



# **La conquista de lo público**

La Conquista de lo Público

©2008 Instituto de Derecho y Economía Ambiental – IDEA  
Nicanor Torales 150 casi Mariscal López, Asunción (1851), Paraguay  
Tel/Fax: (595-21) 614-619/20 ó 662-543  
<http://www.idea.org.py>  
E-mail: [idea@idea.org.py](mailto:idea@idea.org.py)

Primera Edición: Agosto 2008, 300 ejemplares  
First Edition: August 2008, 300 copies

Impreso en Paraguay - Printed in Paraguay

Hecho el depósito que señala la Ley 1328/98

Citación: Abed, Sheila R. y Santagada, Ezequiel F. (Editores) La Conquista de lo Público. Asunción, Paraguay, 2008.

Citation: Abed, Sheila R. and Santagada, Ezequiel F. Abed (Editors). La Conquista de lo Público. Asunción, Paraguay, 2008.

Todos los derechos reservados

Ninguna parte de esta obra puede ser reproducida o transmitida en cualquier forma o por cualquier medio electrónico o mecánico, incluyendo fotocopiado, grabación o cualquier otro sistema de archivo o recuperación de información, sin el previo permiso por escrito del Editor.

All rights reserved

No part of this work may be reproduced or transmitted in any form or by any means, electronic or mechanical, including photocopying and recording or by any information storage or retrieval system, without permission in writing from the Publisher.

ADVERTENCIA: Las opiniones y puntos de vista vertidos en esta publicación son exclusiva responsabilidad del Instituto de Derecho y Economía Ambiental – IDEA y no representan necesariamente la posición oficial del Centro de Información y Recursos para el Desarrollo – CIRDI o de la Agencia del Gobierno de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional – USAID.

WARNING: The views and opinions expressed in this publication are those of the Environmental Law and Economics Institute – IDEA, by its Spanish acronym- and do not necessarily represent the official position of the Information and Resources Centre for Development – CIRDI, by its Spanish acronym- or the United States Agency for International Development – USAID.

ISBN: 978-99953-32-07-5

## Presentación

Por medio de la presente publicación, desde el Instituto de Derecho y Economía Ambiental – IDEA y su institución asociada Centro de Defensa del Interés Público – CENDIP, queremos compartir con la ciudadanía algunos de los logros alcanzados en poco más de un año de ejecución del proyecto “Centro y Ventana de Acceso a la Información Pública”, que cuenta con el apoyo del Centro de Información y Recursos para el Desarrollo – CIRD y financiamiento de la Agencia del Gobierno de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional – USAID.

Así, ponemos a disposición del público los resultados de una encuesta encargada a la empresa First Análisis y Estudios, que hemos denominado “Barómetro de Acceso a la Información Pública”. Esta encuesta se llevó a cabo durante los primeros meses de ejecución del proyecto y tuvo por finalidad establecer una suerte de línea de base sobre el estado de conocimiento del derecho de acceso a la información pública por parte de los habitantes de la República del Paraguay.

La intención de esta encuesta – y por ello el nombre de “Barómetro” – es que pueda ser replicada en el futuro, por quienquiera que tenga interés en ello, y puedan estudiarse con precisión los avances y retrocesos en torno a este derecho fundamental para la consolidación de la novel democracia paraguaya.

Sin embargo, nuestro propósito no fue sólo medir un estado de situación. Pretendimos influir para modificarlo.

Para ello, propiciamos la creación de un “Centro de Acceso a la Información Pública” dentro de la estructura de la Defensoría del Pueblo y de “Ventanas de Acceso a la Información Pública” en distintas reparticiones públicas.

El “Centro” fue creado a través de la Resolución del Defensor del Pueblo número 160 del 13 de febrero de 2007. Su finalidad es: a) canalizar las inquietudes ciudadanas de acceso a la información que generan u obtienen las instituciones del Estado utilizando el dinero público; b) recibir denuncias y quejas cuando las instituciones del Estado hayan negado en forma injustificada la información pública solicitada o bien, hayan guardado silencio; y, c) llevar a la justicia los casos en que se niegue injustificadamente el acceso a la información que obra en poder de instituciones del Estado.

En esta publicación también presentamos las dos primeras conquistas judiciales firmes y ejecutoriadas en las cuales, gracias a los servicios que prestó el Centro de Acceso a la Información Pública, se reconoció el derecho de acceso a la información pública como un derecho humano.

Antes del inicio de este proyecto, nunca antes en el Paraguay un reclamo de acceso a la información pública había sido judicializado y ese fue uno de los argumentos que, en su momento, esgrimieron algunos senadores para rechazar, en 2006, el Proyecto de Ley “De libre acceso a la información pública”.

“¿Para qué quieren una Ley si a nadie le interesa ejercer este derecho? Prueba de ello es que ninguna persona se ha presentado ante la Justicia reclamando por ese derecho cuando la Constitución habilita a cualquier persona a hacerlo”, nos decían.

“Nadie se presentó porque no sabían cómo y no tenían los recursos para embarcarse en una aventura judicial”, les contestábamos.

Con las conquistas judiciales alcanzadas hasta el presente – aún la Corte Suprema de Justicia debe expedirse en otro caso impulsado por el Centro de Acceso a la Información Pública de la Defensoría del Pueblo- hemos demostrado que estábamos en lo cierto. No faltaba entusiasmo ciudadano para reclamar ante el menoscabo de este derecho, faltaban los medios y las oportunidades para ejercerlo.

Sin embargo, no nos hemos conformado con promover acciones judiciales. También hemos elaborado doctrina jurídica nacional en torno al derecho de acceso a la información pública. Ello con un doble propósito: contribuir al debate académico sobre el ejercicio de este derecho y facilitar su conocimiento por parte de la comunidad jurídica. Reeditamos aquí dos artículos publicados en la Revista Jurídica La Ley Paraguaya, en marzo de 2007 y en julio de 2008.

Con las “Ventanas de Acceso a la Información Pública” pretendimos empezar a cambiar la cultura del secretismo desde dentro de las instituciones públicas; cambiar una actitud reactiva por otra proactiva. Establecer los mecanismos de acceso a la información que obra en poder del Estado antes de que ello sea requerido por vía judicial o, peor aún, antes de que el ciudadano se frustre de impotencia al ver pisoteado uno de los derechos más

elementales para la convivencia democrática.

Ponemos a disposición del público la primera resolución ministerial que crea una de estas “Ventanas” y hacemos votos para que todos los ministerios del Poder Ejecutivo la imiten, la copien, la difundan. Estamos convencidos que las “Ventanas”, junto con las Ordenanzas municipales que reglamentan el derecho de acceso a la información pública (Asunción, Pilar y Villarrica, entre otras Municipalidades, cuentan con ellas) son el antecedente y el inicio de un camino que necesariamente decantará en un futuro cercano en una Ley de Acceso a la Información Pública.

Estamos convencidos que una Ley de Acceso a la Información Pública es necesaria; no porque creamos que una Ley resolverá todos los problemas asociados al secretismo estatal, sino porque una Ley es fundamental para profundizar el fortalecimiento de las instituciones y la cultura democráticas en el Paraguay.

Esperamos que los pequeños grandes logros que compartimos en esta publicación impulsen a personas e instituciones a buscar y defender el derecho a vivir en una verdadera democracia representativa, participativa y pluralista, fundada en el reconocimiento de la dignidad humana.

Sheila Abed  
Presidenta Ejecutiva  
Instituto de Derecho y Economía Ambiental – IDEA

## Indice

Presentación	3
La Conquista de lo Público. Por Benjamín Fernández Bogado	7
Barómetro del Acceso a la Información Pública Estudio Cual-Cuantitativo realizado a solicitud del Instituto de Derecho y Economía Ambiental (IDEA)	9
El Derecho de Acceso a la Información Pública a la luz de un precedente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos	56
El reconocimiento Judicial del Derecho de Acceso a la Información Pública. Una Historia Reciente de Activismo Ciudadano	70
Juicio: “Amparo Promovido por Elizabeth Flores Negri c/ el Rectorado de La Universidad Nacional de Asunción”	84
Juicio “Félix César Picco Portillo s/ Amparo”	93
Resolución Ministerio de Agricultura y ganadería N° 1216 del 6 de septiembre de 2007	113
Reglamento General de Acceso a la Información Pública del Ministerio de Agricultura y Ganadería	114

## LA CONQUISTA DE LO PÚBLICO

Paraguay ha construido gran parte de su sentido histórico nacional sobre la decrecía, la opacidad y la distancia entre el estado y el ciudadano de ahí que no sea raro que a pesar de las buenas intenciones del Art. 28 de la Constitución de 1992, el camino para acceder al estado o, en definitiva, para convertirlo en lo que debe ser, una herramienta al servicio del individuo, sea aun una conquista por alcanzar.

Varias organizaciones civiles lograron aglutinar el deseo de reglamentar el artículo 28 que establece el acceso a las fuentes públicas de información. Este paso nada irrelevante tuvo el acompañamiento de la Cámara de Diputados pero desafortunadamente la mayoría en Senadores rechazó el proyecto en el año 2006, luego de una fuerte presión por parte del diario ABC Color que entendió que la ley despojaba del monopolio de la intermediación al periódico en provecho del poder ciudadano de acceder directamente a lo que legal y constitucionalmente es suyo: la información pública.

IDEA logró sobreponerse a este rechazo y conjuntamente con la Defensoría del Pueblo decidieron tomar el camino del amparo constitucional, logrando en el caso Picco un gran avance con la sentencia de la cámara de apelaciones que entendió que el Municipio de Lambaré (el 4 en importancia del país) debía otorgar la información que el contribuyente solicitaba. Lo más importante del fallo es que sienta jurisprudencia por un lado y demuestra la vitalidad de la demanda de que las fuentes públicas se abran a los ciudadanos para no sólo transparentar lo que hacen en su nombre sino, por sobre todo, para dotarle al ciudadano del poder de hacer suyo el estado.

Este paso contribuye a tener confianza en que la nueva legislatura que jurará defenderá los intereses de la sociedad a partir del 1 de julio, y entienda que se ha instalado definitivamente en la opinión pública paraguaya que las fuentes públicas de información deben ser abiertas para todos. Ratifica además el poder que tiene el activismo individual para derribar barreras que obstaculizan el avance de la democracia como sistema político. La queja principal de los ciudadanos es sobre la calidad de gestión del estado y la escasa representatividad que este adquiere cuando hace gestiones en nombre del pueblo. Estos fallos y el compromiso de presentar de nuevo una ley reglamentaria del artículo 28 ratifica que el

Paraguay ha decidido optar por el camino más seguro que fortalece la democracia, cual es el de la transparencia frente a la histórica opacidad en la que se refugiaron gobiernos autoritarios por largos períodos de la historia del país a punto de cumplir el bicentenario de su independencia.

Si en la primera forma de Constitución en el año 1842 se establecía que todo aquel que quisiera publicar un periódico debía pedir “permiso del Supremo gobierno de la Republica”, hoy vemos con complacencia la decidida voluntad de organizaciones cívicas y publicas de dotar de herramientas legales que amparen el activismo individual, que no solo resulta ejemplificador sino proyecta un voto de esperanza hacia muchas de nuestras democracias poco entusiasmantes.

Si vemos en la nueva legislatura y en el gobierno central la misma voluntad que tiene hoy la sociedad en su conjunto, es indudable que la batalla por acceder a lo público habrá dado un paso trascendente y fortalecido a su paso al individuo y a la democracia en su conjunto.

Benjamín Fernández Bogado  
Harvard University  
Cambridge – Massachussets  
USA

L A C O N Q U I S T A D E L O P Ú B L I C O

## **BARÓMETRO DEL ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA**

Estudio Cualitativo-Cuantitativo realizado a solicitud del Instituto de  
Derecho y Economía Ambiental (IDEA)

Asunción - Julio 2007

## **INTRODUCCIÓN**

El presente estudio, se llevó a cabo a solicitud del Instituto de Economía y Derecho del Ambiente (IDEA)

Se buscó identificar las percepciones y actitudes de grupos relevantes de la población respecto a sus derechos de acceso a la información pública que generan y obtienen los organismos del Estado.

**METODOLOGÍA :** Cualitativa - Cuantitativa

**TÉCNICA:** Entrevistas personales

**UNIVERSO:** a) Ciudadanos mayores de 18 años

b) PERIODISTAS

c) Legisladores y Funcionarios  
de Instituciones del Estado

**MUESTRAS:** a) Público en general: 700 casos a  
nivel nacional

b) Periodistas : 50 casos válidos

c) Legisladores y funcionarios de  
instituciones del Estado: 100 casos  
válidos

## **CONCLUSIONES**

El derecho constitucional de los paraguayos de acceder libremente a la información que generan y obtienen los organismos estatales es percibido por la población como una forma de transparentar la función pública, una vía para empezar a limpiar la corrupción de las instituciones y acceder a los mecanismos de gestión e indirectamente, como un mecanismo de control.

En algunos sectores de la población se cree que los organismos del Estado tienen como una “costumbre” el ocultar la información, y que no están preparados para brindarla porque no están lo suficientemente informatizados, ni tienen personal capacitado a tal fin.

A través de este derecho los ciudadanos esperan poder conocer el destino que se le da al dinero recaudado por el fisco, en qué invierte el Estado y qué porcentaje de esa inversión se dispone para mitigar los problemas sociales de los más necesitados, tales como generación de fuentes de trabajo, salud pública y educación.

La sanción de una Ley de libre acceso a la información es en general bien recibida por la población, y se aspira a que la misma pueda regular lo que ya está previsto en la Constitución: poner límite de tiempo para satisfacer las solicitudes y sobre todo impulsar penas para quienes no cumplan con los pedidos, ya sea negándose a informar o informando en forma parcial o directamente falaz.

La sanción de la Ley tiene también detractores. Algunos periodistas y funcionarios públicos consideran que no es necesaria ya que debería ser suficiente con ser un mandato constitucional. Estos proponen que ante una negativa se apele a la inconstitucionalidad del hecho.

La población se manifiesta dispuesta a realizar acciones que permitan que este derecho sea respetado en su totalidad. Reclamar los derechos ante quienes corresponda es la principal vía que proponen, además de concientizar mediante publicidades, seminarios, charlas, etc. Exigir mandatarios más honestos y votar buscando la alternancia en el poder, son otras de las formas planteadas para lograr el objetivo

## GRÁFICOS

L A C O N Q U I S T A D E L O P Ú B L I C O

## ÁREA PÚBLICO EN GENERAL

## CONCEPTOS ASOCIADOS AL DERECHO A LA INFORMACIÓN

Tener derecho a toda la información  
(54,8%)

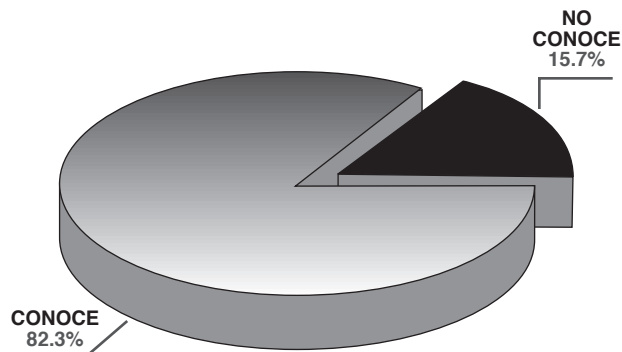
Información de Diarios, Tv, Radios  
(21,4%)

Que no se prohíba la información  
(17,1%)

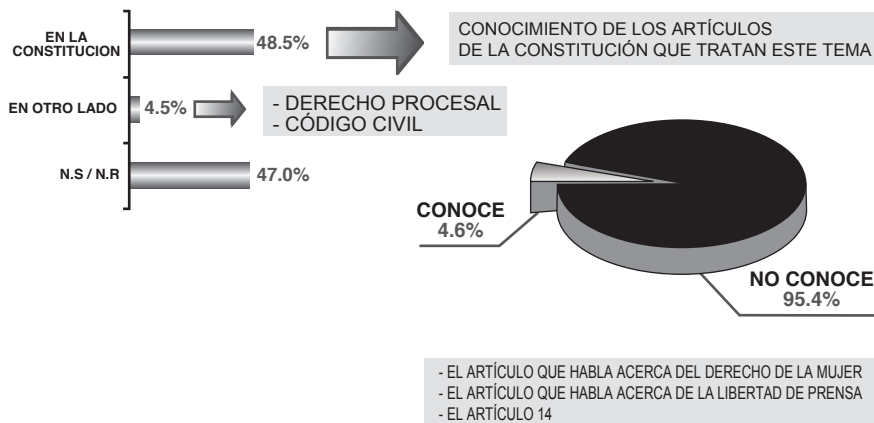
### Otros/ as

Información sobre las Instituciones Públicas	6.7%
Es un derecho establecido por Ley	5.7%
Derecho a recibir datos verdaderos	4.3%
Que no haya "secretos" . No se debe Ocultar la información	2.9%
Conocer el uso que se le da al dinero de los impuestos	2.9%
El uso correcto de los datos del estado	2.4%
Es una forma de saber todo lo que pasa en el planeta	2.4%
Libertad de información/ prensa	1.9%
Es el derecho de estar informados	1.9%
Derecho a saber	1%
Otros conceptos	7.3%

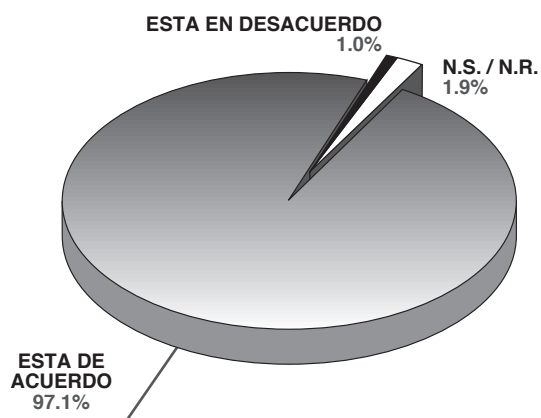
## CONOCIMIENTO DEL DERECHO DE LOS CIUDADANOS A ACCEDER A LA INFORMACIÓN QUE GENERAN U OBTIENEN LOS ORGANISMOS DEL ESTADO



## CONOCIMIENTO DE DÓNDE ESTÁ PREVISTO ESE DERECHO



## GRADO DE ACUERDO CON LA APLICACIÓN DE ESTE DERECHO CONSTITUCIONAL



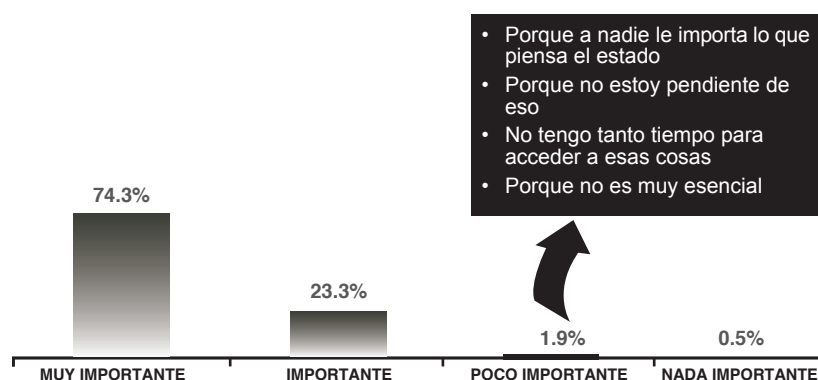
### MOTIVOS POR LOS QUE ESTÁ DE ACUERDO (97.1%)

• Para transparentar la administración en las entidades públicas	34.7%
• Es un derecho básico	23.8%
• Debemos conocer los servicios que brinda el Estado	17.8%
• Por el derecho a saber qué se hace con la recaudación	16.3%
• Para que el Estado rinda cuentas a la población	14.9%
• Porque merecemos transparencia por parte del Estado	9.4%
• Porque tenemos derecho a saber lo que pasa	5%

### OTROS MOTIVOS MENCIONADOS

- Derecho a conocer la realidad del país
- Para que no nos puedan engañar
- Porque debemos estar informados de todo
- Para saber nuestros derechos
- Para controlar al Estado (licitaciones)
- Para poder cuestionar lo que hace el Estado
- Porque tenemos derecho a saber lo que hacen los gobernantes

## IMPORTANCIA QUE SE ATRIBUYE AL DERECHO DE LOS CIUDADANOS A LA INFORMACIÓN



### MOTIVOS POR LOS QUE LO CONSIDERA IMPORTANTE (97,6%)

• Para pedir "Rendición de cuentas al Estado"	39.5%
• Para que haya más transparencia, menos corrupción	21.5%
• Para poder ejercer el derecho, reclamar si algo esta mal	16.6%
• Todos tenemos derecho a acceder a la información del Estado	14.6%
• Para exigirles a los gobernantes que cumplan con sus obligaciones	12.7%
• Para saber a donde van, como se invierten los fondos recaudados	12.7%
• Para saber como trabajan los entes públicos	12.7%
• Para controlar al Estado	11.7%
• Para estar informados a la hora de hacer negocios	5.4%

### OTROS MOTIVOS

- Para evitar las licitaciones corruptas
- Para que no nos oculten nada/ para saber la verdad
- Así sabermos lo que pasa en el país y en el mundo entero
- Para saber cómo se maneja el Estado
- Para enterarnos el porqué de la suba de precios

## **BENEFICIOS QUE LE OTORGA A LA CIUDADANIA EL DERECHO DE ACCEDER LIBREMENTE A LA INFORMACIÓN**

• Exigir nuestros derechos	<b>43.3%</b>
• Tener conocimiento de lo que pasa en el país	<b>29.5%</b>
• Ya no habrá negociados, corrupción	<b>13.8%</b>
• Se podrá conocer el trabajo de las empresas públicas	<b>11.9%</b>
• El acceso a servicios poco conocidos del Estado	<b>11.0%</b>
• Un mejor uso de los recursos del estado	<b>10.5%</b>
• Menor burocracia para acceder a la información	<b>3.8%</b>
• Habrá mayor organización en las empresas	<b>3.8%</b>
• Conocer los sueldos de los funcionarios	<b>2.9%</b>
• Vamos a poder controlar lo que hace el Estado	<b>2.9%</b>
• Conocer nuestros derechos	<b>1.9%</b>
• Tener derecho a opinar	<b>1.4%</b>
• Vamos a estar mas informados	<b>1.4%</b>
• Conocer la administración del Estado	<b>1.0%</b>
• Acceder a los beneficios gratuitos del Estado	<b>1.0%</b>
• Se necesitará más personal y habrá más trabajo	<b>1.0%</b>
• Que no nos engañen más los gobernantes	<b>1.0%</b>
• Entre otros	<b>7.1%</b>

El 2,9% de los entrevistados manifesto que no tiene beneficios y el 4,3% no sabe o no responde

## TIPO DE INFORMACIÓN QUE LE APORTARÍA ALGÚN BENEFICIO A SU VIDA DIARIA

**Acceso a determinados servicios de salud**

(26.2%)

**Información sobre becas de estudio**

(21.9%)

**sistemas de seguridad ciudadana**

(18.1%)

### OTRAS INFORMACIONES

• El uso de lo recaudado por impuestos	<b>15.7%</b>
• Donde quejarse por servicios mal recibidos	<b>9.5%</b>
• Subsidios para microemprendimientos	<b>8.6%</b>
• Ayuda a madres solteras	<b>8.6%</b>
• Habilitación de lugares públicos	<b>8.1%</b>
• Poder acceder a puestos de trabajo	<b>7.1%</b>
• Violencia familiar	<b>3.8%</b>

- Conocer el manejo administrativo del estado
- Tener información sobre el presupuesto del estado
- Todo lo relacionado a educación
- Información sobre avances tecnológicos y científicos en el país

El **2.4%** de los entrevistados manifestó “ninguno en especial”  
y el **5.2%** no sabe o no responde

## SOLICITUD DE INFORMACIÓN A ALGÚN ORGANISMO DEL ESTADO EN ALGUNA OPORTUNIDAD



### ORGANISMO DEL ESTADO AL QUE SOLICITÓ INFORMACIÓN



## TIPO DE INFORMACIÓN A CADA ORGANISMO EN PARTICULAR

### ANDE (38.5%)

- Reclamos por la luz: Mal funcionamiento, facturas	90.0%
- Vencimientos	15.0%
- Facilidades de pago	.0%
- Otros	5.0

### COPACO (19.2%)

- Facturación	40.0%
- Vencimientos	90.0%
- Facilidades de pago	30.0%
- Otros	10.0%

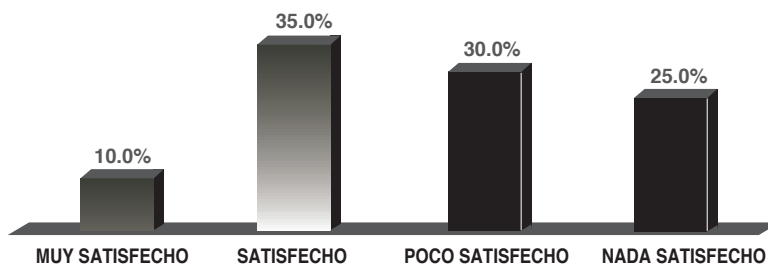
### ESSAP (17.3%)

