



**INFORMACIÓN RESERVADA**  
**Los archivos clasificados del Estado<sup>1</sup>**

**1. Resumen ejecutivo**

En 2008 el Parlamento uruguayo aprobó la ley de Derecho de Acceso a la Información Pública (LDAIP, N° 18.381), una conquista democrática y ciudadana que dio el puntapié inicial para lograr obtener organizaciones públicas transparentes que garanticen el acceso a la información pública a todas las personas.

Sin embargo, este paso marcó sólo el comienzo del camino para ofrecer información al público a través de distintos mecanismos (transparencia activa y pasiva, procesos para realizar solicitudes de información, acción judicial de acceso a la información, etc).

Una de las operaciones claves en todo proceso de implementación de una LDAIP es la clasificación de información en poder de los organismos públicos. En este caso, la propia ley estableció un plazo de dos años, que luego fue extendido a cuatro, para que cada organismo procediera a clasificar toda la información en su posesión de acuerdo a las categorías creadas

---

<sup>1</sup> Esta investigación fue realizada por el licenciado en comunicación y periodista Santiago Sánchez. Contó con la supervisión y los aportes conceptuales del equipo de CAinfo (Edison Lanza, Mariana Mas y Tania Da Rosa) y con el apoyo en campo del periodista Wensceslao Landarín.

en la propia norma (pública, reservada y/o confidencial). Esta operación ofrece garantías a los dos extremos de esta relación: las personas y los organismos públicos.

Para las personas, la clasificación previa supone una garantía de que los organismos no reservarán información, por motivos ilegítimos, al momento de recibir una solicitud. Este mecanismo permite que los organismos públicos gestionen su información de acuerdo al principio de máxima divulgación, aplicando las excepciones legales de manera adecuada.

La propia ley de acceso a la información estableció un plazo para clasificar la información, que luego se extendió hasta julio de 2012 para que cada organismo realizara una clasificación masiva de información en el marco de la LDAIP. Por ello CAinfo se propuso investigar cómo fue realizada esta operación, bajo qué estándares y cómo interpretaron los distintos organismos las excepciones estrictas que establece la Ley.

A casi cinco años de aprobada la LDAIP este trabajo permite exponer una serie de conclusiones sobre la clasificación de información, en un momento que el debate político y público se agita entorno a la ley. Ya son inocultables las tensiones entre publicidad, derecho a saber y la preservación de los intereses del Estado, a propósito de las modificaciones a la ley aprobada con media sanción en la Rendición de Cuentas del Estado 2012.

#### *Principales hallazgos de la investigación:*

a.- Un porcentaje muy acotado de los sujetos obligados<sup>2</sup> por la ley cumplieron con la fecha límite para clasificar la información establecida en 31 de julio de 2012 (artículo 33º de la ley 18.381 y 150 de la Ley 18.719).

b.- Sólo dos de los 38 organismos obligados a nivel departamental (juntas departamentales e intendencias) por la ley presentaron la declaración en fecha. De los ministerios, sólo cinco entregaron en 2012 su informe de un total de 13. Lo mismo ocurrió con nueve de las 17

---

<sup>2</sup> Según la LAIP están comprendidos todos los organismos públicos sean o no estatales (art. 2º, ley 18.381).

empresas públicas y servicios descentralizados, siete de las 24 personas públicas no estatales, y cuatro de ocho oficinas de los organismos dependientes de Presidencia. Sorpresivamente, organismos como el Instituto Nacional de Estadísticas, la Suprema Corte de Justicia, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, el Tribunal de Cuentas de la República y la Corte Electoral no presentaron a diciembre de 2012 ninguna declaración de información reservada en el marco del artículo 33º, pese a la cantidad y relevancia de información que manejan.

c.- Los sujetos obligados que comunicaron su clasificación presentaron en total 614 expedientes de información reservada. De estos, 26 casos (4,23%) se refieren al literal “A” (excepción referida a seguridad pública o defensa nacional); 27 (4,39%) al “B” (afectar la conducción de las relaciones internacionales); 40 (6,51%) al “C” (dañar la estabilidad financiera, económica, o monetaria del país); 84 (13,68%) al “D” (poner en riesgo la vida, la dignidad humana, la seguridad o la salud de cualquier persona); 378 (61,56%) al “E” (suponer una pérdida de ventajas competitivas para el sujeto obligado o que se pueda dañar su proceso de producción); 17 (2,76%) al “F” (desproteger descubrimientos científicos, tecnológicos o culturales desarrollados o en poder de los sujetos obligados); y 126 (20,52%) casos no justifican en ninguna excepción la documentación entregada a la UAIP.<sup>3</sup>

d.- En cuanto a la relación entre tipo de organismo y excepción invocada, de la investigación se concluye que:

- Los ministerios y otros organismos de la administración central reservan la mayoría de su información bajo los literales “A”, “B”, “C” y “D”.
- La amplia mayoría de las reservas realizadas por el literal “E”, por lejos el más invocado, correspondió en mayor medida a Entes Autónomos y Servicios Descentralizados (72% de los expedientes reservados bajo este literal). Este dato reviste especial relevancia en marco del debate sobre la actual reforma incluida en la Rendición de Cuentas, que excluye a estos entes públicos del control de la Unidad de Acceso a la Información Pública (UAIP) en lo que refiere a la potestad de desclasificar información.

---

<sup>3</sup> La suma de estos porcentajes es superior a 100%, en la medida que hubo rubros de información reservada que alegaron más de un literal a la hora de reservar la información.

Los organismos que más acudieron a este literal fueron el Banco República (BROU), la Administración Nacional de Telecomunicaciones (Antel) y, en la administración central, la Dirección General Impositiva (DGI).

- f.- Del total de resoluciones aprobadas que declararon la reserva de información, solo en el 11,08% de los casos se practicó la prueba de daño (justificar el daño inminente que produciría la desclasificación de información al interés que dice proteger el organismo), una garantía esencial para justificar que una información será exiliada del escrutinio público.

## **2. Objetivos del informe**

Este proceso se encuentra regulado en Uruguay por la propia ley de Derecho de Acceso a la Información Pública (N° 18.381) y su decreto reglamentario (232/10), y el marco ineludible de los estándares internacionales en la materia (instrumentos del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, en especial Ley Modelo de Acceso a la Información Pública).

En julio de 2012 venció el plazo que la LDAIP concedió a los organismos del Estado uruguayo para clasificar toda la información disponible de acuerdo al principio de máxima divulgación y limitaciones de interpretación estricta. Este informe de CAinfo se propuso relevar el conjunto de resoluciones dictadas por los organismos estatales para limitar el acceso público a información en su poder.

Se trata de un estudio minucioso y comprensivo de todos los archivos que *a priori* los organismos han decidido que sean reservados a diciembre de 2012. Esta clasificación, empero, podría ser revisada por el órgano de aplicación de la ley (Unidad de Acceso a la Información Pública) o los juzgados competentes del Poder Judicial en el caso de recibir una Acción Judicial de Acceso a la Información Pública impugnando alguna de estas resoluciones.

La potestad expresa de desclasificar información fue introducida por el decreto del Poder

Ejecutivo 232/10, que reglamentó la LDAIP. En su artículo 26 estableció taxativamente que “la información clasificada como reservada será desclasificada en los siguientes casos:

- a. A partir del vencimiento del período de reserva.
- b. A partir de la extinción de los motivos que dieron origen a su clasificación.
- c. Cuando la UAIP así lo determine, por considerar inadecuada tal clasificación.
- d. Cuando una resolución judicial así lo determine.

La información clasificada como reservada debe desclasificarse a través de un acto administrativo fundado del sujeto obligado de acuerdo con los supuestos señalados en los literales a y b”.

