



## Democracia paraguaya y acceso a la información

Ezequiel Santagada

En 1996, el doctor Paciello Candia, por ese entonces juez de la Corte Suprema de Justicia del Paraguay, y en 1992 convencional constituyente, refería en su voto en el Acuerdo y Sentencia 180 del 28 de mayo que el “Estado (había sido) un dispensador de derechos, razón por la cual se debía pedir permiso para ejercerlos”.

Esta configuración jurídica del Estado paraguayo era el fruto de 35 años de ininterrumpido autoritarismo bajo el régimen mayoritariamente corrupto del general Alfredo Stroessner (1954-1989).

La inmensa mayoría de los paraguayos adultos creció y tomó como natural esta situación. Esta herencia cultural también contribuyó en gran medida a

que el mismo partido que había sido el soporte político–ideológico de Stroessner (Asociación Nacional Republicana–Partido Colorado) siguiera gobernando el Paraguay hasta el 2008.

En el imaginario colectivo, el Estado aún no aparece como un ente garante de derechos al servicio del pueblo, sino como una estructura paquidérmica que permite el enriquecimiento de quienes usufructúan temporalmente el poder y coarta todo intento de participación de la ciudadanía en el control de lo público.

Abundan las historias de audaces que llegan al poder, dan un gran golpe y continúan su vida como si nada.

Es célebre la frase “en el Paraguay nadie gana ni pierde prestigio”.

La imposibilidad del sistema democrático inaugurado en 1992 de cambiar significativamente este estado de situación se refleja en los números de 2007 del Latinbarómetro ([www.latinbarometro.org](http://www.latinbarometro.org)): la sociedad paraguaya es la que menos apoya la democracia en América Latina (33 puntos sobre un promedio regional de 54) y la menos satisfecha con ella (nueve puntos de un promedio regional de 37).

### **Dos historias recientes de activismo ciudadano**

A pesar de que la Constitución paraguaya reconoce expresamente en su artículo 28 el derecho de toda persona a acceder a la información pública, el país no cuenta con una

ley que reglamente el ejercicio de ese derecho.

El último intento por contar con una ley de libre acceso a la información pública en el Paraguay fracasó en 2006. Ese proceso había sido iniciado por más de 40 organizaciones de la sociedad civil paraguaya (de variadas finalidades sociales, sindicatos de periodistas, colegios profesionales, y la academia) que habían elaborado un anteproyecto de ley que posteriormente fue suscrito por 16 diputados de diversos signos políticos, aprobado por la Cámara de Diputados aunque finalmente rechazado por la Cámara de Senadores.

Entre los variados argumentos que se esgrimieron para rechazar este proyecto de ley se sostuvo: “¿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”.

No es difícil imaginar por qué nadie lo había hecho. La confianza en las instituciones públicas es casi inexistente y los riesgos económicos asociados a un proceso judicial enormes.

Desde el Instituto de Derecho y Economía Ambiental (IDEA), una de las organizaciones que había impulsado en 2006 el proyecto de ley de libre acceso a la información pública y la única organización paraguaya con experiencia en litigio estratégico en defensa del interés público, propuso prestar asistencia jurídica gratuita a todo ciudadano que estuviera dispuesto a ejercer su derecho constitucional de acceso a la información pública.

Para ello, se firmó un convenio con el Defensor del Pueblo –que en el Paraguay es un comisionado parlamentario cuya principal función es la defensa de los derechos humanos— el 13 de febrero de 2007 y se creó un Centro de Acceso a la Información Pública (CAIP) dentro de la Defensoría del Pueblo.

Este centro tiene por funciones: 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.

Así, el Defensor del Pueblo asumiría la representación de los ciudadanos a los que se les había negado el acceso a información pública y el Instituto de Derecho y Economía Ambiental prestaría el asesoramiento jurídico y, eventualmente, el patrocinio letrado en los casos que se llevaran a la justicia.

Desde su creación en febrero de 2007, el CAIP ha prestado asesoramiento en temas de acceso a la información pública a cerca de 100 ciudadanos. Ha habido cerca de 40 solicitudes de acceso a la información y siete casos han sido llevados a la justicia.

### **Vargas Telles y Picco Portillo**

De estos siete casos, dos merecen ser destacados. Son los de Daniel Vargas Telles y de Félix Picco Portillo. El primero, un vecino del municipio de San Lorenzo; el segundo, un vecino del municipio de Lambaré. Ambos municipios forman parte de lo que se denomina Gran Asunción, en las afueras de la capital paraguaya.

Ambos solicitaron, en lo sustancial, la misma información: copia del presupuesto; detalle de su ejecución; listado de funcionarios y la remuneración que percibían.

Esta información la solicitaron no como meros “placebos cívicos” –tomando prestado el original e ilustrativo concepto del ilustre jurista argentino Miguel Julio Rodríguez Villafañe— sino con una finalidad concreta de control. Osaron hurgar en donde ningún

otro ciudadano común lo había hecho.

En el caso de Daniel Vargas Telles, al momento de solicitar esa información el intendente de San Lorenzo estaba en plena campaña política en las internas del Partido Colorado y se sospechaba que había contratado a muchos funcionarios temporarios durante la campaña electoral.

Picco Portillo sospechaba que el anterior intendente se había beneficiado con dinero del municipio y quería acotar al actual intendente desde su primer año de gestión.

Ninguno obtuvo respuesta y como en el Paraguay carece de una ley de procedimiento administrativo, debieron acudir al amparo de pronto despacho para que el Poder Judicial (artículo 40 de la Constitución) estableciera un plazo para que las autoridades municipales contestaran, bajo apercibimiento de que el silencio implicaría la negativa a las solicitudes de acceso a la información.

Ambas autoridades municipales contestaron.

