

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 corporativos¹.

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 prensa².

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.

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.

* 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.

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 supralegal (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”³. 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 Domínguez⁴ 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 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)”⁵.

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**” (Girolodi, 07/04/1995, LA LEY 1995-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

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

⁴ Gil Domínguez, *op. cit.*.

⁵ Gil Domínguez, *op. cit.*.

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 aclaración⁶, 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 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. I 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,*

⁶ 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.

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. Manili⁷, al realizar un estudio sistemático de esta jurisprudencia, concluye si 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 s(on) obligatori(os) para nuestros tribunales**”⁸ (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 humano en la Convención Americana sobre

⁷ 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.

⁸ 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")*”.

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*⁹. 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**

⁹ 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.

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”*.

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”¹⁰.

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. (...) 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 – CAIP¹¹ (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 CAIP¹², toma intervención en el juicio como contralor del debido proceso.

V.- Conclusión

¹⁰ 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.

¹¹ El CAIP ha sido creado con el apoyo del Instituto de Derecho y Economía Ambiental – IDEA 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 – CIRDI, que cuenta con financiamiento de la Agencia del Gobierno de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID, por sus siglas en inglés).

¹² 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.

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 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.