

15 Años de la Ley de Acceso a la Información Pública en Uruguay



Lecciones aprendidas desde la Sociedad Civil

2024



15 AÑOS DE LA LEY DE
ACCESO A LA
INFORMACIÓN PÚBLICA
EN URUGUAY

Lecciones aprendidas desde la Sociedad Civil

© Amnistía Internacional Uruguay
AMR 52/0002/2024



ÍNDICE

05 Resumen ejecutivo

07 Introducción

09 Metodología

11 Derecho de acceso: de la ley a la práctica

15 Los límites de la ley de acceso

18 Lecciones aprendidas

- Preparar la solicitud
- Considerar los tiempos de respuesta
- Procesar la información entregada

24 Conclusiones

26 Recomendaciones en clave de política pública

RESUMEN

EJECUTIVO

Durante los quince años de vigencia de la Ley N.º 18381 de Acceso a la Información Pública, las solicitudes de acceso se han convertido en una herramienta indispensable para el ejercicio y garantía de los derechos humanos en Uruguay. Sin embargo, aún persisten desafíos y obstáculos que impiden avanzar hacia una cultura de transparencia en el país.

El presente trabajo se enmarca en la línea de incidencia propuesta por Amnistía Internacional Uruguay de colocar el derecho al acceso a la información pública en agenda y generar insumos que sirvan a todos los actores involucrados para mejorar el cumplimiento de la Ley N.º 18381. En las siguientes páginas se recoge la experiencia de Amnistía Internacional y de diversas organizaciones de la sociedad civil en el uso de las solicitudes como mecanismo de ejercicio y control sobre el cumplimiento de los derechos humanos.

Los resultados permiten obtener una línea de base sobre cómo ha sido ejercido el derecho de acceso a la información por estas organizaciones, cómo han respondido los organismos estatales en la práctica, y qué desafíos han enfrentado quienes solicitan información. A partir del relevamiento, es posible confirmar que permanece vigente un espacio entre las disposiciones de la Ley y las prácticas institucionales de los organismos obligados, así como la apropiación del mecanismo por parte de la sociedad civil.

En lo que respecta a las prácticas institucionales, se verifican incumplimientos en diversas disposiciones de la Ley. Así, los instrumentos de medición elaborados por la administración pública y la sociedad civil coinciden en el incumplimiento de las disposiciones sobre transparencia activa. Los organismos no publican toda la información a la que se encuentran obligados y, en algunos casos, ni siquiera proporcionan los datos necesarios para obtener una imagen completa sobre su cumplimiento. En el mismo sentido, se verifican incumplimientos a sus obligaciones al momento de recibir solicitudes de acceso. En muchos casos, los plazos de respuesta no son cumplidos y no son utilizados adecuadamente las prórrogas o las resoluciones de reserva sobre la información.

La Unidad de Acceso a la Información Pública, el organismo encargado del control del cumplimiento de la ley mantiene una posición institucional que no siempre es tenida en cuenta por los organismos públicos. La falta de poder vinculante en sus resoluciones o la ausencia de sanciones por incumplimientos genera que los titulares de los organismos obligados se manejen con discrecionalidad que no siempre se alinea con los principios y normas de la Ley N.º 18381.

Desde el punto de vista de las organizaciones de la sociedad civil, se recolectaron lecciones aprendidas para conocer las dificultades y así elaborar mejores estrategias para garantizar el derecho de acceso a la información. Algunas buenas prácticas identificadas por la sociedad civil se refieren particularmente al momento de preparar las solicitudes, en donde se ha sugerido que es conveniente que los y las solicitantes se interioricen con la información a solicitar, pudiendo incluso mantener reuniones previas, para así lograr una identificación precisa y evitar denegaciones por cuestiones formales. Asimismo, ha sido recomendado que se consideren las demoras de los organismos en brindar la información, o la entrega en formatos no reutilizables como archivos en papel escaneados sin opción de búsqueda. La dilatación más allá de los plazos legales, así como la entrega en formatos poco amigables para su procesamiento, pueden repercutir negativamente en el impacto de quienes buscan utilizar información pública para tareas de activismo o investigación.

Frente a este escenario, Amnistía Internacional ha priorizado mantener un rol activo y de vigilancia constante sobre el funcionamiento de la Ley y el cumplimiento de las obligaciones por parte de los organismos públicos. Para ello, Amnistía Internacional ha elaborado una serie de recomendaciones en clave de política pública para garantizar el derecho de acceso a la información centradas en mejorar el cumplimiento de las disposiciones de la Ley 18381, fortalecer las capacidades institucionales y económicas de la Unidad de Acceso a la Información Pública y fomentar mayores intercambios entre el sector público y los actores de la sociedad civil.

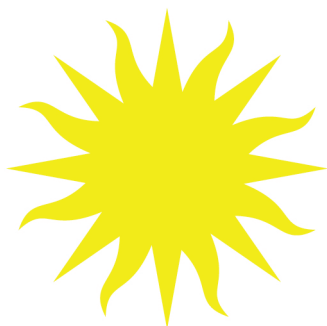
INTRODUCCIÓN

La aprobación de la Ley N° 18381 de Acceso a la Información Pública en octubre de 2008 supuso un importante avance en la protección y garantía del derecho de acceso a la información. La Ley fue elaborada siguiendo los estándares internacionales y regionales de derechos humanos, procurando la transparencia, la rendición de cuentas y el debate público informado. Desde su sanción, la Ley se convirtió en un recurso ineludible para las tareas de la sociedad civil organizada, periodistas, defensores y defensoras de derechos humanos, así como la población en general.

Sin embargo, tras quince años de su promulgación, se mantienen algunos problemas respecto a su aplicación y el cumplimiento de los organismos públicos en sus obligaciones. En su Informe Anual 2022, Amnistía Internacional Uruguay señalaba que “aún persisten obstáculos que impiden avanzar hacia una cultura plena de transparencia en el país.” El incumplimiento en los plazos de las solicitudes, la resistencia a publicar información mínima requerida por la Ley y la debilidad institucional de la Unidad de Acceso a la Información Pública son algunas de las fallas denunciadas desde Amnistía y otras organizaciones locales vinculadas a proteger y defender el derecho de acceso a la información en poder del Estado.¹

Los 15 años transcurridos desde 2008 brindan una oportunidad de análisis y reflexión conjunta sobre los avances y retos que enfrentan las organizaciones de la sociedad civil al ejercer su derecho de acceso a la información pública. Para estas organizaciones, el acceso a información oficial y de calidad es fundamental para poder ejercer sus tareas, monitorear la implementación de políticas públicas y controlar el uso de los recursos públicos. Mientras los organismos públicos no implementen políticas sólidas de transparencia de manera completa, estos problemas seguirán existiendo y darán lugar a la falta de claridad en la administración pública.

