



**XLIX Legislatura**

**DEPARTAMENTO  
PROCESADORA DE DOCUMENTOS**

**Nº 696 de 2021**

---

---

Carpeta Nº 1612 de 2021

Comisión Especial con fines legislativos  
de transparencia, lucha contra el lavado  
de activos y el crimen organizado

---

---

**DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA**

Versión taquigráfica de la reunión realizada  
el día 4 de noviembre de 2021

(Sin corregir)

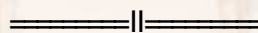
**Preside:** Señor Representante Eduardo Lust Hitta.

**Miembros:** Señora Representante Bettiana Díaz Rey y señores Representantes Daniel Caggiani, Álvaro Rodríguez Hunter, Conrado Rodríguez y Carlos Varela Nestier.

**Invitados:** Por el Instituto de Derecho Administrativo: Dra. Graciela Ruocco, Directora; Dr. Miguel Pezzutti, Secretario; Dra. Andrea Yelpe, Ayudante.

Por la Facultad de Información y Comunicación: señoras Silvana Temesio y Natalia Uval, Docentes.

**Secretaria:** Señora Laura Rogé.



**SEÑOR PRESIDENTE (Eduardo Lust Hitta).**- Habiendo número, está abierta la reunión.

La Comisión da la bienvenida a una delegación del Instituto de Derecho Administrativo de la Facultad de Derecho de la Universidad de la República, integrada por su directora, doctora Graciela Ruocco; el secretario, doctor Miguel Pezzutti, y por la ayudante, doctora Andrea Yelpeo.

Estamos trabajando en un proyecto bastante ambicioso, por la cantidad de modificaciones que introduciría a la Ley N° 18.381. No sé la suerte que tendrá esta iniciativa, pero la Comisión ha trabajado con mucha dedicación en ella.

Por aquello de que el legislador es incapaz de hacer leyes sabias -esta no es una frase mía; es de Rousseau- y tiene que convocar a la gente que sabe, hemos convocado a instancias de los diputados de esta Comisión a institutos, instituciones y personas para que nos ilustren sobre estos aspectos. Por este motivo es que los hemos invitado a ustedes.

La Comisión tiene siete integrantes permanentes. Hoy, no estamos presentes los siete diputados; algún compañero falta con aviso.

Así que les agradecemos su presencia acá. Vamos a escuchar lo que nos pueden ofrecer.

**SEÑORA RUOCCO (Graciela).**- Agradecemos al señor presidente y a los señores diputados por recibirnos.

Como el señor presidente anunció, me acompañan el secretario profesor adjunto Miguel Pezzutti y la ayudante profesora adjunta Andrea Yelpeo.

En nombre de la Facultad de Derecho y, en particular, del Instituto de Derecho Administrativo, agradezco la invitación a participar de esta instancia de reflexión para recibir nuestra humilde opinión.

A trece años de aprobada la Ley N° 18.381, es un buen momento para evaluar sus fortalezas -que son muchas- y sus debilidades, con áreas de oportunidad para su modificación.

Esta es una instancia oportuna porque a esos trece años se adiciona un año desde que se aprobó la Ley Modelo Interamericana de la OEA para la región en esta materia.

Las reflexiones que vamos a compartir con ustedes recogen el análisis del proyecto que remitieron a la Facultad, que se realizó en el seno de una reunión extraordinaria del Instituto de Derecho Administrativo el 28 de octubre. Por lo tanto, va a reflejar la opinión convenida, acordada de los profesores. Como ustedes saben, en las discusiones no siempre se logran todos los acuerdos. Entonces, nuestra misión hoy es transmitirles a ustedes lo acordado, lo convenido por los profesores. Sin perjuicio de esto, las preguntas que ustedes nos hagan, serán respondidas a título personal, porque el resto de los integrantes del Instituto no está presente.

En la medida en que queremos ser fieles al pensamiento de los profesores que estuvieron presentes en la reunión, vamos a leer las reflexiones que en ese momento se acordaron, en el orden del articulado que contiene el proyecto.

Específicamente, voy a hablar sobre el artículo 1° que, luego del objeto -que ya estaba contenido en la ley original-, incluye los principios que, realmente, son un reflejo de lo que ya estaba dispuesto en el decreto reglamentario del año 2010.

Entendemos que este aporte contribuye sensiblemente a una mejor comprensión del objeto de la ley que es, básicamente, la promoción de la transparencia en la gestión pública.

En este punto, quiero hacer referencia al error tipográfico claro que menciona que el artículo a sustituir es el artículo 15 cuando, en realidad, es el artículo 1º. Si bien eso ya fue hecho notar, no quería dejarlo pasar.

En relación al fondo, más allá de que es propio de los principios generales de derecho valer aun sin texto -como lo dice Hauriou-, por lo que no sería necesaria una explicitación expresa en una norma legal, entendemos que explicitarlos auxilia tanto a clarificar su alcance y su propia existencia como a resolver los casos difíciles o dudosos en los que los principios van a fungir como herramientas hábiles o útiles para la interpretación.

Nos permitimos sugerir algunos ajustes y algunas incorporaciones.

En primer lugar, me voy a referir al ajuste que proponemos.

El proyecto refiere al principio de disponibilidad. Establece: "Principio de disponibilidad.- La información que se encuentre en los archivos de los sujetos obligados deberá ser entregada siempre a quien lo solicite, excepto aquella definida legalmente como secreta, o clasificada con carácter de reservada o confidencial."

Creemos que este texto debe ajustarse porque la información confidencial no se clasifica como tal. La información confidencial, es confidencial; no la clasifica la Administración como tal, como lo hace con la reservada. Está en su naturaleza el atributo de la confidencialidad.

En la actividad jurídica, todo aplicador de una norma califica ciertos hechos según se correspondan o no con la descripción objetiva contenida en la norma, es decir, la categoría jurídica regulada por la norma. Esta tarea se denomina calificación o clasificación, según la terminología que utiliza el proyecto.

El acto por el cual se establece que ciertos hechos, en este caso, la información, se corresponde con la descripción normativa de la categoría -en el caso, la confidencialidad-, es de carácter declarativo y no constitutivo.

En otros casos, cuando se atribuye a la Administración el poder de hacer la calificación de cierta información de determinada manera con relación a la norma, es la Administración la que le atribuye ese carácter. Por lo tanto, en ese caso, la calificación o clasificación -como prefieran llamarle- es constitutiva.

Por eso, sugerimos que la norma establezca: "[...] o la clasificada con carácter de reservada o la considerada confidencial".

Además, estas son las expresiones que utiliza la Ley N° 18.381.

El artículo 9º de esta norma establece: "Como información reservada podrá clasificarse [...]".

Por su parte, el artículo 10 señala: "Se considera información confidencial: [...]".

De manera que la propia Ley hace la diferencia entre el aspecto constitutivo en la información reservada o declarativo, en la confidencial.

Cabe recordar, además, que la Ley N° 18.331, de Protección de Datos Personales -que no se pretende modificar-, se mantiene en toda su vigencia. Por ende, la información alcanzada por esta norma es de carácter confidencial. Esta circunstancia determina que la calificación que como tal efectúa la Administración no cambia la naturaleza de esa

información ni su régimen jurídico. Esto está planteado así en virtud del artículo 10 y del literal D) del artículo 4º de dicha norma.

El artículo 10 de la Ley de Protección de Datos Personales establece: "El responsable o usuario de la base de datos debe adoptar las medidas que resultaren necesarias para garantizar la seguridad y confidencialidad de los datos personales". Es decir que esos datos son confidenciales. Y son datos personales las informaciones de cualquier tipo referidas a personas jurídicas o físicas, de acuerdo al literal D) del artículo 4º, que establece las definiciones.

Ese es el primer aspecto que nos parece importante comentar.

El segundo, tiene que ver con una discusión que se produjo en el seno de la reunión del Instituto acerca de la valoración de la posible inclusión, dentro de esta enumeración de principios, del principio de finalidad cuando se trata de la solicitud de información respecto de datos personales de un tercero en poder del Estado. Es decir: es el caso en que la Administración, en ejercicio de sus poderes de control, exige a los particulares información que no está protegida por el secreto, que tampoco es confidencial y que, como consecuencia del entrecruzamiento de datos, puede ser útil para quien solicita el acceso a la información.

En ese sentido, fue propuesto incluir en el artículo 1º el principio de finalidad. La propuesta es que el texto establezca: "Los datos propiedad de terceros recabados por el Estado en cumplimiento de sus cometidos, no podrán ser utilizados para finalidades distintas o incompatibles con aquellas que motivaron su obtención. No podrá comunicarse estos datos sin previo consentimiento del titular".

