

Ley 18.381

Derecho de Acceso a la Información Pública

Uruguay



Guía para Periodistas



Ley 18.381

Derecho de Acceso a la Información Pública

Uruguay

Guía para Periodistas



1ª Edición. Montevideo: Centro de Archivos y Acceso a la Información Pública.

©Banco Mundial

©Centro de Archivos y Acceso a la Información Pública.

Los contenidos de esta guía pueden ser reproducidos siempre que se respete el derecho de cita.

Impreso en Uruguay

Depósito Legal: 349.278/2009

Diseño e impresión Letraeñe

Guayabo 1911-B

11200 Montevideo, Uruguay

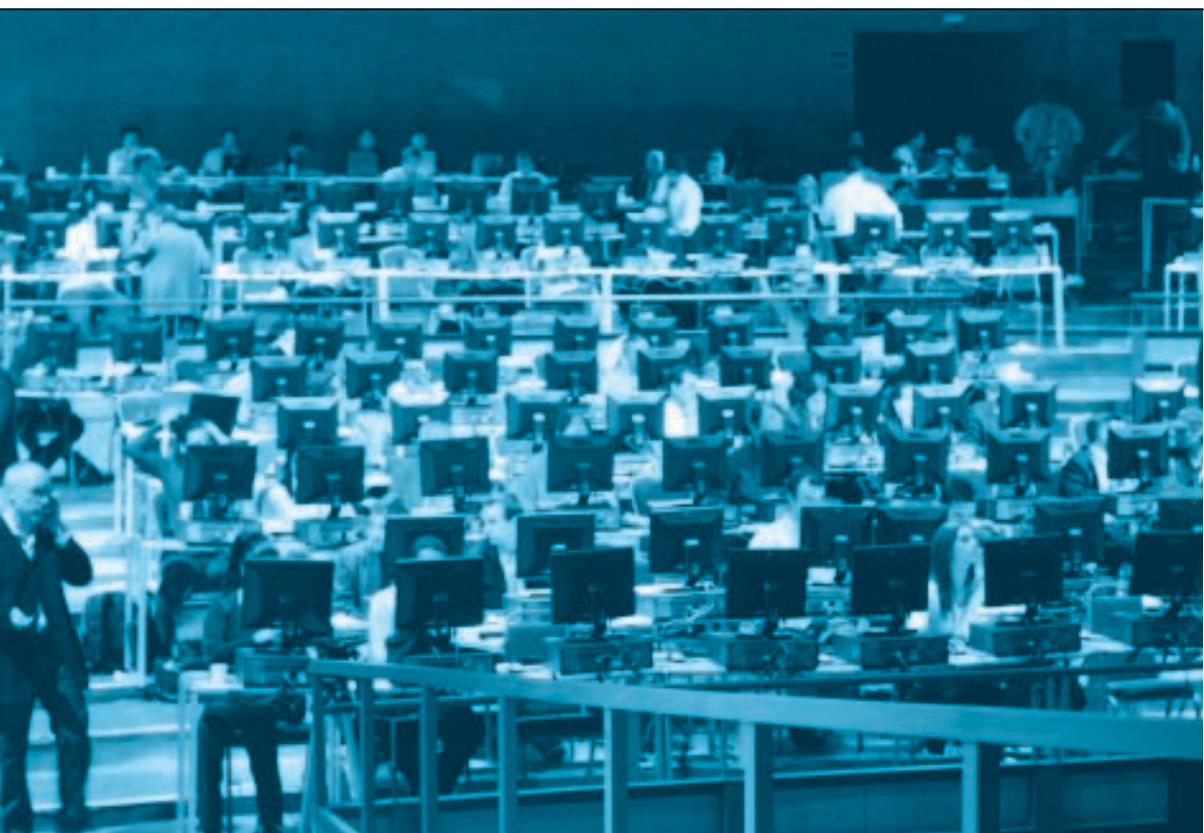
+ 598 2 4024605

letraenie@adinet.com.uy

Ley 18.381

Derecho de Acceso a la Información Pública

Uruguay



Guía para Periodistas

Este proyecto fue desarrollado por la oficina del Banco Mundial en Uruguay y el Centro de Archivos y Acceso a la Información Pública (CAInfo).



Coordinación de esta Guía: Edison Lanza.

Edición: Silvana Fumega

Co-autores: Silvana Fumega, Fabrizio Scrollini y Edison Lanza

Fotos de tapa e interior: Carlos Pazos

Agradecemos los valiosos aportes realizados por Valeria Bolla y Yanina Budkin

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

Presidente: Edison Lanza

Secretaria: Beatriz Muiño

Comisión Directiva: Lourdes Ramos, Martín Prats, Roberto Gossi, Víctor Barranco

Colonia 981 Of. 205

11100 Montevideo, Uruguay

+598 2 908. 7980

cainfo@gmail.com

www.cainfouy.org

Banco Mundial en Uruguay

Buenos Aires 570, piso 3

11000 Montevideo, Uruguay

+598 2 916 94 00

sipuruguay@worldbank.org

www.bancomundial.org/uy

Índice

Introducción.	6
Capítulo 1. Acceso a la Información Pública.	7
1.1. Introducción al tema	7
1.2 Estándares internacionales	9
Capítulo 2. Ley de Derecho de Acceso a la Información Pública. Antecedentes y el rol del periodismo uruguayo.	11
2.1. Antecedentes	11
2.2. Marco institucional	14
3.2.1. Límites al acceso a la información en el contexto de la ley uruguaya .	16
Capítulo 3. El Periodismo y el Derecho de Acceso a la Información.	18
Capítulo 4. Preguntas frecuentes sobre el uso de la ley de Acceso a la Información (Ley 18381).	21
Anexo I	24
Anexo II	25
Anexo III	26
Anexo IV	27
Referencias	36

Introducción

El 17 de Octubre de 2008 el Parlamento uruguayo aprobó la ley de Acceso a la Información que regula el derecho de las personas a acceder a información en manos del Estado.

En este contexto, esta “Guía para Periodistas” tiene como objetivo acercar a los periodistas a una herramienta clave para su labor: la ley de acceso a la información pública.

En el primer capítulo se incluyen nociones básicas acerca del derecho de acceso a la información pública.

Posteriormente, se reseñan los antecedentes que condujeron a la aprobación de la mencionada ley por el Parlamento uruguayo, junto con el rol que jugaron los periodistas en ese proceso. Asimismo, se describen, brevemente, las principales características de la ley.

Asimismo se incluyen algunas consideraciones acerca de la importancia del uso de esta herramienta, por parte de los periodistas, para cumplir con su rol de contralor del poder, y para informar a la ciudadanía para la toma de decisiones.

Por último, se intenta dar respuesta a las preguntas básicas acerca del procedimiento para acceder a la información en manos del Estado, con el objetivo de fomentar el uso de la ley por parte de los periodistas.



Capítulo 1

Acceso a la Información Pública

1.1- Introducción al tema

El acceso a la información pública es considerado un derecho humano fundamental que establece que toda persona puede acceder a la información en posesión de órganos públicos, sujeto sólo a un régimen limitado de excepciones, acordes con una sociedad democrática, y proporcionales al interés que los justifica.¹ Este derecho encuentra sustento en el principio de publicidad de los actos de gobierno, el cual nutre el sistema democrático y el sistema republicano de gobierno. Asimismo, es una precondition para otro de los elementos fundamentales de un gobierno republicano: la responsabilidad que los funcionarios públicos tienen frente a la ciudadanía.

La idea que se encuentra detrás de este derecho es que los gobiernos poseen información de la cual no son dueños únicos, sino que ellos actúan sólo como guardianes de un bien público. De esa manera, las leyes que regulan el derecho de acceso a la información pública ponen de manifiesto una premisa fundamental de todo sistema democrático: los gobiernos son servidores del pueblo, no sus amos².

Es decir, la información que los gobiernos producen y poseen pertenece a los ciudadanos, y son ellos mismos lo que deben utilizar esa información para controlar y evaluar las decisiones que los funcionarios adoptan. Si las personas cuentan con información, se encontrarán en mejores condiciones para juzgar y exigir razones acerca de las decisiones adoptadas, y el respeto por sus derechos, por parte del gobierno³.

-
1. Comité Jurídico Interamericano (2008) "*Principios sobre el Derecho de Acceso a la Información*". CJI/RES.147 (LXXIII-O/08). Río de Janeiro, Brasil
 2. Mendel, Toby (2003) "*Freedom of Information. A Comparative Legal Survey*". UNESCO
 3. Asociación por los Derechos Civiles (2006) "*Nuestro Derecho a Saber- Guía para usar la Ley de Acceso a la Información Pública de la Ciudad de Buenos Aires*". Argentina.