Con este documento, Amnistía Internacional procura obtener una imagen del estado de cumplimiento de la Ley N.º 18381. La recopilación de experiencias desde la sociedad civil, incluyendo casos de éxito y desafíos enfrentados antes, durante y después de solicitar información a los organismos obligados, permite trazar una línea de base sobre el funcionamiento del sistema para la garantía del derecho de acceso a la información pública. Para realizar este relevamiento realizamos entrevistas con representantes de organizaciones de la sociedad civil vinculadas a la temática y con el Consejo Ejecutivo de la Unidad de Acceso a la Información Pública. Asimismo, compartimos un cuestionario entre las organizaciones de la sociedad civil a los efectos de recopilar su experiencia en las

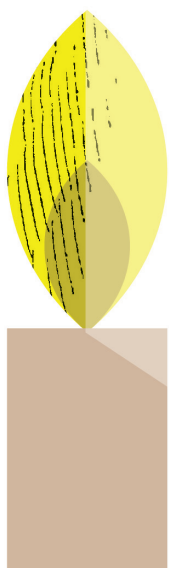


1 Ver CAinfo, Índice de Transparencia Activa en Línea 2020-2021, <https://www.cainfo.org.uy/itael/itael2021/> y CAinfo, 9º Informe Periodismo y Libertad de Expresión en Uruguay, Mayo 2023, <http://cainfo.org.uy/sitio/wp-content/uploads/2023/05/9-Informe.pdf>

solicitudes de información. Mediante este relevamiento y la sistematización de los documentos que abordan el tema, procuramos obtener una visión sobre la situación en la que las personas y organizaciones ejercitan su derecho de acceso.

Los resultados obtenidos permiten afirmar que el Estado uruguayo aún no ha avanzado en el cumplimiento pleno de sus obligaciones de garantizar el derecho de acceso a la información y generar mayor transparencia, afectando así el derecho de toda la población. Existe aún lugar para la mejora en la implementación de la ley, tanto a nivel normativo como de prácticas institucionales para que el derecho de acceso a la información sea protegido y garantizado por parte de los organismos públicos. El fortalecimiento de la Unidad de Acceso a la Información Pública y sus capacidades es una de las medidas necesarias para avanzar en este sentido. También hay espacio para trabajar de manera más coordinada entre las organizaciones de la sociedad civil y lograr así un mejor aprovechamiento por parte de las personas en el uso de esta herramienta.

Las lecciones aprendidas en estos quince años servirán para sensibilizar sobre la necesidad de mejorar el cumplimiento de la ley y de insumo para futuras reformas orientadas a la protección de este derecho.

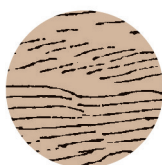


METODOLOGÍA

El presente informe se enmarca en la agenda de Amnistía Internacional Uruguay (AI Uruguay) para la protección y difusión a nivel de la población del derecho a la libertad de expresión y el acceso a la información pública. En los últimos años, diferentes actores nacionales e internacionales han denunciado una situación de deterioro en las garantías de estos derechos con vulneraciones que van desde el uso de lenguaje estigmatizante contra periodistas, el incumplimiento de las obligaciones de transparencia activa hasta negativas a entregar información de carácter público.²

Frente a esta situación, Amnistía Internacional ha desarrollado diferentes acciones tendientes a la investigación, sensibilización y denuncia de violaciones a estos derechos. La organización, junto a otros colectivos y actores de la sociedad civil, ha llevado adelante diferentes proyectos, como el portal Libertaddeexpresion.uy con expertos y expertas, o el ciclo de tertulias sobre Libertad de Expresión en la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República en julio de 2022.

Continuando esta línea de trabajo, Amnistía Internacional renueva su intención en 2024 de colocar el acceso a la información pública en agenda y generar insumos que sirvan a todos los actores involucrados para mejorar el cumplimiento de la Ley N.º 18381. Para la elaboración de este documento se realizaron cinco entrevistas con representantes de diferentes organizaciones especialmente vinculadas a este derecho y una con la Unidad de Acceso a la Información Pública (UAIP), órgano garante creado por la Ley N.º 18381 para la protección del derecho. Además, se elaboró un formulario dirigido a organizaciones de la sociedad civil con 18 preguntas referidas a la experiencia acumulada por ellas y sus representantes.³ El formulario fue enviado a las organizaciones que forman parte de la Asociación Nacional de Organizaciones No Gubernamentales Orientadas al Desarrollo (ANONG) y la Red de Gobierno Abierto (RGA), habiendo recibido un total de 11 respuestas provenientes de diferentes organizaciones.⁴ A efectos de preservar la identidad de las personas involucradas en el presente informe omitimos su nombre, indicando en su lugar el número de respuesta recibida.



-
- 2 En este sentido: Amnistía Internacional Uruguay Informe anual 2022/23 Capítulo ampliado de Uruguay, disponible en <https://amnistia.org.uy/nuestros-informes/informe-anual-2022-23-capitulo-ampliado-de-uruguay/>; CAInfo, Índice de Transparencia Activa en Línea 2022, disponible en <https://cainfo.org.uy/sitio/indice-de-transparencia-activa-en-linea-2022/>; Reporteros Sin Fronteras Clasificación Mundial de la Libertad de Prensa RSF 2023, disponible en <https://www.rsf-es.org/clasificacion-mundial-de-la-libertad-de-prensa-rsf-2023-tabla-de-paises/>
- 3 Ver Anexo 1.
- 4 La Asociación Nacional de Organizaciones No Gubernamentales Orientadas al Desarrollo (ANONG) es una asociación civil sin fines de lucro, que desde 1992 nuclea a organizaciones de la sociedad civil de Uruguay. La Red de Gobierno Abierto (RGA) es una coalición de organizaciones trabajando en diversas temáticas, articulando y colaborando para impulsar la adopción de los principios de gobierno abierto en el Estado, así como su adopción en sociedad civil, para potenciar la incidencia, participación, colaboración y cocreación. Para más información, ver: <https://www.anong.org.uy> y www.rga.org.uy

Recoger la percepción que actores y personas expertas tienen respecto al cumplimiento de la norma permite explorar el funcionamiento de la ley. Las organizaciones de la sociedad civil se convierten en un actor clave en tanto interactúan con los organismos públicos, monitorean el cumplimiento de sus obligaciones y velan por la protección de otros derechos. Además, sus acciones y líneas de trabajo permiten dar seguimiento al cumplimiento de los estándares internacionales establecidos para garantizar el pleno ejercicio de la libertad de expresión y el acceso a la información pública, entendiendo que Uruguay ha asumido compromisos importantes en ese sentido.