Este es el texto que comenzamos a discutir en el seno del Instituto si era conveniente o no incluir como un principio también en la Ley sobre el Derecho de Acceso a la Información Pública. Luego de un extenso debate, se arribó a la conclusión de que, en realidad, no sería necesario porque la misma formulación tiene el artículo 8º de la Ley N° 18.331, de Protección de Datos. Este artículo 8º establece: "Los datos objeto de tratamiento no podrán ser utilizados para finalidades distintas o incompatibles con aquellas que motivaron su obtención". Nosotros, le habíamos agregado que no podrán comunicarse esos datos sin previo consentimiento del titular.

En la medida en que hubo algunos que entendían que sí era conveniente y otros que decían que no era necesario, se propuso como solución alternativa e, inclusive, complementaria aunque se incluya el principio de finalidad, incorporar el principio de contradicción o de oposición.

Este principio refiere a la posibilidad de que todos los intereses involucrados en un determinado asunto puedan ser expresados por sus titulares en forma previa a la adopción de una decisión administrativa, como es, en este caso, la de liberar la información para quien solicite el acceso.

En el caso de la información en poder de la Administración que involucre intereses particulares, la posibilidad de brindar audiencia previa a los titulares de esa información, puede resolver o evitar eventuales conflictos entre la Administración -que debe calificar la información y liberarla, si corresponde- y los interesados en esa calificación.

El Tribunal de lo Contencioso Administrativo sostuvo la necesidad de arbitrar mecanismos de garantía para ambos intereses en eventual pugna en su sentencia 420, de 2013.

Con la finalidad de hacer efectivo este principio de contradicción u oposición, además de incorporarlo en la enumeración del artículo 1º, podría sugerirse modificar el

artículo 15 de la Ley, previendo que cuando el pedido de acceso refiera a información o datos de personas físicas o jurídicas de derecho privado, deba conferírsele vista de la solicitud de acceso y se suspenda el plazo correspondiente para liberar la información, de veinte días.

En el mismo sentido, se impondría la necesidad de modificar el artículo 24, reconociendo legitimación para participar en la acción jurisdiccional de *habeas data* -a nivel jurisdiccional-, al titular del dato para formular oposición.

Ambas propuestas, a nivel administrativo y jurisdiccional, son recogidas por el derecho comparado.

Esto es todo lo que quería decir con relación al artículo 1º.

Cedo el uso de la palabra al profesor Miguel Pezzutti para que comente el artículo 2º del proyecto.

**SEÑOR PEZZUTTI (Miguel).**- Agradezco a los señores legisladores por recibirnos.

Reitero expresamente el espíritu con el que nuestras reflexiones van a trasmitirse: es decir, lo propio del Derecho. Ustedes, como legisladores, saben mejor que nosotros que a veces existe distancia entre las intenciones o el espíritu, las palabras y la interpretación posterior. Por tanto, algunas de nuestras preocupaciones irán en el sentido de alertar las posibles consecuencias interpretativas que quizá deriven del empleo de algunos vocablos; solo vamos a sugerir la revisión para que se ajusten fielmente a lo que el legislador pretende.

El artículo 2º del proyecto se inspira en la finalidad de ampliar el ámbito subjetivo de las disposiciones vigentes que, como ustedes saben, en la redacción actual alcanza a la información que emane o que esté en posesión de cualquier organismo público, sea o no estatal, salvo las excepciones o secretos establecidos por ley, así como las informaciones reservadas o confidenciales.

La norma propuesta incorpora dentro del elenco de sujetos obligados a las instituciones privadas que reciban, administren y/o utilicen fondos públicos o bienes del Estado.

Vamos a referirnos, en primer lugar, a lo que se mantiene, porque eso es lo que nos permitirá inferir qué es lo que se incorpora.

El concepto de organismo público incluye a las técnicas de personificación jurídica que emplea la Constitución: a las que están alcanzadas por el artículo 24 de la Constitución, al Estado como persona pública mayor y a todo sus sistemas orgánicos, a los gobiernos departamentales, a los entes autónomos y a los servicios descentralizados.

Al hablar de organismos públicos, estatales o no estatales, también se está incluyendo a las personas públicas no estatales

Las sociedades de economía mixta de derecho privado, en principio, no quedarían comprendidas, en la medida en que la redacción original de la Ley refiere a aquellas regidas por el derecho público y no por el derecho privado.

Ahora bien: la redacción propuesta incluye dos aspectos sobre los que el Instituto reflexionó. El primero es sobre el concepto de "instituciones privadas". El segundo tiene que ver con el giro "reciban fondos públicos".

En lo primero, el concepto de "institución" es un concepto que resulta familiar en el derecho. Es decir, en el derecho hay muchas normas que remiten -inclusive en la Constitución- al concepto de institución. Sin embargo, su gran virtud, al mismo tiempo,

presenta grandes desafíos, porque no está asociado con una técnica de personificación específica. Es decir, el concepto de institución lleva a una categoría que no está asociada con un determinado tipo o persona jurídica. De modo que, el emplearlo, tiene la posibilidad de una interpretación que genera unos desafíos importantes a la hora de su aplicación en el caso concreto. Quizás, en todo caso, el vocablo "instituciones" podría ser sustituido por otras técnicas de personificación o de ubicación del ámbito subjetivo que brinden mayor certeza en cuanto a su alcance. Podría ser, perfectamente, el de "personas". Al hablar de instituciones lo que queda claro es que no están las personas privadas. Por ejemplo, si la intención es que se alcance a una empresa privada, al hablar de institución podría generarse la duda si están comprendidas las empresas unipersonales de carácter privado.

Este es un desafío -y perdón que evada lo que es estrictamente de derecho administrativo-, pero por muchas normas en materia tributaria ustedes verán que en sus descripciones de sujetos obligados hay una intención de precisar a qué fenómeno se quiere atacar o qué fenómenos se quieren regular, con lo cual, quizás, este vocablo sea digno de una revisión por parte de los señores legisladores.

Lo segundo es que incluye a "quienes reciban". En cuanto a quienes reciban fondos públicos o bienes del Estado, también tiene el desafío de una laxitud conceptual que puede resultar en una interpretación que quizás no sea la deseada por el legislador

Por ejemplo, un proveedor del Estado podría, en su caso, estar recibiendo fondos públicos a modo de pago por el precio que se deriva de un contrato que ha suscrito. Nos preguntábamos si en ese caso se pretende incorporar como sujeto a un proveedor que, por ejemplo, ha vendido lapiceras al Estado.

Al incorporarse este giro, los fondos son recibidos en calidad de pago por un precio, por bienes o servicios, y quizás -entendemos nosotros- no sería la intención de los autores del proyecto que los mismos se encuentren comprendidos en la modificación. Fuera de estos casos, reflexiona el Instituto que la fórmula alcanzaría a las sociedades de economía mixta de derecho privado, no presentándose dificultades o restricciones a su respecto, pero quizás la pregunta que se plantea respecto de las instituciones privadas o las sociedades del Estado tenga que ver con si alcanza a toda la información o si refiere solamente a un ámbito de la información recibida, que es el segundo desafío al que nos referíamos que íbamos a tocar.

Si lo que se pretende es, al ubicar a un sujeto como alcanzado por la norma, acceder a toda su información, debería tenderse a que podría existir un eventual violentamiento de las disposiciones constitucionales. Porque es cierto, de principio la publicidad opera para el régimen de las personas de derecho público, pero en el ámbito de las personas privadas, el Instituto recuerda a la Comisión que las acciones de los particulares, que nada afectan en el orden público, quedan exentas de la autoridad de los magistrados -como establece el artículo 10-, y que a partir de esa premisa el constituyente reclama al legislador que persiga el interés general como límite para la restricción de los derechos individuales. Entre esos derechos individuales ubicamos o reconocemos el derecho a la intimidad. Por lo tanto, habría que ver si lo que se pretende es alcanzar a toda la información, en cuyo caso se podrían plantear situaciones de conflicto basados en estas reglas constitucionales, o en lo que se está pensando es en dirigirlo exclusivamente a cierto tipo de información vinculada exclusivamente con el fenómeno que tiene que ver con la obtención de bienes de carácter público o con recursos de carácter público que están destinados a un fin determinado, y a partir de esto, orientar sí el acceso exclusivamente en lo que tiene que ver con la utilización vinculada a ese fin.

O sea que, en conclusión, el Instituto sugiere eliminar o acotar radicalmente el giro "recibidos".

Por otra parte, si se pretende ampliar el acceso a cierta información de particulares, esta finalidad debe implementarse respetándose los límites constitucionales en esta materia, acotando ese acceso a la información estrictamente vinculada con la recepción de los fondos públicos y su empleo, de acuerdo con los fines preceptivamente establecidos en una regla de derecho, excluyéndolo de todo aquello en lo que exista un ámbito de libertad de acción de los particulares, salvo que pudieren determinarse las razones de interés general que fundan dicha restricción.