“Si las personas no saben lo que está pasando en su sociedad, si las acciones de aquellos que los gobiernan son escondidas, entonces los ciudadanos no pueden tomar una parte significativa en los asuntos de la sociedad. Pero la información no sólo es necesaria para la gente, es una parte esencial de un buen gobierno. Un mal gobierno necesita los secretos para sobrevivir. (...) Como lo observa el economista Amartya Sen, ganador de un Premio Nobel, nunca ha existido una hambruna substancial en un país con una forma democrática de gobierno y una prensa relativamente libre. La información permite a las personas criticar las acciones de un gobierno y es la base para el propio debate informado de esas acciones.”⁴

Asimismo, al tener acceso a información producida por el gobierno (sobre planes sociales, prestaciones de servicios públicos, etc.), los ciudadanos pueden conocer más acerca de su accionar y, de esa manera, interiorizarse sobre las políticas públicas que pueden llegar a repercutir en su cotidianidad, para luego tomar las decisiones adecuadas.

Al ser de gran utilidad que las personas puedan contar con herramientas que las acerquen a la información pública, el Estado deberá asegurar el respeto al derecho de acceso a la información, adoptando la legislación apropiada y poniendo en práctica los medios necesarios para su implementación.

Las leyes de acceso a la información estipulan reglas y plazos que facilitan a las personas la obtención de información que se encuentra en posesión del Estado, y limitan posibles negativas o evasivas a la obligación de brindarla.

Por otra parte, este tipo de normas también incluyen disposiciones para obligar a los Estados a publicar información en forma proactiva; es decir, sin necesidad de que los ciudadanos la soliciten. De esta forma, se intenta generar una cultura de transparencia que podría permitir a la administración mejorar su eficiencia, ya que cuando se actúa en forma abierta y transparente, el propio Estado puede descubrir duplicaciones e ineficiencia en la prestación servicios, beneficios, etcétera.

Durante la última década, un gran número de países han adoptado leyes que regulan el acceso a la información pública, con el objetivo de brindar una herramienta a los ciudadanos para que hagan ejercicio de ese derecho.

Hoy en día, más de 80 países en todo el mundo, cuentan con algún tipo de regulación que establece mecanismos para que los individuos puedan acceder a la información⁵ en manos de los gobiernos⁶.

4. Article 19 (1999) *“The Public’s Right to Know: Principles on Freedom of Information Legislation”* Londres.

5. Algunos ejemplos del uso de información pública por parte de los ciudadanos, y organizaciones de la sociedad civil, que ha mejorado su calidad de vida, así como también algunos casos que han servido para dar el puntapié inicial para la introducción de reformas en el sector público en aras de una mayor eficacia se pueden encontrar en: http://www.cdh.uchile.cl/Libros/Transparencia_y_Probidad_PublicaEstudios_de_Caso.pdf

6. Vleugels, Roger (2008) *“Overview of all 86 FOIA Countries”*. Disponible en: www.statewatch.org/news/2008/sep/foi-overview-86-countries-sep-2008.pdf
Algunos de los países americanos que cuentan con leyes de acceso a la información son: Antigua/Barbuda, Aruba, Belize, Canadá, Chile, Colombia, República Dominicana, Ecuador, Estados Unidos de América, Honduras, Islas Caimán, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Perú, Trinidad y Tobago,

1.2- Estándares internacionales

Las leyes que regulan el acceso a la información pública difieren de país a país, en un intento de reflejar la idiosincrasia de cada uno de ellos. De todos modos, se pueden señalar algunos elementos básicos que deberían estar presentes en toda ley de acceso a la información pública.

En el año 2000⁷, el Relator de Naciones Unidas para la Libertad de Expresión y Opinión⁸ incluyó en su Reporte Anual a la Comisión de Derechos Humanos una serie de estándares- desarrollados por la organización *Artículo XIX*- en los cuales debería basarse toda ley que regule el acceso a la información pública⁹.

Siguiendo el reporte de *Artículo XIX*¹⁰, toda legislación que regule el derecho de acceder a la información en mano de los gobiernos, debería reflejar los siguientes principios:

Máxima publicidad

Este principio establece que la publicidad de la información es la regla, y el secreto es la excepción. Es decir que sólo en casos muy específicos y que deberán estar debidamente señalados en la misma legislación, los funcionarios pueden no brindar la información solicitada; pero ello debe ser excepcional.

Obligación de Publicar

Bajo esta premisa, los órganos públicos no sólo deberían responder a las solicitudes de información, sino también deberán publicar y difundir proactivamente todo documento que se considere de interés público.

Promoción del Gobierno Abierto

La promoción de una cultura de transparencia en la administración pública es esencial para poder alcanzar las metas que impone la legislación relativa al acceso a la información pública. Es por ello que los gobiernos deberán tomar las medidas necesarias para promover ese derecho.

-
7. En noviembre de 1999, una organización no gubernamental conocida como Article XIX, invito a los 3 representantes (Naciones Unidas, Organización de Estados Americanos y Organización para la Seguridad y Cooperación Europea) en libertad de expresión a participar de un seminario denominado: "Mecanismos Internacionales para la Promoción de la Libertad de Expresión" (International Mechanisms for Promoting Freedom of Expression). Al finalizar el encuentro, Abid Hussain (Relator Especial de las Naciones Unidas para la promoción y protección de los derechos de libertad de opinión y expresión),; Freimut Duve (Representante para la Libertad de Medios de la Organización para la Seguridad y Cooperación Europea), y Santiago A. Canton (Relator Especial para la Libertad de Expresión de la Organización de Estados Americanos) firmaron una declaración conjunta.
 8. Abid Hussain fue el Relator Especial de las Naciones Unidas para la promoción y protección de los derechos de libertad de opinión y expresión desde 1993 hasta Julio de 2002.
 9. El Relator de Naciones Unidas para la promoción y protección de los derechos de libertad de opinión y expresión, incluyo en el reporte (de acuerdo con la resolución de comisión 1999/36) los principios desarrollados por la organización Article 19. Disponible en: [http://www.unhchr.ch/Huridocda/Huridoca.nsf/o/16583a84ba1b3ae5802568bd004e80f7/\\$FILE/Goo10259.pdf](http://www.unhchr.ch/Huridocda/Huridoca.nsf/o/16583a84ba1b3ae5802568bd004e80f7/$FILE/Goo10259.pdf)
 10. Disponible en: http://www.article19.org/work/regions/latin-america/FOI/pdf/TheRightToKnow_ESP.pdf

Limitadas excepciones

Las excepciones a la entrega de información en poder de los organismos públicos deben ser definidas con claridad y precisión. Asimismo, en el caso de existir una negativa, la misma debería estar justificada por el daño potencial que podría producir la publicación de esa información. Ese daño deberá ser mayor al interés público de la divulgación.

Procesos para facilitar el acceso

La ley estipulará mecanismos para tramitar las solicitudes de información de manera rápida e imparcial. Asimismo, se deberán instaurar mecanismos de revisión independiente para atender los reclamos ante cualquier denegatoria a la entrega de información.

Costos

Las solicitudes de acceso a información en manos de los órganos públicos no deberán presentar un costo tal que pueda actuar como un elemento disuasorio.

Reuniones abiertas

La idea que subyacente a toda legislación de acceso a la información es que el público tiene derecho a conocer las actividades del gobierno. Es por ello que la legislación relativa a este derecho deberá estipular que todas las reuniones de órganos ejecutivos deben estar abiertas al público.

Precedentes

La ley que regule el derecho al acceso a la información, deberá estipular que toda legislación deberá interpretarse en forma compatible con sus disposiciones, modificando o derogando toda otra ley que se demuestre contraria al principio de máxima publicidad.

Protección para denunciantes

La legislación en material de acceso a la información, deberá proteger, de alguna manera, a las personas que revelan información sobre actuaciones indebidas.



Capítulo 2

Ley de Derecho de Acceso a la información Pública.

Antecedentes y el rol del periodismo uruguayo

Uruguay se ha incorporado a más de 80 países que poseen una ley que garantiza el derecho a acceder a la información pública por parte de sus ciudadanos. Esto ha sido fruto de un gran esfuerzo de la sociedad civil a través del Grupo de Acceso a la Información Pública¹¹, así como de parlamentarios uruguayos que vieron la necesidad de modificar las instituciones uruguayas en busca de mejores formas de gobernanza.

2.1 Antecedentes

En 1995 la Asociación de la Prensa Uruguaya (APU) dio a conocer una plataforma de reivindicaciones en materia de libertad de expresión (derogación del delito de desacato, reforma de la difamación, reforma de las leyes de radiodifusión, derechos de autor), y entre ellas se encontraba el reclamo por una ley de “Habeas Data” –como se la conocía entonces–.

