

**EL ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA
COMO DERECHO HUMANO**

Dr. Fernando Gómez Pereyra

PRESENTACIÓN.....	3
I. INTRODUCCION.....	5
II. LOS DERECHOS HUMANOS	10
III. EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA	13
1. Marco Jurídico Internacional.....	14
2. Contenido del derecho a la información	18
3. Marco Jurídico Nacional	20
IV. CONCLUSIONES.....	29
BIBLIOGRAFÍA.....	33

PRESENTACIÓN

El presente trabajo refiere al derecho de acceso a la información pública, situando y fundamentándolo como un derecho humano, desde una visión multidimensional. Metodológicamente se parte de la información generada desde el fenómeno “Globalización”, se analiza el rol de las tecnologías de la información (TIC), y cómo el nivel de protagonismo otorgado a las TIC en este siglo XXI, nos obliga a dejar de pensar en la información como un simple acontecimiento, para estar necesariamente dispuesta al servicio del ser humano. Así, si la información debe estar al servicio del ser humano, especialmente aquella que se encuentra en poder de las entidades públicas, parecería necesario identificar el acceso a la misma, como un derecho humano fundamental. En un segundo momento se recoge una visión multidimensional de derechos humanos, encontrando en ella varios órdenes axiológicos que nos permitirán responder a la interrogante: ¿De qué hablamos, cuando hablamos de derechos humanos?, y desde la cual, el acceso a la información pública comienza a recibir un tratamiento científico tanto desde un orden político, como paradigma de transparencia y ética pública; como jurídico, creando el Estado los estatutos técnicos instrumentales que contendrán ese derecho. Posteriormente se recorre y analiza el marco jurídico nacional e internacional del derecho de acceso a la información pública, haciendo énfasis tanto en los procedimientos a seguir para hacer efectivo el derecho, como en los organismos nacionales e internacionales competentes. A modo de conclusiones se considera al derecho de acceso a la información pública como una herramienta fundamental para el control ciudadano del funcionamiento del

Estado y la gestión pública transparente, para el control de la corrupción, para la participación ciudadana, destacando la importancia de contar una normativa que no solo nos haga ejercitar nuestros derechos ciudadanos, sino también nos posibilite un amplio camino a recorrer en lo que tiene que ver con la capacitación de nuestros funcionarios públicos, para que sean ellos mismos quienes descubran que es posible articular la gestión de una manera ética, simple, efectiva, con precisión y resultados transparentes.

I. INTRODUCCION

El siglo XXI nos encuentra a todos los seres humanos, sin excepción, inmersos en un proceso globalizador que se filtra en toda la estructura social, y se nos presenta como inevitable. Este fenómeno denominado “Globalización” es concebido por muchos, como la fuente de muchos males – *desigualdad social, discriminación racial, problemas medioambientales, migraciones masivas* – pero también por muchos otros, como la gran arma que siembra consciencia sobre esos mismos males, y con vías a encontrar su composición.

Hoy más que nunca han tomado relevancia los temas referidos al respeto y promoción de los derechos humanos, a la paz y a la libertad. Escuchamos voces que expresan contradicciones o perversidades de la globalización, tal vez más que nunca, aun desde el *stablishment* político en Europa, Estados Unidos o Latinoamérica, y desde la Ciencia Económica se revalorizan los enfoques clásicos de la regulación social del mercado, de una prudente intervención estatal, y se reconoce su falsa omnipotencia.

El rol de las tecnologías de la información (TIC) incide fuertemente en ese binomio *conflicto-composición*, cuya dinámica introduce grandes cambios en la forma de acceso a esa información, y por tanto en la generación del conocimiento mismo. Se trata de tecnologías con una gran capacidad de penetración y difusión a través de todo el tejido social, y por ello se las ha

denominado tecnologías invasivas. El protagonismo que adquieren hoy estas tecnologías, hace que el siglo XXI sea pensado como la Era de la Información. Tal vez el Descubrimiento más importante y que nos adentra en esta *Era de la Información*, ha sido el de la computadora u ordenador, y su aliado más importante la Internet o “*red de redes*”, que si bien ha tenido un desarrollo inicial predominantemente norteamericano,¹ Cairncross (1998) se proyecta mundialmente a un ritmo casi imparable. A estas “*new technologies*”, como se las llama habitualmente, se van agregando otras como satélites, reducción de costos en llamadas telefónicas, aparatos de computación más baratos y eficientes, transportes más rápidos, aparatos de telefonía celular, etc., lo que invariablemente incide en la cantidad de información que generamos, la calidad de la misma, y nuestra capacidad para procesarla.

El grado de importancia que la sociedad del siglo XXI da a las computadoras ha sido objeto de estudio para muchos investigadores sociales. Algunos autores señalan al descubrimiento de la computadora como el punto de partida de la Tercera Revolución Industrial, mientras que otros niegan la idea rotundamente.² Rifkin (2003). Otorgar entonces, tal nivel de protagonismo a las tecnologías de la información llevó concomitantemente a dejar de pensar en la información como un simple acontecimiento, para transformarse en un instrumento que necesariamente debe estar al servicio del ser humano, desde que se le reconoce importancia fundamental en la construcción de democracia y ciudadanía.

En esta nueva dinámica social, no solo en círculos académicos sino también en gremios periodísticos, organizaciones de la sociedad civil, y también las intergubernamentales, se comenzó a relacionar el flujo de esa información (comunicación), con los derechos humanos, y en lugar de solo reivindicar las libertades (información, opinión, prensa) asociadas a este fenómeno social, se

¹ La laguna tecnológica entre los Estados Unidos y el resto del mundo no se muestra en ninguna parte de forma tan clara como en la informática y las comunicaciones y especialmente en el uso de la Internet.

² Así Rifkin ha manifestado su discordancia y sostiene que tal afirmación equivaldría a señalar a la era industrial como la era de la imprenta, lo cual es un obvio error, en sus palabras: “la computadora es un preludio de un cambio más grande que está ocurriendo en nuestra base de recursos en la actualidad”.

identifica el acceso a esta misma información (en especial la que se encuentra en poder de las entidades públicas) como derecho humano fundamental.

Poco más de una década después que el Estado de Israel en 1998 adoptara una ley de acceso a la información, casi un centenar de Estados más, han adoptado leyes para regularlo. La República Oriental del Uruguay no ha sido la excepción a este proceso de reconocimiento y promoción del derecho humano y el 17 de Octubre del año 2008 promulgó la Ley No. 18.381 que regula el derecho de acceso a la información pública, reglamentando la misma por Decreto No. 232/010 casi 2 años más tarde.