- Facilidades de pago	33.3%
- Facturación	33.3%
- Vencimientos	22.2%
- Otros	22.2

### HACIENDA (15.4%)

- Información tributaria	87.5%
- Otros	12.5%

## GRADO DE SATISFACCIÓN CON LA RESPUESTA OBTENIDA EN LA ANDE (38.5%) AL REALIZAR LA SOLICITUD DE INFORMACIÓN



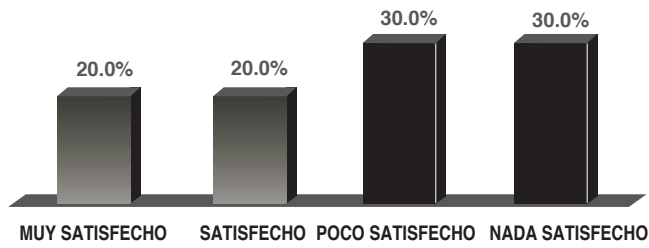
### MOTIVOS POR LOS QUE ESTA MUY SATISFECHO / SATISFECHO

- TUVE UNA RESPUESTA RAPIDA (88.9%)
- OBTUVE LA INFORMACION QUE SOLICITE (11.1%)
- RESPONDIERON EN EL TIEMPO ESTABLECIDO (11.1%)
- NO TUVE INCONVENIENTES (11.1%)
- ME TRATARON BIEN (11.1%)
- LA INFORMACION ESTA INFORMATIZADA (11.1%)

### MOTIVOS POR LOS QUE ESTA POCO SATISFECHO / NADA SATISFECHO

- LOS QUE ATIENDEN NO ESTAN INFORMADOS (88.9%)
- LA ATENCION ES MALA (11.1%)
- NO HAY ORGANIZACION (45.5%)
- NO CONSEGUI LA INFORMACION QUE NECESITABA (45.5%)
- FUE LENTA A PESAR DE PAGAR PARA AGILIZAR EL TRAMITE (27.3%)
- HAY MUCHA BUROCRACIA PARA DAR INFORMACIONES (18.2%)
- NO SOLUCIONARON EL PROBLEMA (9.1%)

## GRADO DE SATISFACCIÓN CON LA RESPUESTA OBTENIDA EN COPACO (19.2%)



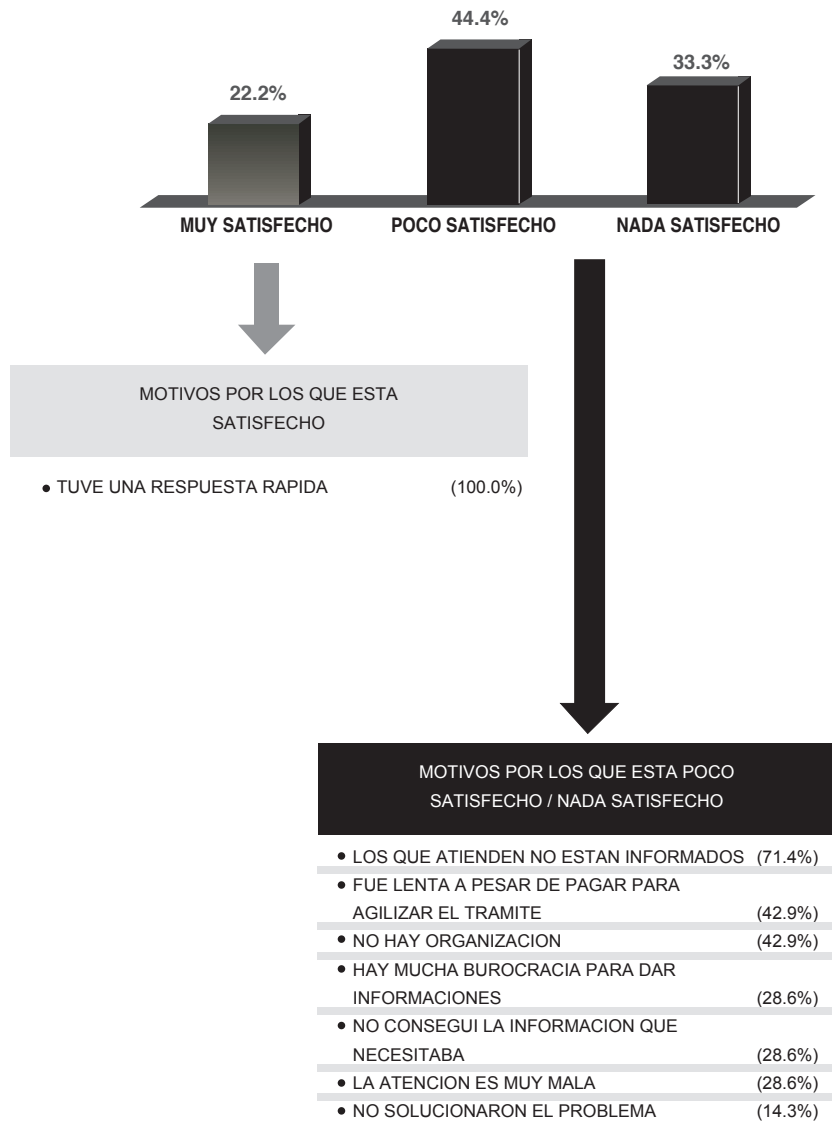
MOTIVOS POR LOS QUE ESTA MUY SATISFECHO / SATISFECHO

- TUVE UNA RESPUESTA RAPIDA (100%)

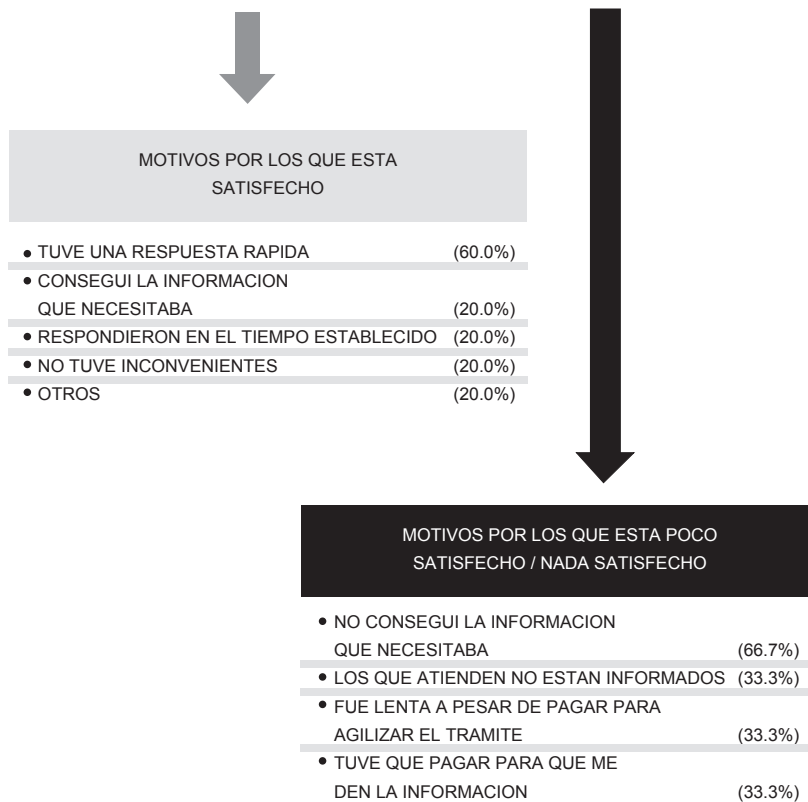
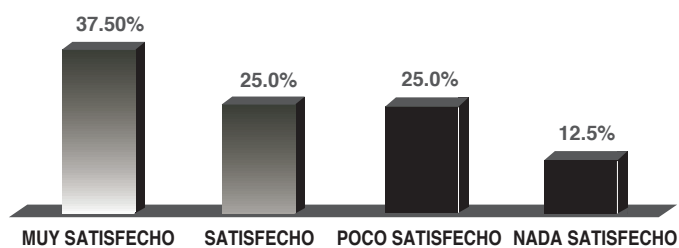
MOTIVOS POR LOS QUE ESTA POCO SATISFECHO / NADA SATISFECHO

- LOS QUE ATIENDEN NO ESTAN INFORMADOS (66.7%)
- NO HAY ORGANIZACION (50.0%)
- FUE LENTA A PESAR DE PAGAR PARA AGILIZAR EL TRAMITE (33.3%)
- LA ATENCION ES MUY MALA (33.3%)
- HAY MUCHA BUROCRACIA PARA DAR INFORMACIONES (16.7%)
- NO CONSEGUI LA INFORMACION QUE NECESITABA (16.7%)

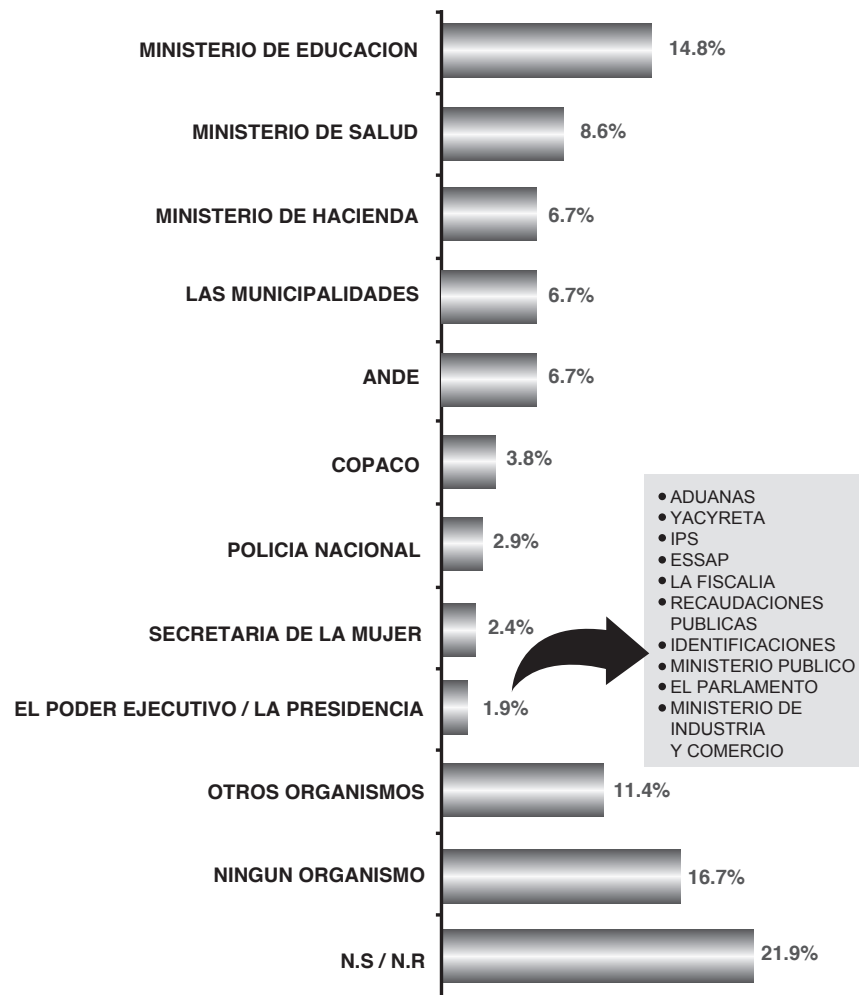
## GRADO DE SATISFACCIÓN CON LA RESPUESTA OBTENIDA EN ESSAP (17.3%)



## GRADO DE SATISFACCIÓN CON LA RESPUESTA OBTENIDA EN EL MINISTERIO DE HACIENDA (15.4%)



## ORGANISMOS DEL ESTADO PERCIBIDOS COMO MEJOR PREDISPUESTOS A FACILITAR INFORMACIÓN



**MOTIVOS POR LOS QUE CREE  
QUE ALGUNOS ORGANISMOS DEL ESTADO  
ESTÁN MÁS PREDISPUESTOS A FACILITAR  
EL ACCESO A LA INFORMACIÓN.**

**MINISTERIO DE EDUCACIÓN (14.8%)**

• No tienen problemas en dar información	(41.9%)
• Dan información siempre que se les pide	(25.8%)
• Están informatizados	(12.9%)
• Están bien organizados	(9.7%)
• Porque no hay nada que ocultar	(6.5%)
• Los empleados están capacitados	(6.5%)
• Porque es transparente/ no es corrupto	(3.2%)
• Por comentarios de personas que pidieron	(3.2%)
• Son ágiles	(3.2%)
• Otros motivos	(16.1%)
• N.S./N.R.	(3.2%)

**MINISTERIO DE SALUD (8.6%)**

• No tienen problemas en dar información	(50.0%)
• Dan información siempre que se les pide	(16.7%)
• Porque no hay nada que ocultar	(11.1%)
• Por comentarios de personas que pidieron	(11.1%)
• Porque es transparente / No es corrupto	(5.6%)
• Están informatizados	(5.6%)
• Otros motivos	(11.1%)
• N.S./N.R.	(11.1%)

**MINISTERIO DE HACIENDA (14.8%)**

• No tienen problemas en dar información	(42.9%)
• Son los que manejan dinero, tiene obligación de informar	(35.7%)
• Están informatizados	(14.3%)
• Porque es transparente/ no es corrupto	(7.1%)
• Dan información siempre que se les pide	(7.1%)
• Por comentarios de personas que pidieron	(7.1%)

## MOTIVOS POR LOS QUE CREE QUE ALGUNOS ORGANISMOS DEL ESTADO ESTÁN MÁS PREDISPUESTOS A FACILITAR EL ACCESO A LA INFORMACIÓN

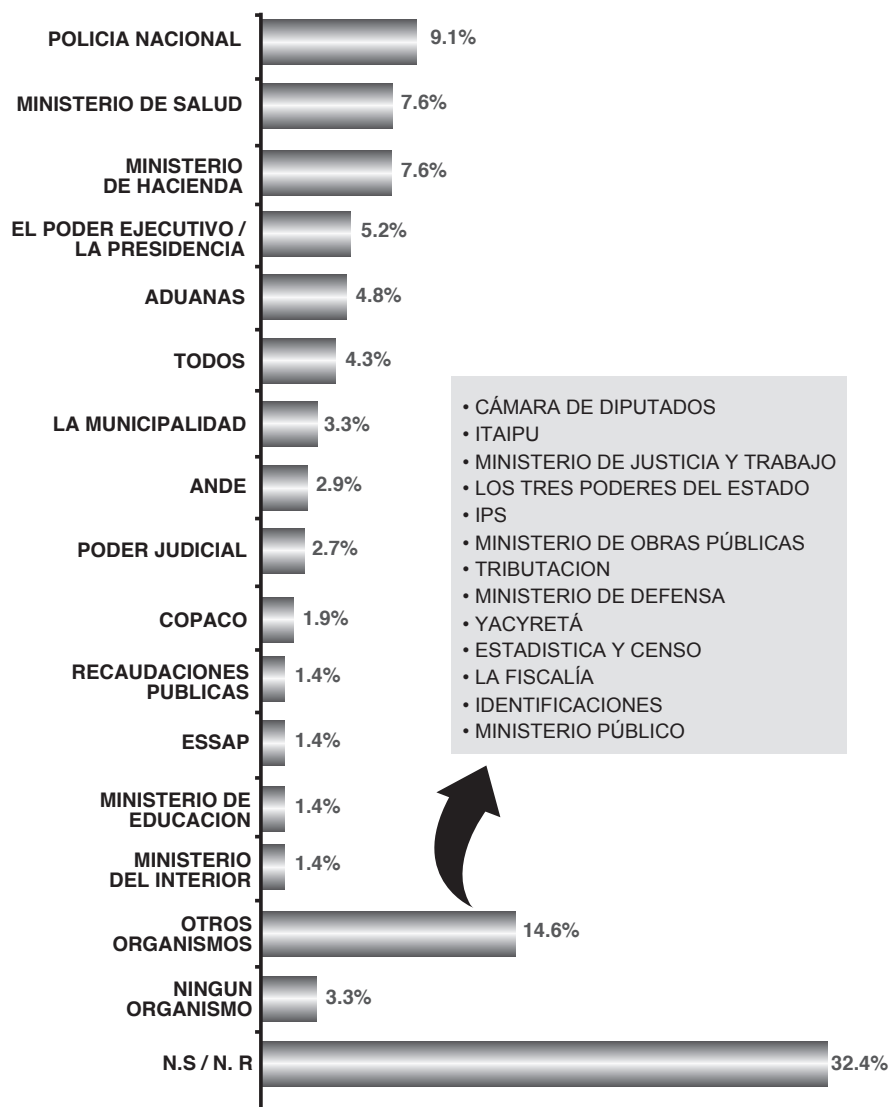
### LAS MUNICIPALIDADES (6.7%)

• Dan información siempre que se les pide	(35.7%)
• No tienen problemas en dar información	(28.6%)
• Por comentarios de personas que pidieron	(21.4%)
• Porque es transparente/ no es corrupta	(14.3%)
• Están informatizados	(14.3%)
• Están bien organizados	(14.3%)
• Porque no hay nada que ocultar	(7.1%)
• Manejan mucho dinero y tienen la obligación de informar	(7.1%)
• Los empleados están capacitados	(7.1%)
• Son ágiles	(7.1%)
• Otros motivos	(7.1%)

### ANDE (6.7%)

• Dan información siempre que se les pide	(35.7%)
• No tienen problemas en dar información	(28.6%)
• Por comentarios de personas que pidieron	(21.4%)
• Porque es transparente/ no es corrupta	(14.3%)
• Están informatizados	(14.3%)
• Están bien organizados	(14.3%)
• Porque no hay nada que ocultar	(7.1%)
• Manejan mucho dinero y tienen la obligación de informar	(7.1%)
• Los empleados están capacitados	(7.1%)
• Son ágiles	(7.1%)
• Otros motivos	(7.1%)

## ORGANISMOS DEL ESTADO MENOS PREDISPUESTOS A FACILITAR EL ACCESO A LA INFORMACIÓN



## MOTIVOS POR LOS QUE CREE QUE ALGUNOS ORGANISMOS DEL ESTADO ESTAN MENOS PREDISPUESTOS A FACILITAR EL ACCESO A LA INFORMACIÓN

### MINISTERIO DE HACIENDA (13.3%)

Siempre tienen algo que ocultar	(42.9%)
Son todos corruptos	(35.7%)
No quieren dar información real	(25%)
Son muy burocráticos	(25%)
No informan satisfactoriamente	(7.1%)
No te ayudan a solucionar los problemas	(7.1%)
Están mal organizados	(3.6%)
No les conviene dar información	(3.6%)
Hay temas que dicen que son "secretos"	(3.6%)
Otros	(28.6%)

### POLICÍA NACIONAL (9.1%)

Son todos corruptos	(57.9%)
Siempre tienen algo que ocultar	(36.8%)
Están mal organizados	(21.1%)
No quieren dar información real	(15.8%)
No tienen gente para ese trabajo	(10.5%)
No les conviene dar información	(5.3%)
No te ayudan a solucionar los problemas	(5.3%)
Otros	(21.1%)

### MINISTERIO DE SALUD (7.6%)

Siempre tienen algo que ocultar	(43.8%)
Son todos corruptos	(31.3%)
No quieren dar información real	(25%)
No les conviene dar información	(18.8%)
Están mal organizados	(18.8%)
Son muy burocráticos	(12.5%)
No te ayudan a solucionar los problemas	(12.5%)
No informan satisfactoriamente	(6.3%)
Hay temas que dicen que son "secretos"	(6.3%)
Otros	(12.5%)

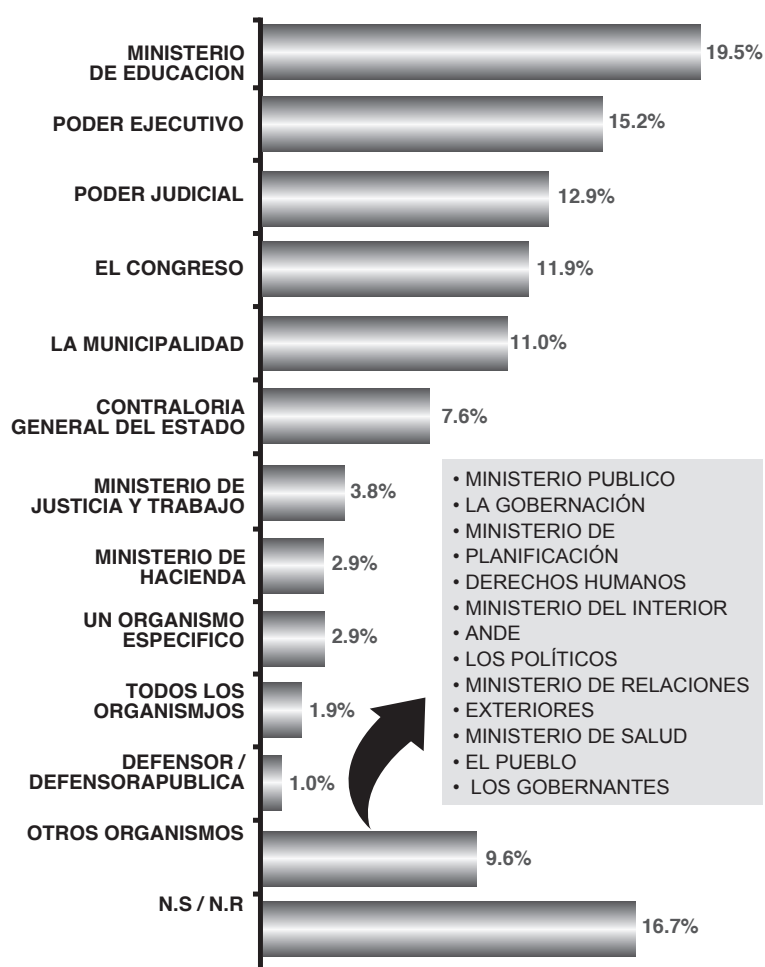
## PRINCIPALES TRABAS O IMPEDIMENTOS QUE SE LES ATRIBUYEN A LOS ORGANISMOS DEL ESTADO QUE IMPIDEN EL LIBRE ACCESO A LA INFORMACIÓN

QUIEREN OCULTAR LA CORRUPCIÓN	(52.4%)
ESTAN MUY DESORGANIZADOS	(22.9%)
FALTA DE VOLUNTAD	(18.1%)

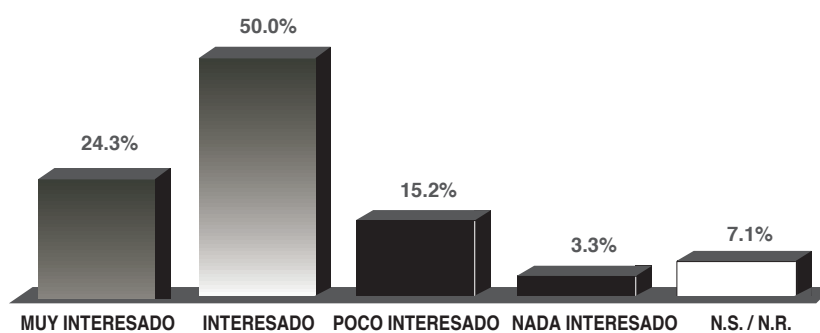
• Por falta de recursos	9.1%
• Falta personal para estos trabajos	6.2%
• No cuentan con archivos actualizados	5.2%
• No hay gente capacitada en los ministerios, son ineptos	4.8%
• La burocracia	3.8%
• La falta de tiempo	2.9%
• El desconocimiento de este Derecho Constitucional	1.9%
• La falta de transparencia en los organismos entre otros	

Obs: El 7.1% de los entrevistados no sabe o no responde acerca de las principales trabas o impedimentos

## ORGANISMO DEL ESTADO QUE DEBERÍA ENCARGARSE DE HACER CUMPLIR ESTE DERECHO CONSTITUCIONAL



## GRADO DE INTERÉS DE PARTICIPAR EN ACCIONES QUE FACILITEN EL ACCESO DE LA POBLACIÓN A LA INFORMACIÓN



## POSIBLES FORMAS DE PARTICIPACION DE LA POBLACIÓN PARA LOGRAR EL OBJETIVO

Reclamando que se cumplan los derechos	(39.1%)
Concientizando	(20%)
Haciendo publicidad	(13.8%)
Exigiendo mandatarios mas honestos	(11.9%)
<b>Otras:</b>	
• Conociendo más sobre derechos y obligaciones	(11.9%)
• Demandando si no se cumplen los derechos	(8.1%)
• Haciendo manifestaciones	(4.3%)
• Haciendo encuestas	(2.4%)
• Trabajando en el barrio / Comisión Barrial	(2.4%)
• Haciendo charlas / seminarios	(2.4%)
• Que la prensa "eduque"	(1.0%)

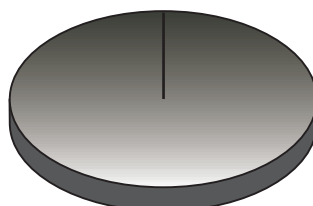
Obs: el 11.9% De los entrevistados no sabe o no responde en que formas podría participar la población

