quién introduzca cualquier elemento o instrumento por la vía vaginal, anal u oral de otra persona sin su consentimiento o por medio de violencia física y/o psicológica.

7. Discurso estigmatizante

Se refiere a ataques, por lo general verbales, realizados públicamente con el objetivo de desprestigiar y desacreditar a la víctima.

Este indicador incluye las siguientes acciones:

- A. Insultos o descalificaciones de funcionarios y/o figuras públicas influyentes realizadas públicamente a través de cualquier medio, incluyendo redes sociales (RRSS).
- B. Campañas sistemáticas de desprestigio realizadas a través de medios públicos, oficialistas, privados y comunitarios. Incluye campañas a través de portales de Internet y por RRSS.
- C. Criminalización. Acción mediante la cual un servidor público, o un particular con proyección pública, señala o atribuye tanto a un periodista, medio y/o a sus actividades, una naturaleza criminal, entendiéndose este elemento como merecedor de una sanción o castigo.

8. Restricciones al acceso a la información

Se refiere a restricciones u obstaculización para acceder a información de interés público o hechos noticiosos.

Las siguientes acciones se consideran como restricciones de acceso a la información:

- A. Restricción del derecho de acceso a la información pública vía legal por incumplimientos de transparencia activa o por negativa, entrega parcial, incompleta u omisión.
- B. Obstrucción al trabajo periodístico, incluyendo las restricciones de circulación en coberturas periodísticas.
- C. Impedimento de coberturas de hechos o información de interés público incluyendo restricciones para el intercambio con funcionarios.

9. Procesos civiles y procesos penales

Se refiere a un juicio de acción privada o pública en el cual las consecuencias pueden incluir multas, encarcelamientos, entre otros.

El indicador incluye las siguientes acciones:

- A. Procesos y sentencias civiles y penales. La agresión se reporta a través de una alerta desde el inicio del proceso hasta su actualización con la conclusión en sentencia o archivo.

- B. Inicio de procesos civiles que pueden o no incluir el uso de recursos públicos. Estos pueden incluir, pero no se limita a: a) Demanda por daño moral y b) demanda por responsabilidad objetiva;
- C. Inicio de procesos penales que pueden o no incluir el uso de recursos públicos. Estos pueden incluir, pero no se limita a: a) Denuncia por delitos que protegen “el derecho al honor”; b) extinción de dominio; y c) denuncia por: halconeos, ultrajes, terrorismo, sabotaje, entre otros.
- D. Inicio de procesos administrativos que pueden o no incluir el uso de recursos públicos. Estos pueden incluir, pero no se limita a: a) Embargo o decomiso por mandato; b) Gestión de auditorías extraordinarias; c) Interrupción de servicios sin justificación, d) bloques informativos oficiales; entre otros.
- E. Encarcelamiento, multas, sanciones o medidas sustitutivas en contra de periodistas y medios de comunicación a consecuencia de una sentencia judicial arbitraria.
- F. Los pedidos de revelación de fuentes periodísticas por parte de la Fiscalía, Policía u otros operadores de Justicia, en el marco de investigaciones y procesos judiciales civiles y penales.

10. Uso abusivo del poder estatal

Acciones planificadas, propuestas y ejecutadas por el Estado que, abusando de su condición de poder, se imponen sin ninguna lógica ni razón de ser, en contra de estándares internacionales de la libertad y prensa y expresión, y que perjudican a medios y periodistas económicamente o impiden la elaboración de su trabajo.

Este indicador puede incluir las siguientes acciones:

- A. Acciones orientadas a la asfixia financiera, entre ellas: retiro de la pauta oficial de medios independientes con el propósito de afectar la estabilidad; abuso e imposición de pauta oficial constante en dichos medios; presiones ejercidas desde el estado contra grupos económicos con el propósito de que retiren publicidad de determinado medio de comunicación; y/o multas o impuestos dirigidas específicamente a los medios de comunicación.
- B. Concesión de frecuencias evadiendo mecanismos de control, omitiendo recomendaciones, favoreciendo la concentración e impidiendo que medios independientes tengan acceso a parte del espectro radioeléctrico.
- C. Sanciones administrativas y económicas como actos que consisten en una especie de sanción como consecuencia de una conducta ilícita.
- D. Restricciones al acceso de insumos, como, por ejemplo, impedimento de acceso al papel y tinta. Esto también puede incluir impedimento del acceso a electricidad u otros elementos necesarios para realizar la labor periodística.
- E. Cierre arbitrario de medios de comunicación y/o desamparo de medios comunitarios que no son

reconocidos como tal por los gobiernos porque no se ajustan a la normativa y, por ende, se encuentran en situación de vulnerabilidad, se incluye la ocupación de instalaciones de medios de comunicación.

- F. Retirada o rectificación abusiva de contenidos sin orden judicial y que no estén amparados en las leyes locales.
- G. Hostigamiento Electoral. Inicio de acciones ante autoridades electorales (en coyuntura electoral o no) que puede o no incluir el uso de recursos públicos. Estos pueden incluir, pero no se limita a:
 - a) Medidas cautelares que orden remoción de contenido;
 - b) Sanciones por veda electoral

11. Marco jurídico contrario a estándares internacionales de libertad de expresión y prensa

Propuesta y/o aprobación de normas, lo que puede incluir leyes, decretos, normativas, resoluciones, ordenanzas, y/o reglamentos, que restringen la libertad de prensa, expresión, acceso a la información y/o generan censura. Incluye medidas legislativas que pongan en peligro la vida de las y los periodistas, y/o que eliminan medidas que garantizan la seguridad de periodistas, así como propuestas de la eliminación de fideicomisos o recursos para la protección de personas defensoras de libertad de prensa y expresión y de periodistas.

12. Restricciones en internet

Impedimento y/o limitación a la libertad de expresión y de prensa en la red a través de estrategias que limitan el uso de la red para publicar o acceder a información.

Este indicador puede incluir las siguientes acciones:

- A. Cierre y suspensión arbitraria de cuentas de redes sociales que tienen como propósito limitar la libertad de expresión de un periodista y/o medio de comunicación.
- B. Acceso Ilícito: Acceder de forma ilegítima y sin autorización a cualquier medio o soporte digital. El acceso puede realizarse por distintas vías, algunas de estas pueden incluir ataques de fuerza bruta, es decir, un mecanismo que emplea el atacante que permite probar con varias combinaciones posibles para identificar aquella que otorgue el acceso. En caso de que la intervención difunda información ilegítima puede derivar en una suplantación de identidad. La intervención puede darse a través de:
 - C. Tentativo de acceso
 - D. Phishing
 - E. Hackeos que constituyen una actividad ilegal que se basa en acceder a equipos o programas sin consentimiento.

-
- E. Hackeos que constituyen una actividad ilegal que se basa en acceder a equipos o programas sin consentimiento.
 - F. Bloqueo selectivo de páginas web. Puede incluir:
 - G. Ataques masivos a servidores con el propósito de limitar el uso de Internet de los trabajadores de la comunicación durante coberturas masivas como protestas.
 - H. Ataques de denegación de Servicio (DOS, DDOS), lo cual se refiere a la intención explícita de o la interrupción temporal o indefinidamente los servicios de un sitio (host) que está conectado a internet o bien de inundarlo a través de solicitudes masivas de acceso. El ataque distribuido de denegación de servicio tiene la característica de utilizar una botnet, es decir, una red articulada de máquinas virtuales que realizan el ataque coordinado desde múltiples dispositivos a gran escala usando más de una dirección IP única
 - I. Bloqueo de acceso para periodistas a cuentas de RRSS institucionales o personales de altos funcionarios públicos.
 - J. Suplantación de identidad que es entendida como la usurpación del nombre que utilizan delincuentes cibernéticos para cometer actos ilícitos en Internet.
 - K. Abuso de solicitud de derechos copyright que tiene como propósito dar de baja a contenidos que afecten la imagen y/o involucren a funcionarios o actores no estatales.
 - L. Vigilancia ilegal de comunicaciones, que se define como la intromisión y monitoreo de las comunicaciones y actividad de una persona o grupo de personas en diversos dispositivos, redes y plataformas electrónicas.
 - M. Malware. Es una forma abreviada para decir “software malicioso”. Es un programa que está diseñado para intervenir un dispositivo electrónico y acceder a la información que hay en él, como mensajes, fotos, audios, correos electrónicos, para controlar el dispositivo vía remota, o bien para extraer o borrar información sin la autorización de la o el periodista. También es utilizado el término spyware para referirse al software malicioso que tiene la intención de fisgonear en la información que contiene un dispositivo.
 - N. Conexión no autorizada a servidores y sistemas de redes. También conocido en inglés como sniffing se trata de un ataque que busca interceptar los datos mediante la captura del tráfico de red utilizando un rastreador, es decir, un dispositivo o software que permite capturar los paquetes de red. Esta acción permite analizar la red y obtener información del tráfico de información. El ataque se puede hacer a la red o a los servidores físicos.

Indicador transversal. Alerta de género

Para identificar las alertas de género se enmarcan en la matriz de recolección definida desde Voces del Sur y son los siguientes:

- Cuestionamiento a la capacidad
- Comentarios sobre el aspecto físico
- Comentarios sobre sexualidad
- Comentarios sobre identidad de género
- Comentarios con expresión de género
- Comentarios respecto a orientación sexual
- Comentarios o actos machistas, misóginos, homofóbicos, bifóbicos o transfóbicos
- Actos de violencia sexual
- Actos de violencia laboral diferenciada
- Violencia digital diferenciada
- Circunstancias del femicidio
- Asesinato relacionado con la identidad de género o la orientación sexual
- Contenidos de género

3. Principales hallazgos del monitoreo

Según el presente relevamiento se registraron en Uruguay 69 casos de amenazas o restricciones a la libertad de expresión de periodistas entre el 1 de abril de 2021 y el 31 de marzo de 2022. Esto representa más de un episodio por semana en promedio. Las categorías que presentaron más situaciones fueron: Restricción al acceso a la Información Pública y Procesos penales o civiles, con 19 casos cada una.

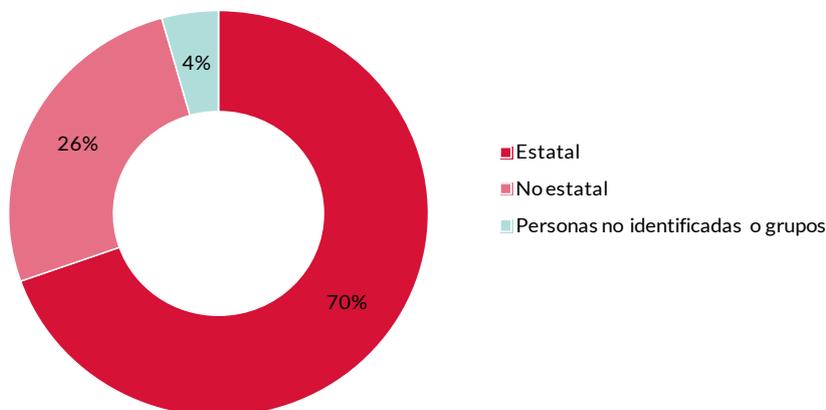
Es importante aclarar que Cainfo está en conocimiento de otras situaciones de restricción o amenazas a la libertad de expresión que, por encontrarse en trámite o por pedido de las víctimas, no fueron incluidas en el documento final, pero se continúa con su seguimiento.

Uruguay no registró ningún caso en las categorías de: Asesinato, Desaparición forzada, Detención arbitraria, Secuestro y Tortura. En cambio, por primera vez se registran cinco episodios en Restricciones en Internet.

En cuanto a los **responsables** de las amenazas, en 48 episodios fueron organismos o funcionarios estatales, en 18 fueron personas privadas que no pertenecen al Estado y en 3 ocasiones fueron personas no identificadas o grupos.

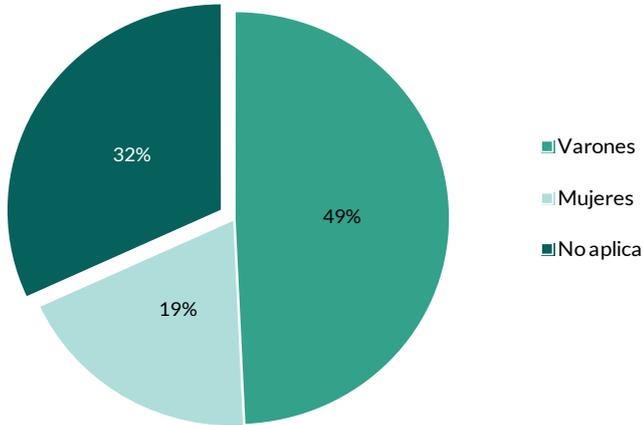
Casos por responsable

En base al informe de Cainfo de 2022



Casos por sexo de la víctima

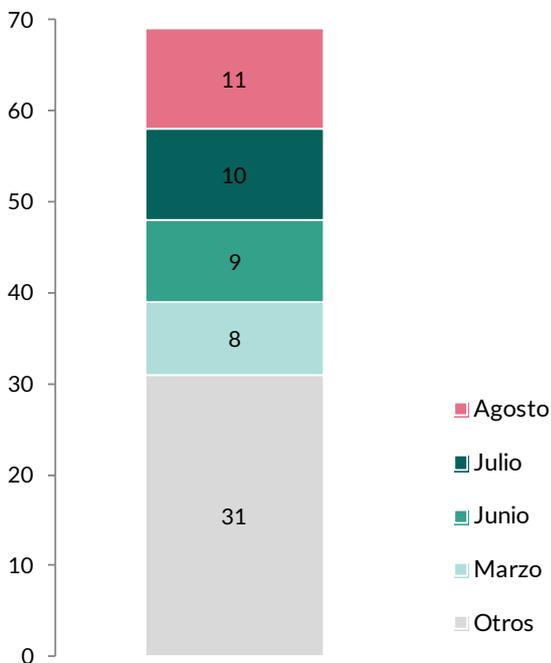
En base al informede Cainfo de 2022



Respecto a la clasificación por el **sexo** de las víctimas⁷, en 34 episodios aparecen varones como afectados, en 13 aparecen mujeres periodistas, y en 18 hay equipos periodísticos o medios de comunicación. Nueve de los casos incluyen además una **alerta de género**.

Casos por mes

En base al informede Cainfo de 2022



El mes de **agosto de 2021** fue el más complejo para la libertad de expresión ya que hubo un caso cada tres días (11 en total), mientras que en julio de 2021 se produjeron 10 episodios, en junio 9 y 8 en marzo de 2022.

Respecto a la **distribución de los casos en el territorio**, 35 casos tuvieron su principal impacto en Montevideo, mientras que 6 tuvieron alcance nacional. Dos episodios se originaron o afectaron principalmente a personas periodistas o medios en Maldonado, y se registró un caso en cada uno de los departamentos de Colonia, Soriano, Tacuarembó, Rivera, Salto y Cerro Largo. En 20 casos, la afectación se produjo mediante publicaciones en redes sociales.

⁷ Existen categorías donde no es posible hacer esta distinción, como por ejemplo la Aprobación de marco jurídico contrario a estándares, y hay episodios donde se identifican víctimas de ambos sexos, lo cual explica que la suma no sea igual al total de casos.

3.1 . Descripción de los casos

INDICADOR 6: Agresiones y ataques	Casos
<i>Se refiere a acciones violentas, intimidantes o limitantes, que pueden ser físicas o verbales, implementadas con el objetivo de impedir o limitar, la libertad de expresión, obstaculizar el trabajo de la prensa, y el acceso a la información pública o hechos noticiosos.</i>	3



18 de junio de 2021

Un fotógrafo independiente que pidió mantener su identidad en reserva, denunció a Cainfo haber recibido amenazas en redes sociales por parte de una cuenta que defiende a militares enjuiciados por delitos de lesa humanidad. Luego de la cobertura de la Marcha por Memoria del 20 de mayo, un usuario realizó posteos intimidatorios que incluyen frases como “Se merecen un 300 Carlos”, en referencia al centro clandestino de detención que funcionó en el Batallón N°13 del Ejército. Desde otras cuentas también se hicieron comentarios pidiendo “Rifle sanitario”, “apriete por mandato superior” o “agrandar el paredón”.



9 de julio de 2021

Cainfo denunció públicamente el robo sufrido por su presidente Fabián Werner en su domicilio en el cual fue hurtado únicamente material informático (dos computadoras y un disco extraíble) que pertenecían a Werner y a su compañera María Natalia Rodríguez, ambos periodistas. El hecho fue denunciado a la Policía, que tomó declaración a los periodistas pero no informó a las víctimas sobre ninguna diligencia realizada a fin de confirmar o descartar que el robo haya tenido como objetivo acceder a la información contenida en los equipos en razón de la profesión de ambas personas.

[ENLACE](#)



23 de marzo de 2022

El diputado del Partido Nacional por el departamento de Colonia, Mario Colman, amenazó al semanario El Eco de Carmelo con iniciar un juicio penal, y atacó a sus periodistas mediante mensajes de WhatsApp y vía telefónica. El medio había publicado declaraciones de un dirigente local del Frente Amplio respecto a irregularidades en varios municipios del departamento. La situación fue denunciada por el director del medio, Daniel Roselli, quien aseguró que Colman en distintas oportunidades realizó afirmaciones amenazantes como “conmigo no juegan”, “los voy a denunciar” o “son una basura”, aunque luego envió un mensaje pidiendo disculpas.

[ENLACE](#) (PDF)

INDICADOR 7: Discurso estigmatizante	Casos
<i>Se refiere a ataques, por lo general verbales realizados públicamente con el objetivo de desprestigiar y desacreditar a la víctima.</i>	14



1° de abril de 2021

La senadora del Partido Nacional, Graciela Bianchi, sostuvo que la periodista Ana Laura Pérez de El País “opera permanentemente desde su cargo contra el gobierno”, como reacción a un tweet de otra usuaria de la red que cuestionaba a dicho diario por publicar una noticia sobre el porcentaje de aprobación de la intendenta de Montevideo Carolina Cosse.

[ENLACE](#)



16 de abril de 2021

El periodista de Radio Sarandí Aldo Silva fue objeto de ataques en redes sociales por haber opinado sobre la situación del Covid-19 y haber reclamado al presidente que fuera el encargado de dar a conocer el número de muertes diarias, que habían llegado a su punto más alto. La opinión de Silva, conductor radial y televisivo, fue cuestionada incluso por voceros políticos del oficialismo, entre ellos la senadora Graciela Bianchi quien advirtió: “no perdonaremos a los miserables”.

[ENLACE](#) / [ENLACE](#) / [ENLACE](#)



26 de abril de 2021

La senadora del Partido Nacional Graciela Bianchi acusó al periodista Darío Klein, corresponsal de la cadena CNN, de ser un “traidor a la patria” por realizar un informe periodístico en el que daba cuenta del aumento de casos de personas internadas en CTI por la pandemia de Covid-19. Bianchi utilizó su cuenta de Twitter y dijo que el informe era “falso”, y que quienes lo elaboraron “tendrán que rendir cuentas más temprano que tarde”.

[ENLACE](#)



27 de abril de 2021

La periodista de Radio Carve Patricia Madrid recibió mensajes directos con insultos y fotos de un hombre desnudo en su cuenta de Twitter, como represalia por su trabajo periodístico. Madrid realizó la denuncia pública a través de la misma red social.

[ENLACE](#)



30 de mayo de 2021

El diputado del Partido Nacional Pablo Viana calificó de “insulto” un informe de la cadena alemana Deutsche Welle que daba cuenta de los casos de amenazas a la libertad de expresión en el último año en Uruguay. Desde su cuenta de Twitter, Viana acusó a los periodistas de decir “mentiras deliberadamente sin consultar fuentes”, en un hilo dirigido al director de la cadena noticiosa internacional. El informe también generó el rechazo de la Cámara de Representantes, que aprobó una declaración en su contra.