El origen de este reconocimiento al derecho de acceso a la información pública, por parte del Estado Uruguayo, tiene su origen en una petición presentada por el periodista Carlos Dogliani, la Asociación de la Prensa Uruguaya (APU) y el Instituto de Estudios Legales del Uruguay (IELSUR), en contra de la República Oriental del Uruguay por la presunta violación del derecho consagrado en el artículo 13 (libertad de pensamiento y expresión) en relación con los artículos 1.1 (obligación de respetar los derechos) y 2 (deber de adoptar disposiciones de derecho interno) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

El Sr. Dogliani había sido condenado el 30 de agosto de 2006 por la Suprema Corte de Justicia de la República, confirmando una resolución que condenaba al periodista, a la pena de cinco meses de prisión *“como autor de cuatro delitos de difamación especialmente agravados en reiteración real”*, cometidos en contra de funcionarios de la Intendencia Municipal de Paysandú (Departamento al noroeste de Uruguay), quienes según artículos periodísticos escritos por Dogliani del año 2004 en el semanario *El Regional*, estaban involucrados en la cancelación irregular de una deuda de 300.000 dólares de un contribuyente con la administración tributaria.

El caso culminó con una *“solución amistosa”*, entre los peticionantes y el Estado Uruguayo, el 19 de setiembre de 2009, donde se acordó la modificación de la ley de prensa No. 16.099, lo que fue plasmado en la ley 18.515. Se estableció una reparación integral a la víctima que incluyó una indemnización,

además de presentarse el caso frente a la Suprema Corte para su revisión de acuerdo al principio *“in dubio pro reo”*.

Los términos del acuerdo,³ fueron aprobados por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos el día 16 de marzo 2010.⁴ OEA (2010)

Según el Informe 2010 de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, a dos años de la entrada en vigencia de la Ley 18.381 aún se registraba un alto incumplimiento de las obligaciones de transparencia establecidas en la misma.⁵ OEA (2010: 133)

Para el año 2012 se reconocían los esfuerzos de los Estados Americanos por incorporar los estándares del sistema interamericano sobre acceso a la información en el derecho interno de algunos Estados, mediante la expedición de leyes especiales de acceso a la información, o a través de decisiones de algunos tribunales nacionales, no obstante advertir la persistencia de dificultades en cuanto a la regulación de las excepciones para el ejercicio de este derecho y a la implementación de algunas leyes.

Ese mismo informe recomendó a los Estados Miembros:⁶ OEA (2012:260)

³ 1. El Estado reconoce que la condena de la que fue objeto el peticionario se fundamentó en normativa penal incompatible con los estándares y principios de derechos humanos en materia de libertad de expresión y que en este caso violentó los derechos de la víctima en su calidad de periodista. 2. El periodista Carlos Dogliani se declara satisfecho por la reparación integral operada en su caso, que ha implicado la adopción de reformas legislativas significativas a través de la aprobación de la Ley. Nro. 18.515 de 26 de junio de 2009. 3. El periodista Carlos Dogliani reconoce asimismo las importantes acciones adoptadas por el Estado en esta materia, que han derivado en un fortalecimiento del papel de los periodistas y su reconocimiento social. 4. El periodista Carlos Dogliani acepta el monto de U\$S 8.000 (ocho mil dólares americanos) como reparación económica a los perjuicios sufridos en ocasión de su condena por la aplicación de las disposiciones previstas en el Código Penal y la Ley. Nro. 16.099, hoy derogadas. 5. El periodista Dogliani presentará recurso ante el Poder Judicial para revisar la sentencia condenatoria. 6. El Estado y el peticionario aceptan comparecer conjuntamente, a través de nota, ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos a efectos de informarle la clausura de las actuaciones y el archivo de la petición instaurada P.228-07. 7. Una vez emitido el dictamen favorable de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, el periodista Dogliani renuncia a la prosecución del trámite ante la misma por los hechos del presente caso y a toda otra acción interna o internacional derivada del mismo, excepto el recurso de revisión mencionado en el párrafo 5. 8. El Estado y el periodista concuerdan en cooperar para facilitar la difusión pública de las grandes líneas del acuerdo alcanzado. El Ministerio de Relaciones Exteriores emitirá un comunicado de prensa, tras la firma del presente, con los puntos fundamentales que integran el mismo.

⁴ <http://www.oas.org/es/cidh/decisiones/amistosas.asp>

⁵ <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/informes/anuales.asp>

⁶ <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/informes/anuales.asp>

Continuar promulgando leyes que permitan el acceso efectivo a la información y normas complementarias que aseguren su adecuada implementación, de conformidad con los estándares internacionales en dicha materia.

Garantizar efectivamente, tanto de iure como de facto, el hábeas data a todas las personas, por ser elemento esencial de la libertad de expresión y del sistema democrático.

Propiciar la implementación efectiva y eficiente de las normas de acceso a la información, capacitando adecuadamente a los funcionarios y formando a la ciudadanía en aras de erradicar la cultura del secretismo y con la finalidad de otorgar a los ciudadanos las herramientas para realizar un efectivo monitoreo del funcionamiento estatal, la gestión pública y el control de la corrupción, esenciales en el proceso democrático.

En lo que sigue se intentará dar un contenido a este derecho humano de acceso a la información, inmerso en una concepción multidimensional de derechos humanos, para luego considerar el marco jurídico internacional que inspirara el texto positivo patrio, siguiendo con un análisis narrativo y procedimental del mismo, que sirva al jerarca administrativo como un insumo más, para el cumplimiento y promoción del derecho que nos ocupa, tal cual la última recomendación de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Organización de Estados Americanos.

Por último, y a modo de reflexión final se intenta un análisis explicativo partiendo del cuerpo de normas que la República Oriental del Uruguay inaugura, pasando por el fundamento cuasi filosófico de las mismas, para considerarlas ya dentro de la perspectiva de derechos humanos, así como la importancia de la visión ética de las mismas, que se espera tengan nuestros servidores públicos.

II. LOS DERECHOS HUMANOS

La más pura teoría de los derechos fundamentales, en la actualidad, es unánime al coincidir sobre un concepto de derechos humanos análogo o multidimensional, esto es, al pretender definirlos no puede negarse la existencia de diferentes factores que en ellos inciden y que, lejos de escindirlos nos llevan a una mejor comprensión de los mismos, sobre todo desde el plano metodológico. La ambigüedad del término genera confusiones si no diferenciamos en su concepto varios órdenes axiológicos, que una vez detectados nos permiten responder a la interrogante: ¿De qué hablamos, cuando hablamos de derechos humanos?

Mario I. *Álvarez Ledesma* (1999) detecta diferentes dimensiones en la expresión derechos humanos y los define como: Exigencias éticas de importancia fundamental que poseen todos los seres humanos, sin excepción, por razón de su sola pertenencia al género humano (*orden moral*). Esas exigencias éticas poseen además, el carácter de principios considerados como parámetros de legitimidad y justicia (*orden político*), y se han traducido históricamente en normas de derecho internacional y nacional (*orden jurídico*).

