

JOSÉ MARÍA COSTA

LA JUSTICIA COMO GARANTE DEL ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA



APUNTES PARA EL ANÁLISIS Y LA MEJOR
PROTECCIÓN DE ESTE DERECHO

JOSÉ MARÍA COSTA

**LA JUSTICIA
COMO GARANTE
DEL ACCESO A LA
INFORMACIÓN
PÚBLICA**

APUNTES PARA EL ANÁLISIS Y LA MEJOR PROTECCIÓN DE ESTE DERECHO

La Justicia como garante del acceso a la información pública Apuntes para el análisis y la mejor protección de este derecho

©José María Costa Ruiz

Twitter: pepecosta

Facebook: Pepe Costa

ISBN: 978-99953-56-12-5

© INSTITUTO DE DERECHO Y
ECONOMÍA AMBIENTAL

Twitter: @InstIDEA

Facebook: Instituto de Derecho y
Economía Ambiental

Instagram: idea.org.py

Asunción, Octubre de 2018

Esta publicación fue gracias al apoyo y financiamiento del Fondo para la Democracia de las Naciones Unidas (UNDEF). Sin embargo, su contenido es responsabilidad de sus autores y no representa la posición u opinión de UNDEF.

INSTITUTO DE DERECHO Y ECONOMÍA AMBIENTAL

El Instituto de Derecho y Economía Ambiental - IDEA combina desde su fundación, en 1996, la investigación básica del derecho relacionado al desarrollo sostenible y el fortalecimiento de los derechos a acceder a la información, a la participación y a la justicia como medio para el efectivo goce de los derechos humanos y otros derechos así como el fortalecimiento del sistema democrático.

IDEA trabajó tanto en la promoción de la Ley 5282/14 como en la elaboración del Decreto 4064/14. Ese trabajo está documentado en forma detallada en la obra “Acceso a la información pública. Historia de un juego de poder”.

En el camino hacia la Ley 5282/14, el hito más importante fue la decisión de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, integrada por el Pleno de Ministros, del 15 de octubre de 2013, en la que por primera vez en la historia judicial del Paraguay un caso sobre acceso a la información pública fue resuelto por nuestra máxima instancia judicial. El impacto social e institucional que tuvo esta decisión de la Corte fue fundamental para que se pudiera sancionar y promulgar la Ley de acceso a la información. Este caso también fue litigado por los abogados de IDEA.

Desde la entrada en vigencia de la Ley 5282/14, IDEA se encuentra colaborando con la Dirección de Transparencia y Acceso a la Información Pública la Corte Suprema de Justicia en la elaboración de la reglamentación de Ley en el ámbito del Poder Judicial y en la capacitación a jueces y funcionarios judiciales sobre el marco jurídico que regula el derecho de acceso a la información.

SOBRE EL AUTOR

José María Costa es periodista, abogado y catedrático universitario. Director de Transparencia y Acceso a la Información Pública de la Corte Suprema de Justicia de la República de Paraguay. Coordinador de la Mesa Interinstitucional para la Seguridad de Periodistas (en cumplimiento del Plan de la ONU para la Seguridad de Periodistas).

Catedrático de Periodismo y de Derecho de la Información en la Universidad Nacional de Asunción. Posee una maestría en Política Global por la Universidad de Salamanca (España). Tiene cursados un doctorado en Comunicación y Derecho de la Información (Universidad Complutense de Madrid) y una maestría en Comunicación (Universidad Columbia del Paraguay y Universidad del Salvador de Buenos Aires).

Coordinador del libro “El derecho de acceso a la información en Paraguay”, editado por la Corte Suprema de Justicia en el año 2014. Tiene publicados artículos en diversas revistas académicas sobre temas de libertad de expresión, derecho a la información y periodismo.

Fue co-fundador del Grupo Impulsor del Acceso a la Información Pública (GIAI) que durante una década trabajó para lograr la aprobación de la Ley de Libre Acceso Ciudadano a la Información Pública y Transparencia Gubernamental. Fue periodista y columnista del Diario Última hora (1986 a 2002), corresponsal de la organización Article XIX y consultor internacional de diversos proyectos sobre comunicación y acceso a la información pública. Fue coordinador y consultor de los proyectos “Villarrica Transparente” y “Villarrica Digital” en la capital del Departamento del Guairá (2004 a 2015). Fue Secretario General del Sindicato de Periodistas del Paraguay (1990-1991).