Adicionalmente, se sugiere determinar el alcance de la expresión "instituciones privadas" conforme a las dudas interpretativas que les hemos dejado o hemos intentado dejarles aclaradas.

Le cedo el uso de la palabra a la doctora Yelpo que, seguramente, será más clara que yo.

**SEÑORA YELPO (Andrea).**- Buenas tardes a todos; es un gusto estar acá.

Nosotros en este punto nos centraremos en las nuevas atribuciones asignadas a la UAIP (Unidad de Acceso a la Información Pública) en los artículos 3° y 4° del proyecto en análisis. En ambos artículos se establece o se confiere la necesidad de un informe preceptivo y vinculante de la UAIP en el sentido de la calificación de la información como reservada o confidencial.

El Instituto estuvo de acuerdo en que es inconveniente la objeción de la intervención de estas características de la UAIP, por las siguientes razones. Con carácter general, porque los informes vinculantes, como en definitiva es obtener un informe favorable, operan como una restricción importante de la competencia del decisor, de la Administración, transformando la naturaleza jurídica del órgano consultivo como es la UAIP. Esta restricción, decisiva, de un órgano ubicado en la Presidencia de la República, puede ser objetada desde el principio de especialización, ya que cada organismo es el indicado desde el punto de vista material para valorar las razones técnicas y establecer la reserva y, en algunos casos, como el de los entes autónomos o servicios descentralizados, también es objetable desde los poderes propios de la descentralización. En efecto, el control del ente descentralizado debe provenir del Poder Ejecutivo, y es un control *a posteriori* -recuérdese el artículo 197 de la Constitución- ; mayor aún podría ser la lesión de autonomía en el caso de los gobiernos departamentales.

A su vez, el que todos los asuntos deban ser revisados previamente por la UAIP puede generar una importante distorsión en la gestión administrativa de estos asuntos, además de requerir una importante reestructura de los servicios y de capacitación del personal técnico de esa Unidad para atender en forma especializada este nuevo cometido de control previo. A su vez, la intervención preceptiva, en los hechos, retrasaría el pedido del interesado, obstaculizando el acceso cuando efectivamente proceda en el caso en que la reserva de la información se pretenda calificar al tiempo de presentada la solicitud de acceso.

En efecto, cabe señalar que en el artículo 3° del proyecto se formula una redacción al artículo 9°, actualmente vigente, que no considera -y por ende implicaría una derogación tácita- la posibilidad de clasificar como reservada la información al momento de recibir la solicitud. Esta posibilidad había sido incorporada por el artículo 1° de la Ley N° 19.178, de 27 de diciembre de 2013, y se entiende que constituye una herramienta útil para resolver situaciones concretas en las que no se había previsto la reserva

previamente, consagrando un control *ex post* de parte de la UAIP. Si dicha posibilidad fue suprimida por inadvertencia y la intención fuera restituirla, la intervención previa de la UAIP enlentecería necesariamente el trámite, ya que su poder de control quedaría a salvo con la previsión actual de la ley introducida ya en 2013.

Además, en el artículo 3° del proyecto se suprime la potestad que hoy tiene la Unidad de Acceso a la Información Pública de acceder a la información clasificada por un organismo para poder valorar y controlar que esté debidamente clasificada. Ese inciso no figura en la redacción que se propone, seguramente por entenderla innecesaria ante su intervención previa. Sin embargo, entendemos que es una supresión que no es conveniente, ya que supone una limitación del poder de control *a posteriori* cuyo ejercicio es necesario para tener la información.

Aun la redacción propuesta en el inciso final, faculta a la UAIP a ordenar en lugar de sugerir al sujeto obligado a la descalificación de la información clasificada como reservada en incumplimiento de las disposiciones respectivas, lo que puede atentar contra las normas constitucionales relativas al control de la descentralización cuando se trata de entes descentralizados, como ya dijimos el artículo 197 de la Constitución.

Similar observación se formula con relación al artículo 4° que prevé también el informe preceptivo y vinculante con relación a la calificación de confidencialidad del numeral I), literal A), del artículo 10 de la Ley N° 18.381, que refiere a la situación patrimonial de las personas por los motivos ya reseñados por el doctor Miguel Pezzutti.

Eso es lo que tengo para decir hasta ahora.

**SEÑOR PEZZUTTI (Miguel).**- En cuanto al artículo 5° del proyecto -artículo 14 de la ley- que, en realidad, incorpora además una modificación en lo que llamamos el *nomen iuris*, o sea, en el comienzo que identifica el tema al que va a referir, la redacción actualmente vigente establece límites al acceso a la información pública. Donde actualmente dice: "Límites al acceso a la información pública", se sustituye por: "Inexistencia de la información", supuesto que en realidad queda regulado aun en otras hipótesis. Lo que señala el Instituto en este primer tema es que el nuevo *nomen iuris* de la disposición no comprende otros supuestos que de todas maneras están recogidos en la norma y que estrictamente no refieren a la inexistencia, con lo cual ahí podría quedar una especie de discordancia.

Por otra parte, debería apreciarse la justificación que en principio no se aprecia muy claramente de la supresión del inciso primero del artículo 14, que condiciona la declaratoria de inexistencia de la información a que el organismo no tenga la información o que no tenga el deber de contar con la información que se pide que, en definitiva, cuando existe el deber de contar con esa información, existe el deber de proporcionarla. Lo que entendemos que es al menos una redacción que presenta una virtud.

Luego, la obligación impuesta por la norma proyectada implicaría una carga inadecuada para la Administración al tener que acreditar que la información no se posee, algo que los juristas acostumbramos a identificar como la llamada "prueba negativa", es decir, probar aquello que no se dispone. De modo que esta prueba presentaría algunos desafíos que entendemos negativos, así como el empleo de medios suficientes para obtenerla cuando no existe el deber de procesar si no se posee esa misma información.

Esta visión crítica no implica -y lo aclaramos- admitir la omisión administrativa cuando la información se posee y no se desea informar al administrado reclamante, contrariando la regla vigente. En estos casos existirá siempre la tutela jurisdiccional y la posibilidad de imputar responsabilidad patrimonial al Estado o política o administrativa, disciplinaria, al funcionario que omite cumplir con estos deberes; artículo 31 de la ley.



Finalmente, deseamos resaltar que son escasas las leyes que impone a la Administración la obligación de obtener determinado tipo de informaciones. En general, se trata de leyes marcos que definen fines, competencias y detallan atribuciones. Es la Administración, en ejercicio de la potestad discrecional, que determina muchas veces el tipo de información que debe recabar, con qué periodicidad y qué formas elaborar para cumplir con sus propios cometidos. Por lo tanto, la obligación mencionada quizás podría interpretarse como un desplazamiento inadecuado en la solicitud, interfiriendo en la definición de las políticas públicas en cuanto a la información que se desea adquirir. Por lo tanto, en este sentido, algunas de las objeciones que formulamos van básicamente en mantener algunas de las formulaciones que están en la ley actualmente vigente.

**SEÑORA YELPO (Andrea).**- Ahora nos centraremos en el análisis del artículo 6°, con la modificación propuesta de acortamiento de los plazos que dispone la Administración para procesar el pedido de acceso a la información pública.

En ese sentido, entendemos que no se percibe la utilidad de reducir el plazo de prórroga en diez días, cuando es posible que la necesidad de la prórroga atienda cuestiones vinculadas con el manejo de la información. No debe olvidarse que este plazo protege especialmente a quienes no cuentan con otra regla de protección específica para acceder a la información. Normalmente, quienes requieren con cierta urgencia el acceso a una información son los interesados directos o titulares de un derecho subjetivo, y poseen normas expresas que les garantizan, sin prórrogas posibles, el acceso a los expedientes en los que están involucrados.

El acceso genérico, regulado por la Ley N° 18.381 resulta, si se quiere, de carácter residual y, por ende, no siempre refiere a información que se encuentra en un solo expediente o fuente organizada, por lo que no se considera que la modificación supere un análisis desde el balance entre la aspiración de obtener un beneficio sustancial y las complejidades que genera su consagración.

En lo que refiere al artículo 7°, donde se proponen modificaciones de los cometidos de la UAIP, por lo que viene de decirse, en general no se entiende que sean prudentes o conducentes.

**SEÑORA RUOCCO (Graciela).**- Quedamos entonces, a la espera de sus inquietudes.

**SEÑOR PRESIDENTE.**- Ha sido excelente la presentación. Muy técnica y de altísimo nivel; no es de extrañar en virtud de quienes exponen.

**SEÑOR REPRESENTANTE CAGGIANI (Daniel).**- Muchas gracias a la delegación del Instituto de Derecho Administrativo, a la doctora Graciela Ruocco que -como bien decía el presidente- es locataria, al doctor Miguel Pezzutti y a la doctora Andrea Yelpo.