### **3. Marco teórico**

#### **3.1 Acceso a la Información Pública**

Una serie de instituciones internacionales encargadas de la promoción y la protección de los derechos humanos han reconocido la naturaleza fundamental del derecho al libre acceso a la información, así como la necesidad de que éste se proteja expresamente por leyes que estén encaminadas a que este derecho se respete y se implemente en la práctica. Entre dichas normas e iniciativas se encuentran los siguientes instrumentos:

- Artículo 19º de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948)
- Artículo 19º del Pacto Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos (1966)
- Artículo 13º de la Convención Interamericana de Derechos Humanos (1969)
- Declaración de Principio sobre la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2000)
- La Corte Interamericana de Derechos Humanos reconoció en el caso “Claude Reyes vs. Chile” que el acceso a la información es un derecho universal y expresamente estableció el derecho de “buscar y recibir información” del gobierno.

La Constitución de Uruguay reconoce implícitamente el derecho a la información a través de los artículos 29º (libertad de expresión), 72º (derecho inherente a la personalidad humana), 82º (forma republicana de gobierno) y 332º (aplicación directa de las normas del derecho internacional de los derechos humanos). Asimismo, la LDAIP define expresamente en el artículo 1º el derecho al acceso a la información pública como un derecho fundamental.

Esta normativa y principios reafirman la existencia del acceso a la información pública como un derecho según el cual toda la información en manos del Estado y otros organismos públicos, pertenece a los ciudadanos y ciudadanas. Este derecho se rige por una serie de principios, entre ellos el de **“máxima publicidad”**. Este estándar hace a la base misma del acceso a la información pública (AIP) y del sistema democrático, ya que postula que en principio toda la información en poder del Estado debe de ser accesible. También apunta a que el rango de sujetos obligados debe de ser el más amplio posible y que los sujetos del derecho sean todas las personas, con prescindencia de nacionalidad, edad, etc.

En el caso uruguayo, la máxima publicidad de la información se encuentra establecida en los artículos 2º, 3º y 4º de la ley 18.381:

Artículo 2º. (Alcance).- Se considera información pública toda la que emane o esté en posesión de cualquier organismo público, sea o no estatal, salvo las excepciones o secretos establecidos por ley, así como las informaciones reservadas o confidenciales.

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

Artículo 4º. (Información pública).- Se presume pública toda información producida, obtenida, en poder o bajo control de los sujetos obligados por la presente ley, con independencia del soporte en que estén contenidas.

### **3.2 Excepciones al Acceso a la Información Pública**

La máxima publicidad sin embargo, puede restringirse en ciertos casos. Al tratarse de un límite a un derecho fundamental, estas excepciones deben de estar claramente establecidas por ley y son necesarias para asegurar el derecho de otras personas, la seguridad nacional o el orden público. Para su aplicación los organismos que pretendan reservar información deben justificar claramente que la información que se niega a las personas está comprendida dentro de alguna de las excepciones y explicar que el daño que se le produce al interés protegido por la excepción es mayor que el interés público que existe en esta información (prueba de daño, interés público).

Para que el acceso a la información sea restringido la información debe de ser clasificada como “reservada” o “confidencial”, según los criterios que estipule la normativa. Por ello, es recomendable que los sujetos obligados tengan procesos internos claros sobre cómo realizar dicha clasificación, así como funcionarios responsables, períodos de reserva y un organismo a cargo de la supervisión de dicha información.

La definición de las categorías de información reservada y confidencial se encuentran en los artículos 9° y 10° de la ley 18.381

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

- a) Comprometer la seguridad pública o la defensa nacional.
- b) Menoscabar la conducción de las negociaciones o bien, de las relaciones internacionales, incluida aquella información que otros estados u organismos internacionales entreguen con carácter de reservado al Estado uruguayo.
- c) Dañar la estabilidad financiera, económica o monetaria del país.
- d) Poner en riesgo la vida, la dignidad humana, la seguridad o la salud de cualquier persona.
- e) Suponer una pérdida de ventajas competitivas para el sujeto obligado o pueda dañar su proceso de producción.
- f) Desproteger descubrimientos científicos, tecnológicos o culturales desarrollados o en poder de los sujetos obligados.

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

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

La ley uruguaya establece en su artículo 11° que el período máximo de reserva es de 15 años desde su clasificación.

Toda la clasificación de información también debe pasar por el filtro que establece el artículo 12°, según el cual toda en los casos de información que refiera a violaciones de derechos humanos, no se puede invocar a las causales de reserva.

Los procedimientos por los cuales se reserva la información, los responsables del mismo, las nóminas a presentar de asuntos reservados, su desclasificación, tanto para la información reservada como para la información confidencial, se regula en los artículos del 19° al 33° del Decreto 232/10 que reglamenta la ley de AIP.

Uno de los elementos importantes que aporta el Decreto 232/10 es la exigencia de practicar la denominada prueba de daño:

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

A los efectos prácticos de la clasificación de la información, cada vez que un organismo determina que cierta información es reservada su jerarca máximo debe justificar el porqué de no hacerla pública y cuál es el interés público que en forma “razonable” puede verse afectado a causa de la liberación de la información.

La prueba de daño es una garantía para las personas y una forma de limitar la discrecionalidad



estatal para retirar información del dominio público. Se parte del principio de que toda información debe ser pública y no es legítimo retirarla en forma arbitraria del espacio público. Por ello, el organismo que quiere mantener en reserva una información no lo puede hacer genéricamente simplemente invocando una excepción, debe justificar en forma circunstanciada por qué lo hace y probar en forma razonable el daño que a su juicio puede producir la publicidad a un interés legítimo. No hay que olvidar que el ocultamiento de información es una falta grave según la propia LDAIP.

### **3.3 Las disposiciones sobre excepciones de la ley uruguaya a nivel comparado**

Los estándares más recientes en materia de acceso a la información pública, con niveles más altos de exigencia, son provistos por la Ley Modelo Interamericana de AIP y su Guía de Implementación, que fue aprobada en el año 2011 por la Asamblea General de la OEA. Por este motivo nos centraremos en los mismos para comparar la normativa uruguaya.

41. Las autoridades públicas pueden rechazar el acceso a la información únicamente bajo las siguientes circunstancias, cuando sean legítimas y estrictamente necesarias en una sociedad democrática, basándose en los estándares y jurisprudencia del sistema interamericano:

a) Cuando el acceso dañare los siguientes intereses privados:

1. el derecho a la privacidad, incluyendo privacidad relacionada a la vida, la salud o la seguridad;
2. los intereses comerciales y económicos legítimos; o
3. patentes, derechos de autor y secretos comerciales.

Las excepciones de este literal no deberán aplicarse cuando el individuo ha consentido la divulgación de sus datos personales o cuando de las circunstancias del caso, surge con claridad que la información fue entregada a la autoridad pública como parte de aquella información que debe estar sujeta al régimen de publicidad.

La excepción del literal (a) 1 no tendrá aplicación con respecto a asuntos relacionados con las funciones de los funcionarios públicos, o bien cuando hayan transcurrido más de [20] años desde la defunción del individuo en cuestión.

b) Cuando el acceso genere un riesgo claro, probable y específico de un daño significativo, [el cual deberá ser definido de manera más detallada mediante ley] a los siguientes intereses públicos:

1. seguridad pública;
2. defensa nacional;
3. la futura provisión libre y franca de asesoramiento dentro de y entre las autoridades públicas;
4. elaboración o desarrollo efectivo de políticas públicas;
5. relaciones internacionales e intergubernamentales;
6. ejecución de la ley, prevención, investigación y persecución de delitos;
7. habilidad del Estado para manejar la economía;
8. legítimos intereses financieros de la autoridad pública; y
9. exámenes y auditorías, y procesos de examen y de auditoría.

Las excepciones contenidas en los literales (b) 3, 4, y 9 no deberán aplicarse a hechos, análisis de hechos, informaciones técnicas y estadísticas.

La excepción del literal (b) 4 no deberá aplicarse una vez que la política pública se haya aprobado.