Agradecimientos

Esta obra no hubiera sido posible sin el apoyo de muchas personas y varias instituciones.

En la Universidad, donde reflexiono y aprendo con colegas y estudiantes sobre el esencial derecho humano a la información; en la Corte Suprema de Justicia, donde vivo la cotidianeidad de este derecho en calidad de servidor público; en la sociedad y en las redes sociales de internet, donde comparto ideales y reclamos con otras personas... en todos esos y otros ámbitos, uno nutre su intelecto y temple su espíritu con el aporte de los demás en ese camino permanente hacia una ciudadanía más comprometida con la libertad, con la justicia y con la democracia.

A todas esas personas quisiera incluir en un inmenso abrazo de gratitud y reconocimiento con estas líneas.

En particular, hago público mi agradecimiento por la confianza de siempre al Dr. Antonio Fretes, ministro responsable de la Dirección de Transparencia y Acceso a la Información Pública de la Corte Suprema de Justicia. Su opinión y voto en un caso histórico han sido un aporte sustancial para la vigencia efectiva de estos derechos en nuestro país. Mi reconocimiento se extiende a los colegas y amigos funcionarios de esa dependencia desde la cual tratamos diariamente de servir a la gente con la voluntad arraigada en la Constitución y las leyes.

De manera especial, quiero valorar el apoyo del Instituto de Derecho y Economía Ambiental (IDEA) en la persona de su director ejecutivo, el colega y amigo Ezequiel Santagada. Es un honor que esta obra haya sido incluida en el marco del proyecto promovido con el apoyo del Fondo de las Naciones Unidas para la Democracia. Finalmente, mi gratitud por el invaluable aporte de la colega y amiga Élide Acosta Dávalos en la revisión realizada sobre el documento original.

A mis hijos María José, Renato Giuliano y Renzo Giovanni, a quienes adeudo el tiempo que he dedicado para esta obra. Mi compromiso es saldar esa deuda con tiempo de calidad y amor.

A mi esposa y compañera de la vida Alejandra, cuyo apoyo, aliento y comprensión permanentes fueron el motor imprescindible para este trabajo.

A mis familiares, amigos y colegas que alentaron y acompañaron este emprendimiento. La vida sabrá retribuir a todos la sinceridad y oportunidad de sus palabras.

Índice

Introducción.....	15
Parte 1	
Apuntes preliminares sobre el derecho de acceso a la información pública	19
Capítulo 1	
El derecho de acceso a la información pública: Concepto e importancia para la vida democrática	21
Del concepto a los alcances.....	23
Transparencia y acceso a la información pública	25
Importancia del derecho de acceso a la información pública	26
Bases de datos y compilaciones sobre libertad de expresión y derecho a la información	29
Estudios e índices sobre transparencia y acceso a la información pública	30
Capítulo 2	
Principios y alcances del derecho de acceso a la información pública.....	33
Principios del derecho de acceso a la información pública.....	34
Principio de máxima divulgación.....	34
El derecho de acceso a la información es la regla y el secreto la excepción	35
La carga probatoria para limitar el derecho recae en el Estado.....	35
Principio “in dubio, pro informatio”	36
Principio de buena fe	36
Contenido y alcance del derecho de acceso a la información	37
Toda persona es titular del derecho de acceso a la información	37
Sujetos obligados por el derecho de acceso a la información	38
Objeto o alcance del derecho.....	38
Obligaciones impuestas al Estado	39

Parte 2**El acceso a la información pública en Paraguay: normativas y jurisprudencia en desarrollo 47****Capítulo 1****El derecho de acceso a la información pública en Paraguay: Desarrollo histórico y marco normativo 49**

Antecedentes y contexto para llegar a la ley sobre AIP	49
El caso de Vargas Telles y un fallo histórico de la Corte Suprema de Justicia	52
Marco jurídico del derecho de acceso a la información pública en Paraguay	55

