

ARTÍCULO 12 DE LA LEY DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA, ¿QUÉ PROTEGE O PUEDE PROTEGER?

SECTION 12 OF THE PUBLIC INFORMATION ACCESS ACT:
WHAT DOES IT PROTECT OR MAY PROTECT?

ARTIGO 12 DA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO PÚBLICA:
O QUE PROTEGE OU PODE PROTEGER?

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

RESUMEN. El trabajo analiza, desde el punto de vista teórico, el artículo 12 de la Ley de Acceso a la Información Pública N 18.381 de 17 de octubre de 2008. Por otra parte, busca analizar el comportamiento jurisprudencial y la interpretación dada a esta norma. En concreto, la norma establece: (Inoponibilidad en casos de violaciones a los derechos humanos). Los sujetos obligados por esta ley no podrán invocar ninguna de las reservas mencionadas en los artículos que anteceden cuando la información solicitada se refiera a violaciones de derechos humanos o sea relevante para investigar, prevenir o evitar violaciones de los mismos. ¿Cuáles son los derechos humanos involucrados en este artículo? ¿Se debatió este aspecto en su trámite parlamentario? ¿Qué criterios jurisprudenciales se han sostenido?

PALABRAS CLAVES. Acceso. Transparencia. Derechos humanos. Garantía. Inoponibilidad.

ABSTRACT. This paper analyzes, from a theoretical point of view, section 12 of the Public Information Access Act (Law N° 18,381) of October 17, 2008.

(*) 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 Adjunta (Grado III) 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. Diplomada en Derecho e Inteligencia Artificial por la Pontificia Universidad Católica de Chile. Miembro de la Comisión de Nuevas Tecnologías del Colegio de Abogados del Uruguay. ORCID: 0000-0002-9236-3444. Correo electrónico: drapaulasaravia@gmail.com

It further seeks to explore case law trends and the interpretation given to this provision. Specifically, the rule sets forth: (Unenforceability in cases of human rights violations). Subjects bound by this law may not invoke any of the reservations mentioned in the preceding sections when the requested information refers to human rights violations or is relevant to investigate, prevent or avoid violations thereof. What human rights are involved in this section? Was this aspect debated in its parliamentary process? What case law criteria have been upheld?

KEYWORDS. Access. Transparency. Human rights. Guarantee. Unenforceability.

RESUMO. O artigo analisa, do ponto de vista teórico, o artigo 12 da Lei de Acesso à Informação Pública Nº 18.381, de 17 de outubro de 2008. Por outro lado, procura analisar o comportamento jurisprudencial e a interpretação dada a esta norma. Especificamente, a norma estabelece: (Inexigibilidade em casos de violações de direitos humanos). Os sujeitos compelidos por esta lei não poderão invocar nenhuma das reservas mencionadas nos artigos anteriores quando a informação solicitada se referir a violações de direitos humanos ou for relevante para investigar, prevenir ou evitar violações dos mesmos. Quais são os direitos humanos envolvidos neste artigo? Este aspecto foi debatido no seu processo parlamentar? Que critérios jurisprudenciais foram mantidos?

PALAVRAS-CHAVE. Acesso. Transparência. Direitos humanos. Garantia. Inexigibilidade.

Contribución autoral: 50% cada autora.

Fecha de recepción: 15 de julio 2025.

Fecha de aceptación: 10 de agosto 2025.

I. Introducción

La Ley de Acceso a la Información Pública (en adelante LAIP) Nº 18.381, promulgada el 17 de octubre de 2008 marcó un hito en el proceso hacia una organización pública más transparente.

Muchos y variados aspectos han sido analizado y a lo largo de estos años, son varios los aspectos que la administración y la justicia han ido desarrollando y construyendo.

Como se analiza habitualmente, la información producida y/o en poder de los organismos públicos, estatales o no, es en principio pública (artículos 2 y 4 de la LAIP), salvo las excepciones consagradas legalmente (artículos 8 a 10 de la LAIP).

El texto contiene en su artículo 12 la previsión de inoponibilidad de estas excepciones, en caso de violaciones de derechos humanos.