**Estado del Derecho a la Información Pública en el Paraguay**

L A C O N Q U I S T A D E L O P Ú B L I C O

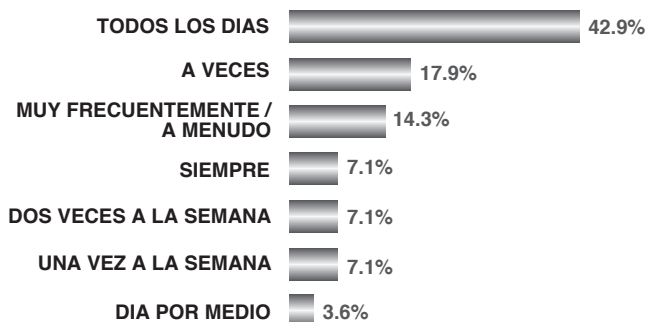
AREA  
“PERIODISTAS”

## NECESIDAD DE ACCEDER A LA INFORMACIÓN QUE OBTIENEN O GENERAN LOS ORGANISMOS DEL ESTADO



NECESARIO 100.0 %

### FRECUENCIA CON LA QUE ACOSTUMBRA A SOLICITAR INFORMACIÓN



### MECANISMOS A TRAVÉS DE LOS CUALES ACOSTUMBRA A SOLICITAR INFORMACIÓN

Entrevistas formales con autoridades responsables	64.3%
Por teléfono	53.6%
Contactos personales informales	53.6%
Sitio web de la institución	39.3%
Conferencias de prensa	35.7%
Comunicados de la institución	25%
Mediante la oficina de prensa	25%
Acceso al archivo público de la institución	17.9%
Directo a las fuentes	7.1%
Por correo electrónico	7.1%
Otros periodistas	3.6%
Reunión de gabinete	3.6%
Filtración de información	3.6%

## PERCEPCIÓN SOBRE EL MECANISMO MÁS EFECTIVO PARA SOLICITAR INFORMACIÓN

CONTACTOS PERSONALES INFORMALES	(39.3%)
ENTREVISTAS FORMALES CON AUTORIDADES RESPONSABLES	(25%)
POR TELEFONO	(10.3%)
<b>OTROS MECANISMOS</b>	
• Mediante la oficina de prensa	10.7%
• Sitio web de la institución	7.1%
• Conferencias de prensa	3.6%
• Directo a las fuentes	3.6%

## FRECUENCIA CON QUE UTILIZA CADA UNO DE LOS MECANISMOS DE ACCESO A LA INFORMACIÓN

	Siempre	algunas Veces	pocas veces	nunca	no responde
Conferencias de prensa	28.6%	46.4%	17.9%	7.1%	***
Sitio web de la institución	25%	35.7%	21.4%	10.7%	7.1%
Contactos personales informales	60.7%	28.6%	10.7%	***	***
Comunicados de la institución	10.7%	46.4%	35.7%	***	7.1%
Entrevistas formales con autoridades responsables	57.1%	32.1%	10.7%	***	**
Acceso al archivo publico de la institución	3.6%	21.4%	39.3%	25%	10.7%
Por teléfono	39.3%	25%	21.4%	***	14.3%
Mediante la oficina de prensa	21.4%	35.7%	25%	***	17.9%
Directo a las fuentes	50%	50%	***	***	***
Por correo electrónico	50%	50%	***	***	***
Otros periodistas	100%	***	***	***	***
Reunión de gabinete	100%	***	***	***	***
Filtración de información	100%	***	***	***	***

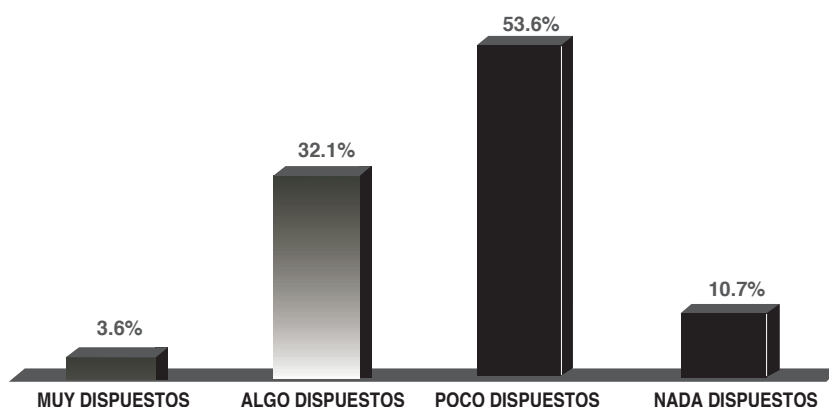
## PRINCIPALES DIFICULTADES CON LAS QUE SE ENFRENTA CUANDO BUSCA O SOLICITA INFORMACION DE LOS ORGANISMOS DEL ESTADO

LA BUROCRACIA	(53.3%)
ENTREGAN INFORMACIÓN PARCIAL	(39.3%)
NO RESPONDEN A LOS LLAMADOS TELEFÓNICOS	(25%)

### OTRAS DIFICULTADES

• Se niegan a dar información	(25%)
• Prohiben a los subalternos que hablen con la prensa	(25%)
• Entregan información inexacta	(21.4%)
• Entregan información solo off de record	(17.9%)
• Mienten mucho, esconden la verdad	(17.9%)
• Veto a mi medio de comunicación	(14.3%)
• Nos niegan la publicidad oficial	(14.3%)
• No están interesados en dar información	(14.3%)
• Intervienen ante los superiores para no publicar	(7.1%)

## PERCEPCION SOBRE LA PREDISPOSICION DE LOS ORGANISMOS DEL ESTADO A BRINDAR INFORMACIÓN



## ORGANISMO DE ESTADO QUE TIENE MEJOR DISPOSICIÓN A BRINDAR INFORMACIÓN

	1ro. En orden de importancia	2do. En orden de importancia	3ro. En orden de importancia
Ministerio de Salud	14.3%	7.1%	3.6%
Policía Nacional	10.7%	7.1%	7.1%
Ministerio de Educación	7.1%	3.6%	7.1%
Ministerio de Hacienda	7.1%	17.9%	
Secretaría de la Mujer	7.1%		3.6%
El Congreso	7.1%	7.1%	7.1%
La Municipalidad	3.6%	7.1%	3.6%
Recaudaciones Públicas	3.6%	7.1%	3.6%
Diputados	3.6%		
Contrataciones Públicas	3.6%		3.6%
ANDE	3.6%		
Ministerio de Relaciones Exteriores	3.6%	3.6%	
Secretaría del Ambiente	3.6%		
Ministerio de Agricultura	3.6%		
Ningún Organismo	3.6%		
Otros		14.3%	10.8%
N.S. / N.R.	14.3%	25.0%	46.4%

## ORGANISMO DEL ESTADO QUE TIENE PEOR DISPOSICIÓN A BRINDAR INFORMACIÓN

	1ro. En orden de importancia	2do. En orden de importancia	3ro. En orden de importancia
Itaipu	21.4%	3.6%	3.6%
COPACO	14.3%	14.3%	10.7%
Ministerio de Educación	10.7%		
ANDE	7.1%		
Aduanas	3.6%	10.7%	7.1%
ESSAP	3.6%	3.6%	7.1%
Policía Nacional	3.6%	7.1%	
Senado	3.6%		
Ministerio de Defensa	3.6%		
Todos	3.6%		
Ningún Organismo	3.6%		
Yacyretá		7.1%	
Ministerio de Salud		3.6%	
Recaudaciones Públicas			3.6%
Otros			
N.S. / N.R.	21.4%	50.0%	67.9%

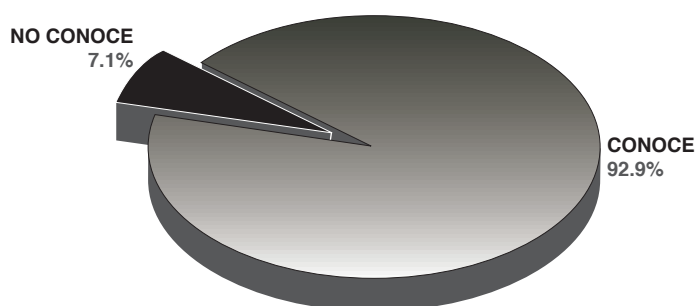
## ORGANISMO DE ESTADO QUE BRINDA INFORMACIÓN MÁS CONFIABLE

	1ro. En orden de importancia	2do. En orden de importancia	3ro. En orden de importancia
Ministerio de Hacienda	14.3%	7.1%	
Ministerio de Educación	3.6%		
Recaudaciones Publicas	3.6%	7.1%	
Policía Nacional	3.6%		
La Municipalidad	3.6%		
ANDE	3.6%		7.1%
Secretaria de la Mujer	3.6%		
Ministerio de Industria y Comercio	3.6%		
Banco Central	3.6%		
Secretaria del Ambiente	3.6%		
Itaipu		3.6%	
Ministerio de Relaciones Exteriores		3.6%	
El Congreso			3.6%
Todos	3.6%		
Ningún Organismo	28.6%		
N.S. / N.R.	21.4%	78.6%	89.3%

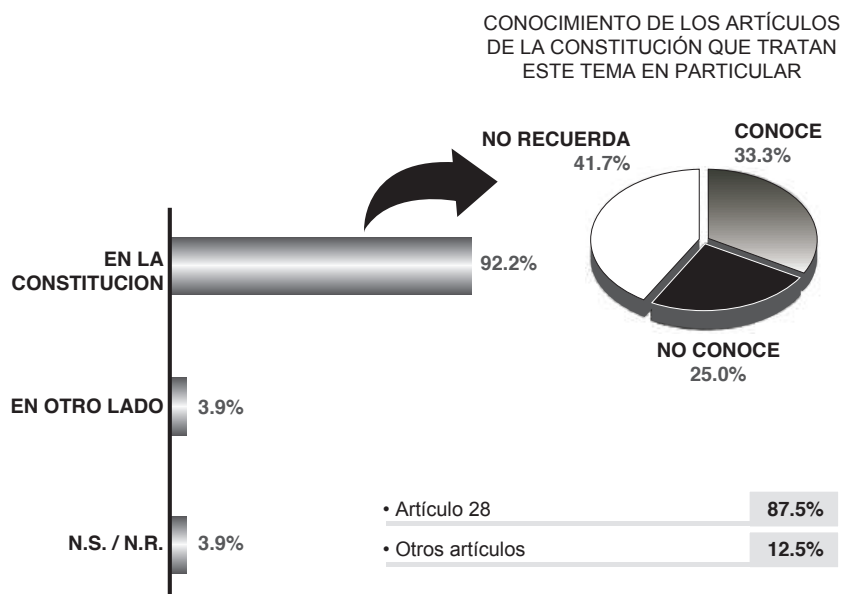
## ORGANISMO DE ESTADO QUE BRINDA INFORMACIÓN MENOS CONFIABLE

	1ro. En orden de importancia	2do. En orden de importancia	3ro. En orden de importancia
ESSAP	10.7%		7.1%
Ministerio de Educacion	10.7%	3.6%	
Aduanas	7.1%	3.6%	3.6%
Policia Nacional	7.1%	3.6%	3.6%
Ministerio de Salud	3.6%	10.7%	
ANDE	7.1%		
Ministerio del Interior	3.6%		
Itaipu	10.7%		
Todos	3.6%		
Ministerio de Hacienda			3.6%
Recaudaciones Públicas			3.6%
Policia Nacional			
Yacyretá		10.7%	
COPACO		10.7%	
Ministerio Público			
Ministerio de Defensa			
Otros			3.6%
Ningun Organismo	7.1%		
N.S. / N.R.	28.6%	50.0%	75.0%

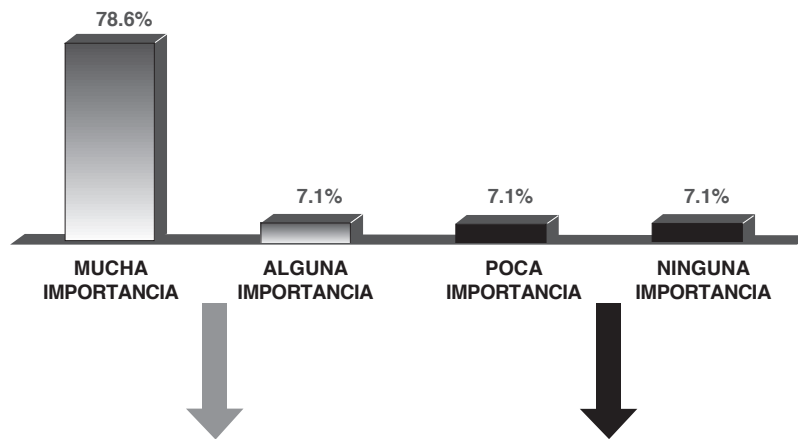
## CONOCIMIENTO DEL DERECHO DE LOS CIUDADANOS A ACCEDER A LA INFORMACIÓN QUE GENERAN U OBTIENEN LOS ORGANISMOS DEL ESTADO



## CONOCIMIENTO DEL LUGAR EN EL QUE ESTÁ PREVISTO ESE DERECHO



## GRADO DE IMPORTANCIA QUE LE OTORGAN LOS PERIODISTAS A LA SANCIÓN DE UNA LEY DE LIBRE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

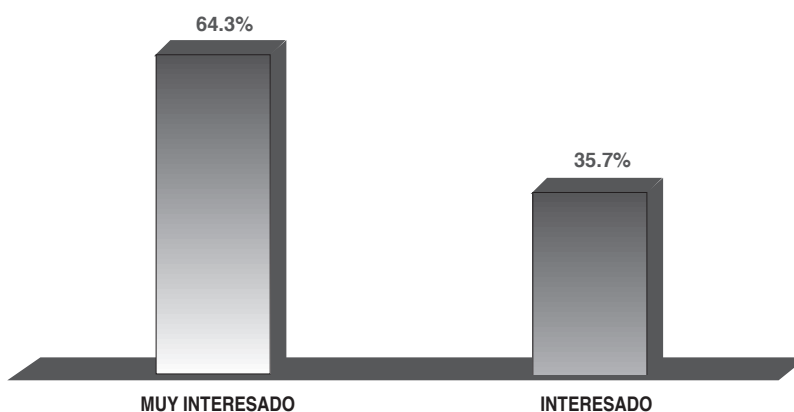


### MOTIVOS POR LOS QUE TIENE MUCHA/ ALGUNA IMPORTANCIA (85.7%)

- La ciudadanía tiene derecho a saber lo que hacen los organismos y sus autoridades (50%)
- Las autoridades deben rendir cuentas de lo que hacen (45.8%)
- Permite el control de los ciudadanos sobre la gestión del Gobierno (41.7%)
- Para hacer cumplir el mandato constitucional (12.5%)
- A los políticos no les conviene que les pregunten (4.2%)
- Nadie conoce la versión completa de la ley (4.2%)
- Es la ley Filizzola pero está modificada (4.2%)
- Por el derecho a saber (4.2%)
- N.S. / N.R. (4.2%)

### MOTIVOS POR LOS QUE TIENE POCA/ NINGUNA IMPORTANCIA (14.2%)

## GRADO DE INTERÉS DE PARTICIPAR EN ACCIONES QUE FACILITEN EL ACCESO DE LA POBLACIÓN A LA INFORMACIÓN



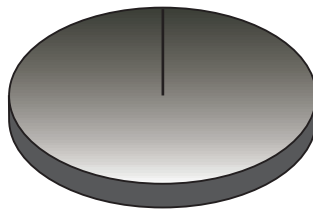
### FORMAS EN LAS QUE CREE QUE LA POBLACIÓN PUEDE PARTICIPAR PARA LOGRAR EL OBJETIVO

• Exigiendo la sanción de la ley	(46.4%)
• Exigiendo a través de manifestaciones	(25%)
• Exigiendo la información a los organismos	(21.4%)
• Mostrando interés	(21.4%)
• Manifestando su derecho a la información	(17.9%)
• Opinando, debatiendo	(17.9%)
• Reclamando	(10.7%)
• Recurriendo a la acción de la inconstitucionalidad	(7.1%)
• Presionando al poder legislativo	(7.1%)
• Votando contra los colorados	(3.6%)
• Informándose acerca de este derecho	(3.6%)
• Recurriendo a la justicia	(3.6%)
• Ninguna, no tiene forma	(3.6%)

L A C O N Q U I S T A D E L O P Ú B L I C O

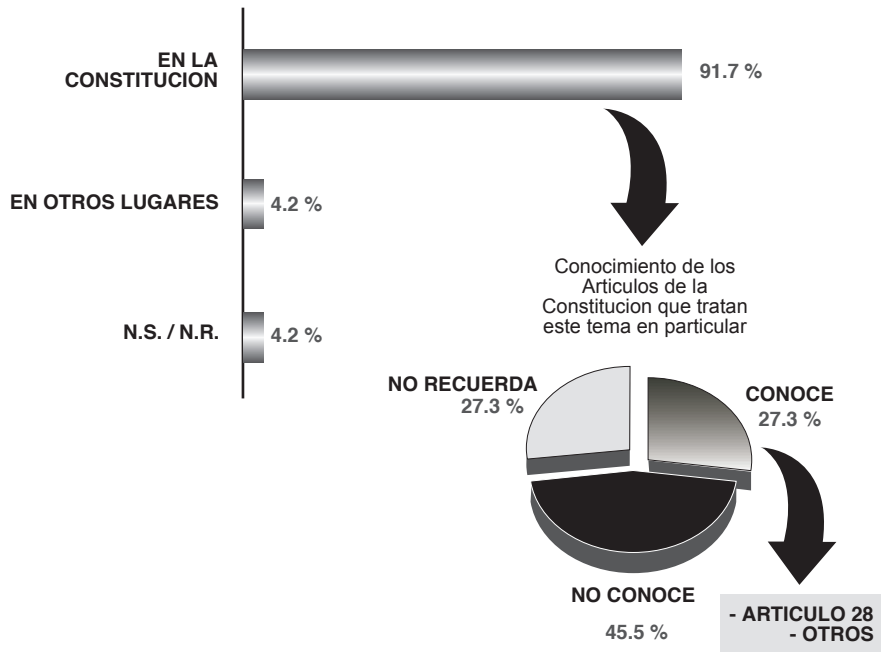
ÁREA  
“FUNCIONARIOS  
PÚBLICOS Y  
LEGISLADORES”

### CONOCIMIENTO DEL DERECHO DE LOS CIUDADANOS A ACCEDER A LA INFORMACIÓN QUE GENERAN U OBTIENEN LOS ORGANISMOS DEL ESTADO

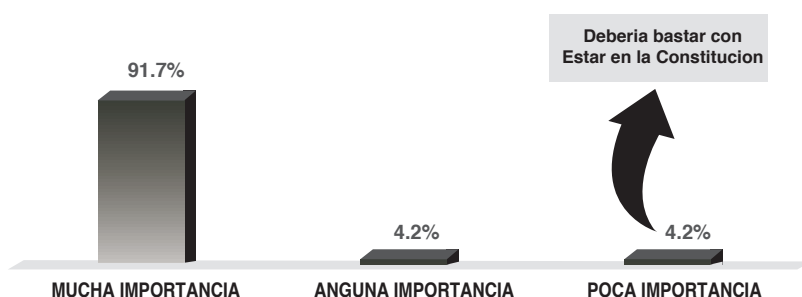


CONOCEN 100.0 %

### CONOCIMIENTO DE DONDE ESTÁ PREVISTO ESE DERECHO



## GRADO DE IMPORTANCIA OTORGADO A LA SANCIÓN DE UNA LEY DE LIBRE ACCESO A LA INFORMACION PÚBLICA



### MOTIVOS POR LOS QUE TIENE MUCHA / ALGUNA IMPORTANCIA (95.9%)

- Es una forma de transparentar al estado o la función publica (46.4%)
- Porque informa acerca de como se utilizan los recursos del estado (25%)
- Es un mecanismo de control de las autoridades (21.4%)
- Sera una forma de frenar la corrupción (21.4%)
- Es importante que los ciudadanos tengan derecho de conocer las funciones (17.9%)

#### OTROS MOTIVOS

- Permite acceder a temas personales de los funcionarios
- No van a poder ocultar información
- Es el derecho de la gente a conocer todo lo que sucede en el estado
- El ciudadano hoy, debe tener un amparo para obtener información porque es un derecho constitucional y no esta reglamentado

## PERCEPCIÓN DE LOS BENEFICIOS QUE OTORGARÍA A LA CIUDADANÍA EL DERECHO DE ACCEDER LIBREMENTE A LA INFORMACIÓN

• TRANSPARENTAR LAS ACTIVIDADES DE LOS ORGANISMOS DEL ESTADO	(58.3%)
• SABER EN QUE FORMA SE UTILIZAN LOS FONDOS PUBLICOS	(33.3%)
• CONTROL SOBRE EL TRABAJO DE LOS GOBERNANTES	(29.2%)
• TENER CONOCIMIENTO DE LOS DERECHOS Y LAS OBLIGACIONES DEL CIUDADANO	(29.2%)
• PERMITIR LA PARTICIPACION DE LA CIUDADANIA	(20.8%)
• TENER INFORMACION SOBRE EL TRABAJO DE LOS GOBERNANTES	(16.7%)
• PODER RECLAMAR, ES SU DERECHO	(4.2%)
• LOS FUNCIONARIOS DEBERAN PRESENTAR SUS DECLARACIONES JURADAS DE BIENES	(4.2%)
• TENER LA POSIBILIDAD DEL MANEJO DE LA COSA PUBLICA	(4.2%)
• EL SER CONTRALOR DE LOS ENTES PUBLICOS	(4.2%)
• SE TERMINARAN LAS SOBREFACTURACIONES DE LAS LICITACIONES	(4.2%)
• LA CIUDADANIA PODRA PARTICIPAR DE LAS LICITACIONES	(4.2%)
• DETERMINAR LEGISLATIVAMENTE LOS ALCANCES DE LA LEY	(4.2%)
• NINGUN BENEFICIO	(4.2%)

## PROBABLES PROBLEMAS O PERJUICIOS QUE ACARREARIA LA SANCION DE LA LEY

• A ALGUNAS INSTITUCIONES LES VA A COSTAR, NO ESTAN PREPARADAS	(37.5%)
• FALTAN RECURSOS PARA PODER IMPLEMENTARLA	(16.7%)
• ATENTARIA CONTRA LA VIDA PRIVADA DEL FUNCIONARIO PUBLICO	(12.5%)
• ATENTARIA CONTRA LA PRIVACIDAD EN TEMAS ECONOMICOS	(8.3%)
• LA CONSTITUCION GARANTIZA QUE NO SE VIOLE LA PRIVACIDAD DE LAS PERSONAS	(8.3%)
• ATENTARIA CONTRA LA LIBERTAD DE EXPRESION	(8.3%)
• MANIPULACION DE LA INFORMACION / MAL USO DE LA INFORMACION	(4.2%)
• NINGUN PROBLEMA, NI PERJUICIO	(20.8%)

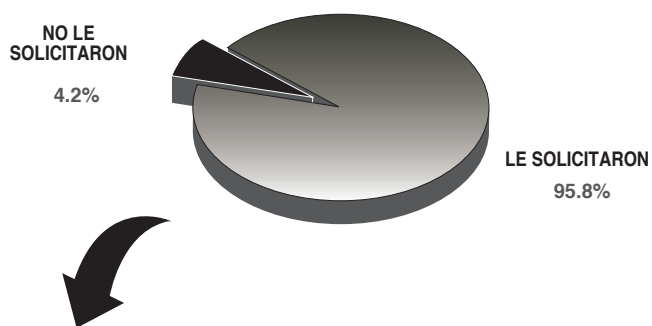
## LOS PRINCIPALES PERJUDICADOS SI SE SANCIONA LA LEY

• LOS FUNCIONARIOS PUBLICOS	(45.8%)
• AUTORIDADES QUE DEBEN OCULTAR SUS ACCIONES	(25%)
• LOS CIUDADANOS SI NO SE PROMULGA	(20.8%)
• NADIE	(16.7%)