[ENLACE](#)



16 de junio de 2021

La senadora del Partido Nacional Graciela Bianchi dijo en una entrevista televisiva que se encontraba “investigando” a varios de los corresponsales de agencias extranjeras que se desempeñan en Uruguay. “Ahora me voy a dedicar al (periodista Darío) Klein, que lo tengo preparado”, dijo Bianchi, “y no se imaginan de dónde son muchos de los que hablan en las corresponsalías del Uruguay”. “Tengo tres informes más de corresponsales, que van a ver de qué otros (sic) son corresponsales, y son uruguayos”, anunció la senadora.

[ENLACE](#)



25 de junio de 2021

La senadora del Partido Nacional Graciela Bianchi acusó al periodista Guillermo Garat de tener intenciones antigubernamentales en sus coberturas como corresponsal de medios y agencias del exterior. La legisladora realizó una serie de posts en la red social Twitter en la que repasó algunos de los trabajos del periodista, y entre ellos dedicó varias publicaciones a la cadena internacional Al Jazeera, a la que le atribuyó la “difusión” del mensaje del líder terrorista Osama bin Laden, sin aclarar qué relación tenía eso con el trabajo de Garat.

[ENLACE](#)



9 de junio de 2021

Un grupo de 16 mujeres, entre ellas cinco periodistas, denunció penalmente al abogado Fabricio Bacigalupo por difamación e injurias debido a los ataques misóginos que realizó contra ellas en las redes sociales. La intención de la denuncia fue ponerle “límite al acoso y la violencia”, dijo una de las denunciadas. La justicia determinó la condena del hombre por “incitación al odio”.

[ENLACE](#) / [ENLACE](#) / [ENLACE](#)



7 de octubre de 2021

La adjunta en Fiscalía Penal de 6° Turno, Silvia Nípoli, realizó numerosas publicaciones en la red social Twitter atacando a la periodista Patricia Madrid, en todas ellas haciendo referencia a su aspecto físico. Madrid hizo pública la situación a través de la misma red social.

[ENLACE](#)



12 de agosto de 2021

El militante antivacunas Fernando Vega envió mensajes amenazantes a la periodista Patricia Madrid por su cobertura de la pandemia de Covid-19, y le atribuyó la “censura” de las posiciones de estos grupos negacionistas. Según Madrid, Vega le envió mensajes de correo electrónico, Whatsapp y realizó llamadas telefónicas, además de presentarse junto a otras personas en el canal de televisión donde trabaja.

[ENLACE](#)



15 de agosto de 2021

La senadora del Partido Nacional Graciela Bianchi utilizó su cuenta en la red social Twitter para agraviar al presidente de la Asociación de la Prensa Uruguaya (APU) Fabián Cardozo, republicando fotos que el periodista había difundido cuatro días antes sobre sus inicios en la profesión, 20 años atrás. En una de esas imágenes se lo puede ver al lado de una bandera de Cuba, durante una cobertura periodística, lo que fue acompañado por la senadora con el texto “Todo dicho”.

[ENLACE](#)



1 de marzo de 2022

La senadora del Partido Nacional Graciela Bianchi acusó a la periodista Georgina Mayo de ser “atrevida” y “militante” por una nota que le realizó al ministro de Educación y Cultura, Pablo da Silveira, sobre la inversión presupuestal de la cartera en 2022.

[ENLACE](#)



17 de marzo de 2022

La senadora del Partido Nacional Graciela Bianchi atacó al periodista de El País Tomer Urwicz quien informó a través de Twitter que “una senadora” emitía un tweet cada 57 minutos. Bianchi respondió entrecomillando la palabra periodista al referirse a Urwicz y luego continuó sugiriendo temas para investigar y reclamando “resultados a corto plazo”.

[ENLACE](#) / [ENLACE](#)



18 de marzo de 2022

El senador de Cabildo Abierto Guido Manini Ríos acusó de “sicarios” (asesinos a sueldo) a los periodistas del semanario Búsqueda por publicar informaciones que, a juicio del exmilitar, persiguen un fin político. Búsqueda divulgó que un informe del Instituto Nacional de Colonización concluyó que el senador y su familia explotan un campo del INC sin cumplir los requisitos para ser colono.

[ENLACE](#)

INDICADOR 8: Restricciones al acceso a la información

Casos

Se refiere a restricciones o la obstaculización para acceder a información de interés público o hechos noticiosos.

19



3 de abril de 2021

El Ministerio del Interior no respondió a un pedido de acceso a la información realizado por el periodista Tomer Urwicz, del diario El País, sobre los suicidios registrados por el Ministerio del Interior, mes a mes, desde el 1 de enero de 2020 al 31 de marzo de 2021.

[ENLACE](#)



22 de abril de 2021

El Ministerio del Interior no respondió a un pedido de acceso a la información realizado por la periodista Tatiana Scherz, de La Diaria, sobre la cantidad de denuncias y de personas procesadas por el delito conocido como “grooming”, es decir el acoso de personas adultas a niñas y niños.

[ENLACE](#)



10 de mayo de 2021

La Presidencia de la República no respondió a un pedido de acceso a la información del periodista Mauricio de los Santos, quien solicitó la lista de visitantes recibidos en la Torre Ejecutiva desde el 1° de marzo de 2020. El 4 de junio el Poder Ejecutivo pidió hacer uso de la prórroga de 20 días hábiles que permite la Ley, pero vencido ese plazo no hubo respuesta.

[ENLACE](#)



31 de mayo de 2021

El Ministerio de Salud Pública no respondió a un pedido de acceso a la información del periodista

Jorge Balmelli, de FM Del Sol, a través de la plataforma “Qué sabés”. Balmelli solicitó conocer el intercambio de correos electrónicos entre un ex funcionario ministerial y el laboratorio Pfizer, cuando se negociaba la compra de vacunas contra la Covid-19. Posteriormente la cartera contestó el requerimiento vía correo electrónico, señalando que la información estaba clasificada como reservada desde febrero de 2021, aunque respondieron algunas preguntas que a su criterio estaban fuera de dicha reserva.

[ENLACE](#)



17 de junio de 2021

El Tribunal de Apelaciones en lo Civil de 5° Turno, integrado por Analía García Obregón, Loreley Pera y Ana Maggi, resolvió desestimar la acción de acceso a la información pública promovida por el periodista de Brecha Mauricio Pérez, con el apoyo de Cainfo, para acceder a los contratos suscritos por Uruguay para la compra de vacunas contra la Covid-19. El tribunal confirmó la sentencia de primera instancia que había adoptado el juez Pablo Gandini, quien admitió el argumento planteado por la Presidencia de la República de que el incumplimiento de una cláusula de confidencialidad, que habría sido celebrada con los laboratorios, pondría en riesgo el acceso de Uruguay a las vacunas.

[ENLACE](#) / [ENLACE](#) (PDF)



21 de junio de 2021

El Ministerio de Salud Pública respondió de forma parcial a un pedido de acceso a la información realizada por la periodista de Sudestada María Natalia Rodríguez, en el que solicitó conocer el gasto estatal en la adquisición de respiradores y su distribución en los prestadores de salud. La cartera envió un documento al que le faltaban páginas, que hubo que reclamar, y aún así se omitió la información solicitada. La resolución con la respuesta incompleta fue retirada de la página web del ministerio, donde figura como “removido”.

[ENLACE](#)



11 de julio de 2021

Funcionarios policiales impidieron la cobertura periodística de un corresponsal extranjero durante una protesta frente a la embajada de Cuba, según denunció el fotógrafo Pablo Porciúncula de la agencia AFP. En su perfil de la red social Twitter Porciúncula publicó un video en el que se puede ver a un funcionario policial impidiendo la cobertura de una persona que se identifica como “periodista extranjero”, “acreditado por la Presidencia de Uruguay”, a pesar de lo cual el funcionario mantiene su actitud intimidante, amenazando con la detención: “entorpece la labor policial, entra en desacato, lo llevo detenido”.

[ENLACE](#)

**15 de julio de 2021**

La Asociación Uruguaya de Fútbol emitió un comunicado para anunciar la decisión de impedir el acceso del periodista Daniel Banhero, de la empresa Tenfield. Según un comunicado emitido por la AUF, la decisión se tomó debido a afirmaciones realizadas por Banhero, en las que atribuyó a la entidad “actitudes de opacidad frente al trabajo periodístico”, entre otras razones.

[ENLACE](#)

**30 de julio de 2021**

La Administración de Servicios de Salud del Estado (ASSE) no respondió a un pedido de acceso a la información del periodista Nicolás Batalla, de El Espectador, sobre ingresos y egresos de funcionarios. Inicialmente el pedido se hizo a través de la plataforma “Qué sabés”, pero ASSE pidió que se realizara utilizando el portal de Transparencia del Estado (creando un usuario en el sistema Gub.uy) estableciendo de esta manera un obstáculo adicional que no está contemplado por la ley.

[ENLACE](#)

**5 de agosto de 2021**

La Dirección Nacional de Telecomunicaciones y Servicios de Comunicación Audiovisual no respondió a un pedido de acceso a la información realizado por el periodista Carlos Dárdano, en el que se solicitaban datos de las radios comunitarias que hubieran incurrido en situaciones irregulares. Al no ser respondido y vencido el plazo vigente para responder al pedido, el 9 de setiembre Dárdano reiteró la solicitud, que volvió a quedar sin respuesta.

[ENLACE](#)

**12 de agosto de 2021**

La dirección de la Radio Oriental cortó una entrevista en vivo que realizaba el periodista Mauricio Larregui a un empresario sobre la oferta turística para el público LGBTIQ+. La dirección de la emisora, que pertenece a la Iglesia Católica, lo sacó del aire y puso música, según denunció el conductor en sus redes sociales. El 23 de agosto la dirección de la emisora se disculpó públicamente por el episodio y le ofreció continuar con su programa en la emisora, pero eso no se produjo hasta ocho meses más tarde, cuando Larregui retomó su programa.

[ENLACE](#)

**23 de agosto de 2021**

El Ministerio del Interior no respondió a un pedido de acceso del periodista Juan Pittaluga, del semanario Búsqueda, sobre la situación de un recluso que había realizado varias denuncias contra

dependencias del Instituto Nacional de Rehabilitación por las condiciones de detención.

[ENLACE](#)

7 de setiembre de 2021

La Unidad Reguladora de Servicios de Comunicación (Ursec) no respondió un pedido de acceso a la información realizado por el periodista Carlos Dárdano, quien pidió toda la información disponible sobre radios comerciales que no cumplen con la legislación vigente o cuya titularidad se encuentra en situación irregular. La Ursec requirió que el pedido se hiciera a través de su página web.

[ENLACE](#)

29 de setiembre de 2021

La Presidencia de la República rechazó una solicitud de acceso a la información realizada por el periodista Juan Pittaluga, del semanario Búsqueda, que buscaba conocer quiénes se habían entrevistado con el presidente Luis Lacalle Pou en la residencia de Suárez desde agosto de 2020. El argumento utilizado por el Poder Ejecutivo para rechazar el pedido fue el resguardo de “la seguridad pública del Estado a través de la protección del señor Presidente de la República, de sus familiares directos y demás personas bajo custodia”.

[ENLACE](#)

7 de octubre de 2021

El nivel de cumplimiento de los organismos públicos obligados en transparencia activa cayó casi 20 puntos porcentuales, y se ubicó en el 36,36%, según el Índice de Transparencia Activa en Línea (ITAEL) que realiza Cainfo junto a la Universidad Católica del Uruguay (UCU). Según el informe, si se compara el resultado de 2021 con el último registro realizado en 2017, “crece 37 puntos porcentuales el número de organismos con bajo cumplimiento que pasa del 20% a 57%. Baja el porcentaje de sujetos obligados en el nivel medio que pasa de 34% a 30% y bajan los porcentajes de organismos con nivel de cumplimiento medio alto de 34% a 12%. De los 262 organismos relevados, sólo 1,53 % exhibe un Nivel Alto de cumplimiento, lo cual significa un retroceso de 11 puntos porcentuales en esa franja, con respecto a la edición anterior donde representaban 12%”.

[ENLACE](#) / [ENLACE](#) / [ENLACE](#)

17 de octubre de 2021

El Ministerio de Educación y Cultura (MEC) no respondió a un pedido de acceso a la información realizado por el periodista de El País Tomer Urwicz a fin de conocer la cantidad de divorcios ocurridos desde 2015, la cantidad de menores de 18 años que contrajeron matrimonio y las personas que solicitaron el cambio de registro de su sexo a partir de la Ley N° 18.620. La Unidad de Acceso a la

Información Pública (UAIP) concluyó que se configuró el silencio positivo y que el sujeto obligado debió acceder al pedido, pero la cartera no respondió tampoco a la vista conferida.

[ENLACE](#)



17 de diciembre de 2021

La Administración Nacional de Educación Pública (ANEP) no respondió a un pedido de acceso a la información realizado por el periodista de El País Tomer Urwicz a fin de conocer detalles de los cursos dictados en el año 2021, entre los cuales solicitó días de clases presenciales, estudiantes desvinculados o que dejaron de asistir, falta de docentes, entre otros datos. La Unidad de Acceso a la Información Pública emitió un dictamen solicitando a la ANEP que proporcione la información, por configuración de silencio positivo.

[ENLACE](#)



28 de diciembre de 2021

El Ministerio del Interior rechazó un pedido de acceso a la información realizado por el sitio web de noticias Sudestada sobre el armamento no letal que maneja la Policía para disolver manifestaciones. Se basó en una resolución del gobierno actual del año 2021 y varias resoluciones adoptadas por el gobierno anterior, en el año 2012, que habían declarado reservada en forma genérica y a futuro, toda la información relativa a compra de equipamientos e insumos para el personal policial, estructura edilicia, procedimientos disciplinarios, cantidad de efectivos y móviles disponibles, entre otros datos en poder de la secretaría de Estado, lo cual viola el artículo 9 de la Ley de Acceso a la Información Pública N° 18.381.

[ENLACE](#)



18 de enero de 2022

El Servicio Oficial de Difusión, Representaciones y Espectáculos (SODRE) no respondió a un pedido de acceso a la información realizado por la periodista Tatiana Scherz, sobre alimentación e imagen corporal en la Escuela Nacional de Danza. Entre las consultas realizadas, se solicitó saber si las personas que asisten a dicha escuela tienen asistencia psicológica, atención nutricional, y la existencia o no de protocolos para atender eventuales trastornos alimenticios.

[ENLACE](#)

INDICADOR 9: Procesos civiles y/o penales

Casos

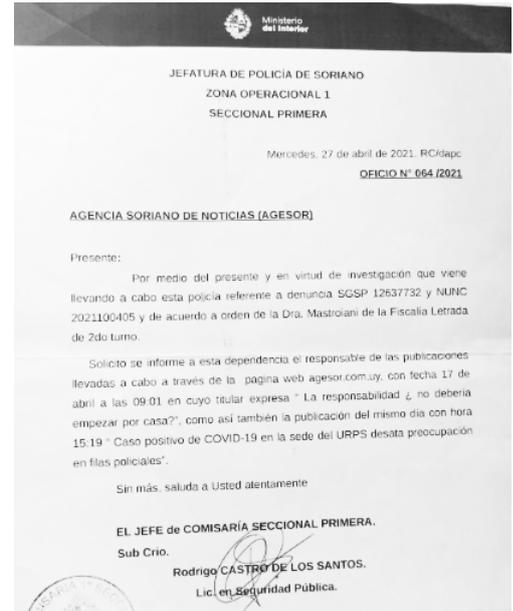
Se refiere a un juicio de acción privada o pública en el cual las consecuencias pueden incluir multas, encarcelamientos, entre otros.

19

27 de abril de 2022

La Policía de Soriano solicitó a los responsables de la Agencia Soriano de Noticias (Agesor), que se identificaran ante la Fiscalía Letrada de 2° Turno del departamento por la existencia de una denuncia penal del director de la Unidad de Radio Patrulla contra dicho medio. El motivo de la demanda fue la publicación de dos notas en la que se daba cuenta de un brote de Covid-19 en dicha dependencia del Ministerio del Interior y la ausencia del uso de tapaboca por parte de dicho jerarca, lo cual fue registrado en una fotografía que se publicó el día 17 de abril.

[ENLACE](#) / [ENLACE](#) / [ENLACE \(IMAGEN\)](#)



1° de junio de 2021

El secretario general de la Confederación de Funcionarios del Estado (COFE), José Lorenzo López, presentó una denuncia por difamación e injurias contra la periodista Ana Laura Pérez. Al participar en el programa En Perspectiva, la periodista hizo referencia al hecho ocurrido en 2015 cuando un grupo de funcionarios del INAU agredió a adolescentes privados de libertad, en presencia de López. El dirigente sindical solicitó un derecho a réplica por los dichos de Pérez, el que fue concedido el 21 de mayo de este año. Sin embargo, López presentó una denuncia penal que aún está abierta.

[ENLACE](#)

16 de julio de 2021

La senadora del Partido Nacional Graciela Bianchi amenazó a través de la red social Twitter al coordinador de informativos de Canal 4, Gonzalo Terra, a quién advirtió que presentaría ante Fiscalía una demanda por difamación e injurias si no reproducía textualmente sus tuits respecto a la formalización de dos agentes de policía por el homicidio de un joven. La presentación judicial nunca se produjo.

[ENLACE](#)



28 de julio de 2021

El director departamental de Salud de Tacuarembó, Juan Miguel Motta, demandó penalmente por difamación al periodista José Morales Brum, director del semanario Tacuarembó Ahora. El motivo de la denuncia fue la publicación de varios artículos periodísticos en los que se da cuenta de la gestión de Motta al frente del organismo que depende del Ministerio de Salud Pública. Entre ellas, se menciona la gestión de la pandemia de Covid-19 a nivel local y la falta de controles sobre la actividad de un hogar de adultos mayores, que funcionaba en situación irregular. Después de varias instancias judiciales, se llegó a un acuerdo para dar por terminado el proceso, sin consecuencias para el periodista.

[ENLACE /](#)



28 de junio de 2021

El exedil colorado de Maldonado, Pablo Gallo, demandó civilmente por daño moral y lucro cesante a los medios La diaria, Canal 10, La República, Caras y Caretas, FM Gente y Radio Piriápolis. En el mes de febrero los medios citados difundieron la noticia de que Gallo fue enviado a prisión por una estafa con terrenos en su departamento. El político, que ya había sido procesado en 1997 por un delito de contrabando y en 1999 por un delito de violencia doméstica, reclamó una indemnización de 300 mil dólares. Al cierre de este informe la última diligencia judicial se había realizado el 6 de diciembre en el Juzgado Letrado en lo Civil de 5° Turno y la causa continuaba su curso.

[ENLACE](#)



6 de agosto de 2021

La exasesora de la Organización del Fútbol del Interior (OFI), Andrea Valiente, denunció penalmente por difamación al periodista Eduardo Mérica de Diario Uruguay, quien había informado sobre la desvinculación de la abogada de la OFI. Finalmente, el caso se archivó luego que el periodista acordara un derecho a réplica. El 1° de febrero, el periodista ofreció un espacio en su medio para ejercer el derecho de respuesta, algo que nunca fue pedido por la denunciante.

[ENLACE](#)



26 de agosto de 2021

El diputado del Partido Ecologista Radical Intransigente (PERI), César Vega, presentó una demanda penal contra el periodista Leandro Guille, quien había cuestionado al legislador por su actitud pública ante la pandemia de Covid-19. El 29 de julio Vega realizó una conferencia de prensa en el Palacio Legislativo y mostró ante cámaras a mujeres con elementos de metal adheridos a su cuerpo, atribuyendo el fenómeno a la vacunación contra la Covid-19. Pocos días después trascendió que esas personas no habían sido vacunadas. El parlamentario consideró que el periodista realizó una serie

de “conceptualizaciones difamatorias e injuriosas”. La demanda de Vega fue rechazada en primera instancia, aunque el legislador anunció su intención de iniciar una acción privada, lo cual finalmente no se produjo.