En concreto, la norma establece:

(Inoponibilidad en casos de violaciones a los derechos humanos).- Los sujetos obligados por esta ley no podrán invocar ninguna de las reservas mencionadas en los artículos que anteceden cuando la información solicitada se refiera a violaciones de derechos humanos o sea relevante para investigar, prevenir o evitar violaciones de los mismos.

¿Cuáles son los derechos humanos involucrados en este artículo? ¿Se debatió este aspecto en su trámite parlamentario? ¿Qué criterios jurisprudenciales se han sostenido?

II. Marco teórico

Concepto de acceso a la información pública y excepciones

La falta de reconocimiento pleno del derecho de acceso a la información pública en una sociedad, es un elemento que conspira contra la transparencia de la gestión pública, impide que se combata a la corrupción, ampara a los gobernantes y funcionarios inescrupulosos que usan y abusan del poder público, genera desconfianza en la opinión pública, perjudicando directamente a la democracia como sistema de gobierno (Correa, 2007, 69).

Indica destacada doctrina (Delpiazzo, 2009, 15), que el derecho de información, tiene un triple contenido: investigar, difundir y recibir información.

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.

El derecho de acceso a la información pública, se concibe entonces, como un desprendimiento del derecho a la información (Delpiazzo, 2009, 16), que emerge con autonomía (Schiavi, 2016, 22) y se considera derecho básico e inherente a la personalidad humana (Godoy, 2016, 47), que deriva de la forma republicana de gobierno, por lo que se considera incluido implícitamente en el artículo 72 de nuestra Carta, sin perjuicio del reconocimiento expreso en el artículo 19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos.

Esto conlleva a sostener, que como pilar del estado de derecho, el principio de máxima publicidad

presupone, como punto de partida, que toda la información en poder de las entidades públicas debe estar sujeta a la divulgación y esta suposición podrá soslayarse únicamente cuando haya un riesgo superior de perjuicio de un legítimo interés público o privado (Gutierrez, 2012, 11).

En consonancia, existirán excepciones a la publicidad.

“Es fundamental para dotar de legitimidad al sistema que las excepciones que se establezcan sean de un fuerte nivel de estrictez” (Nahabettán, 2010, 82).

En nuestro sistema, conforme lo establecido en el artículo 2 de la LAIP, “el criterio ... para considerar como pública una información es subjetivo” (Durán, 2012, 104).

La norma establece el principio de que esas excepciones a la información pública son de interpretación estricta, comprendiendo, únicamente, las definidas como secretas por la ley y las que se definan seguidamente como de carácter reservado y confidencial (Flores, 2009, 106).

A los efectos de determinar las excepciones al acceso a la información se suele efectuar lo que se llama clasificación de información. ... Esta operación importa para conocer si la información es de libre acceso o no y, en definitiva, su régimen jurídico. ... El principio es el acceso a la información pública, la excepción es la restricción. Y esto, según el artículo 8, procede en caso de información secreta, reservada o confidencial (Durán, 2012, 109).

En una previsión de resalte (Hernández y Spagnuolo, 2016, 81), nuestra norma, no obstante las excepciones previstas, establece en su artículo 12 que estas, no podrán invocarse cuando refieran a violaciones de derechos humanos.

Dice en concreto el artículo:

Artículo 12 (Inoponibilidad en casos de violaciones a los derechos humanos).- Los sujetos obligados por esta ley no podrán invocar ninguna de las reservas mencionadas en los artículos que anteceden cuando la información solicitada se refiera a violaciones de derechos humanos o sea relevante para investigar, prevenir o evitar violaciones de los mismos.

En análisis realizados por Hernández y Spagnuolo (2016, 91 y 94), se observa que tanto México, como Chile y Colombia, poseen normativa similar al artículo en análisis. Nuestra ley siguió aquí una tendencia ya asentada en

el derecho comparado (Durán, 2012, 115 y 2012, 6 y Fernández y Spagnuolo, 2016, 105).

Ahora bien, ¿a qué derechos humanos se refiere en concreto la norma?

Lamentablemente la ley uruguaya, en este punto, es imprecisa. Estimo que aquí refiere únicamente a violación de derechos humanos que revistan carácter penal, no aquellos casos en que no son tipificados como delitos, pues son los únicos que, por su gravedad, justifican desconocer la excepción legal (Durán, 2012, 116 y 2012, 6).