Las respuestas y perspectivas otorgadas por los actores vinculados al ejercicio de este derecho permiten relevar una serie de hallazgos sobre cómo han ejercido el derecho de acceso a la información pública, cómo han respondido los organismos en la práctica y qué desafíos han enfrentado quienes solicitan información. A partir de los resultados obtenidos, Amnistía Internacional ha elaborado conclusiones y recomendaciones dirigidas a diferentes instituciones estatales para garantizar y cumplir los derechos establecidos por ley.



DERECHO DE ACCESO: DE LA LEY A LA PRÁCTICA

En octubre de 2008, Uruguay aprobó su primera Ley de Acceso a la Información Pública. La Ley N.º 18381 reconoció expresamente el derecho de todas las personas a acceder a la información que emana o se encuentre en poder del Estado, al tiempo que promovió la transparencia y rendición de cuentas de los organismos públicos.⁵

Los derechos y obligaciones establecidos en la Ley se refieren a las solicitudes de acceso a la información hechas por las personas al Estado (transparencia pasiva) y los deberes de publicación proactiva de las instituciones públicas (transparencia activa). La norma establece además el principio de publicidad de la información con un régimen de limitaciones estrictas, acotado solo cuando se trate de información reservada, secreta o confidencial.

Con la aprobación de esta ley, Uruguay se colocaba entre los pioneros de la región latinoamericana en garantizar el derecho de acceso a la información durante la primera década del siglo XXI. De hecho, la Ley N.º 18381 fue dictada siguiendo los estándares promovidos por la Secretaría de la Organización de Estados Americanos y que luego se vieron plasmados en su Ley Modelo Interamericana y la Guía para su implementación. En el mismo sentido, la norma recogía los preceptos establecidos por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en la sentencia del caso de referencia para la región, *Claude Reyes vs. Chile* del año 2006.⁶

Dentro del marco jurídico nacional, la Ley N.º 18381 vino a consagrar expresamente un derecho ya comprendido dentro del conjunto de derechos humanos reconocidos en el país y por el derecho internacional de los derechos humanos. El derecho de acceso a la información es parte del derecho a la libertad de expresión, incluido el derecho de buscar, recibir y difundir información, reconocido en los instrumentos internacionales suscritos por el país, incluyendo el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la Convención Americana sobre Derechos Humanos, así como el Artículo 72 de la Constitución de la República.

Quince años han pasado desde la aprobación de la Ley, generando experiencias y aprendizajes desde los diferentes ámbitos en los que se ha aplicado o estudiado la norma. Si bien muchos actores vinculados al funcionamiento del sistema coinciden en que la Ley ha servido para combatir la cultura de secretismo y mejorar los estándares de transparencia en la administración pública, aún persisten muchos desafíos para la garantía del derecho de acceso a la información. En 2021, el Informe de Desarrollo Mediático en Uruguay elaborado por UNESCO señalaba:

5 La Ley N.º 18381 fue reglamentada por el Decreto N.º 232/2010 de 2 de agosto de 2010.

6 Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Claude Reyes y otros vs. Chile*, Sentencia de 19 de septiembre de 2006, Disponible en: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_151_esp.pdf

“[En] Uruguay existe una garantía legal de respeto al acceso a la información de carácter público; sin embargo, no hay evidencia suficiente respecto a la apropiación ciudadana que se ha hecho de este derecho luego de la aprobación de la normativa de transparencia activa y pasiva. Se concluye que el derecho a la información se garantiza en las leyes, pero está abierto el debate respecto a su plena garantía en la práctica.”⁷

Asimismo, el informe Información para la Acción editado por la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ) y el Centro de Acceso a la Información Pública (CAinfo) señala: “En lo que respecta al acceso a la información pública Uruguay cuenta con un marco normativo avanzado, no obstante, lo cual, persisten serios desafíos en la implementación de este como fue planteado”.⁸

Este espacio entre los derechos consagrados en la Ley de Acceso y su aplicación por las autoridades y la aplicación particular de los sujetos obligados ofrece un espacio para analizar y reflexionar a quince años de su aprobación.

Aparecen así una serie de actores vinculados al sistema creado por la norma. Por una parte, la Unidad de Acceso a la Información Pública (UAIP), el órgano creado por la Ley N° 18381, encomendado a la coordinación y vigilancia de su cumplimiento. Por otra parte, los organismos públicos encargados de interpretar y aplicar la ley han generado sus propias prácticas y políticas de aplicación de la Ley. Además, es fundamental el rol del Poder Judicial como el último recurso al que se puede recurrir por ley para solicitar el acceso a información pública y que, en muchas ocasiones, ha dado el acceso pese a la negativa del organismo involucrado.

SOBRE LA UNIDAD DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

La UAIP está dirigida por un Consejo Ejecutivo y cuenta con un Consejo Consultivo donde están representados el Poder Legislativo, el Poder Judicial, el Ministerio Público, la academia y la sociedad civil. Sus cometidos

7 UNESCO, Análisis del Desarrollo Mediático en Uruguay: asado en la aplicación de los Indicadores de Desarrollo Mediático de la UNESCO, MTD/CI/2021/RP/01, 2021. Disponible en: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000378456>

8 CAinfo & ACIJ, Información para la acción El acceso a la información como herramienta para la exigibilidad de los Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales, disponible en <https://infoparalaaccion.org/wp-content/uploads/2015/11/Informe-Informaci%C3%B3n-para-la-acci%C3%B3n-COMPLETO-2015.pdf>

son brindar asesoramiento, coordinar, capacitar, promover campañas educativas, controlar y recibir denuncias y consultas de los sujetos obligados y particulares, en todo lo referente a la transparencia y acceso informativo (Artículo 21 LDAIP).