[ENLACE](#) / [ENLACE](#)



12 de agosto de 2021

El virólogo Gonzalo Moratorio presentó una denuncia ante la Fiscalía contra el conductor radial Esteban Queimada. El abogado de Moratorio dijo que Queimada, en su programa en Radio Nacional, realizó una serie de comentarios agraviantes por su apoyo a la vacunación contra la Covid-19, por lo cual buscan una retractación del denunciado por la vía judicial. Hasta el momento Queimada no ha sido citado a declarar, y la investigación continúa en la Fiscalía.

[ENLACE](#)



13 de agosto de 2021

El abogado Fabricio Bacigalupo presentó denuncias contra el matutino La Diaria y la periodista Denisse Legrand ante la Justicia de Familia “por violencia de género contra su hija”, con quien tuvo órdenes de restricción de visita, y por “vulnerar los derechos de su hija exponiéndola al odio y el desprecio público” que generan las noticias sobre sus casos. Las causas fueron rechazadas y archivadas en el Juzgado de Familia, pero la Justicia Civil hizo lugar al reclamo y actualmente está en proceso.

[ENLACE](#)



20 de agosto de 2021

El ministro de Trabajo Pablo Mieres reclamó el retiro de una publicación realizada por el semanario Crónicas del Este, en la que se denunciaba que el entonces ministro de Turismo, Germán Cardoso, había contratado a una empresa que hasta diciembre de 2019 integró la hija de Mieres. La denuncia pública fue realizada por el director del medio, Sergio Secinaro, quien sostuvo que el secretario de Estado le advirtió que de no retirar la nota presentaría una demanda judicial. Pocos días después de ese episodio, Mieres dijo en una entrevista en televisión que había desistido de la demanda porque el periodista aclaró la situación.

[ENLACE](#) / [ENLACE](#)



31 de agosto de 2021

El expresidente del Defensor Sporting Club, Daniel Jablonka, presentó una denuncia penal por difamación contra el periodista deportivo Nicolás Musetti, a raíz de informaciones publicadas en el transcurso del año 2020 sobre una asamblea de la institución en la que se discutieron detalles de su gestión financiera. El exdirectivo incluyó a otras cuatro personas en la denuncia, y presentó como

prueba sus publicaciones en redes sociales, aunque en el caso de Musetti, en ninguna de ellas aparece mencionado el denunciante. La primera audiencia se realizó el pasado jueves 9 de setiembre. Hasta la publicación del presente informe el caso seguía en investigaciones en la Fiscalía de Flagrancia de 14° Turno.

[ENLACE](#)

16 de setiembre de 2021

Pilar Silvestre, una de las personas propuestas por el partido Cabildo Abierto para ocupar una dirección nacional en el Ministerio de Desarrollo Social (Mides) presentó una demanda judicial contra los medios Caras y Caretas y La Diaria por las informaciones publicadas en marzo de 2020 respecto a una serie de deudas contraídas cuando era funcionaria del Ministerio de Industria. La primera audiencia fue fijada para el jueves 16 de setiembre y posteriormente la Justicia dispuso el archivo de la causa.

[ENLACE](#) / [ENLACE](#)

1 de octubre de 2021

El cocinero Sergio Puglia anunció su intención de enjuiciar al semanario Búsqueda por la publicación de una nota en la que se afirmaba que cobró 29.280 dólares de publicidad del Ministerio de Turismo durante la gestión del exministro Germán Cardozo. El abogado Pablo Schiavi declaró que se incluiría además a la radio M24 y la revista Caras y Caretas, que reprodujeron la noticia, pero la demanda nunca se presentó.

[ENLACE](#) / [ENLACE](#)

6 de noviembre de 2021

La empresaria Carmela Hontou inició una demanda por daños y perjuicios contra el medio Salto Informa por las notas publicadas que la mencionaban entre las responsables del ingreso de la pandemia de Covid-19 al país, en marzo de 2020. Según los abogados defensores, Hontou reclamó 20 mil dólares como indemnización durante la audiencia de conciliación que se realizó el 9 de diciembre, y a la que el medio no compareció.

[ENLACE](#)

9 de diciembre de 2021

La empresa pública estatal de agua potable OSE citó a declarar al periodista Martín Mocoeroa como parte de las diligencias de una investigación administrativa para conocer detalles de una nota periodística que denunció irregularidades en el Área Social del ente, con la contratación de cooperativas sociales. El semanario Búsqueda, donde trabaja Mocoeroa, rechazó la citación, protegiendo el dere-

cho de reserva de las fuentes del periodista.

[ENLACE](#)

15 de diciembre de 2021

El fiscal penal Fernando Romano citó a declarar al periodista deportivo Wilson Méndez a raíz de varias publicaciones en su cuenta de la red social Twitter, en la que cuestionaba la labor del magistrado en una causa que investigaba cánticos violentos de jugadores y dirigentes del Club Atlético Peñarol. El caso fue archivado el mismo día de la convocatoria.

[ENLACE](#)

4 de febrero de 2022

La jueza Patricia Rodríguez autorizó la realización de un allanamiento, tras la solicitud realizada por la fiscal Mariana Alvaro, en las instalaciones de FM Azul y en el domicilio particular del periodista Ignacio Álvarez. La diligencia se ordenó en el marco de una investigación de oficio ordenada por el Fiscal General de la Nación Juan Gómez por la filtración y emisión en el programa “La Pecera” de un audio de una víctima de una violación grupal. Si bien la medida en la dirección particular visitada por la Policía no se concretó debido a la ausencia de Álvarez, en la emisora sí se registró la presencia policial, que obtuvo material proporcionado por la radio. En este contexto, varios legisladores del Frente Amplio presentaron una denuncia contra el conductor radial por la difusión de los audios, por considerar que se violó la Ley N° 19.580.

[ENLACE](#) / [ENLACE](#) / [ENLACE](#)

23 de febrero de 2022

La empresaria Carmela Hontou inició una demanda contra el periodista Nelson Fernández por su publicación en el diario argentino La Nación sobre la pandemia de Covid-19. Mediante una demanda civil reclamó una indemnización de 100 mil dólares, pero no hubo conciliación en la sede judicial.

[ENLACE](#)

14 de marzo de 2022

Dos policías del departamento de Cerro Largo que fueron investigados por corrupción denunciaron por difamación al periodista Gabriel Pereyra, según reveló la víctima en su red social Twitter y en una entrevista en La Diaria.

[ENLACE](#) / [ENLACE](#)

INDICADOR 10: Uso abusivo del poder estatal	Casos
<p><i>Acciones planificadas, propuestas y ejecutadas por el Estado que, abusando de su condición de poder, se imponen sin ninguna lógica ni razón de ser, en contra de estándares internacionales de la libertad y prensa y expresión, y que perjudican a medios y periodistas económicamente o impiden la elaboración de su trabajo.</i></p>	<p>5</p>



3 de mayo de 2021

El coordinador del informativo de Canal 10, Eduardo Preve, fue despedido luego de varias semanas de planteos desde diferentes voceros del gobierno por el tono de las coberturas periodísticas de Subrayado. “Sería muy bueno para nuestra democracia que se despejaran algunas sombras que sobrevuelan en este caso y se tomaran recaudos para detener la persistente andanada de amenazas y descalificaciones que existe contra periodistas de diversos medios”, expresó el Consejo Directivo de la Asociación de la Prensa Uruguaya sobre este caso.

[ENLACES](#) / [ENLACE](#)



5 de julio de 2021

El ex director de TV Ciudad Federico Dalmaud dijo en una entrevista al diario El Observador que al final de su gestión recibió “directivas” de la dirección de comunicación de la Intendencia de Montevideo para incidir en el contenido del canal.

[ENLACE](#)



14 de julio de 2021

La exconductorra del programa periodístico “La Letra Chica”, Denisse Legrand, denunció haber sido objeto de violencia por parte de la directora del Canal TV Ciudad, Alejandra Casablanca, durante una discusión sobre el contenido del programa. Legrand abandonó el canal y presentó la denuncia ante la Intendencia de Montevideo, que archivó el caso sin consecuencias.

[ENLACE](#) / [ENLACE](#)



1 de setiembre de 2021

El sindicato de trabajadores de TV Ciudad emitió un comunicado público rechazando la “violencia institucional” como forma de relacionamiento laboral y la normalización de “modos de relacionamiento que sean campo fértil para situaciones de violencia, así como investigaciones o persecucio-

en la vida privada de quien denuncia”. Asimismo pidió que se investiguen las denuncias que se recibían en los ámbitos administrativos.

[ENLACE](#)

1 de marzo de 2022

El presidente de Antel, Gabriel Gurméndez, anunció en su cuenta de Twitter que había ordenado el retiro del canal Vera TV la señal de la televisión rusa RT, con el argumento de que está “al servicio de la propaganda y justificación de la violenta invasión militar de Rusia a Ucrania, acción condenada por nuestro país”.

[ENLACE](#) / [ENLACE](#) / [ENLACE](#) / [ENLACE](#) (IMAGEN)



INDICADOR 11: Marco jurídico contrario a estándares internacionales de libertad de expresión y prensa	Casos
<p><i>Propuesta y/o aprobación de normas, lo que puede incluir leyes, decretos, normativas, resoluciones, ordenanzas, y/o reglamentos, que restringen la libertad de prensa, expresión, acceso a la información y/o generan censura. Incluye medidas legislativas que pongan en peligro la vida de las y los periodistas, y/o que eliminen medidas que garantizan la seguridad de periodistas, así como propuestas de la eliminación de fideicomisos o recursos para la protección de personas defensoras de libertad de prensa y expresión y de periodistas.</i></p>	<p>4</p>

30 de junio de 2021

El gobierno incluyó en su proyecto de ley de Rendición de Cuentas un artículo que afecta el derecho de acceso a la información pública, introduciendo un nuevo obstáculo para los pedidos que refieran a la obligación de los organismos públicos en materia de transparencia activa. Si bien hubo un compromiso público del gobierno de retirar el texto para volver a discutirlo, y que el texto fue rechazado por la Red de Gobierno Abierto y la Unidad de Acceso a la Información Pública, apenas se le realizó una pequeña modificación y fue aprobado con los votos de la bancada oficialista.

[ENLACE](#) / [ENLACE](#) / [ENLACE](#)

7 de julio de 2021

La bancada oficialista, conformada por los cinco partidos de la coalición multicolor, decidió archivar el proyecto de ley que propone una regulación de la publicidad oficial, que había tenido media sanción de la Cámara de Representantes en la legislatura anterior. El día 16 de junio una delegación

de Cainfo había sido convocada a la Comisión de Industria de la Cámara de Representantes para dar su opinión sobre el proyecto.

[ENLACE](#) / [ENLACE](#)

8 de julio de 2021

El partido Cabildo Abierto, que integra la coalición de gobierno, pretende incluir en la nueva ley de medios un mecanismo de control de los contenidos de los medios de comunicación, asignando ese cometido a la Corte Electoral, a través de una Junta de Garantías en la Comunicación Política. Según la publicación, la idea es que se controle la “imparcialidad” de la “información política” que se publica en los medios de comunicación, mediante la aplicación de sanciones y multas.

[ENLACE](#) / [ENLACE](#) / [ENLACE](#)

11 de agosto de 2021

El gobierno incluyó en el proyecto de ley de Rendición de Cuentas varios artículos que afectan potencialmente a las radios comunitarias, denunció mediante un comunicado la Coordinación por una Comunicación Democrática. “Los artículos 147 a 150 transfieren del MEC al MIEM el control de las radios comunitarias en la modalidad de frecuencias compartidas gestionadas por grupos sin personería jurídica y abren la posibilidad de que algunas de ellas sean autorizadas por diez años si se convierten en asociaciones civiles. Pero, al mismo tiempo, establecen que las emisoras cuyas autorizaciones no hayan sido renovadas o no puedan convertirse en asociaciones civiles deberán cerrar en un plazo máximo de dos años”, explicó el comunicado. Según el colectivo, “Estos artículos cambian aspectos sustanciales de la Ley 18.232 de Radiodifusión Comunitaria en los tiempos muy acotados de una Rendición de Cuentas, sin el imprescindible debate democrático ni la participación de los actores involucrados en los ámbitos establecidos por la propia ley”.

[ENLACE](#)

INDICADOR 12: Restricciones en Internet

Casos

Impedimento y/o limitación a la libertad de expresión y de prensa en la red a través de estrategias que limitan el uso de la red para publicar o acceder a información.

5

29 de setiembre 2021

El semanario Brecha sufrió una serie de ataques informáticos en su sitio web, que afectaron el funcionamiento de su sitio y que derivó, en varias ocasiones entre setiembre de 2021 y abril de 2022, en que estuviera varias horas fuera de línea con un aviso a los lectores. En total, se contabilizaron

contabilizaron 25 episodios de distinta índole, entre los que se incluyen creación de usuarios, cambio del lenguaje del sitio, instalación de archivos maliciosos o caída total del sitio luego del borrado de todos sus archivos.

[ENLACE](#) (IMAGEN)

11 de octubre de 2021

La empresa Google notificó al sitio web Sudestada la desindexación en su buscador de una de sus páginas por una denuncia de violación de la ley estadounidense de derechos de autor, sin informar los motivos de la denuncia, la identidad del denunciante ni los contenidos cuestionados. La nota, publicada en agosto de 2017, refiere a un estudio jurídico que asistió a gobernantes brasileños a lavar dinero de la corrupción, y que volvió a ser mencionado en los últimos días por el caso conocido como “Pandora Papers”.

Dos semanas más tarde, la plataforma notificó la desindexación de una segunda nota periodística, esta vez aplicando la ley europea de protección de datos personales. En este caso el periodista y el medio resolvieron presentar una acción de amparo ante la Justicia para demandar el cumplimiento de su derecho a la libertad de expresión, pero tanto en primera como en segunda instancia se desestimó la acción por falta de jurisdicción.

[ENLACE](#) / [ENLACE](#) / [ENLACE](#) / [ENLACE](#) / [ENLACE](#) (IMAGEN)

28 de febrero de 2022

La red social Twitter etiquetó la cuenta del periodista uruguayo Sergio Pintado como “Medio afiliado al gobierno de Rusia” por trabajar en la agencia de noticias estatal Sputnik. “Soy un periodista

Modo Mantenimiento

Estimados lectores y lectoras:
El sitio web de Brecha volvió a ser objeto de un ataque informático. Estamos trabajando para resolver esta situación, que lamentablemente se viene repitiendo de forma preocupante en los últimos meses.

Google Search Console

Aviso de eliminación de la Búsqueda de Google en virtud de la ley europea sobre protección de datos

Para: Webmaster de <https://www.sudestada.com.uy/>:

Debido a una solicitud en virtud de la ley europea sobre protección de datos, Google ya no puede mostrar una o más páginas de tu sitio en los resultados de la Búsqueda de Google. Esto solo afecta las respuestas de algunas búsquedas de nombres o de otros identificadores personales que posiblemente aparezcan en las páginas. Solo se ven afectados los resultados de las versiones de resultados de búsqueda de Google correspondientes a los países que aplican la ley europea sobre protección de datos. No es necesario que realices ninguna acción.

Información importante:

- 1 No se bloquearon por completo esas páginas en nuestros resultados de la búsqueda.
Solo se bloquearon en ciertas búsquedas de nombres en versiones de resultados de la búsqueda de Google correspondientes a países que aplican la ley europea sobre protección de datos. Por lo tanto, seguirán apareciendo en otras búsquedas.
- 2 No revelamos qué búsquedas se vieron afectadas.
- 3 En muchos casos, las búsquedas afectadas no se relacionan con el nombre de ninguna persona mencionada visiblemente en la página.

 Twitter · sergiopintado · 4 min ↻

Twitter

Twitter comenzó a etiquetar las cuentas operadas por medios de comunicación afiliados al gobierno a fin de ofrecer más contexto y transparencia. Identificamos tu cuenta como una cuenta de un medio de comunicación afiliado al gobierno y le aplicamos una etiqueta. Si tienes preguntas acerca de esta etiqueta, envía un correo electrónico a support@twitter.com desde la dirección de correo asociada a esta cuenta.

uruguayo que circunstancialmente trabaja para un medio ruso con una determinada línea editorial”, explicó Pintado en su cuenta de Twitter, pocos días después del inicio de la invasión rusa a Ucrania. No hubo posibilidad de apelar la decisión en forma previa ni se informó de ningún procedimiento para revertir el etiquetado.

[ENLACE](#) / [ENLACE](#) / [ENLACE](#) (IMAGEN)



7 de marzo de 2022

El programa periodístico Legítima Defensa, que se emite por la plataforma de streaming Youtube, denunció que uno de sus programas emitidos el día 25 de febrero, sobre la guerra entre Rusia y Ucrania, fue removido por promover la “desinformación” en torno al conflicto bélico. Según el conductor del programa, Leandro Grille, Youtube no dio posibilidad de apelar la decisión, a pesar de la argumentación de los responsables de la emisión, que incluía una entrevista con el ex presidente José Mujica y al periodista Ignacio Hutin. La plataforma nunca aclaró qué parte de las 2,30 horas de programa había motivado la decisión.

[ENLACE](#)



7 de marzo

El sitio web Uypress denunció que la plataforma de streaming Youtube, propiedad de Google, censuró un video de su cuenta que contenía una agresión policial contra dos jóvenes. Según la empresa, el contenido (que había sido compartido originalmente por el periodista Gabriel Pereyra) “infringe las Condiciones de Servicio de Youtube”, por lo cual decidió removerlo sin dar posibilidad a una defensa por parte del sitio periodístico.

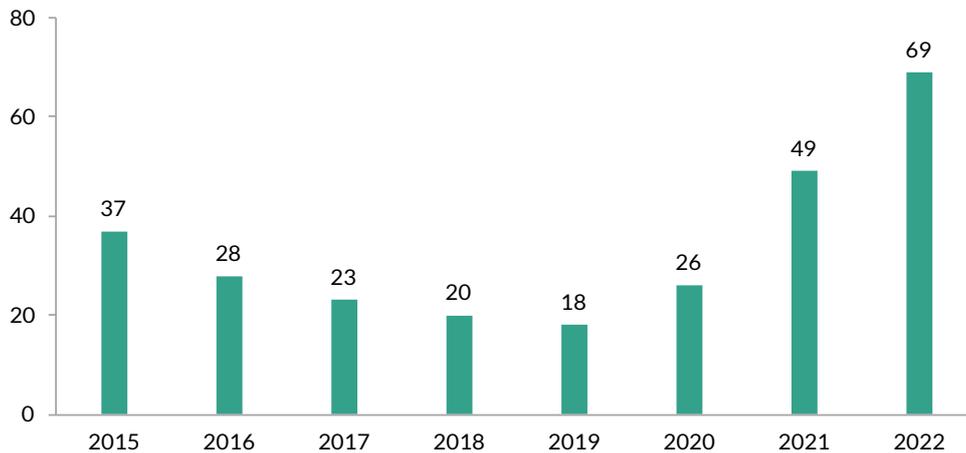
[ENLACE](#)

4. Conclusiones

Los resultados obtenidos durante el trabajo de investigación para el octavo informe de monitoreo de periodismo y libertad de expresión en Uruguay muestran un aumento del número de casos por tercer año consecutivo, luego de que se registraran 26 episodios en 2020 y 49 en 2021.