Como ustedes saben, esta es una ley de origen parlamentario y las leyes de origen parlamentario tienen cosas buenas y cosas malas. Lo bueno es que a veces tienen mucha capacidad de iniciativa, tenemos mucha inventiva, y lo malo es que a veces tenemos poca capacidad de tracción para que las leyes que tienen origen parlamentario se puedan aprobar, no así las de origen Ejecutivo, que tienen generalmente las necesidades y las urgencias del Poder Ejecutivo, y también las presiones del Poder Ejecutivo -quienes fuimos oficialismo en determinada época sabemos y quienes hoy son oficialistas también lo saben- ; por lo tanto, creo que no son las leyes que generalmente se terminan aprobando, más allá de que siempre hay buena voluntad de todos nosotros para poder trabajar en ese sentido.

La idea y la intención de este proyecto es, precisamente, poder debatir algunos aspectos en cuanto a una ley que tiene un tiempo prudencial, corto en el caso de la historia del Uruguay, pero prudencial en términos de su aplicación, y que tiene problemáticas en su ejecución; es decir, desde que se propuso en su momento por parte de quienes la promovieron, también hay una distancia entre lo que sucedió y lo que terminó por lo menos generándose. Creo que la ley marco es muy buena y que ha sido una de las normas que se destacan en el Uruguay en términos de su transparencia y de su calidad democrática. Es importante seguir avanzando y que tengamos también de parte de ustedes una devolución tan precisa y específica en algunos temas.

Sobre el artículo 1º es muy interesante lo que refiere al principio de finalidad. Ya la Unidad de Acceso a la Información Pública nos había planteado una redacción parecida y con esa posibilidad. Eso es interesante. Yo no soy abogado, pero en estas cosas lo que abunda no daña; entonces, es mejor ser preciso en la formulación de cada uno de los principios.

Tengo algunas consultas con respecto a algunas precisiones que hicieron sobre otros artículos.

Por un lado, tengo dudas sobre el alcance del artículo 2º, sobre el que el doctor Miguel Pezzutti hizo una precisión muy interesante. Creo que hay que trabajar y, sin duda, nuestra intención fue dejarlo abierto a la discusión, porque cuando uno empieza a definir, comienza a tener ciertas dificultades. Es importante que las leyes tengan determinada laxitud y que después puedan reglamentarse, pero también era parte del debate de este Parlamento.

La intención de nosotros como legisladores, al aplicar esto, es decir: el concepto de transparencia es una necesidad que tiene la sociedad en general y no solo los organismos públicos. Las personas jurídicas -también las instituciones públicas- siempre deben tener las mayores capacidades de contar con principios de transparencia activa y pasiva. En tal sentido, hay que ver cómo se regula esa ampliación del principio de transparencia sin violentar derechos constitucionales y muy importantes.

En ese sentido, sería oportuno o interesante conocer -desde el punto de vista personal o institucional, en el caso de que ustedes lo puedan debatir- cuáles son las posibilidades de redacción que ustedes estiman posibles. ¿Para qué? Creo que hay una discusión más de fondo, y el señor diputado Eduardo Lust -hoy presidente de la Comisión- lo recuerda genéricamente en algunos debates. En realidad, el Estado tiene un proceso de huída del derecho público. En los hechos, ha venido tercerizando muchas de sus áreas de servicios básicos. Antes, los ómnibus de Montevideo eran conducidos por funcionarios públicos y hoy los manejan personal de una empresa privada que presta un servicio público. Puse ese ejemplo, pero puedo citar el sistema mutual, que tiene un Fondo muy importante que lo financia. Muchas instituciones privadas prestan servicios públicos y no son controladas. Entonces, me parece que ahí hay una discusión y que este proyecto de ley intenta poner eso en el debate. La idea es avanzar quizás más paulatinamente y de manera más tranquila. De todos modos, sería importante que desde la institución que ustedes representan -una de las más importantes en la materia- pudiesen asesorarnos en cómo podríamos avanzar.

La ley marco de la OEA establece algunas cuestiones más genéricas; inclusive, establece porcentajes de financiamiento. Yo concuerdo también con el doctor que acá no estamos pidiendo a un albañil que arregle un baño en una oficina pública que tenga que declarar. Estamos hablando de otra cosa. Sería importante avanzar en eso, con el resguardo de que esa información debería ser utilizada por el Estado para los fines que

correspondiese, que sería no perseguir ni discriminar a nadie. Esta es una pregunta concreta. Quizás hoy no tengan la respuesta y lo trabajarán o no en su momento.

Sé que los artículos 3º y 4º -desde el punto de vista práctico; lo hablamos antes de la Comisión- tienen sus problemáticas. En realidad, existe la problemática en cuanto a la ubicación del organismo, de sus competencias. Esa es otra problemática que ustedes no abordaron y seguramente me adelanto a alguna pregunta que pueda hacer el señor presidente. ¿Cuál sería su asesoramiento en el sentido de mejorar la ubicación institucional de la Unidad de Acceso a la Información Pública y de sus competencias? Es verdad que se trata de un organismo que depende de la Agesic (Agencia de Gobierno Electrónico y Sociedad de la Información) y de la Presidencia de la República. Además, las autoridades son electas de una forma y no de otra. Creo que el fondo del asunto es ver cómo nosotros tratamos de lograr que la clasificación de esa información tenga menos discrecionalidad. Esta es una posibilidad, que tiene todas esas problemáticas que ustedes plantean y que la Unidad de Acceso a la Información Pública también planteó.

De todas formas -esto ya lo hablamos- ¿ustedes tienen conocimiento de que un dictamen posterior de la Unidad de Acceso a la Información Pública cambió el tipo de clasificación de la información en los organismos competentes, para no hablar de autoridades? Esa es una de las problemáticas que hubo en la aplicación de la ley. Quizás ha habido una discrecionalidad un poco laxa de algunas autoridades -o de organismos- en cuanto a clasificar información de determinada calidad. Esta también es una problemática porque si el mecanismo *ex post* no tiene ningún resultado concreto, terminamos haciendo algo que no tiene capacidad.

**SEÑORA RUOCCO (Graciela).**- En primer lugar, voy a dar mi opinión personal con respecto a sus inquietudes, sin perjuicio de ofrecer -por supuesto- trasladarlas al Instituto a los efectos de que genere una discusión al respecto, que seguramente será mucho más enriquecedora de lo que hoy pueda decir de forma espontánea.

Con respecto al artículo 2º, en lo personal, entiendo que se podría resolver diciendo: si la intención no fuera solicitar información que tuviese que ver con la gestión privada de esa empresa, y partiendo de esa base -que es la que surge de la exposición de motivos-, sería: "B) Instituciones privadas que administren y/o utilicen fondos públicos o bienes del Estado en cuanto al destino de dichos fondos". Se agregaría esto al final y se suprimiría "reciban". Por ejemplo, en una sociedad de economía mixta de derecho privado, como puede ser TCP -que hoy está tan en boga-, si vamos a pedir información, la sociedad de derecho privado esté obligada a liberar la información que tenga que ver con el destino de los fondos públicos que administra. Entiendo que esa sería la solución. De lo contrario, estaríamos propiciando una intromisión indebida del sector público sobre el sector privado. No se advierten razones de interés general -por lo menos yo no las advertí en la exposición de motivos- para establecer esa restricción. Esto con respecto al artículo 2º.

Con relación al artículo 3º y 4º y en lo referente a la intervención de la UAIP (Unidad de Acceso a la Información Pública) con un informe previo, debo decir lo siguiente. En primer lugar, creo que estamos transformando la naturaleza de la Unidad, de órgano consultivo a decisor, retaceando la potestad decisoria del organismo que tiene ese poder de decidir. Es lo que tiene no este caso, sino todo supuesto en el que hay un informe previo y vinculante porque tiene que ser favorable. Entonces, el órgano decisor no va a poder decidir sino en el sentido favorable del asesoramiento. Aquí hay un cambio muy importante de un órgano consultivo que pasa a ser decisor, y creo que ese no es el propósito.

Considero que las posibilidades están en su intervención *ex post* como órgano de control, primero, en acotar su discrecionalidad, algo que se logra -como lo conversamos

con el profesor Miguel Pezzutti- a través de la regulación, de los criterios que se puedan establecer en la regla de derecho, como podría ser este caso, o la reglamentación.

En cuanto al poder de descalificación posterior -el señor diputado preguntaba acerca de si ha tenido eficacia o no-, entiendo que con los límites que establece la Constitución, la UAIP no podría ordenar a un ente autónomo, a un servicio descentralizado o a un gobierno departamental descalificar una determinada información. Eso sería contrario a la Constitución. El poder más importante que tiene la UAIP no está en el nuevo proyecto. Cuando se transcribió el artículo 9º, el inciso final que está en la ley vigente -que es el que da la potestad de acceso de la Unidad a la información reservada- no se incorporó en el nuevo proyecto. Entonces, entiendo que la fortaleza o el poder jurídico más importante que tenía la UAIP en ese sentido para el respeto de la ley o para acotar -como usted decía- la discrecionalidad de la reserva era su potestad inspectiva.