### OTROS

- EL ESTADO
- LAS EMPRESAS COMO TELECEL, QUE BRINDAN UN SERVICIO PUBLICO
- LOS MEDIOS DE PRENSA

## RECEPCION DE SOLICITUDES DE INFORMACIÓN AL ORGANISMO DEL ESTADO EN EL QUE SE DESEMPEÑA

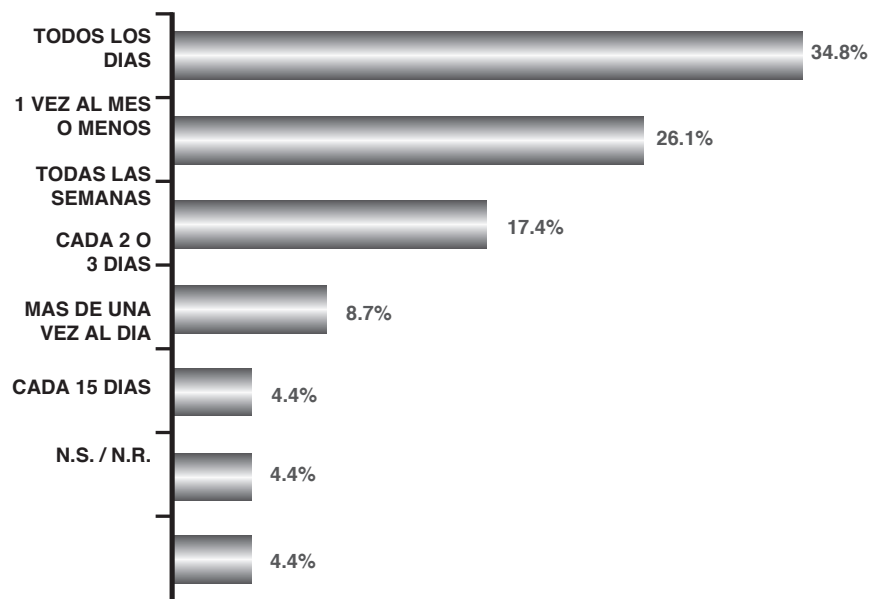


• Proyectos y actividades	(43.5%)
• Resoluciones de la institución	(34.8%)
• La situación financiera / económica de la Institución	(26.1%)
• Utilización de los recursos	(21.7%)
• Información sobre licitaciones	(8.7%)
• Atentaría contra la libertad de expresión	(8.3%)
• Expedientes	(8.7%)

### ALGUNAS ENTRE OTRAS SOLICITUDES

- Pliegos y condiciones
- Decretos
- Pronunciamiento de la Cámara
- Procesos de control
- Listado de jueces electos
- Estructura organizacional
- Manejo de las binacionales
- Leyes
- Posturas de los Senadores en determinados temas puntuales
- Grado de corrupción de la institución
- Ordenanzas

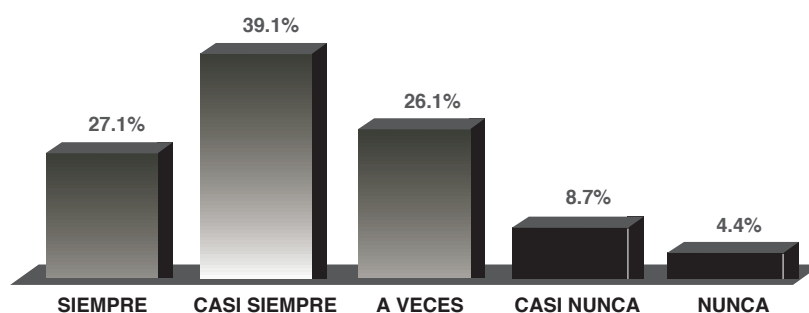
## FRECUENCIA DE SOLICITUDES DE INFORMACIÓN



### MECANISMOS A TRAVÉS DE LOS CUALES LOS CIUDADANOS PUEDEN SOLICITAR INFORMACIÓN

• Solicitud vía nota por mesa de entrada	(47.8%)
• En forma verbal en el área de interés	(43.5%)
• Por correo electrónico	(43.5%)
• Presentar una nota en secretaria general	(39.1%)
• Por teléfono	(8.7%)
• Personalmente	(8.7%)
• Secretaria de comisión	(4.4%)
• A través de la pagina web	(4.4%)
• Por la ordenanza "a la luz del sol"	(4.4%)

## PERCEPCIÓN DE LA FRECUENCIA CON LA QUE QUEDAN SATISFECHOS LOS SOLICITANTES CON LA INFORMACIÓN QUE SE LES BRINDA



### MOTIVOS POR LOS QUE SIEMPRE / CASI SIEMPRE QUEDAN SATISFECHOS (60.8%)

- No ponemos obstáculos para informar (64.3%)
- Nos agradecen (14.3%)
- No siempre damos toda la información (7.1%)
- Se sorprenden por la rápida respuesta (7.1%)
- La entregamos porque es de carácter legal (7.1%)
- Otros (7.1%)

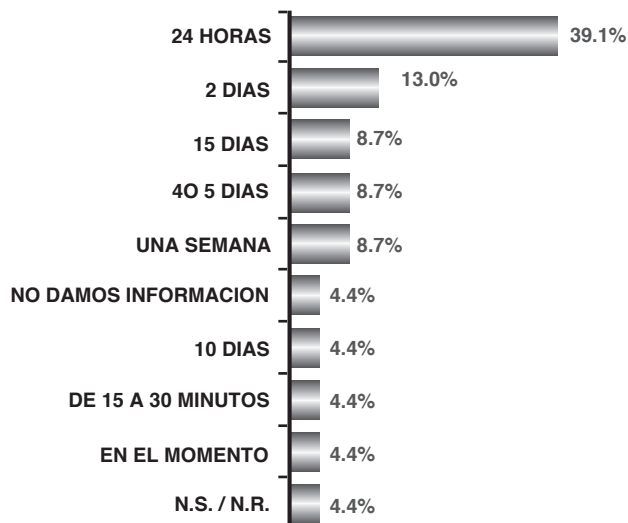
### MOTIVOS POR LOS QUE A VECES QUEDAN SATISFECHOS (21.1%)

- No siempre se da toda la información (60%)
- Se da información Errónea (20%)
- Porque existe Mucha burocracia (20%)
- Los procesos son Lentos (20%)
- No estamos a la Altura de las Expectativas de la gente (20%)

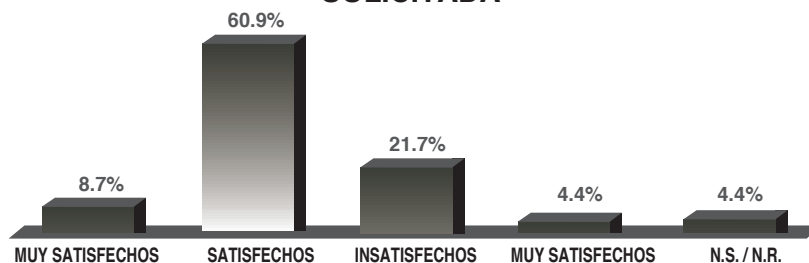
### MOTIVOS POR LOS QUE NUNCA / CASI NUNCA QUEDAN SATISFECHOS (13.1%)

- No siempre podemos dar toda la información (66.7%)
- Porque nos falta actualizar datos (33.3%)

### TIEMPO PROMEDIO QUE DEMORAN LOS ORGANISMOS EN RESPONDER LAS SOLICITUDES DE INFORMACIÓN



### PERCEPCIÓN ACERCA DEL GRADO DE SATISFACCIÓN DE LOS SOLICITANTES CON EL TIEMPO QUE DEMORAN LOS ORGANISMOS EN BRINDAR LA INFORMACIÓN SOLICITADA



### CASOS PARTICULARES EN LOS QUE PIENSAN QUE NO ES PERTINENTE BRINDAR INFORMACIÓN

---



---



---

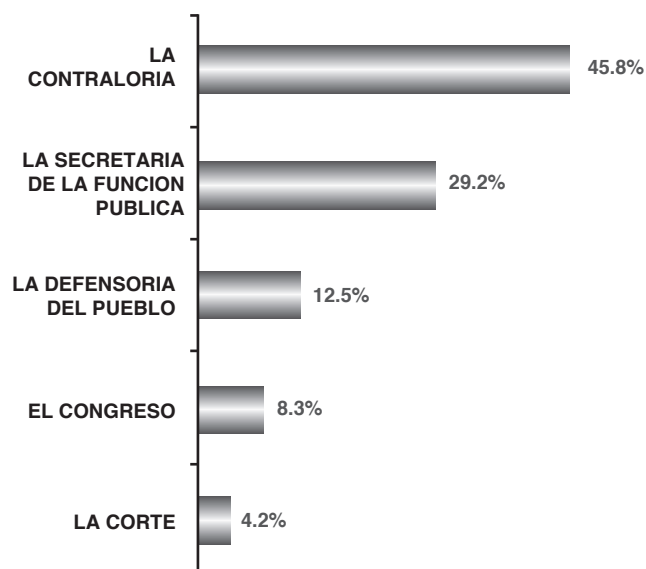


---

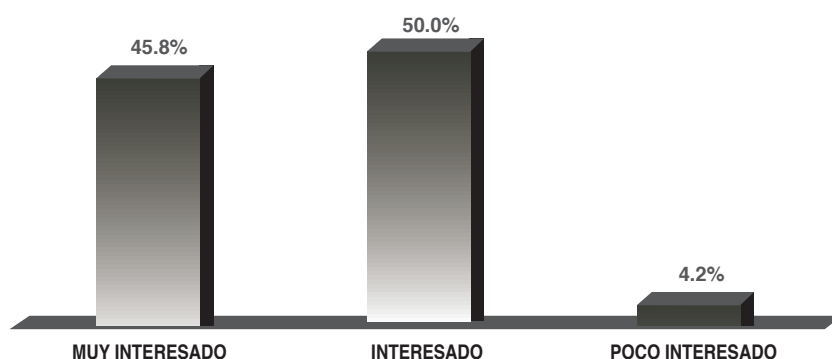
## PRINCIPALES TRABAS O IMPEDIMENTOS QUE TIENEN LOS ORGANISMOS DEL ESTADO PARA BRINDAR LA INFORMACIÓN QUE SE LES SOLICITA

• La desorganización	(50%)
• Es un tema cultural, no hay costumbre	(41.7%)
• La falta de voluntad	(37.5%)
• No cuentan con archivos actualizados	(29.2%)
• Quieren ocultar la corrupción	(20.8%)
• La información es poder, no la sueltan	(20.8%)
• El desconocimiento de este derecho constitucional	(16.7%)
• La falta de recursos	(4.2%)
• La falta de tiempo	(4.2%)
• La falta personal para este trabajo	(4.2%)
• La deshonestidad	(4.2%)
• La desconfianza	(4.2%)
• El temor al mal uso de la información recibida	(4.2%)
• La falta de autorización por parte de los jefes	(4.2%)
• No quieren que la gente se informe, que pueda reclamar	(4.2%)
• Otras	(4.2%)

## ORGANISMO DEL ESTADO QUE DEBERÍA ENCARGARSE DE HACER CUMPLIR ESTE DERECHO CONSTITUCIONAL



## GRADO DE INTERES DE PARTICIPAR EN ACCIONES QUE FACILITEN EL ACCESO DE LA POBLACIÓN A LA INFORMACIÓN



## FORMAS EN LAS QUE CREE QUE LA POBLACION PUEDE PARTICIPAR PARA LOGRAR EL OBJETIVO

• Tomando conciencia de la importancia del acceso a la información	(41.7%)
• Participando en debates	(33.3%)
• Organizándose en grupos	(25%)
• Exigiendo que se cumplan los derechos	(25%)
• Haciendo seminarios	(8.3%)
• Haciendo un seguimiento de la ley	(4.2%)
• Formando redes de información civil para acompañar casos concretos	(4.2%)
• Foros	(4.2%)
• Presionando	(4.2%)

## El derecho de acceso a la información pública a la luz de un precedente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos\*

Por Ezequiel Francisco Santagada\*\*

### SUMARIO. Introducción – Confluencia de Sistemas Normativos – El Caso “Claude Reyes” – El Derecho de Acceso a la Información Pública en el Paraguay – Conclusión

#### I.- Introducción

El debate en torno al derecho de acceso a la información pública viene despertando en el Paraguay desde 2001 posturas apasionadas que, debemos decirlo sin tapujos, no son otra cosa que la máscara de inocultables intereses corporativos<sup>1</sup>.

Por un lado, un sector de la corporación política se convierte en el más férreo defensor de la esfera de intimidad de las personas o del secreto de Estado o bien, cuando carece de formación para argumentar sobre estos puntos, califica alegremente de “*adefesio jurídico*” a un proyecto de ley trabajado por algunos de los juristas más prestigiosos de nuestro medio y apropiado en su momento por 16 diputados nacionales.

Del otro lado, un sector de la corporación mediática se alía a uno de sus más conspicuos enemigos y ve, además, cualquier restricción razonable al derecho de acceso a la información pública como un “menoscabo” al pleno ejercicio de la libertad de prensa<sup>2</sup>.

Los primeros defienden la impunidad que les otorga el ocultamiento y el secretismo; los segundos, el privilegio de usufructuar la información pública casi en forma monopólica.

\* Publicada en “La Ley”, Revista Jurídica Paraguaya, año 30, Nº 5, junio 2007, págs.: 579 - 585.

\*\* Abogado (Univ. de Buenos Aires). Especialista en Derecho Ambiental (Univ. Católica Argentina). Coordinador del Departamento Legal del Instituto de Derecho y Economía Ambiental. Profesor de Política y Legislación Ambiental de la Carrera de Ingeniería Ambiental de la Universidad Católica Ntra. Sra. de la Asunción. Miembro de la Comisión de Derecho Ambiental de la Unión Mundial para la Naturaleza (UICN).

(1) Ley 1728/01 “De transparencia administrativa”, verdadera “Ley mordaza”, derogada por la Ley 1779/01; proyecto de Ley “De libre acceso a la información pública”, aprobado por la Cámara de Diputados, rechazado por la Cámara de Senadores y archivado finalmente debido a que la Cámara de Diputados no logró ratificar la aprobación inicial por mayoría de 2/3, como exige el Art. 206 de la Constitución.

(2) De entrada debemos dejar en claro que el derecho de acceso a la información pública en ningún momento puede menoscabar la libertad de prensa que, por lo demás, cuenta con protección específica en los artículos 25, 26 y 27 de la Constitución. El derecho de acceso a la información pública debe entenderse como un complemento de las libertades de pensamiento, expresión y prensa, nunca como una restricción velada a dichas libertades.

Un optimista o un desorientado nos diría: “*Si el derecho de toda persona a acceder a la información pública es un derecho establecido en la Constitución, ¿por qué no exigirlo ante el Poder Judicial?*”. Se nos ocurren unas cuantas respuestas a este interrogante y todas ellas resultan en la burla y el escarnio de nuestro personaje.

Sin embargo, no podemos dejar de sentir simpatía por él, porque esa es la pregunta que podría hacer un santo, un sabio o un loco, y son éstos los que hacen que nuestras sociedades salgan del oscurantismo o, cuando ya salieron, que avancen. ¿Por qué no exigir este derecho? ...

La presente nota tiene por finalidad sugerir un camino argumentativo para que nuestro crédulo amigo intente dar ese paso hacia una sociedad un poco mejor, con mejor calidad democrática e institucional.

Para eso, analizaremos las implicancias que en el Paraguay, al abrigo de su texto constitucional, tiene el caso “Claude Reyes”, resuelto el 19 de septiembre de 2006 por la Corte Interamericana de Derechos Humanos y en el que esta estableció la interpretación que debe dársele al Art. 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el cual “*ampara el derecho de las personas a recibir (información pública) y la obligación positiva del Estado de suministrarla*”.

## **II.- Confluencia de sistemas normativos**

El constituyente del '92 abrió las puertas del derecho positivo nacional a los sistemas jurídicos de derecho internacional. Esto es, incorporó al ordenamiento legal interno a “*los tratados internacionales validamente celebrados, aprobados por ley del Congreso, y cuyos instrumentos de ratificación fueran canjeados o depositados*” (Art. 141). A estos tratados internacionales les otorgó jerarquía suprallegal (Art. 137).

Entre los tratados incorporados al ordenamiento legal interno paraguayo se encuentra la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Ley 1/89), más conocida como Pacto de San José de Costa Rica.

Este tratado internacional tiene una particularidad; cuenta, de acuerdo con su Art. 33, con dos órganos competentes para conocer de los asuntos relacionados con el cumplimiento de los compromisos contraídos por los Estados partes de la Convención: - la Comisión Interamericana de Derechos Humanos; y, - la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante, la CIDH)

La CIDH tiene competencia para conocer de cualquier caso relativo a la interpretación y aplicación de las disposiciones de la Convención que le sea sometido, siempre que los Estados partes en el caso hayan reconocido dicha competencia (Art. 62). La República del Paraguay reconoció la competencia de la CIDH en el momento de ratificarla.

¿Qué significa que la CIDH tenga competencia para conocer de cualquier caso relativo a la interpretación y aplicación de las disposiciones de la Convención? Simplemente, que la CIDH es el intérprete final de las disposiciones de la Convención; esto es, sólo la CIDH decide en última instancia qué reglas integran la Convención y cuál es el alcance de ellas.

Esto viene a poner en crisis el sistema clásico de validez formal de las normas mediante el cual podemos reconocer que una *“norma secundaria será válida o inválida siempre que se adecue a los postulados de producción jurídica establecidos en una norma primaria”*<sup>3</sup>. Ahora no tenemos una única norma primaria, tenemos dos, la Constitución y la Convención. ¿Cómo podemos mantener entonces la unidad del sistema jurídico? Acudiendo al criterio de aplicabilidad, definido por Gil Domínguez<sup>4</sup> como *“una condición, en virtud de la cual, una norma forma parte de un ordenamiento sin depender en su validez de la norma de articulación de los sistemas normativos concurrentes (la Constitución)”*.

Gil Domínguez distingue magistralmente el ámbito en que juega uno y otro criterio para mantener la unidad del sistema jurídico nacional ante la confluencia de sistemas normativos aceptada por la propia Constitución: *“Una Constitución que abra sus puertas a un sistema externo, sólo puede validar las normas creadas a través de los procedimientos de producción normativa*

<sup>3</sup> Gil Domínguez, Andrés, “El caso “Arancibia Clave”: un fallo fundante en torno a la aplicabilidad”, La Ley, Suplemento Constitucional 2004 (octubre), 99.

<sup>4</sup> Gil Domínguez, *op. cit.*

*establecidas por dicha norma superior. Pero no puede erigirse como fundamento de las normas sistematizadas alrededor de otra norma constitutiva. Respecto de éstas, los órganos constituidos sólo pueden resolver la aplicabilidad y llegado el caso el régimen concreto de aplicación. En estos casos, el Constituyente parte de la base de una validez presupuesta e indisponible respecto de la cual no cabe pronunciamiento alguno por parte de los órganos jurisdiccionales. De esta manera, se arriba a un ordenamiento que es el resultado de la conjugación de una pluralidad de sistemas normativos conducidos a la unidad e integración mediante una Constitución que cumple el rol de norma sobre aplicación de normas. De la Constitución dependerán, en el campo de la validez, las normas integradas en el sistema normativo instaurado por aquélla en su condición de norma positiva superior. También dependerán de ella, ya no dentro del ámbito de la validez sino de la aplicabilidad, las normas de aquellos sistemas que, conformados por normas positivas superiores distintas de las formalizadas en la Constitución, sean tenidas por ésta como normas aplicables a los fines de organizar el ejercicio de la fuerza (aunque tratándose de normas derivadas de sistemas normativos externos, la decisión constituyente en punto a la aplicabilidad no se extenderá a la condiciones de su régimen de aplicación<sup>5</sup>).*

En el Cono Sur, desde 1992 se viene consolidando como jurisprudencia pacífica de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, máximo órgano jurisdiccional de la República Argentina, que *“la interpretación del Pacto debe, además, guiarse por la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos”* (Ekmekdjian c./ Sofovich, 07/07/1992, LA LEY 1992-C, 543). *“(L)a aludida jurisprudencia deb(e) servir de guía para la interpretación de los preceptos convencionales en la medida en que el Estado Argentino reconoció la competencia de la Corte Interamericana para conocer en todos los casos relativos a la interpretación y aplicación de la Convención Americana (...) Que, en consecuencia, a esta Corte, como órgano supremo de uno de los poderes del Gobierno Federal, le corresponde -en la medida de su jurisdicción- aplicar los tratados internacionales a que el país está vinculado en los términos anteriormente expuestos, ya que lo contrario podría implicar responsabilidad de la Nación frente a la comunidad internacional”* (Giroldi, 07/04/1995, LA LEY 1995-

---

<sup>5</sup> Gil Domínguez, *op. cit.*.

D, 462, el resaltado nos pertenece). “(L)a jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos constituye una imprescindible pauta de interpretación, cuya significación, así como la de las directivas de la Comisión Interamericana, ha sido reconocida reiteradamente por esta Corte” (Videla, 21/08/2003, LA LEY, 2003-F, 87). “Que la jerarquía constitucional de tales tratados ha sido establecida por voluntad del constituyente “en las condiciones de su vigencia”, esto es, tal como rigen en el ámbito internacional y considerando su efectiva aplicación por los tribunales internacionales competentes para su interpretación y aplicación. (...) De ahí que la aludida jurisprudencia deba servir de guía para la interpretación de los preceptos convencionales en la medida en que la República Argentina reconoció la competencia de la Corte Interamericana y de la Comisión Interamericana para conocer en todos los casos relativos a la interpretación y aplicación de la Convención Americana” (Simón, 14/06/2005, LA LEY 2005-E, 331).

La Constitución de la República Argentina incorpora a los tratados internacionales sobre derechos humanos, otorgándoles jerarquía constitucional “en las condiciones de su vigencia” (Art. 75, inciso 22); a partir de ello, la jurisprudencia y la doctrina interpretan que dentro de esas condiciones de vigencia se encuentra la interpretación que la CIDH realiza de las normas de la Convención.

La Constitución de la República del Paraguay incorpora al ordenamiento legal interno a los tratados y convenciones internacionales sin realizar esta aclaración<sup>6</sup>, pero la misma es innecesaria, toda vez que el Paraguay no ha formulado reserva alguna a la competencia de CIDH. Interpretar lo contrario sería ir en contra del principio de buena fe que rige la observancia de los tratados (Art. 26, Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados, Ley 289/71). Por otra parte, una interpretación interna que chocara con una interpretación de la CIDH de las disposiciones de la Convención sería tanto como invocar las disposiciones de derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado (Art. 27, Convención de Viena, Ley 289/71), ya que, como mencionamos *supra*, la CIDH tiene competencia para conocer

---

<sup>6</sup>Y sin otorgarles jerarquía constitucional, si bien para denunciarlos exige seguir los procedimientos necesarios para la enmienda de la Constitución (Art. 142), lo cual no es lo mismo que otorgarles jerarquía constitucional. Estos tratados gozan de la misma jerarquía que los demás tratados (superior al de las leyes puramente internas), el único privilegio del que gozan es que para suprimirlos del ordenamiento jurídico paraguayo debe seguirse un procedimiento con mayorías calificadas.

de cualquier caso relativo a la interpretación y aplicación de las disposiciones de la Convención que le sea sometido.

La explicación más contundente, lógica y sencilla sobre por qué los tratados internacionales de derechos humanos deben ser interpretados conforme al derecho internacional (esto es, en donde encuentran la justificación de su validez) la encontramos en palabras del Dr. Antonio Boggiano, en su voto en el caso "Arancibia Clavel" (Corte Suprema de Justicia de la Nación, 24/08/2004, Fallos: 327:3294): *"Que los tratados internacionales sobre derechos humanos deben ser interpretados conforme al derecho internacional, pues es éste su ordenamiento jurídico propio. Aquéllos están más estrechamente conexos con el derecho internacional y, por esa vía, con la interpretación y aplicación que pueda hacer de ellos la jurisprudencia internacional. De nada serviría la referencia a los tratados hecha por la Constitución si su aplicación se viera frustrada o modificada por interpretaciones basadas en uno u otro derecho nacional. Por ejemplo si el principio de imprescriptibilidad (art. 1 de la Convención sobre la Imprescriptibilidad de los Crímenes de Guerra y de los Crímenes de Lesa Humanidad -Adla, LXIII-D, 3843-) se viera supeditado y por ende enervado, por el principio de legalidad del art. 18 de la Constitución Nacional. O si el derecho de réplica (art. 14, Convención Americana sobre Derechos Humanos -Adla, XLIV-B, 1250-) se viera en la práctica derogado por el art. 14 de la Constitución Nacional. Precisamente el fin universal de aquellos tratados sólo puede resguardarse por su interpretación conforme al derecho internacional, lo contrario sería someter el tratado a un fraccionamiento hermenéutico por las jurisprudencias nacionales incompatible con su fin propio"*.

No queremos dejar de mencionar la interpretación doctrinaria que las decisiones de la Corte argentina que parcialmente hemos transcrito han suscitado en la comunidad jurídica de ese país. Manili<sup>7</sup>, al realizar un estudio sistemático de esta jurisprudencia, concluye sin hesitación que: *"Los fallos y opiniones consultivas de la Corte Interamericana de Derechos Humanos debe(n) ser tenid(os) en cuenta al momento en que los tribunales argentinos deben interpretarlos (fallo "Gioldi") ya que*

---

<sup>7</sup> Manili, Pablo L., "La supremacía constitucional en relación al derecho internacional y a los instrumentos internacionales de derechos humanos con jerarquía constitucional", Colección de Análisis Jurisprudencial Derecho Constitucional - Director: Daniel Alberto Sabsay, Editorial LA LEY 2005, 79.

*s(on) obligatori(os) para nuestros tribunales*<sup>8</sup> (el resaltado nos pertenece).