El diputado Daniel Díaz Maynard¹² se hizo eco de ese reclamo y lo plasmó en un

-
11. Esa coalición estuvo conformada, además de la Asociación de la Prensa Uruguaya (APU), por AMARC (Asociación Mundial de Radios Comunitarias), Amnistía Internacional-Sección Uruguay, Archiveros sin Fronteras-Sección Uruguay, Archivo General de la Nación, Asociación Uruguaya de Archivólogos, Escuela Universitaria de Bibliotecología y Ciencias Afines, IELSUR, SERPAJ (Servicio Paz y Justicia), Uruguay Transparente y Acción Ciudadana por los Derechos Civiles.
 12. Daniel Díaz Maynard (Montevideo, 1934 - 2007). Fue un abogado y político uruguayo. Ocupó un escaño como diputado entre 1990 y 2005. Los primeros cinco años, lo hizo en representación de la Lista 99 perteneciente al partido Nuevo Espacio, los años restantes, por el Encuentro Progresista (primero por la Vertiente Artiguista, y luego por la Alianza Progresista).

proyecto de ley, que denominó, precisamente, “Habeas Data”¹³. Ese proyecto fue acompañado por su bancada, el Frente Amplio, y algunos legisladores de los partidos Nacional y Colorado, pero no contó con la mayoría necesaria para ser aprobado en esa legislatura (1995-2000).

De todos modos, ese rechazo estableció un precedente en la lucha por este derecho en Uruguay. De hecho, hasta la discusión del proyecto, que luego se transformaría en la actual ley de acceso a la información pública, se hablaría de “habeas data” para referirse al derecho de acceso a la información pública. Hoy esa denominación ha sido superada, y ha quedado reservada para la acción de rectificación o supresión de datos personales sensibles.

En paralelo al proceso legislativo iniciado para que se aprobara una ley que reconociera el derecho de acceso a la información, familiares de detenidos-desaparecidos, durante la última dictadura (1973-1985), y algunos periodistas iniciaron presentaciones ante la Justicia para reclamar que se garantizara este derecho. Un primer fallo fue pronunciado en el año 2000 por la Juez Letrada en lo Contencioso Administrativo, Dra. Estela Jubette, que hizo lugar a una acción de amparo fundada en la lesión al derecho a la información de María Almeida de Quinteros. La señora Quinteros había presentado un recurso de amparo para que el Estado investigara y le informara sobre el paradero de su hija Elena Quinteros, desaparecida durante la dictadura militar.

Esa sentencia reconoció al derecho a saber como *“único medio de garantía con eficacia para proteger los derechos constitucionalmente protegidos y alegados como violentados por parte del Poder Ejecutivo”*¹⁴.

Si bien ese primer fallo no reconoció explícitamente el derecho de acceso a la información, sí reconoció el derecho de los ciudadanos a exigirle al Estado que investigue, e informe sobre asuntos relacionados con las violaciones graves a los derechos humanos. En definitiva, el derecho a saber y el derecho a la verdad –al igual que el derecho de acceso a la información– fueron construidos a partir del derecho a investigar y recibir información, reconocidos por el artículo 19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y el artículo 13 de la Convención Americana de Derechos Humanos¹⁵

13. El “Habeas Data” surgió como una extensión del “Habeas Corpus”. Está última es una institución jurídica que garantiza el derecho a conocer si una persona se encuentra detenida por alguna agencia estatal y a que se expliquen las razones de la prisión indebida. El “Habeas Data” conforma una garantía para conocer la información personal y de interés público en poder del Estado. Con el tiempo, el instituto del “Habeas Data” quedó limitado a la búsqueda y rectificación de datos personales en poder del Estado, mientras que la información pública paso a ser garantizada por leyes de Acceso a la Información Pública.

14. Cfr. Sentencia N° 29 del 10/5/2000 en el caso QUINTEROS, Almeida c/Poder Ejecutivo – Ministerio de Defensa Nacional, Fa.216/99

15. **Artículo 19- Declaración Universal de los Derechos Humanos**

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

Artículo 13 - Convención Americana sobre Derechos Humanos Libertad de Pensamiento y de Expresión:

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

En el año 2001, Andrés Alsina fue el primer periodista que obtuvo información de interés público, a través de un recurso de amparo. Patrocinado por una organización que trabajaba por el respeto de los derechos humanos - el Instituto de Estudios Legales y Sociales del Uruguay (Ielsur) - Alsina solicitó al Ministerio de Educación y Cultura dos informes realizados por el Fiscal de Corte, Oscar Peri Váldez, que recomendaban no extraditar a la Argentina a varios militares acusados de violar derechos humanos.

El Tribunal de Apelaciones en lo Civil que dictó sentencia en ese caso concreto estableció la estrecha relación que existe entre acceso a la información y el ejercicio del periodismo, a través de la libertad de expresión:

“Si el derecho a la información es un pilar fundamental del Estado de derecho, en el momento actual, no puede haber vigencia del Estado de derecho sin derecho a la información, ya que este a su vez garantiza el derecho a la libertad de expresión. Como consecuencia de ello tampoco podría ejercerse, sin derecho a la información, el control ciudadano de la gestión pública”¹⁶.

En el año 2004, otro periodista, David Rabinovich, presentó, ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, el primer caso uruguayo de denegación administrativa y judicial del acceso a la información pública. David Rabinovich, patrocinado por la APU y Ielsur, denunció al Estado uruguayo por la violación al derecho a la libertad de expresión y al derecho de acceso a la información en poder del Estado (art. 13 de la Convención) luego de que la Junta Departamental de San José no respondiera (y, posteriormente, denegara sin resolución fundada) un pedido del periodista para acceder a las actas, transcripción de la grabación o cinta grabada, de las sesiones de la Comisión de Presupuesto de la Junta Departamental de San José. La denuncia también incluía la falta de un recurso judicial efectivo para proteger el derecho a la información, puesto que para ese entonces los jueces ya habían comenzado a rechazar el uso del recurso de amparo como vía para obligar al Estado a entregar información.

En 2005 se produjo otro avance hacia el reconocimiento del derecho a la información pública. La APU convocó y organizó, junto a otras organizaciones, el Grupo Archivos y Acceso a la Información Pública (GAIP).

Esta coalición promovió, fuera y dentro del ámbito parlamentario, la necesidad

2. El ejercicio del derecho previsto en el inciso precedente no puede estar sujeto a previa censura sino a responsabilidades ulteriores, las que deben estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para asegurar: a. el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, o b. la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas.

3. No se puede restringir el derecho de expresión por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas, o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualesquiera otros medios encaminados a impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones.

4. Los espectáculos públicos pueden ser sometidos por la ley a censura previa con el exclusivo objeto de regular el acceso a ellos para la protección moral de la infancia y la adolescencia, sin perjuicio de lo establecido en el inciso 2.

5. Estará prohibida por la ley toda propaganda en favor de la guerra y toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituyan incitaciones a la violencia o cualquier otra acción ilegal similar contra cualquier persona o grupo de personas, por ningún motivo, inclusive los de raza, color, religión, idioma u origen nacional.

16. Sentencia N° 222 dictada por el Tribunal de Apelaciones en lo Civil de 7º turno (ALSINA ANDRES C/ESTADO-MEC. Ficha 322/2001.

de contar con herramientas legales para garantizar el acceso a la información pública como derecho humano fundamental¹⁷, derivado del derecho a la libertad de expresión¹⁸

El GAIP redactó un anteproyecto de ley de Acceso a la Información Pública que fue presentado en el Parlamento por una decena de senadores¹⁹. Luego de varios años de discusión parlamentaria y negociación de ciertos grupos de la sociedad civil con el Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo aprobó la primera Ley de Derecho de Acceso a la Información Pública, junto con la Ley Nacional de Archivos²⁰.

Normas como las que acaba de aprobar Uruguay contienen en sí mismas varias promesas. La reducción de la asimetría de información entre gobernantes y gobernados, trae como resultado mayor cantidad de datos para tomar decisiones. A mayor flujo de información, se asume que los ciudadanos serán más libres para decidir lo que crean convenientes. De esta manera, potenciando el rol de la sociedad civil y una prensa independiente, la actividad del gobierno puede ser sometida a mayor y mejor análisis.

2.2 Marco institucional

El sistema constitucional uruguayo, desde sus orígenes, ha sido garantista. Es decir, ha reconocido a los ciudadanos y ciudadanas derechos, aunque éstos no estén explícitamente mencionados en la Constitución nacional (norma legal máxima) o reglamentados por normas de inferior jerarquía. Desde este punto de vista, los juristas sostienen que es posible decir que la ley consagró un derecho ya existente previamente a ella, tal como demuestra la sentencia pronunciada en el caso *Alsina contra el Estado*, ya mencionada.