En el caso de la Municipalidad de Lambaré, sus abogados sostuvieron que como el derecho constitucional de acceso a la información no ha sido aún reglamentado por la ley y la municipalidad no podía entregar la información solicitada. Además, sostuvieron, el señor Picco Portillo no había expresado los motivos por los cuales requería esa información.

### **Impertinente e inconstitucional**

Sin embargo, la respuesta de los abogados de la municipalidad de San Lorenzo fue la más extravagante. Textualmente manifestaron: *“En el presente caso se quiere indagar, sin explicar el motivo, cuestiones que afectan directamente a los funcionarios municipales en su intimidad personal. La Municipalidad no puede violar la intimidad de sus funcionarios concediendo informaciones que podrían ser utilizadas en perjuicio de los mismos. ¡Qué le importa a un tercero particular el sueldo de un empleado, qué función realiza, en qué lugar está destinado! (...) La autoridad municipal considera que el informe peticionado por el recurrente es impertinente e inconstitucional”*.

Sin duda alguna, esta respuesta es el fiel reflejo del concepto que sobre el Estado y los cargos que ejercen tiene un porcentaje significativo de los funcionarios públicos paraguayos.

Ambas respuestas dieron origen a dos nuevos juicios de amparo, esta vez ante el menoscabo del derecho constitucional de acceso a la información pública.

La Defensoría del Pueblo e IDEA fundó las pretensiones de Vargas Telles y Picco Portillo en la Constitución paraguaya y en la doctrina del caso Claude Reyes, resuelto por la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

En este caso, la CIDH sostuvo 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”*.

Ambos casos fueron rechazados en primera instancia, con el argumento de que la vía del juicio de amparo no era la adecuada y que, por el contrario, debería haberse ocurrido

por la vía de la acción contencioso-administrativa.

La Defensoría del Pueblo apeló ambas decisiones.

El caso del señor Félix Picco Portillo fue resuelto por el Tribunal de Apelaciones en lo Civil y Comercial, Sala 3ra, de Asunción.

El caso del señor Daniel Vargas Telles fue resuelto por la Sala Quinta del mismo Tribunal de Apelaciones.

### **Avance significativo**

La Sala Tercera, a través del voto de la doctora María Mercedes Buongermini Palumbo, al que adhirieron los camaristas Neri Villalba Fernández y Arnaldo Martínez Prieto en el Acuerdo y Sentencia 51 del 2 de mayo de 2008, sostuvo: “(...) la incorporación del derecho a la información en el catálogo de los derechos fundamentales del ser humano es relativamente reciente.

“(...) 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.

“Cualquier negativa a proporcionar información (...) que no caiga en una de las causales de reserva (...) constituye una medida injustificada y violatoria del derecho a la información consagrado en nuestra Constitución”. “(...) La circunstancia de que el (actor) no haya expuesto el objeto o la finalidad de su pedido, esto es, la justificación de su interés en los datos, tampoco obstaculiza el 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 (...) Imponer las costas a la vencida (la Municipalidad de Lambaré)”.

Sin lugar a dudas, esta decisión muestra un avance sumamente significativo en la evolución de las instituciones democráticas y las personas que las componen, particularmente si lo comparamos con la situación anterior a 1989 que describía el doctor Paciello Candia.

### **Y revés inmediato**

Sin embargo, la democracia paraguaya está en los albores de su proceso de consolidación; es insegura de sí misma, titubeante, contradictoria.

Poco más de dos meses más tarde, la Sala Quinta del mismo Tribunal de Apelaciones, a través del voto del doctor Carmelo A. Castiglioni, al que adhirieron los camaristas Linneo Ynsfrán Saldívar y Fremiort Ortiz Pierpaoli en el Acuerdo y Sentencia 78 del 16 de julio de 2008, sostuvo: “(...) El hecho de pedir datos de los sueldos de terceras personas tiene su contrapeso jurídico en el derecho constitucional a la intimidad. (...) Por otra parte (el peticionante) no ha referido cuál es el daño que le ocasiona la falta de provisión de dichos datos. (...) Imponer las costas a la vencida (la Defensoría del Pueblo)”.

Esta última decisión ha sido recientemente atacada de inconstitucionalidad ante la Corte

Suprema de Justicia por el Defensor del Pueblo, hecho sin precedentes en la historia institucional paraguaya.

Otro hecho sin precedentes y particular de este siglo XXI, es que varios abogados latinoamericanos, expertos en derecho de acceso a la información pública y libertad de expresión e integrantes de la Alianza Regional por la Libertad de Expresión y la Información ([www.alianzaregional.org](http://www.alianzaregional.org)) se presentarán ante la Corte Suprema del Paraguay como Amigos del Tribunal –o *amici curiae*— para exponer ante los “supremos” del Paraguay sobre el derecho de acceso a la información pública y para llamar la atención de ellos sobre la importancia que este caso reviste para la consolidación del proceso democrático en América Latina y en el Paraguay en particular.

La decisión que adopten los integrantes de la Corte Suprema será demostrativa del grado de comprensión que las instituciones han tenido sobre el mayoritario reclamo de cambio expresado en las urnas en abril de 2008 cuando, en forma pacífica y por medio del sufragio, se rompió la hegemonía de más de medio siglo de gobierno del Partido Colorado.

Una resolución judicial que fortalezca el ejercicio del derecho humano de acceso a la información pública y el posterior inicio de un debate social y parlamentario serio sobre una ley en la misma materia, seguramente generarán un moderado optimismo en la consolidación de las instituciones democráticas paraguayas y facilitarán una mejora progresiva en la calidad de vida de los paraguayos.

FUENTE: <http://www.revistatransparencia.com/index.php/Febrero-2009/democracia-paraguaya-y-acceso-a-la-informacion.html>