Casos por año

En base a los informes de Cainfo entre 2015 y 2022

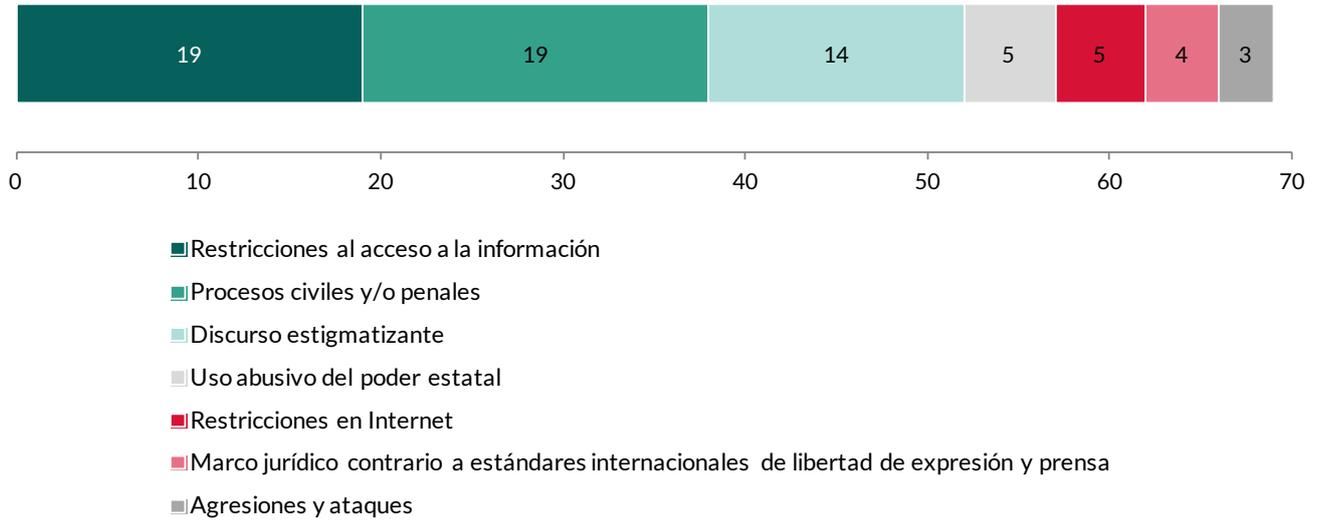


En esta ocasión, la existencia de 69 casos confirmados (y varios más que no fueron incluidos por encontrarse en trámite o a pedido de las personas afectadas) demuestra que Uruguay no es ajeno a las tendencias regionales que muestran una situación más compleja para el libre ejercicio de la profesión periodística.

El análisis de los datos, y la confirmación de que el indicador que da cuenta de los Procesos penales y civiles es uno de los más reiterados (con 19 episodios) también es una demostración de que las personas periodistas y los medios de comunicación se han convertido en un objetivo de ataque de grupos intolerantes, que hostigan y hasta criminalizan al periodismo y las opiniones disidentes.

Casos por indicador

En base al informe de Cainfo de 2022



La utilización de los sistemas judiciales para amedrentar y perseguir periodistas no es un fenómeno nuevo, y por el contrario registra muchos antecedentes en la región y fuera de ella. En Estados Unidos desde los años ochenta existe una expresión que define estas prácticas: SLAPP. El [Strategic lawsuit against public participation](#), o lo que en español sería [Pleito estratégico contra la participación pública](#).

Este tipo de maniobras persigue la intimidación hacia las opiniones críticas o disidentes, y son un peligro para la democracia. La Comisión Europea los define de la siguiente forma: “demandas infundadas o exageradas y otras formas legales de intimidación iniciadas por órganos estatales, corporaciones comerciales y personas en el poder contra partes más débiles —periodistas, organizaciones de la sociedad civil, defensores de los derechos humanos y otros— que expresan críticas o transmiten mensajes incómodos a los poderosos, sobre un asunto público”⁸.

En muchos países con gobiernos autoritarios, las demandas se presentan directamente en la órbita penal, y tienen como consecuencia el encarcelamiento, la persecución y muchas veces el exilio de periodistas de investigación u opiniones críticas; en algunos casos, ni siquiera existen garantías del debido proceso. Mientras tanto, en aquellas naciones donde se despenalizaron estos delitos, y se avanzó por ejemplo en figuras como la “real malicia”⁹ o las pruebas de la verdad, comenzaron a prosperar los juicios civiles, muchas veces multimillonarios, que en realidad no buscan ganar en los tribunales, sino obligar a los medios a incurrir en costosas asesorías legales,

⁸ https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/13192-EU-action-against-abusive-litigation-SLAPP-targeting-journalists-and-rights-defenders/public-consultation_es

⁹ En Uruguay, esa figura está incluida en la reforma al Código Penal del año 2009, mediante la Ley N° 18.515.

destinar tiempo y recursos a la defensa, desgastar física y emocionalmente, y a fin de cuentas desistir de su trabajo.

De paso, que cunda el ejemplo, y que todos aquellos que piensen investigar los mismos temas o a las mismas personas, sientan temor de enfrentarse a las mismas retaliaciones.

Varios de los casos que consigna este documento implican juicios millonarios contra medios o periodistas, muchas veces contra varios de ellos al mismo tiempo. En otros casos, hay medios que han acumulado demandas en el último año, debiendo destinar recursos económicos que no son abundantes en estos tiempos del “negocio” periodístico. Cuanto más dinero se invierte en defensa legal, hay menos dinero disponible para hacer periodismo.

Pero más allá de las demandas que se han concretado, también hay otros episodios de amenazas con el inicio de procesos legales, que luego no se presentan. Un ministro advierte a un medio del interior que si no rectifica una información será demandado penalmente (pero luego se desdice), una senadora amenaza en redes sociales a un periodista con denunciarlo ante la Fiscalía si no reproduce textualmente un hilo de Twitter, un cocinero anuncia juicios por una noticia que lo vincula a un ministro destituido; la lista este año es tristemente larga, e instala en el país la necesidad de una discusión sobre el uso del sistema de Justicia para atacar periodistas, en lugar de ser el principal bastión de la defensa de sus derechos.

También hay casos en los que se prefiere la vía judicial antes que otras vías menos conflictivas y gravosas. Una abogada denuncia a un medio que le ofrece derecho de respuesta, y un dirigente sindical demanda a otra periodista luego de haber obtenido el acceso a esa réplica en el mismo espacio que originó el malestar.

Este ambiente de hostigamiento y amedrentamiento a los periodistas ya había sido advertido por Cainfo en el séptimo informe de monitoreo, publicado en 2021. En aquella ocasión, la organización planteó: “La investigación y elaboración de este informe se desarrolló en un marco de creciente riesgo para la libertad de expresión de periodistas y medios de comunicación. Ese clima de hostilidad, muchas veces se traduce en agresiones a través de redes sociales, acusaciones de intencionalidad política, atribuciones de pertenencia a partidos o grupos de interés, entre otros ataques. No obstante, es importante destacar que existen otras modalidades más graves, que provienen de figuras públicas, que acusan a periodistas cuando se realizan coberturas, se difunden noticias o se dan a conocer opiniones que no son de su agrado o conveniencia política”.

Con el paso de los meses, aquel clima de hostilidad se tradujo en demandas judiciales, en muchos casos, con los mismos protagonistas. Las redes sociales fueron un lugar donde prosperaron esos ataques, que además tienen un componente especialmente violento en el caso de mujeres periodistas, que sufren tipos de agresiones dife-

destinar tiempo y recursos a la defensa, desgastar física y emocionalmente, y a fin de cuentas desistir de su trabajo.

De paso, que cunda el ejemplo, y que todos aquellos que piensen investigar los mismos temas o a las mismas personas, sientan temor de enfrentarse a las mismas retaliaciones.

Varios de los casos que consigna este documento implican juicios millonarios contra medios o periodistas, muchas veces contra varios de ellos al mismo tiempo. En otros casos, hay medios que han acumulado demandas en el último año, debiendo destinar recursos económicos que no son abundantes en estos tiempos del “negocio” periodístico. Cuanto más dinero se invierte en defensa legal, hay menos dinero disponible para hacer periodismo.

Pero más allá de las demandas que se han concretado, también hay otros episodios de amenazas con el inicio de procesos legales, que luego no se presentan. Un ministro advierte a un medio del interior que si no rectifica una información será demandado penalmente (pero luego se desdice), una senadora amenaza en redes sociales a un periodista con denunciarlo ante la Fiscalía si no reproduce textualmente un hilo de Twitter, un cocinero anuncia juicios por una noticia que lo vincula a un ministro destituido; la lista este año es tristemente larga, e instala en el país la necesidad de una discusión sobre el uso del sistema de Justicia para atacar periodistas, en lugar de ser el principal bastión de la defensa de sus derechos.

También hay casos en los que se prefiere la vía judicial antes que otras vías menos conflictivas y gravosas. Una abogada denuncia a un medio que le ofrece derecho de respuesta, y un dirigente sindical demanda a otra periodista luego de haber obtenido el acceso a esa réplica en el mismo espacio que originó el malestar.

Este ambiente de hostigamiento y amedrentamiento a los periodistas ya había sido advertido por Cainfo en el séptimo informe de monitoreo, publicado en 2021. En aquella ocasión, la organización planteó: “La investigación y elaboración de este informe se desarrolló en un marco de creciente riesgo para la libertad de expresión de periodistas y medios de comunicación. Ese clima de hostilidad, muchas veces se traduce en agresiones a través de redes sociales, acusaciones de intencionalidad política, atribuciones de pertenencia a partidos o grupos de interés, entre otros ataques. No obstante, es importante destacar que existen otras modalidades más graves, que provienen de figuras públicas, que acusan a periodistas cuando se realizan coberturas, se difunden noticias o se dan a conocer opiniones que no son de su agrado o conveniencia política”.

Con el paso de los meses, aquel clima de hostilidad se tradujo en demandas judiciales, en muchos casos, con los mismos protagonistas. Las redes sociales fueron un lugar donde prosperaron esos ataques, que además tienen un componente especialmente violento en el caso de mujeres periodistas, que sufren tipos de agresiones diferenciadas.

renciadas. Este aspecto está abordado con profundidad en el capítulo que trata la perspectiva de género en el análisis de los casos de amenazas y restricciones a la libertad de expresión, donde además se da cuenta de la opinión de varias de las víctimas.

“Veo que esto viene creciendo y no hay nadie que le ponga un límite”, lamentó una de ellas. Y quienes deberían levantar esa barrera son las más altas autoridades nacionales, según lo han planteado en reiteradas ocasiones varios expertos en la materia. Concretamente, en el 2014 cuatro relatores especiales¹⁰ aprobaron una declaración en la que plantean la “importancia fundamental de la libertad de expresión, en sí misma y como herramienta esencial para la defensa de todos los demás derechos, como elemento central de la democracia y condición indispensable para impulsar los objetivos de desarrollo”.

En ese documento, reconocen la “naturaleza universal de la libertad de expresión”, lo cual implica “para los Estados tanto el deber de abstenerse de restringir indebidamente este derecho como la obligación positiva de asegurar que todas las personas y grupos de la sociedad puedan ejercer ese derecho sin discriminación en lo que respecta a obtener y recibir información, e impartir información e ideas”.

Una situación planteada también en el informe del año 2021 fue la del deterioro del cumplimiento del Derecho de Acceso a la Información Pública (DAIP), que registró 29 casos en ese período. En esta nueva edición, el número bajó significativamente y se ubicó en 19, pero el problema sigue teniendo niveles de preocupación por el grado de incumplimiento de la ley, la interpretación arbitraria de las excepciones y el desconocimiento de las recomendaciones de la Unidad de Acceso a la Información Pública (UAIP).

Además de los casos consignados, también se produjo un retroceso a nivel normativo, con la aprobación de marcos legales contrarios a los estándares internacionales. La forma en que estas normas impactan en el DAIP está analizada en un informe que aborda los cambios introducidos en la Ley de Urgente Consideración (LUC) y la Rendición de Cuentas. “Concluimos que se trata de reformas regresivas en materia de acceso a la información pública dado que restringen la posibilidad de solicitar información; restringen el elenco de información pública y generan áreas enteras de reserva de información en un sistema cuya regla es la transparencia”, plantea el documento.

Un aspecto que merece destacarse, en medio de este panorama complejo, es que la campaña electoral por la derogación de 135 artículos de la LUC no generó un aumento significativo en el número de denuncias, a pesar del aumento de la polarización social y política. Contrariamente a lo que se ha visto en otros procesos electorales,

¹⁰ Frank LaRue, Relator Especial de la ONU sobre la Libertad de Opinión y Expresión; Dunja Mijatović, Representante de la OSCE sobre la Libertad de Prensa; Catalina Botero Marino, Relatora Especial de la OEA para la Libertad de Expresión; y Faith Pansy Tlakula, Relatora Especial de la CADHP sobre Libertad de Expresión y Acceso a la Información. Disponible en: <https://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=945&IID=2>

la crispación política no se tradujo en ataques a la libertad de expresión a nivel masivo.

Un último elemento que debe señalarse es la aparición, por primera vez desde que se realiza este estudio, de incidentes que afectan el ejercicio de la libertad de expresión específicamente en el entorno digital.

Esto se vio en el caso del sitio web de noticias Sudestada que sufrió la censura en el buscador de Google de dos investigaciones con alto interés público, en respuesta a una denuncia anónima y sobre la cual la Justicia uruguaya declinó competencia por falta de jurisdicción. La plataforma de video Youtube también censuró dos videos de medios uruguayos y, al igual que en el primer caso mencionado, las víctimas no tuvieron posibilidad de una defensa previa, sino apenas fueron notificadas una vez que la medida dañosa ya había sido adoptada.

La discusión sobre la regulación de las plataformas digitales a fin de asegurar que se respeten los estándares internacionales de libertad de expresión también en Internet viene siendo una demanda creciente de la sociedad civil a nivel regional, y estos episodios reseñados instalan el tema también en Uruguay, imponiendo al Estado la urgencia de analizar el tema para no dejar a su población indefensa por la falta de herramientas a nivel Judicial para la defensa efectiva de sus derechos.

5. Recomendaciones

A la luz de los resultados del monitoreo resulta oportuno realizar las siguientes recomendaciones:

- Insistir en la necesidad de habilitar instancias de denuncia de amenazas y restricciones a la Libertad de Expresión para evitar que se naturalicen este tipo de episodios y las víctimas tengan la posibilidad de encontrar herramientas útiles para afrontar esas situaciones, tanto en los mecanismos disponibles en Cainfo y la Asociación de la Prensa Uruguaya (APU), así como ante las autoridades competentes.
- Continuar trabajando en la formación de periodistas en estándares de Libertad de Expresión, legislación nacional y convenios internacionales suscritos por el país, así como en la autorregulación ética de la profesión. Incorporar herramientas para identificar y combatir la inseguridad y la violencia en línea, teniendo en especial consideración los ataques por razones de género, raza, etnia, origen social o territorial.
- Aprovechar las instancias internacionales y regionales para denunciar casos de amenazas y restricciones a la libertad de expresión cuando las investigaciones y denuncias no tengan un trámite adecuado en el ámbito nacional, recurriendo a instancias como pedidos de audiencia ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos o la presentación de informes en el Examen Periódico Universal del Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas .

A los organismos estatales

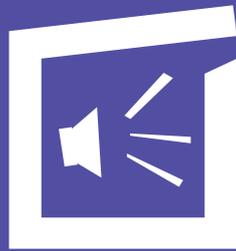
- Exhortar a las más altas autoridades nacionales a pronunciarse públicamente contra los ataques, amenazas y restricciones a la libertad de expresión de periodistas y medios de comunicación, que en el último tiempo han tenido como principales señales de preocupación la existencia de discursos estigmatizantes, las demandas judiciales y la manifestación por distintas vías del malestar por coberturas periodísticas críticas o disidentes.
- Desistir de la aprobación de marcos legales contrarios a estándares internacionales, como ocurrió recientemente con algunos de los contenidos de la Ley de Urgente Consideración y la Rendición de Cuentas, así como la proyectada reforma de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual. Del mismo modo, es necesario exigir que no se adopten medidas restrictivas a la libertad de expresión e independencia de los periodistas a través de campañas de hostigamiento en ámbitos públicos o redes sociales, resoluciones, actos administrativos o presentación de demandas judiciales.

-
- Propiciar ámbitos de diálogo que permitan discutir el deterioro del ambiente de libertad de expresión en el país, que ya registra un tercer año consecutivo de aumento de casos, aprovechando el asesoramiento de expertos internacionales. A modo de ejemplo y propuesta, insistimos en avanzar en la adopción de un protocolo de seguridad para periodistas que prevea situaciones graves de amenazas a la libertad de expresión, que incluya mecanismos rápidos para la presentación de denuncias, así como recomendaciones para la autoprotección y medidas para su difusión entre todos los actores del Estado.
 - Como ya se planteó en informes anteriores, desalentar las agresiones y amenazas en el ámbito digital, a través de las redes sociales, ya que en el último año se constató la tendencia creciente al hostigamiento por parte de funcionarios o dirigentes políticos, generando un clima de hostilidad que afecta gravemente la libertad de expresión.
 - Reforzar los procesos de transparencia en la difusión de la información pública, mediante la discusión de mejoras a la ley de Acceso a la Información Pública, para lo cual resulta un buen insumo el proyecto de ley que se encuentra a consideración de la Cámara de Representantes.

6. Principales normas en Uruguay sobre el Derecho a la Libertad de Expresión

- Artículos 7, 29, 72, 82 y 332 de la Constitución,
- Artículos 13 y 14 de la Convención Americana de DDHH , Artículo 19 de la Declaración Universal de DDHH,
- Artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Ley 16.099 con las modificaciones incluidas por la ley 18.515.
- Normas del Código Penal (difamación, injurias y desacato) modificadas por la ley 18.515.
- Ley 17.805 sobre derechos de autor de los periodistas.
- Ley 18.381 de Acceso a la Información Pública con modificativas.
- Ley 18.232 de Radiodifusión Comunitaria.
- Ley 19.307 de Servicios de Comunicación Audiovisual.

ANEXO 1



Perspectiva de Género Inclusión de alertas en el monitoreo

Lic. Andrea Cammarano - Lucía Silveira

AUTORAS

Lic. Andrea Cammarano Licenciada en Ciencias de la Comunicación por la Universidad de la República, cursando Diploma de posgrado de Comunicación, Género y Derechos Humanos con experiencia en comunicación institucional, docencia, gestión de prensa, contenidos y radio. Actualmente es especialista en difusión en la Unidad de Comunicación de la Universidad de la República (Udelar), docente ayudante en la Unidad de Apoyo Académico de la Comisión Coordinadora del Interior de Udelar y conductora y co productora del espacio de género y derechos humanos: Regenerades en el programa Ciudades Invisibles de Radio Fénix y la Radio Cooperativa.

Lucía Silveira Periodista. Estudiante de la Licenciatura en Comunicación y la Licenciatura en Letras en la Universidad de la República. Actualmente colaboradora en Brecha y tutora en Sala de Redacción.

ÍNDICE

1 . Introducción	48
2 . ¿Por qué es importante que se visualice la perspectiva de género en el monitoreo?	49
3 . Metodología	50
4 . Casos	52
5 . Puntos de encuentro	55
6 . Conclusiones	56

1. Introducción

En este octavo informe, Cainfo incluye por primera vez la alerta de género como indicador transversal. La organización entendió la necesidad de visibilizar y documentar los casos de amenazas a la libertad de expresión que contienen aspectos vinculados al género o la orientación sexual de las personas periodistas.

Luego de un análisis de los datos de los monitoreos anteriores, el equipo de Cainfo se planteó la hipótesis de que el registro de casos de mujeres víctimas de restricciones a la libertad de expresión no correspondía con los episodios ocurridos y se planteó la interrogante sobre el motivo de ese subregistro. Esto puede estar motivado porque efectivamente no existan casos de este tipo, porque las periodistas mujeres o pertenecientes a la población LGBTIQ+ no tienen los mismos espacios en los medios de comunicación que los periodistas varones, porque no deseen denunciar o no encuentran un ámbito seguro para hacerlo, o bien porque la víctima no identifica el caso como amenaza o restricción a su libertad de expresión. Bajo estas interrogantes, y en línea con el trabajo que realiza Cainfo dentro de la Red Voces del Sur, se decidió incluir esta perspectiva a fin de incluir en el monitoreo situaciones que permanecían invisibilizadas, sin un análisis específico.

2. ¿Por qué es importante que se visualice la perspectiva de género en el monitoreo?

