

Examen Periódico Universal

Aportes y recomendaciones en materia de Derecho de Acceso a la Información Pública del Centro de Archivos y Acceso a la Información Pública (CAinfo) de Uruguay al segundo examen periódico de la República Oriental del Uruguay.

El Centro de Archivos y Acceso a la Información Pública (CAinfo), es una organización no gubernamental de Uruguay, que trabaja desde el año 2009 por el cumplimiento de los derechos fundamentales de expresión e información y la participación ciudadana. Desde la perspectiva que estos derechos son categorías autónomas, y al mismo tiempo presupuestos para el cumplimiento y exigibilidad de otros derechos fundamentales, CAinfo trabaja entorno a la educación, promoción, monitoreo y defensa de otros derechos humanos.

Antecedentes

En Uruguay el derecho de acceso a la información pública está regulado por la ley 18.381 aprobada en el año 2008, que establece un procedimiento administrativo específico para acceder a información pública, así como obligaciones de transparencia activa, la existencia de un órgano de control y un recurso judicial efectivo para el cumplimiento del derecho.

De acuerdo a la ley de DAIP los sujetos obligados son “los organismos públicos sean o no estatales”. Esta escueta definición abarca a todos los poderes del Estado, los organismos de la administración central, los entes autónomos y servicios descentralizados e incluso los gobiernos departamentales. No obstante, el organismo de aplicación ha entendido que las sociedades comerciales privadas, con capital accionario propiedad del Estado, no se encuentran comprendidas dentro de los sujetos obligados por la ley. Tampoco están abarcadas las organizaciones privadas que reciben fondos públicos.

En ese sentido, la norma uruguaya no cumple con todos los estándares establecidos a nivel interamericano (en especial la Ley Modelo de Acceso a la Información Pública de la OEA), que llega a comprender a este tipo de sociedades. Cabe anotar que en Uruguay esta definición tiene un alto impacto en la falta de transparencia de un nuevo sector estatal, que maneja una importante cantidad de fondos públicos, dado que han proliferado sociedades creadas por el Estado para manejar diversos negocios y funciones públicas.

Diseño institucional

La ley 18.381 estableció la creación de la Unidad de Información (UAIP) –un organismo desconcentrado de la Agencia para el Desarrollo del Gobierno de Gestión Electrónica y la Sociedad de la Información y del Conocimiento (Agesic) “dotado de amplia autonomía técnica”, que cuenta con la potestad de denunciar ante las autoridades competentes cualquier conducta violatoria a la ley de acceso y aportar las pruebas que consideren pertinentes; es decir que también cumple con un rol de asesor. No obstante esta autonomía técnica, la UAIP está sujeta a jerarquía de la Presidencia de la República y sus decisiones no son vinculantes, dos aspectos que debilitan su eficacia como órgano de aplicación y cumplimiento de la LDAIP.

La UAIP está compuesta por un Consejo Directivo de tres miembros, el director ejecutivo de Agesic y dos que se elegirán de entre individuos que, “por sus antecedentes personales, profesionales y de conocimiento en la materia aseguren independencia de criterio, eficacia y objetividad e imparcialidad en el desempeño de sus cargos.

Solo podrán ser removidos de sus cargos por “ineptitud, omisión o delito”, y de acuerdo con las garantías del debido proceso. La presidencia rotará de forma anual entre los dos miembros designados por el Poder Ejecutivo (Artículo 19). Si bien esta fórmula garantiza la independencia técnica de los directores, el sistema de designación en manos directamente del presidente de la República, sin control parlamentario, no asegura la total autonomía del Consejo del gobierno nacional.

Por otra parte, los miembros del Consejo Ejecutivo no perciben remuneración, lo que constituye una debilidad notoria de la autoridad de aplicación, implementación y control de la LDAIP.¹

La Unidad recibe decenas de denuncias por año por particulares que reclaman acceso a información pública. En general, sustancia un procedimiento con vistas a la parte denunciada y emite un dictamen que no tiene fuerza vinculante.