La ley de acceso a la información pública marca un punto de inflexión en materia

-
17. Consagrado en la Declaración Universal, art.19, Pacto de San José de Costa Rica, art.13. Constitución arts. 7, 29 y 72.
 18. Siguiendo a John Ackerman (Ackerman, 2005) y Roberto Saba (Saba, 2004), entre otros, el derecho acceso a la información en manos del gobierno y la libertad de expresión se encuentran interrelacionados, ya que ambos forman parte del concepto más amplio del derecho a la información. En ese sentido, el artículo 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos establece:
Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión.
El derecho de libertad de expresión y de opinión no sólo están relacionados con la autonomía de los individuos, o su derecho a expresar sus ideas. Este tipo de libertades también "*aspira a asegurar a los receptores la posibilidad de apreciar la más diversa variedad de puntos de vista en torno a un tema determinado*" (Saba, 2004).
 19. La senadora Margarita Perchovich (Frente Amplio) fue quién introdujo el proyecto de ley en el Parlamento como miembro informante. Para ello recabo la firma de todos los senadores de la bancada oficialista. En comisión de Educación y Cultura del Senado el proyecto fue discutido y modificado, al punto que fue retirado del Parlamento para su discusión en el ámbito de la Agesic. Fue nuevamente presentado al Parlamento ahora por parte del Poder Ejecutivo y aprobado por unanimidad en la Cámara de Senadores. En la comisión de Constitución y Códigos de la Cámara de Diputados el miembro informante fue el diputado Diego Canepa (Frente Amplio).
 20. El 17 de octubre de 2008, el gobierno uruguayo promulgó la Ley N 18381 Derecho de Acceso a la Información Pública.

de rendición de cuentas (“accountability”) en Uruguay; es, como se ha mencionado en esta guía, una nueva regla de juego para la democracia uruguaya, que implica una mayor posibilidad de transparencia en los actos públicos, así como de control ciudadano.

La ley da un paso fundamental a la hora de reconocer, por vía normativa, el principio de transparencia en los actos del Estado. Finalmente, el Estado, será observado por los ciudadanos como si se situara en una “*caja de cristal*”²¹.

La ley uruguaya contiene elementos positivos tales como la gratuidad del acceso a la información²². Asimismo, contempla el establecimiento de un organismo de implementación de la ley, la Unidad de Acceso a la Información Pública.

La Unidad de Acceso a la Información Pública tiene, entre sus múltiples competencias, asegurarse el cumplimiento de la ley de acceso a la información, en relación al deber del Estado de clasificar información, así como de publicar la información que la ley establece como obligatoria. Como organismo desconcentrado²³ de la Agencia para el Gobierno Electrónico y la Sociedad de la Información (AGESIC), está compuesta por un Consejo Ejecutivo integrado por el Director de la AGESIC, junto con otros dos miembros que, por sus características personales, profesionales y de conocimiento, aseguren independencia, eficiencia y probidad en el ejercicio de su cargo. Este Consejo, a su vez, es asistido por un Consejo Consultivo integrado por un representante del Poder Ejecutivo –nombrado en virtud de sus antecedentes en defensa de los derechos humanos–, un representante del Poder Judicial, un representante del sector privado, un representante del sector académico, y un representante del Ministerio Público. Este diseño institucional tiene como objetivo procurar que todos los interesados en los procesos de toma de decisiones y generación de políticas públicas en materia de acceso a la información, sean representados. Aunque no está estrictamente “abierto al público”, si el organismo comienza a generar políticas públicas en consulta con estos actores, así como con una comunidad más amplia (a través de medios electrónicos, por ejemplo), estará a la altura de los estándares internacionales.

Otro aspecto positivo de la ley uruguaya es la incorporación de una cláusula que no permite negar la información que se solicita, bajo ninguna excepción de reserva o confidencialidad, cuando el pedido refiera a violaciones de derechos humanos o para investigar, prevenir o evitar violaciones de los mismos.²⁴

Desde una perspectiva institucional, la ley establece que el órgano que asegurará, en última instancia, los derechos de los ciudadanos y ciudadanas será el Poder Judicial, a través de la acción de acceso a la información. En este sentido, la ley se diferencia de otros modelos a nivel internacional que establecen insti-

21. La metáfora de la gestión pública como caja de cristal alude a la transparencia y a la posibilidad de tener acceso a todo lo que sucede dentro de la administración pública.

22. Mendel, Toby “Latin American right-to-know laws” (Mimeo)

23. En el contexto legal uruguayo un organismo desconcentrado tiene un mayor ámbito de autonomía dentro de la jerarquía administrativa, conservando entre otras cosas, su autonomía técnica.

24. *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. (Artículo 12 de la ley 18.381)*

tutos especializados para lidiar con posibles conflictos en esa materia.

Una agenda para el futuro del acceso a la información, en el Uruguay, podría contemplar la posibilidad de crear dicho instituto, ya que es fundamental para proveer una protección efectiva al derecho, sin judicializar los pedidos de acceso a la información. No obstante, la evidencia inicial, a nivel de jurisprudencia, indica que el Poder Judicial ha aplicado la norma al pie de la letra, obligando a la administración a liberar la información requerida por los ciudadanos y ciudadanas en los plazos estipulados por la ley (20 días hábiles, que pueden extenderse por un plazo similar, previo el dictado de una resolución fundada). Esto era predecible debido a la trayectoria del poder judicial en Uruguay, aunque según algunos expertos en la materia, queda por verse los costos en términos institucionales, con el devenir del tiempo.²⁵

Asimismo, la ley uruguaya no incluye, entre sus previsiones, normas que protejan a los denunciantes del mal desempeño y/o de actos ilícitos dentro de la administración pública. Los denunciantes juegan un rol clave a la hora de proveer información y deben ser protegidos a los efectos de que no sean perseguidos posteriormente.²⁶

Finalmente, si bien la ley uruguaya considera falta grave que los funcionarios públicos no cumplan con ella, no establece sanciones específicas en relación al incumplimiento de la norma. No obstante, algunas de esas conductas ya se encuentran previstas dentro de la normativa penal del país.

3.2.1 Límites al acceso a la información en el contexto de la ley uruguaya

El acceso a la información pública, como otros derechos dentro de un estado democrático de derecho, se encuentra limitado. La ley uruguaya hace referencia a los límites relacionados con la situación de hecho y de derecho. A continuación, se listan las principales situaciones por las cuales el derecho a la información puede ser limitado:

- a) **Inexistencia de la Información:** En este caso debido a una situación de hecho, el Estado no puede proveer la información requerida.
- b) **Inexistencia de la obligación de producir información:** En este caso si bien el Estado puede contar parcialmente con la información requerida, no se encuentra obligado a sistematizarla y producir un reporte al ciudadano o ciudadana, a menos que se encuentre dentro de sus obligaciones legales hacerlo.
- c) **Información Reservada:** El Estado puede clasificar como reservada determinada información conforme a criterios tales como:

25. Scrollini, Fabrizio (2008) “*Open Government in Uruguay. The need for a FOI Law*” OpenGov Vol 4, Nº 1

26. En algunos países que no poseen legislación exclusiva en material de protección de denunciantes, esto se encuentra incluido en las leyes de acceso a la información. Asimismo, siguiendo los estándares internacionales, mencionados con anterioridad, se entiende que la legislación en material de acceso a la información, incluirá provisiones que protegerán, de alguna manera, a las personas que revelan información sobre actuaciones indebidas, si es que no se contaba con ese tipo de protecciones en forma anterior a la aprobación de dicha ley.

- que comprometa la seguridad pública nacional,
 - que comprometa negociaciones internacionales,
 - que dañe la estabilidad económica, monetaria o financiera del país,
 - que pueda poner en riesgo un derecho del sujeto obligado,
 - que se refiera a un proceso productivo o ventaja competitiva de uno de los sujetos obligados.
- que se refiera a un secreto de características científicas o tecnológicas.
- d) Información confidencial:** La información confidencial se refiere a datos personales de los individuos en posesión del Estado.



Capítulo 3

El periodismo y el derecho de acceso a la información

En el año 2006 la Corte Interamericana de Derechos Humanos condenó al Estado de Chile por violación del Derecho de Acceso a la Información, siendo, así, la primera corte internacional en reconocerlo como un derecho humano fundamental. Los ciudadanos chilenos Marcel Claude y Arturo Longton habían solicitado al Comité de Inversiones Extranjeras (CIE) de Chile antecedentes respecto a un proyecto forestal conocido como “Trillium”. El Estado, por medio de la CIE, entregó parcialmente la información solicitada, sin pronunciarse sobre la información faltante. Los ciudadanos recurrieron entonces en amparo de su derecho a la información y libertad de expresión ante la Suprema Corte de Chile, que declaró inadmisibles los recursos por “manifiesta falta de fundamento”.

