

PEDIDO DE DATOS, INFORMES Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

REQUEST FOR DATA, REPORTS AND ACCESS
TO PUBLIC INFORMATION

SOLICITAÇÃO DE DADOS, RELATÓRIOS E ACESSO
A INFORMAÇÕES PÚBLICAS

MARIEL LORENZO PENA (*)
PAULA SARAVIA DI LUCA (**)

Fecha de recepción: 30 de junio 2023.

Fecha de aceptación: 29 de julio 2023.

RESUMEN. Nuestra Constitución establece para los legisladores, tanto nacionales como departamentales, el mecanismo de control a través del pedido de datos e informes. A esto se debe agregar las garantías establecidas el artículo 72 entre otros, así como en normativa especial, el derecho de acceso a la información pública (DAIP).

Ahora bien, ¿pueden estos legisladores ejercer el DAIP habiendo otro mecanismo específico? ¿existe en este caso alguna limitación o consecuencia? ¿pueden éstos ejercer el derecho frente al cuerpo al que pertenecen?

Este artículo busca dar respuesta a estas interrogantes.

PALABRAS CLAVE. Derecho de acceso a la información pública. Pedido de datos e informes.

(*) Doctora en Derecho y Ciencias Sociales por la UdelaR. Profesora Adscripta en Derecho Constitucional por la UdelaR. Magíster LL.M. –Máster en Derecho– por la Universidad de Montevideo. Profesora Asistente (Grado II) de Derecho Constitucional (UdelaR). ORCID: 0000-0001-6989-2527. Correo electrónico: mariel.lorenzo.pena@gmail.com

(**) Doctora en Derecho y Ciencias Sociales por la UdelaR. Especialista en Derecho Informático e Inteligencia Artificial. ORCID: 0000-0002-9236-3444. Correo electrónico: drapaulasaravia@gmail.com

ABSTRACT. Our Constitution establishes for legislators, both national and departmental, the control mechanism through the request for data and reports. This must be supplemented with the guarantees established in section 72, among others, as well as in special regulations, the right of access to public information.

Now, can these legislators exercise this right if there is another specific mechanism? Is there any limitation or consequence in this case? Can they exercise the right against the body to which they belong?

This paper seeks to answer these questions.

KEYWORDS. Right of access to public information. Request for data and reports.

RESUMO. Nossa Constituição estabelece para os legisladores, tanto nacionais quanto departamentais, o mecanismo de controle por meio da solicitação de dados e relatórios. A isto acrescem as garantias estabelecidas no artigo 72, entre outras, bem como em regulamentação especial, o direito de acesso à informação pública (DAIP).

Ora, esses legisladores podem exercer o DAIP se houver outro mecanismo específico? Existe alguma limitação ou consequência neste caso? Podem exercer o direito contra o corpo a que pertencem?

Este artigo busca responder a essas perguntas.

PALAVRAS-CHAVE. Direito de acesso à informação pública. Solicitação de dados e relatórios.

Introducción

Nuestro derecho constitucional prevé por un lado la existencia de mecanismos de control parlamentario, entre los que se encuentra el pedido de datos e informes y, por otra parte, garantiza por medio del artículo 72, el derecho de acceso a la información pública.

Ambos refieren en esencia, a la posibilidad de acceder a la información en poder de instituciones públicas como forma de controlar la labor que se realiza. Diferencias en sus procedimientos y efectos nos interpelan a la hora que sean legisladores los que ejercen el DAIP. Se analizarán a continuación brevemente ambos institutos, sin ánimo de agotarlos teóricamente, sino para poder realizar un comparativo.

1. Pedido de datos e informes

El pedido de datos e informes es una “potestad de cada legislador, y en su caso, del Cuerpo legislativo, es un medio para instrumentar el control propiamente dicho” (CAGNONI, 2006, p. 261).

Su espectro es bien amplio: puede ser utilizado con el exclusivo objeto de reunir material para la ilustración de la Cámara en su labor estrictamente legislativa (JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA, 2016, p. 271), puede considerarse una potestad de control de las minorías sobre las mayorías o un peso y contrapeso en la dinámica y accionar de los tres poderes.