El informe [Mujeres Periodistas y Libertad de Expresión: Discriminación y violencia basada en el género contra las mujeres periodistas por el ejercicio de su profesión](https://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/informes/MujeresPeriodistas.pdf)¹ realizado por la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) del año 2018, señala que “además de ser objeto de la amplia gama de violaciones de los derechos humanos que afectan a los periodistas en general, las mujeres periodistas de manera desproporcionada y habitual se enfrentan a la violencia por razón de género en el lugar de trabajo y sobre el terreno”.

Desde el organismo internacional se pone especial énfasis en el incremento de actos de violencia contra mujeres periodistas destacándose asesinatos, la violencia sexual y la violencia en línea. Particularmente las mujeres periodistas y trabajadoras de la comunicación “deben lidiar con entornos amenazantes específicos que restringen su labor e impactan desproporcionadamente en el ejercicio de su derecho a la libertad de expresión”.

En este sentido, destaca que “la desigualdad en el ámbito laboral, los comentarios sexistas y misóginos, la violencia sexual o asesinatos de mujeres en razón de su género (o feminicidios), las amenazas o riesgos que enfrentan las mujeres periodistas tienden a ser invisibilizados y no son reconocidos como restricciones indebidas a la libertad de expresión por la mayoría de los colegas, medios de comunicación y autoridades estatales”.

La Organización de las Naciones Unidas (ONU) define a la violencia de género² como “los actos dañinos dirigidos contra una persona o un grupo de personas en razón de su género. Tiene su origen en la desigualdad de género, el abuso de poder y la existencia de normas dañinas. El término se utiliza principalmente para subrayar el hecho de que las diferencias estructurales de poder basadas en el género colocan a las mujeres y niñas en situación de riesgo frente a múltiples formas de violencia. Si bien las mujeres y niñas sufren violencia de género de manera desproporcionada, los hombres y los niños también pueden ser blanco de ella. En ocasiones se emplea este término para describir la violencia dirigida contra las poblaciones LGBTQI+, al referirse a la violencia relacionada con las normas de masculinidad/feminidad o a las normas de género”.

En tal sentido, y en concordancia con la línea de la Red Voces del Sur, desde Cainfo se implementó el indicador transversal en el monitoreo anual para revisar si el motivo de la restricción o amenaza a la libertad de expresión está relacionado con el sexo, la identidad de género, la expresión de género o la orientación sexual, o con el tema abordado.

¹ <https://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/informes/MujeresPeriodistas.pdf>

² <https://www.unwomen.org/es/what-we-do/ending-violence-against-women/faqs/types-of-violence>

3. Metodología

Para este primer abordaje de la libertad de expresión desde una perspectiva de género se utilizaron como insumo varias experiencias de organizaciones de la región, se realizaron entrevistas individuales y se aplicó la matriz de recolección de casos elaborada por Voces del Sur.

Las entrevistas fueron realizadas a periodistas clave que sufrieron ataques con alerta de género en los casos monitoreados para este informe (y en algunos que no habían sido detectados en informes previos) y la realización de preguntas en profundidad para conocer el estado de cada caso, en particular acerca de la afectación al ejercicio de su libertad de expresión. Las opiniones relevadas incluyeron la visión desde las características del ataque o restricción a la libertad de expresión por su identidad de género, por el tema que se estaba abordando o por algún factor de interseccionalidad, hasta las herramientas con las que se cuenta a la hora de denunciar y el impacto de la amenaza, entre otras.

Asimismo, se tuvo como referencia el trabajo [Violencia de género contra periodistas¹](#) realizado por Abraji con apoyo de la Global Media Defense Fund de la UNESCO, que ofrece un panorama de la violencia contra las mujeres periodistas y ataques de género a comunicadoras y comunicadores en Brasil en 2021. En este trabajo, Abraji define que “el principal atributo de un ataque de género es el hecho de que el autor de la agresión se apoya en el género o sexualidad de la víctima para atacarla” y además, entiende que “la apelación al género y a la sexualidad no es incidental: en sociedades con presencia de valores conservadores, este tipo de ataque es una forma de minar la credibilidad del periodismo profesional y de desviar la atención del contenido de la noticia. En vez de discutir los hechos noticiados, se discute la legitimidad y la autoridad de la periodista para verificarlos y divulgarlos”.

En este monitoreo se utilizaron los criterios de la red Voces del Sur para identificar para las Alertas de Género, transversales a los 12 indicadores de la matriz de monitoreo:

1. Cuestionar la capacidad de las personas periodistas: mujeres o personas pertenecientes a la población LGBTIQ+
2. Comentar sobre el aspecto físico, la sexualidad, la expresión de género, la identidad de género o la orientación sexual de las personas periodistas
3. Cualquier acto de violencia sexual
4. Cualquier asesinato de mujeres periodistas o periodistas de la población LGBTIQ+ que esté relacionado con género

¹ <https://abraji.org.br/publicacoes/violencia-de-genero-contra-periodistas>

Tal como acordó la Red Voces del Sur, para identificar las Alertas de Género en este monitoreo se tuvo en cuenta establecer la violencia laboral diferenciada como uno de los motivos de la violencia de género para monitorear lo que sucede dentro y fuera de los espacios laborales porque las mujeres, personas LGBTIQ+ y otros grupos en situación de vulnerabilidad se ven particularmente afectados por este tipo de violencia. Asimismo, destaca que se recomienda establecer la violencia sexual como un indicador separado dado que las mujeres son las principales víctimas de este tipo de violencia y además, puede darse en línea y es importante detallarlo.

Un punto a destacar es la violencia de género en línea pues en los últimos años se ha incrementado hacia las mujeres periodistas y trabajadoras de la comunicación y se observa cómo la violencia de género se ha extendido en Internet y en especial en las redes sociales. La ONU en 2020 ha definido este tipo de violencia de manera específica como “cualquier acto de violencia que se comete, se presta asistencia o se agrava en parte o totalmente por el uso de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC), tales como teléfonos móviles y teléfonos inteligentes, Internet, plataformas de redes sociales o correo electrónico, contra una mujer porque es una mujer, o que afecta a las mujeres de manera desproporcionada”. En tal sentido, en este monitoreo se le ha puesto especial atención a este tipo de agresiones pues las TIC tienen características que dan nuevas formas a la violencia de género como la viralización, el anonimato, la persistencia y la replicabilidad del ataque.

Los indicadores para identificar las alertas de género se enmarcan en la matriz de recolección definida desde Voces del Sur y son los siguientes:

- Cuestionamiento a la capacidad
- Comentarios sobre el aspecto físico
- Comentarios sobre sexualidad
- Comentarios sobre identidad de género
- Comentarios con expresión de género
- Comentarios respecto a orientación sexual
- Comentarios o actos machistas, misóginos, homofóbicos, bifóbicos o transfóbicos
- Actos de violencia sexual
- Actos de violencia laboral diferenciada
- Violencia digital diferenciada
- Circunstancias del femicidio
- Asesinato relacionado con la identidad de género o la orientación sexual
- Contenidos de género

4. Puntos de encuentro

A la hora de observar y analizar los casos, se encontraron seis puntos de encuentro o coincidencia en la opinión de las distintas personas periodistas consultadas: libertad de expresión, condición de mujer, individualización y/o naturalización de la violencia, silencio, redes sociales –en su mayoría Twitter y alguna mención a Instagram–, y las herramientas de denuncia.

Para hablar de libertad de expresión, es relevante destacar el artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos: “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 (...)”. Aplica, sin duda, a los casos de restricción en el acceso a la información.

Sin embargo, una de las personas consultadas negó haber sentido una violación a su libertad de expresión: “la libertad de expresión se aplica sobre algo para expresar. Si no me dan la información, directamente no tengo lo que expresar”. En este caso particular, no se visualiza que la restricción a recibir información -con el consiguiente impacto sobre la calidad del debate público- es una vulneración a ese derecho fundamental.

Otra de las personas consultadas sí sintió que el episodio vivido le afectó como profesional y como persona. “Fue ese momento de no poder creer, y más en Uruguay, que no estamos preparados para que nos corten la libertad de expresión”.

En segundo lugar, al momento de distinguir que la violencia recibida fue por su condición de mujer periodista, se encontraron opiniones disímiles. En un primer momento, la mayoría de las entrevistadas dejó a un lado la mención del feminismo, o se admitieron a sí mismas como no-feministas, y al mismo tiempo lograron establecer una diferencia en la violencia hacia el periodista varón y la periodista mujer: “no soy feminista, pero te digo: sí, claro que hay diferencias entre hombres y mujeres para el tratamiento”.

Algunas llegaron, sin saberlo, a un acuerdo: la violencia no va dirigida a ellas por su condición de mujer, sino por lo que representan: “no es que [la violencia] sea hacia nosotras personas, sino hacia lo que encarnamos”.

Las periodistas entrevistadas observan y diferencian entre aquellos casos que consideran de género, como los ataques que se dirigen a la imagen y al cuerpo, y los que creen que no, como los ataques que se dirigen netamente al contenido de la opinión o el trabajo.

Otras identificaron vetas de género en el acoso: “se nos atribuyen intenciones de hacer mandados, se nos mini-

hacer mandados, se nos minimiza como periodistas, que no sabemos nada, que no entendemos las cosas que preguntamos”, aunque también hay ataques que buscan la estigmatización por la supuesta intencionalidad partidaria o pertenencia a grupos de interés: “se nos trata de fachas, de focas, de todo el espectro político”. Incluso otras reconocen que se las ataca por ser feministas aunque afirman que: “lo que se ataca es el feminismo porque se genera una representación de lo que vos representas”.

Este tipo de conductas y de violencias hacia los y -sobre todo- las periodistas, tienden a ser naturalizadas e individualizadas, poniendo el énfasis para ello en el ejercicio de la profesión. Una de las entrevistadas sostuvo que “hay una versión de que como sos periodista y tu trabajo es de exposición, te la tenés que bancar. Y no”. Esta versión o argumento se extiende, se transforma en una individualización del problema: “es un problema tuyo, ¿querés trabajar en esto? bancate la violencia”. La periodista acepta que esa violencia es otro gaje del oficio y que debe afrontarlo ella sola. “Cuando los ataques son personales, y una tiene que tomar medidas en base a su individualidad, cuesta”, dijo otra de las periodistas.

Aceptar, naturalizar e individualizar el problema conlleva consecuencias como el no darse cuenta de lo que está sucediendo, de la violencia que se está recibiendo y, por ende, se termina por no denunciar. La “no denuncia” también se asocia a la falta de herramientas para identificar los episodios como restricciones o amenazas, al desconocimiento o la falta de acceso a las herramientas que existen para denunciar, al miedo a las represalias y al temor a ser atacadas por “victimizarse”.

“Veo que esto viene creciendo y no hay nadie que le ponga un límite; y cuando decís ‘a los periodistas nos agreden’, te saltan con que te estás victimizando”, mencionó una entrevistada.

Otra arista del problema es el silencio. Los hostigamientos masivos y constantes pueden llevar –y de hecho sucede– a que la periodista se silencie o se autocensure, que no opine en redes sociales, que silencie o no permita comentarios debajo de sus tuits, que se remita a publicar su trabajo y a retuitear, o que directamente deje la plataforma. “Es un acto-reflejo lógico y entendible porque es Uruguay y la proximidad existe”, cuenta una de las periodistas.

Otra se refirió al temor a realizar preguntas que generen malestar entre personas que ocupan cargos públicos y que eso provoque consecuencias en su trabajo: “veo muchos periodistas que tienen miedo, cierto miedo a las autoridades”.

La mayoría de los hostigamientos comentados y denunciados se producen en redes sociales, específicamente en Twitter. Esta plataforma es una red que le permite al/la periodista llegar a más y más personas, dar mayor difusión a su trabajo y a sus opiniones; la otra cara de la moneda es que “Twitter es sinónimo de violencia”, según

según una periodista entrevistada.

Otras consideran que son las reglas de juego de las redes sociales y dicen que en todo momento tiene relación con la violencia, con el conflicto, porque de eso se alimenta la red social. Es el choque, el enfrentamiento, la base del intercambio de Twitter, y, en la mayoría, se acepta como tal. Hubo solo una mención a otra red social –Instagram– en contraposición a Twitter: la mayoría de mensajes de la comunidad de Instagram de esa periodista son positivos, y dice que incluso los comentarios críticos son desde la vereda del respeto: “el comentario desubicado es uno cada quince días que son bots que se generan para hostigar”.

Sobre las herramientas para denunciar los casos de violencia hacia mujeres periodistas, aparecen los desacuerdos: hay entrevistadas que dicen que las herramientas como ir a Fiscalía a denunciar están, pero que no es equitativo el acceso ya que no todas pueden pagar un abogado y dedicarle tiempo y dinero al caso. Mientras tanto, hay quienes directamente dicen que no existen herramientas, porque si bien se puede ir a presentar una denuncia, la policía no le pone empeño a los casos de periodistas. Otros ven un importante respaldo en la Asociación de Periodistas del Uruguay (APU) y en Cainfo y la importancia de denunciar a través de estas organizaciones.

5. Casos

De los 69 casos que aparecen en el octavo monitoreo, nueve tienen una alerta de género:

Casos	Alerta de género
1	<i>Acto de violencia sexual</i>
1	<i>Violencia digital diferenciada</i>
1	<i>Comentarios sobre el aspecto físico</i>
1	<i>Cuestionamiento de la capacidad</i>
2	<i>Vinculados a contenidos de género</i>
2	<i>Comentarios o actos machistas, misóginos, homofóbicos, bifóbicos o transfóbicos</i>
1	<i>Acto de violencia laboral diferenciado</i>

Con relación a los indicadores del monitoreo, de los casos con alertas de género, cuatro corresponden a discurso estigmatizante, dos a acceso a la información, dos a Procesos Penales y Civiles, y uno a uso abusivo del poder estatal.

Cuatro de los nueve casos se dieron en el contexto de Internet o redes sociales y son los que corresponden a un discurso estigmatizante.

Los nueve casos en total implican a diez víctimas: nueve mujeres y un varón.

6. Un primer acercamiento

“En Uruguay no estamos preparados para que nos corten la libertad de expresión”, expresó una de las personas entrevistadas. “Veo que esto viene creciendo y no hay nadie que le ponga un límite”, resumió otra de las consultadas.

Estas opiniones, pertenecientes a personas que han sido víctimas de algún tipo de afectación a su libertad de expresión en el ejercicio periodístico con componentes de género, plantean la necesidad de abordar un problema que tiene un gran impacto a nivel de la región y que ya alcanzó una presencia relevante en el país, a la luz de los casos registrados en este último informe. Naturalizar las situaciones, asociarlas de forma inexorable al ejercicio periodístico, o asumirlas como “gajes del oficio”, solo lleva a una minimización del problema que deriva en su crecimiento.

En cambio, denunciar las denuncias públicas e identificar a los agresores en aquellas ocasiones en que sea posible, puede ayudar a dar una dimensión más aproximada del fenómeno y proponer medidas para combatirlo.

Para ello es importante que la perspectiva de género e interseccionalidad se incluya en el análisis de los y las periodistas para identificar que las agresiones y restricciones a la libertad de expresión sufridas tienen esas características diferenciadas. En este sentido, es importante que las organizaciones de derechos humanos promuevan instancias de capacitación a las personas periodistas en este tema a fin de contar con herramientas adecuadas para la identificación de casos y realizar las denuncias públicas, además de poder contar con apoyo psicológico y asesoramiento legal, en línea con recomendaciones internacionales.

Este documento es un primer abordaje de este tema a nivel nacional desde la perspectiva de la libertad de expresión en el ejercicio profesional del periodismo. Por esa razón, no pretende llegar a conclusiones ni establecer diagnósticos definitivos, sino visibilizarlo e instalarlo en la agenda de los medios de comunicación y las organizaciones de la sociedad civil.

“Creo que las mujeres que tenemos una voz que llega de forma masiva y podemos generar un impacto para que las generaciones más jóvenes, que van a ocupar nuestros lugares, tengan el camino más allanado, bienvenido sea”, reflexionó una de las entrevistadas.

ANEXO 2

Acceso a la Información Pública en Uruguay Balance y Desafíos

Dr. Msc. Nicolás Brener – Dr. Iván Luzardo

AUTORES

Dr. Nicolás Brener es Abogado, egresado de la Universidad de la República y Magíster en Administración Pública por la Universidad de Londres, de la que se graduó con honores. Su tesis analizó la aplicabilidad del Derecho de Acceso a la Información Pública en servicios públicos tercerizados. Su práctica profesional se enfoca en asuntos de responsabilidad civil, cooperativas, derecho administrativo y responsabilidad del estado. En el ámbito público ejerció como asesor legal del Ministro de Salud Pública (2014-2016) y Director de Transparencia y Acceso a la Información Pública de ASSE (2016-2020). Actualmente ejerce la abogacía en forma independiente y se desempeña como asesor de la Embajada Británica en Uruguay.

Cuenta con formación de posgrado en múltiples universidades de renombre internacional, entre ellas: Universidad de Londres (Birkbeck College), Georgetown University (Washington DC), Mofcom Academy (Beijing), y la Universidad de Buenos Aires. Además, es docente de la Carrera de Negocios Internacionales de la Universidad de Montevideo y de la maestría de Relaciones Internacionales de la Universidad Andina Simón Bolívar. Es aspirante a Profesor Adscripto de la UdelaR en Derecho Administrativo. Cuenta con posgrado en Elaboración de Normas Jurídicas de la Universidad de Buenos Aires y Posgraduado el Posgrado de Derecho Procesal Aplicado en la Universidad de Montevideo.

Dr. Iván Luzardo es Abogado, egresado de la Universidad de la República; y está cursando actualmente la Maestría en Derechos Humanos por la Universidad Nacional de La Plata. Su práctica profesional se enfoca en el asesoramiento y patrocinio en diversas ramas; habiendo integrado equipos de asesorías letradas en organismos públicos. Actualmente ejerce la abogacía en forma independiente.

Además, es aspirante a Profesor Adscripto de la UdelaR en Derecho Penal y Criminología. Cuenta con formación de posgrado en universidades extranjeras, como ser la Universidad Nacional de Cuyo, en la que actualmente cursa la Diplomatura en Litigación Internacional.

ÍNDICE

1 . Introducción	61
1.1 . Objetivo	61
1.2 . Contexto	61
1.3 . Metodología	62
2 . Transparencia, corrupción y acceso a la información pública.	63
2.2 . El acceso a la información pública en el mundo	63
2.3 . El acceso a la información pública en Uruguay	64
3 . Marco normativo	66
3.1 . Transparencia activa y pasiva	66
3.2 . El órgano de control	67
3.3 . Solicitudes de acceso	67
3.4 . Excepciones al acceso:	68
3.4.1 . Información reservada	68
3.4.2 . Información confidencial	70
3.4.2 . Información secreta	71

4 . Modificaciones legales: ¿una tendencia regresiva?	72
4.1.La Ley N° 19.696, de Aprobación y Regulación del Sistema Nacional de Inteligencia del Estado Controles Información reservada y restringida	72
4.2.2. Art. 126 de la LUC modifica el art. 36 de la Ley 19.696	78
4.2.3. Implicancias desde el punto de vista de los Derechos Humanos	79
4.3. Modificaciones introducidas por la Ley 19.996 (Rend. de cuentas 2020, aprobada 2021)	80
4.3.1. La redacción original.	81
5 . La visión del usuario	82
6 . Desafíos y oportunidades	84
6.1. Análisis en general	84
6.2. Análisis en particular	84
7 . Conclusiones	87

1. Introducción

1.1. Objetivo

El presente trabajo tiene como objetivo analizar el impacto de las reformas legales que afectan el ejercicio del Derecho de Acceso a la Información Pública (DAIP) aprobadas en Uruguay en el período 2017-2022.

1.2. Contexto

Desde la sociedad civil se ha denunciado en los últimos meses la aprobación de normativa regresiva que afecta el cumplimiento del DAIP y pone obstáculos para la entrega de información, como señaló la Red de Gobierno Abierto (RGA)¹.