Por nuestra parte, creemos que el carácter obligatorio de la jurisprudencia de la CIDH en nuestro medio jurídico sería una conclusión necesaria de la aplicación de los Arts. 26 y 27 del Convenio de Viena sobre Derecho de los Tratados, así como del propio texto constitucional (Art. 143) que *“acepta el derecho internacional”* y se ajusta al principio de *“protección internacional de los derechos humanos”*.

### III.- El caso “Claude Reyes”

En 1998, Marcel Claude Reyes, entonces Director Ejecutivo de la Fundación Terram, Luis Sebastián Cox Urrejola, representante de la ONG “Forja” y Arturo Longton Guerrero, entonces Diputado de la República de Chile, solicitaron al Comité de Inversiones Extranjeras de dicho país (organismo del Poder Ejecutivo) información sobre la empresa Forestal Trillium Ltda. y el Proyecto Río Cóndor, un emprendimiento forestal de casi doscientos millones de dólares.

El Comité de Inversiones Extranjeras facilitó a estas personas parcialmente la información solicitada (cuatro puntos de siete) y negó el resto argumentando que no era práctica de la institución entregar esa información y que, por lo demás, esa entrega podría ir en contra del *“interés colectivo”*, que era *“el desarrollo del país”*.

Ante esta negativa, acudieron al Poder Judicial chileno el cual también negó el derecho de los solicitantes a acceder a la información que habían requerido. Así las cosas, a finales de 1998, iniciaron el procedimiento ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos que finalmente derivó en el pronunciamiento de la CIDH el día 19 de septiembre de 2006, interpretando los alcances del Art. 13 de la Convención.

La libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole está expresamente consagrada como derecho

---

<sup>8</sup> En cuanto a los Informes de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos o de los Comités de Derechos Humanos de la ONU *“la doctrina que surge de los mismos debe servir de guía para su interpretación (fallo “Bramajo”) pero no es obligatoria (fallo “Acosta”) ni puede ser aplicada retroactivamente (fallo “Felicetti”).*

humano en la Convención Americana sobre Derechos Humanos o Pacto de San José de Costa Rica, que en la parte pertinente de su artículo 13 establece lo siguiente: “**LIBERTAD DE PENSAMIENTO Y DE EXPRESIÓN.** 1. *Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito, o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento a su elección.* 2. *El ejercicio del derecho previsto en el inciso precedente no puede estar sujeto a previa censura sino a responsabilidades ulteriores las que deben estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para asegurar: a) El respeto a los derechos o la reputación de los demás, o b) La protección de la Seguridad Nacional, el orden público o la salud o la moral públicas. (...)*”.

La CIDH en “Claude Reyes” estableció que “*el artículo 13 de la Convención, al estipular expresamente los derechos a “buscar” y a “recibir” “informaciones”, protege el derecho que tiene toda persona a solicitar el acceso a la información bajo el control del Estado, con las salvedades permitidas bajo el régimen de restricciones de la Convención. Consecuentemente, dicho artículo ampara el derecho de las personas a recibir dicha información y la obligación positiva del Estado de suministrarla, de forma tal que la persona pueda tener acceso a conocer esa información o reciba una respuesta fundamentada cuando por algún motivo permitido por la Convención el Estado pueda limitar el acceso a la misma para el caso concreto. Dicha información debe ser entregada sin necesidad de acreditar un interés directo para su obtención o una afectación personal, salvo en los casos en que se aplique una legítima restricción. Su entrega a una persona puede permitir a su vez que ésta circule en la sociedad de manera que pueda conocerla, acceder a ella y valorarla. De esta forma, el derecho a la libertad de pensamiento y de expresión contempla la protección del derecho de acceso a la información bajo el control del Estado, el cual también contiene de manera clara las dos dimensiones, individual y social, del derecho a la libertad de pensamiento y de expresión, las cuales deben ser garantizadas por el Estado de forma simultánea*” (párrafo 77, el resaltado nos pertenece).

La CIDH también aprovechó la oportunidad para delinear los contornos que una legislación nacional sobre acceso a la

información debería tener para adecuarse a las disposiciones de la Convención. Así dijo: *“el actuar del Estado debe encontrarse regido por los principios de publicidad y transparencia en la gestión pública, lo que hace posible que las personas que se encuentran bajo su jurisdicción ejerzan el control democrático de las gestiones estatales, de forma tal que puedan cuestionar, indagar y considerar si se está dando un adecuado cumplimiento de las funciones públicas. El acceso a la información bajo el control del Estado, que sea de interés público, puede permitir la participación en la gestión pública, a través del control social que se puede ejercer con dicho acceso”* (párrafo 86, el resaltado nos pertenece). Y agregó: *“El control democrático, por parte de la sociedad a través de la opinión pública, fomenta la transparencia de las actividades estatales y promueve la responsabilidad de los funcionarios sobre su gestión pública”*<sup>9</sup>. Por ello, para que las personas puedan ejercer el control democrático es esencial que el Estado garantice el acceso a la información de interés público bajo su control. Al permitir el ejercicio de ese control democrático se fomenta una mayor participación de las personas en los intereses de la sociedad” (párrafo 87, el resaltado nos pertenece).

La CIDH no sólo analizó los aspectos positivos de una buena legislación de acceso a la información pública, sino que precisó los requisitos a los que deben estar sujetas las eventuales restricciones a su ejercicio.

El primero de estos requisitos es que **las restricciones estén establecidas en la Ley**, entendiendo por Ley no a cualquier norma jurídica de alcance general, sino a leyes en sentido estricto, esto es, sancionadas por un parlamento. En el Paraguay, este principio de legalidad guarda identidad con el Art. 9, párrafo 2 de la Constitución que establece que *“nadie está obligado a hacer lo que la ley no manda ni privado de lo que ella no prohíbe”*.

El segundo requisito es **que la restricción que se establezca responda a un objetivo permitido por la Convención**, esto es, que sean restricciones que guarden razonable conexión con el *“respeto a los derechos o a la reputación de los demás”* o a *“la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas”*.

<sup>9</sup> Cfr. *Caso Palamara Iribarne*, supra nota 72, párr. 83; *Caso Ricardo Canese*, supra nota 72, párr. 97; y *Caso Herrera Ulloa*, supra nota 72, párr. 127. En el mismo sentido, cfr. *Feldek v. Slovakia*, no. 29032/95, § 83, ECHR 2001-VIII; y *Surek and Ozdemir v. Turkey*, nos. 23927/94 and 24277/94, § 60, ECHR Judgment of 8 July, 1999.

Como tercer punto, la CIDH marca que *“las restricciones que se impongan deben ser necesarias en una sociedad democrática, lo que depende de que estén orientadas a satisfacer un interés público imperativo. Entre varias opciones para alcanzar ese objetivo, debe escogerse aquélla que restrinja en menor escala el derecho protegido. Es decir, la restricción debe ser proporcional al interés que la justifica y debe ser conducente para alcanzar el logro de ese legítimo objetivo, interfiriendo en la menor medida posible en el efectivo ejercicio del derecho”* (párrafo 91, el resaltado nos pertenece).

El principio de razonabilidad o proporcionalidad ha sido receptado por nuestra Corte Suprema de Justicia, que lo ha definido como *“la proporcionalidad que debe imperar en toda norma jurídica entre las circunstancias que la motivan y la finalidad que se persigue (...), (la arbitrariedad) quiebra uno de los pilares sobre los que reposa nuestra Constitución, cual es el de razonabilidad entendida como lo justo, lo prudente, lo equilibrado, aquello que se ajusta a las pautas del sentido común. Ello así porque la razonabilidad está evidentemente fundada en el valor justicia, entendida como valor supremo, así como en la proporcionalidad”* (Acuerdo y Sentencia 979 del 18 de septiembre de 2002, el resaltado nos pertenece).

Para finalizar, *“la Corte observa que en una sociedad democrática es indispensable que las autoridades estatales se rijan por el principio de máxima divulgación, el cual establece la presunción de que toda información es accesible, sujeto a un sistema restringido de excepciones”* (párrafo 92, el resaltado nos pertenece) y que *“corresponde al Estado demostrar que al establecer restricciones al acceso a la información bajo su control ha cumplido con los anteriores requisitos”* (párrafo 93, el resaltado nos pertenece).

Es importante destacar que, lamentablemente, la CIDH no ha emitido su opinión sobre el derecho de las personas a acceder a la información que el Estado debiera generar u obtener para el cumplimiento de sus fines pero que, por el motivo que fuera, no la hubiera generado u obtenido. Ello obligaría al Estado a generar la información para garantizar el derecho de las personas que la solicitan y entendemos que sólo podría negarse a generar esta información si, conforme lo analizado *supra*, el Estado pudiera demostrar que dicha información no es esencial para el

cumplimiento de sus fines. Creemos que es el próximo paso que la CIDH debería dar para despejar el camino hacia un efectivo derecho ciudadano de acceder a la información pública.

De todos modos, más allá de esa carencia, debe destacarse la labor de la CIDH en este *leading case*, ya que se hizo cargo y avanzó sobre el “*consenso regional de los Estados que integran la Organización de los Estados Americanos sobre la importancia del acceso a la información pública y la necesidad de su protección*” (párrafo 78), realizó una extraordinaria tarea interpretativa que despejó toda duda acerca de la vigencia de este derecho dentro del plexo normativo de la Convención y perfiló sus notas distintivas, brindando claras pautas a las Partes contratantes sobre cuáles son las buenas prácticas del ejercicio del derecho de acceso a la información pública en el ámbito interamericano.

En cierto sentido, la CIDH se adelantó a eventuales controversias que pudieran plantearse llegando hasta los umbrales mismos del actual consenso regional sobre la importancia del acceso a la información. Para nosotros, la claridad conceptual de la CIDH tuvo el propósito de frenar una eventual catarata de reclamos similares, dada la cantidad de veces y la habitualidad con la que se infringe el derecho de acceso a la información pública. Así, la CIDH dejó en manos de los Estados partes la tarea de contener y dar curso al ejercicio de este derecho humano fundamental.

#### **IV.- El derecho de acceso a la información pública en el Paraguay**

La vigencia del derecho de acceso a la información pública en el Paraguay encuentra el fundamento de su validez interna en el Art. 28, párrafo 2º de la Constitución que establece que “*las fuentes públicas de información son libres para todos. La ley regulará las modalidades, plazos y sanciones correspondientes a las mismas, a fin de que este derecho sea efectivo*”, así como el Art. 45 *in fine* del mismo texto constitucional que establece que “*la falta de ley reglamentaria no podrá ser invocada para negar ni para menoscabar algún derecho o garantía*”.

El derecho de las personas a acceder en forma libre a las

fuentes públicas de información está íntimamente vinculado y es una forma de materializar la declaración que se realiza en el Art. 1 de la Constitución: “*La República del Paraguay adopta para su gobierno la democracia representativa, participativa y pluralista, fundada en el reconocimiento de la dignidad humana*”.

*¿Por qué? Porque “el acceso a la información pública es un derecho fundado en una de las características principales del gobierno republicano, que es el de la publicidad de los actos de gobierno y la transparencia de la administración. Esta característica se explica a partir de los propios cimientos del ejercicio del gobierno representativo: la representación democrática tiene carácter temporal, y el ejercicio de funciones públicas en nombre de la representación otorgada por el pueblo soberano está abierta al refrendo o escrutinio de la población en cuyo nombre se gobierna, a través del voto. En este sentido, la publicidad de los actos de gobierno constituye el mejor factor de control –o bien de legitimación– del ejercicio del poder por parte de los representantes. El acceso a la información sobre la cosa pública posibilita a las personas opinar con propiedad y veracidad, contribuyendo de tal modo al debate público de las ideas que es garantía esencial del sistema democrático. Les permite además investigar los problemas de la comunidad, controlar a los mandatarios y participar en la vida política del Estado<sup>10</sup>”.*

Además, acceder a la información pública puede, según la información de que se trate, ser un requisito previo para el ejercicio de otros derechos fundamentales y plenamente operativos, tales como el derecho a la salud (Art. 68), a la educación (Art.73), a vivir en un ambiente sano y ecológicamente equilibrado (Art. 7), a la seguridad social (Art.95), al trabajo (Art. 86), a la propiedad (Art. 109); o bien, ser un fin en sí mismo, como es el caso del ejercicio del derecho a la libre investigación o a publicar libremente las ideas por la prensa.

Sobre la base de la declaración fundamental del Art. 1º de la Constitución, nuestra Corte Suprema de Justicia ya ha establecido que “*toda la normativa de la Constitución parte de un supuesto fundamental: la dignidad de la persona humana.*

---

<sup>10</sup> Abramovich, Víctor y Courtis, Christian. “*El acceso a la información como derecho*”. Anuario de Derecho a la Comunicación. Año 1, Volumen 1 (2000). Editorial Siglo XXI, Buenos Aires.

*(...) El Estado se constituye con el propósito, con la finalidad, de tornar vigentes y operantes los derechos humanos” (Acuerdo y Sentencia N° 180 del 28 de mayo de 1996).*

La Defensoría del Pueblo, organismo del Estado creado por la última reforma constitucional, por medio de su titular, Dr. Manuel Páez Monges, “*comisionado parlamentario cuyas funciones son la defensa de los derechos humanos, la canalización de reclamos populares y la protección de los intereses comunitarios*” (Art. 276, Constitución) ha creado dentro de su estructura el Centro de Acceso a la Información Pública – CAIP<sup>11</sup> (Resolución 160 del 13 de febrero de 2007).

El CAIP tiene por función proveer asistencia a toda persona que quiera solicitar acceso a la información pública. Para ello, ha puesto a disposición de los interesados un formulario tipo muy sencillo que contiene toda la justificación normativa necesaria a tal fin.

Ante la negativa o el silencio de la agencia pública a la que se le requiera el acceso a la información que genera u obtiene, el caso puede ser llevado a la justicia por el interesado y la Defensoría del Pueblo, a través de los Delegados del Defensor responsables del CAIP<sup>12</sup>, toma intervención en el juicio como contralor del debido proceso.

## **V.- Conclusión**

El fallo “Claude Reyes” adelanta la interpretación que la CIDH haría ante una eventual negativa injustificada o no debidamente justificada del Estado paraguayo a entregar la información pública que un ciudadano le requiriera. En este sentido, porque tal negativa implicaría la responsabilidad internacional del Estado paraguayo, no dudamos en afirmar que este precedente debería ser tenido ineludiblemente en cuenta por el Poder Judicial a la hora de decidir sobre un pedido de acceso a la información pública. Por suerte para los jueces a quienes les toque esta tarea, la CIDH ha abundado en detalles que dan un contorno bastante preciso sobre

---

<sup>11</sup> El CAIP ha sido creado con el apoyo del Instituto de Derecho y Economía Ambiental – IDEEA en el marco del proyecto “*Centro y Ventana de Acceso a la Información Pública*”, una de las iniciativas del Programa de Apoyo a las Iniciativas Ciudadanas del Centro de Información y Recursos para el Desarrollo – CIRDD, que cuenta con financiamiento de la Agencia del Gobierno de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID, por sus siglas en inglés).

<sup>12</sup> Actualmente, esta función es desempeñada por los Abogados Jorge Romero Morinigo y Armando Martín Nar Alsina, designados por medio de la Resolución 161 del 13 de febrero de 2007.

las particularidades y la problemática del derecho de acceso a la información pública como derecho humano.

En esa tarea, los jueces encontrarán, además, el auxilio de normas y precedentes de fuente puramente interna a los cuales acudir para realizar la construcción jurídica que explicita jurisprudencialmente la vigencia de este derecho.

En definitiva, sea que dicha construcción se realice “desde adentro” o “desde afuera”, entendemos que el resultado material debería ser idéntico: la consagración de un acceso efectivo a la información que obra en poder del Estado y la obligación positiva de éste de hacerla pública y/o entregarla a quien la solicite.

## **El reconocimiento judicial del derecho de acceso a la información pública. Una historia reciente de activismo ciudadano\***

Por Ezequiel F. Santagada\*\*

**SUMARIO. Introducción – Breve reseña del caso – La Sentencia: Las vías previas y las paralelas. La estrategia procesal de la Defensoría del Pueblo. La definición pretoriana de los contornos del derecho de acceso a la información pública – Conclusión**

### **1.- Introducción**

Hace aproximadamente un año, en esta misma revista, nos animamos a sugerir un camino argumentativo para ayudar a un amigo imaginario a transitar el entonces absolutamente incierto camino del reconocimiento judicial del derecho constitucional a acceder a la información que obra en poder de las instituciones estatales<sup>1</sup>.

En ese entonces, confesamos nuestra inocultable simpatía por ese ser idealista, preocupado por encabezar una legión de ciudadanos anónimos que sueñan con una sociedad un poco mejor, con mayor calidad democrática e institucional.

Con regocijo, podemos afirmar que ese camino fue explorado con éxito y que ha colmado nuestras expectativas. Hoy contamos con importantísimas sentencias nacionales que reflejan la conquista ciudadana de un derecho central para la consolidación de la democracia en el Paraguay.

En el presente artículo analizaremos la más reciente de ellas, la dictada por la Sala Tercera del Tribunal de Apelaciones en lo Civil y Comercial de Asunción por medio del Acuerdo y Sentencia número 51 del 2 de mayo de 2008, que ya ha sido parcialmente

---

\* Publicada en "La Ley", Revista Jurídica Paraguaya, año 31, N° 6, julio 2008, págs.: 669 - 677.

\*\* Abogado (Univ. de Buenos Aires). Especialista en Derecho Ambiental (Univ. Católica Argentina). Coordinador del Departamento Legal del Instituto de Derecho y Economía Ambiental. Profesor de Política y Legislación Ambiental de la Universidad Católica Ntra. Sra. de la Asunción. Miembro de la Comisión de Derecho Ambiental de la Unión Mundial para la Naturaleza (UICN). El autor agradece la revisión del primer borrador de este artículo y los agudos comentarios realizados por la Dra. Sheila Abed.

[1] LLP, 2007 (junio), 579.

traducida al inglés y al portugués para hacer saber al mundo que ciudadanos paraguayos salen del anonimato, pelean por sus derechos y contribuyen a que su país empiece a dar pasos firmes en pos de la consolidación del Estado de Derecho<sup>2</sup>.

## 2.- Breve reseña del caso

El día 26 de julio de 2007, el señor Picco Portillo, utilizando el formulario que provee el Centro de Acceso a la Información Pública de la Defensoría del Pueblo<sup>3</sup> ([http://www.defensoriadelpueblo.gov.py/acceso\\_informacion/acceso\\_a\\_la\\_informacion\\_publica.htm](http://www.defensoriadelpueblo.gov.py/acceso_informacion/acceso_a_la_informacion_publica.htm)), solicitó al Intendente Municipal de la Ciudad de Lambaré “copia del Presupuesto aprobado para el año 2007, proyectos de Royalties para el Municipio y cantidad del personal nombrado y contratado, discriminado por área y cargo que desempeñan”.

El señor Picco Portillo fundó su petición sobre la base de lo dispuesto en los artículos 28 (derecho a recibir información y que las fuentes públicas de información son libres para todos), 40 (derecho a petionar ante las autoridades y obligación de éstas de responder) y 45 párrafo segundo (la falta de ley reglamentaria no podrá ser invocada para negar o menoscabar algún derecho o garantía constitucional).

Ante el silencio de las autoridades municipales, el día 29 de agosto de 2007, la Defensoría del Pueblo, en nombre del señor Picco Portillo, inició acción de amparo de pronto despacho contra la Municipalidad de Lambaré<sup>4</sup>. Este juicio tramitó ante el Juzgado Penal de Liquidación y Sentencia número 7 de Asunción.

Ante el requerimiento del Juzgado para que, de conformidad con lo que establece el artículo 572 del C.P.C., se elevara un informe circunstanciado sobre los antecedentes del caso, el día 3 de septiembre de 2007 los apoderados de la Municipalidad se limitaron a tomar intervención y constituir domicilio.

[2] Ver, entre otros, <http://www.aidic.org>, <http://www.article19.org>, <http://www.ifex.org> y <http://www.accessinitiative.org>.

[3] El Centro de Acceso a la Información Pública de la Defensoría del Pueblo fue creado por medio de la Resolución 160/07, a instancias del Instituto de Derecho y Economía Ambiental – IDEA, en el marco del Proyecto “Centro y Ventana de Acceso a la Información Pública”, que cuenta con el apoyo del Centro de Información y Recursos para el Desarrollo – CIRDI y financiamiento de la Agencia del Gobierno de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional – USAID.

[4] El Art. 10 incisos 7 y 8 de la Ley 631/95 “Orgánica de la Defensoría del Pueblo” establece: “Art. 10.- Son deberes y atribuciones del Defensor del Pueblo: (...) 7) interponer Hábeas Corpus y solicitar amparo, sin perjuicio del derecho que le asiste a los particulares; 8) actuar de oficio o a petición de parte para la defensa de los derechos humanos, la canalización de los reclamos populares y la protección de los intereses comunitarios; (...)”.

Posteriormente, el día 27 de septiembre de 2007 el Juez Dionisio Frutos dictó la S.D. número 15 en la que resolvió “Hacer lugar a la presente acción de amparo de pronto despacho promovido por (...) la Defensoría del Pueblo a favor del señor Félix César Picco Portillo contra la Municipalidad de Lambaré y, en consecuencia, disponer que dicha Institución emita resolución en el plazo de diez días hábiles, bajo apercibimiento de que en caso omiso se tendrá por denegada la petición planteada. (...)”.

Luego de que la sentencia quedara firme, el día 31 de octubre de 2007 el representante convencional de la Municipalidad presentó ante el Juzgado un escrito manifestando que la ley reglamentaria del artículo 28 de la Constitución aún no había sido promulgada; que la autoridad que sanciona el presupuesto es la Junta Municipal y que la Constitución nada establece con respecto a la entrega de copias.

Ante esta situación, el día 3 de diciembre de 2007, la Defensoría del Pueblo inició una nueva acción de amparo en representación del señor Picco Portillo, esta vez requiriendo la entrega de la información pública solicitada por él. El juicio tramitó ante el Juzgado de Primera Instancia en lo Civil y Comercial del Quinto Turno de Asunción, a cargo por ese entonces de la jueza Nilse R. Ortiz Aquino de Silva.

En su escrito de demanda, la Defensoría del Pueblo<sup>5</sup> arguyó que el derecho constitucional de acceso a la información pública es plenamente operativo en el Paraguay; que es, además, un derecho humano garantizado en el artículo 13 del Pacto de San José de Costa Rica; que, en virtud de lo sentenciado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos el día 16 de septiembre de 2006 en el caso “Claude Reyes vs. Chile<sup>6</sup>”, existía una obligación positiva de las instituciones estatales de proveer a quien la solicitara la información pública que obtuvieran o generaran; y, que el menoscabo que al señor Picco Portillo le había ocasionado la negativa de la Municipalidad de Lambaré a entregar la información pública que él había solicitado sólo podía ser remediada por la vía de la acción de amparo.

---

[5] Las acciones judiciales que hasta el momento ha emprendido la Defensoría del Pueblo en materia de acceso a la información pública cuentan con la asistencia técnica de los abogados del Instituto de Derecho y Economía Ambiental – IDEA y su Centro de Defensa del Interés Público – CENDIP.

[6] Ibid. nota 1; <http://www.corteidh.or.cr/casos.htm>

Por su parte, el apoderado de la Municipalidad de Lambaré sostuvo que la única vía para impugnar la decisión de su representada de negar el acceso a la información que el señor Picco Portillo le había solicitado, era la de la acción contencioso administrativa.

El día 31 de diciembre de 2007, por medio de la S.D. 1156, la jueza resolvió “Rechazar la acción de amparo promovida por el Señor Félix César Picco Portillo en contra de la Municipalidad de Lambaré, por improcedente. Costas en el orden causado. Anotar,…”.

Contra esta sentencia, el día 12 de febrero de 2007, el Defensor del Pueblo de la República, Dr. Manuel Páez Monges, en uso de sus atribuciones constitucionales y legales, interpuso y fundó en nombre del señor Picco Portillo los recursos de nulidad y apelación.

En esencia, los argumentos del Defensor del Pueblo se dirigieron a sostener que la acción de amparo es una vía idónea para cuestionar actos administrativos de alcance particular si concurren en el caso los requisitos que establece el artículo 134 de la Constitución y que, en este caso, esos requisitos estaban presentes.

El representante convencional de la Municipalidad de Lambaré también apeló la sentencia de grado, agraviándose de la imposición de costas en el orden causado.

Así, la Sala Tercera del Tribunal de Apelaciones en lo Civil y Comercial de Asunción quedó habilitada para dictar la sentencia que comentamos.

### **3.- La sentencia**

La sentencia se construyó sobre el voto de la Dra. María Mercedes Buongermini Palumbo, al que adhirieron sus colegas, Dres. Arnaldo Martínez Prieto y Neri E. Villalba Fernández.

La primera cuestión que se pretendió analizar es si existían vías previas que hubieran debido ser transitadas; la segunda, fue la existencia de un derecho constitucional violado.