De hecho, una de sus recomendaciones fue impugnada por un organismo estatal (Antel, la empresa estatal de teléfonos) ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo (TCA). En esta sentencia, el tribunal le dio la razón a la UAIP, en cuanto a al fondo acerca de si la información en cuestión era pública, pero a texto expreso indicó 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

¹ En la última ley presupuestal, se incluyó una dieta para los dos integrantes del Consejo Ejecutivo designados por el Poder Ejecutivo. Se trata de un partida fija que cubre mensualmente los gastos de participación en el Consejo Ejecutivo pero no reviste el carácter de salario.

Edición-Septiembre 2009, pag. 126). En otras palabras, el órgano de control carece de la facultad para emitir resoluciones vinculantes respecto a los conflictos que se plantean entre los solicitantes y el sujeto obligado a entregar la información.²

Cumplimiento de las solicitudes de acceso a la información

La ley 18.381 no dispone un sistema por el cual se registren las solicitudes de información recibidas por los diversos sujetos obligados como es el caso de otros países de la región, caso de México o Chile. Si bien los organismos deben presentar un informe anual que detalle las solicitudes de acceso a la información y el trámite dado a cada una de ellas, el cual se presenta a la UAIP, los resultados no son informados en forma proactiva. No hay una información sistematizada sobre la completitud de los mismos o los resultados en sí mismos.

La UAIP debe de presentar un informe anual relativo al estado de situación del derecho al AIP al Poder Ejecutivo. El informe es público y reúne algunos datos, pero no es suficiente para obtener un panorama completo sobre el cumplimiento de las solicitudes de acceso a la información.

Por este motivo, la información disponible para evaluar esta dimensión versa sobre las propias solicitudes realizadas desde la organización, estudios académicos y solicitudes de las personas a las que se asesoran para el ejercicio del derecho de acceso a la información a través de solicitudes.

En el caso de CAinfo, las solicitudes de información realizadas para monitorear políticas públicas de derechos humanos (acceso a la educación de personas con discapacidad, seguridad en las escuelas, migrantes, violencia doméstica, medio ambiente y gasto en diversas áreas) en general son respondidas en forma extemporánea e incompleta, lo que determina la necesidad de litigar para acceder a la información completa. En estos casos, el litigio obedece más que clasificación de información como reservada o confidencial, a la inexistencia de archivos sistematizados.

² ADMINISTRACIÓN NACIONAL DE TELECOMUNICACIONES con PODER EJECUTIVO. Acción de nulidad" (Ficha No. 667/10). Sentencia 47/2013.

Como una alternativa a la realización de solicitud de información y su monitoreo, CAinfo junto a la organización DATA, puso en línea una plataforma online que permite hacer solicitudes de información a través de un portal web, el sitio se denomina www.quesabes.uy y no solo facilita el trámite de la petición, sino que además permite que tanto las solicitudes como las respuestas sean públicas, creando un repositorio de información y poniendo al alcance de la opinión pública el cumplimiento de los organismos con su obligación de responder.

Durante los primeros tiempos, varios organismos se negaron a responder pedidos de información a través de la web, alegando que la ley obligaba a presentar las solicitudes en forma presencial, identificarse, etc. Ante una denuncia de CAinfo y DATA, la autoridad de aplicación recomendó a todos los organismos la eliminación de cualquier obstáculo para el ejercicio de este derecho por medios electrónicos.

Al día de hoy se han realizado 283 solicitudes a través de quesabes.uy, y el sitio cuenta con 350 usuarios suscritos.

Cabe anotar en este capítulo que también existen dificultades de distinto orden para la desclasificación y entrega de información vinculada a graves violaciones de derechos humanos a las víctimas de la dictadura militar y a los jueces y fiscales que investigan delitos de lesa humanidad. Esta situación no es homogénea en todo el Estado, pero el Ministerio de Defensa y el Ministerio del Interior no tienen políticas definidas para sistematizar esos archivos y ponerlo a disposición de las víctimas y la Justicia.

Transparencia activa

Desde 2010, CAinfo realiza un seguimiento del cumplimiento de las obligaciones de transparencia en línea que tienen los sujetos obligados, para lo cual ha construido el Índice de Transparencia en Línea.