Origen del artículo 12 y su tratamiento parlamentario

Las normas nacen, en su gran mayoría, por no decir en su totalidad, como una necesidad que la sociedad o un conjunto de esta tiene, y esa necesidad será cubierta, gestionada o mitigada por una norma o un conjunto de aquellas.

La LAIP no es ajena a la premisa antes mencionada y por lo tanto, también el artículo 12 el cual hoy nos convoca a su estudio.

Para poder comprender lo que se pretendía con este artículo hay que comprender el contexto en el cual fue promovido él y toda la Ley.

El Grupo Archivos y Acceso a la Información Pública (GAIP) fue la unión de varias organizaciones civiles que promovió la LAIP. Dentro de esta organización se encontraban diversos colectivos como el Servicio de Paz y Justicia (SERPAJ), Amnistía Internacional (capítulo Uruguay), el Instituto de Estudios Legales y Sociales del Uruguay (IELSUR), la Asociación de la Prensa del Uruguay (APU), entre otras.

Algunas de las organizaciones mencionadas venían, reiteradamente, solicitando información sobre violaciones de derechos humanos o información general referente al proceso dictatorial que Uruguay sufrió desde 1973 a 1985, año que el país vuelve a la democracia. El camino que éstas organizaciones tenían que recorrer para poder hacerse de información sobre el pasado reciente era dificultoso, no pudiendo acceder a la información o encontrando trabas para obtenerla.

Es por esta necesidad que surge el artículo 12 de la LAIP, un artículo que pretendía que todo organismo del Estado no pudiera poner limitaciones a la hora de que las personas solicitaran información referente a la violación de derechos humanos. Entonces, en principio, se tomó en cuenta este artículo para referirse a la información sobre violación de derechos humanos del pasado reciente. Veremos más adelante que hoy, con el pasar del tiempo, este artículo toma otra dimensión.

El artículo 12, en el proyecto de Ley también tenía la misma numeración y el mismo nombre que lleva hasta ahora: “Inoponibilidad en casos de violaciones a los derechos humanos”. El proyecto de Ley contaba con 32 artículos y en la exposición de motivos, llama mucho la atención que al único artículo al que no se hace referencia o sobre el que no se exponen los motivos para entenderlo necesario en la norma, es el artículo 12.

En la sucesivas citas a diferentes organizaciones y académicos realizadas por la Comisión de Educación y Cultura del Senado es interesante el aporte que cada uno hizo, por ejemplo, en la versión taquigráfica del 16 de noviembre de 2006, citado el Profesor Martín Risso Ferrand expresó: “Creo que el problema de este artículo es que aquí se utiliza la expresión violaciones de derechos humanos en el sentido que vulgarmente se utiliza en el Uruguay, es decir, como sinónimo de las violaciones a los derechos humanos durante la dictadura; me refiero a torturas, desapariciones de personas, etcétera”; en su intervención también manifestó qué: “En definitiva, el concepto “violaciones a los derechos humanos” es mucho más amplio que eso.” y proponían en síntesis, que el artículo se limitara al período 1973-1975 como primera opción, como segunda limitarlo a los casos de derechos humanos que refieran a tortura, desaparición de personas, homicidios, etcétera, y la tercera era sustituir el artículo porque, “en definitiva, los casos que se intenta tutelar son aquellos en los que se han cometido delitos y frente a la comisión de delitos, no hay posibilidades de reserva frente a la autoridad policial, por lo tanto, se va a lograr el mismo efecto por otro lado”

El 23 de noviembre de 2006, es citado a la Comisión de Educación y Cultura del Senado, el Profesor Carlos E. Delpiazzo y en la versión taquigráfica de ese día expresa: “Los artículos 11 y 12 son novedosos para nuestro Derecho Positivo y, a mi juicio, merecen un juicio de valor afirmativo, pues establecen un tiempo para la reserva que está fijado en diez años desde su expedición. De todas maneras, creo que habría algún aspecto de redacción para mejorar, pero en ese sentido me remito al informe que he dejado en poder de la Comisión.”

Posteriormente, la Agencia de Gobierno Electrónico y Sociedad de la Información y el Conocimiento (AGESIC), envía a solicitud de la Comisión de Educación y Cultura del Senado otro proyecto sustituto del antecedente, y al momento de votar el artículo 12 en dicha Comisión, el 26 de junio de 2008 se vota por unanimidad la redacción tal cual la conocemos hoy.