A su vez, CAINFO realizó varias alertas sobre la afectación del DAIP a raíz de modificaciones impulsadas a nivel de los poderes Legislativo y Ejecutivo, especialmente la Ley de Urgente Consideración (LUC). Esa posición fue manifestada al Poder Legislativo en un informe entregado a la Comisión Especial que analizó el proyecto, en mayo de 2020².

En su informe anual presentado en Mayo de 2021 CAINFO mostró el aumento de casos de incumplimiento de la LAIP, en la mayoría de los casos por aplicación de las excepciones de manera inadecuada o desajustada a la ley. En esa misma fecha, múltiples organizaciones de la sociedad civil expresaron su preocupación por los obstáculos existentes para acceder a información veraz y oportuna sobre la pandemia de Covid-19 en el país³.

Por otra parte, la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión (RELE) de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos recordó que “el acceso a la información pública es un derecho fundamental de los individuos y los Estados están obligados a garantizar su ejercicio”. Asimismo, señaló su preocupación respecto a la aplicación de varios artículos de la LUC que presentaban “restricciones a derechos fundamentales vinculados con la libertad de expresión, los derechos de reunión y asociación y derecho de acceso a la información sobre asuntos de inteligencia, seguridad nacional y defensa”⁴.

¹ Disponible en: <https://rga.uy/proyecto-de-ley-de-rendicion-de-cuentas-introduce-obstaculos-al-acceso-a-la-informacion/>

² Disponible en: <https://www.cainfo.org.uy/wp-content/uploads/2020/05/Informe-LUC-CAinfo.pdf>

³ Disponible en: <https://www.cainfo.org.uy/2021/05/declaracion-por-la-transparencia-en-el-manejo-de-la-informacion-sobre-la-pandemia>

⁴ Disponible en: <https://www.oas.org/es/cidh/expresion/informes/ESPIA2020.pdf>

El presente trabajo se realizó en línea con el monitoreo de cumplimiento del DAIP, en el marco del proyecto “Voces del Sur” que financia la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO).

1.3 . Metodología

Se realizó un análisis jurídico de las modificaciones introducidas por la ley N° 19.696, de Aprobación y Regulación del Sistema Nacional de Inteligencia del Estado, del 29 de Octubre de 2018; la ley 19.889, de Urgente Consideración, de 9 de julio de 2020; y la ley N° 19.996 Rendición de Cuentas y Balance de Ejecución Presupuestal, Ejercicio 2020, de 3 de noviembre de 2021. En todos los casos pondera su eventual impacto sobre el DAIP.

De igual forma, se recogieron opiniones de periodistas que hacen uso habitual del mecanismo de solicitud de acceso a la información para conocer si su trabajo se vio afectado por las reformas mencionadas. También, se analizó el proyecto de modificación de la LAIP ⁵ a consideración actualmente en la Cámara de Representantes.

⁵ Proyecto de Ley CRR Carpeta 1612/2021, repartido 459.

2. Transparencia, corrupción y acceso a la información pública.

El derecho de acceso a la información pública está ligado indisolublemente al principio de transparencia en la gestión pública⁶. La transparencia se ha convertido en una palabra mágica en la política con un “significado casi religioso”⁷ en la teoría de la gobernanza moderna⁸. A pesar de su contenido vago e impreciso, la transparencia es un concepto poderoso asociado frecuentemente con valores positivos como la responsabilidad, la honestidad y la legitimidad.

De acuerdo al Foro Económico Mundial (WEF por su sigla en inglés), la corrupción tiene un costo global de USD 3.6 billones por año. El Fondo Monetario Internacional (FMI) estimó que las naciones menos corruptas recaudan 4% más del Producto Bruto Interno (PBI) en impuestos que los países más corruptos. Esto implica, menos dinero para la inversión social y la competitividad económica en esos países.

En América Latina y el Caribe el 14.3% de las empresas esperan tener que dar “regalos” a funcionarios públicos para poder asegurar un contrato con el gobierno⁹. El valor de estos obsequios -que no son más que sobornos adicionales a los procesos normales de licitación- son en promedio el 0.5% del costo total del contrato.

El DAIP suele ser difícil de resistir para los políticos¹⁰, al menos de manera explícita, ya que se ha convertido en un término ampliamente aceptado en la esfera política y dentro de la literatura de reforma del sector público.

2.2 . El acceso a la información pública en el mundo

A nivel internacional, ha habido una “explosión global de leyes de Acceso a la Información Pública, las cuales se perciben como un papel central en la resolución del déficit de rendición de cuentas de los Estados. De acuerdo a la literatura especializada, las leyes de acceso a la información pública tienen un impacto positivo para los estados, tanto los plano político y económico, como para sus burocracias”¹¹ (Ackerman & Sandoval-Ballesteros, 2006).

⁶ Vázquez, C (2011). El régimen jurídico del acceso a la información pública y la protección de datos personales. Revista de Derecho y Tribunales, (15), 59-109.

⁷ Fine Licht, J. d. (2014, May). Magic Wand or Pandora’s Box? How transparency in decision making affects public perceptions of legitimacy. (U. o. Gothenburg, Ed.) Göteborg Studies in Politics(

⁸ Hood, C. (2006). Transparency in Historical Perspective. In C. Hood, & D. Heald, Transparency: The Key to Better Governance?

⁹ Martínez, J.L. (2019). Los Costos de la Corrupción. Disponible en: <https://bloomsburypolicygroup.org/2019/07/10/los-costos-de-la-corrupcion/>

¹⁰ Worthy, B. (2017). The politics of freedom of information. Manchester: Manchester University Press.

¹¹ Ackerman, J. M., & Sandoval-Ballesteros, I. E. (2006). The global explosion of freedom of information laws. Administrative Law Review.

La meta 16.10 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la ONU hace un llamado a todos los estados para que adopten leyes o políticas que garanticen el derecho a la información, que es esencial no solo para lograr el Objetivo 16, sino que facilita el logro de otros ODS. En 2018, 123 países que comprenden el 90% de la población mundial tienen una ley o política de Acceso a la Información Pública.

De acuerdo a la ONG Artículo19¹² el 90% de la población mundial vive en países con normas que regulan el AIP, 96 países incluyen el derecho a la información pública en su constitución, 121 países han adoptado leyes de AIP, 46 países han adoptado decretos o políticas de AIP en lugar de leyes (menos efectivas), 32 países con iniciativas en trámite y 78 países se unieron a la Alianza por el Gobierno Abierto (OGP).

2.3 . El acceso a la información pública en Uruguay

Los paradigmas de política pública son entendidos como estructuras de pensamiento que organizan la forma en la que las personas e instituciones ven e interpretan un área de política pública¹³. Dichos paradigmas cambian en la medida en que no pueden dar respuesta a nuevos problemas que poco a poco van perforando el antiguo paradigma y abriendo paso a uno nuevo, en ocasiones opuesto. El ejemplo clásico, que utiliza Hall es el cambio del keynesianismo al monetarismo que tuvo lugar en la política económica británica en la segunda mitad del siglo XX.

Así, en el ámbito de administración pública el estado uruguayo ha verificado un verdadero cambio de paradigma en lo que respecta al tratamiento y difusión de la información en su poder. Así por ejemplo, los expedientes en poder de la administración pública han pasado de ser generalmente reservados a ser de regla públicos. Ciertos autores identifican el advenimiento del neoconstitucionalismo como causas de este cambio¹⁴. Así, llegamos a un Estado donde la transparencia es la regla y la publicidad de la información es la regla. Dicho paradigma ha sido además, consagrado en normas de diverso rango jerárquico y muy especialmente en la ley 18.381, de acceso a la información pública.

En la actualidad, de acuerdo a la Unidad de Acceso a la Información Pública (UAIP), existen 202 sujetos obligados (SO) en el Sistema de Acceso a la Información Pública. De estos, 103 tienen nivel de cumplimiento alto, 78 mediano y 21 bajo (Informe 2017)¹⁵. En la Auditoría de Transparencia Activa 2019 publicada por la UAIP¹⁶, se

¹² Disponible en: <https://www.article19.org/resources/infographic-progress-on-the-right-to-information-around-the-world/>

¹³ Hall, P. A. (1993). Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain. *Comparative Politics*, 25(3), 275–296. <https://doi.org/10.2307/422246>

¹⁴ Schiavi, p. (2020) Información reservada, restringida y secreta en el SNIE. En: *Novedades de derecho administrativo en la LUC* (pp. 455-474).

destaca como resultado general aumento del 7% en los niveles de cumplimiento aceptable por parte de los SO, siendo que en 2019 104 organismos mejoraron su puntaje respecto a 2018.

De acuerdo al Informe Anual 2020 se recabaron 3.260 solicitudes de acceso, de las cuales 146 fueron denegadas. Esto significó un aumento cuantitativo, tanto en la cantidad de solicitudes como en la cantidad de respuestas negativas, en términos absolutos. También aumentaron las solicitudes respondidas en utilización de la prórroga, y aquellas respondidas fuera de plazo (motivo que podría explicarse dado el aumento global de solicitudes cursadas).

Finalmente, de acuerdo al “Índice de Transparencia Activa en Línea”¹⁷ (ITaEL en adelante) para el relevamiento realizado durante los años 2020 – 2021 se verificó un quiebre en la tendencia general ascendente de los últimos años respecto de la información publicada, lo que se traduce en una pérdida de información pública disponible para la ciudadanía y el nivel de cumplimiento de los organismos obligados por ley sigue siendo bajo (36,36%). En efecto, de acuerdo al ITaEL se trató de una caída de casi 20 puntos porcentuales (19,64%) respecto de la medición anterior, con solo 4 organismos con niveles altos de transparencia activa.

¹⁵ Disponible en: https://www.gub.uy/unidad-acceso-informacion-publica/sites/unidad-acceso-informacion-publica/files/documentos/publicaciones/Descargar_Informe_anual%2B2017_0.pdf

¹⁶ Disponible en: <https://www.gub.uy/unidad-acceso-informacion-publica/politicas-y-gestion/auditoria-transparencia-activa-ranking-2019>

¹⁷ Índice de Transparencia Activa en Línea 2020-2021, CAinfo, UCU, disponible en: <https://www.cainfo.org.uy/itael/itael2021/>

3. Marco normativo

En Uruguay, el derecho a acceder a la información pública tal como lo conocemos hoy en día fue consagrado por la ley 18.381, del 17 de octubre del 2008, reglamentada por el decreto 232/010 del 02 de agosto de 2010. Previamente, el artículo 694 de la ley 16.736 del 5 de enero de 1996 había dispuesto la obligación de las administraciones públicas de garantizar a los administrados el pleno acceso a la información de su interés, aunque no había establecido mecanismos administrativos ni judiciales específicos para tal fin. Tampoco existía la obligación de los organismos públicos de difundir información en forma proactiva (transparencia activa).

Como se puede observar en la exposición de motivos del proyecto de ley, la iniciativa legislativa surge como forma de instrumentar y efectivizar un derecho fundamental como es el del derecho a la información. El Estado uruguayo ha asumido diversas obligaciones ante la comunidad internacional en tanto ratificó numerosos instrumentos internacionales que consagran el derecho de acceso a la información (a modo de ejemplo, la Convención Americana de Derechos Humanos - en su art. 13 - o el Pacto de Derechos Civiles y Políticos - en su art. 19). En su mérito, esta ley apunta a dar cumplimiento al reconocimiento de este derecho fundamental y dotar de herramientas para su efectivo goce y ejercicio.

En consonancia, el texto legislativo aprobado es amplio respecto al alcance de la información que se considera pública, y en tanto, pasible de ser puesta en conocimiento de la ciudadanía. Así, el alcance definido en la ley establece 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” (art. 2). Se establece a modo de regla general que todos los organismos públicos son sujetos obligados, quedando excluidos los organismos privados y el Sistema Nacional de Inteligencia del Estado, además de las excepciones respecto a la información.

3.1 . Transparencia activa y pasiva

La LAIP crea un sistema de obligaciones dual que garantizan un real acceso a la información pública: no sólo instrumenta los mecanismos por los cuales la ciudadanía puede acceder a la información de su interés, sino que somete a los sujetos obligados a un régimen de actuación proactivo, debiendo difundir por iniciativa propia - y no a requerimiento de parte - los datos e informaciones que la ley exige. Así, se establece un baremo mínimo en el art. 5 de la LAIP (que se complementa con lo dispuesto en el art. 38 del Dec. 232/010), debiendo publicitarse por parte de cada organismo, su estructura orgánica y competencias, las remuneraciones, presupuesto, concesiones y licitaciones, entre otros aspectos mencionados por la ley y el decreto.

El otro extremo del sistema, es la transparencia pasiva, la consagración del derecho a requerir información pública y la consecuente obligación del SO de brindarla. Para esto, la ley crea un procedimiento administrativo especial con plazos breves, sin ritualismos ni mayores obligaciones para el solicitante (no debe expresar motivos ni razones) y diversas soluciones conducentes a la entrega de la información solicitada, estableciendo en forma taxativa las hipótesis que habilitan a rechazar la solicitud, así como las causales que pueden dar lugar a la reserva de la información (art. 9).

Asimismo, se crea también en este instrumento legal, una garantía jurisdiccional con el mismo propósito: dotar a los particulares de herramientas eficaces que le permitan ejercer libre y efectivamente su derecho.

3.2 . El órgano de control

Como forma de organizar la tutela administrativa en materia de AIP, la ley creó un órgano de control al que denominó Unidad de Acceso a la Información Pública. Este órgano, de carácter técnico y consultivo, depende a través de AGESIC, de la Presidencia de la República.

Sin perjuicio de una redacción amplia al establecer sus atribuciones, la UAIP se ha erigido como autoridad administrativa en todo lo concerniente al AIP, y a través de su accionar proactivo (capacitaciones, asesoramientos) como de las intervenciones a instancia de parte (denuncias, consultas de organismos), es la encargada de delimitar los alcances del DAIP en el funcionamiento diario. La UAIP emite dictámenes técnicos que coadyuvan a delimitar el derecho de acceso y sus límites en la práctica.

3.3 . Solicitudes de acceso

Como vimos la LAIP ha establecido un procedimiento administrativo específico para canalizar las solicitudes de acceso a información pública (art. 13). Los requisitos son de carácter mínimo, y refieren a (a) la identificación del solicitante, domicilio y forma de comunicación, y (b) la descripción clara de la información solicitada, y cualquier dato que pueda servir para su ubicación. Eventualmente, puede añadirse el soporte preferido de la información (papel, digital, etc), pero esto no constituye en ningún caso una obligación para el organismo a entregar la información en dicho soporte.

Como se observa, no existe ningún otro requerimiento legal para poder formular una solicitud de acceso a información pública. El solicitante no debe explicitar los motivos ni razones por las cual realiza la solicitud; ni contar con ningún tipo de patrocinio o representación legal. Este aspecto no menor, permite a los particulares controlar el actuar de los sujetos obligados en forma independiente y autónoma; y democratiza las posibilidades reales de acceso.

La ley prevé un plazo de veinte días hábiles (art. 15) para que el sujeto obligado a quién se requirió la información, responda a la solicitud. Asimismo, se prevé la posibilidad de que el SO prorrogue el plazo por otros veinte días hábiles por motivos fundados y en forma escrita. Las respuestas pueden variar entre (a) acceder a la solicitud y proporcionar la información solicitada; (b) denegar la solicitud, invocando alguna de las causales de excepción previstas en la norma (u otros argumentos que serán oportunamente considerados, como por ej, no ser un sujeto obligado, eximido del deber de otorgar información) o c) acceder parcialmente, y denegar parcialmente en función de eventuales clasificaciones que limitan el deber de entregar la información.

La ley consagra el denominado silencio positivo del SO. Esto significa que en caso de que vencido el plazo sin resolución expresa notificada al interesado y sin que mediara prórroga, el solicitante podrá acceder a la información (art. 18). Se trata de una excepción al régimen general según el cual la falta de respuesta expresa en los plazos correspondientes significa una denegatoria al peticionante.

3.4 . Excepciones al acceso:

Las excepciones a la información pública están previstas en el art. 8 de la ley. Tal como señala el artículo las excepciones son de interpretación estricta y solamente comprenden aquellas definidas como secretas por otras leyes, o aquella información debidamente clasificada como reservada o confidencial.

Asimismo, tal como expresa la Corte Interamericana de Derechos Humanos, “Para que cualquier limitación al acceso a información sea compatible con la Convención Americana, se debe superar una prueba de proporcionalidad en tres pasos: i) estar relacionada con uno de los objetivos legítimos que la justifican; ii) debe demostrarse que la divulgación de la información efectivamente amenaza con causar un perjuicio sustancial a ese objetivo legítimo; y iii) debe demostrarse que el perjuicio al objetivo es mayor que el interés público en contar con la información”¹⁸.

3.4.1 . Información reservada

El art. 9 entonces, determina en forma taxativa las causales por las cuales el SO puede declarar la reserva de la información. La clasificación debe hacerse al momento de su producción, obtención o modificación, mediante resolución debidamente fundada, “en la que se demuestre la existencia de elementos objetivos que permitan determinar que la divulgación de la misma genera un riesgo claro, probable y específico de daño al interés público protegido”. Por ello, las clasificaciones genéricas de información se vuelven inadmisibles y contrarias a derecho.

¹⁸ Resolución n° 1/2021CIDH. Disponible en: <https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/Resolucion-1-21-es.pdf>

Es dable citar en este punto, la resolución no. 11/018¹⁹, en el cual se entiende que “la clasificación de información como reservada se debe realizar por el sujeto obligado en forma particular, identificando en cada caso la información a reservar, ponderando el plazo por el cual se reserva, explicitando la causa legal en la que se ampara y demostrando la prueba de daño respectiva (así: Dictamen N° 02/2011 de 12 de mayo de 2011, Dictamen N° 17/2013 de fecha 20 de diciembre de 2013, Dictamen N° 1/017 de 27 de enero de 2017)”. En el caso citado, se observó al organismo relacionado, en la medida que “la citada Resolución N° 1/012 no se ajusta a la normativa vigente en materia de clasificación de información, pues se trata de una clasificación amplia, genérica y a futuro de una cantidad enorme de información que se cita en forma difusa en un anexo de 27 puntos que hace parte de la misma” de acuerdo a criterios consagrados en cuanto la calificación a realizar que debe recaer sobre información concreta y existente.

En Dictamen 2/2022²⁰, la UAIP estableció “1) No es un acto discrecional, sino que es una excepción a la información pública, de interpretación estricta. 2) Se puede hacer exclusivamente si la información considerada entra en alguna de las hipótesis taxativas previstas por el artículo 9° de la Ley, a través de elementos objetivos y verificables que permitan evaluar el eventual daño al interés público protegido, que causaría su difusión. En todas las hipótesis debe de tratarse de asuntos cuya hipotética apertura al conocimiento público dañe o ponga en riesgo alguno de los derechos o actividades previstos en la norma. Este juicio de valor (prueba de daño), lo debe realizar el jerarca, para de esa forma motivar y fundamentar legalmente el acto de clasificación. Los casos particulares que se presenten deben entrar en alguna de las situaciones previstas por la norma legal. De lo contrario no procede la reserva (...) Asimismo, esta Unidad en resolución N° 20 de fecha 22 de octubre de 2009, ha establecido: “no es conforme a la Ley, reservar información que aún no se generó”. Por tanto la realización de una reserva genérica y a futuro, va contra los principios plasmados en la Ley, que velan por el cumplimiento del Derecho de Acceso a la Información Pública”.

La ley fijó un período máximo de reserva de quince años desde la fecha de clasificación, prorrogables si median razones para mantener la clasificación (la prórroga deberá ser informada a la UAIP). Esta información puede también desclasificarse - dentro del plazo de quince años, a vía de interpretación - si las causas que dieron lugar a su clasificación, hubiesen desaparecido.