El contenido y concepto de derechos humanos ha tenido a lo largo de la Historia una profunda evolución. En una primera etapa, fueron concebidos como límites a la acción del Estado para que no afectaran aspectos de la actividad privada de los individuos (derechos civiles y políticos), esto es,

respetar la autonomía individual. En una segunda etapa, y vista la necesidad de los individuos para la generación y desarrollo de esos derechos, los mismos pasan a ser concebidos como derechos de participación. Por último, una preocupación por la igualdad de los sujetos – *razón igualitaria al decir de N. Bobbio* – se piensa en derechos de tipo económico, social y cultural.

Así considerados - *derechos respecto del Estado y derechos de protección por parte de Estado* – se los concibe si y solo si, enmarcados en un régimen democrático. La distinción entre derechos civiles y políticos y derechos económicos, sociales y culturales, ha sido parte de un debate ideológico-político de nivel mundial. Vale recordar que para fines de la década del 60 del Siglo XX (época de la formulación de los pactos internacionales de derechos humanos), el mundo se encontraba dividido en dos bloques, *este-oeste*, que además expresaban la dicotomía ideológica *izquierda-derecha*, identificados desde 1950 con el concepto de “*guerra fría*” de los regímenes del socialismo real del este, y el capitalismo del oeste.

A pesar de esa diferencia, desde la creación misma de la Organización de Naciones Unidas en Octubre de 1945, y más adelante con la Declaración Universal de Derechos Humanos de Diciembre de 1948, se establece una preocupación por la universalidad de los ambos tipos de derechos. Casi veinte años más tarde, en el mismo Pacto de derechos civiles y políticos (1966), se establece una clara interdependencia de ambos tipos de derechos al afirmar la relación existente entre Libertad, Igualdad y Democracia.

En definitiva, la distinción de diferentes tipos de derechos resulta en la actualidad un ejemplo de cómo el elemento ideológico-político contribuye a la evolución conceptual de los mismos. En la actualidad, nadie niega la interdependencia entre ambos tipos de derechos que ya en 1968 se remarcó en la Proclamación de Teherán, más tarde en la Declaración de la ONU para el Desarrollo de 1986, y por último en la Conferencia Mundial sobre Derechos Humanos de 1993, desarrollada en el mes de junio de ese año en la ciudad de Viena, y cuya Declaración y Programa de Acción es punto de referencia en la consideración de los principios de Universalidad, Indivisibilidad e

Interdependencia de los derechos humanos. Asimismo, esos principios se combinaron con: la legitimidad del sistema internacional, el reconocimiento del derecho al desarrollo y la necesaria interrelación entre Democracia, Desarrollo y Derechos Humanos.

Retomando entonces la visión multidimensional acerca del concepto de derechos humanos, el acceso a la información pública comienza a recibir un tratamiento científico como derecho humano desde:

El orden político: Creando institucionalidad, fortaleciendo la democracia participativa, y empoderando⁷ a sus ciudadanos, como paradigma de transparencia y ética pública, a partir del cual el Estado legitima su accionar.

El orden jurídico: Creando un estatuto técnico jurídico que contiene ese orden político, al que denomina Ley. Para el caso que se estudia sirve de ejemplo la Ley No. 18.381, de Acceso a la Información Pública, entre otras establecidas en un cuerpo normativo que se enmarca como se dijo, en un objetivo de transparencia, ética pública, y lucha contra la corrupción.

En lo que sigue se intenta un estudio del derecho de acceso a la información pública y su marco jurídico de origen nacional e internacional.

⁷ El concepto de empoderamiento se utiliza en el contexto de la ayuda al desarrollo económico y social para hacer referencia a la necesidad de que las personas objeto de la acción de desarrollo se fortalezcan en su capacidad de controlar su propia vida. También puede ser interpretado el empoderamiento como un proceso político en el que se garantizan los derechos humanos y justicia social a un grupo marginado de la sociedad. Frecuentemente se utiliza el concepto de empoderamiento específicamente en referencia a la mujer. Los programas de empoderamiento se orientan frecuentemente a permitir el acceso de las mujeres a los recursos y a la toma de decisiones, tanto individuales como colectivas y conseguir que ellas se perciban a sí mismas capaces y legítimas para ocupar un espacio en la toma de decisiones. El empoderamiento se incentiva cuando se fomentan la autoconfianza, seguridad en sí misma y asertividad; el poder para tener autoridad para tomar decisiones, realizar cambios y resolver problemas, y la capacidad de organizarse con otras personas para alcanzar una meta común. Sin perjuicio de lo anterior, considero que este concepto de "empoderamiento" (del inglés *empowerment*), puede ser utilizado en referencia a todos los derechos humanos de todos los seres humanos.

III. EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

Desde la perspectiva que se sigue en este trabajo, la Libertad aparece como una exigencia ética del individuo para el Estado, o lo que es lo mismo, un derecho básico y común al ejercicio de todos los demás derechos. Los derechos se ejercen siempre libremente, y un aspecto de la Libertad es la libertad de expresión.

La libertad de expresión tiene un contenido específico, según varios textos positivos internacionales, que coinciden en afirmar que implica: *la libertad de buscar, expresar, recibir y difundir informaciones, ideas u opiniones de cualquier índole*. Así concebida, la libertad de expresión tiene dos dimensiones, una individual y otra colectiva, ya que por un lado requiere que nadie sea menoscabado o impedido de manifestar su propio pensamiento, y por otro lado un derecho colectivo a recibir cualquier información y a conocer la expresión del pensamiento ajeno, *Huerta Guerrero (2002:17)*, sin perjuicio de las limitaciones que se establezcan, esto es, que la información sea catalogada como reservada, confidencial, o secreta, como se verá más adelante.

Históricamente puede situarse el nacimiento jurídico de este derecho, en la Declaración Universal de Derechos Humanos de la ONU de 1948, artículo 19, pero no fue sino hasta Diciembre de 1963, que se lo denominó concretamente “*Derecho a la Información*”, cuando en el Decreto *Inter Mirifica* del Concilio

Vaticano II, la Iglesia católica consideró muy útil y necesaria la información, “(...) *pues el intercambio público y puntual de noticias sobre acontecimientos y cosas facilita a los hombres un conocimiento más amplio y continuo de la actualidad, de modo que puedan contribuir eficazmente al bien común*”.⁸

1. Marco Jurídico Internacional

La normativa internacional sobre el derecho humano a la información – *sustentado como se dijo en la libertad de pensamiento y de expresión* – es bastante amplia, a modo de ejemplo y sin que ésta constituya una enumeración exacta, repasaremos las más significativas:

- Resolución 59 (I) de la Asamblea General de las Naciones Unidas de 1946.
- Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948, artículo 19.⁹
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966, artículo 19.¹⁰
- Convención Americana sobre Derechos Humanos – Pacto de San José de Costa Rica de 1969, artículo 13.¹¹

⁸http://www.vatican.va/archive/hist_councils/ii_vatican_council/documents/vat-ii_decree_19631204_inter-mirifica_sp.html

⁹ 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.