Finalmente, el 15 de julio de 2008 se vota por unanimidad de la Cámara de Senadores el proyecto de ley de Acceso a la Información Pública, en el cual el artículo 12 tiene el texto propuesto por la Comisión de Educación y Cultura del Senado.

Posteriormente, se remite el proyecto a la Cámara de Representantes. Su Comisión de Constitución, Códigos, Legislación General y Administración lo analiza y el 7 de octubre de 2008 es sancionado el proyecto, en el pleno de la Cámara, por cuarenta y tres votos, en cuarenta y cuatro. En esta última etapa, es importante destacar que dicha sesión de la Cámara de Representantes, el miembro informante, diputado Diego Cánepa hace referencia a algo importante, pero para quienes suscriben este artículo, podría decirse que de una interpretación limitativa.

El Diputado Cánepa, más allá de destacar la importancia del artículo 12, dice que: “Este artículo está en consonancia con lo que en su momento informó la señora Diputada Payssé sobre el Pacto de Roma. Fundamentalmente, al ingresarlo a la legislación nacional, se agrega un artículo que está en consonancia con la posición de este Gobierno, en cuanto a no admitir, de manera alguna, dilaciones en el acceso a los archivos que estén vinculados a la violación sistemática de los derechos humanos, o a la hora de prevenir y de evitar que vuelvan a suceder esos hechos”.

Ley Modelo Interamericana 2.0 de la Organización de Estados Americanos (OEA)

La Ley Modelo Interamericana 2.0 de la Organización de Estados Americanos (OEA) sobre acceso a la información pública, hace referencia, en su artículo 27, a la información sobre derechos humanos.

Este artículo, en su numeral 1, establece que no se pueden aplicar las excepciones del artículo 33 de la mencionada ley, cuando la información refiere a casos de violaciones graves de derechos humanos o de delitos contra la humanidad.

Cuando se habla de violaciones graves de derechos humanos, la OEA hace el siguiente comentario: “Esta connotación puede ampliarse a efecto de abarcar casos en donde aún no se haya determinado la violación, pero exista una fundada presunción o haya peligro inminente de que suceda”.

En este numeral, podemos interpretar dos tipos de hechos, que no estaría protegidos por ninguna excepción, uno es la violación grave de derechos humanos y el otro, la realización de delitos contra la humanidad; la norma pretendió distinguir dos tipos de vulneraciones, lo cual podría decirse que los delitos contra la humanidad son una violación a los derechos humanos, además, se utiliza la palabra grave, la cual y haciendo relación con el numeral 2, podría aparejar un problema para el órgano de control que es “la autoridad competente para calificar dichos actos como violatorios de los derechos humanos”.

El numeral 3 hace referencia a la protección de las víctimas, el 4 a la máxima divulgación de este tipo de información y por último, el 5 establece que: “la autoridad competente para calificar dichos actos como violatorios de los derechos humanos será.”

Si bien Ley Modelo Interamericana 2.0 sobre acceso a la información pública data de 2020, en América Latina, anteriormente, en la promulgación de leyes de acceso a la información pública, se hizo referencia a la información relativa a los derechos humanos, por ejemplo, la Ley N° 20.786 “Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública” del Perú de 2002, la normativa nacional sobre acceso a la información pública que data del 2008 y la Ley de Derecho de Acceso a la Información N° 27.275 de 2014 en Argentina.

III. Marco metodológico

A los efectos de analizar las posiciones jurisprudenciales sobre el tema primeramente se analizaron las sentencias definitivas e interlocutorias, tanto de la Suprema Corte de Justicia como de los Tribunales de Apelaciones.

El estudio se realizó desde la fecha de vigencia de la Ley N° 18.381 (17 de octubre de 2008) hasta el 31 de diciembre de 2024.

La búsqueda fue realizada en la base de jurisprudencia nacional del Poder Judicial.

En tanto los resultados fueron realmente menores, las autoras resolvieron ampliar la búsqueda, a los Juzgados Letrados de primera instancia en lo Contencioso Administrativo. Sin perjuicio de ello, al realizarlas, se detectó que no existen sentencias ingresadas a la Base de estos juzgados.