La experiencia del Consejo Consultivo de la UAIP ofrece un espacio que, desde la sociedad civil, ha sido señalado por un balance mixto.⁹ Por una parte, en el Consejo han participado activamente representantes de la Red de Gobierno Abierto y se ha integrado a los procesos de mesas de diálogo de gobierno abierto. Por otra parte, también se ha señalado que en muchas oportunidades el rol del Consejo se limita a ser homologador de las decisiones del Consejo Ejecutivo, sin una posibilidad efectiva de incidencia en las decisiones y políticas del organismo.¹⁰

Una de las principales limitantes de la Unidad, señalada por la sociedad civil, refiere a la ausencia de sanciones hacia los organismos que no cumplen con las obligaciones de la Ley N.º 18381. Si bien la UAIP puede realizar sugerencias o intimaciones, su principal limitante se encuentra en la incapacidad de aplicar sanciones sobre otros organismos. De esta manera, los organismos que incumplen con sus obligaciones de publicación de información mínima o al dar respuesta a una solicitud de acceso, no son objeto de ninguna sanción.¹¹

Para subsanar algunos de los déficits de su estructura, la sociedad civil ha propuesto presupuestar a dos de los miembros del Consejo Ejecutivo, reforzar la plantilla de funcionarios, dotarle de facultades sancionatorias y mejorar su capacidad para la implementación y monitoreo de la Ley.¹²

Frente a este elenco de actores estatales, las organizaciones de la sociedad civil resultan actores esenciales en el uso y promoción del derecho de acceso a la información entre la sociedad, así como la vigilancia en el cumplimiento de las normas. De hecho, varias organizaciones vinculadas a la protección de los derechos humanos estuvieron vinculadas directamente en el Grupo de



9 ILDA, Gobernanza de Datos en Uruguay, ¿otro ejemplo de democracia? Disponible en <https://idatosabiertos.org/wp-content/uploads/2022/08/Informe-de-Gobernanza-Uruguay.pdf>

10 Ibídem.

11 Lanza, E., La ley de acceso a la información requiere medidas y voluntad política para mejorar su eficacia, La Diaria, disponible en <https://ladiaria.com.uy/opinion/articulo/2022/9/la-ley-de-acceso-a-la-informacion-requiere-medidas-y-voluntad-politica-para-mejorar-su-eficacia/>

12 Ibídem.

Acceso a la Información Pública que trabajó en la redacción y propuesta de la Ley.¹³

El presente trabajo se ubica en este lugar entre la norma y la práctica. Se busca recoger la experiencia de Amnistía Internacional como articulador entre las diferentes organizaciones vinculadas a la materia para obtener sus aprendizajes y lecciones al momento de realizar solicitudes de acceso a la información. Se recogen a continuación los principales hallazgos a partir de las entrevistas y formularios de relevamiento propuestos.

13 Villar, Acceso a la información pública y gestión documental: la experiencia uruguaya. Palabra Clave, Octubre 2021-marzo 2022.

LOS LÍMITES DE LA LEY DE ACCESO

En estos quince años, las solicitudes de acceso a la información pública se han convertido en una herramienta fundamental para las organizaciones de la sociedad civil y personas defensoras de derechos humanos. Sea para tareas de monitoreo, investigación, o preparación de campañas públicas, diferentes organizaciones de la sociedad civil y sus representantes se han presentado ante el Estado a pedir información amparados en la Ley.¹⁴

Este tiempo ha permitido un aprendizaje sobre el funcionamiento de la Ley y los obstáculos encontrados en los procesos de solicitud de información. De acuerdo con las experiencias recolectadas en el cuestionario realizado para este trabajo, las organizaciones de la sociedad civil se han enfrentado a diferentes situaciones que van desde la impericia, la aplicación de rituales burocráticos hasta, en algunos casos, la mala fe de la administración.

Uno de los principales problemas identificados es la falta de cumplimiento de los deberes de publicación de información mínima en los sitios web institucionales.¹⁵ Múltiples organismos incumplen sus obligaciones legales de transparencia activa en áreas como el presupuesto o estructura de la institución. A partir de los relevamientos anuales que realiza CAinfo a través del Índice de Transparencia en Línea (ITaEL) correspondiente al periodo 2020-2021, de los 262 sitios relevados, sólo 4 alcanzan niveles altos de transparencia activa y el 57% de los organismos públicos no cumple la mitad de las exigencias que plantea el índice.¹⁶

En lo que refiere a la transparencia pasiva, los organismos públicos han utilizado una interpretación expansiva de los límites al acceso a la información que prevé la Ley. En algunos casos, los organismos públicos han clasificado información como reservada o confidencial al solicitarla, lo que a veces ha sido revertido por el Poder Judicial.¹⁷ En otras ocasiones, diversos organismos públi-



14 CAinfo & ACIJ, Información para la acción El acceso a la información como herramienta para la exigibilidad de los Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales, disponible en <https://infoparalaaccion.org/wp-content/uploads/2015/11/Informe-Infomaci%C3%B3n-para-la-acci%C3%B3n-COMPLETO-2015.pdf>

15 “El acceso a la información online es limitado, los sitios web son poco claros y desde la migración de los distintos organismos del estado al sitio gub.uy, muchos links están rotos o desactualizados, esto hace difícil valorar qué debería ser accedido por solicitud y qué por búsqueda.” Respuesta N° 5 del Formulario utilizado en esta investigación para el Mapeo de la Ley de Acceso a la Información Pública por organizaciones de la sociedad civil. Recibida el 8/4/2023 13:32:10

16 CAinfo y Universidad Católica del Uruguay, Índice de Transparencia Activa en Línea 2020-2021, disponible en <https://www.cainfo.org.uy/itael/itael2021/>

17 Jackson, Matías, Actuación de los Tribunales de Apelación en materia de Acceso a la Información Pública, CAinfo, Uruguay – Agosto 2015, Disponible en <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3564740>



cos han señalado que no cuentan con la información solicitada a pesar de tener la obligación legal de tenerla o producirla.¹⁸