Si bien el origen del instituto se remonta a la creación de los controles parlamentarios, en nuestro derecho fue incorporado en el texto constitucional de 1918.

De acuerdo con lo previsto en el artículo 118 de nuestra Carta, es una potestad individual de cada legislador el pedir los datos e informes que estime necesarios para cumplir su cometido. “Se tramita por escrito ante el Presidente de la Cámara respectiva, quien lo debe remitir de inmediato al órgano que corresponda” (CORREA FREITAS, 2009, p. 99).

El pedido puede ser realizado a los Ministros de Estado, a la Suprema Corte de Justicia, a la Corte Electoral, al Tribunal de lo Contencioso-Administrativo y al Tribunal de Cuentas.

Establece la Carta que si no se facilitaren “los informes dentro del plazo que fijará la ley, el Legislador podrá solicitarlos por intermedio de la Cámara a que pertenezca, estándose a lo que ésta resuelva” (artículo 118). Conforme lo establecido en el artículo 132 de la Constitución, es una facultad que se extiende a la Comisión Permanente en su caso.

La Ley N° 17.673 del 21 de julio de 2003 estableció los plazos para dar respuesta a los pedidos, fijándose en 45 días hábiles. En casos que la complejidad de la información solicitada impida remitirla en plazo, mediando informe circunstanciado que detalle las causas del impedimento, se cuenta con 30 días hábiles más. El plazo para la remisión si el pedido es reiterado por la Cámara respectiva es de 30 días hábiles.

La Ley N° 16.134 de 24 de setiembre de 1990 zanjó la discusión en cuanto a si la Oficina de Planeamiento y Presupuesto y la Oficina Nacional del Servicio Civil, dependencias de la Presidencia de la República, estaban obligadas o no a proporcionar los datos e informes que solicitaren los Legisladores. El artículo 17 establece que deberán hacerlo.

Por otra parte, parece también zanjada la discusión sobre si el pedido de datos e informes refiere a un Ente Autónomo o Servicio Descentralizado. Estos podrán tramitarse por intermedio del Ministerio con quien se comunica con el Poder Ejecutivo.

Conforme a lo establecido por el artículo 118 inciso segundo, en relación con los pedidos de datos e informes al Poder Judicial y al Tribunal de lo Contencioso-Administrativo, no podrán estos referir a lo relacionado con la

materia y competencia jurisdiccionales de dichos organismos. Es esta, por tanto, “la única situación en la cual la autoridad puede decir que no responde” (CASSINELLI MUÑOZ, 2009, p. 229).

Por último, y en aplicación del artículo 121 de la Constitución, las Cámaras podrán formular declaraciones.

A nivel departamental, el artículo 284 regula similar instituto, indicando que “todo miembro de la Junta Departamental puede pedir al Intendente los datos e informes que estime necesarios para llenar su cometido”. Al igual que a nivel nacional “el pedido será formulado por escrito y por intermedio del Presidente de la Junta Departamental, el que lo remitirá de inmediato al Intendente”.

Este artículo sí prevé un plazo para la respuesta, en tanto “si éste no facilitara los informes dentro del plazo de veinte días, el miembro de la Junta Departamental podrá solicitarlos por intermedio de la misma”.

2. Derecho de acceso a la información pública

El derecho de acceso (o al acceso) a la información pública forma parte del derecho a la información en general, que a su vez deriva del derecho a averiguar la verdad proveniente, como se ha dicho, de la naturaleza específica de ser racional del hombre; dentro de este derecho a la información en términos amplios se fue perfilando uno más específico, el derecho a la información pública. Este derecho, como especie del género aludido, derecho a la información, tiene el mismo fundamento que éste, pero además deriva de la dimensión social, más precisamente política, del estrato racional de la naturaleza humana (DURÁN MARTÍNEZ, 2012).

El derecho de acceso a la información pública es un derecho humano consagrado en la normativa nacional como internacional.

En nuestro ordenamiento jurídico, más allá de estar garantizado por el artículo 72 de la Constitución nacional, se cuenta con normativa específica: Ley N° 18.381 sobre derecho de acceso a la información pública, la que fue promulgada el 17 de octubre de 2008 y su Decreto Reglamentario N° 232/010 del 2 de agosto de 2010.