La excepción del literal (b) 9 no deberá aplicarse a los resultados de un examen o de una auditoría en particular, una vez que éstos hayan concluido.

c) Cuando permitir el acceso constituyere una violación a las comunicaciones confidenciales, incluida la información legal que debe ser considerada privilegiada.

Comentario: Para cumplir con los estándares del sistema interamericano requiriendo un régimen de excepciones claro y preciso, se entenderá que el texto en corchetes del literal (b) “definido de manera más detallada mediante ley,” incluye las definiciones realizadas a través de la legislación y/o de la jurisprudencia, de las cuales resultará una definición de las excepciones. Asimismo, aunque este texto permite que se definan de manera más detallada por ley, la operación de dichas definiciones adicionales se limita por los principios y disposiciones de esta ley. A dicho efecto, la ley establece un derecho amplio de acceso a la información basado en el principio de máxima divulgación (artículo 2º); establece que esta ley prevalece sobre cualquier otra legislación, en casos de inconsistencia (artículo 4º); y requiere que cualquier persona a cargo de interpretar la ley o algún otro instrumento que puede llegar a afectar el derecho de acceso a la información adopte cualquier interpretación razonable a favor de la divulgación (artículo 8º).

Al comparar estos estándares con las excepciones establecidas en la LDAIP uruguaya respecto a lo que la Ley Modelo refiere como asuntos que podrían dañar los “intereses privados”, se podría decir que están bien contemplados en la ley 18.381 bajo la denominación de “información confidencial” protegidos en el artículo 10º (datos personales y datos que puedan afectar la esfera patrimonial de

terceros). Por tanto se podría concluir que la norma uruguaya se ajusta en este aspecto a los estándares internacionales.

Sin embargo, si se analiza la categoría “intereses públicos” según los estándares de la OEA, o como lo denomina la ley uruguaya “información reservada”, surgen algunas diferencias. La mayoría de los puntos (1 al 9) de los estándares están reflejados en la normativa nacional, excepto los 3, 4 y 9.

La Modelo también establece que cada excepción “deberá ser definida de manera más detallada mediante ley”. La ley 18.381 sin embargo, tan solo contiene un listado genérico de la información que entraría dentro de la categoría de “información reservada”, pero no describe en forma precisa esas excepciones. Esto es un elemento preocupante ya que, así como están redactadas las excepciones constituyen conceptos jurídicos indeterminados que no ofrecen referencias sobre el alcance específicos de las excepciones.

Esto puede crear tanto una confusión en los operadores como, en el peor de los casos, abrir las puertas a la discrecionalidad en el uso de las excepciones al acceso a la información. A su vez, la imprecisión en la definición vuelve más difícil el control desde el organismo encargado de aplicar la ley, así como el monitoreo desde las organizaciones de la sociedad civil.

A estas deficiencias que presenta la ley vigente se suma el hecho de que actualmente se proponen modificaciones a la normativa a través del proyecto de ley de Rendición de Cuentas. Esta reforma, entre otras cosas, pretende introducir una nueva excepción al artículo 9º de la ley 18.381, según la cual se puede clasificar la información como reservada si su difusión pudiera:

“Afectar procedimientos de control, evaluación, investigación o deliberación de los sujetos obligados, hasta que sea adoptada la decisión respectiva siempre que el otorgamiento del acceso a la información sea susceptible de favorecer presiones sobre la formación de la voluntad del órgano respectivo”.

Esta nueva excepción propuesta establece que el Estado podrá denegar información si aún no se ha tomado una decisión sobre el proceso para la cual se usa, o si la misma está siendo utilizada para procedimientos de control y evaluación.

En los actuales términos la excepción es amplia y podría servir para impedir acceso a buena parte de la información pública. Estas son malas noticias para la ciudadanía pero también para

el propio Estado, uno de los actores que más se ha beneficiado de la liberación de información pública. A su vez la amplia discrecionalidad que permite la nueva disposición no es adecuada a nivel comparado con los estándares internacionales e interamericanos en la materia.

La posibilidad de inscribir como reservado los procesos de toma de decisión, evaluaciones, debate, etc, necesarios para la creación de cualquier política pública, normativa o línea de acción por parte del gobierno en cualquier materia, reduce la calidad de la democracia, la transparencia y los niveles reales de participación de la sociedad.

En ese sentido, la Ley Modelo Interamericana en su artículo 40º literal b. (4) establece que el Estado puede rechazar el acceso cuando éste genere “un riesgo claro, probable y específico de dañar (...) la elaboración o desarrollo efectivo de políticas públicas” o el “asesoramiento entre organismos”. A renglón seguido puntualiza que la excepción no se aplica a “análisis de hechos, informaciones técnicas y estadísticas”. Como se ve, es una fórmula mucho más precisa y rigurosa que la propuesta en el proyecto de ley de Rendición de Cuentas.

Hay que recordar también que los artículos 12º y 13º de la Ley Modelo Interamericana establecen que “los documentos de políticas públicas deberán ser de acceso público” y que la autoridad deberá “divulgar la información que afecta a una población específica”, aunque existan razones legales, políticas o administrativas para no hacerlo.

De mantenerse esta redacción se producirá un retroceso en la ley de acceso a la información pública y se limitará el derecho a la participación de las personas, los partidos políticos, los sindicatos y las organizaciones de la sociedad civil en los procesos de toma de decisión de distinta naturaleza (ambiental, políticas sociales, presupuesto, etc); en definitiva, se restringirá severamente las posibilidades de contralor ciudadano, uno de los pilares del sistema democrático.

La reforma propuesta también habilita la posibilidad que la reserva de información se realice automáticamente en el momento en que el organismo recibe la solicitud de información. Esta disposición aumenta el poder discrecional de la administración para declarar reservada información pública de acuerdo a la coyuntura política o social, lo que es inaceptable desde los estándares de libertad de información.

Asimismo las modificaciones aprobadas con media sanción consolidarían un estatus especial para los Entes Autónomos y Servicios Descentralizados en regímenes de libre competencia, según el cual la UAIP no podría ordenar la desclasificación de su información.

Por otra parte, desde una perspectiva positiva, la LDAIP contiene una disposición contemplada en la ley de la OEA y que es un gran avance a nivel internacional en el área de la información pública en relación a la protección de derechos humanos. El artículo 12º regula la inoponibilidad de excepciones al acceso en casos de violación a los derechos humanos. Esto significa que en los casos de que se solicite información que refiere a violaciones de derechos humanos o incluso que sea información relevante para la investigar, prevenir o evitar violaciones de estos derechos, los organismos del Estado no pueden invocar ninguna de las excepciones.

### **3.4 Obligaciones de los sujetos obligados de nómina de asuntos reservados**

La clasificación de información supone un proceso y una serie de obligaciones tanto respecto a los tiempos, como a los responsables, etc. La normativa uruguaya dispone los períodos de reserva de los distintos tipos de información. La información reservada puede permanecer como tal hasta por quince años, excepto en los siguientes casos:

- a. A partir del vencimiento del período de reserva
- b. A partir de la extinción de los motivos que dieron origen a su clasificación
- c. Cuando la UAIP así lo determine, por considerar inadecuada tal clasificación
- d. Cuando una resolución judicial así lo determine

Existe la posibilidad de extensión del período de reserva en los casos en los que los organismos lo entiendan pertinente, lo cual se podrá hacer mediante el informe que anualmente deben de presentar ante la UAIP de la nómina de asuntos reservados (se verá más adelante).

Como se ve aquí, la UAIP tiene la potestad de desclasificar información. Sin embargo, hay que precisar que la modificación a la norma plateada en la proyecto de ley de Rendición de Cuentas recorta esta atribución en su artículo 36º:

“En ningún caso podrá la Unidad de Acceso a la Información Pública ejercer esta facultad de desclasificación con respecto a los entes autónomos y servicios descentralizados del dominio industrial, comercial y financiero del Estado que presten servicios que se encuentren de hecho o de derecho en regímenes de libre competencia (artículo 24º de la Ley Nº 17.598, de 3 de diciembre de 2002) de acuerdo a lo dispuesto en el literal E) del artículo 9º de la presente ley”.