### 3.1.- Las vías previas y las paralelas

En rigor de verdad, lo que se analizó en primer término fue la existencia o no de vías paralelas; en este caso, la vía de la acción contencioso administrativa. En efecto, la acción contencioso administrativa no es una vía previa que deba agotarse para que pueda ser procedente la acción de amparo. Una vía previa es, por ejemplo, un recurso administrativo jerárquico ante el máximo responsable de la institución pública ante la cual se realizó la solicitud o reclamo. La acción contencioso administrativa es una vía judicial de impugnación de actos administrativos, no un recurso administrativo. En este sentido, es una vía ordinaria y paralela a la de la acción de amparo, ya que ambas son acciones judiciales; y podrá obstar a la procedencia de la acción de amparo si, teniendo en cuenta la urgencia del caso, puede remediar en igual o mejor medida el derecho constitucional lesionado gravemente, o en peligro inminente de serlo.

Sin embargo, la Dra. Buongermini Palumbo sostuvo que “en este caso la negativa a proporcionar información no admite el contencioso administrativo: por una razón simple, el acto de negación de la información no es acto administrativo en sentido propio, ya que no implica un actuar de la administración en razón de sus competencias. Se trata tan solo (*sic*) del incumplimiento de un mandato constitucional”.

Más allá de esto, la parte central de este argumento es que la acción contencioso administrativa no era procedente porque la negativa de la Municipalidad a entregar la información solicitada no es “un acto administrativo en sentido propio, ya que no implica un actuar de la administración en razón de sus competencias”.

La pregunta es entonces, ¿qué es un acto administrativo *en sentido propio*?

La sentencia no ahonda en este aspecto, central para analizar la difícil cuestión de la impugnación de los actos administrativos por la vía de la acción de amparo.

Creemos que por “acto administrativo en sentido propio” se hizo referencia a “acto administrativo dictado en uso de facultades

regladas”, esto es, no discrecionales; y que, con relación a estos últimos (actos administrativos dictados en uso de atribuciones discrecionales), se sostuvo que sí procedería su impugnación por vía de amparo.

Antes de entrar a analizar someramente la diferencia entre ambos tipos de actos administrativos, permítasenos citar la opinión del Dr. Enrique A. Sosa con relación a la impugnación de los actos administrativos en general por la vía de la acción de amparo: “Entendemos que los actos de una autoridad a que se refiere la Constitución en el artículo 134 comprenden los actos de imperio como los actos de gestión pública (...) Debe advertirse que **el amparo cabe contra todos los actos emanados de las autoridades administrativas**, tanto los actos administrativos como las meras vías de hecho”<sup>7</sup>.

Ahora recordemos la distinción que la doctrina hace entre actos administrativos dictados en uso de facultades regladas y actos administrativos discrecionales.

Para M. M. Diez<sup>8</sup> “la administración frente a determinadas circunstancias de hecho, desarrolla, al lado de la actividad reglada (esto es, la que debe sujetarse a los textos legales que la limitan), una actividad discrecional que no depende de normas legislativas concretas y preexistentes que regulen su actividad”.

Para Agustín Gordillo<sup>9</sup> “en un caso (de las facultades regladas) se determina un solo objeto del acto como posible para una determinada situación de hecho, y en el otro (de las facultades discrecionales) puede con cierta amplitud elegir la decisión que se adoptará ante una situación de hecho”

Para Marienhoff<sup>10</sup>: “en ejercicio de esa actividad discrecional, la administración actúa con mayor libertad: su conducta no está determinada por normas legales, sino por la finalidad legal a cumplir”.

---

7] Sosa Elizeche, Enrique A.. El Amparo Judicial; página 92. Editorial La Ley. Asunción, 2004.

[8] Diez, M. M.. Derecho administrativo, tomo I, página 131. Editorial Abeledo Perrot, Buenos Aires.

[9] Gordillo, A.. Tratado de Derecho Administrativo, Parte General, Tomo I (4ta. Edición); página VIII, 14. Editorial Fundación de Derecho Administrativo, Buenos Aires, 1997.

[10] Marienhoff, Miguel S.. Tratado de Derecho Administrativo, Tomo I; página 99. Editorial Abeledo Perrot, Buenos Aires.

Para Villagra Maffiodo<sup>11</sup>: “la condición de fondo de regularidad del acto administrativo consiste en que la “medida” que va a tomar la autoridad debe estar autorizada en la ley, (...) se dice (entonces) que la autoridad actúa conforme a facultades regladas o vinculadas”.

En síntesis, estamos frente a actos administrativos dictados en uso de facultades regladas cuando la actividad de la administración está prevista en la Ley; por el contrario, estamos frente a actos administrativos dictados en uso de facultades discrecionales cuando las actividades de la administración no están reguladas en la Ley en forma específica.

Entendemos que la sentencia se refiere a este último tipo de acto cuando menciona que el acto de negación de la información no es acto administrativo en sentido propio, sino el incumplimiento de un mandato constitucional.

Si bien, como ya mencionamos, el Dr. Sosa estima que el amparo procede contra todos los actos emanados de las autoridades administrativas, también puntualiza –en el mismo sentido que, entendemos, siguió la Dra. Buongermini Palumbo- que el amparo siempre procede contra los actos administrativos dictados en uso de facultades discrecionales: “En cuanto a los actos de autoridad, cabe con respecto a ellos el juicio contencioso administrativo, cuyo procedimiento se halla reglado por la Ley Nro. 1.462/35, juicio que, sin embargo, solamente procede contra resoluciones dictadas en uso de facultades regladas (Art. 3, inciso “b”). Vale decir, que si **el acto administrativo es discrecional** no cabe contra el mismo acción alguna, -salvo caso de extralimitación o de desviación de poder-, **abriéndose por tanto, en ese caso la vía del amparo**<sup>12</sup>”.

Debemos concluir entonces, que la sentencia declaró procedente al amparo como vía de impugnación de un acto administrativo impropio, si entendemos por tal acto administrativo dictado en uso de facultades discrecionales.

De todos modos, inclusive si la sentencia hubiera estimado que estábamos en presencia de un acto administrativo dictado en uso

---

[11] Villagra Maffiodo, S.. (Revisión y Actualización Normativa de Javier Parquet Villagra). Principios de Derecho Administrativo, página 99. Editorial Servilibro. Asunción, 2007.

[12] Sosa Elizache, E. A.. Op. cit., nota 7, página 131.

de facultades regladas, o acto administrativo propio en palabras de la Dra. Buonghermini, también hubiera concluido que la impugnación del mismo era procedente por la vía del amparo constitucional.

Para afirmar esto no debemos realizar ninguna especulación teórica, sólo atenernos a los inequívocos términos de la sentencia. En efecto, se sostuvo que: **“el derecho a la información, como derecho fundamental, no toleraría, por su propia índole la dilación procedente de un litigio contencioso -si hubiere una vía tal, que estimamos que no hay”**.

Es la propia índole del derecho de acceso a la información pública el que habilita la vía del amparo constitucional. Estamos en presencia de un derecho fundamental, esto es, un derecho humano.

La sentencia, sin hacer una mención específica, aplica la doctrina de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso “Claude Reyes<sup>13</sup>”, que sostuvo, “el artículo 13 de la Convención, al estipular expresamente los derechos a “buscar” y a “recibir” “informaciones”, protege el derecho que tiene toda persona a solicitar el acceso a la información bajo el control del Estado, con las salvedades permitidas bajo el régimen de restricciones de la Convención. Consecuentemente, dicho artículo **ampara el derecho de las personas a recibir dicha información y la obligación positiva del Estado de suministrarla**, de forma tal que la persona pueda tener acceso a conocer esa información o reciba una respuesta fundamentada cuando por algún motivo permitido por la Convención el Estado pueda limitar el acceso a la misma para el caso concreto” (párrafo 77 de la sentencia de la CIDH).

Catalogado el derecho de acceso a la información como un derecho fundamental, esto es, un derecho que hace a la dignidad de las personas, debe aplicarse el artículo 25 del Pacto de San José de Costa Rica, que establece: “ 1. Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención, aun cuando

---

[13] Ibid. notas 1 y 6; <http://www.corteidh.or.cr/casos.htm>

tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales. 2. Los Estados Partes se comprometen: a) a garantizar que la autoridad competente prevista por el sistema legal del Estado decidirá sobre los derechos de toda persona que interponga tal recurso; b) a desarrollar las posibilidades de recurso judicial, y c) a garantizar el cumplimiento, por las autoridades competentes, de toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso”.

La Dra. Buongermini, sin mencionar estas normas de manera explícita, arribó a la misma solución material. Ante la ausencia de un procedimiento judicial sumario o recurso sencillo y rápido, es la *propia índole* del derecho de acceso a la información (derecho fundamental) la que impide su discusión judicial por otra vía que no sea la del amparo.

### **3.2.- La estrategia procesal de la Defensoría del Pueblo**

Antes de continuar con el análisis de la sentencia y adentrarnos en lo sustancial de ella, esto es, la caracterización que hace del derecho de acceso a la información pública, queremos dedicar algunos comentarios a la estrategia procesal seguida por la Defensoría del Pueblo para lograr que el señor Picco Portillo pudiera acceder a la información que había solicitado (accedió finalmente a toda la información solicitada el día 20 de mayo de 2008).

La Defensoría del Pueblo promovió dos acciones de amparo. La primera de pronto despacho, para agotar la vía administrativa y obtener el pronunciamiento de la administración; la segunda, exigiendo la satisfacción del derecho fundamental lesionado.

Ante la ausencia de ley reglamentaria que establezca el plazo en el que las autoridades deben responder las solicitudes de acceso a la información, al ciudadano no le queda otra solución que acudir a la jurisdicción para que ésta fije el plazo en el que las autoridades deberán responder. De lo contrario, quedaría a merced de la desidia, cuando no los abusos, de las autoridades administrativas.

Al respecto, en un trabajo publicado en 1997, el Dr. Sindulfo Blanco sostuvo: “El “Silencio Administrativo” equivale a denegación

de justicia, ausencia de debido proceso legal, violación de garantías constitucionales, e incumplimiento de los deberes funcionales del servidor público al no observar su obligación de "responder" a las peticiones que se formulen, asegurado por el Art. 40 de la Constitución Nacional. De modo que la ausencia de respuesta oportuna al ejercicio del derecho de peticionar a las autoridades constituye negación del Estado de Derecho y como contrapartida, exralimitación de poderes o ejercicio abusivo del Poder Público por parte del servidor del Estado<sup>14</sup>.

En el mismo trabajo, el Dr. Blanco nos comenta que "El tribunal de cuentas, 1ra sala, en estos casos, ha innovado el procedimiento. Si el recurso o acción fue interpuesto estando pendiente de resolución la cuestión en sede administrativa, y ésta no cuenta con el plazo cierto para expedirse, en vez de archivar el caso, los devuelve a la autoridad, fijándole un termino perentorio dentro del cual debe pronunciarse, bajo apercibimiento que de no hacerlo se considerará denegada la solicitud y expedita la instancia contencioso administrativa<sup>15</sup>".

Creemos que *mutatis mutandi*, esa solución sería aplicable en las acciones de amparo en las que en definitiva se persigue la satisfacción inmediata del derecho de acceso a la información pública para evitar recurrir a dos procesos distintos.

Sin embargo, estamos de acuerdo con la estrategia escogida por la Defensoría del Pueblo. El Tribunal de Cuentas es un tribunal especializado en derecho administrativo y consustanciado con la *costumbre* administrativa de no responder a las solicitudes de los administrados. Las acciones de amparo son resueltas por jueces no necesariamente versados en derecho administrativo y ellos podrían encontrar en la falta de respuesta de la administración un obstáculo para la procedencia de la acción de amparo. Podrían argumentar que la instancia administrativa previa, o vía previa, aún no ha sido agotada y rechazar con ello la acción de amparo, corriendo el riesgo inclusive de tener que hacer frente a una imposición de costas.

Es una estrategia en cierto sentido conservadora, pero que ha probado ser sumamente eficaz. Incluso, en otros casos similares, la sola iniciación de acciones de amparo de pronto despacho ha

[14] Blanco, Sindulfo. Las resoluciones fictas en el procedimiento tributario administrativo. LLP 1997, 225 - Sup. Esp. LLP 2003 (noviembre), 358.

[15] Blanco, Sindulfo, op. cit. nota 14.

servido para satisfacer el derecho fundamental de acceso a la información pública<sup>16</sup>.

### **3.3.- La definición pretoriana de los contornos del derecho de acceso a la información pública**

La contribución más importante de la sentencia que comentamos a la definición del derecho de acceso a la información – y la que permitió que rápidamente trascendiera con los más variados elogios las fronteras del país- la encontramos en el siguiente pasaje: “La incorporación del derecho a la información en el catálogo de los derechos fundamentales del ser humano es relativamente reciente. En nuestro sistema constitucional ha sido incorporado en el art. 28 de la CN. Este derecho encuentra su justificación en el derecho más genérico, esencial a las democracias deliberativas y participativas, de formar libremente las opiniones **y participar de modo responsable en los asuntos públicos; contribuir a la formación de la opinión propia y la pública**, que está estrechamente ligada al **pluralismo político**. Se constituye así en un instrumento esencial de los asuntos que cobran interés en la vida ciudadana y colectiva, y, que condiciona la participación en el manejo de “lo público”, es decir, el sistema de relaciones e interrelaciones que constituyen la trama básica de sustento de la convivencia democrática”.

En síntesis, el derecho de acceso a la información pública queda caracterizado como un derecho humano fundamental, esencial para el sustento y consolidación del sistema democrático en el Paraguay, a través de la participación ciudadana en el control de la gestión pública.

Esta caracterización encuentra sustento normativo en el Paraguay, en los artículos 1, 28, 45 y 137 de la Constitución, 13 del Pacto de San José de Costa Rica (Ley 1/89) y 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (Ley 5/92). Y las garantías de su plena efectividad se hallan en los artículos 134 de la Constitución y 25 del Pacto de San José de Costa Rica.

No podemos dejar de encontrar en esto fortísimas similitudes con lo expresado por la Corte Interamericana de Derechos

---

[16] Por ejemplo, S.D. 293 del 9 de mayo de 2008 dictada por el titular del Juzgado de Primera Instancia en lo Civil y Comercial del 9no. Turno, Alberto Martínez Simón.

Humanos en el caso Claude Reyes, que sostuvo: “el actuar del Estado debe encontrarse regido por los principios de publicidad y transparencia en la gestión pública, lo que hace posible que las personas que se encuentran bajo su jurisdicción ejerzan el control democrático de las gestiones estatales, de forma tal que puedan cuestionar, indagar y considerar si se está dando un adecuado cumplimiento de las funciones públicas. El acceso a la información bajo el control del Estado, que sea de interés público, puede **permitir la participación en la gestión pública**, a través del control social que se puede ejercer con dicho acceso” (párrafo 86, el resaltado nos pertenece). Y agregó: “**El control democrático, por parte de la sociedad a través de la opinión pública**, fomenta la transparencia de las actividades estatales y promueve la responsabilidad de los funcionarios sobre su gestión pública. Por ello, para que las personas puedan ejercer el control democrático es esencial que el Estado garantice el acceso a la información de interés público bajo su control. Al permitir el ejercicio de ese control democrático **se fomenta una mayor participación de las personas en los intereses de la sociedad**” (párrafo 87, el resaltado nos pertenece).

Ya no como *holding*, esto es, como argumento necesario en el razonamiento en el que concluye la decisión, sino *obiter dictum* (argumento no necesario para llegar a la conclusión), la Tercera Sala del Tribunal de Apelaciones en lo Civil y Comercial de Asunción sostuvo: “debemos decir que la circunstancia de que el demandado (*en rigor, el actor*) no ha expuesto **el objeto o la finalidad de su pedido**, esto es, la justificación de su interés en los datos, **tampoco es óbice al otorgamiento de la solicitud**; en efecto, **una justificación semejante es impropia y ajena al ejercicio del derecho a la información**, ya que **éste se tiene y se justifica por sí mismo, según las finalidades genéricas de participación y control que se dan en la vida democrática**, y no en relación con una motivación específica. Exigir al sujeto tal explicitación constituiría no solo una trasgresión al derecho en cuestión, imponiendo requisitos no previstos por la norma para su ejercicio, sino que tendría un segundo efecto: también abriría la puerta para que el ente o persona solicitada pudiese evaluar la pertinencia o adecuación de los motivos de la solicitud, pues no otra finalidad podría deducirse y atribuirse a tal exigencia.

Nuevamente aquí encontramos similitudes con la decisión de la CIDH en Claude Reyes: “Dicha información **debe ser entregada**

**sin necesidad de acreditar un interés directo para su obtención o una afectación personal**, salvo en los casos en que se aplique una legítima restricción. Su entrega a una persona puede permitir a su vez que ésta circule en la sociedad de manera que pueda conocerla, acceder a ella y valorarla. De esta forma, el derecho a la libertad de pensamiento y de expresión contempla la protección del derecho de acceso a la información bajo el control del Estado, el cual también contiene de manera clara las dos dimensiones, individual y social, del derecho a la libertad de pensamiento y de expresión, las cuales deben ser garantizadas por el Estado de forma simultánea” (párrafo 77, el resaltado nos pertenece).

En cuanto a la alegada falta de reglamentación del artículo 28 de la Constitución, el Tribunal de Apelaciones sostuvo que si bien ésta era escueta, no por ello era inexistente. Sostuvo que este artículo se encuentra reglamentado por la Ley de Información Privada N° 1662/01, modificada por la Ley N° 1969 de fecha septiembre de 2002 que en su artículo 2 establece: “Toda persona tiene derecho a recolectar, almacenar y procesar datos personales para uso estrictamente privado. Las fuentes públicas de información son libres para todos. Toda persona tiene derecho al acceso a los datos que se encuentren asentados en los registros públicos, incluso los creados por la Ley N° 879 del 2 de diciembre de 1981, la Ley N° 608 del 18 de julio de 1995, y sus modificaciones”. Para nosotros, inclusive si esta reglamentación del derecho de acceso a la información no existiera, de todos modos sería plenamente exigible a tenor de lo que dispone el artículo 45 segundo párrafo de la Constitución.

El Tribunal, finalmente, plantea un interrogante en cuanto a la forma en que debería darse el acceso a la información ante la ausencia de regulación específica: “La única cuestión, quizá, relevante en cuanto a la posición de la accionada es el modo como ha de brindarse la información”. En el caso que le tocó resolver la respuesta fue sencilla, pues la Municipalidad de Lambaré cuenta con una Ordenanza que regula el acceso a sus documentos públicos (Ordenanza N° 61 de fecha 24 de junio de 1999).

Sin embargo, esta situación podría plantearse en futuros casos en los que las instituciones públicas demandadas no contaran con tal regulación. Para nosotros, ante la existencia de Ordenanzas como la de la Municipalidad de Lambaré, la Ordenanza 72/2004

de la Ciudad de Asunción “Que establece el acceso a los documentos públicos municipales de la Ciudad de Asunción” o la Resolución del Ministerio de Agricultura número 1216 del 6 de septiembre de 2007 “Por la cual se crea la ventana de acceso a la información pública y se aprueba su reglamento general”, el juez, haciendo uso de las atribuciones que le confiere el artículo 6 del Código Civil<sup>17</sup>, debería tomar en consideración estas disposiciones y ordenar la entrega de las copias de la información solicitada a costa del solicitante.

#### 4.- Conclusión

La sentencia que acabamos de comentar está llamada a convertirse en una referencia ineludible cuando en el futuro deban estudiarse y decidirse nuevos casos en los que esté en juego el derecho de acceso a la información pública.

Es un verdadero *leading case* que empieza a consolidar, con la autoridad que emana de un Tribunal de Apelaciones, la solución material de hacer lugar a las solicitudes de acceso a la información pública, siguiendo un criterio que el titular del Juzgado de Liquidación y Sentencia número 1 de Asunción, Dr. Andrés Casati Caballero, empezara a sostener en la señera Sentencia Definitiva número 40 del 31 de julio de 2007: “el derecho a acceder a la información que obra en poder del Estado es un derecho humano de raigambre constitucional que, además, integra el halo de derechos humanos que el Paraguay se ha comprometido a respetar ante la comunidad americana y que, a tenor de lo que dispone el Art. 45 *in fine* de la Constitución no puede ser negado ni menoscabado”, criterio también sostenido por el Dr. Dionisio Frutos en la Sentencia Definitiva número 15 del 27 de septiembre de 2007.

Más allá de lo estrictamente jurídico, esta sentencia también es una muestra de la trascendencia que tiene el activismo ciudadano en la interminable lucha por la conquista de los derechos humanos y una democracia más real. Las acciones individuales son motores de cambio; al emprenderlas, cada ciudadano tiene en sus manos la posibilidad de contribuir a hacer algo positivo por la calidad de vida de sus semejantes.

---

[17] “Los jueces no pueden dejar de juzgar en caso de silencio, obscuridad o insuficiencia de las leyes. Si una cuestión no puede resolverse por las palabras ni el espíritu de los preceptos de este Código, se tendrán en consideración las disposiciones que regulan casos o materias análogas, y en su defecto, se acudirá a los principios generales del derecho”

**JUICIO: “AMPARO  
PROMOVIDO POR  
ELIZABETH FLORES NEGRI  
C/ EL RECTORADO DE LA  
UNIVERSIDAD NACIONAL DE  
ASUNCIÓN”**

**S.D. N° 40**

ASUNCIÓN, 31 de julio de 2007.-

**VISTO:** La presente acción de amparo que promueve Elizabeth Flores Negri contra el Rectorado de la Universidad Nacional de Asunción, del que,

**R E S U L T A:**

QUE, en fecha 20 de junio de 2007, se presentó ante este Juzgado Elizabeth Flores Negri, bajo patrocinio de Abogados de la Defensoría del Pueblo, con el objeto de iniciar acción de amparo contra el Rectorado de la Universidad Nacional de Asunción, manifestando en su escrito de fojas 2/3 que en fecha 28 de mayo de solicitó a través del Centro de Acceso a la Información Pública de la Defensoría del Pueblo copia del Reglamento General de Becas aprobado por Resolución Nro. 71-00-2005 / Acta Nro. 5 de fecha 9/03/2005. Que la Defensoría del Pueblo canalizó su solicitud por medio de la nota fechada el mismo 28 de mayo, *“la cual fue remitida al rectorado en fecha 5 de junio del corriente año por el funcionario Miguel González, quien una vez en mesa de entrada no pudo entregar la nota debido a la negativa del funcionario encargado, quien manifestó que el formato no era el correcto para dirigirse al rector de la Universidad Nacional, motivo por el cual no podía darle el recibido”*. Continúa su exposición de los hechos manifestando que “en fecha 13 de junio el secretario de la Delegación del 9no. Turno de la Defensoría del Pueblo señor Juan Villalba, se constituyó en el Rectorado a fin de intentar dar entrada a la nota, conversar con la jefa de mesa de entrada y labrar un

acta en caso de repetirse lo anteriormente descrito. Grande fue la sorpresa cuando la misma Lic. Maria Victoria Torres, no sólo se negó a recibir la citada nota, sino que puso en duda la autenticidad de la misma por carecer de la firma de un funcionario responsable de la Defensoría del Pueblo, según consta en acta”. Seguidamente, cita los derechos constitucionales supuestamente lesionados (puntualmente, los derechos a peticionar a las autoridades y a acceder a las fuentes públicas de información) y finaliza su escrito con el petitorio de rigor.

QUE, a fojas 4 a 7 obra el poder general para asuntos judiciales y administrativos otorgado por la Defensoría del Pueblo a favor de la Abogada Clara Aurelia Rolón de Beraud.-

QUE, a fojas 8 a 11 obra el poder general para asuntos judiciales y administrativos otorgado por la Defensoría del Pueblo a favor de la Abogada María Magdalena Barrios de Jacquet.

QUE, a fojas 12 a 13 obra copia del expediente de la Defensoría del Pueblo abierto por el Delegado del 9no Turno, Abogado Armando Nar, que contiene la solicitud de acceso a la información realizada por la amparista.

QUE, a fojas 14 y 15 obran dos copias idénticas de una nota pro forma con el logo de la Defensoría del Pueblo, completadas y suscriptas por la amparista y dirigidas al Señor Rector de la Universidad Nacional.

QUE, a fojas 17 y 18 obran, respectivamente, el acta de intervención manuscrita confeccionada por el Secretario de la Delegación del 9no Turno de la Defensoría del Pueblo, Juan Villalba, de fecha 13 de junio de 2007, y una copia no manuscrita de la misma. De esta acta surge que el citado funcionario de la Defensoría del Pueblo se constituyó en la Mesa de Entradas del Rectorado de la Universidad Nacional de Asunción *“a los efectos de entregar una solicitud de informe canalizado por el centro, que fuera rechazado días antes. Una vez exhibida la nota al funcionario encargado, el mismo se negó a darle entrada, por lo que se solicitó conversar con la Secretaria/o General, siendo atendido por la Lic. María Victoria Torres, quien procedió a explicar que rechazaba la nota*

**JUICIO: “AMPARO  
PROMOVIDO POR  
ELIZABETH FLORES NEGRI  
C/ EL RECTORADO DE LA  
UNIVERSIDAD NACIONAL DE  
ASUNCIÓN”**

**S.D. N° 40**

*porque la misma no reunía el formato adecuado para dirigirse al rector, y que necesariamente debía poseer la firma de un funcionario de la institución, puesto que tenía el logo de la Defensoría del Pueblo”.*

QUE, a fojas 19 el Juzgado ordenó que, previo a proveer lo que correspondiera, la recurrente debería suscribir el escrito de inicio.