¹⁰ 1. Nadie podrá ser molestado a causa de sus opiniones. 2. Toda persona tiene derecho a la libertad 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. 3. El ejercicio del derecho previsto en el párrafo 2 de este artículo entraña deberes y responsabilidades especiales. Por consiguiente, puede estar sujeto a ciertas restricciones, que deberán, sin embargo, estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para: a) asegurar el respeto a los derechos humanos o a la reputación de los demás; b) La protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas. Artículo 20. 1. Toda propaganda a favor de la guerra estará prohibida por la ley. 2. Toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituya incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia estará prohibida por ley.

¹¹ Libertad de pensamiento y 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. 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. 4. 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 cualquiera otros

- Declaración de Principios para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, principio No. 9.
- Declaración Americana de los Derechos Civiles y Políticos, artículo 4.
- Resolución 104 de la Conferencia General de la Organización de Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura – UNESCO- de 1989.
- Resolución 45/76 de la Asamblea General de la ONU de 1990.
- Principios de la Declaración de Chapultepec de 1994.
- Declaración de Principios por la Libertad de Expresión de la Organización de Estados Americanos – OEA – de 2000.

En Noviembre de 1978, se celebró en París la XX Conferencia General de la UNESCO y se refirió a la contribución de los medios de comunicación masiva para el fortalecimiento de la paz y de la comprensión internacional, de la promoción de los derechos humanos, la lucha contra el racismo, el apartheid y la incitación a la guerra. Para lograr esos objetivos, se estableció que el factor esencial es el respeto y ejercicio de la libertad de impresión, expresión, información y opinión. Es necesario, frente a las violaciones a los derechos humanos, resultado de la ignorancia y los prejuicios, garantizar el acceso público a la información, mediante la diversidad de fuentes, medios y enfoques, permitiendo que cada persona verifique la exactitud de los hechos y funde objetivamente su opinión sobre los acontecimientos. Recordemos aquí, que para el año 1978, América Latina se encontraba todavía sufriendo el embate de regimenes de gobierno totalitario, que cultivaban la cultura del secreto como una forma de legitimar u ocultar sus actos de corrupción y violaciones a los derechos humanos.

Sin embargo, no fue sino hasta el año 1996, cuando los Estados miembros de la OEA signaron la Convención Interamericana de Lucha contra la Corrupción, que se empezó a contemplar el Acceso a la Información en poder del Estado,

medios encaminados a impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones. 5. 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. 6. Estará prohibida por la ley toda propaganda a favor de la guerra y toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituya 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.

como una medida para prevenir y luchar contra la corrupción, en el sentido de plantear mecanismos y normas de conducta transparentes para el correcto, honorable y adecuado cumplimiento de responsabilidades en la gestión por parte de los funcionarios públicos. En 2003 se aprueba la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción (Organización de Naciones Unidas), ratificada en Uruguay por la Ley 17.008, sancionando más adelante la Ley 17.060 de prevención y lucha contra la corrupción, promulgada el 23 de diciembre de 1998.

Ese mismo año 2003, en el mes de Septiembre, en la ciudad de Sofía, Bulgaria, se celebró el Día Internacional del Derecho a Saber (*entendido como derecho a buscar, recibir y difundir información libremente*) en el marco de un encuentro internacional de organizaciones representativas de todas las regiones del planeta, que promueven el acceso a la información pública.¹²

La idea que originó ese encuentro y la posterior institución del Día Internacional del Derecho a Saber, fue una respuesta a la inquietud de muchas organizaciones en cuanto al no cumplimiento, por parte de aún muchos Estados, del derecho de acceso a la información de interés común, que para el año 2003 seguía dependiendo de la buena voluntad y la discrecionalidad de los funcionarios públicos, quienes muchas veces la ocultan, desaparecen, o alegan “*secreto de Estado*”, para no darle cuenta a sus ciudadanos y ciudadanas, quienes son sus legítimos propietarios.

El Estado Uruguayo, consciente de la necesidad de limitar esa “discrecionalidad” de los funcionarios públicos reguló lo referido al comportamiento o actuación de todos los funcionarios públicos uruguayos, en el Decreto No. 30/2003, donde se establecen deberes, prohibiciones e incompatibilidades de la función pública, que deben ser observadas, por todos aquellos que desempeñan funciones de cualquier naturaleza, y en cualquier entidad regida por el derecho público. El mandato principal de este decreto

¹² Organizaciones de Kosovo, Reino Unido, Rumania, Bosnia y Herzegovina, Eslovaquia, Armenia, Perú, India, Estados Unidos, Serbia y Montenegro, África del Sur, Republica Checa, Letonia, Rusia, México, entre otros países de Europa, Asia, África y América.

30/03, es el estricto cumplimiento del *principio de probidad*, según el cual toda conducta deberá ser honesta en el desempeño del cargo, con preeminencia del interés público sobre cualquier otro, debiéndose desechar cualquier ventaja o provecho indebido, para sí mismo, o para terceros.

Asimismo, la nueva dinámica mundial impulsada por las TIC en cuanto al surgimiento de nuevas modalidades de creación y acceso a la información y al conocimiento, del que diéramos cuenta anteriormente en este mismo trabajo, que marca una profunda brecha entre los seres humanos que están “*in*” y los que están “*out*”, inspiró a la Asamblea General de Naciones Unidas a la celebración de una Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información en dos fases: la primera celebrada en la ciudad de Ginebra hacia fines de 2003, y la segunda en la ciudad de Túnez hacia fines de 2005, donde los líderes mundiales declararon su, (...) *deseo y compromiso de construir una Sociedad de la Información centrada en la persona, integradora y orientada al desarrollo, en que todos puedan crear, consultar, utilizar y compartir la información y el conocimiento, para que las personas, las comunidades y los pueblos puedan emplear plenamente sus posibilidades en la promoción de su desarrollo sostenible y en la mejora de su calidad de vida, sobre la base de los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas y respetando plenamente y defendiendo la Declaración Universal de Derechos Humanos.*¹³

Paralelamente a los Jefes de Estado, algunas organizaciones de la sociedad civil, lanzaron la Campaña por el Derecho a la Comunicación en la Sociedad de la Información, con una visión de la sociedad de la información centrada en las personas y no en las tecnologías, desde la perspectiva de la construcción de un mundo mejor. Una sociedad fundada en el derecho humano a la comunicación, como medio para afianzar otros derechos humanos y fortalecer la vida social, económica y cultural de la gente y de las comunidades.

¹³ Disponible en, <http://www.itu.int/wsis/outcome/booklet-es.pdf>

2. Contenido del derecho a la información

La normativa internacional que acaba de exponerse da un contenido al derecho a la información, y nos dice que el mismo es un derecho humano fundamental de la persona y de la sociedad en su conjunto, esto es, que tiene no solo un fundamento personal, sino también uno institucional, y otro colectivo:

A nivel Individual: el derecho a informar y ser informado, la libertad de expresión (pensamiento, opinión, expresión), la protección de la privacidad y el libre acceso a la información pública.

A nivel Institucional: el derecho a publicar o emitir informaciones u opiniones, la libertad de acceso a las fuentes de información y el derecho al secreto profesional y a la reserva de las fuentes.