Otros organismos públicos cuentan con posicionamientos institucionales que directamente impiden el acceso a cualquier tipo de información pública. El caso más paradigmático es el del Ministerio del Interior que, según algunas organizaciones de derechos humanos, utiliza un “blindaje para evitar cumplir con la Ley de Acceso”.¹⁹ En 2012, este Ministerio dictó ocho resoluciones que reservan toda la información en poder del organismo, por lo cual toda solicitud realizada en esta dependencia es rechazada de forma sistemática fundando la denegación en estas resoluciones.²⁰ Si bien la UAIP ha resuelto en varias oportunidades que las resoluciones no se ajustan a la Ley 18381, la situación en el Ministerio del Interior permanece inalterada.²¹

Respecto al uso abusivo de las excepciones de reserva o confidencialidad, algunas organizaciones de la sociedad civil han señalado la necesidad de que los organismos públicos justifiquen la decisión de mantener la información fuera del escrutinio público para así evitar el uso abusivo de las limitaciones que la ley establece.²² En este sentido, se ha denunciado que no todos los organismos públicos cumplen con la prueba de daño, es decir, determinar los elementos concretos que hacen presumir la existencia de riesgo si se publica la información solicitada.²³

Otra de las preocupaciones de la sociedad civil refiere a la respuesta recibida en muchas solicitudes de que la información solicitada no existe y por tanto

18 CAinfo, Salud Mental: organismos públicos evidencian falta de información, Julio 2016. Disponible en: <https://www.cainfo.org.uy/2016/07/salud-mental-informacion-publica/>

19 Díaz, Patricia, Datsoc vs. Ministerio del Interior: iniciamos un juicio para acceder a la información pública sobre el uso policial del sistema de reconocimiento facial automatizado, DATYSOC, Diciembre 2022. Disponible en: <https://datsoc.org/2022/12/28/datsoc-vs-ministerio-del-interior-iniciamos-un-juicio-para-lograr-el-acceso-a-la-informacion-publica-sobre-el-uso-policial-del-sistema-de-reconocimiento-facial-automatizado/>

20 Jackson, Matías, Informe Acceso a La Información Pública Y Seguridad Nacional En Uruguay, Julio 2015. Disponible en <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3514005>

21 Consejo Ejecutivo de la UAIP, Resolución N° 13/2022, disponible en <https://www.gub.uy/unidad-acceso-informacion-publica/sites/unidad-acceso-informacion-publica/files/2022-06/RESUAIP22013-%20AA%20con%20MI.pdf>; y Dictamen N° 17/013 de la UAIP Sobre información reservada y matrices de criterios, disponible en <https://www.gub.uy/unidad-acceso-informacion-publica/institucional/normativa/dictamen-n-17013-sobre-informacion-reservada-matrices-criterios>

22 CAinfo, A 10 años de aprobada ley de Acceso a la Información Pública – CAinfo propone discutir cambios, disponible en <https://www.cainfo.org.uy/2018/08/a-10-anos-de-aprobada-ley-de-acceso-a-la-informacion-publica-cainfo-propone-discutir-cambios/>

23 Artículo 25 Decreto N° 232/2010. Prueba de daño.- La información podrá clasificarse como reservada, siempre que en la resolución de la autoridad responsable, debidamente fundada y motivada, se demuestre la existencia de elementos objetivos que permitan determinar la expectativa razonable de un daño al interés público protegido, de acuerdo con lo establecido en el artículo 9° de la Ley que se reglamenta.



no hay nada que entregar.²⁴ El artículo 14 de la Ley establece que 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 del pedido. Este artículo ha sido utilizado por algunos organismos públicos para denegar el acceso a la información. Pero como ha señalado la Suprema Corte de Justicia, “no puede obviarse que el art. 14 inciso 1º de la ley nro. 18381 puede ser una tentadora vía de escape o salvoconducto de la Administración para evitar proporcionar información de interés público; de ahí que su interpretación debe ser estricta, y de aplicarse, debe estar adecuadamente motivada”.²⁵

El Informe Anual 2022 publicado por la UAIP indica que, de un total de 757 solicitudes, 623 fueron denegadas por inexistencia de la información frente a 134 denegadas por corresponder a información reservada, secreta o confidencial.²⁶ Sobre este punto, CAinfo ha señalado que es necesario “precisar el alcance de este artículo [14 de la Ley] estableciendo que el organismo consultado deberá agotar los mecanismos para subsanar la omisión. Y en caso de no poder entregar la información solicitada, deberá explicar de qué manera solucionará este problema. Respecto a este punto debemos señalar que los Estados tienen la obligación de producir o captar la información que necesitan para el cumplimiento de sus deberes, tal como establece la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.”²⁷

En definitiva, para Amnistía Internacional la aplicación de la Ley presenta algunos obstáculos a resolver más allá del texto legal. La publicación de información de manera proactiva a través de los sitios web institucionales facilita el entendimiento de parte de otros actores sociales por fuera de la administración, al tiempo que reduce los costos para todos los involucrados. Sin embargo, ello no resulta suficiente. Es necesario que los organismos cumplan con sus obligaciones en transparencia pasiva al momento de responder solicitudes de acceso de las personas. En este sentido, deben ajustar sus respuestas a los requisitos legales y reglamentarios, optando por una interpretación estricta de las excepciones a la publicidad.

24 Respuesta N° 9 del Formulario utilizado en esta investigación para el Mapeo de la Ley de Acceso a la Información Pública por organizaciones de la sociedad civil. Recibida el 8/8/2023 9:09:07

25 Suprema Corte de Justicia, Sentencia N° 405/2022.

26 UAIP, Estado de Situación del Derecho de Acceso a la Información Pública Informe Anual 2022. Disponible en <https://www.gub.uy/unidad-acceso-informacion-publica/comunicacion/publicaciones/informe-anual-2022>

27 CAinfo, A 10 años de aprobada ley de Acceso a la Información Pública – CAinfo propone discutir cambios, disponible en <https://www.cainfo.org.uy/2018/08/a-10-anos-de-aprobada-ley-de-acceso-a-la-informacion-publica-cainfo-propone-discutir-cambios/>

LECCIONES APRENDIDAS

En estos quince años, las solicitudes de acceso a la información pública se han convertido en una herramienta fundamental para las organizaciones de la sociedad civil. Sea para tareas de monitoreo, investigación, o preparación de campañas públicas, diferentes organizaciones y sus representantes se han presentado ante el Estado a pedir información amparados en la Ley.²⁸

A partir de sus experiencias, se pueden extraer aprendizajes al solicitar información, dar seguimiento a los trámites y aprovechar los resultados obtenidos.