El texto que se buscó fue “18.381” y “18381” y sobre sus resultados, se buscó en el texto de la sentencia “12” y “violación a los derechos humanos”.

Se limitó la búsqueda a los procesos de amparo, por corresponder a la estructura procesal regulada en la norma mencionada.

Los datos obtenidos se procesaron en plantillas a los efectos cuantitativos y se aplicaron técnicas de análisis de contenido a los efectos cualitativos.

En tanto la población resultó ser un número razonable de sentencias, se analizaron en su totalidad, sin necesidad de realizar una muestra.

IV. Algunos resultados encontrados

En el caso de la Suprema Corte de Justicia, 3 fueron las sentencias que cumplieron con los parámetros de búsqueda.

En el caso de los Tribunales de Apelaciones, 27 fueron las sentencias.

En el caso de los Juzgados Letrados de primera instancia en lo Contencioso Administrativo, como se adelantó, no surgen sentencias ingresadas.

Todo lo que se analiza de la siguiente forma:

Tabla 1: resultado de la búsqueda.

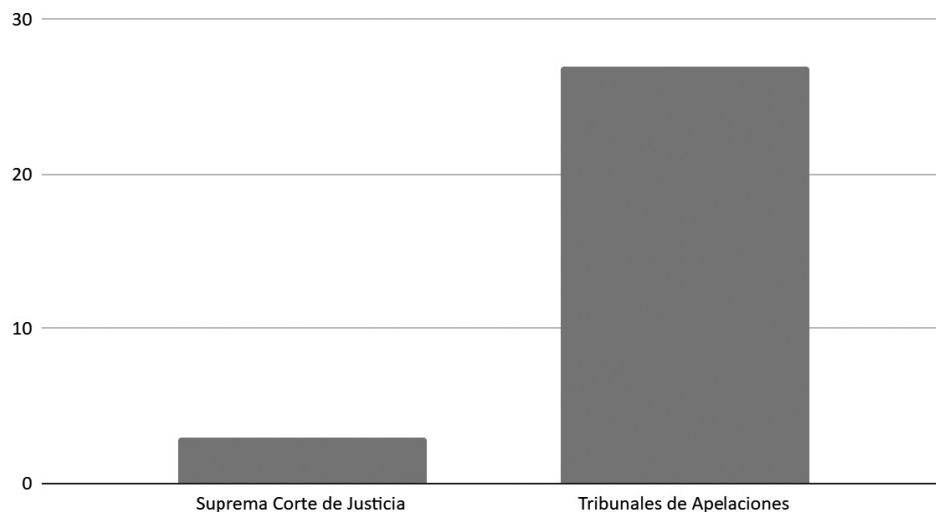
Cuadro N° 1: resultado de la búsqueda	
Sede	Cantidad de fallos conforme criterios de búsqueda
Suprema Corte de Justicia	3
Tribunales de Apelaciones	27

Fuente: elaboración propia en base a datos obtenidos de la base de jurisprudencia nacional.

Lo que se visualiza gráficamente de la siguiente manera:

Gráfico 1: resultado de la búsqueda.

Gráfico 1: Resultado de la búsqueda



Fuente: elaboración propia en base a datos obtenidos de la base de jurisprudencia nacional.

Sin embargo, al momento de establecer si las sentencias encontradas, referían con “artículo 12” o “violación a los derechos humanos” a la temática en análisis, los resultados fueron los siguientes:

Tabla 2: referencia a la temática en análisis.

Cuadro N° 2: referencia a la temática en análisis	
Sede	Cantidad de fallos conforme criterios de búsqueda
Suprema Corte de Justicia	0
Tribunales de Apelaciones	0

Fuente: elaboración propia en base a datos obtenidos de la base de jurisprudencia nacional.

Lo que se visualiza gráficamente de la siguiente manera:

Gráfico 2: referencia a la temática en análisis.

Gráfico 2: Referencia a la temática



Fuente: elaboración propia en base a datos obtenidos de la base de jurisprudencia nacional.