Este año CAinfo lanzó el Índice que mide el año 2012, cuya metodología fue modificada de manera de incluir las nuevas obligaciones de transparencia activa contenidas en el decreto 232/10 que reglamenta la ley 18.381.

Si bien los resultados aplican para 40 organismos que fueron relevados, los mismo son bastante reveladores. El 42,5% de los organismo cumplen con menos del 40% de sus obligaciones legales de informar sobre determinadas categorías, mientras que sólo el 5% cumple con más del 81% de sus obligaciones. Esto es especialmente preocupante siendo que estamos a cinco años de que la entrada en vigencia de la ley.

Del análisis del comportamiento de los distintos tipos de organismos surgen también algunas observaciones. Los Servicios Descentralizados y Entes Autónomos, y aquellos correspondientes al Poder Ejecutivo tienen un mejor comportamiento. Esto es un buen signo ya que este tipo de organismos son de mucha injerencia en la toma de decisión política y manejan grandes presupuestos. Por otra parte los gobiernos locales presentan mayores problemas: las Juntas Departamentales (86% cumple con menos del 40% de sus obligaciones) y la mayoría de las Intendencias (67% cumple con menos del 40% de sus obligaciones) muestran bajos niveles de cumplimiento de transparencia activa. El hecho de que este tipo de instituciones incumplan es altamente preocupante ya que tienen un alto grado de autonomía y a su vez son muy cercanas al trabajo directo con las personas, en su actuar en lo local.

Información para el monitoreo social

En el marco de la ley 18.381 en los últimos años varias organizaciones de la sociedad civil (OSC) han procurado acceder a información relevante para el monitoreo de políticas públicas con impacto en la realización de derechos humanos. Esta práctica ha contribuido a generar una mayor demanda de información sobre derechos humanos e identificar y visibilizar la existencia de vacíos que debilitan las capacidades de la sociedad civil para una participación efectiva en los asuntos públicos.

En materia de información presupuestaria, si bien en general los organismos cumplen con la obligación legal de difundir proactivamente su presupuesto, no lo hacen de manera suficientemente desglosada por rubros para cada programa y dentro de éstos. Esta situación determina que existan muchas dificultades para el

monitoreo del presupuesto nacional con perspectiva de derechos humanos por parte de la sociedad civil en Uruguay.

Igualmente, si bien diversas leyes han jerarquizado la producción de información como parte de los cometidos institucionales de diversos organismos principalmente en el área social, persisten vacíos de información asociados en muchos casos a la falta de sistematización y producción de información a partir de los datos primarios con los que cuenta cada organismo. La dispersión de los datos y la falta de articulación al interior de los propios organismos o incluso entre éstos, determina frecuentemente que la información no se encuentre disponible para su acceso oportuno. En algunas ocasiones esta tarea de sistematización ha sido impulsada al interior del Estado por la demanda de información generada desde la sociedad civil, y en otras ha sido asumida directamente por las OSC a partir de los datos primarios obtenidos mediante solicitudes de información pública presentadas a diversos organismos.

La inadecuación de los archivos y sistemas de registro de información a los requerimientos necesarios para dar cumplimiento a los plazos y procedimientos previstos en la ley 18.381 es otro factor que determina dificultades para acceder a información de calidad. Además, no todos los organismos han incorporado aún estándares para la reusabilidad de la información: muchas veces la información estadística es proporcionada en formatos cerrados o incluso en soporte papel.

En general los organismos expresan que enfrentan dificultades estructurales y de recursos humanos para responder dentro de los plazos legales a las solicitudes de información que requieren datos estadísticos para periodos largos de tiempo, o datos a nivel nacional o con desglose por sexo y edad.

En definitiva, contar con esta información resulta especialmente relevante en relación a los Derechos Económicos Sociales y Culturales, puesto que contribuye a delimitar el alcance concreto de las obligaciones del Estado.