La ley citada, en sus casi quince años, solo tuvo pequeños cambios y en algunos artículos por diversas leyes.

Más allá del ordenamiento jurídico que se acaba de mencionar, es importante hacernos esta pregunta ¿qué es el derecho de acceso a la información pública?

El derecho de acceso a la información pública es un desmembramiento de otro derecho humano: el derecho de libertad de pensamiento y expresión, y dentro de éste podemos encontrar el derecho de información general. Esto se traduce en lo siguiente, para que una persona pueda ejercer de forma libre su pensamiento y expresión, debe de estar informada para que ese ejercicio sea a conciencia y debe tener toda la información posible para poder tomar decisiones y como parte de la información está en poder del Estado, surge así el derecho de acceso a la información pública.

Si bien ya se dijo que es un derecho humano, éste se ha de denominar “derecho llave”. Esto hace referencia a que haciendo uso de este derecho, se pueden ejercer otros, por ejemplo, ante una solicitud de acceso a la información pública realizada a un organismo se puede obtener información sobre violación a los derechos humanos si la solicitud fue referente a eso, por lo cual, en este caso, ejerciendo el derecho de acceso a la información pública se ejerce también el derecho a la verdad. En palabras de Rotondo (2012, p. 82):

La libertad de información, el derecho a obtenerla y recibirla, el acceso a la fuente es también un derecho fundamental, como manera de llegar a la verdad, lo que es propio de la naturaleza racional del hombre. Se incluye allí el derecho al acceso a la información pública, el cual corresponde a un sistema democrático republicano, en el cual es básico el principio de publicidad y su dimensión espontánea, de transparencia.

Es importante mencionar cómo está regulado el ejercicio del derecho de acceso a la información pública, y dicha información se encuentra en el Capítulo Tercero de la Ley N.º 18.381 denominado “Del procedimiento administrativo para acceder a la información pública”.

Se ejerce el derecho de acceso a la información pública cuando se realiza una solicitud ante el sujeto obligado, dicha solicitud tiene determinadas características que están mencionadas en el artículo 13. Una vez realizada la solicitud de acceso a la información pública, el sujeto obligado tiene un plazo de 20 días hábiles para responder o denegar el acceso a la información pública solicitada. Sin desmedro de los 20 días hábiles que cuenta el organismo para responder o denegar, el mismo cuenta con el mecanismo de la prórroga, la cual habilita a que el sujeto obligado cuente con otros 20 días hábiles más para poder responder o denegar el acceso. No es menor recordar lo siguiente, tanto para franquear o negar el acceso, términos estos que se encuentran en el artículo 16 de la Ley N.º 18.381, tiene que ser el jerarca máximo del organismo quien lo decida mediante acto administrativo y también es el jerarca máximo o quien tenga funciones delegadas el que puede prorrogar el plazo siempre y cuando haya razones fundadas para acudir a este mecanismo.

Si bien la Ley N.º 18.381 no dice que la prórroga tiene que ser emanada por el jerarca máximo, y aplicando el principio del derecho romano “qui potest plus, potest minus” (quien puede lo más, puede lo menos), se entiende que es el jerarca quien tiene la potestad de franquear o rechazar el acceso, así como de prorrogar.

Pasados los 20 días hábiles del plazo legal o de los 20 días de prórroga si se hubiera solicitado la misma y el sujeto obligado no responde a la solicitud, es decir, no se expresa por la entrega o la denegación, cae en lo que la normativa denomina silencio positivo y deberá entregar la información(1).

En el caso de no responder a la solicitud de acceso, es decir, el sujeto obligado ha caído en silencio positivo, se abren dos mecanismos para la persona: 1) realizar la denuncia ante la Unidad de Acceso a la Información Pública (UAIP) o 2) ejercer la acción de acceso a la información pública ante la justicia ordinaria o también denominado proceso de Habeas Data impropio.