Esta reforma le quitaría al órgano de control un elemento fundamental para su trabajo en la línea de máxima publicidad de la información. La misma a su vez, no estaría tomando en cuenta no considera la disposición de la guía de implementación de la ley modelo de la OEA, según la cual el régimen de acceso a la información prevalece ante otras leyes contrarias al régimen de apertura.

Siguiendo con el procedimiento de clasificación de la información reservada, según el artículo 21º del decreto 232/10 que reglamenta la ley de AIP, dicha información deberá ser clasificada por parte del jerarca máximo de cada organismo (o quien ejerza sus facultades delegadas).

Todos los documentos y expedientes clasificados como reservados deben figurar como tales en una nómina de asuntos reservados que, según el artículo 22º del decreto 232/10, los sujetos obligados deben remitir a la UAIP con las siguientes características (art 23º, mismo decreto):

- a. Contenido temático
- b. Oficina administrativa que lo generó
- c. Fecha de clasificación
- d. Fundamento legal de la clasificación
- e. Plazo de reserva
- f. Indicación de los expediente o documentos que se reservan en caso de que la información reservada sea parcial
- g. Para el caso en que se prorrogue el período de reserva, fecha y resolución que así lo disponga
- h. Fecha y resolución de desclasificación de la información de carácter reservado, en caso de corresponder
- i. Firma del titular del sujeto obligado

La reserva de información no solo se debe amparar en una de las excepciones dispuestas, sino que además se debe demostrar por qué es importante reservarla, incluso frente al interés

público. Este dispositivo está comprendido en el artículo 25º del decreto 232/10, en la prueba de daño.

“La información podrá clasificarse como reservada, siempre que en la resolución de la autoridad responsable, debidamente fundada y motivada, se demuestre la existencia de elementos objetivos que permitan determinar la expectativa razonable de un daño al interés público protegido, de acuerdo con lo establecido en el artículo 9º de la Ley que se reglamenta.”

La prueba de daño por tanto debe de justificar cómo la liberación de la información solicitada podría generar un daño al interés público protegido. Si bien esto es un avance respecto a lo postulado en la ley 18.381, el decreto no contempla la supremacía del interés público, como postula la ley modelo de la OEA, que es ir un paso más allá. Según el mismo no se puede negar la divulgación de un documento o expediente, de conformidad con las excepciones, “salvo que el daño causado al interés protegido sea mayor al interés público de obtener acceso a la información.”<sup>4</sup>

Respecto a la información confidencial las disposiciones son sumamente distintas. Para comenzar dicha información no está sujeta a plazos de vencimiento y tendrá ese carácter en forma indefinida.

En relación al proceso clasificación de este tipo de información, se requiere que se genere una resolución fundada, firmada por la máxima jerarquía del organismo, tanto al momento en el que se genera el documento o al momento de recibir una solicitud de información (en caso de que no se hubiera clasificado previamente). Los documentos clasificados como confidenciales deben de tener incorporada una leyenda indicativa de su carácter confidencial, la fecha de su clasificación, su fundamento legal y la firma de la autoridad correspondiente.

Dentro de esta categoría de información se encuentra la proveniente de particulares que entregan a organismos del Estado. En este caso se debe indicar los documentos y/o secciones que contengan este tipo de información, así como un “resumen no confidencial” breve y

---

<sup>4</sup> Artículo 43º de la Ley Modelo Interamericana de Acceso a la Información Pública (2010).

conciso. En caso que la naturaleza de la información impida elaborarlo se explicitará tal imposibilidad ante la autoridad competente.

Respecto a la información confidencial la UAIP no tiene ninguna capacidad de desclasificar este tipo de información.

#### **4. Metodología de la investigación**

##### **4.1. Principales pautas**

El informe busca registrar el cumplimiento del artículo 33º de la Ley 18.381, de Acceso a la Información Pública, en la redacción dada por el artículo 150º de la Ley 18.719. En ella se establece que:

"Al 31 de julio de 2012, todos los sujetos obligados deberán elaborar la lista de toda la información que a la fecha se encuentre clasificada como reservada, siempre y cuando esté comprendida en algunas de las excepciones contempladas el artículo 9º de la presente ley. En la misma fecha, la información que no se sujete a estas excepciones, deberá ser desclasificada. A partir de la fecha señalada, toda información clasificada como reservada, que tenga más de quince años, deberá ser desclasificada y abierta libremente al público".

Para recabar si los sujetos obligados por la ley cumplieron o no con este artículo, se realizó una solicitud de acceso a la información pública a la UAIP, a la que se le solicitó:

"Todos los listados de información reservada que enviaron los sujetos obligados por la Ley 18.381, conforme al artículo 33º de dicha norma, y al artículo 15º de la Ley 18.719". Además, se pidió "especificar en todos los casos si la lista se recibió antes o después del 31 de julio de 2012".

El pedido se presentó el 21 de agosto de 2012 y la respuesta tuvo lugar el 17 de octubre de 2012, luego de que la UAIP hiciera uso de la prórroga legal de 20 días extraordinarios. Posteriormente, la UAIP amplió su respuesta y CAinfo pudo recibir todos los informes que habían sido presentados hasta el 31 de diciembre de 2012.



La UAIP entregó a CAInfo la documentación que los sujetos obligados le habían remitido. Existen casos en que la información presentada a esta unidad no contempla todas las exigencias de la ley. Por ejemplo, en varias situaciones no se especifican los literales en los que se fundamenta la reserva y en otros se hace referencia a resoluciones que no fueron facilitadas a la UAIP. A los efectos de esta investigación, se entiende que estas omisiones son responsabilidad de los sujetos obligados y no de la UAIP, a la que en varios casos no se le facilitó la información suficiente como para evaluar la conveniencia y legalidad de las reservas<sup>5</sup>

#### **4.2. ¿Cómo se procesaron los datos?**

Los sujetos obligados que cumplieron con el artículo 33º de la norma le presentaron a la UAIP una lista con toda aquella información en su poder que consideraban reservada. Todas esas listas que la UAIP recibió de cada uno de los organismos se componen de uno o varios ítems: clases de información que cada sujeto obligado decidió reservar. Esta investigación cuantificó y analizó las características de cada uno de esos ítems, a los que denominaremos como “expedientes”. Concretamente, se evaluó la utilización de los literales estipulados en el artículo 9º de la Ley 18.381 que se utilizan para reservar la información, se estudió cuántos de estos se suelen implementar para realizar las reservas, se verificó si existió o no prueba de daño en cada caso y, por último, se tomó en cuenta si los sujetos obligados habían enviado su lista antes o después del 31 de julio de 2012, tal como lo establece el artículo 150º de la Ley 18.719.

#### **4.3. Alcance**

El informe comprende todas las listas presentadas por los sujetos obligados a efectos de cumplir con el artículo 33º de la referida Ley 18.381, hasta el 31 de diciembre de 2012. Es decir, incorpora también datos de organismos que presentaron la documentación aún después del 31 de julio de 2012 hasta el fin de ese año. La fecha elegida respondió a la necesidad de poder

---

<sup>5</sup> Por tanto, y en la medida que la UAIP es el órgano de contralor de la ley 18.381, toda la información que no se le presentó a esta unidad fue considerada como inexistente a efectos de este informe.

incluir al año 2012 en su completitud.

## **5. Organismos que presentaron los informes**

Si se atiende a lo específicamente dispuesto en el artículo 33º de la Ley 18.381, se concluye que un porcentaje muy acotado de los sujetos obligados entregaron su lista de información clasificada antes del 31 de julio de 2012.<sup>6</sup>

Solo 2 de los 38 organismos de gobierno a nivel departamental obligados por la ley (19 intendencias y 19 juntas departamentales) presentaron la lista correspondiente antes de esa fecha: las intendencias de Montevideo y Flores. Ningún otro presentó la documentación en los meses restantes de 2012.

