

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 estatales¹.

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 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 Derecho².

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 Pueblo³

* 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.

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 – IDEEA, en el marco del Proyecto “Centro y Ventana de Acceso a la Información Pública”, que cuenta con el apoyo del Centro de

(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 Lambaré⁴. 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.

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. Ortíz Aquino de Silva.

Información y Recursos para el Desarrollo – CIRD 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; (...)”.

En su escrito de demanda, la Defensoría del Pueblo⁵ 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”⁶, 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.

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.

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>

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”⁷.

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

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

Para M. M. Diez⁸ “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 Gordillo⁹ “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 Marienhoff¹⁰: “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”.

Para Villagra Maffiodo¹¹: “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**”¹².

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.

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.

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

¹² Sosa Elizeche, E. A.. Op. cit., nota 7, página 131.

De todos modos, inclusive si la sentencia hubiera estimado que estábamos en presencia de un acto administrativo dictado en uso de facultades regladas, o acto administrativo propio en palabras de la Dra. Buongermini, 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”¹³, 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 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.

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

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, extralimitación de poderes o ejercicio abusivo del Poder Público por parte del servidor del Estado”¹⁴.

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”¹⁵.

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

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.

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 servido para satisfacer el derecho fundamental de acceso a la información pública¹⁶.

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; 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”.

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 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**

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.

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 Civil¹⁷, 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”