Una vez agotada la vía interna, los ciudadanos chilenos presentaron el caso ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y esta, a su vez, denunció al Estado chileno ante la Corte Interamericana.

El fallo de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso *Claude Reyes vs. Chile* ha sido un gran paso en aras del reconocimiento del derecho al acceso a la información pública por parte de los individuos. Estableció que el derecho a la libertad de pensamiento y de expresión comprende “no sólo el derecho y la libertad de expresar su propio pensamiento, sino también el derecho y la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole”²⁷ y ordenó al Estado chileno a adoptar las medidas necesarias a fin de garantizar el derecho de acceso a la información en manos de ese Estado.

Siguiendo con lo establecido por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, el trabajo que llevan adelante los periodistas, y el uso que pueden hacer de herra-

mientas tales como las leyes de acceso a la información, son clave para el ejercicio no sólo del derecho a la información, sino también de expresión y pensamiento. De acuerdo a la Corte Interamericana, la entrega de información a un periodista *“permite a su vez que ésta circule en la sociedad de manera que pueda conocerla, acceder a ella y valorarla. De esta forma, el derecho a la libertad de pensamiento y de expresión contempla la protección del derecho de acceso a la información bajo control del Estado”*²⁸

Si bien todos los individuos gozan del derecho de acceso a la información, ciertos sectores pueden jugar un rol preponderante en la tarea de acercar la información al resto de la sociedad. En ese sentido, los medios de comunicación son actores clave en la provisión de información a los ciudadanos para que puedan evaluar políticas públicas, programas sociales y solicitar a los gobiernos que rindan cuentas de sus actos. Por este motivo, las leyes que garantizan el derecho de acceder a la información pública, junto con el uso que los medios de comunicación hagan de esas herramientas, son fundamentales para lograr una mejora en el grado de transparencia de los actos del Estado.

John Dinges afirma que:

*“Es el desafío más importante del periodismo de hoy en día: fiscalizar la democracia, revelar sus debilidades, y las violaciones de las reglas de juego por parte de los presidentes. Hay que hacerlo en todos los países, porque en todos hay abusos de poder. En algunos casos existe un proyecto de impunidad más abierto y más alejado de la responsabilidad democrática. El rol de la prensa es realizar “accountability” (rendición de cuentas), y pedir cuentas luego de que los políticos son elegidos(..)”*²⁹.

En la mayoría de las sociedades, son los medios quienes acercan, en gran medida, la información a los ciudadanos sobre las actuaciones del gobierno. Es por ello que contar con medios independientes es vital en la lucha contra la corrupción, y en la tarea de procurar la prestación de servicios públicos en forma más eficiente³⁰.

“Al permitirse el acceso y resguardo de las fuentes de información, la prensa cumple su misión, se informa, y al informarse repite el proceso en la opinión pública, quien, de esta forma, toma conocimiento de qué sucede en la sociedad a la cual representa. A su vez, ello permite a ésta, no sólo contar con los elementos de juicio necesarios al momento de ejercer sus derechos políticos, sino también –por ejemplo- para edificar los modelos sociales”.³¹

28. Op cit

29. Alonso, Paul (2009) *“Journalism’s Main Challenge: Holding Politicians Accountable, John Dinges Says”*. Knight Center for Journalism in the Americas. Disponible en: http://knightcenter.utexas.edu/knightcenternews_article.php?page=9732

30. Particularmente, se hace referencia al periodismo de investigación. Entendemos el periodismo de investigación como aquel que busca revelar hechos de interés público a través de investigaciones periodísticas que profundicen en aquellos hechos que afecten el bien común, para lo cual se necesita recabar datos, realizar entrevistas, contrastar fuentes y contar con antecedentes fidedignos y documentos que permitan denunciar o publicar un reportaje

31. Ekmekdjian, Miguel Angel(1996) *“Derecho a la Información”* Ediciones Depalma. Buenos Aires, Argentina. Pág 61 y 62.

Es así que los medios juegan un rol muy importante en el grado de éxito que puede alcanzar un régimen de acceso a la información pública, de dos maneras: a) contribuyendo a que el público conozca la legislación que les garantiza el mencionado derecho; y b) utilizando esa legislación para cumplir con su función de “perro guardián”.³² Cuando la prensa cumple su labor de informar adecuadamente a la sociedad, contribuye a fortalecer la transparencia y la rendición de cuentas.

De todos modos, no sólo los periodistas contribuyen al fortalecimiento del régimen de acceso a la información, sino que, a su vez, el uso de una herramienta como la ley de acceso conlleva beneficios para la labor periodística³³:

- El periodismo es una actividad que consiste en recolectar, sintetizar, jerarquizar y publicar información. En la búsqueda de esa información, el periodista debe recurrir obligatoriamente a fuentes verificables. La información obtenida a través de una solicitud de acceso a la formación tiene carácter oficial, y por lo tanto, no puede ser negada por las autoridades públicas.
- Asimismo, las leyes de acceso a la información, democratizan la información, ya que todos los periodistas, mas allá de cuan poderoso, o no, sea el medio para el cual trabajan, poseen las mismas oportunidades para acceder a la misma³⁴.
- No sólo permite a los periodistas obtener datos precisos para que puedan informar con mayor rigurosidad, sino también evita que los periodistas se enfrenten a reclamos judiciales por la información publicada³⁵
- Esta herramienta contribuye a mejorar la calidad de la información que brinda el periodismo a la opinión pública.³⁶

Al ser la ley de acceso a la información, en manos del Estado, una herramienta que contribuye a la labor periodística, en el capítulo final de este documento se ofrecerá respuesta a algunos de los principales interrogantes que se pueden presentar a la hora de hacer uso de la Ley de Acceso a la Información Pública.

32. Snell, Rick (2002) *FoI and the Delivery of Diminishing Returns, or How Spin-Doctors and Journalists have Mistreated a Volatile Reform* *The Drawing Board: An Australian Review of Public Affairs* Vol2, N3. Disponible en: <http://ricksnell.com.au/Articles/spin.pdf>

33. En particular, el periodismo de investigación.

34. Fopea (2008) *Acceso a la Información Pública. Guía Práctica para Periodistas sobre el Uso del Decreto N1172* Banco Mundial, Buenos Aires, Argentina

35. Asociación por los Derechos Civiles (2009) *Acceso a la Información Pública. Manual para Periodistas en Argentina*. Buenos Aires, Argentina.

36. Idem, 35.



Capítulo 4

Preguntas frecuentes para el uso de la ley de Derecho de Acceso a la Información Pública (Ley 18381)³⁷

A. ¿Quiénes pueden pedir información?

De acuerdo con el artículo 3 de la ley 18381, cualquier persona, sea uruguaya o extranjera, tiene derecho a pedir información en manos del Estado uruguayo. Asimismo, el solicitante no necesita justificar las razones por las cuales solicita la información, o especificar si es periodista o no.

B. ¿A quién se puede pedir información?

Todos los organismos públicos (sujetos obligados), sean o no estatales, de la administración pública uruguaya (que incluye los 3 poderes del Estado: Ejecutivo, Legislativo y Judicial), tienen la obligación de brindar acceso a la información que obra en su poder, a toda persona que así lo solicite. También está incluido en esta definición el Estado municipal, entiendo por ello a las Intendencias Municipales, las Juntas Departamentales y cualquier otro organismo local. Los únicos límites a la entrega de la información son los especificados en la ley (ver siguientes dos preguntas).

37. Cabe aclarar que el proceso de solicitud de información contará con una mayor grado de precisión cuando se cuente con el decreto reglamentario de la ley. En este momento dicho reglamento se encuentra en proceso de redacción.

C. ¿Qué tipo de información se puede pedir?

Toda información, sin importar su formato, que esté en manos de los organismos públicos, puede ser pedida, por medio de una solicitud de información, con la única excepción de los límites expresados en la ley.

D. ¿Qué tipo de información puede ser negada por parte del Estado?

Toda información a la que no se pueda acceder, deberá ser aquella, que al ser publicada, pueda:

- Comprometer la seguridad pública o la defensa nacional;
- Menoscabar la conducción de las negociaciones o bien, de las relaciones internacionales;
- Dañar la estabilidad financiera, económica o monetaria del país;
- Poner en riesgo la vida, la dignidad humana, la seguridad o la salud de cualquier persona;
- Suponer una pérdida de ventajas competitivas para el sujeto obligado o pueda dañar el proceso de producción; y/o
- Desproteger descubrimientos científicos, tecnológicos o culturales desarrollado o en poder de los sujetos obligados.