Con respecto a la posición institucional de la Unidad, nosotros no lo discutimos, no lo planteamos porque no está en el proyecto; entonces, nunca se nos ocurrió pensar en otra posición. Sin embargo, debemos destacar algunas cosas. Si hoy está allí es meramente como órgano consultivo. Sobre la reivindicación que la propia Unidad hace de la potestad sancionadora tengo mis serios reparos con relación a que pueda atribuírsele siendo un órgano consultivo. De todas maneras, como órgano consultivo que es, en su actual posición institucional, es asesora del Poder Ejecutivo que, eventualmente con su asesoramiento, podrá hacer uso de su poder jerárquico con respecto a los órganos que dependen de su sistema o su poder de control de descentralización dentro de los sistemas descentralizados, ya sea tanto por servicios como territorial en los gobiernos departamentales.

Creo que la posición de la UAIP es la ideal para un órgano consultivo porque con esa posición da fortaleza al Poder Ejecutivo a la hora de ejercer su poder de control jerárquico o de descentralización. Esta es mi opinión muy personal.

**SEÑOR PEZZUTTI (Miguel).**- Quiero aclarar algunas de las inquietudes que se formularon sobre el artículo 2º y que inundan toda esta conversación.

En realidad, no hay una despreocupación por el control. Quizás, cuando señalamos "cuidado con consagrar este control sobre determinados particulares" pudiera entenderse que estábamos en contra del control de los particulares, pero no. Este es un control muy especial. Es un control difuso que realizan los ciudadanos de manera directa. Entonces, hagamos la aclaración de que esto implicaría que algunas personas pudiesen acceder a información de otras personas. Entonces, rigiéndose en un ámbito que además cuida mucho la propia ley -me refiero a determinado tipo de información cuando está vinculada con aspectos económicos, por ejemplo-, entendemos que podría generar consecuencias no deseadas. A partir de ello, reafirmamos el principio de que la información de los entes públicos es pública por naturaleza; genéticamente, nace así, y hay excepciones. La información de las personas privadas -porque nos regimos por el principio de la libertad- va por otro carril. La excepción tiene que estar condicionada a dos requisitos que están en la Constitución: ley e interés general. Por lo tanto, hay que identificar claramente ese alcance en el que la proporcionalidad de la intervención en la esfera privada se justifica en el sacrificio de ese ámbito de la libertad o de los derechos individuales. Ese es el énfasis que nosotros queríamos hacer con respecto a este punto.

**SEÑOR REPRESENTANTE CAGGIANI (Daniel).**- ¿Prestar un servicio público no tiene un contexto de interés general?

**SEÑOR PEZZUTTI (Miguel).**- En esos casos, no es que estrictamente no haya control. El concesionario del servicio público tiene un marco regulatorio de cierta actividad

-en nuestro país no es tan frecuente como en otros- con reglas que se establecen en el marco de la concesión -inclusive fuera de ella-, que establecen determinadas posibilidades de control de la actividad del concesionario. Quiere decir que ya están implícitas en lo que el Estado puede controlar respecto del concesionario. Esto no quita que haya determinados ámbitos de información en los que sea relevante el acceso al público; no lo estoy excluyendo a priori, pero sí digo que existen vías de control, y esto lo puedo extender -incluso- a las sociedades del Estado, que fue mencionado hoy como algo muy sensible para todos respecto de ese fenómeno que llamamos la huída del derecho administrativo. No son pocas las normas que incorporan las responsabilidades de las personas que desarrollan funciones en ese tipo de estructuras asimilándolas a las del régimen de derecho público. Por lo tanto, insistimos con esa idea: no hay una desatención del control, sino que este control tiene una particularidad que hay que contemplar en ese equilibrio, ponderación o armonización con otros derechos e intereses.

**SEÑORA RUOCCO (Graciela).**- Cuando el diputado Caggiani hace referencia a "servicio público" entiendo que lo está tomando en el sentido amplio de la expresión, es decir el servicio público como comprensivo de toda actividad de interés público, porque, por ejemplo, la de TCP no es una actividad de servicio público en el sentido técnico-jurídico estricto, sino que tiene que ver con el Puerto; es una actividad privada a cargo del Estado y el Estado participa de una sociedad privada a los efectos de prestar dicha actividad.

Hecha esa aclaración, entiendo que el control lo tiene el Estado a través de la concesión de servicio público o de la concesión cuando se trata de una actividad que no es servicio público, y la ciudadanía va a tener el control a través de la solicitud de información respecto del destino de los fondos públicos que ella administra. Esto sería con ese ajuste en la redacción que yo mencionaba, suprimiendo "reciban" y refiriéndolo solo al destino de los fondos.

**SEÑOR PRESIDENTE.**- Podríamos seguir conversando, pero como dice el PIT-CNT, no es el ámbito, una palabra que se me pegó de Joselo López, que la utiliza muy seguido.

(Hilaridad)

—Agradecemos nuevamente la presencia y la información, que ha sido muy rica, muy buena, muy precisa y técnica, lo que no es tan común, pero es lo que caracteriza a estos institutos.

Si surgiera necesidad de invitarlos otra vez, lo haremos; tal vez les podríamos enviar un cuestionario escrito para que no se molesten en concurrir. Eso sería aleatorio, podría suceder o no, pero en ese caso los molestaríamos nuevamente.

Les haremos llegar -para insumo del Instituto- la versión taquigráfica de la presentación que han hecho aquí para que puedan disponer de ella a los fines que corresponda.

**SEÑORA RUOCCO (Graciela).**- Asumo, entonces, dos compromisos. El primero es trasladar la consulta del diputado Caggiani al seno del Instituto -con mucho gusto- para ver si comparte la postura personal que yo les comenté. En segundo lugar, quedamos a completa disposición incluso para venir ya que no tenemos ningún inconveniente; en lo personal, realmente es un gusto volver a esta Casa.

Muchas gracias.

**SEÑOR PRESIDENTE.**- Muchísimas gracias.

(Se retira de sala la delegación del Instituto de Derecho Administrativo)

(Ingresa a sala una delegación de la Facultad de Información y Comunicación)

—La Comisión tiene el agrado de recibir a la delegación de la Facultad de Información y Comunicación, integrada por las docentes Silvana Temesio y Natalia Uval.

Perdonen el tiempo que debieron esperar, pero a veces las exposiciones se extienden por las preguntas que se realizan.

Como ustedes saben, nosotros estamos revisando la Ley N° 18.381, que está vigente y tiene un contenido muy particular; es una ley muy importante por todos los ámbitos y todos los lugares a que llega y puede llegar. Entonces, no es una ley sencilla de reformar, porque toca muchos aspectos e intereses. En ese sentido, está el texto original que fue redactado por un grupo de legisladores, que son los que lo firmaron, y esta Comisión tiene como tarea -entre otras- llegar a un producto para luego discutirlo. Para eso nosotros invitamos a distintas organizaciones, instituciones, personalidades, personas, etcétera, que creemos que nos pueden ilustrar sobre el tema y hacer ver detalles que tal vez nosotros no vemos. Tenemos la intención de trabajar en un tema, pero siempre hay que tener la opinión de los que trabajan en él. Por eso cursamos esta invitación.

El formato de todas las comisiones, en general, es que los invitados previamente reciban un material que les permita exponer lo que opinan sobre el tema, y luego los integrantes de la Comisión podemos formular preguntas aclaratorias de lo expresado o de temas conexos. Luego le hacemos llegar la versión taquigráfica vía correo electrónico a los invitados para que dispongan de ella para lo que crean pertinente; incluso la pueden revisar y señalar si lo que figura no es textual o se quiso decir otra cosa, etcétera, o simplemente la archivan y la tienen como una prueba de su comparecencia.

Agradeciéndoles la presencia y el tiempo, que es valioso, y especialmente los que nos van a decir, que es lo más valioso, les damos las palabra.

**SEÑORA TEMESIO (Silvana).**- Muchas gracias por la invitación.

Yo soy directora del Instituto de Información de la Facultad de Información y Comunicación.

Yo recibí el texto y también tuve conversaciones con gente de la Asociación Uruguaya de Archivos (AUA), que ya estuvo aquí presente, y me hizo llegar la nota.

Primero quería expresar que, por supuesto, avalamos completamente lo que plantea IA AUA, porque es la que lleva a cabo la praxis. Todos los señalamientos que ellos hayan hecho sobre los plazos, la logística y demás, es de recibo y la Facultad lo apoya.