A nivel Colectivo: el derecho al libre y equilibrado flujo de información, el derecho de réplica, la preservación de la integridad social y cultural en doble sentido, ya que es necesario para contribuir a formar comunidad, y es necesario a la comunidad para su integración.

Si intentáramos ubicar al derecho de acceso a la información en aquella clasificación de derechos civiles y políticos por un lado, y derechos económicos sociales y culturales por el otro, a la que se hizo referencia anteriormente, no resultaría sencillo. En efecto, y después de un somero análisis de la normativa internacional que existe sobre este derecho, podemos notar que sin dejar de ser personal (derecho civil), es el más social de todos los derechos, dado que sin su objeto no es posible la existencia de la comunidad y la sociabilidad. A pesar de la titularidad personal como en el caso de cualquier otro derecho, también afecta la dimensión social del ser humano, constituyéndose en el más relacional posible de los derechos humanos.¹⁴ *Camacho Azurduy (2012:5)*

¹⁴http://www.carloscamacho.net/articulos/derecho_informacion_ciudadania/la_informacion_como_derecho_humano.pdf

El derecho de acceso a la información es considerado una herramienta fundamental para el control ciudadano del funcionamiento del Estado y la gestión pública – *en especial para el control de la corrupción* -; para la participación ciudadana en asuntos públicos a través, entre otros, del ejercicio informado de los derechos políticos y, en general, para la realización de otros derechos humanos, especialmente, de los grupos más vulnerables.

La idea de una ciudadanía que reclama y pide información al Estado tiene, necesariamente, una contrapartida en las estructuras estatales a las que interpela. La regla en los Estados autoritarios es el secreto en relación a la información del Estado y la publicidad de la información de los individuos. En las sociedades democráticas la regla es a la inversa, y el sistema interamericano especialmente la refleja. Sirva de ejemplo el caso de Marcel Claude Reyes,¹⁵ quien pidió información al Comité de Inversiones Extranjeras de Chile sobre un proyecto de deforestación que se realizaría en el sur de ese país – y que podría afectar el medio ambiente – y se encontró con una respuesta escasa y deficiente: gran parte de la información que había pedido no le fue entregada.

El Estado chileno no ofreció razones o fundamentos para sustraer esa información del conocimiento público. Reyes llevó su pedido ante distintos tribunales de Chile, sin éxito. Finalmente decidió recurrir al sistema interamericano junto a un variado conglomerado de organizaciones de derechos humanos de América Latina decididas a avanzar en la causa del acceso y la transparencia.

A través de la sentencia recaída en el caso *Claude Reyes vs. Chile*, la Corte Interamericana de Derechos Humanos se convirtió en el primer tribunal internacional en reconocer que el derecho de acceso a la información pública es un derecho humano fundamental, protegido por tratados de derechos humanos que obligan a los países a respetarlo.¹⁶

¹⁵ http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_151_esp.pdf

¹⁶ En esta publicación se explican cuáles son los principios que deben regir el diseño e implementación de un marco jurídico que garantice el derecho de acceso a la información. Asimismo, se explican los contenidos mínimos de este derecho según la doctrina y la jurisprudencia regional y, finalmente, se presentan algunas decisiones internas de los

3. Marco Jurídico Nacional

3.1. Constitución de la República de 1967

El artículo 7 de la Constitución de la República consagra la protección en el goce de diversos derechos fundamentales, entre ellos el derecho a la Libertad, uno de cuyos aspectos es la Libertad de Expresión, como se dijo, y por lo tanto el derecho a la información, sin el cual aquel no puede concebirse. El artículo 29 de la carta magna consagra expresamente, y en toda materia la libertad de comunicación de pensamientos; el artículo 72 consagra la protección de todos los derechos inherentes a la personalidad humana o que deriven de la forma republicana de gobierno, como lo es el derecho que nos ocupa; y finalmente el artículo 332 obliga a aplicarlos aun a falta de reglamentación.

Para el caso de la información en manos de las entidades públicas, la doctrina y la jurisprudencia nacional han entendido, que la gestión administrativa en general, no tolera el secreto sino que más bien exige su publicidad. Así ha razonado el Profesor Horacio Cassinelli Muñoz: (...) de la forma republicana de gobierno deriva el principio de la publicidad administrativa, el cual ha de entenderse consagrado en nuestro Derecho en el artículo 72 de la Constitución. El acceso de cualquier persona a la documentación administrativa, es pues de principio, la reserva o secreto o cualquier restricción a ese principio, requiere un acto expreso la autoridad competente. *Cassinelli Muñoz (1967: 150-151)*

3.2. Decreto 500/91

Más adelante, los artículos 77 y 80 del Decreto 500/991 que fija las Normas generales de actuación administrativa en la Administración Central, nos permiten concluir que cualquier habitante del territorio nacional, que como tal es miembro activo de la asociación política República Oriental del Uruguay (artículo 1 de la Constitución), tenga o no acreditado o justificado un derecho

países de la región que, en criterio de la Relatoría Especial, constituyen buenas prácticas en materia de acceso a la información, que deben ser divulgadas y discutidas.

subjetivo, o un interés legítimo, puede pretender el acceso a cualquier documentación oficial, salvo que esta haya sido declarada confidencial o reservada. *Ochs (151-152)*

3.3. Resolución 8.4.2005 MERCOSUR

Esta es una Resolución del Grupo Mercado Común, y establece la necesaria publicidad de las actas, proyectos normativos y otros documentos a estudio de los órganos del bloque, salvo solicitud de reserva de alguno de los Estados miembros.

3.4. Ley 18.381 Derecho de Acceso a la Información Pública de 2008

Nuestra República Oriental del Uruguay no ha sido ajena a este proceso de reconocimiento del derecho de acceso a la información pública y con la sanción de la Ley No. 18.381, se introduce en la cada vez más larga lista de países que, no solo reconocen el derecho, sino que además crean mecanismos de defensa que lo hagan efectivo. En efecto, en la exposición y presentación de la mencionada ley, se expresa: *En una sociedad democrática resulta evidente que la actividad pública debe tender a la transparencia siendo asequibles a todos los ciudadanos. Sin embargo, es habitual que se constituyan núcleos burocráticos contrarios a este principio, que tienden a convertir su actividad en un secreto. Es una experiencia que creemos común a los ciudadanos, que afecta aún a los propios legisladores que han podido comprobar como algunos secretos legalmente establecidos se han expandido impidiendo el acceso a la información a que tienen derecho de conformidad con el artículo 118 de la Constitución de la República.*

Se intenta así, en 7 Capítulos y 35 Artículos, reglamentados luego por el Decreto 232/010, el inicio de una verdadera política pública acerca de la cultura de la información, ideando un procedimiento adecuado que la garantice, y enmarcando esta ley, en un cuerpo de normas con una misma finalidad de

transparencia, ética pública, ejercicio democrático, y lucha contra la corrupción.¹⁷

Este proceso de reconocimiento de un derecho, establecer organismos que controlen el funcionamiento del mismo, y una acción judicial para hacerlo efectivo en caso de vulneración, es lo que Pedro Nikken (1994: 468) define como progresividad. El autor define a la “*progresividad*” como el fenómeno en virtud del cual el régimen de protección internacional de los derechos humanos tiende ha expandir su ámbito de modo continuado e irreversible, tanto en lo que se refiere al número y contenido de los derechos protegidos como en lo que toca a la eficacia y vigor de los procedimientos.