V. Algunas conclusiones y reflexiones

Del análisis realizado, surgen las siguientes conclusiones primarias:

- desde un punto de vista teórico, el artículo 12 de nuestra Ley de acceso resulta de destaque: es acorde a la normativa internacional e incorpora un límite a las excepciones que la ley establece al principio de publicidad.

- asimismo, se generan dudas en cuanto a qué derechos están incluidos o regulados por este artículo.
- el trámite parlamentario demuestra que si bien se introdujo el artículo identificando a los derechos humanos violentados en un cierto período de tiempo, en la redacción final no se consagró esa limitación.
- desde el punto de vista jurisprudencial, de las búsquedas realizadas, no surge que ni una sola sentencia haya referenciado el artículo 12 como sustento del fallo, ni siquiera como mención a la argumentación esbozada, por lo que no pueden identificarse criterios jurisprudenciales.

Estos hallazgos, nos hacen reflexionar lo siguiente:

- parecería que limitar este artículo sólo a la violación de los derechos humanos en el período de dictadura sufrido por Uruguay entre 1973 y 1985, no tiene sustento literal.
- limitarlo en su interpretación, y sólo por razones históricas de su inclusión legal, no se condice con una interpretación pro persona pro derechos, por lo que debiera ser descartada por nuestros magistrados.
- en consecuencia, podría ser utilizado para obtener información en poder del Estado referente a cualquier tipo de violación de derechos humanos y sin que las excepciones a la publicidad puedan invocarse por parte de los organismos públicos.
- será necesario para ello que las personas -y la sociedad civil organizada- lo invoquen, y que en última instancia los jueces lo garanticen.

Esperamos que futuros estudios jurisprudenciales demuestren esta interpretación.

Referencias bibliográficas

- CORREA, R. (2007). El derecho de acceso a la información pública en el Uruguay, en la Justicia Uruguaya, tomo 136, año 2007, pp. D 69-75.
- 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, A. (2012). *Derecho a la protección de datos personales y acceso a la información pública. Habeas data*. Montevideo: AMF

- DURÁN, A. (2012). Límites al acceso a la información pública, en *La Ley Uruguay*, año V, número 1, enero 2012, pp. 1-7.
- FERNÁNDEZ, M. y SPAGNUOLO, C. (2016). Reflexiones sobre los límites al derecho de acceso a la información pública, en *Estudios de información pública y datos personales, tomo II*. SCHIAVI, P. coord. Montevideo: Universidad de Montevideo.
- FLORES, R. (2009). Habeas data y acceso a la información pública. Montevideo: La Ley Uruguay.
- GODAY, K. (2016). El derecho fundamental de acceso a la información pública, en *Estudios de información pública y datos personales*. SCHIAVI, P. coord. Montevideo: Universidad de Montevideo.
- GUTIÉRREZ, A. (2012). Acceso a la información pública: libre acceso vs. Información reservada y confidencial, en Anuario de derecho administrativo, tomo XVII pp. 9-25.
- HERNÁNDEZ, M. y SPAGNUOLO, C. (2016). Libertad de expresión, acceso a la información pública, excepciones consagradas legalmente en el derecho uruguayo, en *Estudios de información pública y datos personales*. SCHIAVI, P. coord. Montevideo: Universidad de Montevideo.
- NAHABETIÁN, L. (2010). *Acceso a la información pública: pilar fundamental del buen gobierno*. Montevideo: AMF.
- ROTONDO, F. (2012). Acceso a la información pública y protección de datos personales. Aspectos conceptuales y prácticos. *Revista de Derecho Público*, 21, 42.
- SCHIAVI, P. (2016). Régimen jurídico de la acción de acceso a la información pública en el Uruguay, en *Estudios de información pública y datos personales, tomo II*. SCHIAVI, P. coord. Montevideo: Universidad de Montevideo.

Normativa consultada

- Ley sobre el derecho de acceso a la información pública, N 18.381, de 17 de octubre de 2008. <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18381-2008>
- Trámite parlamentario de la Ley N 18.381. <https://parlamento.gub.uy/index.php/documentosyleyes/ficha-asunto/29858/tramite>
- Ley Modelo interamericana 2.0 sobre acceso a la información pública de la Organización de Estados Americanos (OEA) https://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/publicacion_Ley_Modelo_Interamericana_2_0_sobre_Acceso_Informacion_Publica.pdf