Respecto al proyecto de ley podría, si les interesa, señalar algunas cuestiones que me parecen relevantes. El Instituto de Información de la Facultad ofrece una formación en Archivología y en Bibliotecología. Tenemos esas dos áreas aunque a nivel internacional pueden tener otras denominaciones, como por ejemplo Documentalistas, pero cumplen la formación en el amplio espectro de la información. En ese sentido, yo creo que es importante resaltar que el tratamiento de la información profesional a nivel de las instituciones en general y del gobierno en particular, no solo refiere a los archivos, que son una parte muy importante, sino a otro tipo de elementos que tienen que ver con repositorios de información del tipo colecciones digitales, datos geográficos o relativos a nodos geográficos, como por ejemplo los mapas digitales, y a lo que tiene que ver con la interoperabilidad de toda esa información a lo largo de las instituciones de gobierno, que no solo es tratada por archivólogos, sino por los bibliotecólogos, ya que es una cuestión interdisciplinaria.

Para resaltar la importancia de esto podemos decir que la gobernanza de la información en las organizaciones tiene que ver con la preservación digital y con lo que nosotros denominamos la organización del conocimiento, que es cómo se aplican metadatos y etiquetas a los efectos de la recuperación de la información; se normalizan y se estandarizan, de modo que esa información pueda ser viable y sin ruido, para que así pueda resultar en un aspecto de interoperabilidad entre distintos organismo del Estado. El hecho de que un organismo del Estado o una institución de cualquier tipo no tenga la información porque no tiene un tratamiento profesional creo que no inhibe que la información deba ser tratada adecuadamente para los requerimientos que pueda tener el ciudadano o las personas que así lo requieran. Como un ejemplo de eso podemos mencionar el tratamiento terminológico, que es importante normalizar.

Yo voy a dar un ejemplo porque fui jefe del centro de cómputos de la Dirección Nacional de Vialidad del Ministerio de Transporte y Obras Públicas, que tiene distintas tipologías de información. Por ejemplo, está el nodo geográfico, y una cosa bien interesante es que el nodo geográfico tiene capas, como por ejemplo la capa de rutas y cómo se denominan las rutas, de modo que yo pueda recuperar la información que hay en la capa de rutas del nodo geográfico con la que hay en los archivos o expedientes sobre licitaciones, con información que hay sobre las condiciones digitales, sobre las fallas en la rugosidad superficial de las rutas. Para eso debo tener una terminología estandarizada. Si yo no sé cómo denomino una ruta entonces voy a estar buceando en un sinfín de lugares y no voy a poder avanzar. De eso nos ocupamos los profesionales de la información, entre otros aspectos técnicos, es decir, de normalizar ese tipo de información. Por ejemplo, el Ministerio hizo un tesoro institucional sobre la nominación de las rutas, que se aplicó luego a los archivos en distintitos lugares.

Voy a hacer una introducción general para que se entienda cuál es el punto de vista técnico que nosotros estamos proponiendo acá. La gobernanza de la información pasa por tomar estos términos, estos temas, por hacer de esto un tratamiento profesional que normalmente no se hace; es decir, una organización del conocimiento, de los datos. ¿Cómo ofrezco en el portal de datos abiertos los datos sobre las rutas o cualquier otro aspecto? ¿Cómo se van a recabar? ¿Cómo se van a recuperar? ¿Cuáles son sus metadatos para saber la calidad de esos datos o la calidad de la información en general? De modo que acá hay un montón de aspectos técnicos que yo quisiera resaltar, que no solo corresponden a los archivos, que corresponden, en general, a todo el tratamiento de la información desde el punto de vista de la documentación.

En el artículo 1º se habla del principio de eficiencia y dice así: "La utilización de los recursos asignados para la gestión de los expedientes" -acá dice expedientes, pero podría ser cualquier tipo de información- "deberá efectuarse de forma que garantice los objetivos fijados para el archivo," -repositorio de información- "con el máximo rendimiento económico". Si nosotros no hacemos un tratamiento adecuado de la información, está aislada, dispersa, son silos, no se recupera, ni siquiera para la propia gestión, porque esto no es solo para la ley de acceso -que por supuesto tiene que ver con ella-, sino que tiene que ver también con la gobernanza interna.

El principio de integridad dice: "Cada sujeto obligado debe mantener los documentos de forma tal que se facilite su localización, consulta y reproducción, a través de la utilización de métodos y técnicas que permitan la sistematización de la información y la utilización de nuevas tecnologías en la administración documentaria". Esto está señalado acá, pero son cosas que, en general, en la Administración no están tomadas en cuenta. Entonces, la ley va a ser letra muerta si no hay un tratamiento profesional de esto.

El principio de conservación refiere al tema de la preservación digital. Cuando yo hablo de gobernanza de la información, no solo hablo de una normalización en los aspectos terminológicos o de organización del conocimiento, sino también de lo que tiene que ver con la preservación digital; es decir, no solo la conservación física, la conservación de los materiales -que de eso ya deben haber hablado los archivólogos-, sino la preservación digital, porque la obsolescencia de la información digital es muy grande y no hay por el momento ninguna iniciativa para el tratamiento de la preservación digital.

Quisiera señalar el literal F) del artículo 9º, sobre información reservada, que es sustituto por el artículo 3º del proyecto, y dice: "Desproteger descubrimientos científicos, tecnológicos o culturales desarrollados o en poder de los sujetos obligados".

Una de las áreas que trata la Facultad de Información -la Universidad en general- es el acceso al conocimiento, la necesidad de la apertura al conocimiento; no solo a los datos o a la información, que en este caso opera en la transparencia, sino al conocimiento. Establecer protecciones extra, como señala la ley de derechos de autor -que también está ahora en trámite de ser revisada y que es bastante nefasta en las áreas de excepciones que tienen que ver con las bibliotecas, con los archivos y la educación-, creo que requeriría un análisis desde el punto de vista de un pequeño país que tiene una universidad pública y que defiende el acceso al conocimiento. Es importante señalarlo.

En el literal G) se habla de la provisión libre y franca de asesoramientos. No veo por qué debieran reservarse los asesoramientos. Muchas veces hemos pedido información sobre las asesorías. Me parece que estos hechos conllevan una cierta opacidad que no sería de interés.

El artículo 4º se refiere a los aspectos patrimoniales. Sin duda, este es un tema controvertido, pero en virtud de la transparencia y de los sucesos de público conocimiento con respecto a los patrimonios de las personas públicas en nuestra Latinoamérica, los *Pandora Papers*, creo que introducir referencia a opacidad sobre el patrimonio de las personas no es conducente a esa transparencia. Cuando tuvimos la primera versión de la ley, vino gente de México y señalaba que una de las cosas que más se consultaban eran los sueldos, pero en forma personal, no como se dictan ahora, que se dice que está en tal escalafón y le corresponde tal sueldo, sino los sueldos con nombre y apellido. Creo que abrir la transparencia a los patrimonios también sería una cosa positiva.

En el artículo 5º se habla de los aspectos de la inexistencia de la información y de los peticionantes, que no se puede entregar la información. Creo que ahí es donde más debería señalarse la importancia de ligar esto con la profesionalización, porque no hay razón para que la información solicitada no esté accesible o no esté adecuada. Hay múltiples herramientas desde el punto de vista científico, documental. En Brasil, por ejemplo, se trabajaba mucho sobre los datos abiertos y la transparencia presupuestaria a través de ontologías, que son herramientas que definen un dominio, donde están los objetos, sus atributos, sus relaciones, y especifican de una manera más concienzuda cómo se tratan estos temas. Esto hace que uno pueda aplicar estas técnicas. Me parece que uno no puede ampararse en la inexistencia o que no está esta información, debería señalarse la importancia en alguna parte o pensarse en esto de profesionalizar los aspectos de la información.

En el tercer párrafo de la exposición de motivos se plantea lo siguiente: "Es en esta lógica que creemos se debe continuar trabajando para mantener nuestra cultura de la honestidad, aumentando los niveles de transparencia, previniendo y combatiendo los



posibles casos de corrupción y mal funcionamiento de la Administración Pública, y es por ello que se proponen las siguientes modificaciones [...]".

Me parece que para todo eso coadyuvaría trabajar sobre lo señalado.

No tendría nada más para señalar. Quedo a disposición para contestar posibles consultas.

**SEÑOR PRESIDENTE.-** Antes de dar la palabra a la profesora Natalia Uval, quiero decir que es obvio que cuando invitamos a una delegación no es precisamente para que nos digan qué bien que está todo, sino para que nos hagan ver qué es lo que nos está faltando o lo que definitivamente está mal. Así que le agradezco su exposición.

**SEÑORA UVAL (Natalia).-** Agradezco por habernos recibido.

Quiero señalar que soy profesora agregada y coordinadora de la Sección Académica Periodismo del Departamento de Especializaciones Profesionales del Área de Comunicación. Nuestra Facultad tiene dos áreas: Información y Comunicación. Silvana pertenece al Área de Información y yo al Área de Comunicación. Entonces, voy a hablar desde ese lugar y desde mi experiencia como periodista.