A continuación se realiza un análisis por Capítulo de las disposiciones de la Ley 18.381, con las modificaciones y/o aclaraciones del Decreto Reglamentario 232/010.

CAPITULO 1. Artículos 1 a 3

Bajo el TÍTULO de **DISPOSICIONES GENERALES** el legislador establece que el objeto de la presente ley es la promoción de la transparencia de la función administrativa de todo organismo público, sea o no estatal, y garantizar el acceso a la información pública a todas personas, desde que el mismo tiene carácter de derecho fundamental (*Art. 3 Decreto 232/010*). No se exige ninguna justificación de las razones por las que se solicita la información pública, pero se dejan fuera de este derecho, las informaciones que el organismo público estatal o no, posea en carácter de reservadas, confidenciales, o secretas, que la misma ley en su artículo 8, califica de interpretación estricta.

¹⁷ Sirvan de ejemplo la Ley No. 18.331 de Protección de datos personales y acción de habeas data, la misma 18.381 de Acceso a la información pública, la Ley 18.220 que crea el Sistema Nacional de Archivos, la Ley 17.948 de Información sobre personas, empresas, en registros del Banco Central del Uruguay, la Ley 16.616 que crea el Sistema Estadístico Nacional, el Decreto 484/009 de Exhortación al cumplimiento de la transparencia activa estipulada por el artículo 5 de la Ley 18.381, y la Ley 17.060 de Normas referidas al uso indebido del poder público (corrupción), entre otros textos positivos.

CAPITULO 2. Artículos 4 a 12

Bajo el TÍTULO **DE LA INFORMACIÓN PÚBLICA** se establecen obligaciones para el organismo público estatal o no, en cuanto a la organización, sistematización, y disponibilidad de la información en su poder, así como la difusión de la misma. En este orden, el Presidente de la República actuando en Consejo de Ministros, decretó el 3 de Noviembre de 2009, exhortando a todos los titulares de los organismos públicos estatales o no, a dar cumplimiento a estas obligaciones como un ejercicio de transparencia activa, Decreto 484/09.

Entre otras informaciones a difundir, cada organismo público estatal o no, deberá difundir el trámite y el lugar a donde los interesados deben dirigirse para obtener esa información como un verdadero ejercicio democrático.

Se establece además la responsabilidad solidaria con la autoridad (*Art. 11 Decreto 232/010*), del personal administrativo que oculte, altere, pierda o desmiembre la información pública, así como también la obligación de presentar informes anuales y semestrales sobre el cumplimiento del derecho de acceso a la información pública, al órgano de control que esta misma ley establece en su artículo 19.

En los artículos siguientes se define a la información reservada, a la confidencial, y se establece un período de no más de 15 años para mantener ese rotulo, así como también su inoponibilidad, cuando refiere a prevenir o investigar violaciones de los derechos humanos.¹⁸

Información reservada. Aquella cuya difusión pueda:

- Comprometer la seguridad pública o la defensa nacional.
- Menoscabar la conducción de las negociaciones o relaciones internacionales.
- Dañar la estabilidad financiera, económica, o monetaria del país.

¹⁸ Ver además Resolución s/n de la Auditoría Interna de la Nación, del 10 de julio de 2012. Disponible en <http://basejuridica.cgn.gub.uy/WEBAKA/Enlaces/AINSN0712.html>

- 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 su proceso de producción.
- Desproteger descubrimientos científicos, tecnológicos o culturales desarrollados, o en poder de los sujetos obligados.

El Decreto 232/010, reglamentario de la Ley 18.381, establece que la información deberá ser clasificado como reservada por el jerarca máximo de cada organismo obligado o quien ejerza facultades delegadas (*artículo 21*) en forma fundada y por acto administrativo (*artículo 26*) siempre que, existan elementos objetivos que lleven a determinar una expectativa razonable de daño al interés público protegido en el artículo 9 de la Ley (*artículo 25*)

Información confidencial. Aquella que sea entregada en tal carácter a los sujetos obligados por esta ley, siempre que:

- Refiera al patrimonio de la persona.
- Comprenda hechos o actos de carácter económico, contable, jurídico o administrativo, relativos a una persona física o jurídica, que pudiera ser útil para un competidor.
- Esté amparada por una cláusula contractual de confidencialidad.
- Los datos personales que requieren previo consentimiento informado, así como los documentos o secciones de documentos que contengan esos datos personales.

La información confidencial tendrá ese carácter en forma indefinida, no pudiéndose considerar confidencial, la información que se encuentre en Registros Públicos o en fuentes de acceso público (*artículo 29 y 32 Decreto 232/010*).

CAPITULO 3. Artículos 13 a 18

Bajo el TÍTULO **PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO** para acceder a la información pública, se detallan los requisitos para el interesado - *que podrá ser cualquier persona física o jurídica* - así como también el trámite que tendrá la solicitud.

En 5 artículos se dice que la solicitud deberá ser, escrita y ante el titular del organismo, debiendo contener:

- Datos del solicitante. (nombre, domicilio, cédula de identidad)
- Detalle de la información que desea recibir, así como cualquier otro dato que permita localizarla.
- Formato en el que recibirá la información (escrita, digital, etc.)

Asimismo, se establece que la solicitud es gratuita, excepto el pago del precio de costo por la reproducción de la misma.

El organismo requerido no tendrá la obligación de producir información especialmente para el caso, ni está obligado a evaluar o analizar la que sí posea, aunque deberá sí, comunicar por escrito al solicitante, que no dispone de esa información. No obstante lo anterior, no podrá excusarse cuando la información requerida se encuentra dispersa en diferentes áreas del organismo, debiendo proceder a la búsqueda y organización de la misma para poder suministrarla.

Una vez presentada la solicitud de información, el organismo obligado deberá:

- Permitir el acceso de inmediato a la información solicitada.
- Contestar a la solicitud en forma verbal.
- Tomarse un plazo de 20 días hábiles, que podrán prorrogarse por 20 días más, para permitir o negar (*en forma fundada y por escrito indicando su carácter reservado o confidencial – artículos 8, 9, 10*) el acceso a la información solicitada.

Vencido el plazo original, o en su caso el prorrogado, sin mediar pronunciamiento del organismo obligado, el solicitante podrá acceder a la información solicitada. La negativa del obligado a suministrar la información no sólo constituirá falta grave, sino que además, habilitará al solicitante para ejercer la acción judicial de acceso a la información pública, que la propia ley detalla a partir de su artículo 22.