De los 13 ministerios que comprenden el Poder Ejecutivo, 4 presentaron la información antes del 31 de julio. Se trató del Ministerio de Industria, Energía y Minería, el Ministerio del Interior, el Ministerio de Desarrollo Social y el Ministerio de Economía y Finanzas.

En tanto, si bien el Ministerio de Defensa Nacional no presentó su informe, sí lo hicieron algunas de sus Unidades Ejecutoras, como la Fuerza Aérea Uruguaya (en fecha) y la Dirección de Sanidad de las Fuerzas Armadas, aunque esta última una después del 31 de julio. Tras esta fecha, la única cartera de Estado que presentó su informe en lo que restó de 2012 fue el Ministerio de Educación y Cultura. Los restantes ministerios de Ganadería, Agricultura y Pesca, de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, de Transporte y Obras Públicas, de Trabajo y Seguridad Social, de Relaciones Exteriores, de Turismo y Deporte y de Salud Pública, no entregaron el informe en lo que restó de 2012.

En los organismos públicos no estatales la situación fue similar. Sólo cuatro de un total de 24 sujetos obligados presentaron el informe antes del 31 de julio. Concretamente, lo hicieron la

---

<sup>6</sup> A efectos de este trabajo se consideró que, dada la redacción del artículo 33º, aún los organismos que no tenían información reservada debían presentar el informe especificando que no habían hecho ningún tipo de reserva antes del 31 de julio de 2012. De hecho, muchos de los sujetos obligados enviaron sus listas aclarando que no contaban con información reservada.

Unidad Reguladora de Servicios de Energía y Agua, de la Administración del Mercado Eléctrico, el Fondo Nacional de Recursos y la Corporación Nacional para el Desarrollo. En los meses restantes de 2012 lo hicieron el Instituto Nacional de Carnes, el Instituto Nacional de Investigación Agropecuaria y la Comisión Honoraria Pro Erradicación de la Vivienda Insalubre (Mevir).

En las oficinas dependientes de la Presidencia de la República el cumplimiento fue mayor. De ocho oficinas<sup>7</sup> mencionadas por la UAIP como obligadas por la ley, cuatro presentaron la lista: la Agencia del Gobierno Electrónico y Sociedad de la Información y del Conocimiento (Agesic), la Junta Nacional de Drogas, la Oficina Nacional de Servicio Civil y la Unidad Reguladora y de Control de Datos Personales. En cambio, no enviaron sus informes el Instituto Nacional de Estadística, la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, la Unidad Nacional de Seguridad Vial y la Unidad de Certificación Electrónica.

Los entes autónomos y servicios descentralizados fueron los que tuvieron más altos niveles de cumplimiento. Nueve de éstos presentaron sus informes en fecha: OSE, la Administración Nacional de Correos, el Instituto Nacional de Colonización, ANCAP, ANTEL, el Banco Central del Uruguay, el BPS, el BROU y el Banco de Seguros del Estado. En cambio, ocho no lo hicieron en todo 2012: UTE, la Administración Nacional de Puertos, AFE, la Agencia Nacional de Vivienda, la Administración Nacional de Enseñanza Pública, el Banco Hipotecario del Uruguay, el INAU, la Universidad de la República y ASSE.

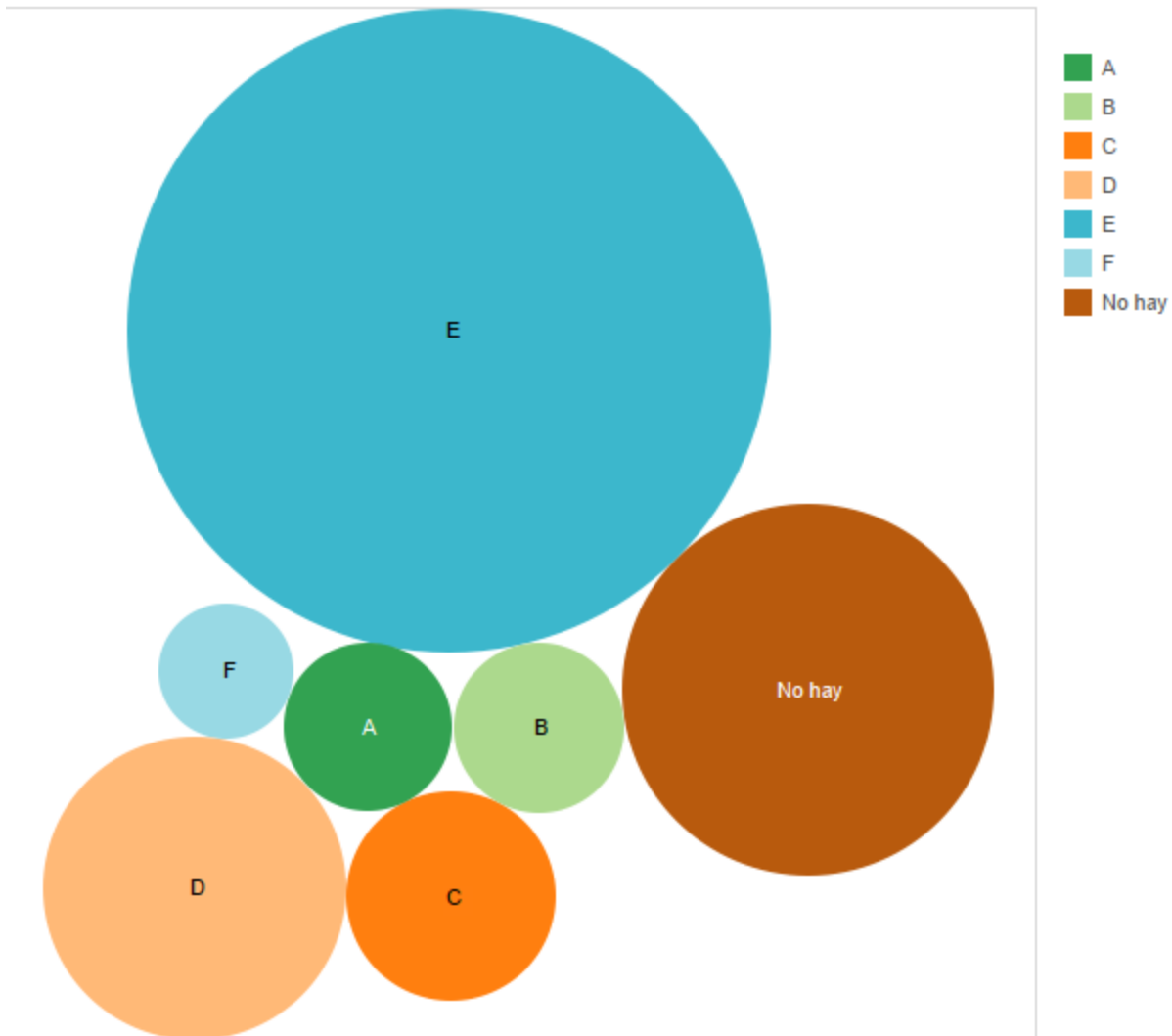
Entre otros sujetos obligados que no enviaron su lista de información reservada en todo 2012, se encuentran: la Suprema Corte de Justicia, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, el Tribunal de Cuentas de la República y la Corte Electoral.

---

<sup>7</sup> Esta enumeración se hizo en base a una solicitud de Acceso a la Información Pública presentada a la UAIP, enviada el 28 de diciembre de 2011 y respondida el 26 de enero de 2012.