Asimismo, tampoco podrá accederse a aquella información que haya sido entregada a los sujetos obligados en carácter confidencial, y/o los datos personales que requieran consentimiento antes de ser entregados.

De todos modos, si se producen discrepancias entre el órgano de la administración, a quien ha sido solicitada la información, y el solicitante acerca del encuadre de dicha información en alguno de los criterios mencionados, se pueden recurrir a los mecanismos que establece la ley para apelar esta decisión (ver pregunta H).

E. ¿Qué características debe poseer el pedido?

Para realizar un pedido de información, el solicitante no necesita patrocinio letrado, ni ninguna otra formalidad. Sólo se deberá recurrir al organismo que cuenta con la información que se busca, con una nota que especifique:

- la identidad del solicitante, junto con su domicilio y sus datos de contacto;
- la descripción de la información que se solicita en la forma más detallada posible para facilitar su localización; y
- el soporte en el cual se prefiere obtener la información. De todos modos, esto último no representa una obligación para el organismo público.

F. ¿Deberá abonarse un arancel al requerir información?

Al ser el acceso a la información un procedimiento gratuito, el solicitante no deberá abonar ningún tipo de arancel. Solamente, si el solicitante desea copias de la

información, deberá reintegrar al organismo público el costo de las mismas.

G. ¿Qué características debe presentar la respuesta? ¿Hay plazo para presentar la respuesta?

La respuesta deberá ser otorgada al solicitante en un plazo máximo de 20 días hábiles. Sólo por medio de una razón fundada (razones excepcionales) y por escrito, el organismo público puede pedir una prórroga de otros 20 días hábiles.

Cumplido el plazo, el organismo deberá entregar la información al solicitante, o una respuesta especificando los motivos por los cuales se niega el acceso. Esta denegatoria deberá estar fundada en alguno de los criterios que se han mencionado en párrafos anteriores; asimismo, deberá estar firmada por la autoridad máxima del organismo que niega el acceso.

Al entregar la información, el Estado no está obligado a elaborar informes o procesar la información. La ley únicamente lo obliga a entregar sin costo la información en la forma que se encuentre archivada.

Si el plazo se ha cumplido y el organismo no ha emitido una respuesta al respecto, el solicitante podrá acceder a la información, porque la ley penaliza el silencio de la administración. En otros términos, si el Estado no responde en el plazo establecido, es equivalente a admitir que la información es pública. Con la constancia de que venció el plazo (presentando el pedido sellado y con fecha de entrada) el juez puede obligar al organismo a entregar la información, sin más trámite.

H. ¿Qué hacer ante una denegatoria o un desacuerdo en relación a la información entregada por el organismo?

Si el organismo, al que se le ha solicitado la entrega de información en su poder, se niega a entregarla (total o parcialmente) y el solicitante no concuerda con los motivos que se aducen para dicha denegatoria, podrá entablar una acción judicial para que se garantice su derecho de acceder a la información pública.

Al no prever esta ley ningún otro mecanismo administrativo, el solicitante deberá recurrir:

- Si se encuentra en Capital, a los Juzgados Letrados de Primera Instancia en lo Contencioso Administrativo (si se tratase de organismos públicos estatales) o a los Juzgados Letrados de Primera Instancia en lo Civil (si se tratase de un organismo no estatal).
- Si se encontrase en el Interior del país, a los Juzgados de Primera Instancia a los que se haya asignado competencia en la materia.

ANEXO I

Ejemplo de solicitud de Información

Montevideo,de de 2009

SOLICITUD DE INFORMACIÓN

SR DIRECTOR DE

.....:

De mi mayor consideración:

(Nombre)....., con domicilio en la calle de la ciudad de me dirijo a esta Oficina a los efectos de realizar la siguiente petición:

La ley 18.381 establece en su artículo 3 el derecho –sin necesidad de justificación alguna- de cualquier persona física o jurídica a acceder a información en poder de los organismos públicos, estatales o no estatales. Asimismo, en sus artículos 13 y siguientes establece un procedimiento preciso por el cual la administración se encuentra obligada a entregarme la información requerida en el plazo de 20 días hábiles.

En este marco, solicito a usted me haga entrega de la siguiente información en formato.....:

- a.- DESCRIPCIÓN DE LA INFORMACIÓN REQUERIDA (incluir cualquier dato que facilite su localización)
- b.- DESCRIPCIÓN DE LA INFORMACIÓN REQUERIDA (incluir cualquier dato que facilite su localización)
- c.- DESCRIPCIÓN DE LA INFORMACIÓN REQUERIDA (incluir cualquier dato que facilite su localización)

En virtud de lo expuesto, y de acuerdo a lo dictado en la normativa citada, PIDO: Se entregue, por la dirección a su cargo, en el plazo establecido por el artículo 15 de la ley 18.381 la información requerida en el presente escrito.

Firma

Teléfono

Dirección de correo electrónico

ANEXO II

Direcciones útiles

Juzgados Letrados en lo Contencioso Administrativo:

San José 1132 Piso 6
Montevideo, Uruguay
Tel: 908.0440/ 901.1246/903.1370

Juzgados Letrados en lo Civil:

Pasaje de los Derechos Humanos 1309 (Palacio de Tribunales)
Montevideo, Uruguay
Tel: 908.7288/ 3623/8561/2339/8897/3105/8520/2890/2767
Para más información, consultar: <http://www.poderjudicial.gub.uy>

Agencia a cargo de la implementación de la Ley de Acceso a la Información:
AGESIC (Agencia para el Desarrollo del Gobierno de Gestión Electrónica y la Sociedad de la Información y del Conocimiento)

Andes 1365 Piso 7º
Montevideo, Uruguay
Tel: 901.2929
Para más información, consultar: <http://www.agesic.gub.uy>

ANEXO III

Algunas organizaciones de la sociedad civil vinculadas al acceso a la información pública

Asociación de la Prensa Uruguaya (APU)

San José 1330
Montevideo, Uruguay
Tel: 901 3695
<http://www.apu.org.uy>

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

Colonia 981 Of. 205
Montevideo, Uruguay
Tel. 908. 7980
<http://www.cainfouy.org>

Instituto de Estudios Legales y Sociales del Uruguay (ielsur)

Plaza Independencia 1376 Piso 8 Of.8
Montevideo Uruguay.
Tel: 908.7803/5873
<http://www.ielsur.org>

Uruguay Transparente

Paysandú 1306 Oficina 101
Montevideo, Uruguay
Tel: 908.9875
<http://www.uruguaytransparente.org.uy>

ANEXO IV

Ley N^o 18.381

DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA REGULACIÓN

El Senado y la Cámara de Representantes de la República Oriental del Uruguay, reunidos en Asamblea General,
DECRETAN:

CAPÍTULO PRIMERO DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 1^o. (Objeto de la ley).- La presente ley tiene por objeto promover la transparencia de la función administrativa de todo organismo público, sea o no estatal, y garantizar el derecho fundamental de las personas al acceso a la información pública.

Artículo 2^o. (Alcance).- 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.

Artículo 3^o. (Derecho de acceso a la información pública).- El acceso a la información pública es un derecho de todas las personas, sin discriminación por razón de nacionalidad o carácter del solicitante, y que se ejerce sin necesidad de justificar las razones por las que se solicita la información.

CAPÍTULO SEGUNDO DE LA INFORMACIÓN PÚBLICA

Artículo 4^o. (Información pública).- 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.

Artículo 5^o. (Difusión de la información pública).- Los sujetos obligados deberán prever la adecuada organización, sistematización y disponibilidad de la información en su poder, asegurando un amplio y fácil acceso a los interesados. Los organismos públicos, sean o no estatales, deberán difundir en forma permanente, a través de sus sitios web u otros medios que el órgano de control determine, la siguiente información mínima:

- A) Su estructura orgánica.
- B) Las facultades de cada unidad administrativa.
- C) La estructura de remuneraciones por categoría escalafonaria, funciones de

los cargos y sistema de compensación.

- D) Información sobre presupuesto asignado, su ejecución, con los resultados de las auditorías que en cada caso corresponda.
- E) Concesiones, licitaciones, permisos o autorizaciones otorgadas, especificando los titulares o beneficiarios de éstos.
- F) Toda información estadística de interés general, de acuerdo a los fines de cada organismo.
- G) Mecanismos de participación ciudadana, en especial domicilio y unidad a la que deben dirigirse las solicitudes para obtener información.

Artículo 6º. (Custodia de la información).- Es responsabilidad de los sujetos obligados por la presente ley, crear y mantener registros de manera profesional, para que el derecho de acceso a la información pública se pueda ejercer en plenitud.