CAPITULO 4. Artículos 19 a 21

Bajo el TÍTULO ***ORGANO DE CONTROL*** se crea la Unidad de Acceso a la Información Pública UAIP, como órgano desconcentrado y con la más amplia autonomía técnica dentro de la Agencia para el Desarrollo del Gobierno de Gestión Electrónica y la Sociedad de la Información y del Conocimiento AGESIC.

La UAIP tiene entre sus principales funciones y atribuciones:

- Asesorar al Poder Ejecutivo en todo lo referente al derecho de acceso a la información pública.
- Orientar y Asesorar a los particulares respecto al derecho de acceso a la información pública.
- Capacitar a los funcionarios obligados, y ser órgano de consulta en todo lo relacionado con la presente ley.
- Realizar un informe anual al Poder Ejecutivo, relativo a la situación del derecho de acceso a la información pública.

Está integrada por:

- Consejo Ejecutivo: Con función de dirección e integrado por 3 miembros, 1 Director de la AGESIC, y 2 designados por el Poder Ejecutivo, quienes ejercerán la presidencia del Consejo, en forma rotativa, representando al mismo, y ejecutando actividades para el cumplimiento de sus resoluciones.

- Consejo Consultivo: Con función de asesoramiento al Consejo Ejecutivo, e integrado por 5 miembros que sesionarán convocados por el Presidente de la UAIP o la mayoría de sus miembros.

CAPITULO 5. Artículos 22 a 30

Bajo el TÍTULO **ACCION DE ACCESO A LA INFORMACIÓN** se estructura una acción de carácter judicial para garantizar judicialmente el acceso a las informaciones.

Se establece un proceso ágil y breve, cuya acción podrá ejercer cualquier persona física o jurídica, sus representantes legales, tutores o curadores, así como sus sucesores universales.

Se estructura en: Demanda, Audiencia pública de 3 días, donde se oirá la Contestación, se recibirá la Prueba ofrecida, se escucharán los Alegatos de las partes, y por último se dictará Sentencia en el momento, dentro de las 24 horas siguientes, o a más tardar 3 días después de celebrada la audiencia.

La competencia es del Juzgado Letrado de lo Contencioso Administrativo, cuando la acción se dirija contra una persona pública estatal, o del Juzgado Letrado de Primera Instancia en lo Civil, en los demás casos, pudiendo el Juez ordenar diligencias para mejor proveer en cualquier momento, o las medidas provisionales que estime oportunas para el amparo del derecho o libertad presuntamente violado.

La sentencia recaída solo será apelable sin efecto suspensivo, en escrito fundado en plazo de 3 días. Basado en el carácter sumario que tiene esta acción, el proceso solo podrá suspenderse cuando se plantee la acción de inconstitucionalidad por vía de excepción o de oficio, y sólo después que el Magistrado haya dispuesto medidas provisionales en amparo del derecho o libertad presuntamente violados.

CAPITULO 6. Artículo 31

Bajo el **TÍTULO RESPONSABILIDADES** la ley establece la responsabilidad administrativa de los sujetos obligados a brindar información, cuando sus acciones constituyan falta grave, sin perjuicio de las acciones civiles y penales que pudiere corresponderles.

En su artículo 58 el Decreto 232/010 establece la responsabilidad de acuerdo a los artículos 24 y 25 constitucionales, para aquellos funcionarios que en el ejercicio de su función, o en ocasión de la misma, por culpa grave o dolo, provocaran un daño a terceros, resultando luego el Estado condenado a responder civilmente. En ese caso, el Estado podrá repetir contra sus funcionarios y obtener de ellos, lo que hubiere pagado por concepto de reparación.

Se considerará falta grave:

- Denegar información no clasificada como reservada o confidencial.
- La omisión o suministro parcial de la información requerida, actuando con negligencia, dolo o mala fe.
- Permitir el acceso injustificado a información clasificada como reservada o confidencial.
- 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.

IV. CONCLUSIONES

El presente trabajo pretendió un análisis del acceso a la información pública como derecho humano, y como corolario de un sistema democrático, en tanto sistema que promueve la ciudadanía activa, el ejercicio de su actividad en forma transparente y ética, y la rendición de cuentas.

Así lo ha expresado el legislador nacional en el Considerando III del Decreto reglamentario 232/010, de la ley 18.381: (...) el derecho de acceso a la información pública es una de las fuentes de desarrollo y fortalecimiento de la democracia en tanto permite a los ciudadanos una evaluación y juzgamiento completos de los actos de sus representantes así como un estímulo a la transparencia de los actos del gobierno.

Nuestro país parecería así, y después de unos cuantos años de cultura burocrática, iniciar un camino de institucionalidad que promueve efectivamente la comunicación entre la sociedad y los que dirigen los asuntos de todos, en un marco de respeto, con procedimientos claros y simples.

En tal sentido, vale recordar que la Ley 18.381 aprobada en el año 2008, su Decreto reglamentario del año 2010, pero también la Ley 18.515 aprobada en 2009 (*que importara grandes reformas al Código Penal y a la Ley de Prensa al eliminar sanciones por la divulgación de información u opiniones sobre funcionarios estatales y asuntos de interés público*), son parte de la proactiva

decisión del Estado uruguayo por incorporar los estándares del sistema interamericano en materia de libertad de expresión al ordenamiento nacional.

Si bien cuando hablamos de cuestiones de derechos humanos, uno puede tener la sensación de que lo hecho siempre es insuficiente, es ampliamente celebrado el hecho de contar hoy con una normativa que nos ponga a ejercitar nuestros derechos ciudadanos, dejándonos también un amplio camino a recorrer en lo que tiene que ver con la capacitación de nuestros funcionarios públicos, para que sean ellos mismos quienes descubran que es posible articular la gestión de una manera simple y efectiva, con precisión y resultados transparentes.

En este sentido, gran parte de la nueva concepción acerca de la gestión del Estado, parecería girar en torno al cambio que la teoría administrativista en la actualidad propone, respecto al cambio en el contenido del concepto de funcionario público por el de “servidor público”¹⁹ Biasco (2001:9). La idea de servicio o servidor, parecería que más que cuestionar la naturaleza jurídica, pretende centrar el estudio, en la importancia de las decisiones que toman las personas que ejercen la función pública y quienes pueden decidir. En ese mismo orden, se revalorizan el concepto de usuario, el de servicio público, y el de ciudadano responsable y participativo en las decisiones.