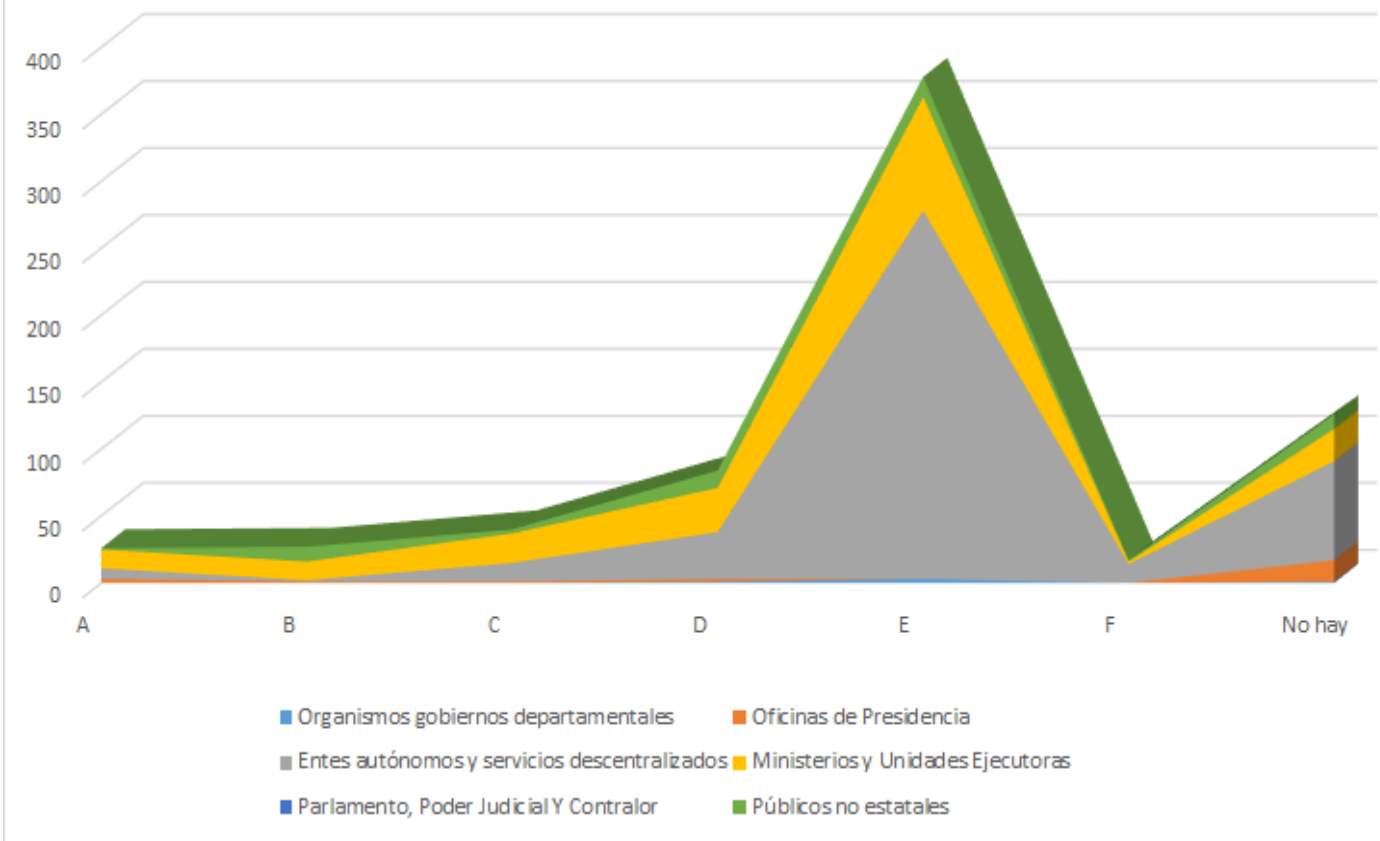
## 6. Reservas invocadas

Gráfico 1. ¿Cómo se utilizan los literales?



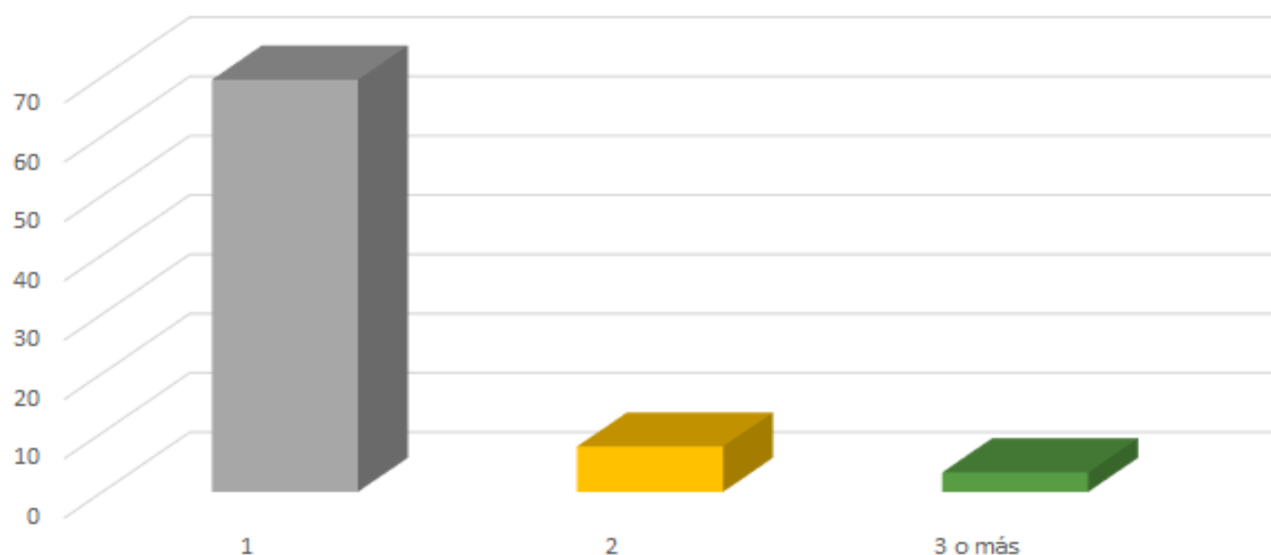
En los 614 expedientes estudiados que presentaron los sujetos obligados se invocaron 698 literales para clasificar la información como reservada. De ellos 26 corresponden al literal “A” (4,23%), 27 al “B” (4,39%), 40 al “C” (6,51%), 84 al “D” (13,68%), 378 al “E” (61,56%), 17 al “F” (2,76%) y 126 no presentaron ningún literal en la documentación entregada a la UAIP (20,52%).

Gráfico 2. Utilización de literales según grupo de organismos



La reservas se hicieron invocando uno o varios literales. En 427 expedientes se reservó la información aplicando un literal de la ley (69,54%); en 47 se invocó dos (7,65%) y en 14 se justificó con 3 literales o más (2,28%).

Gráfica 3. Cantidad de literales utilizadas a la hora de reservar un expediente



El literal “A” fue utilizado en su mayoría por parte de ministerios y unidades ejecutoras (53,84% de los rubros implementados). Su implementación se observó especialmente en el caso del Ministerio del Interior, que utilizó este literal para todos los expedientes que calificó como reservados. Un ejemplo particular es el siguiente:

“Toda aquella información y documentación relativa a la seguridad del Ministro, Sub Secretario, Director General del Secretaría, Sub Director General de Secretaría, Director Nacional de Policía, Sub Director de la Policía Nacional, Jefes y Sub Jefes de Policía, Directores y Sub Directores y demás autoridades dependientes del Ministerio del Interior, sus familiares directos y demás personas bajo custodia”.