QUE, por providencia de fecha 21 de junio de 2007, el Juzgado tuvo por presentada la acción de amparo promovida por Elizabeth Flores Negri contra el Rectorado de la Universidad Nacional de Asunción y por constituido su domicilio procesal, dándole la intervención pertinente. Asimismo, requirió de la parte demandada por el plazo de ley el informe circunstanciado que prevé el artículo 572 del Código Procesal Civil.

QUE, a fojas 23 a 26 obra copia fiel del Acta Nro. 5 (A.S. Nro. 5/09/03/2005) Resolución Nro. 71-00-2005 “POR LA CUAL SE MODIFICA EL REGLAMENTO GENERAL PARA LA ADJUDICACIÓN DE BECAS EN LA UNIVERSIDAD NACIONAL DEL ASUNCIÓN.

QUE, a fojas 27 a 29 obra copia del poder general para asuntos judiciales y administrativos que otorga el Prof. Ing. Agr. Pedro Gerardo González a favor de los Abogados Daniel Sosa Valdéz, Miguel Arnaldo Canale Frescura y otros.-

QUE, a fojas 30 a 31, se presenta el Abogado Daniel Sosa Valdez, en representación de la Universidad Nacional de Asunción, bajo patrocinio de Abogado, a los efectos de “remitir el informe requerido en virtud del oficio Nro. 891 de fecha 21 de junio de 2007, ingresado en Mesa de Entradas del Rectorado de la Universidad Nacional de Asunción Nro. 5186, en fecha 22 de junio de 2007, y conforme lo dispuesto por el Art. 169 del C.P.C. a formular expreso allanamiento a la pretensión de la actora, que solicita tener acceso a la información que consiste en obtener copia de la

Resolución Nro. 71-00-2005, Acta Nro. 05 de fecha 09-03-2005, dictada por el Consejo Superior Universitario de la UNA". Acompañó el documento glosado a fojas 23 a 26 *"aclarando que dicho documento no le pudo ser proveído en su oportunidad (a la actora) ya que la solicitud no fue admitida en Mesa de Entradas del Rectorado de la UNA por no reunir los requisitos formales exigidos por la Institución. Si bien esta parte se allana expresamente a la pretensión formulada por la actora, es importante puntualizar que los funcionarios encargados de la mesa de entradas del Rectorado entendieron, en virtud de criterios de prudencia administrativa, que la interesada no siendo funcionaria de la Defensoría del Pueblo, mal podría presentar notas con membretes del dicho órgano, situación que le fue explicada a la interesada y que para subsanar esa situación bastaba con que la misma haga su solicitud en otra nota sin el membrete de la Defensoría del Pueblo. O que en su defecto, la solicitud con el mismo formulario esté suscrito por algún funcionario autorizado por la Defensoría del Pueblo"*.

QUE, a fojas 32 a 33 la amparista formula manifestación.-

QUE, a fojas 34 la amparista solicita que el Juzgado dicte sentencia, y;

#### **CONSIDERANDO:**

QUE, al día de la fecha, el reclamo de la amparista contra la Universidad Nacional de Asunción ha devenido abstracto puesto que la demandada se ha allanado a su pretensión entregando la información solicitada, habiendo cesado así la lesión a sus derechos. En tal sentido, el Dr. Enrique A. Sosa, en su obra "El Amparo Judicial" (La Ley, Asunción, 2004) sostiene que *"no habría razón para pronunciarse sobre una cuestión que ha perdido el interés jurídico y por eso debe tenerse en cuenta la situación al momento en que se dicta la sentencia. La Corte Suprema de Justicia, Sala Constitucional ha aplicado este principio en varias acciones de inconstitucionalidad, disponiendo el archivo del expediente sin emitir*

**JUICIO: “AMPARO  
PROMOVIDO POR  
ELIZABETH FLORES NEGRI  
C/ EL RECTORADO DE LA  
UNIVERSIDAD NACIONAL DE  
ASUNCIÓN”**

**S.D. N° 40**

*pronunciamiento sobre el fondo de la cuestión cuando ella ha sobrevenido abstracta (ver Ac. y Sent. Nro. 95/97 Corte Suprema de Justicia – Sala Constitucional). Este es un criterio aplicable al juicio de amparo”.*

QUE, sin perjuicio de esta situación, en autos se ha reclamado la satisfacción de derechos fundamentales de raigambre constitucional, derechos que, por razones de orden público, son irrenunciables.

QUE, a pesar del criterio expuesto en primer término, nuestra Corte Suprema de Justicia, también ha realizado puntualizaciones que hacen al buen orden constitucional en casos en los que sus decisiones sólo han tenido un mero valor simbólico. Así, por ejemplo, el voto del Dr. Paciello Candia en el Acuerdo y Sentencia Nro. 180 de 28 de mayo de 1996.

QUE, de las manifestaciones y documentos aportados por las partes se encuentra probado que la Sra. Elizabeth Flores Negri, a través del Centro de Acceso a la Información Pública de la Defensoría del Pueblo, intentó solicitar a la Universidad Nacional de Asunción el acceso a una copia del Acta Nro. 5 (A.S. Nro. 5/09/03/2005) Resolución Nro. 71-00-2005 “POR LA CUAL SE MODIFICA EL REGLAMENTO GENERAL PARA LA ADJUDICACIÓN DE BECAS EN LA UNIVERSIDAD NACIONAL DEL ASUNCIÓN” y que, ante la negativa de los funcionarios de Mesa de Entradas de esta Casa Altos de Estudios a recibir la nota en la que formuló esa solicitud, se vio forzada a iniciar la presente acción de amparo.

QUE también se encuentra probado por las manifestaciones y documentos aportados por las partes que la nota en la que la amparista solicitó la información mencionada fue presentada en la Mesa de Entradas del Rectorado de la Universidad Nacional por un funcionario del Centro de Acceso a la Información Pública de la Defensoría del Pueblo.

QUE en esas condiciones deviene injustificable que los funcionarios de la Universidad Nacional de Asunción se hayan negado a recibir la nota firmada por la Sra. Elizabeth Flores Negri.

QUE, de todos modos, por más que no hubiera mediado esta circunstancia, los funcionarios de la Universidad Nacional de Asunción no podrían haberse negado a recibir la nota de la amparista ya que ella se había identificado plenamente y había estampado su firma al pie de la misma. En todo caso, si hubiera existido alguna duda sobre el contenido, una vez recibida la nota, se podría haber indagado sobre el hecho de que dicha nota tuviera el membrete de la Defensoría del Pueblo.

QUE, al haber obrado de esa manera, la Universidad Nacional de Asunción ha menoscabado el derecho de la amparista a peticionar a las autoridades consagrado en el Artículo 40 de la Constitución: *“Toda persona individual o colectivamente y sin requisitos especiales, tiene derecho a peticionar a las autoridades por escrito, quienes deberán responder dentro del plazo y según las modalidades que la ley determine. (...)”*.

QUE, con esa negativa, no sólo ha violado el derecho de la Sra. Flores Negri a peticionar a las autoridades sino que también ha postergado, en perjuicio de amparista, la satisfacción del derecho de las personas a acceder a la información que obra en poder de las instituciones públicas.-

QUE el derecho de las personas *“a recibir información veraz, responsable y ecuánime”* se encuentra establecido en el artículo 28 de nuestra Constitución, en el que también se establece que *“las fuentes públicas de información son libres para todos”*.

QUE nuestro país ha ratificado la Convención Interamericana de Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica) mediante la Ley 1/89.

QUE el artículo 13 de dicho Tratado Internacional establece: *“LIBERTAD DE PENSAMIENTO Y DE EXPRESIÓN. 1. Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas*

**JUICIO: “AMPARO  
PROMOVIDO POR  
ELIZABETH FLORES NEGRI  
C/ EL RECTORADO DE LA  
UNIVERSIDAD NACIONAL DE  
ASUNCIÓN”**

**S.D. N° 40**

*de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito, o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento a su elección. 2. El ejercicio del derecho previsto en el inciso precedente no puede estar sujeto a previa censura sino a responsabilidades ulteriores las que deben estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para asegurar: a) El respeto a los derechos o la reputación de los demás, o b) La protección de la Seguridad Nacional, el orden público o la salud o la moral públicas. (...).”*

QUE la Corte Interamericana de Derechos Humanos en Sentencia del 19 de septiembre de 2006 en el caso “Claude Reyes” ha sostenido que “... el Art. 13 de la Convención al estipular expresamente los derechos a “buscar” y a “recibir” “informaciones”, protege el derecho que tiene toda persona a solicitar el acceso a la información bajo el control del Estado, con las salvedades permitidas bajo el régimen de restricciones de la Convención”. También sostuvo que: “Consecuentemente, dicho artículo ampara: - el derecho de las personas a recibir dicha información, y - la obligación positiva del Estado de suministrarla, de forma tal que la persona pueda tener acceso a conocer esa información o reciba una respuesta fundamentada cuando por algún motivo permitido por la Convención el Estado pueda limitar el acceso a la misma para el caso concreto”.-

QUE, que el Paraguay es Estado Parte de la Convención desde el día 24 de agosto de 1989 y reconoció la competencia contenciosa de la Corte el día 26 de marzo de 1993.

QUE, el carácter obligatorio de la jurisprudencia de la CIDH en nuestro medio jurídico es una conclusión necesaria de la aplicación de los artículos 26 (buena fe en el cumplimiento de los tratados) y 27 (imposibilidad de alegar disposiciones de derecho interno) del Convenio de

Viena sobre Derecho de los Tratados, ratificado por el Paraguay por medio de la Ley 289/71, así como del propio texto constitucional (Art. 143) que “acepta el derecho internacional” y se ajusta al principio de “protección internacional de los derechos humanos” (ver, “El derecho de acceso a la información pública a la luz de un precedente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos”, Ezequiel F. Santagada, La Ley Revista Jurídica Paraguaya, Año 30, Número 5, Junio 2007, págs. 579 a 585).

QUE, de este modo el derecho a acceder a la información que obra en poder del Estado es un derecho humano de raigambre constitucional que, además, integra el halo de derechos humanos que el Paraguay se ha comprometido a respetar ante la comunidad americana y que, a tenor de lo que dispone el Art. 45 in fine de la Constitución no puede ser negado ni menoscabado.

QUE el artículo 587 del CPC establece “Sin perjuicio del principio consagrado en el artículo 192, no habrá condena en costas si antes de vencido el plazo para la contestación de la demanda o del informe a que se refieren los artículos 572 y 573, cesara el acto, la omisión o la amenaza en que se fundó el amparo”.

Por tanto, en mérito a las consideraciones que anteceden, el Juzgado de Liquidación y Sentencia Nro. 1,

## **R E S U E L V E:**

**I.- HACER LUGAR A LA ACCIÓN DE AMPARO PROMOVIDO POA POR ELIZABETH FLORES NEGRI CONTRA EL RECTORADO DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL DE ASUNCIÓN.**

**II. DISPONER EL ARCHIVAMIENTO DE ESTA ACCIÓN DE AMPARO** en atención a que el reclamo de la amparista ha devenido abstracto ante el allanamiento de la demandada entregando la información solicitada.

**JUICIO: “AMPARO  
PROMOVIDO POR  
ELIZABETH FLORES NEGRI  
C/ EL RECTORADO DE LA  
UNIVERSIDAD NACIONAL DE  
ASUNCIÓN”**

**S.D. N° 40**

II.- **IMPONER** las costas en el orden causado  
(Art. 587 C.P.C.).

III.- **ANOTAR**, registrar, notificar y remitir copia a la  
Excma. Corte Suprema de Justicia.

Dr. ANDRÉS V. CASATI CABALLERO

Juez Penal

**ANTE MÍ:**

Abog. Magdalena Dos Santos  
ACTUARIA JUDICIAL

**JUICIO “FÉLIX CÉSAR PICCO  
PORTILLO S/ AMPARO”**

**ACUERDO Y SENTENCIA NÚMERO CINCUENTA Y UNO**

En la Ciudad de Asunción, Capital de la República del Paraguay, a los dos días de mes de mayo del año dos mil ocho, estando reunidos en la Sala de Acuerdos del Excelentísimo Tribunal de Apelación en lo Civil y Comercial, Tercera Sala, los señores miembros Dres. MARÍA MERCEDES BUONGERMINI P., NERI VILLALBA FERNÁNDEZ, y ARNALDO MARTÍNEZ PRIETO, bajo la Presidencia de la primera de los nombrados y por ante mí el Secretario autorizante, se trajo a acuerdo el expediente caratulado como más arriba se menciona, a fin de resolver los recursos de nulidad y apelación interpuestos por el Defensor del Pueblo y del Abog. Alfredo Ayala Alarcón, contra la S.D. N° 1156 de fecha 31 de diciembre de 2007, dictada por el Juzgado de Primera Instancia en lo Civil y Comercial del Quinto Turno.

Previo estudio de los antecedentes del caso, el Tribunal resolvió plantear y votar las siguientes;

**C U E S T I O N E S:**

¿ES NULA LA SENTENCIA APELADA?

EN SU CASO, SE DICTÓ CONFORME A DERECHO?

Practicado el sorteo de ley, a fin de establecer el orden de la votación, resultó que debían votar los Sres. Miembros en el orden siguiente: DRA MARÍA MERCEDES BUONGERMINI P., DR. NERI VILLALBA y DR. ARNALDO MARTÍNEZ PRIETO.

A LA PRIMERA CUESTIÓN PLANTEADA la DRA. MARÍA MERCERDES BUONGERMINI P. DIJO: CUESTION PREVIOA: Del recurso de Nulidad. En los juicios de amparo no existe, como en los restantes juicios, un régimen de nulidades; sino que por el contrario, todos los vicios que pudieran producirse en su transcurso pueden y deben ser subsanados aún de oficio, por el juez de la causa. Establecido este punto, pasaremos a estudiar la cuestión de fondo.

A su turno, el DR ARNALDO MARTÍNEZ PRIETO y el DR. NERI VILLALBA FERNÁNDEZ manifestaron que votan en igual sentido.

A LA SEGUNDA CUESTIÓN PLANTEADA LA DRA. BUONGERMINI PALUMBO DIJO: Por la sentencia apelada N° 1156 de fecha 31 de diciembre de 2007, la a quo resolvió "RECHAZAR la acción de amparo promovida por el Señor Félix César Picco Portillo en contra de la Municipalidad de Lambaré, por improcedente. COSTAS en el orden causado. ANOTAR". (fs.60/63 vlt.) (sic)

De dicha sentencia el recurrente presenta su escrito de expresión de agravios, que obra a fs. 64/71 y manifiesta que la

**JUICIO “FÉLIX CÉSAR PICCO  
PORTILLO S/ AMPARO”**

sentencia recurrida no se halla ajustada a derecho dado que la Municipalidad de Lambaré, luego de que quedara firme la sentencia del juicio de amparo de pronto despacho que la parte que representa inició ante el Juzgado de Liquidación y Sentencia Nro. 7, a cargo del Dr. Dionisio Frutos, se opuso expresamente a entregar la información que el Sr. Picco Portillo le había solicitado, entonces, dice que no habían trámites previos que agotar pues la instancia administrativa había sido completada. Arguye que la parte demandada, al presentar en autos el informe circunstanciado que prevé el Art. 572 del Cód. Proc. Civ., ratificó los términos de su presentación de fecha 31 de octubre de 2007 y sostuvo que la decisión de la Municipalidad se trataba de un acto administrativo que, según la demandada, sólo era susceptible de ser cuestionado por medio de la acción contencioso administrativa. Sostiene que la juez inferior no resolvió *secundum allegata et probata* por lo que debe ser declarada nula al vulnerar el principio de congruencia. Añade que el derecho de acceder a la información pública es un derecho constitucional y humano, y debe ser entregada sin dilaciones. A continuación, el recurrente cita el art. 134 de la Constitución Nacional y dice que la Constitución Nacional no deja lugar a dudas que los actos de las autoridades son

susceptibles de ser cuestionados por la vía del amparo. Asimismo dice que no todo acto administrativo puede ser cuestionado por la vía del amparo, sólo podrán serlo si se dan los requisitos que establece el art. 134. Seguidamente cita a los Dres. Enrique A. Sosa y Salvador Villagra Maffiodo y luego cita jurisprudencia de diversas Salas del Tribunal de Apelación Civil y Comercial. Manifiesta que el derecho de acceso a la información pública tiene raíz constitucional e iusinternacionalista y a tenor de lo que dispone el art. 45 del Constitución Nacional, la ausencia de ley reglamentaria en la materia no puede ser invocada para negarlo o menoscabarlo. Por todo lo argumentado señala que el acto administrativo particular de la Municipalidad de Lambaré por el cual ésta negó el Sr. Félix César Picco Portillo el derecho de acceder a la información que él solicitó por nota de fecha 26 de julio de 2007, es sin lugar a dudas cuestionable por la vía de la acción de amparo. Seguidamente sostiene que actora justificó acabadamente la plena vigencia en el medio jurídico del derecho de toda persona a acceder a la información que obra en poder del Estado y la correlativa obligación de éste de poner a disposición de las personas esa información, a menos que se violen otros derechos humanos de igual jerarquía. Argumenta

**JUICIO “FÉLIX CÉSAR PICCO  
PORTILLO S/ AMPARO”**

que la Municipalidad de Lambaré se negó en forma evidente a entregar la información pública que el Señor Picco Portillo le solicitó y no invocó no probó menoscabo a algún otro derecho de igual jerarquía como causal de justificación de su accionar. Arguye que en este caso hay una violación de un derecho constitucional y humano cuya violación es injusta per se ya que afecta la igualdad entre administradores y administrados en una sociedad democrática, impidiendo la participación ciudadana en el control de la gestión de la res publica y menoscabando la libertad de elegir informadamente en las próximas elecciones a los nuevos mandatarios. Arguye que la lesión sufrida por el Sr. Picco Portillo es grave dado que el acceso a la información es un derecho fundado en una de las características principales del gobierno republicano que es el de la publicidad de los actos de gobierno y la transparencia en la administración. Manifiesta que se ha tenido que judicializar una cuestión que ni siquiera debería ser discutida, que las personas tienen derecho a acceder a la información sobre cómo se utiliza el dinero de sus impuestos y que las agencias gubernamentales están obligadas a proporcionar esa información. Dice el recurrente que al carecer la pretensión de contenido patrimonial, no hay intereses compensatorios y moratorios

que puedan volver las cosas al estado anterior de la lesión jurídica. Arguye que mediante el acceso a la información que el Sr. Picco Portillo solicitó, podría saber qué porcentaje del presupuesto se destinó al pago de salarios de funcionarios, si esos funcionarios eran o no necesarios, si se contaban o no con recursos para realizar las obras que necesita toda la comunidad lambareña, en suma, si la administración se estaba llevando a cabo conforme con las normas legales y si era o no efectiva. Sostiene que si la información que el Sr. Picco Portillo solicitó el día 27 de julio de 2007 no le es entregada antes de la rendición de cuentas de la Intendencia Municipal sea aprobada, después ya no tendrá el mismo valor, dado que la información que todavía hoy se puede denunciar, luego no servirá para nada. Por último dice que es la primera vez que el derecho constitucional de acceso a la información pública se debate en instancias de apelación por lo que solicita se declare la nulidad de la sentencia o bien se revoque haciendo lugar en todos sus términos a la presente acción de amparo.

La contraria contesta el traslado en su escrito a fs. 73/74 y manifiesta que el amparista, por medio de la presente acción ataca un acto administrativo que en forma ficta deniega la expedición de copias del presupuesto

**JUICIO “FÉLIX CÉSAR PICCO  
PORTILLO S/ AMPARO”**

correspondiente al año 2007 de la Municipalidad de Lambaré y pretende que el Poder Judicial desatienda lo establecido en el art. 134 de la Constitución Nacional que establece que la acción de amparo sólo procede cuando la cuestión no pueda remediarse por la vía ordinaria. Señala que la decisión de la Municipalidad de Lambaré es un acto administrativo, y en consecuencia, el procedimiento excepcional del Amparo resulta incapaz de substituir al procedimiento regular. Manifiesta nuevamente que el amparo debió ser planteado ante el Tribunal competente por acto administrativo, solicitando medidas cautelares en el Tribunal de Cuentas. Por último, cita el art. 232 de la Ley 1294/87 Ley Orgánica Municipal y el art. 30 del Cód. Org. Judicial que se encuentran vigentes y no han sido atacados de inconstitucionales por el amparista.

El Abog. Alfredo Ayala Alarcón, representante de la parte demandada expresa agravios a fs. 72 y manifiesta lo siguiente. En primer lugar señala que el inferior rechazó el amparo pero impuso las costas en el orden causado son expresar cuáles fueron los méritos. Señala que el art. 193 del Cód. Proc. Civ. dice que el juez podrá eximir total o parcialmente de las costas al litigante vencido expresando razón para ellos, pero que en este caso, el

inferior no ha expresado los motivos, En segundo lugar dice que la parte actora, ante un acto administrativo que le fue adverso, recurrió a una acción de amparo, incurriendo en un error procesal notoriamente improcedente e inexcusable por lo que el juzgado tuvo que imponerle las costas en virtud del art. 192 del Cód. Proc. Civ.. Concluye solicitando se revoque el segundo apartado de la sentencia y en consecuencia se impongan las costas a la parte actora.

Se trata de establecer la procedencia de una acción de amparo incoada por el que pretende acceso al a información respecto del personal y de la ejecución presupuestaria de un municipio.

La acción de amparo, es sabido está consagrada en un art. 134 de la Constitución Nacional, y establece que toda persona que por un acto u omisión, manifiestamente ilegítimo, de una autoridad o de un particular, se considere lesionada gravemente, o en peligro inminente de serlo, en derechos o garantías consagrados en esta Constitución o en la ley, y que debido a la urgencia del caso no pudiera remediarse por la vía ordinaria, puede promover amparo ante el magistrado competente. Esta disposición ha sido interpretada tradicionalmente en la doctrina en el sentido de que el amparo es una medida extraordinaria

**JUICIO “FÉLIX CÉSAR PICCO  
PORTILLO S/ AMPARO”**

que procede solo en caso de que no exista otra vía para reclamar la reparación del derecho lesionado, o, existiendo tal vía, ella resulta inidónea para satisfacer la pretensión, teniendo en cuenta el carácter urgente de la cuestión.

La primera cuestión es, pues, establecer la existencia o necesidad de las vías previas y la segunda, la existencia de un derecho constitucional violado.

Por ser pertinente e ilustrativo traemos a colación en este caso la opinión del eminente tratadista Bidart Campos en su obra “Derecho de Amparo”, pág. 147/148, año 1961; al tratar la vía previa en el orden administrativo dice: “En rigor cuando hablamos de vía previa debemos entender no sólo la vía ordinaria de que disponer el interesado y que ha sido utilizado con anterioridad a la promoción del amparo, sino que la vía jerárquica que es necesario agotar para que el acto contra el que se reclama por medio del amparo quede firme antes de interponerse este. Así por ejemplo cuando se trata de un acto de la Administración Pública, es indispensable, como principio general, que se tramite por todas las instancias normales de revisión y apelación y que recién después de decidido en la última, sea atacado por vía de Amparo. De lo contrario si el amparo se deduce contra la primera

resolución administrativa sin agotar las instancias ulteriores pendientes, se interrumpe la posibilidad de obtener satisfacción a la pretensión dentro del propio ámbito de la administración y se acude al amparo antes de que este remedio se torne necesario, con evidente desplazamiento de las defensas normales en el área funcional de la misma administración o de cualquier o de cualquier recurso ante otro órgano de alzada, no puede considerarse firme ni definitivo y, por ende, tampoco impugnabile por la acción de amparo”. En resumen para que el amparo sea procedente, presupone la inexistencia de otro remedio legal (Ver jurisprudencia de la Corte Suprema de Buenos Aires en “El Juicio de Amparo”, José Luis Lazzarini, p. 134).

Como puede verse, las vías previas sólo están dadas en caso de que exista un cuestionamiento administrativo procedente. En este caso la negativa a proporcionar información no admite el contencioso administrativo: por una razón simple, el acto de negación de la información no es acto administrativo en sentido propio, ya que no implica un actuar de la administración en razón de sus competencias. Se trata tan solo del incumplimiento de un mandato constitucional. Por lo demás, el derecho a la información, como derecho fundamental, no toleraría, por su propia índole la dilación que procedente de un litigio contencioso –si hubiere una vía tal, que estimamos no hay-. En estas circunstancias, no existen, como lo afirma la demandada, medidas cautelares adecuadas

**JUICIO “FÉLIX CÉSAR PICCO  
PORTILLO S/ AMPARO”**

que preserven el derecho en toda su integridad, puesto que la información, al ser denegada ilegítimamente, vulnera per se y con carácter de inmediatez la órbita de derechos del individuo. La urgencia se configura cuando el remedio que la vía pertinente ofrece no es capaz de reparar el daño causado o reestablecer el derecho lesionado sin que se produzca una pérdida irrecuperable. Dicho esto, podemos concluir que no existen, en el presente caso, vías administrativas previas o paralelas que tengan la entidad suficiente como para preservar el contenido sustancial del derecho denegado. Así pues, esta razón para el rechazo de la acción debe ser desestimada. Ahora pasaremos a estudiar la viabilidad del reclamo en su faz sustancial.