Al ser consultadas sobre las dificultades enfrentadas en las solicitudes de información a los organismos, las organizaciones de la sociedad civil identificaron estas principales lecciones:

→ **Antes:** Preparar la solicitud de manera completa

→ **Durante:** Considerar los tiempos de respuesta

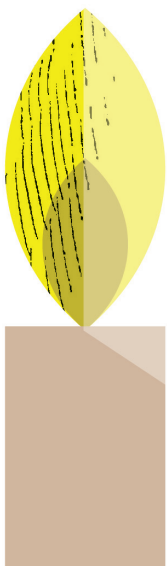
→ **Después:** Lograr el procesamiento de la información

Preparar la solicitud

Uno de los problemas señalados por las organizaciones de la sociedad civil es la identificación de la información antes de realizar la solicitud de acceso. Muchas veces, existen diferencias entre los términos utilizados por las organizaciones en base a trascendidos de prensa o investigaciones propias, y aquellos que emplean los organismos públicos en su trabajo interno.

Esta diferencia impacta directamente en la calidad de la información recibida. En algunas circunstancias, repercuten en la denegación de la solicitud ya que los organismos públicos responden que la información no existe o que no cuentan con la obligación de generarla. En este sentido, un informante para este trabajo manifestó: “Pese a que se anexó documentación a la solicitud corroborando la existencia de documentos, el organismo siguió negándola”.²⁹ En otros casos, solo se entrega información parcial, debiendo recurrir el solicitante a una nueva petición.

La identificación precisa de la información solicitada allana el camino para obtener una respuesta detallada. En este sentido, una de las representantes de



28 CAinfo & ACIJ, Información para la acción El acceso a la información como herramienta para la exigibilidad de los Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales, disponible en <https://infoparalaaccion.org/wp-content/uploads/2015/11/Informe-Informaci%C3%B3n-para-la-acci%C3%B3n-COMPLETO-2015.pdf>

29 Respuesta N° 9 del Formulario utilizado en esta investigación para el Mapeo de la Ley de Acceso a la Información Pública por organizaciones de la sociedad civil. Recibida el 8/8/2023 9:09:07

una organización vinculada a los derechos digitales realizó la siguiente recomendación:

“Muchas veces, antes de realizar una solicitud de acceso a la información, el interesado debe lograr una entrevista (aunque sea informal) con un funcionario del organismo, para juntar información necesaria para realizar las preguntas adecuadas, asimilar el lenguaje o jerga que utiliza el organismo sobre el tema y las lógicas de su funcionamiento. Las solicitudes de información eficientes muchas veces requieren actividades preparatorias (entrevistas, agotar la búsqueda de información en sitios web que no están organizados adecuadamente y, sobre todo, conocimiento profundo previo del tema por el que se consulta).”³⁰

Para cumplir con su obligación de garantizar el acceso a la información pública, los organismos públicos deberían agotar los mecanismos previos antes de denegar una solicitud por ausencia de información o falta de adecuación a los términos de la solicitud. Para ello, Amnistía Internacional insta a las autoridades a brindar una oportunidad de ampliación de la solicitud en caso de dudas sobre su alcance o los términos utilizados por las personas solicitantes de la información. Además, conforme a la Ley 18381, los organismos públicos tienen la obligación de entregar no solo la información con la que cuentan sino aquella que deben tener por mandato legal (Artículo 14).

Considerar los tiempos de respuesta

Otra de las lecciones aprendidas por las organizaciones de la sociedad civil en estos años ha sido tomar en consideración la demora de los organismos públicos al contestar las solicitudes de información.³¹ Varias de las organizaciones de la sociedad civil consultadas destacan que no siempre los organismos públicos cumplen con los plazos establecidos en el artículo 15 de la Ley N.º 18381 e incluso no hacen uso de las prórrogas previstas en la ley. En este sentido, se ha verificado que muchos organismos demoran la contestación de las solicitudes sin consideración alguna de los plazos legales.

Estos tiempos también se aplican a los que la UAIP toma para decidir en las consultas o denuncias realizadas. Si bien se destaca la labor de la Unidad como órgano especializado y que, en general, toma resoluciones alineadas a las solicitudes de la sociedad civil, sus tiempos pueden repercutir negativamente en las tareas de investigación. En este sentido, una de las personas informantes declaró:

30 Respuesta N° 2 del Formulario utilizado en esta investigación para el Mapeo de la Ley de Acceso a la Información Pública por organizaciones de la sociedad civil. Recibida 7/25/2023 15:48:48.

31 Respuestas N° 3, 5 y 8 del Formulario utilizado en esta investigación para el Mapeo de la Ley de Acceso a la Información Pública por organizaciones de la sociedad civil. Recibidas 7/25/2023 15:48:48; 8/4/2023 13:32:10 y 8/7/2023 16:26:17, respectivamente.

“Si bien la UAIP siempre tramita las denuncias de incumplimiento, realiza las intimaciones correspondientes y nunca estuve en desacuerdo con alguno de sus dictámenes, el tiempo que demora en resolver no es el óptimo. Esto tiene como consecuencia que, cuando se recibe la información o la resolución final de que el organismo incumplió, muchas veces esta información o resolución han perdido importancia porque el tema sobre el que se está trabajando dejó de ser relevante para el que la solicita (porque ya se publicó el informe, nota de prensa, etc. o porque se necesitaba para un momento dado y se enfrió en la opinión pública).”³²

Con el fin de garantizar plenamente el derecho de acceso a la información pública, es fundamental que los organismos estatales se ajusten a los tiempos establecidos en la Ley N° 18381. El artículo 15 de la Ley establece que los sujetos obligados deben contestar, en la medida de lo posible, al momento en que la solicitud se realiza. En caso contrario, cuentan con un plazo máximo de 20 días hábiles para permitir o negar el acceso o contestar la consulta, con una única posibilidad de prórroga fundada y por escrito, por 20 días más.

EL ÍNDICE NACIONAL DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

En 2021, la UAIP publicó los datos de la primera medición del Índice Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública (INTAI). Este índice recoge el nivel de cumplimiento de los organismos públicos, estatales o no, respecto de las obligaciones de la Ley de Acceso.³³ Los datos publicados muestran que, de 228 organismos evaluados, solo respondieron 126, el 55 % del universo.

Entre los buenos ejemplos, destacan la actuación del Banco Central, Presidencia de la República y AGESIC, con altos niveles de cumplimiento en su dimensión institucional y cumplimiento de obligaciones de transparencia activa y pasiva.