El literal “B” fue otro de los más utilizados por ministerios y unidades ejecutoras, comprendiendo estos casos el 51,85% de los expedientes en los que se implementó. Esta causal se alegó principalmente a nivel del Ministerio de Economía y Finanzas, la DGI, la Dirección Nacional de Aduanas y la Auditoría Interna de la Nación. Un ejemplo de la utilización este tipo de reserva se puede observar en una resolución de la Dirección Nacional de Aduanas:

“Información y documentos de trabajo manejados durante los procesos de negociación

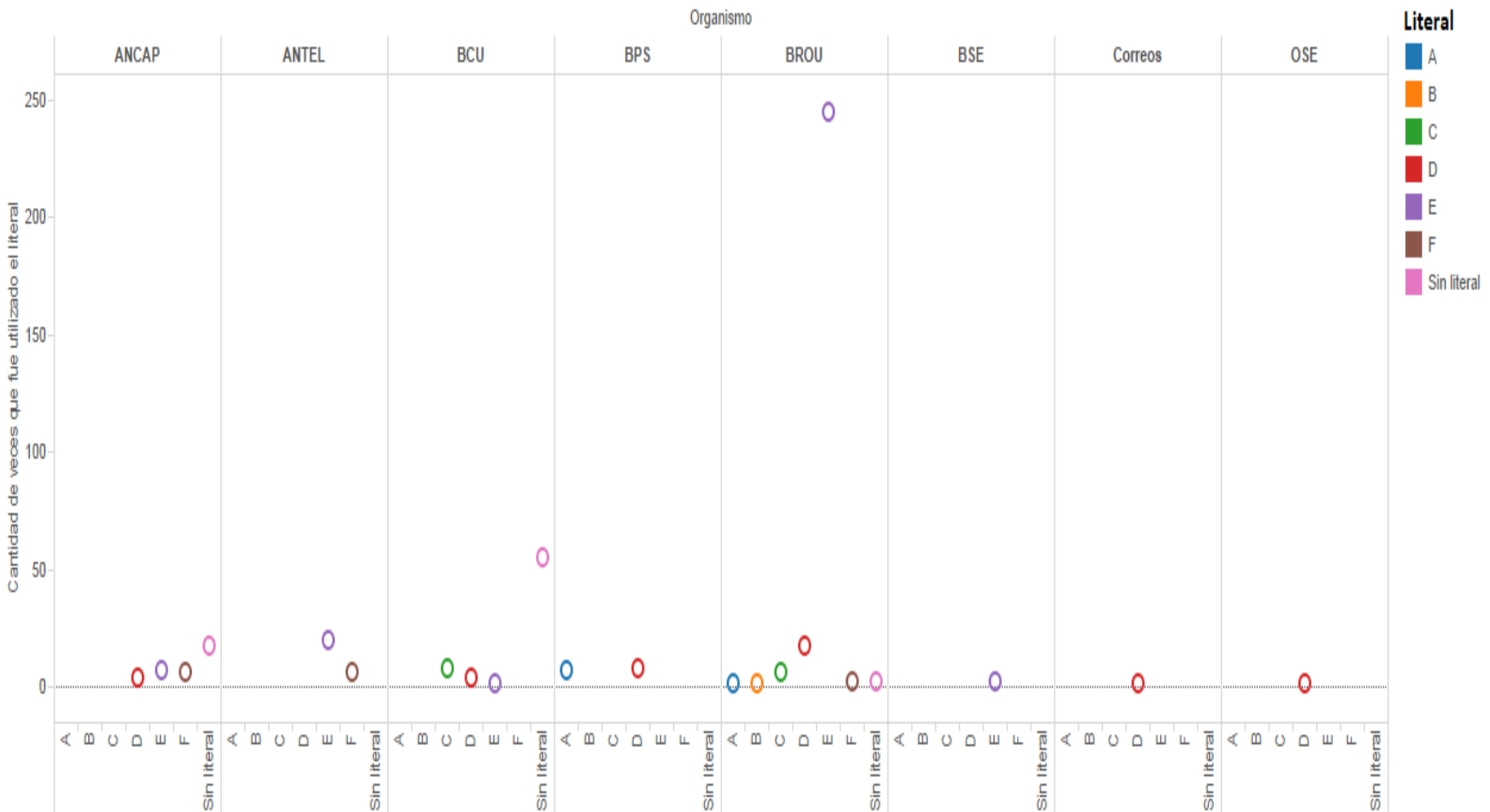
internacional en los que intervenga la Dirección Nacional de Aduanas o que tenga conocimiento en razón de sus cometidos”.

No obstante, de este literal también se verificaron utilidades menos específicas. Por ejemplo, la DGI calificó como reservada “toda la información” que su Dirección General y/o Secretaría Técnica General “posea sobre sí misma o sobre otros servicios”, fundamentando esto en cuatro literales, entre ellos el “B”.

El literal “C” también fue mayormente utilizado por ministerios y sus unidades ejecutoras (55% de los expedientes en los que se implementó este literal), especialmente en dependencias del Ministerio de Economía. Bajo este literal, la Tesorería General de la Nación declaró reservado el “resultado fiscal del gobierno central”, la “deuda flotante del gobierno central” y el “programa financiero del gobierno central”.

El literal “D” fue el segundo más implementado del total de los expedientes. Con mayor prevalencia en entes autónomos y servicios descentralizados (41,66% de su utilización fue en estos casos), también tuvo un fuerte protagonismo en reservas de ministerios y unidades ejecutoras (39,28% de los expedientes). Este literal es con asiduidad utilizado para proteger la integridad de funcionarios sumariados, o investigaciones administrativas internas, según consta en las reservas realizadas por varios sujetos obligados. También es común que su uso alcance aspectos edilicios de los edificios de los organismos involucrados. La Intendencia de Montevideo, el Banco de Previsión Social y el Ministerio del Interior lo implementaron de esta última forma.

Gráfica 4. Utilización de literales por parte de Entes Autónomos y Servicios Descentralizados



El literal “E” es por lejos el más utilizado en el total de los expedientes reservados. De la lectura de los datos surge que es principalmente utilizado por entes autónomos y servicios descentralizados (72,75% de los expedientes en que se utilizó), seguido de los ministerios y unidades ejecutoras (22,48%). En la medida que el literal hace referencia a una eventual situación de “pérdida de ventajas competitivas”, la prevalencia del BROU y Antel en la utilización de este tipo de literales no es casual, ya que se trata de empresas públicas que compiten con otras privadas en sus respectivos mercados. De hecho, a la hora de hacer la prueba de daños de sus expedientes reservados, Antel alega con frecuencia que la divulgación de la información podría dañar su competitividad.

En el caso del BROU, declaró 267 expedientes reservados de los cuales 245 responden a este literal. La información clasificada como reservada es de toda índole y abarca a varias oficinas y divisiones del banco: desde la “logística del dinero” de la División de Apoyo Logístico, pasando



por los “inventarios de equipamiento informático” de la División tecnologías de la información, hasta la “información para el proyecto de comunicación interna” y la “actualización del manual de identidad corporativa”, de la Oficina Coordinadora de Marketing y Comunicación. Entre los ministerios y sus dependencias, la Dirección General Impositiva (DGI) también realiza un amplio uso del literal “E” con 50 expedientes reservados bajo esta cláusula.

Respecto al literal “F”, su utilización se da con mayor frecuencia en entes autónomos y servicios descentralizados (82,35%). Quienes más hicieron uso fueron ANCAP y Antel. El primero lo invocó para reservar registros de solicitudes de marcas, mientras que el segundo lo implementó, junto al literal “E”, para variadas clases de reservas, que van desde clasificar la “información que directa o indirectamente esté vinculada a las iniciativas del Poder Judicial sobre datos de servicios de telefonía fija”, hasta la información que “directa o indirectamente refieran a reclamos y reparaciones de servicios fijos, generada por el grupo de análisis perteneciente al área centro de operaciones de redes de planta externa”.