El personal que administre, manipule, archive o conserve información pública, será responsable, solidariamente con la autoridad de la dependencia a la que pertenece dicha información, por sus acciones u omisiones, en la ocultación, alteración, pérdida o desmembración de la información pública.

Artículo 7º. (Presentación de informes).- Todos los sujetos obligados por la presente ley presentarán ante el órgano de control, hasta el último día hábil del mes de marzo de cada año, un informe anual sobre el cumplimiento del derecho de acceso a la información pública, que contendrá:

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

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

Artículo 8º. (Excepciones a la información pública).- Las excepciones a la información pública serán de interpretación estricta y comprenderán aquellas definidas como secretas por la ley y las que se definan seguidamente como de carácter reservado y confidencial.

Artículo 9º. (Información reservada).- Como información reservada podrá clasificarse aquella cuya difusión pueda:

- A) Comprometer la seguridad pública o la defensa nacional.
- B) Menoscabar la conducción de las negociaciones o bien, de las relaciones internacionales, incluida aquella información que otros estados u organismos internacionales entreguen con carácter de reservado al Estado uruguayo.
- C) Dañar la estabilidad financiera, económica o monetaria del país.
- D) Poner en riesgo la vida, la dignidad humana, la seguridad o la salud de cualquier persona.
- E) Suponer una pérdida de ventajas competitivas para el sujeto obligado o pueda dañar su proceso de producción.

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

Artículo 10. (Información confidencial).- Se considera información confidencial:

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

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

Artículo 11. (Período de reserva).- La información clasificada previamente como reservada, permanecerá con tal carácter hasta un período de quince años desde su clasificación. La información reservada será desclasificada cuando se extingan las causas que dieron lugar a su clasificación. Sólo se ampliará el período de reserva sobre cierta documentación cuando permanezcan y se justifiquen las causas que le dieron origen.

Artículo 12. (Inoponibilidad en casos de violaciones a los derechos humanos).- 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.

CAPÍTULO TERCERO

DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO PARA ACEDER A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

Artículo 13. (De la solicitud y sus requisitos).- Toda persona física o jurídica interesada en acceder a la información pública en poder de los sujetos obligados por la presente ley, deberá hacerlo mediante solicitud escrita ante el titular del organismo. En dicha solicitud deberá constar:

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

Artículo 14. (Límites del acceso a la información pública).- La solicitud de acceso a la información no implica la obligación de los sujetos obligados a crear o producir información que no dispongan o no tengan obligación de contar al momento de efectuarse el pedido. En este caso, el organismo comunicará por escrito que la denegación de la solicitud se debe a la inexistencia de datos en su poder, respecto de la información solicitada. Esta ley tampoco faculta a los peticionarios a exigir a los organismos que efectúen evaluaciones o análisis de la información que po-

sean, salvo aquellos que por sus cometidos institucionales deban producir.

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

Artículo 15. (Plazos).- Cualquier persona física o jurídica podrá formular la petición de acceso a la información en poder de los sujetos obligados. Ante la petición formulada por el interesado, el organismo requerido está obligado a permitir el acceso o, si es posible, contestar la consulta en el momento en que sea solicitado. En caso contrario tendrá un plazo máximo de veinte días hábiles para permitir o negar el acceso o contestar la consulta.

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

Artículo 16. (Competencia para decidir).- El acto que resuelva sobre la petición deberá emanar del jerarca máximo del organismo o quien ejerza facultades delegadas y deberá franquear o negar el acceso a la información que obrare en su poder relativa a la solicitud en forma fundada.

Artículo 17. (Acceso).- En caso que los sujetos obligados resuelvan favorablemente las peticiones formuladas, autorizarán la consulta de los documentos pertinentes en las oficinas que determinen o, en su caso, expedirán copia auténtica de los antecedentes que posean relativos a la solicitud.

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

Artículo 18. (Silencio positivo).- El organismo requerido sólo podrá negar la expedición de la información solicitada mediante resolución motivada del jerarca del organismo que señale su carácter reservado o confidencial, indicando las disposiciones legales en que se funde.

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

CAPÍTULO CUARTO ÓRGANO DE CONTROL

Artículo 19. (Órgano de control).- Créase como órgano desconcentrado de la Agencia para el Desarrollo del Gobierno de Gestión Electrónica y la Sociedad de la Información y del Conocimiento (AGESIC), dotado de la más amplia autonomía técnica, la Unidad de Acceso a la Información Pública. Estará dirigida por un Consejo Ejecutivo integrado por tres miembros: el Director Ejecutivo de AGESIC y dos miembros designados por el Poder Ejecutivo entre personas que por sus

antecedentes personales, profesionales y de conocimiento en la materia aseguren independencia de criterio, eficiencia, objetividad e imparcialidad en el desempeño de sus cargos.

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

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

Artículo 20. (Consejo Consultivo).- El Consejo Ejecutivo de la Unidad de Acceso a la Información Pública funcionará asistido por un Consejo Consultivo, que estará integrado por cinco miembros:

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

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

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

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

- A) Asesorar al Poder Ejecutivo en el cumplimiento de la normativa constitucional, legal o reglamentaria vigente y de los instrumentos internacionales ratificados por la República referidos al acceso a la información pública.
- B) Controlar la implementación de la presente ley en los sujetos obligados.
- C) Coordinar con autoridades nacionales la implementación de políticas.
- D) Orientar y asesorar a los particulares respecto al derecho de acceso a la información pública.
- E) Capacitar a los funcionarios de los sujetos que están obligados a brindar el acceso a la información.
- F) Promover y coordinar con todos los sujetos obligados las políticas tendientes a facilitar el acceso informativo y la transparencia.
- G) Ser órgano de consulta para todo lo relativo a la puesta en práctica de la presente ley por parte de todos los sujetos obligados.

- H) Promover campañas educativas y publicitarias donde se reafirme el derecho al acceso a la información como un derecho fundamental.
- I) Realizar un informe de carácter anual relativo al estado de situación de este derecho al Poder Ejecutivo.
- J) Denunciar ante las autoridades competentes cualquier conducta violatoria a la presente ley y aportar las pruebas que consideren pertinentes.

Artículo 21. (Cometidos).- El órgano de control deberá realizar todas las acciones necesarias para el cumplimiento de los objetivos y demás disposiciones de la presente ley. A tales efectos tendrá las siguientes funciones y atribuciones:

CAPÍTULO QUINTO

ACCIÓN DE ACCESO A LA INFORMACIÓN

Artículo 22. (Acción de acceso a la información pública).- Toda persona tendrá derecho a entablar una acción judicial efectiva que garantice el pleno acceso a las informaciones de su interés (artículo 694 de la Ley N° 16.736, de 5 de enero de 1996).

Artículo 23. (Procedencia y competencia).- La acción de acceso a la información procede contra todo sujeto obligado por la presente ley, cuando éste se negare a expedir la información solicitada o no se expidiese en los plazos fijados en la presente ley.

Serán competentes para conocer en estas acciones:

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

Artículo 24. (Legitimación).- La acción de acceso a la información podrá ser ejercida por el sujeto interesado o sus representantes, ya sean tutores o curadores y, en caso de personas fallecidas, por sus sucesores universales, en línea directa o colateral hasta el segundo grado, por sí o por medio de apoderado.

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

Artículo 25. (Procedimiento).- Las acciones que se promuevan por violación a los derechos contemplados en la presente ley se registrarán por las normas contenidas en los artículos que siguen al presente. Serán aplicables en lo pertinente los artículos 14 y 15 del Código General del Proceso.

Artículo 26. (Trámite de primera instancia).- Salvo que la acción fuera manifiestamente improcedente, en cuyo caso el tribunal la rechazará sin sustanciarla y dispondrá el archivo de las actuaciones, se convocará a las partes a una audiencia pública dentro del plazo de tres días de la fecha de la presentación de la demanda.

En dicha audiencia se oirán las explicaciones del demandado, se recibirán las

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

En cualquier momento podrá ordenar diligencias para mejor proveer.

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

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

Artículo 27. (Medidas provisionales).- Si de la demanda o en cualquier otro momento del proceso resultare, a juicio del tribunal, la necesidad de su inmediata actuación, éste dispondrá, con carácter provisional, las medidas que correspondieren en amparo del derecho o libertad presuntamente violados.

Artículo 28. (Contenido de la sentencia).- La sentencia que haga lugar a la acción de acceso deberá contener:

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

Artículo 29. (Recurso de apelación y segunda instancia).- En el proceso sólo serán apelables la sentencia definitiva y la que rechaza la acción por ser manifiestamente improcedente.