El derecho en disputa es el derecho a la información de carácter público. Hemos de hacer un breve examen de éste, sus características y componentes para luego abocarnos al análisis sobre su posible vulneración en este caso.

La incorporación del derecho a la información en el catálogo de los derechos fundamentales del ser humano es relativamente reciente. En nuestro sistema constitucional ha sido incorporado en el art. 28 de la Constitución Nacional. Este derecho encuentra su justificación en el derecho más genérico, esencial a las democracias deliberativas y participativas, de formar libremente

las opiniones y participar de modo responsable en los asuntos públicos; contribuye a la formación de la opinión propia y la pública, que está estrechamente ligada al pluralismo político. Se constituye así en un instrumento esencial de los asuntos que cobran interés en la vida ciudadana y colectiva, y que condiciona la participación en el manejo de “lo público”, es decir, el sistema de relaciones e interrelaciones que constituyen la trama básica de sustento de la convivencia democrática.-

Este derecho comprende tanto el de buscar, como el de recibir e incluso difundir la información obtenida, y sólo encuentra su limitación en otros derechos fundamentales, como la seguridad pública, la intimidad de las personas, etc.-

El argumento de la accionada, de que el derecho a la información pública no está aún lo suficientemente regulado tampoco tiene andamio. Primeramente porque existe un mandato constitucional expreso a este respecto, contenido en el art. 28 de la Constitución Nacional que literalmente dice: “Se reconoce el derecho de las personas a recibir

**JUICIO “FÉLIX CÉSAR PICCO  
PORTILLO S/ AMPARO”**

información veraz, responsable y ecuánime. Las fuentes públicas de información son libres para todos. La ley regulará las modalidades, plazos y sanciones correspondientes a la misma, a fin de que este derecho sea efectivo. Toda persona afectada por la difusión de una información falsa, distorsionada o ambigua tiene derecho a exigir su rectificación o su aclaración por el mismo medio y en las mismas condiciones que haya sido divulgada, sin perjuicio de los demás derechos compensatorios”. Además no puede sostenerse que este derecho no haya sido regulado, pues se han dictado leyes sucesivas que hacen relación con él; la Ley de Información Privada N° 1662/01, modificada por la Ley 1969 de fecha septiembre de 2002. Si bien la reglamentación en estas es escueta, no por ello es inexistente. Pero además de ello, el derecho a la información sobre datos públicos relativos al Municipio ha sido objeto de una mucho más detallada regulación, emanada de la propia Municipalidad y contenida en la Ordenanza N° 61 de fecha 24 de junio de 1999. Así pues, no es correcta la alegación de la accionada en cuanto a este punto.

Por su parte, la ley de Información Privada N° 1662/01, modificada por la Ley 1969 de fecha septiembre de 2002, establece en su art. 2° “Toda persona tiene derecho a recolectar, almacenar y procesar datos personales para uso estrictamente privado. Las fuentes públicas de información son libres para todos. Toda persona tiene derecho al acceso a los datos que se encuentren asentados en los registros públicos, incluso los creados por la Ley 879 del 2 de diciembre de 1981, la Ley N° 608 del 18 de

julio de 1995, y sus modificaciones” cuya fórmula es una repetición de la norma constitucional, con ciertas aclaraciones y precisiones, que no son restrictivas, sino por el contrario.-

Entonces, cualquier negativa a proporcionar información respecto de la estructura de la organización – incluso del personal- o de la aplicación de los recursos presupuestarios, que no caiga en una de las causales de reserva arriba reseñadas, constituye una medida injustificada y violatoria del derecho a la información consagrado en nuestra constitución. En este caso no ha sido argüida ninguna de las eximentes permitidas por la normativa.

Meramente obiter debemos decir que la circunstancia de que el demandado (actor) no haya expuesto el objeto o la finalidad de su pedido, esto es, la justificación de su interés en los datos, tampoco es óbice al otorgamiento de la solicitud; en efecto, una justificación semejante es impropia y ajena al ejercicio del derecho a la información, ya que éste se tiene y se justifica por sí mismo, según las finalidades genéricas de participación y control en la vida democrática, y no en relación con una motivación específica. Exigir al sujeto tal explicitación constituiría no sólo una trasgresión al derecho

**JUICIO “FÉLIX CÉSAR PICCO  
PORTILLO S/ AMPARO”**

en cuestión, imponiendo requisitos no previstos por la norma para su ejercicio, sino que tendría un segundo efecto: también abriría la puerta para el ente o la persona solicitada pudiese evaluar la pertinencia o adecuación de los motivos de la solicitud, pues no otra finalidad podría deducirse y atribuirse a tal exigencia.-

La única cuestión, quizá, relevante en cuento a la posición de la accionada es el modo como ha de brindarse la información; pero, precisamente, la propia Municipalidad solicitada ha regulado el ejercicio de este derecho, a través de la Ordenanza N° 61 de fecha 24 de junio de 1999, por la cual concede un modo de implementación de provisión de la información, que, en realidad, es más beneficioso para el solicitante que la norma fundamental, pues permite la obtención de copias, materiales o informáticas, cuando el dato estuviera registrado en uno de esos soportes. Así, pues, la propia regla autornormada por la entidad no sólo admite –como no podría ser de otro modo- sino también amplía el derecho a la información consagrado en la Constitución Nacional.

Se concluye pues que el amparo es procedente y debe ser admitido.

En cuanto a las costas, corresponde su imposición a la parte perdedora, de conformidad con lo establecido en el Art. 587 del Código Procesal Civil y en concordancia con el criterio de la imposición objetiva de costas.

A su turno el Dr. ARNALDO MARTÍNEZ PRIETO y el Dr. NERI VILLALBA FERNÁNDEZ manifestaron que votan en idéntico sentido.

Con lo que se terminó el acto, firmando los Sres. Miembros de conformidad y quedando acordada la sentencia que sigue a continuación, todo por ante mi, de lo que certifico.

María Mercedes Buongermi Palumbo  
Miembro de Tribunal de Apelación en lo Civil y Comercial,  
Tercera Sala

Arnaldo Martínez Prieto  
Juez  
Miembro de Tribunal de Apelación Civil y Comercial,  
Tercera Sala

Neri E. Villalba E.  
Trib. Apel. Civil y Comercial  
Tercera Sala

Ante mí: Abog. Pablo Costantini – Actuario Judicial

SENTENCIA N° 51

Asunción, 2 de mayo de 2008

**JUICIO “FÉLIX CÉSAR PICCO  
PORTILLO S/ AMPARO”**

VISTO: El mérito que ofrece el acuerdo precedente y sus fundamentos, el Tribunal de Apelación en lo Civil y Comercial, Tercera Sala;

**R E S U E L V E:**

REVOCAR la sentencia apelada y en consecuencia admitir el amparo promovido.

IMPONER las costas a la perdedora.

ANÓTESE, regístrese, y remítase copia a la Excma. Corte Suprema de Justicia.

María Mercedes Buongermini Palumbo

Miembro de Tribunal de Apelación en lo Civil y Comercial,  
Tercera Sala

Arnaldo Martínez Prieto

Juez

Miembro de Tribunal de Apelación Civil y Comercial, Tercera  
Sala

Neri E. Villalba E.

Trib. Apel. Civil y Comercial

Tercera Sala

Ante mí: Abog. Pablo Costantini – Actuario Judicial

**Estado del Derecho a la Información Pública en el Paraguay**

*Resolución N° 1216*



MINISTERIO DE AGRICULTURA Y GANADERÍA

**POR LA CUAL SE CREA LA VENTANA DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA EN ESTA SECRETARÍA DEL ESTADO Y SE APRUEBA EL REGLAMENTO GENERAL DEL MISMO**

Asunción, 06 de septiembre 2007

VISTO: La firma del Convenio suscrito entre el MAG y la ONG IDEA y la inclusión de la Addenda que contempla la creación de una oficina de Acceso a la Información Pública dentro del Ministerio de Agricultura y Ganadería, (Exp. N° RO1070009092), y

CONSIDERANDO: Que el artículo 28 de la Constitución consagra el derecho de las personas “a recibir información veraz, responsable y ecuánime” y establece que “las fuentes públicas de información son libres para todos”.

Que nuestro país ha ratificado la Convención Interamericana de Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica) mediante la Ley 1/89.-

Que el artículo 13 de dicho Tratado Internacional establece: “...LIBERTAD DE PENSAMIENTO Y DE EXPRESIÓN. 1. Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito, o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento a su elección. 2. El ejercicio del derecho previsto en el inciso precedente no puede estar sujeto a previa censura sino a responsabilidades ulteriores las que deben estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para asegurar: a) El respeto a los derechos o la reputación de los demás, o b) La protección de la Seguridad Nacional, el orden público o la salud o la moral pública”.

Que la Corte Interamericana de Derechos Humanos en Sentencia del 19 de septiembre de 2006 en el caso “Claude Reyes” ha sostenido que “... el Art. 13 de la Convención al estipular expresamente los derechos a “buscar” y a “recibir” “informaciones”, protege el derecho que tiene toda persona a solicitar el acceso a la información bajo el control del Estado, con las salvedades permitidas bajo el régimen de restricciones de la Convención”. También añade que: “Consecuentemente, dicho artículo ampara: - el derecho de las personas a recibir dicha información, y - la obligación positiva del Estado de suministrarla, de forma tal que la persona pueda tener acceso a conocer esa información o reciba una respuesta fundamentada cuando por algún motivo permitido por la Convención el Estado pueda limitar el acceso a la misma para el caso concreto”.-

Que el carácter obligatorio de la jurisprudencia de la CIDH en nuestro medio jurídico es una conclusión necesaria de la aplicación de los artículos 26 (buena fe en el cumplimiento de los tratados) y 27 (imposibilidad de alegar disposiciones de derecho interno) del Convenio de Viena sobre Derecho de los Tratados, ratificado por el Paraguay por medio de la Ley 289/71, así como del propio texto constitucional (Art. 143) que “acepta el derecho internacional” y se ajusta al principio de “protección internacional de los derechos humanos”.

Resolución N° 1216



MINISTERIO DE AGRICULTURA Y GANADERÍA

POR LA CUAL SE CREA LA VENTANA DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA EN ESTA SECRETARÍA DEL ESTADO Y SE APRUEBA EL REGLAMENTO GENERAL DEL MISMO

- 2 -

Que el Poder Judicial ya ha reconocido expresamente la plena operatividad del derecho constitucional de las personas a acceder a la información pública, así, el Dr. Andrés V. Casati Caballero, por Sentencia Definitiva N° 40 de fecha 31 de julio de 2007 sostuvo que “el derecho a acceder a la información que obra en poder del Estado es un derecho humano de raigambre constitucional que, además, integra el halo de derechos humanos que el Paraguay se ha comprometido a respetar ante la comunidad americana y que, a tenor de lo que dispone el Art. 45 in fine de la Constitución no puede ser negado ni menoscabado”.

Que el artículo 3 de la Ley 81/92 “Que establece la estructura orgánica y funcional del Ministerio de Agricultura y Ganadería” determina que “para cumplir con sus funciones y con su competencia el Ministerio deberá: Inciso f) Recopilar, procesar y analizar datos estadísticos y difundirlos”. Inciso u) Introducir cambios en la estructura institucional del Ministerio, que permita la permanente adecuación funcional y operativa, en base a la política de desarrollo económico, social y global”

Que el artículo 5 de la Ley 81/92 establece que “el Ministerio de Agricultura y Ganadería, es el encargado de la dirección y del despacho de los negocios relativos al Ministerio, debiendo ajustar sus gestiones a las disposiciones de esta Ley y a las prescripciones constitucionales y legales pertinentes”.

Que la Dirección de Asesoría Jurídica, por Dictamen AJ N° 110/07, de fecha 7 de Agosto de 2007, expresa entre otros: “... Que la Sección IX, de la Ley 81/92- DE LA SECRETARÍA GENERAL, en su Artículo 37 dispone que: **“LA SECRETARÍA GENERAL, TENDRÁ A SU CARGO LA MESA CENTRAL DE ENTRADAS, EL CORREO INTERNO DE DOCUMENTOS, EL DESPACHO Y ARCHIVO DE LA CORRESPONDENCIA, LA RECEPCIÓN Y TRÁMITE DE EXPEDIENTES Y DOCUMENTOS OFICIALES DEL MINISTERIO, LA CERTIFICACIÓN DE LOS MISMOS, LA REVISIÓN FINAL DE LOS DOCUMENTOS ELEVADOS A LA FIRMA DEL MINISTRO, ASÍ COMO LA ORGANIZACIÓN Y EL MANTENIMIENTO DEL ARCHIVO CENTRAL DEL MINISTERIO”.**

Que conforme a la norma precedentemente citada, la Ventana de Acceso a la Información Pública es compatible con las funciones de la Secretaría General, en lo referente a su estructura, se recomienda la provisión de los recursos de modo a que sea implementada sobre una Sección, dependiente del Departamento de Mesa de Entradas de la Secretaría General.

**Estado del Derecho a la Información Pública en el Paraguay**

*Resolución N° 1216*



MINISTERIO DE AGRICULTURA Y GANADERÍA

**POR LA CUAL SE CREA LA VENTANA DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA EN ESTA SECRETARÍA DEL ESTADO Y SE APRUEBA EL REGLAMENTO GENERAL DEL MISMO**

- 3 -

EL MINISTRO DE AGRICULTURA Y GANADERÍA

**R E S U E L V E:**

- Art 1°.- Créase la Ventana de Acceso a la Información Pública, dependiente del Departamento de Mesa de Entradas de la Secretaría General, de esta Secretaría de Estado.
- Art 2°.- Apruébase el Reglamento General de Acceso a la Información Pública para el Ministerio de Agricultura y Ganadería, Anexo de 4 (cuatro) fojas, que forma parte integrante de la presente Resolución.
- Art 3°.- La Dirección General de Administración y Finanzas proveerá a la Secretaría General los medios y recursos económicos necesarios para la implementación de la Ventana de Acceso a la Información Pública.
- Art 4°.- Declárese la obligatoriedad de todas las dependencias, programas y proyectos de esta Secretaría de Estado a proporcionar la información requerida por la Sección creada en el Art 1° de esta Resolución.
- Art 4°.- Comuníquese a quienes corresponda y cumplida archívese.

**ING. AGR. ALFREDO MOLINAS  
MINISTRO**

**ES COPIA:**

**LOURDES KASSEM  
Secretaria General**

## REGLAMENTO GENERAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA DEL MINISTERIO Y AGRICULTURA Y GANADERÍA

### CAPÍTULO I DISPOSICIONES GENERALES

#### ARTÍCULO 1° — OBJETO

El objeto del presente Reglamento es regular el mecanismo de Acceso a la Información Pública, estableciendo el marco general para su desenvolvimiento.

#### ARTÍCULO 2° — ÁMBITO DE APLICACIÓN

El presente Reglamento General es de aplicación en el ámbito del Ministerio de Agricultura y Ganadería.

#### ARTÍCULO 3° — DESCRIPCIÓN

El Acceso a la Información Pública constituye una instancia de participación ciudadana por la cual toda persona ejercita su derecho a requerir, consultar y recibir información del Ministerio de Agricultura y Ganadería y de las entidades descentralizadas relacionadas con el Poder Ejecutivo a través del Ministerio de Agricultura y Ganadería.

#### ARTÍCULO 4° — FINALIDAD

La finalidad del Acceso a la Información Pública es permitir y promover una efectiva participación ciudadana y un efectivo control ciudadano de la gestión pública, a través de la provisión de información completa, adecuada, oportuna y veraz.

#### ARTÍCULO 5° — ALCANCES

Se considera información a los efectos del presente, toda constancia en documentos escritos, fotográficos, grabaciones, soporte magnético, digital o en cualquier otro formato y que haya sido creada u obtenida por el Ministerio de Agricultura y Ganadería, o que obre en su poder o bajo su control, o cuya producción haya sido financiada total o parcialmente por el erario público, o que sirva de base para una decisión de naturaleza administrativa, incluyendo las actas de las reuniones oficiales.

El Ministerio de Agricultura y Ganadería o cualquiera de las Entidades Descentralizadas relacionadas con el Poder Ejecutivo a través del Ministerio de Agricultura y Ganadería debe proveer la información mencionada siempre que ello no implique la obligación de crear o producir información con la que no cuente al momento de efectuarse el pedido, salvo que se encuentre legalmente obligado a producirla, en cuyo caso debe proveerla.

El Ministerio de Agricultura y Ganadería o cualquiera de las Entidades Descentralizadas relacionadas con el Poder Ejecutivo a través del Ministerio de Agricultura y Ganadería difundirán a través de sus páginas en Internet, por lo menos, la siguiente información:

- a) Descripción de la estructura organizacional;
- b) normas legales y reglamentarias que aplican;
- c) listado actualizado del personal;
- d) una descripción general de cómo funciona la repartición y cuál es el proceso de toma de decisiones;
- e) documentos en los cuales se expone la formulación de la política y los planes de acción de la repartición;
- f) descripción de los programas institucionales en ejecución, con descripción de metas, el grado de ejecución de las metas y el presupuesto aplicado a dichos programas, publicando periódicamente informes de avance de resultados;
- g) informes finales de consultoría o trabajos de investigación financiados o realizados en el marco de proyectos de cooperación y,
- h) sistema de clasificación e índice de los documentos existentes en la repartición.

#### **ARTÍCULO 6° – SUJETOS**

Toda persona física o jurídica, pública o privada, tiene derecho a solicitar, acceder y recibir información, no siendo necesario acreditar derecho subjetivo, interés legítimo ni contar con patrocinio letrado.

#### **ARTÍCULO 7° – PRINCIPIOS**

El mecanismo de Acceso a la Información Pública debe garantizar el respeto de los principios de igualdad, publicidad, celeridad, informalidad y gratuidad.

#### **ARTÍCULO 8° – PUBLICIDAD**

Se presume pública toda información producida u obtenida por el Ministerio de Agricultura o cualquiera de las entidades descentralizadas relacionadas con el Poder Ejecutivo a través del Ministerio de Agricultura y Ganadería.

#### **ARTÍCULO 9° – GRATUIDAD**

El acceso público a la información es gratuito en tanto no se requiera su reproducción. Si así los requieren las copias son a costa del solicitante.

#### **ARTÍCULO 10. – ACCESIBILIDAD**

El Ministerio de Agricultura y Ganadería o cualquiera de las entidades

descentralizadas relacionadas con el Poder Ejecutivo a través del Ministerio de Agricultura y Ganadería deben prever la adecuada organización, sistematización y disponibilidad de la información, asegurando un amplio y fácil acceso. La información debe ser provista sin otras condiciones más que las expresamente establecidas en el presente. Asimismo deben generar, actualizar y dar a conocer información básica, con el suficiente detalle para su individualización, a fin de orientar al público en el ejercicio de su derecho.

## **CAPÍTULO II SOLICITUD DE INFORMACIÓN**

### **ARTÍCULO 11. — REQUISITOS**

La solicitud de información debe ser realizada por escrito, con la identificación del requirente, sin estar sujeta a ninguna otra formalidad. No puede exigirse la manifestación del propósito de la requisitoria. Debe entregarse al solicitante de la información una constancia del requerimiento.

El Ministerio de Agricultura y Ganadería o cualquiera de las entidades descentralizadas relacionadas con el Poder Ejecutivo a través del Ministerio de Agricultura y Ganadería proporcionarán apoyo a las personas que lo requieran y proveerán todo tipo de asistencia respecto de los trámites y servicios que presten.

### **ARTÍCULO 12. — RESPUESTA**

El sujeto requerido está obligado a permitir el acceso a la información en el momento que le sea solicitado o proveerla en un plazo no mayor de DIEZ (10) días hábiles. El plazo puede ser prorrogado en forma excepcional por otros DIEZ (10) días hábiles, de mediar circunstancias que hagan difícil reunir la información solicitada.

En su caso, el sujeto requerido debe comunicar fehacientemente por acto fundado y antes del vencimiento las razones por las que hace uso de tal prórroga.

La información debe ser brindada en el estado en que se encuentre al momento de efectuarse la petición, no estando obligado el sujeto requerido a procesarla o clasificarla. Cuando la información contenga datos personales o perfiles de consumo, estos datos deben ser protegidos.

### **ARTÍCULO 13. — DENEGATORIA**

El sujeto requerido sólo puede negarse a brindar la información objeto de la solicitud, por acto fundado, si se verifica que la misma

no existe o que está incluida dentro de alguna de las excepciones previstas en el presente.

La denegatoria debe ser dispuesta por un funcionario de jerarquía equivalente o superior a Director.

#### **ARTÍCULO 14. — SILENCIO**

Si una vez cumplido el plazo establecido en el artículo 12 la demanda de información no se hubiera satisfecho o si la respuesta a la requisitoria hubiere sido ambigua, parcial o inexacta, se considera que existe negativa en brindarla, quedando expedita para el interesado la vía jurisdiccional.

#### **ARTÍCULO 15. — RESPONSABILIDADES**

El funcionario público o agente responsable que en forma arbitraria e injustificada obstruya el acceso del solicitante a la información requerida, la suministre en forma incompleta, permita el acceso a información eximida de los alcances del presente u obstaculice de cualquier modo el cumplimiento de este Reglamento General, será considerado incurso en falta grave en los términos del artículo 68 de la Ley 1626/00 “De la función pública”, sin perjuicio de las responsabilidades que pudieran caberle conforme lo previsto en los Códigos Civil y Penal.

#### **ARTICULO 16. — EXCEPCIONES**

El Ministerio de Agricultura y Ganadería o cualquiera de las entidades descentralizadas relacionadas con el Poder Ejecutivo a través del Ministerio de Agricultura y Ganadería sólo pueden exceptuarse de proveer la información requerida cuando una Ley así lo establezca o cuando se configure alguno de los siguientes supuestos:

- a) Información expresamente clasificada como reservada, especialmente la referida a seguridad, defensa o política exterior;
- b) secretos industriales, comerciales, financieros, científicos o técnicos;
- c) información que comprometa los derechos o intereses legítimos de un tercero obtenida en carácter confidencial;
- d) información preparada por asesores jurídicos o abogados del Ministerio de Agricultura o cualquiera de las entidades descentralizadas relacionadas con el Poder Ejecutivo a través del Ministerio de Agricultura y Ganadería la Administración cuya publicidad pudiera revelar la estrategia a adoptarse en la defensa o tramitación de una causa judicial o divulgare las técnicas o procedimientos de investigación o cuando la

- información privare a una persona el pleno ejercicio de la garantía del debido proceso;
- e) cualquier tipo de información protegida por el secreto profesional;
  - f) notas internas con recomendaciones u opiniones producidas como parte del proceso previo al dictado de un acto administrativo o a la toma de una decisión, que no formen parte de un expediente;
  - g) información referida a datos personales de carácter sensible cuya publicidad constituya una vulneración del derecho a la intimidad y al honor, salvo que se cuente con el consentimiento expreso de la persona a que refiere la información solicitada;
  - h) información que pueda ocasionar un peligro a la vida o seguridad de una persona.

**ARTÍCULO 17. — INFORMACIÓN PARCIALMENTE RESERVADA**

En el caso que existiere un documento que contenga información parcialmente reservada, el Ministerio de Agricultura y Ganadería o cualquiera de las entidades descentralizadas relacionadas con el Poder Ejecutivo a través del Ministerio de Agricultura y Ganadería deben permitir el acceso a la parte de aquella que no se encuentre contenida entre las excepciones detalladas en el artículo 16.

**ARTÍCULO 18. — RESPONSABLE DE ACCESO A LA INFORMACIÓN**

Toda Dirección del Ministerio de Agricultura y Ganadería contará con un Responsable de Acceso a la Información, nombrado para realizar tal función por el Director de las diferentes dependencias del área, a quien se le girará la solicitud de Acceso a la Información que se hubiera presentado ante la Autoridad de Aplicación del presente Reglamento y deberá dar trámite a la respuesta.

**ARTÍCULO 19. — EVALUACIÓN PERIÓDICA**

La Dirección General de Planificación evaluará periódicamente la calidad del servicio de acceso a la información que obra en poder del Ministerio de Agricultura y Ganadería o de cualquiera de las entidades descentralizadas relacionadas con el Poder Ejecutivo a través del Ministerio de Agricultura y Ganadería, con el fin de optimizarlo y agilizarlo. A tal fin podrá emitir informes y recomendaciones, las que deberán ser implementadas por la Autoridad de Aplicación.