32 Respuesta N° 2 del Formulario utilizado en esta investigación para el Mapeo de la Ley de Acceso a la Información Pública por organizaciones de la sociedad civil. Recibida 7/25/2023 15:48:48.

33 UAIP, Índice Nacional de Transparencia y Acceso a la Información, disponible en <https://www.gub.uy/unidad-acceso-informacion-publica/comunicacion/noticias/indice-nacional-transparencia-acceso-informacion>

Esta situación contrasta con la ausencia de respuesta por numerosos gobiernos departamentales, entes autónomos, y personas públicas no estatales. De hecho, en estudios anteriores los gobiernos departamentales han sido señalados como aquellos con menores niveles de cumplimiento en los niveles de transparencia activa.³⁴

La ausencia de información en más de cien organismos públicos impide conocer el cumplimiento real de varias dependencias que resultan fundamentales en el ejercicio de derechos.

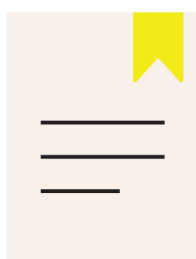
Por ello, personas expertas en la materia han recomendado considerar estas demoras en sus solicitudes a efectos de lograr obtener la información en tiempo para sus actividades y monitoreo. Si no recibe respuesta en los plazos establecidos, quienes solicitan la información tienen derecho a hacer valer el silencio positivo del artículo 18 de la Ley y realizar denuncias ante la UAIP para un mayor control.

Procesar la información entregada

Cuando la información se entrega a los solicitantes, comienza una tercera etapa para su análisis y aprovechamiento. Es en esta instancia, posterior a la solicitud, que las organizaciones de la sociedad civil han identificado dificultades para procesar y hacer un uso efectivo de los datos obtenidos.

En muchas ocasiones, los sujetos obligados entregan información en formatos que dificultan la lectura o análisis automatizado de la información. Tal como lo señaló una de las respuestas al formulario propuesto a las organizaciones para esta investigación: “Cuando la solicitud de información incomoda o se realiza sobre información que ya se encuentra disponible en el sitio web (aunque no sistematizada correctamente), los funcionarios cuentan con estrategias para ‘hacértela difícil’”³⁵. La misma organización en su respuesta, ejemplifica la situación cuando en una solicitud sobre transferencias de dinero entre dos organismos recibió 5 cajas de estados contables conteniendo 10 resmas de papel. En algunas ocasiones, la información debe ser cotejada con otras fuentes de manera manual, lo que impide saber de antemano si la entrega incluyó toda la información o no.

En este sentido, es común la entrega de archivos escaneados en formato PDF en los que no se pueden realizar búsquedas o la entrega de documentos con pági-



34 Ponce, Tan Cerca Y Tan Lejos: La Transparencia En Los Gobiernos Departamentales En Uruguay 2013-2016. Revista Uruguaya de Ciencia Política Vol. 26 N° 2.

35 Respuesta N° 2 del Formulario utilizado en esta investigación para el Mapeo de la Ley de Acceso a la Información Pública por organizaciones de la sociedad civil. Recibida 7/25/2023 15:48:48.

nas en blanco.³⁶ Una de las representantes de las organizaciones de la sociedad civil consultadas ejemplifica:

“En una de las consultas que realizamos, recibimos de la URCDP un pdf escaneado y sin reconocimiento óptico de caracteres que contenía 3 páginas de URL que no se podían seleccionar (tuve que tipearlas una a una en el navegador). Meses después publicaron en el sitio web la versión con URL activadas. Entiendo que el funcionario que envió la respuesta entendió prioritario que me llegase la versión con sello y firma, por lo que decidió escanearla, aunque se perdieran las URL.”³⁷

Las organizaciones de la sociedad civil han identificado estrategias utilizadas por organismos públicos que dificultan el máximo aprovechamiento de la información suministrada en una solicitud de acceso a la información. Esto supone que las organizaciones destinen mayores recursos a las solicitudes o demoren en la publicación de los datos a efectos de lograr un análisis más profundo. Amnistía Internacional considera que, para garantizar el derecho de acceso a la información, la administración pública debe facilitar al máximo la comprensión de la información solicitada, por lo que los organismos deberían considerar la entrega de la información en formatos abiertos y digitales, que permitan acceder y consultar información de manera más rápida y completa.

SISTEMA DE NOTIFICACIÓN DE SITUACIONES DE EMBARAZO EN NIÑAS Y ADOLESCENTES MENORES DE 15 AÑOS DE ASSE: UN EJEMPLO DE DIÁLOGO VIRTUOSO

En 2022, la Administración de los Servicios de Salud del Estado (ASSE) incorporó a sus relevamientos la notificación de casos de embarazo en menores de 15 años a partir de las solicitudes de acceso a la información y los informes realizados por Amnistía Internacional Uruguay. El sistema de notificación surge como una necesidad ante la ausencia de datos concretos que monitorean los embarazos en edades tempranas bajo la

36 Respuesta N° 5 del Formulario utilizado en esta investigación para el Mapeo de la Ley de Acceso a la Información Pública por organizaciones de la sociedad civil. Recibida 8/4/2023 13:32:10

37 Respuesta N° 2 del Formulario utilizado en esta investigación para el Mapeo de la Ley de Acceso a la Información Pública por organizaciones de la sociedad civil. Recibida 7/25/2023 15:48:48.

comprensión de que, cuanto más temprano es el embarazo, mayor será el riesgo para la salud física, mental y emocional de la niña o adolescente, y la necesidad de indagar en situaciones de posible violencia sexual subyacentes.

Como parte del trabajo de diálogo entre Amnistía Internacional y distintas instituciones del Estado, personas expertas y acciones de incidencia, en el informe *Son niñas, no madres: unir las piezas de las piezas de la violencia sexual de 2021* se recoge el desarrollo del sistema de notificación. Este sistema consiste en que los equipos de salud en territorio que detecten un caso de embarazo en una persona menor de 15 años notificarán a un equipo en ASSE a nivel central para dar seguimiento al caso. Esto permite recoger información muy valiosa sobre las distintas situaciones, la atención que reciben, las derivaciones que sean oportunas realizar y apoyar a los equipos que atienden, los que probablemente en varios de estos casos, de constatarse violencia sexual, se requiera trascender las fronteras de la salud para articular con otros organismos como el Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU), centros educativos y actores judiciales.