La denuncia ante la UAIP se podrá realizar ante el vencimiento de plazos, el silencio positivo, que de forma injustificada se le haya negado el acceso, no se le entregó o dicha entrega fue parcial a lo solicitado o que se le negó el acceso por considerar el objeto obligado que la información reviste carácter de secreta, reservada o confidencial.

Este procedimiento se rige por el procedimiento administrativo del Decreto 500/991 y finaliza con un acto administrativo resolución emanada del Consejo Ejecutivo de la UAIP que será favorable al denunciante o al denunciado.

En lo que respecta al proceso judicial, el mismo se encuentra detallado en el Capítulo Quinto de la Ley N.º 18.381 y es un proceso de estructura sumaria. Como característica de este tipo de proceso, interpuesta la demanda se convocará a audiencia en un plazo de tres días y en la misma se dictará sentencia o a más tardar a veinticuatro horas de la celebración, pudiéndose prorrogar de forma excepcional por un plazo de tres días. La sentencia definitiva de primera instancia podrá ser recurrida interponiendo el recurso de apelación.

(1) Sin perjuicio de los límites establecidos legamente en tanto, el derecho de acceso por cualquier ciudadano a la información en poder de las Administraciones Públicas no alcanza a toda la información, sino específicamente a la calificable como pública, la cual no comprende a la de carácter privado o personal ni a las secretas por imperio de la ley dictada en razón del interés general (Delpiazzo, 2009, p.16).

3. Relaciones entre ambos institutos

Si comparamos ambos institutos, surgen algunas diferencias claves:

i. Personas legitimadas

En el ejercicio del derecho de acceso a la información pública, el mismo puede ser ejercido por toda persona, sin distinción alguna y con una característica propia de este derecho, es decir, que para ejercerlo no es necesario fundamentar o manifestar para qué se quiere la información.

En el pedido de informe, este instituto está limitado a quien cumple la función de legislador, sea este nacional o departamental.

ii. Plazos para responder

En el acceso a la información pública el sujeto obligado cuenta con un plazo de 20 días o prorrogable dicho plazo por 20 días más para responder o denegar el acceso. En el pedido de informe a nivel nacional se cuenta con un plazo mayor para responder que es de 45 días hábiles con una “prórroga” de 30 días más. A nivel departamental, como se dijo, el plazo es de 20 días.

iii. Efectos del silencio

En el acceso a la información pública si el sujeto obligado no responde en los plazos legales, es decir, incurre en silencio positivo, se le abre al solicitante la vía administrativa (denuncia ante la UAIP) o la vía judicial (habeas data impropio).

En el pedido de informes, frente al silencio del organismo al que se le pidió la información no se han fijado efectos, llevando esto a que el legislador no tenga modo alguno de hacerse de la información ante la falta de respuesta del organismo.

iv. Posibles acciones posteriores

Como se indicó anteriormente, si el solicitante no recibe respuesta por haberse vencido los plazos o porque se le denegó de forma injustificada el acceso, puede realizar la denuncia ante la Unidad de Acceso a la Información Pública o ir por la vía judicial. Es importante destacar, que se puede ir por ambas vías o por una de ellas solamente.

En el caso del pedido de informes, el legislador puede pedir a la Cámara a la que pertenece, (o a la Junta Departamental en su caso), si este lo estima conveniente que se realice el pedido de informe por esa vía.

v. Efectos de las acciones posteriores

En el caso del acceso a la información pública, si se le da la razón en vía administrativa al denunciante, como se hizo mención, el Consejo Ejecutivo resuelve mediante resolución con una exhortación a que se entregue la información. Es importante destacar que la UAIP no tiene potestades sancionatorias(2), caso contrario cuando en la vía jurisdiccional se le da la razón al demandante, que ante la sentencia definitiva que indique la entrega, el organismo está obligado a hacerlo. Si se le da la razón en vía jurisdiccional, debe entregar (más allá de la apelación), o de lo contrario, podrá ser condenado al pago de astreintes(3)

En el caso del pedido de informe si se le da la razón, pero no le contestan a la Cámara, ésta no puede hacer nada, no hay efectos sancionatorios y lo que solo queda es una consecuencia política.