Por último, es preocupante la cantidad de organismos que reservaron información sin alegar directamente ningún literal<sup>8</sup>. En los hechos, uno de cada cinco expedientes no se basaron en ningún literal a la hora de realizar sus reservas. Esta práctica se produjo principalmente en los informes enviados por entes autónomos y servicios descentralizados. Un 58,73% de las reservas sin fundamento provino de este tipo de organismos. Esta considerable cantidad de expedientes que no alegaron ningún literal invita a pensar que pudo haber habido en estos casos omisión de información a la UAIP, respecto a la justificación de las reservas.

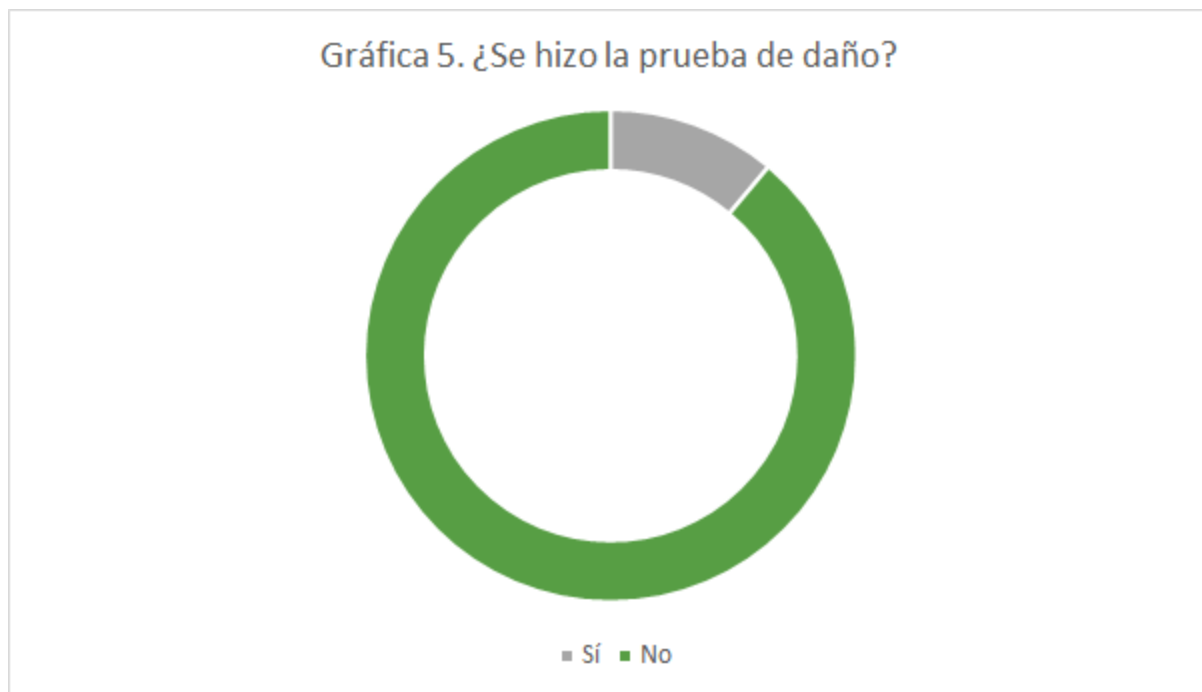
## **7. Prueba de daño**

Según la información entregada por CAinfo, sólo 68 de los 614 expedientes reservados que se realizaron contaron con prueba de daño, lo que evidencia un muy bajo cumplimiento del artículo 25º del Decreto 232/2010 (11,08%). La prueba de daño, obligatoria en las normas, ha sido en

---

<sup>8</sup> Algunos organismos reservaron información invocando otras normas legales anteriores a la LAIP. En estos casos se decidió contabilizar la reserva como si fuera hecha sin haber alegado ningún literal de la ley, en la medida que que la LAIP establece taxativamente todas las excepciones posibles a la publicidad de la información y que, en los hechos, la reserva en estos casos no se fundamentó en ningún literal de la ley.

los hechos una excepcionalidad que solo fue aplicada en aquellos sujetos obligados que más dedicación realizaron al momento de reservar la información.



## 8. Conclusiones y casos a estudiar

El escaso cumplimiento del artículo 33 de la ley (que establece la obligación para todos los organismos de clasificar la información), en la redacción dada por el artículo 150º de la Ley 18.719, es una señal preocupante de que la LDAIP no está siendo cumplida en toda su extensión por parte de una cantidad considerable de organismos públicos.

Respecto a las reservas que han hecho los sujetos obligados, preocupa la cantidad de información que ha sido clasificada sin siquiera fundarse en ninguna de las excepciones de la ley (20,52% de expedientes reservados). También se puede apreciar que la mayoría de la información que se reserva se ampara en el literal “E”, que refiere a la posibilidad de que reservar la información que puede dañar alguna ventaja competitiva de los sujetos obligados (61,56% de los expedientes), especialmente en los casos de entes autónomos y servicios

descentralizados que son los que utilizan en forma indiscriminada esta excepción.

Esta situación amerita un debate público y abierto sobre el manejo de la información en las empresas públicas y los derechos de las personas a acceder a ella. El artículo aprobado en la Rendición de Cuentas que impediría a la Unidad de Acceso a la Información Pública desclasificar información reservada por las empresas públicas refuerza la situación de por sí preocupante en la utilización del literal “E” de la ley, por parte de las que empresas públicas mantengan una una situación de competencia con otras privadas.

Apenas en uno de cada diez expedientes que se declaran reservados los organismos públicos realizan la prueba de daño, que implica la obligación de explicar el daño inminente que puede sufrir el interés legítimo que el Estado quiere proteger al no permitir que esa información sea pública. Esto indica un muy bajo cumplimiento del artículo 23 del decreto 232/2010.

Quizás por ello el proyecto de ley de rendición de cuentas de 2012 actualmente se proponga darle rango de ley a la prueba de daños. El segundo inciso del literal “G” del artículo 36º del proyecto establece:

“La clasificación de la información reservada deberá realizarse por el sujeto obligado mediante resolución debidamente fundada y motivada, en la que se demuestre la existencia de elementos objetivos que permitan determinar la expectativa razonable de un daño al interés público protegido, de acuerdo con las excepciones referidas en el presente artículo”.

Por otra parte, se registra un abuso de la reserva de documentación que los organismos afirman que son de uso "interno", creando así una nueva excepción de hecho e impidiendo unilateralmente que las personas acceden a información que puede explicar como actúa la administración en determinados procesos.

Algunos de los expedientes que fueron reservados por el artículo “E” ya hacen referencia a documentos de circulación interna, insumos y situaciones de deliberación de los sujetos obligados. A modo de ejemplo: la DGI reserva “documentos relativos a la preparación de

convenios de cooperación con organismos internacionales”; la Dirección Nacional de Identificación Civil del Ministerio del Interior, también clasifica:

“Los documentos que integran el proceso de selección del co-contratante para la adquisición de bienes y servicios por la Dirección Nacional, hasta el momento de la adjudicación, sin perjuicio de las instancias de publicidad y de transparencia que establezca el TOCAF”.

Reservas con redacciones muy similares pueden encontrarse en la Administración Nacional de Aduanas y en la Auditoría Interna de la Nación. También la DGI estableció como reservado:

“Notas, procedimientos internos, instructivos, memorandos, informes, estudios y análisis técnicos, herramientas informáticas, formularios internos y demás documentos, así como sus correspondientes antecedentes y papeles de trabajo relativos al control, seguimiento, validación, gestión y fiscalización de contribuyentes y a la definición, análisis y utilización de la información en poder de esta Unidad Ejecutora”.

Además se reserva, dentro de su Dirección General y/o Secretaría Técnica General de este organismo, “todos los documentos o información recibidos o emanados en el ejercicio de las facultades de la Dirección General para el eficaz cumplimiento de los cometidos de gestión”.

En la división Auditoría Interna de esta unidad ejecutora se realiza una reserva similar con “documentos e información que reciba u obtenga la auditoría, así como la que produzca en cumplimiento de sus cometidos, que no sea secreta o confidencial”.