El sistema de notificación ejemplifica un diálogo virtuoso entre solicitudes de acceso a la información pública, elaboración de diagnósticos, instalación de un tema en la agenda pública, acciones de diálogo para la incidencia y respuesta pública. La solución mejora la atención de niñas y adolescentes, mientras genera más datos, para tener una mayor descripción del embarazo en las edades más tempranas que orienten las acciones de respuesta estatal.

Amnistía Internacional Uruguay realizó tres informes hasta el momento sobre la situación del embarazo infantil en el país: *Embarazo infantil en Uruguay: aportes para la agenda* (2018), *Son niñas, no madres: unir las piezas de las piezas de la violencia sexual* (2021) y *Niñas, no madres. Monitoreo del embarazo en niñas y adolescentes menores de 15 años en Uruguay* (2022). Las fuentes para estos informes, principalmente, son las estadísticas vitales del Ministerio de Salud y los aportados por el Sistema de Protección a la Infancia y Adolescencia contra la Violencia, que recogen las denuncias por distintas situaciones de violencia que viven niños, niñas y adolescentes.

CONCLUSIONES

El derecho de acceso a la información pública se encuentra protegido por diversos instrumentos de derechos humanos internacionales y regionales de los que Uruguay forma parte. Su vinculación directa con el derecho a la libertad de expresión y el derecho a buscar y recibir información lo convierten en uno de los pilares esenciales para la garantía de otros derechos humanos. Además, es un derecho instrumental para ejercer otros derechos, como la salud, la educación, el trabajo y la vivienda, y permite conocer el estado de situación de las políticas públicas y promover el debate público informado.

En 2008, Uruguay dio un paso significativo en la garantía de este derecho alineando su legislación a altos estándares internacionales. Resulta esencial considerar el acceso a la información pública como un derecho fundamental protegido y respaldado por una legislación adecuada, con un organismo de control y obligaciones claramente estipuladas e implementadas.

Las solicitudes de acceso a la información en el marco de la Ley 18381 se han convertido en una herramienta fundamental para las tareas de periodistas, defensores de los derechos humanos y organizaciones de la sociedad civil. A través de ellas, la población se ha enterado de diversos casos de corrupción y ha demandado transparencia y responsabilidad en la gestión de los gobernantes.

Sin embargo, la práctica ha enseñado que la sola consagración en una ley no resulta suficiente para generar una cultura de transparencia que permee en la administración pública. En 2024, aún hay desafíos pendientes en la implementación y puesta en práctica de las normas.

Las organizaciones de la sociedad civil han identificado incumplimientos en varias de las obligaciones que la Ley establece a los organismos públicos. Se ha señalado, así, la falta de cumplimiento de las obligaciones de transparencia activa, como la publicación mínima de datos establecidos en la Ley. Los diferentes índices elaborados por la UAIP y la sociedad civil dan cuenta de un incumplimiento sistemático de varios organismos.

Por otra parte, los organismos también han incumplido con sus obligaciones al responder las solicitudes de información. Ya sea negando el acceso a información que debía ser entregada, contestando fuera del plazo legal o ampliando las limitaciones de la ley, algunos organismos han implementado prácticas constantes que dificultan el acceso a información de interés público. La situación se ve agravada por la falta de sanciones sobre aquellos organismos y funcionarios que incumplen con las obligaciones que la ley establece.

Las autoridades tienen la obligación de garantizar la transparencia y rendición de cuentas de sus funciones. Para garantizar el cumplimiento de las obligaciones de transparencia y la divulgación de información, es fundamental im-

plementar una política proactiva de recolección y difusión. La limitación en el derecho de acceso a la información impacta negativamente sobre los índices de rendición de cuentas e incide en la posibilidad de que se abran brechas de discrecionalidad y arbitrariedad que atenten contra los derechos humanos.

En este sentido, Amnistía Internacional insta a las autoridades uruguayas a establecer procedimientos para el acceso efectivo y oportuno a la información pública, y de forma proactiva facilitar información de interés público. Hay que establecer una línea de trabajo clara para que los organismos públicos cumplan con las disposiciones de la ley y promuevan la participación ciudadana.

Las lecciones y aprendizajes relatados son parte de un esfuerzo de Amnistía Internacional por seguir construyendo una sociedad civil organizada fuerte y usar eficazmente su derecho de acceso a la información donde las autoridades cumplan con sus obligaciones internacionales en la materia.

RECOMENDACIONES EN CLAVE DE POLÍTICA PÚBLICA

- Establecer políticas institucionales de cumplimiento de la Ley 18381 y su decreto reglamentario dentro de los organismos obligados.
- Desarrollar políticas de publicación de la información obligatoria según lo establecido en la Ley N° 18381 en los sitios web institucionales.
- Garantizar el cumplimiento de los plazos en las respuestas a las solicitudes de información y llevar a cabo una interpretación estricta sobre las reservas de información.
- Mejorar la cobertura y profundidad de los datos recopilados en el Índice Nacional de Transparencia, instando a los organismos del Estado a cumplir con las obligaciones legales y reglamentarias.
- Avanzar hacia sistemas de monitoreo para asegurar el efectivo cumplimiento de las obligaciones de transparencia tanto activa como pasiva, considerando dimensiones adicionales, como la accesibilidad, calidad de la información y método de entrega.
- Fortalecer las capacidades institucionales de la Unidad de Acceso a la Información Pública en tanto organismo regulador y contralor del sistema. Implementar mecanismos para que los organismos obligados cumplan con sus resoluciones y modifiquen las prácticas institucionales que la Unidad identifique como contrarias al derecho de acceso.
- Aumentar los recursos destinados a la Unidad de Acceso a la Información Pública, así como a las unidades de cada organismo encargados de la transparencia institucional.
- Fomentar el diálogo entre organismos públicos y actores de la sociedad civil para enriquecer las capacidades mutuas y generar nuevos insumos que permitan continuar impulsando el avance de esta política.
- Continuar con la capacitación constante de funcionarios de la administración y el Poder Judicial en la defensa del acceso a la información pública y los derechos humanos en general.



**Si querés ser parte de la membresía de
Amnistía Internacional Uruguay**
escribinos a oficina@amnistia.org.uy

© Amnistía Internacional Uruguay
AMR 52/0002/2024

www.amnistia.org.uy | amnistia.uruguay