¹⁹ Disponible en: <https://www.gub.uy/unidad-acceso-informacion-publica/institucional/normativa/resolucion-n-11018-sobre-informacion-reservada>

²⁰ Disponible en: <https://www.gub.uy/unidad-acceso-informacion-publica/institucional/normativa/dictamen-n-2011-sobre-clasificacion-particular-generica>

3.4.2 . Información confidencial

Por su parte, el art. 10 de la LAIP, consagra como “información confidencial” la “entregada en tal carácter” a los SO y 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; y c) Esté amparada por una cláusula contractual de confidencialidad”. También lo serán “los datos personales que requieran previo consentimiento informado” (art. 10).

En definitiva, y a grandes rasgos, se trata de información sensible desde el punto de vista comercial o patrimonial y vinculada a un privado. Por ello, la confidencialidad no es una causal de limitación para información producida por el Estado sino para la información de privados entregada en tal calidad al estado.

Cobra especial relevancia, la obligación de presentar un “resumen no confidencial” consagrada por el artículo 30 del Dec. 232/010. La provisión de este resumen es de carácter preceptivo, previendo que en caso de no poder realizarlo, deberán estar explicitados los motivos. De este modo, es posible decir que ante la existencia de información confidencial, se deberá contar en la inmensa mayoría de los casos, con un “resumen no confidencial” sobre la naturaleza de tal información; lo que en definitiva es una garantía para evitar que el mecanismo sea utilizado en forma indebida.

En relación a las ofertas en procedimientos de contratación pública el art. 65 del TOCAF dispone que: “En el contenido de las ofertas se considerarán informaciones confidenciales, siempre que sean entregadas en ese carácter (artículo 10 de la Ley N° 18.381, de 17 de octubre de 2008), la información de clientes, la que puede ser objeto de propiedad intelectual y aquellas de naturaleza similar de acuerdo con lo que establezcan los pliegos únicos o, en su caso, el pliego particular. No se consideran confidenciales los precios y las descripciones de bienes y servicios ofertados y las condiciones generales de la oferta.”

Como se observa, mediante esta disposición se crea un límite a la confidencialidad de la información amparada por la norma. A su respecto, la UAIP en dictamen 07/2017²¹, consideró que “en virtud de este derecho del oferente -que hace a la esencia misma de la competición y es una garantía básica frente a posibles actuaciones arbitrarias- es que el artículo 65 del TOCAF precisa que no pueden ser confidenciales “los precios y las descripciones de bienes y servicios ofertados y las condiciones generales de la oferta”, por tratarse de los aspectos sustanciales que son objeto de evaluación comparativa; VIII) que por lo antedicho, tales aspectos esenciales de la comparación de las ofertas deben ser interpretados de manera extensiva, teniendo en cuenta el

²¹ Disponible en: <https://www.gub.uy/unidad-acceso-informacion-publica/institucional/normativa/dictamen-n-7017-sobre-acceso-informacion-procedimientos-licitatorios>

objeto, las características y las bases de cada procedimiento licitatorio” y continúa considerando - en prieta síntesis - que en atención a la licitación objeto de la consulta, no pueden considerarse confidenciales “los antecedentes de las empresas oferentes, el enfoque metodológico del trabajo propuesto ni el Currículum Vitae de los profesionales integrantes del equipo de trabajo propuesto”.

La ley no establece plazo de clasificación confidencial, pero encontramos una referencia en el decreto reglamentario, en su art. 32, por el cual se establece que este tipo de clasificación no está sujeta a plazo, y por tanto, tendrá carácter indefinido.

3.4.2 . Información secreta

Tal como se verá más adelante, la ley 18.381 solo refiere a la información secreta en dos oportunidades. La primera es el artículo 2 donde dice que los secretos son establecidos por ley; y la segunda es en el artículo 8, en el que dice que las excepciones a la información “comprenderán aquellas definidas como secretas por la ley”. En definitiva, se trata de información definida como tal en virtud de una ley.

4. Modificaciones legales: ¿una tendencia regresiva?

En el presente capítulo estudiamos las modificaciones introducidas al derecho de acceso a la información pública aprobadas por la ley N° 19.696, de Aprobación y Regulación del Sistema Nacional de Inteligencia del Estado, del 29 de Octubre de 2018; la 19.889, ley de Urgente Consideración, de 9 de julio de 2020; y la ley N° 19.996 Rendición de Cuentas y Balance de Ejecución Presupuestal, Ejercicio 2020, de 3 de noviembre de 2021.

Las leyes mencionadas contienen reformas que son regresivas en materia de acceso a la información pública dado que, restringen la posibilidad de solicitar información; restringen el elenco de información pública y generan áreas enteras de reserva en un sistema cuya regla es la transparencia. Los proyectos originales implicaban retrocesos aún mayores. En el caso de la LUC y la Rendición de Cuentas, múltiples organizaciones de la sociedad civil especializadas en la materia jugaron un papel preponderante para evitar la aprobación de los proyectos con la redacción original.

4.1 . La Ley N° 19.696, de Aprobación y Regulación del Sistema Nacional de Inteligencia del Estado

En el 2018 se aprobó la ley de Regulación del Sistema Nacional de Inteligencia del Estado (SNIE) con el objeto de establecer y regular la actividad de inteligencia que desarrollan los distintos órganos del sistema. La ley introdujo modificaciones relevantes al régimen general instituido por la Ley 18.381 consagrando un régimen excepcional para los órganos comprendidos dentro del sistema de inteligencia.

En efecto, de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 7 nral. 4° los órganos de inteligencia tienen especialmente prohibido “Revelar o divulgar cualquier tipo de información adquirida en ejercicio de sus funciones, fuera de lo dispuesto en esta ley, salvo que mediare disposición judicial”. Esta prohibición contrasta fuertemente con lo dispuesto por el artículo 4 de la Ley 18.381 según el “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”.

Parecería tratarse de una prohibición demasiado general al incluir “cualquier tipo de información adquirida en ejercicio de sus funciones” que habilitaría una interpretación demasiado abierta sobre el tipo de información incluida en la misma.

Un aspecto favorable es lo establecido por el artículo 19 en cuanto a la inclusión de todo el personal de la Secretaría de Inteligencia Estratégica de Estado (SIEE) en la obligación de formular declaración jurada de bienes e

ingresos a cualquier título, establecida en el artículo 11 de la Ley 17.060 de 23 de diciembre de 1998.

Controles

La ley dedica un capítulo entero a los controles del Poder Legislativo. Así, de acuerdo al art. 25 se crea en la órbita de la Asamblea General una Comisión Parlamentaria Bicameral con el cometido de controlar y supervisar la actuación del SNIE. El artículo dispone que participarán en la misma legisladores de todos los partidos políticos con representación parlamentaria.

Dicha comisión fue creada el 13 de mayo de 2020, siendo presidida actualmente en forma ad hoc por la Senadora Bianchi. La misma funciona en forma mensual y de acuerdo a la información disponible a la fecha de este informe, se ha reunido en tres ocasiones.

Asimismo, el art. 26 obliga al Poder Ejecutivo a “facilitar información detallada sobre la actividad general de los Servicios de Inteligencia y sobre los hechos de especial relevancia” incluyendo acceso a los archivos y expedientes, pudiendo negarse únicamente por “motivos imperativos de protección a las fuentes o de protección de la identidad de terceros, o en el caso en que se vea afectado el núcleo de la actuación esencial por el ejercicio de su responsabilidad ejecutiva” todo lo cual deberá fundarse ante la Comisión. De esta forma se consagra un mecanismo de control legislativo sobre el SNIE.

Concomitantemente, el artículo 27 establece que: “Los legisladores que, en cualquier circunstancia, tomen conocimiento de información clasificada de acuerdo con lo establecido en la Ley N° 18.381, de 17 de octubre de 2008, están obligados a cumplir las normas de seguridad que se establezcan para resguardar su divulgación, incluso luego de haber cesado en sus funciones legislativas, siempre y cuando lo actuado por la Secretaría y por el Sistema Nacional de Inteligencia de Estado se ajuste a lo dispuesto por el artículo 6° de la presente ley.

Durante el período de actuación como legislador, las violaciones a dicha disposición serán consideradas en el marco de lo dispuesto por el artículo 115 de la Constitución de la República como conductas que lo hacen indigno de la representación que inviste”.

La redacción del artículo nos resulta problemática por varios motivos. En primer lugar, se establece un órgano de control legislativo, con una vía directa para solicitar información (arts. 25 y 26). Por lo que no se explica la referencia del art. 27 a la información clasificada en los términos de la ley 18.381.

En segundo lugar, parecería aceptar pacíficamente que los legisladores integrantes de la Comisión podrían co-

nocer información clasificada en los términos de la Ley 18.381. Esto resulta problemático en virtud de que la ley 18.381 únicamente habilita a la UAIP a tener acceso a la información clasificada (arts. 9 y 21 lit. k) y establece la responsabilidad administrativa del funcionario que permitiera el acceso injustificado a información clasificada como reservada o confidencial.

En tercer lugar, porque impone una obligación de cumplimiento de las normas de seguridad para resguardar la información, sin especificar de qué normas se trata, ni quién las establece, ni bajo qué parámetros, ni qué consecuencia acarrea el incumplimiento.

Finalmente, parecería condicionar la obligación de los legisladores al recto cumplimiento por parte de los órganos del SNIE de lo dispuesto en el artículo 6 de la ley, lo que en la práctica, estimamos podría funcionar como un salvoconducto para un legislador que conociera de algún acto que no se ajuste a lo dispuesto en el artículo 6 en cuyo caso podría denunciarlo exceptuando de la obligación impuesta por éste artículo.

En definitiva, nos parece un sistema confuso dado que por un lado establece órganos de control específicos para la actividad de inteligencia, así como un mecanismo específico para acceder a dicha información pero por otro lado se remite al sistema general de clasificación establecido en la ley 18.381.

Información reservada y restringida

El artículo 29 sufrió modificaciones por la LUC. En el presente apartado estudiaremos el mismo en su redacción original. En la próxima sección realizaremos el estudio correspondiente al agregado propuesto por la LUC. El mismo estableció:

Artículo 29. (Información reservada y restringida).- Se considerarán reservados y de circulación restringida, para todos los efectos legales, de acuerdo al artículo 9° de la Ley N° 18.381, de 17 de octubre de 2008, los antecedentes, las informaciones y los registros que obren en poder de los órganos que conforman el Sistema Nacional de Inteligencia de Estado y de su personal, cualquiera que sea su cargo.

Asimismo, tendrán dicho carácter aquellos otros antecedentes de los que el personal de tales órganos, por cualquier razón, tome conocimiento en el desempeño de sus funciones.

Este artículo -en consonancia con el 7 nral. 4- establece una reserva de carácter general para toda la información, los antecedentes y registros en poder de los órganos del SNIE y su personal, así como como para otros antecedentes que hubieran sido conocidos por el personal dependiente de dichos órganos en ejercicio de sus funciones. Es decir, tiene carácter general en cuanto a lo subjetivo (órganos y funcionarios) y objetivo (tipo de

objetivo (tipo de información).

Esta reserva, dispuesta por ley contrasta con la dinámica de clasificación dispuesta por el art. 9 de la ley 18.381 según la cual la información reservada debe ser clasificada como tal por el jerarca en resolución fundada. También contrasta con la idea de que la reserva no puede ser genérica ni a futuro. Por el contrario, parecería asemejarse al tratamiento que otras leyes han dado a información clasificada como secreta, categoría que usualmente es determinada por ley y si con carácter general y a futuro²².

Por otro lado, agrega la etiqueta de “circulación restringida” que no estaba prevista en la Ley 18.381. Ello plantea interrogantes básicas como por ejemplo si puede existir información reservada de circulación no restringida o si puede existir información de circulación restringida que no fuera reservada o confidencial. Es decir, no se entiende si las categorías “reservada” e “información restringida” se yuxtaponen o no.

El artículo 30 establece, bajo el nomen iuris, Información clasificada eximida que: “Los estudios e informes que elaboren los órganos de inteligencia sólo podrán eximirse de la clasificación que se le haya asignado con la autorización del jerarca, de acuerdo al artículo 9° de la Ley N° 18.381, de 17 de octubre de 2008”

El mismo podría suponer un problema desde el punto de vista lógico dado que, si bien en el sistema general de la Ley 18.381, la clasificación de la información la realiza el sujeto obligado, en el esquema de la Ley del SNIE la clasificación se dispuso por ley. En ese sentido, este artículo parecería intentar salvar dicha inconsistencia lógica brindando una autorización a los jefes para “desclasificar” información que de regla y por ley es clasificada.

Entendemos se trata de un defecto técnico, que ofrece algunas dudas, como por ejemplo si una vez que se desclasifica, ese mismo jerarca podría volver a clasificar esa información o si la misma permanece definitivamente en estado desclasificada.

Por otra parte, el artículo 32 exime a los órganos del SNIE de la obligación de presentar los informes dispuestos en el artículo 7° de la Ley N° 18.381, de 17 de octubre de 2008. Por un lado, parecería razonable en virtud de que dichos órganos están exceptuados de la obligación de informar conforme lo disponen los artículos analizados precedentemente.

Sin embargo, a nuestro juicio, persisten algunas situaciones sobre las que se podría informar, como por ejemplo, si existen estudios e informes eximidos de la clasificación de acuerdo a lo dispuesto por el art. 30 de la Ley

²² Así por ejemplo, el secreto bancario, o el secreto de la historia clínica han sido dispuestos por diversas leyes incluso en forma previa a la aprobación de la ley 18.381. De hecho, como dijimos ésta última, reconoce la existencia de información secreta dada por otras leyes.

19.696; o sobre la información entregada a la Comisión Bicameral.

Otra inconsistencia con la ley 18.381 es el plazo máximo de clasificación, el cual la norma en análisis se eleva de quince a veinticinco años, modificable mediante “resolución expresa del Presidente de la República actuando con el Consejo de Ministros, en mérito a la naturaleza de origen de la información, cuando permanezcan las causas que determinaron la clasificación original”.

Acceso a la información reservada del Sistema Nacional de Inteligencia de Estado

Otro artículo clave es el 36. El mismo, al igual que el 29, sufrió modificaciones por la LUC. En el presente apartado estudiaremos el mismo en su redacción original. En la próxima sección realizaremos el estudio correspondiente al agregado propuesto por la LUC.

Así, el artículo 36 cuyo nomen iuris es Acceso a la información del Sistema Nacional de Inteligencia de Estado, estableció: “La información producida y sistematizada por los organismos que conforman el Sistema Nacional de Inteligencia de Estado posee carácter absolutamente reservado. Solo se podrá acceder a la misma, por orden judicial y siempre que sea solicitada por la defensa de un indagado, imputado o acusado.”

En primer lugar, parecería superabundante la referencia al carácter reservado realizada por distintos artículos de la Ley, por cuanto las múltiples referencias solamente causan mayor confusión.

En segundo lugar, tampoco es feliz el adjetivo **absolutamente** dado que la ley de acceso a la información pública no maneja categorías de reserva relativa o absoluta, ni mucho menos brinda un tratamiento diferencial para un caso y otro.

En tercer lugar, se aparta nuevamente de la Ley 18.381 en cuanto a que excluye a la UAIP como órgano de control. En efecto, de acuerdo a la citada Ley, la UAIP puede acceder a la información reservada para corroborar si dicha reserva fue realizada conforme a la Ley.

Finalmente, y lo que es más importante es que parecería que no podría solicitarse esta información por vía administrativa, y que aún para el caso de que se solicitare el acceso a la misma por vía judicial, se acota el elenco de hipótesis habilitadas en forma subjetiva y objetiva. Esto es, solo se permite a pedido de parte realizada por la defensa de un indagado, imputado o acusado. A modo de ejemplo, no podría solicitarlo el representante de una víctima en un proceso penal, ni cualquier parte en otros procesos no penales. Tampoco podría solicitarlo el Juez de Oficio. Todo lo cual limita drásticamente el control jurisdiccional elemental de una sociedad democrática.

4.2 . La Ley de Urgente Consideración

La LUC aprobó modificaciones significativas a dos de los artículos de la Ley del SNIE analizada previamente. En esta sección vamos a analizar las reformas aprobadas y su impacto para el sistema de acceso a la información pública.

4.2.1 . Art. 125 de la LUC modificó el art. 29 de la Ley 19.696

Redacción original	Redacción dada por el art. 125 de la Ley 19.889 LUC (vigente)
<p>Artículo 29 (Información reservada y restringida).- Se considerarán reservados y de circulación restringida, para todos los efectos legales, de acuerdo al artículo 9° de la Ley N° 18.381, de 17 de octubre de 2008, los antecedentes, las informaciones y los registros que obren en poder de los órganos que conforman el Sistema Nacional de Inteligencia de Estado y de su personal, cualquiera que sea su cargo.</p> <p>Asimismo, tendrán dicho carácter aquellos otros antecedentes de los que el personal de tales órganos, por cualquier razón, tome conocimiento en el desempeño de sus funciones.</p>	<p>Artículo 29 (Información reservada y restringida e información secreta).- Se considerarán reservados y de circulación restringida para todos los efectos legales, de acuerdo al artículo 9° de la Ley N° 18.381, de 17 de octubre de 2008, los antecedentes, las informaciones y los registros que obren en poder de los órganos que conforman el Sistema Nacional de Inteligencia de Estado y de su personal, cualquiera que sea su cargo.</p> <p>Asimismo, tendrán dicho carácter aquellos otros antecedentes de los que el personal de tales órganos, por cualquier razón, tome conocimiento en el desempeño de sus funciones.</p> <p><i>Se considerarán secretos los actos, documentos, registros, actividades y cualquier otro material o insumo de los órganos que integran el Sistema Nacional de Inteligencia de Estado, cuya difusión pueda provocar daño a los acuerdos internacionales de cooperación en materia de inteligencia, a la independencia del Estado respecto de otros Estados u organismos internacionales, y a las relaciones con estos. Dicha clasificación será realizada por el Director de la Secretaría de Inteligencia Estratégica de Estado, y sólo se podrá acceder a la misma mediante resolución fundada del Presidente de la República actuando en Consejo de Ministros.</i></p>

El artículo 125 de la LUC incluyó la categoría de información secreta en el artículo 29 de la Ley 19.696, modificando el **nomen iuris** del artículo y agregando el tercer párrafo señalado. En primer lugar, se establece que se podrán clasificar como secretos aquellos “actos, documentos, registros, actividades y cualquier otro material o insumo” perteneciente a los órganos que integran el SNIEE que en caso de ser difundidos puedan provocar un daño a: a) los acuerdos internacionales de cooperación en materia de inteligencia”; b) “la independencia del Estado respecto de otros Estados u organismos internacionales” y c) “a las relaciones con estos”.

En segundo lugar, establece que dicha clasificación deberá ser hecha por el Director de la SIEE. Este punto es llamativo, dado que se aparta de las nociones utilizadas por la ley 18.381. En efecto, como vimos, la ley 18.381

En efecto, como vimos, la ley 18.381 solo refiere a la información secreta en dos oportunidades. La primera es el artículo 2 donde dice que los secretos son establecidos por ley; y la segunda es en el artículo 8, en el que dice que las excepciones a la información “comprenderán aquellas definidas como secretas por la ley”. Contrariamente, al hablar de información reservada, la ley 18.381 siempre habla de clasificación por el sujeto obligado.

Por ello, parecería que la LUC confunde ambos conceptos apartándose del marco teórico de la ley 18.381, al establecer inversamente a aquella, que la información secreta la clasifica el Director de la SIEE.

En tercer lugar, nos quedan dudas sobre las posibilidades de control jurisdiccional sobre la regularidad de dicha clasificación ya que parecería pretender excluirse completamente el acceso por parte de los magistrados. En efecto, de la lectura conjunta de los artículos 125 y 126 de la LUC parecería que la información clasificada como secreta es más secreta o menos pública que la información considerada reservada por el artículo 29 de la ley 19.696 con la modificación introducida por el 125 de la LUC.

En cuarto lugar, parecería tratarse de una excepción innecesaria que podría haberse ingresado por el régimen general de la Ley 18.381, art. 9 literal B el cual habla de “información que otros estados u organismos internacionales entreguen con carácter de reservado al Estado uruguayo”.