Si bien los cambios normativos son importantes, parecería obvio que no lograrán permear la estructura social, si no opera al mismo tiempo, un cambio en la mentalidad de los habitantes de un Estado, y sobre todo de aquellos que ejercen la función pública, y que opera mediante una evolución tanto en ideas como en comportamientos. Así, la reflexión ética parecería imprescindible para

¹⁹ En algunos países el funcionario es concebido igual que en la época monárquica como un servidor o persona de servicio (en danés: *tjeneste-moend*); o como servidor de la corona (*crown servant*) en el régimen del *common law*; o un empleado (en griego: **commis**); en otros países, desde el siglo XVIII, significa titular de un cargo (en alemán: *beamte*, en neerlandés: *ambtenaar*); en español y en portugués: se traduce por funcionario; en Bélgica y Luxemburgo se utiliza la frase agentes del Estado o de las colectividades públicas; en Italia se habla de empleado civil del Estado; en Irlanda se considera que el funcionario es el servidor del soberano, y agente del servicio público del Estado. Ver Biasco, Emilio. Novedades en el ejercicio de la función pública, Nuevas categorías de funcionarios públicos: BECARIOS y PASANTES. Exposición realizada en las Jornadas con motivo del XV aniversario del Anuario de Derecho Administrativo, desarrolladas en el Salón de actos del IMPO, el 27.VII.2001.

orientar las acciones de los servidores públicos hacia el cumplimiento de un mejor servicio, ahora si eficiente y eficaz.

Toda actividad enmarcada en normas éticas supone responsabilidad y transparencia, porque requieren tanto el hacerse cargo de la decisión y de sus consecuencias, así como su exposición, de modo que los ciudadanos puedan conocerla y criticarla. *Cajiga y Acosta (2013: 115)*

La transparencia en la gestión implica mucho más que hacer de público conocimiento los actos emanados de la Administración, es en todo caso, hacer público y al mismo tiempo promover el acceso a esos actos y a la motivación de los mismos. No hay régimen democrático posible, si no es al mismo tiempo transparente. El ejercicio de los derechos ciudadanos es posible solo si primero se integran a la estructura del pensamiento de los seres humanos.

Es un hecho constatable fácilmente, que en las sociedades del siglo XXI se vienen operando una serie de transformaciones, en la que el tema de los valores universales, ha adquirido una importancia latente. Así, resulta frecuente escuchar frases como “se perdieron los valores”, “ya no hay códigos”, o la que parecería la peor, ahora “vale todo”. La “cosa pública” no es ajena a esos cambios o alteraciones del tejido social, y comienza a preocuparse por esa especie de “secretismo” que rodeaba a las cuestiones o decisiones vinculadas a lo más íntimo de la maquinaria del Estado, sobre todo durante los regímenes autoritarios de la década de los ochenta en nuestra América Latina, y se propone un cambio de estrategia en la administración de esa “cosa pública”, y hacerla diferente, eficaz, y transparente.

Es en ese sentido que afirmamos que nuestro país ha iniciado una verdadera política pública acerca de la cultura de la información sancionando la ley 18.381 de Acceso a la Información Pública, estableciendo un procedimiento claro que lo garantiza, y se enmarca en un cuerpo de normas, con una misma finalidad de transparencia, ética pública, ejercicio democrático, lucha contra la corrupción, y rendición de cuentas. Materializa la perspectiva de derechos humanos en tanto y en cuanto ésta expresa un conjunto de condiciones que

posibilitan mayores libertades a los individuos, legitimando el discurso de reciprocidad que existe entre el poder del Estado y el poder del ciudadano, desconcentrando y redistribuyendo el poder mismo.

La ley 18.381 es claro ejemplo de la institucionalización de los derechos humanos, y de la promoción del control que necesariamente debe existir por parte de los ciudadanos en el cumplimiento de los mismos por parte del Estado.

Es asimismo, un ejercicio democrático de rendición de cuentas enmarcado en la necesidad del propio Estado, no solo de brindar información sino también recibir aprobación por la gestión de la “cosa pública” que le ha sido encomendada, y actuar con “responsabilidad”, a través de los servidores públicos, por los resultados de su acción y gestión, no pudiendo actuar en el anonimato ni escudarse en su inmunidad.²⁰

La eficacia de una ley de acceso a la información pública, y la firme convicción de la importancia de imbuir principios éticos en la actuación de los servidores públicos, tal vez no aseguren la transparencia de la gestión pública, pero con seguridad es el mejor camino para lograr ese objetivo.

²⁰ Ídem página 118.

BIBLIOGRAFÍA

Álvarez Ledesma, Mario I. *“Acerca del concepto Derechos Humanos”*, Ed. McGraw-Hill, México, 1999.

Auditoría Interna de la Nación, *“Resolución S/N del 10 de julio de 2012”*.
<http://basejuridica.cgn.gub.uy/WEBKA/Enlaces/AINSN0712.html>

Biasco, Emilio, *“Novedades en el ejercicio de la función pública. Nuevas categorías de funcionarios públicos”: BECARIOS y PASANTES*, Exposición realizada en las Jornadas con motivo del XV aniversario del Anuario de Derecho Administrativo, desarrolladas en el Salón de actos del IMPO, el 27.VII.2001,
http://www.ccee.edu.uy/ensenian/catderpu/material/BECARIOS_Y_PASANTES_EBM.d.pdf

Cairncross, Frances, *“La muerte de la distancia”. Cómo la revolución de las comunicaciones cambiará la vida de la empresa*, Paidós, España, 1998.

Cajiga, Mariela y **Acosta Casco**, Natalia, *“Principios de la ética pública aplicada a los funcionarios de la salud”*, En *Desafíos éticos de la medicina contemporánea*, Junta de Transparencia y Ética Pública, Montevideo, Febrero 2013.

Camacho Azurduy, Carlos A, “*La Información como derecho humano*”, Centro Internacional de Estudios Superiores de Comunicación para América Latina, CIESPAL, www.ciespal.net

Cassinelli Muñoz, Horacio, “El interés requerido para obtener testimonios de actuaciones administrativas”, *Revista de Derecho, Jurisprudencia y Administración*, Tomo 65, Páginas 150-151, Montevideo, 1967.

Concilio Vaticano II, “*Decreto Inter Mirífica*”, Roma, 1963.
http://www.vatican.va/archive/hist_councils/ii_vatican_council/documents/vat-ii_decree_19631204_inter-mirifica_sp.html

Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile, Sentencia de 19 de septiembre de 2006, (Fondo, Reparaciones y Costas)

Huerta Guerrero, Luis Alberto, “*Libertad de expresión y acceso a la información pública*”, Comisión Andina de Juristas, 1ra Edición, LIMA, 2002, página 17.

Nikken, Pedro, “El concepto de derechos humanos”. En *Antología básica en derechos humanos*, compilado por Lorena González Volio. San José de Costa Rica, IIDH, 1994, p. 468, Presidente del Instituto Interamericano de Derechos Humanos.

Ochs, Daniel, “*La acción de amparo*”, Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo, 2001. Páginas 151-152

Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Organización de Estados Americanos. *El derecho de acceso a la información en el marco jurídico interamericano*, OEA, 2009.

--- OEA/Ser.L/V/II.147, Doc. 1, 5 marzo 2013

Rifkin, Jeremy. Tiempo libre para disfrutarlo o hacer filas de desempleados, en *Un mundo sin trabajo*, Álvarez, Luis J (coord.), Ed. Díada, México, 2003.