En primer lugar, me voy a referir al espíritu del proyecto de ley -que comparto-, y luego voy a hacer algunas puntualizaciones sobre el articulado, que me parece que convendría revisar o ponerse a pensar más en detalle tanto la forma de redacción como algunos conceptos.

Voy a llover sobre mojado. La ley de acceso a la información pública fue un avance sustancial para muchos roles y profesiones, pero específicamente para el ejercicio del periodismo, porque nos dio una herramienta muy valiosa; no obstante, la implementación de la ley tuvo algunas dificultades. Una de ellas la mencionaba Silvana, que es la capacitación de los funcionarios públicos que están en los organismos del Estado. En algunos casos tuvimos muy buenas experiencias con unidades que se conformaron en algunos ministerios, que actuaron muy bien, con gente capacitada y comprometida con el acceso a la información; y en otros casos, nos encontramos con lo contrario: funcionarios no capacitados, que no conocían ni siquiera el texto de la ley.

Entonces, ahí tenemos un punto importante en la implementación, que quizás no tenga tanto que ver con el articulado, aunque podría pensarse en la posibilidad de incorporar alguna disposición que tenga que ver con la obligatoriedad de conformar unidades especializadas en los organismos públicos con gente capacitada, idónea en el tema de acceso a la información, por ejemplo, como algo obligatorio.

También, tuvimos otros problemas, como la cuestión de los organismos que no respetan los plazos establecidos en la ley. Sabemos lo difícil que es hacer valer la ley para los ciudadanos, sobre todo, y también para los periodistas y para los medios, porque sabemos que tiene un costo. Por más que podamos pedir un asesoramiento a la UAIP, la última instancia siempre termina siendo la Justicia y tiene sus costos. Eso lo saben perfectamente los organismos públicos. Los que no tienen voluntad de dar la información son conscientes de eso y dificultan muchísimo el acceso.

Me parece bueno el espíritu del proyecto que están discutiendo para modificar la ley de acceso a la información pública, y voy a hacer algunos comentarios sobre el articulado. Suscribo lo que dijo Silvana, pero voy a focalizarme en otros aspectos.

El espíritu del artículo 2º, que tiene que ver con el alcance de la ley de acceso, es muy positivo, y atiende un reclamo de las organizaciones sociales y de los periodistas en cuanto a extender el alcance de la ley no solo a los organismos públicos estatales, sino

también a las instituciones privadas que manejan fondos públicos o bienes del Estado. El espíritu es muy bueno, pero nos parece que hay algo de imprecisión en esto o queda un tanto ambiguo. ¿Qué son las instituciones privadas que reciben o administran fondos públicos? Así formulado pueden ser muchísimas cosas. Puede ser una organización social, una ONG, un club deportivo, todo tipo de organizaciones. Entonces, creo que quizás una redacción un poco más precisa, que acotara un poco el alcance, o por lo menos lo precisara mejor, sería bueno. Por otro, también sería necesario especificar si se refiere a toda la información que maneja esa institución privada -que me imagino que no o a la que refiere específicamente a la administración de esos fondos públicos, que supongo que será la voluntad. Eso debería decirse, porque si no, quedan al mismo nivel las instituciones privadas que los organismos públicos, y me imagino que no es el espíritu o la voluntad del legislador y la legisladora. Entonces, creo que debería precisarse a qué instituciones nos referimos y también qué tipo de información le vamos a reclamar a esas instituciones, si es que queremos que sea distinta a la que le reclamamos a los organismos públicos.

En el artículo 3º -como comentaba Silvana- se establecen las excepciones, la información reservada, que muchas veces se utiliza de manera indiscriminada y no pertinente. Hemos tenido ejemplos como periodistas de organismos públicos en períodos anteriores que nos han negado información, alegando que estaban en competencia, cuando en realidad era un monopolio. El organismo contesta eso, y se ampara en un inciso. En ese caso quizás sea más fácil pelearla, pero si alega, por ejemplo, que daña el proceso de producción, ¿quién prueba eso? Es el organismo que está sosteniendo que dar esa información va a dañar su proceso de producción, pero en realidad es algo difícil de probar. De hecho, los organismos tampoco hacen el esfuerzo de probarlo.

Los literales E) y el G) -como decía Silvana- parecen muy vagos y muy amplios, son como una posibilidad que se da a los organismos de escudarse en esto para no brindar la información que deben dar; particularmente es así en el caso del literal G) del artículo 3º, que dice: "Afectar la provisión libre y franca de asesoramientos, opiniones o recomendaciones [...]". Ahí sí pueden ser muchísimas cosas, y quizás esté contemplado en los incisos anteriores. Si, por ejemplo, yo no quiero difundir un asesoramiento porque daña mis ventajas competitivas frente a un competidor privado, por ejemplo, quizás estaría en el literal E); o si es un asesoramiento de otro tipo, por ejemplo, en materia de seguridad pública, estaría en el literal A). Entonces, me parece que el literal G) es un residual que puede abarcar muchísimos aspectos y, para nosotros, es problemático.

Después, hay otra cuestión que me parece muy buena del proyecto, porque lo que nos pasa en la experiencia de muchos periodistas es que los organismos clasifican la información como reservada en el momento, porque no la quieren dar, dicen: "Como me pediste esto, yo no advertí que esto tenía que ser clasificado, ahora sí lo clasifico como reservado porque, en realidad, no te lo quiero dar". Y, en este caso, el proyecto de ley pone un mecanismo un poco más exigente para eso, que es que tenga un dictamen preceptivo de la UAIP y que deberá contar, además, con el asesoramiento de su Consejo Consultivo. Entonces, en su espíritu y en su voluntad, me parece que está buenísimo, pero advierto un problema -que quizás ya lo hayan dicho otras delegaciones de otras organizaciones que vi que ya habían venido- que es la cuestión de que si se deja así como está redactado este artículo, puede suceder que, como, por un lado, no hay plazos y, por otro, no hay sanciones, el organismo espere *in aeternum* el informe de la UAIP. Mientras tanto, corren los plazos y no sé si se suspenderían los plazos en ese caso, pero ¿qué pasa mientras la UAIP no se expida, que además sabemos que tiene pocos recursos, pocos funcionarios, que sus actuaciones demoran? Puede que con esto,

queriendo hacer algo que agilice el proceso o que favorezca el acceso a la información, capaz que lo que terminamos haciendo es entorpecerlo o enlentecerlo.

Entonces, concretamente, la sugerencia es establecer plazos para el dictamen de la UAIP, con el asesoramiento del Consejo Consultivo, y por otro, que se vea la posibilidad de que la UAIP tenga potestades sancionatorias, porque hoy no las tiene y puede tenerlas. De hecho, creo que hay una ley modelo que establece también la posibilidad de que, además de que la UAIP sea un organismo independiente y no dependa de Presidencia, como hoy, tenga potestad sancionatoria, porque eso sabemos que tiene efectos en la voluntad del organismo. Esto es respecto al artículo 3º.

Además, tengo un comentario sobre el artículo 6º, que es el que dispone el acortamiento de la prórroga, cosa que, como periodista -y también desde el área del periodismo-, me parece muy saludable. Nosotros, por ejemplo, en la Facultad de Información y Comunicación, tenemos estudiantes que están haciendo sus trabajos finales de grado con una investigación periodística. Muchos de ellos utilizan el mecanismo de acceso a la información pública, y es una constante en las evaluaciones finales de trabajos de grado las dificultades con las que se encuentran a la hora de las respuestas, porque para nosotros, los periodistas, el tiempo es vital. Si a mí una información que hoy es pertinente me llega cincuenta días después, pierde el interés público y ya no tiene ningún sentido. Entonces, cuanto más cortos los plazos, evidentemente es mejor. Claramente -poniéndome del otro lado, del lado del organismo público-, hay una cuestión de exigencia. Si a mí me dan, en lugar de cuarenta, treinta, quizás no tenga los recursos o lo que fuere para cumplir con eso, pero deberíamos legislar para el mejor escenario y si no existen los recursos, deberíamos otorgárselos, porque es un principio y un derecho muy importante el de acceso a la información. Entonces, la prórroga me parece bien, solo que con esta salvedad. Quizás no sea una cuestión tanto de recursos, sino más bien de capacitación, porque la experiencia que tenemos como periodistas es que algunos ministerios te daban la información muchísimo más rápidamente, no importa qué tipo de información fuera, porque tenían un equipo conformado, gente capacitada y voluntad, creo que esas tres cuestiones son fundamentales. Capaz que lo que hace falta no es tanto dinero o presupuesto, sino, más bien, capacitación y voluntad política. En cambio, en otros ministerios -como ya señalé- funcionaba de forma inversa. Entonces, quizás el acortamiento de la prórroga tampoco requiera una inversión terrible en recursos presupuestales, sino, más bien, voluntad y buenos equipos.