4. Algunas conclusiones

El análisis de ambos institutos permite concluir que, si bien parecen tener como fin último la obtención de información en poder de organismos públicos, el proceso, pero sobre todo los efectos y las consecuencias, tienen sus diferencias.

La Unidad de Acceso a la Información Pública, en Resolución 8/017 de 28 de julio de 2017(4) estableció que “el ejercicio de este derecho fundamen-

(2) Conforme Sentencia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo 47 de 2013 de 14 de febrero de 2013: “El art. 21 de la Ley referido a los “Cometidos” establece que deberá realizar todas las acciones necesarias para el cumplimiento de los objetivos... y enumera las funciones y atribuciones.- Basta su lectura para concluir que: “como se percibe, este órgano carece de potestades de administración activa” (ver DURÁN MARTÍNEZ, Augusto; “Derecho a la Protección de Datos Personales y al Acceso a la Información Pública, Amalio M. Fernández, 1ª Edición Septiembre 2009, pág. 126).- En el caso particular, lo que se solicitó en el formulario que obra a fs. 3/4 A.A., fue precisamente un asesoramiento, y la Unidad de Control se expidió en ese sentido.- Y otra cosa no podía realizar porque la ley no prevé sanción, más allá de lo que prevé el art. 31 de la ley, no pudiéndose entender -por falta de regulación- que lo dispuesto en el acto impugnado refiera a una obligación que pueda ser ejecutoriada por la demandada. Simplemente, resulta ser la opinión del órgano de control en cuanto a si dicha información es dable sea entregada al requirente, manteniéndose expedita la vía jurisdiccional para reclamar su cumplimiento.” Sentencia no disponible abiertamente, puede consultar a las autoras para conocerla.

(3) Sentencia N° 4/2023 de 6 de febrero de 2023 del Tribunal de Apelaciones de 2do Turno que confirma la Sentencia N° 120/2022 del Juzgado Letrado de Tacuarembó de 3er Turno. Disponible en: <http://bjn.poderjudicial.gub.uy/BJNPUBLICA/hojaInsumo2.seam?cid=198634>

(4) <https://www.gub.uy/unidad-acceso-informacion-publica/institucional/normativa/resolucion-n-8017>

tal no requiere de legitimación alguna, por lo que no procede considerar la investidura del solicitante como una restricción para el ejercicio pleno de su derecho a “buscar”, “recibir” y “acceder” a la información pública”. Por lo que, “debe delimitarse el alcance de lo establecido por el art. 291 de la Constitución y el art. 38 de la Ley Orgánica Municipal, en cuanto prohíben a Intendentes y Ediles “tramitar o dirigir asuntos propios o de terceros ante el Gobierno Departamental”.

Uno y otro instituto operarán por tanto en órbitas diferentes, siendo decisión de cada legislador nacional y departamental el mecanismo a utilizar.

Si bien con el DAIP podría verse que el fin último de hacerse de la información por parte del legislador -nacional o departamental- parece estar garantizado, ir por el pedido de informe no lo parece tanto, quedando como se dijo más arriba, una consecuencia política que muchas veces puede tener más incidencia en el hacer político que la propia obtención de la información.

Bibliografía consultada

CAGNONI, A. (2006). *El derecho constitucional uruguayo*. Montevideo: FCU.

CASSINELLI MUÑOZ, H. (2009). *Derecho público*. Montevideo: FCU.

CORREA FREITAS, R. (2009). *Derecho constitucional contemporáneo. Tomo II*. Montevideo: FCU.

DELPIAZZO, C. (2009). A la búsqueda del equilibrio entre privacidad y acceso. En DELPIAZZO, C. (Coord.), *Protección de datos y acceso a la información pública*. Instituto de Derecho informático. Montevideo: FCU, AGESIC.

DURÁN MARTÍNEZ, A. (2012). *Derecho a la protección de datos personales y al acceso a la información pública*. Montevideo: AMF 2da ed.

JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA, J. (2016). *Teoría del gobierno*. Montevideo: FCU.

ROTONDO, F. (2012). Acceso a la información pública y protección de datos personales. Aspectos conceptuales y prácticos. *Revista de Derecho Público*, 21, 42.