Recomendaciones

Marco institucional:

1.- Fortalecer la institucionalidad y autonomía del órgano de control de la ley de AIP, dotándolo de mayor autonomía, poder de fiscalización, poder de incidencia en la formulación de las políticas públicas de transparencia y acceso a la información y garantizar el presupuesto que permita el desarrollo de sus funciones.

En particular, corregir a corto plazo algunas debilidades institucionales notorias que impiden al órgano garante el cumplimiento de sus funciones de manera eficaz: Modificar las atribuciones funcionales de la unidad a los efectos de establecer a texto expreso la competencia para recibir denuncias por incumplimiento del derecho de AIP y emitir dictámenes vinculantes o derivar la función de dirimir apelaciones a un órgano de mayor autonomía como lo es la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo.

2. Presupuestar el cargo de consejero del consejo de AIP, el cual es actualmente de carácter honorario.

3. Perfeccionar el mecanismo de designación de los integrantes del órgano de control bajo un marco de procesos abiertos, participativos y transparentes para la elección de los mismos.

4. Dotar al órgano de control de los recursos necesarios para poder cumplir con todas las obligaciones que les impone tanto la ley como su decreto reglamentario. Específicamente lo referido a las estadísticas, informes de cumplimiento e implementación y monitoreo de la clasificación de la información.

5. Mejorar los procesos de solicitud de información:

Generar mecanismos y plataformas digitales para la realización de solicitudes de información. Designación de responsables u oficinas de enlace de AIP en cada organismo del Estado. Exigir a cada organismo la realización de protocolos

internos para cumplir con los plazos dispuestos por la ley de AIP. Estos protocolos deben de ser públicos y deben de contemplar la tramitación en función de las necesidades de los usuarios. Simplificar el acceso a la información pública, eliminando obstáculos formales, y estandarizando la recepción de solicitudes de información a través de las páginas web.

6. Transparencia activa Aplicar mecanismos de monitoreo para exigir el cumplimiento de las obligaciones legales de publicación de información en forma proactiva por parte de los organismos obligados. Promover la producción y publicación de información pública referida a la competencia de cada organismo, cuando ésta puede resultar de interés público e imprescindible para el diseño, implementación y evaluación de políticas públicas. Exigir a los sujetos obligados la publicación de todas las solicitudes y respuestas de acceso a la información que hayan tramitado, incluyendo las resoluciones correspondientes y la respuestas respectivas.

7. Habilitar un proceso que culmine con la redacción de un proyecto de ley que introduzca modificaciones a distintos aspectos de la ley de Acceso a la Información Pública (18.381), adecuándola a la Ley Modelo Interamericana de Acceso a la Información y otros estándares internacionales. En especial revisar el alcance de la norma respecto a la naturaleza de los sujetos obligados, así como a la introducción de la prueba de daño y una revisión de la lista abierta de excepciones actualmente vigentes.

8. Difusión, capacitación y educación Generar campañas y estrategias de difusión masiva acerca de la existencia de ley de Acceso a la Información y educar para su uso por parte de la población en general con enfoque en su utilidad para la vida cotidiana. Realizar cursos de capacitación permanentes para los funcionarios públicos de distintos poderes del Estado y de distintos niveles de gobierno. Incluir en la educación formal la formación en derecho a la información, nuevas tecnologías de la información y la comunicación y uso de datos abiertos.

9.- Promover la publicación de datos públicos en formato abierto por parte de todos los organismos del Estado, así como la adopción de medidas para el uso de esos datos a través de distintas acciones:

10. Generar instancias de diálogos e intercambio con distintos actores sociales, la academia, la sociedad civil organizada y periodistas entre otros, para adoptar un conjunto de indicadores mínimos en materia de DESC para su difusión proactiva en formatos abiertos.

Hacer disponible y publicar proactivamente de manera actualizada y desagregada todos los datos e información actualmente en poder del Estado sobre el acceso y el impacto de las políticas públicas vinculadas a la educación, a la salud, a la vivienda y en general a los DESC por parte de la población y en general aquella que permita monitorear la situación de los colectivos sujetos a mayor vulnerabilidad. Producir información desagregada sobre la proyección y ejecución del presupuesto público para los distintos programas y políticas sociales.