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

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

Artículo 30. (Sumariedad. Otros aspectos).- En este tipo de procesos no podrán deducirse cuestiones previas, reconvencciones ni incidentes. El tribunal, a petición de parte o de oficio, subsanará los vicios de procedimiento, asegurando, dentro de la naturaleza sumaria del proceso, la vigencia del principio de contradictorio.

Cuando se plantee la inconstitucionalidad por vía de excepción o de oficio

(numeral 2 del artículo 509 y numeral 2 del artículo 510 del Código General del Proceso) se procederá a la suspensión del procedimiento sólo después que el Magistrado actuante haya dispuesto la adopción de las medidas provisionales referidas en la presente ley o, en su caso, dejando constancia circunstanciada de las razones de considerarlas innecesarias.

CAPÍTULO SEXTO RESPONSABILIDADES

Artículo 31. (Responsabilidad administrativa).- Constituirán falta grave, sin perjuicio de las responsabilidades civiles y penales que pudieran corresponder:

- A) Denegar información no clasificada como reservada o confidencial.
- B) La omisión o suministro parcial de la información requerida, actuando con negligencia, dolo o mala fe.
- C) Permitir el acceso injustificado a información clasificada como reservada o confidencial.
- D) La utilización, sustracción, ocultamiento, divulgación o alteración total o parcial en forma indebida de la información que se encuentra bajo su custodia o a la que se tenga acceso por razones funcionales.

CAPÍTULO SÉPTIMO DISPOSICIONES TRANSITORIAS

Artículo 32. (Plazo de implementación de sitios web).- Los sitios web deberán ser implementados por los sujetos obligados, en el plazo perentorio de un año, contado a partir de la publicación de la presente ley. Su reglamentación regulará los lineamientos técnicos que permitan la uniformidad, interacción, fácil ubicación y acceso de esta información.

Artículo 33. (Clasificación de la información).- En el plazo no mayor a un año desde la vigencia de la presente ley, todos los sujetos obligados deberán elaborar la lista de toda la información que a la fecha se encuentre clasificada como reservada, siempre y cuando esté comprendida en algunas de las excepciones contempladas en el artículo 8º de la presente ley. La información que no se sujete a estas excepciones, deberá desclasificarse en el plazo perentorio de seis meses. A partir de la fecha de vigencia de la presente ley, toda información clasificada como reservada, que tenga más de quince años, deberá ser desclasificada y abierta libremente al público.

Artículo 34. (Plazo de adecuación de los sujetos obligados).- Los sujetos obligados por la presente ley dispondrán de un plazo de dos años para adecuar sus registros, durante el cual no serán pasibles de sanciones en caso de denegación de acceso fundada en la imposibilidad de ubicar la información.

Artículo 35. (Plazo para la reglamentación).- La presente ley se reglamentará dentro del plazo de ciento veinte días desde su publicación.

Sala de Sesiones de la Cámara de Representantes, en Montevideo, a 7 de octubre de 2008.

UBERFIL HERNÁNDEZ, 1er. Vicepresidente.
Marti Dalgalarondo Añón, Secretario.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y CULTURA
MINISTERIO DEL INTERIOR
MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES
MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL
MINISTERIO DE TRANSPORTE Y OBRAS PÚBLICAS
MINISTERIO DE INDUSTRIA, ENERGÍA Y MINERÍA
MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL
MINISTERIO DE SALUD PÚBLICA
MINISTERIO DE GANADERÍA, AGRICULTURA Y PESCA
MINISTERIO DE TURISMO Y DEPORTE
MINISTERIO DE VIVIENDA, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y
MEDIO AMBIENTE
MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL

Montevideo, 17 octubre de 2008.

Cúmplase, acúcese recibo, comuníquese, publíquese e insértese en el Registro Nacional de Leyes y Decretos, la Ley por la que se regula el derecho al acceso a la información pública.

TABARÉ VÁZQUEZ.
MARÍA SIMON.
DAISY TOURNÉ.
GONZALO FERNÁNDEZ.
ÁLVARO GARCÍA.
JOSÉ BAYARDI.
VÍCTOR ROSSI.
DANIEL MARTÍNEZ.
EDUARDO BONOMI.
MARÍA JULIA MUÑOZ.
ERNESTO AGAZZI.
LILIAM KECHICHIAN.
CARLOS COLACCE.
MARINA ARISMENDI.

REFERENCIAS

- Ackerman, John (2005) *"Leyes de acceso a la información pública en el mundo"*, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública. México.
- Alonso, Paul (2009) *"Journalism's Main Challenge: Holding Politicians Accountable, John Dinges Says"*. Knight Center for Journalism in the Americas. Disponible en: http://knightcenter.utexas.edu/knightcenternews_article.php?page=9732
- Artículo 19 (1999) *"El Derecho del Público a Saber"*, Londres, Reino Unido. Disponible en: http://www.article19.org/work/regions/latin-america/FOI/pdf/TheRightToKnow_ESP.pdf
- Asociación por los Derechos Civiles (2006) *"Nuestro Derecho a Saber- Guía para usar la Ley de Acceso a la Información Pública de la Ciudad de Buenos Aires"*. Buenos Aires, Argentina.
- Asociación por los Derechos Civiles (2009) *"Acceso a la Información Pública. Manual para Periodistas en Argentina"*. Buenos Aires, Argentina.
- Comité Jurídico Interamericano (2008) *"Principios sobre el Derecho de Acceso a la Información"*. CJI/RES.147 (LXXIII-O/08). Río de Janeiro, Brasil.
- Consejo Económico y Social, Naciones Unidas (2000) *"Derechos civiles y políticos incluyendo la pregunta sobre: libertad de expresión"* Reporte del relator especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y expresión, Abid Hussain, incorporado de acuerdo con la Resolución de la Comisión 1999/36.
- Ekmekdjian, Miguel Angel (1996) *"Derecho a la Información"* Ediciones Depalma. Buenos Aires, Argentina.
- Fopea (2008) *"Acceso a la Información Pública. Guía Práctica para Periodistas sobre el Uso del Decreto N1172"* Banco Mundial, Buenos Aires, Argentina.
- Mendel, Toby (2000) *"Freedom of Information as an Internationally Protected Human Right"*. Artículo 19. Londres, Reino Unido.
- Mendel, Toby (2003) *"Freedom of Information. A Comparative Legal Survey"*, UNESCO, París, Francia.
- Mendel, Toby *"Latin American right-to-know laws"* (mimeo).
- Naciones Unidas (1948) *"Declaración Universal de los Derechos Humanos"*. Disponible en: <http://www.un.org/es/documents/udhr/>
- Quesada, Monserrat (1997) *"Periodismo de Investigación o el Derecho a Denunciar"* Editorial Cims, Barcelona, España.
- Saba, Roberto (2004) *"El derecho de la persona a acceder a la información en poder del gobierno,"* Derecho Comparado de la Información, N°3, enero- junio, pp.145-185.
- Scrollini, Fabrizio (2008) *"Open Government in Uruguay. The need for a FOI Law"* OpenGov. Vol 4, N°1
- Snell, Rick (2002) *"FOI and the Delivery of Diminishing Returns, or How Spin- Doctors and Journalists have Mistreated a Volatile Reform"* The Drawing Board: An Australian Review of Public Affairs Vol2, N3. Australia Disponible en: <http://ricksnell.com.au/Articles/spin.pdf>
- Vleugels, Roger (2008) *"Overview of all 86 FOIA Countries"*. Disponible en: www.statewatch.org/news/2008/sep/foi-overview-86-countries-sep-2008.pdf

Este manual es el resultado de una idea compartida desde largo tiempo atrás por los responsables del Servicio de Información Pública del Banco Mundial y los integrantes del Grupo Acceso a la Información Pública (GAIP), principales impulsores de la aprobación de una herramienta legal para garantizar el Derecho a la Información de los ciudadanos.

Hoy, cuando ese sueño se ha concretado en la sanción de la ley 18.381, los mismos protagonistas –aunque en el caso del GAIP bajo el formato de la organización no gubernamental Centro de Archivos y Acceso a la Información Pública (CAInfo)– creemos que esta guía puede contribuir al uso de esta poderosa herramienta por parte de periodistas en todo el país.

Ahora que existe el recurso efectivo para garantizar el acceso a la información en poder de organismos públicos, las comunicadoras y los comunicadores deben apropiarse de esta herramienta para utilizarla en forma cotidiana a la hora de investigar o conseguir fuentes confiables para informar al público.

Tanto en los grandes centros urbanos como en los pequeños, ante el Estado central o los Municipios, el acceso a la información pública permite mejorar la calidad del periodismo. Esta guía pretende facilitar los elementos indispensables para enfrentar la tarea de solicitar documentos o información.