Lo último que quería comentar, que no está en el articulado, es que una de las dificultades que tenemos cuando pedimos información es el tema de los formatos, que quizás es algo que se pueda incorporar. Es tremendo lo de los formatos, porque a veces te dan carpetas impresas, cuando lo pedís en formato digital, o te piden que lo vayas a buscar. Nosotros tuvimos un proyecto en *La Diaria* que se llamó Río Abierto, que estaba basado en pedidos de acceso a la información pública, hace como tres o cuatro años, y lo que nos pasaba permanentemente era que estaban todo el tiempo exigiéndonos que fuéramos a los organismos a buscar la información, cosa que no corresponde: si vos la pediste en formato digital, te la pueden mandar por correo electrónico; y cuando nos llegaba, los archivos eran todos en formatos cerrados y no abiertos, teníamos que tipear la información. Estoy hablando de planillas y planillas, y datos y datos, por ejemplo, de monitoreo de la calidad del agua; nos pasó con un organismo público. Es un derecho también la cuestión de los formatos abiertos. Entonces, tal vez se pueda incorporar algo de eso en el articulado.

Espero que hayamos aportado algo y muchas gracias por la invitación.

**SEÑOR PRESIDENTE.-** ¡No, gracias a ustedes! Realmente hicieron aportes valiosos, por eso, les hemos prestado mucha atención.

Voy a formular una pregunta a la profesora Temesio.

En el artículo 4º, que modifica el artículo 10º, dice que se considera información confidencial aquella que se refiera al patrimonio de la persona, y usted dijo "públicas", dijo: "Es importante saber el patrimonio de las personas públicas". Entonces, yo no sé si usted se quiso referir -es un problema mío, no suyo, porque persona pública, para mí, es la OSE, por ejemplo- a las personas físicas que ocupan cargos públicos.

**SEÑORA TEMESIO (Silvana).-** Sí, me refería a las personas físicas que ocupan cargos públicos.

**SEÑOR PRESIDENTE.-** Perfecto, porque me quedé con ese detalle. Vio que casi todos los sueldos hoy están en las páginas de los organismos, ¿no?

**SEÑORA TEMESIO (Silvana).-** Sí, pero no en forma personal, sino lo que corresponde a tal escalafón. Si yo busco el sueldo de fulano de tal, no aparece, sino que aparece el del cargo.

**SEÑOR PRESIDENTE.-** Sí, aparece el del cargo. Solicité esa aclaración porque no sabía si cuando usted decía "persona pública", se refería, por ejemplo, a la UTE o a una persona física.

**SEÑORA TEMESIO (Silvana).-** No, me refería a una persona física que ocupa un cargo público.

**SEÑOR PRESIDENTE.-** Esa era la duda que me había quedado, pero han sido muy precisas en el análisis.

**SEÑOR REPRESENTANTE CAGGIANI (Daniel).-** Sobre el artículo 3º, ustedes hicieron una serie de precisiones con respecto a los literales. En realidad, el proyecto no modifica absolutamente nada sobre eso, sino que lo que hace es modificar el mecanismo para que la Unidad de Acceso a la Información Pública pueda tener competencia previa y no posterior a la clasificación de la información, pero los literales que existen, del A) al G), son los mismos de la Ley de Acceso a la Información Pública, que pueden ser modificados también, pero lo que digo es que nosotros no innovamos en ese sentido.

Tenemos varios problemas que tienen que ver, por lo menos, con apreciaciones u opiniones que han vertido algunos de los integrantes de instituciones o personas que han venido, y sobre todo también nos falta conseguir alguna otra información más, pero hay un problema de orden institucional, que es la ubicación institucional y la jerarquía del órgano Unidad de Acceso a la Información Pública. Aparentemente, para lo que nosotros proponemos, es decir, que tenga una posibilidad de fiscalización anterior, incluso, para algunos organismos que no están en la Administración Central, esta solución no sería una solución, incluso incorporándole alguna precisión en materia temporaria para que no sea una válvula de escape para que nunca se conteste. Solucionando eso, teóricamente, el Instituto de Derecho Administrativo, que vino recién, nos decía que, desde el punto de vista jurídico, sería cuestionable esa potestad que le estaríamos dando a la Unidad. Lo miro al diputado Lust, que además es abogado. Me parece que hay toda una discusión que el proyecto no incorpora, pero surge de todas las exposiciones que han hecho quienes han venido, que es la discusión de la ubicación institucional y las competencias que puede tener este órgano, que creo que sin duda sería un tema para discutir.

Capaz que una de las cosas interesantes que podrían surgir, además de este proyecto y de aprobarlo, sería dar un debate público sobre esto. Se podría hacer una

convocatoria de la Comisión, no para este final de año, que está muy cerca, sino de repente para principios del año que viene, cosa que podamos debatir sobre los aportes que ustedes están haciendo y otros que ha habido, porque también es interesante que la sociedad conozca estos temas. Porque en realidad de estos temas se discute mucho en algunos lugares, pero no se discute más democráticamente y puede ser también interesante, no es el fundamento del proyecto, pero sí puede ser un efecto no previsto en el mismo que sería interesante por lo menos considerar.

No fueron preguntas, sino consideraciones.

**SEÑOR PRESIDENTE.-** En realidad, no fueron preguntas, sino una reflexión sobre lo que ustedes expresaron. Si ustedes quieren realizar alguna reflexión, lo pueden hacer, para eso estamos nosotros, para escucharlas.

**SEÑORA UVAL (Natalia).-** Solo quiero hacer un comentario. Tengo claro que no se modifica lo de los literales, pero es una ocasión de modificar eso. Por eso lo mencioné; sé que así está en la ley, pero estaba explicando un poco las dificultades que tiene eso y cómo se han amparado los organismos públicos en estos literales para denegar información, a veces sin demasiado fundamento.

**SEÑORA TEMESIO (Silvana).-** Yo no me refería a los formatos de los que también habló Natalia. Los formatos son muy importantes. De hecho, los organismos públicos deberían disponer la información en al menos un formato abierto, según tengo entendido. Y eso se apoya también en las directivas de la Open Knowledge Foundation, que recoge las cinco estrellas de los formatos que establece Tim Berners- Lee, desde el formato cerrado, el formato de planilla, abierto, hasta un formato que se llama RDF, que es vinculado semánticamente y es el que nos permitiría establecer la interoperabilidad con otros organismos. Es decir, si yo establezco, por ejemplo, el costo de una ruta, que eso pueda establecer algún vínculo con el Ministerio de Economía Finanzas. O sea que hay una gradación, y eso está en el portal de datos abiertos, pero no hay nada acá y no hay nada por ley; en realidad, son directivas de buen funcionamiento, de buenos estándares, que también tienen que ver con la profesionalización de la información en el *backstage* -digamos- de las instituciones.

Simplemente quiero señalar eso.

**SEÑOR PRESIDENTE.-** Les agradecemos su presencia, y por cualquier otra inquietud que tengamos en la Comisión las vamos a convocar. Puede ser en forma presencial o se les puede hacer llegar un cuestionario por escrito, pero en todo caso se lo haremos saber con anticipación.

Muchas gracias.

(Se retira de sala la delegación de la Facultad de Información y Comunicación)

—El diputado Caggiani había hecho sugerencias, no sé si oficialmente. La lista de invitados quedó agotada, excepto por la gente de la Agesic, que expresó que no iba a concurrir. Acá comentamos que, de pronto, uno de los motivos era que ya había concurrido. El diputado Álvaro Rodríguez nos hacía ver que habían venido a la Comisión de Presupuesto, pero no a esta. Incluso, se excusaron en la conversación que tuvieron con la Secretaría de esta Comisión, haciéndole ver que ya habían concurrido.

(Diálogos)

—Dejo a consideración de la Comisión si insistimos en la invitación a la Agesic o la descartamos.

(Diálogos)

—Bueno, entonces, tomamos como que la presencia de la ingeniera Pardo hizo las veces, ya que ocupa los dos cargos.

El diputado Caggiani había expresado que el doctor Lanza había sugerido algunas personas que él creía conveniente convocar. Podríamos solicitar a la Secretaría que, para la próxima reunión, rastree esos nombres y ver la forma de instrumentar la invitación, porque hay algunos que no están.

(Diálogos)

—Entonces, dejamos esa tarea para la Secretaría, y no señalamos nada para adelante hasta no saber esto; luego, resolvemos. Cuando tengamos la información, nos comunicamos y vemos cómo seguimos. ¿Les parece bien?

(Apoyados)

(Se suspende la toma de la versión taquigráfica)

—No habiendo más asuntos, se levanta la reunión.

≠