4.2.2 . Art. 126 de la LUC modifica el art. 36 de la Ley 19.696

Redacción original	Redacción dada por el art. 126 de la Ley 19.889 LUC
<p><i>Artículo 36 (Acceso a la información del Sistema Nacional de Inteligencia de Estado).- La información producida y sistematizada por los organismos que conforman el Sistema Nacional de Inteligencia de Estado posee carácter absolutamente reservado. Solo se podrá acceder a la misma, por orden judicial y siempre que sea solicitada por la defensa de un indagado, imputado o acusado.</i></p> <p><i>La información producida y sistematizada por los organismos que conforman el Sistema Nacional de Inteligencia de Estado carece por sí sola de valor probatorio inculpatario, artículo 22 de la Constitución de la República.</i></p>	<p><i>Artículo 36 (Acceso a la información reservada del Sistema Nacional de Inteligencia de Estado).- La información producida y sistematizada por los organismos que conforman el Sistema Nacional de Inteligencia de Estado posee carácter absolutamente reservado. Se podrá acceder a dicha información exclusivamente por orden judicial y siempre que sea solicitada por la defensa de un indagado, imputado o acusado. Queda exceptuada de este régimen la información secreta, la que se regirá conforme lo establecido en el inciso tercero del artículo 29 de la presente ley.</i></p> <p><i>La información producida y sistematizada por los organismos que conforman el Sistema Nacional de Inteligencia de Estado carece por sí sola de valor probatorio inculpatario (artículo 22 de la Constitución de la República).</i></p>

Por otra parte, el artículo 126 de la LUC modificó el 36 de la Ley 19.696 exceptuando la información secreta del régimen de acceso a la información del SNIE establecido en el artículo 36 de la 19.696. Como ya analizamos el art. 36 presentaba un régimen sumamente acotado en cuanto a las hipótesis para acceder a la información producida y sistematizada por los organismos que conforman el SNIE, disponiendo que solo se puede acceder a la misma por orden judicial y siempre que fuera solicitada por la defensa de un indagado, imputado o acusado.

Ahora bien, en virtud de la modificación aprobada en la LUC la información secreta queda exceptuada de dicho régimen, y pasaría a regirse por lo dispuesto en el artículo 29 (modificado) de la Ley de inteligencia según el cual solo se puede acceder mediante resolución fundada del Presidente de la República actuando en Consejo de Ministros.

La redacción se presta a confusión. En efecto, parecería excluir cualquier posibilidad de acceso a la información, excluyéndola inclusive de las ya acotadas posibilidades de acceso reguladas por el artículo 36 de la ley 19.696. Así, no queda claro si se podría acceder por vía judicial o si lo que pretende la ley es que solo se acceda mediante resolución fundada del Presidente de la República actuando en Consejo de Ministros, lo que no parecería razonable ya que la estaría excluyendo completamente del control jurisdiccional.

4.2.3 . Implicancias desde el punto de vista de los Derechos Humanos

El art. 34 de la Ley 19.696 - en su redacción original y que se mantiene incambiada y vigente - establece una excepción al carácter reservado según la cual “No se podrá invocar en ningún caso el carácter reservado de la información cuando la misma refiera a la violación de los derechos humanos o sea relevante para prevenir o investigar violaciones a los mismos o incumpla con lo dispuesto en la Sección II de la Constitución de la República”.

Esta disposición se acompasa también con el art. 12 de la Ley 18.381, que en términos muy similares, establece “Los sujetos obligados por esta ley no podrán invocar ninguna de las reservas mencionadas en los artículos que anteceden cuando la información solicitada se refiera a violaciones de derechos humanos o sea relevante para investigar, prevenir o evitar violaciones de los mismos”.

En efecto, de acuerdo al dictamen 1/018 de la UAIP es evidente “la voluntad legislativa para garantizar el acceso irrestricto a la información cuando se trate de investigaciones de violaciones a los Derechos Humanos, o cuando sea relevante para investigar, prevenir o evitar las mismas”. En efecto, la información pública ha demostrado ser fundamental para esclarecer las violaciones de derechos humanos por lo que la excepción resulta acertada.

No obstante, queda la duda si dicha excepción comprende la información secreta en los términos del art. 29 de la Ley 19.696, con las modificaciones realizadas por la LUC. Debería incluirse un agregado aclarando este punto en una futura modificación. Por su parte, opera también el art. 6 de la Ley 19.822, por cuanto “La INDDHH, a través de los miembros designados para la tarea que se comete, tendrá acceso irrestricto a los archivos de los servicios de inteligencia y demás archivos de instituciones públicas o privadas que pudieren ser relevantes para la búsqueda de la verdad de lo sucedido con las víctimas de desapariciones forzadas”

En la postura más garantista, y en aplicación del principio *pro homine* que debe ilustrar la interpretación de las normas en materia de derechos fundamentales, sería posible afirmar que el art. 34 alcanza a toda la regulación del SNIE, y que la creación de nuevas categorías (como ser la secreta por el art. 29) no podría quedar eximida.

Resulta entonces claro, que la técnica legislativa en la LUC ha sido cuanto menos defectuosa o incompleta en este aspecto, constituyéndose como regresiva en la medida que desdibuja los mecanismos y garantías de las presuntas víctimas, en claro sentido contrario a las obligaciones estatales.

Finalmente, el artículo 120 de la LUC modificó el artículo 11 de la Ley 19.696 estableciendo que los órganos del SNIE no podrán oponer el secreto o la reserva cuando la Secretaría de Inteligencia Estratégica del Estado les requiera información.

En definitiva, entendemos que las modificaciones aprobadas por la LUC generan mayor opacidad en el ecosistema de transparencia del estado uruguayo en general y en particular en el SNIE.

4.3. Modificaciones introducidas por la Ley 19.996 (Rend. de cuentas 2020, aprobada 2021)

Finalmente, corresponde analizar la modificación aprobada por la Ley 19.996 de 3 de noviembre de 2021. La misma adicionó un inciso al art. 5 el que parecería relativizar el plazo para la actualización de la información que debe disponibilizarse en el sitio web de cada sujeto obligado.

El texto agregado establece que: “En el caso de informaciones que cuenten con una periodicidad determinada legal o reglamentariamente para su actualización, los organismos estatales o no estatales obligados por la presente ley no tendrán la obligación de producirla en forma anticipada, siempre que se encuentre publicada la información correspondiente al período vigente, y su fecha de actualización”.

Nuestra interpretación es que la información que debe cargarse periódicamente no debe ser producida anticipadamente si se encuentra publicada la del período vigente.

4.3.1 . La redacción original.

En el proyecto original enviado al parlamento, se establecía el siguiente párrafo como final del artículo 5 de la Ley 18.381: “La información detallada en el presente artículo sólo podrá ser objeto de la acción de acceso a la información pública establecida en los artículos 13 y siguientes de esta ley, en caso de incumplimiento de lo dispuesto por parte de los organismos estatales o no estatales obligados en este artículo. La información solicitada que se publica con una periodicidad de al menos una vez al año sólo podrá ser reclamada en caso del referido incumplimiento una vez pasado el plazo para que la misma sea dada a difusión”.

Tanto la RGA como la UAIP se pronunciaron en contra de la modificación proyectada en su redacción original. También, el representante regional para América del Sur de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Jan Jarab, y la directora de la Oficina Regional de Ciencias de la Unesco para América Latina y el Caribe, Lidia Brito, calificaron la propuesta como “regresiva”. Esta redacción fue finalmente quitada del proyecto.

5 . La visión del usuario

Para el presente capítulo, hemos entrevistado a usuarios frecuentes que utilizan los mecanismos de AIP, a efectos de contar con una perspectiva pragmática del funcionamiento y saber si se han reflejado las modificaciones en el uso diario.

El primer entrevistado expresó que utiliza los mecanismos de AIP desde el año 2018 en forma habitual, y que a fines del 2020 comenzó a sistematizarlo como forma de investigación en su labor periodística. Desde enero del 2021 a la fecha, ha tramitado dieciséis pedidos por el SAIP (ventanilla única), además de requerimientos a otros organismos que no se encuentran indexados en el SAIP; y solicitudes de acceso que no han tramitado por esta ventanilla. Entre ellos, identifica como principales organismos que ha requerido, Presidencia de la República, URSEC, SENACLAFT, MTOP, FGN, ASSE y el Parlamento, entre otras.

De estas que ejemplifica, señala que han obtenido respuesta en todas, con única excepción - la solicitud tramitada ante el Parlamento, que a la fecha de hoy se encuentra vencido el plazo administrativo de respuesta. El resto ha respondido, la mayoría aportando la información solicitada, destacando que en los casos de respuesta negativa, Presidencia de la República alegó la reserva de la información (ante el requerimiento de los contratos de las vacunas contra el COVID-19), y en el caso de la solicitud a la URSEC, en el que el organismo argumentó no estar obligado a producir información inexistente a la fecha en que se pidió (art. 14 Ley 18.381). Dentro de los organismos requeridos y que respondieron positivamente, la mayoría lo hicieron en plazo, con la excepción de un caso en el que se franqueó el acceso pero en forma tardía.

El segundo entrevistado mencionó que el AIP no es una herramienta útil para la cobertura diaria dado la lentitud de las respuestas. En cambio, lo ha utilizado para informes que no tienen plazos realizando dos pedidos promedio por mes. Dos veces por mes realiza pedidos de acceso, principalmente vinculado a políticas públicas y cuestiones sanitarias. Si bien no ha tenido experiencias en vía judicial, si ha recurrido varias veces a la UAIP para denunciar incumplimientos. Destaca que la UAIP nunca ha resuelto en contra de las denuncias formuladas sin perjuicio de reclamar que la misma tenga mayores competencias.

Ambos entrevistados consideran que el uso de la herramienta se ha extendido sin embargo entienden que subsisten múltiples oportunidades de mejora en el sistema. Reclaman tiempos más cortos, menos burocracia en la entrega de información, mayores competencias a la UAIP para que puedan interceder efectivamente en la entrega de la información, mayor control en el uso de las prórrogas y la obligatoriedad para los SO de utilizar el SAIP (sistema en línea), en lugar de que sea el papel la única opción, como sucede con algunos SO. También uno de los entrevistados solicitó anonimizar la solicitud, eliminar el requisito de identificación del solicitante al

momento de hacer uso del mecanismo.

Finalmente, en lo que hace a los sitios web y la transparencia activa los entrevistados señalaron algunas deficiencias, como por ejemplo la ausencia de ciertos *curriculums vitae* de jerarcas de primer nivel.

6. Desafíos y oportunidades

6.1. Análisis en general

En el presente capítulo, analizamos el proyecto de modificación de la LAIP²³ a consideración actualmente en la Cámara de Representantes. En lo sustantivo se trata de un proyecto que busca ampliar el alcance de la Ley 18.381, ampliando el conjunto de sujetos obligados incluyendo a los privados que manejen fondos públicos y reducir la discrecionalidad de las autoridades para clasificar la información.

Dichas modificaciones están en línea con el principio nro. 2 de los principios del comité interamericano (2008)²⁴ Según el cual el derecho a la información pública se extiende a todos los órganos públicos en todos los niveles de gobierno, incluyendo entre otros las organizaciones que operan con fondos públicos o que desarrollan funciones públicas, así como con las nuevas tendencias en materia de LAIP.

En términos generales, se trata de pequeños cambios con impacto significativo que se encuentran en consonancia con el modelo de OEA 2.0 (LAIP mejorada). Sin embargo existen algunos artículos que a nuestro juicio padecen defectos de técnica legislativa, los cuales se analizarán a continuación.

6.2. Análisis en particular

Mediante el artículo 1 se elevan a rango legal los principios establecidos en el Dec. 232/010, Cap. III y IV. El artículo no innova en cuanto al contenido, sin perjuicio de ser conveniente la reafirmación de dichos principios con rango. Así, se consagran los principios de libertad de información, de transparencia, de máxima publicidad, de divisibilidad, de ausencia de ritualismos, de no discriminación, de oportunidad, de responsabilidad, de gratuidad. También se consagran principios vinculados con los archivos; principio de disponibilidad, de eficiencia, de integridad y de conservación. Desde el punto de vista de la técnica legislativa el proyecto podría mejorar si los principios se recogieran en un artículo separado para preservar las unidades conceptuales.

Mediante el artículo 2 se agrega (lit b) a las instituciones privadas que reciban, administren y/o utilicen fondos públicos o bienes del Estado como sujetos obligados a brindar información. Como fuera mencionado, el artículo va en consonancia con la Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información (OEA, 2010)²⁵ que en su

²³ Proyecto de Ley CRR Carpeta 1612/2021, repartido 459.

²⁴ Disponible en: http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/acceso_informacion_Principios_CJI.pdf

²⁵ Disponible en: http://www.oas.org/es/sla/cji/docs/informes_culminados_recientemente_Acceso_informacion_publica_PRO-PUESTA.pdf

su artículo 3 establece: “se aplica asimismo a las organizaciones privadas que reciben fondos o beneficios públicos sustanciales (directa o indirectamente) o que desempeñan funciones y servicios públicos, pero solamente con respecto a los fondos o beneficios públicos recibidos o a las funciones y servicios públicos desempeñados”.

Se trata de un cambio positivo porque cada vez más existen más servicios públicos en manos de privados, proyectos con participación público privada, sociedades anónimas con participación del estado, entre otros. Este cambio permitiría dar cumplimiento al conocido lema según el cual hay que seguir la ruta del dinero. Desde el punto de vista técnico se podría mejorar aún más, afinando la redacción. A modo de ejemplo, entendemos que sería conveniente precisar qué información estaría incluida y cuál excluida, si existen mínimos económicos, en qué casos se podría negar el privado, entre otras.

Se trata de un cambio trascendente toda vez que cada vez es más fluida la frontera entre lo público y lo privado. En efecto, la teoría liberal clásica se preocupó por establecer controles al sector público²⁶, sin embargo hace al menos tres décadas la literatura especializada habla de privatización de lo público y publicización de lo privado²⁷, de los gobiernos refugiándose del control mediante el uso de empresas privadas²⁸ evitando los controles del público, de la huida del derecho administrativo²⁹. Asimismo, son múltiples las vinculaciones de éste fenómeno con la aparición de un déficit de rendición de cuentas o déficit de transparencia. Si bien se pueden incluir obligaciones de transparencia en los contratos con privados no es lo mismo pues el público debe seguir pidiendo a través del estado.

Por su parte, el artículo 3 establece que se requerirá informe favorable de la UAIP antes de clasificar la información (declararla reservada). Pero además establece que la UAIP deberá contar con el asesoramiento del Consejo Consultivo (conformado por 5 miembros, regulado en el art. 20 Ley 18.381 y arts. 52 - 54 Dec. 232/010).

²⁶ Así, entre los autores clásicos que manifestaron esa preocupación destacamos, entre otros, a Madison, J. (1822, August 4). Epilogue: Securing the Republic. James Madison to W.T. Barry. Retrieved July 23, 2017, from Founders Constitution: <http://press-pubs.uchicago.edu/founders/documents/v1ch18s35.html>; También Bentham, citado por Cutler, F. (1999, Autumn). Jeremy Bentham and the Public Opinion Tribunal. *The Public Opinion Quarterly*, 63(3), 321-346.

²⁷ Sellers, M. (2003). Privatization morphs into ‘Publicization’: Businesses look a lot like government. *Public Administration*, 81(3), 607-620.

²⁸ Feiser, C. (1999). Privatization and the Freedom of Information Act: An analysis of Public Access to Privatge Entientes Under Federal Law. *Federal Communications Law Journal*, 52(1).

²⁹ Rodríguez Arana, Jaime. “La vuelta al derecho administrativo (a vueltas con lo privado y lo público). *Revista de la Universidad de Montevideo*, nº7, p. 85 (2005), disponible en: <http://revistaderecho.um.edu.uy/wp-content/uploads/2012/12/Rodriguez-Arana-La-vuelta-al-Derecho-Administrativo-A-vueltas-con-lo-privado-y-lo-publico.pdf>; José Manuel SALA ARQUER - “Huida al Derecho privado y huida del Derecho”, en *Rev. Revista Española de Derecho Administrativo (Civitas, Madrid, 1992)*, No 75, pág. 399; Del Saz Cordero, S. (1994). La huida del derecho administrativo: últimas manifestaciones, aplausos y críticas, en: *Revista de Administración Pública*, Núm. 133; Clavero Arévalo, M. Personalidad jurídica, derecho general y derecho singular en las Administraciones Autónomas, en: *Documentación Administrativa*.

Coincidimos en éste punto con el Director de la UAIP en cuanto a la inconveniencia de aplicar el proyectado artículo que complejiza este procedimiento de clasificación.

El artículo 5 modifica el 14 de la LAIP estableciendo que el sujeto obligado deberá demostrar al solicitante que agotó todos los mecanismos pertinentes antes de declarar inexistente la información. El artículo 6 reduce el plazo de prórroga a 10 días, lo cual parece razonable, más allá de que en la práctica muchas veces es muy difícil conseguir la información incluso con la prórroga de 20 días hábiles.

Finalmente, el artículo 7 le brinda mayores potestades a la UAIP: permite ordenar al sujeto obligado la desclasificación de la información que hubiere sido clasificada sin ajustarse a los criterios y procedimientos de clasificación establecidos en la presente ley. Esto nos parece un cambio positivo ya que dota de verdaderos poderes a la UAIP y simplifica el proceso para el usuario.

7. Conclusiones

Las leyes de acceso a la información pública se han multiplicado en forma vertiginosa a nivel global. Las mismas tienen un rol protagónico para resolver el déficit de rendición de cuentas en las democracias modernas. Diversas organizaciones internacionales fomentan su adopción y actualización permanente entre sus estados miembro. En efecto, la meta 16.10 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la ONU hace un llamado a todos los estados para que adopten leyes o políticas que garanticen el derecho a la información. Para el 2018, más del 90% de la población mundial vive en un estado que cuenta con una ley o política de Acceso a la Información Pública.

Uruguay no es la excepción. Desde el 2008 cuenta con una ley de acceso a la información pública que tiene por objetivo promover la transparencia del estado y garantizar el acceso a la información pública de las personas sin discriminación de ningún tipo. Como se vio, la ley consagra un sistema dual de transparencia activa (difundida a través de los sitios web de los sujetos obligados) y transparencia pasiva, objeto de solicitudes de acceso a información. Asimismo, reconoce el derecho de toda persona a reclamar la información judicialmente.

Durante los últimos cinco años la ley N° 19.696, de Aprobación y Regulación del Sistema Nacional de Inteligencia del Estado, del 29 de Octubre de 2018; la ley 19.889, de Urgente Consideración, de 9 de julio de 2020; y la ley N° 19.996 Rendición de Cuentas y Balance de Ejecución Presupuestal, Ejercicio 2020, de 3 de noviembre de 2021 introdujeron modificaciones al DAIP.

Concluimos que se trata de reformas regresivas en materia de acceso a la información pública dado que, restringen la posibilidad de solicitar información; restringen el elenco de información pública y generan áreas enteras de reserva de información en un sistema cuya regla es la transparencia. Tal como fuera indicado, la redacción original fue mejorada gracias al rol de diversas y múltiples organizaciones de la sociedad civil.

En la práctica, año a año se registran más solicitudes de información pública, sin embargo subsisten múltiples oportunidades de mejora del sistema. Los tiempos de respuesta resultan excesivamente largos, las competencias de la UAIP insuficientes, el uso del sistema de acceso en línea debe generalizarse a todos los sujetos obligados y los sitios web de los organismos deben seguir mejorando y actualizándose con frecuencia.

En consonancia con dichos reclamos, el proyecto de ley estudiado tiene reformas que permiten avanzar estos aspectos (plazos y competencias de la UAIP). Finalmente, también incluye a las instituciones privadas que reciban, administren y/o utilicen fondos públicos o bienes del Estado como sujetos obligados a brindar información, lo cual sin dudas es un punto relevante y ambicioso sobre el que vale la pena avanzar.