Capítulo 2**El derecho a la información moldeado por la justicia 79**

El procedimiento del amparo como vía pertinente	79
Los casos “pre-ley de acceso a la información pública”	80
El emblemático caso del ciudadano Daniel Vargas Telles.....	81
El histórico fallo de la Corte Suprema de Justicia: activismo judicial para la transparencia.....	82
Lo que indican la Ley y la Acordada	83
Juicios en la era “pos-ley de acceso a la información pública”	85
Apuntes y conclusiones	93
Un derecho humano universal cuyo ejercicio debe asegurarse sin ningún tipo de discriminación ni obstáculos procesales formales	94
Ponderación de derechos: la información pública y el derecho a la intimidad	97
Juicio “Daniel Vargas Telles c/ Municipalidad de San Lorenzo s/ Amparo” (también juicio “Defensoría del Pueblo c/ Municipalidad de San Lorenzo s/ acción de inconstitucionalidad”).....	98
Juicio “Amparo promovido por la señora María B. Rehnfeldt Sánchez contra el Comando de las Fuerzas Militares (N° 175/2016)”.....	106
El acceso a expedientes judiciales: el interés público como factor principal.....	108
Divisibilidad de la información, necesidad de armonizar datos privados para entregar los que puedan hacerse públicos.....	111

Definición de información pública y enumeración no taxativa
 en la ley 113

Parte 3

Algunos casos emblemáticos sobre acceso a la información pública 117

Caso 1: Publicidad de las declaraciones juradas patrimoniales de autoridades

Expediente N° 280/18. Amparo constitucional promovido por el Señor Juan Carlos Lezcano Flecha c/ Contraloría General de la República

Resumen del caso 119
 Fundamentos principales del fallo de primera instancia 120
 Los agravios manifestados por la Contraloría General de la República..... 122
 Fundamentos principales del fallo de segunda instancia 125
 Resolución final de segunda instancia 132
 Acción de inconstitucionalidad planteada por la Contraloría 134
 Comentarios finales 137

Caso 2: Acceso a la información en el Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados

Expediente N° 340/17. Katty González y María Esther Roa c/ Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados s/ amparo

Resumen del caso 140
 Fundamentos principales en la Primera Instancia..... 142
 Fundamentos principales en la Segunda Instancia..... 143
 Determinación de las costas 145
 Comentarios finales 147

Caso 3: Acceso a la información en el municipio de Mbaracayú, Alto Paraná

Expediente N° 23/2017. Juicio “Jean Alain Antenen c/ Municipalidad de Mbaracayú s/ Amparo Constitucional”

Resumen del caso 149
 Fundamentos principales de la Sentencia..... 149
 Comentarios finales 152

Epílogo 153

Anexos

Anexo 1: Declaración Conjunta sobre Acceso a la Información y sobre la Legislación que regula el Secreto.....155

Anexo 2: Principios sobre el derecho de acceso a la información159

Anexo 3: Ley N° 5282/14 “De libre acceso ciudadano a la información pública y transparencia gubernamental”161

Anexo 4: Ley N° 5189/14 “Que establece la obligatoriedad de la provisión de informaciones en el uso de los recursos públicos sobre remuneraciones y otras retribuciones asignadas al servidor público de la República del Paraguay”170

Anexo 5: Ley N° 574/16 “Que modifica el Artículo 8° de la Ley N° 5189/14 que establece la obligatoriedad de la provisión de informaciones en el uso de los recursos públicos sobre remuneraciones y otras retribuciones asignadas al servidor público de la República del Paraguay”173

Anexo 6: Acordada N° 999/15 “Por la cual se crea la Dirección de Transparencia y Acceso a la Información Pública, dependientes de la Corte Suprema de Justicia”174

Anexo 7: Acordada N° 1005/15 “Por la cual se establecen los procedimientos para las acciones judiciales derivadas de la Ley N° 5282/14”176

Anexo 8: Acordada N° 1248/18 “Por la cual se reglamenta el acceso a la información pública en el ámbito de la administración de justicia y de todos los órganos dependientes de la Corte Suprema de Justicia”180

Anexo 9: Decreto N° 4064/15 “Por el cual se reglamenta la Ley N° 5282/14 “De libre acceso ciudadano a la información pública y transparencia gubernamental”195

Referencias bibliográficas.....207

Introducción

La Justicia en su rol de garante del derecho a la información *

“La publicidad es justamente elogiada como un remedio para las enfermedades sociales. La luz del sol se dice que es el mejor de los desinfectantes...” Louis Brandeis.

Cuando a Daniel Vargas Télles, tras asistir a una charla cívica, se le ocurrió buscar apoyo para hacer una solicitud de acceso a la información pública a la Municipalidad de San Lorenzo, su ciudad, quizás no se habrá podido imaginar que su idea e impulso terminarían causando un efecto transformador tan grande en Paraguay para la vigencia de un derecho humano fundamental: el derecho a la información. Esa solicitud fue hecha en el año 2007, y tras recibir varias trabas burocráticas y reveses tribunalicios, terminó recalando en el puerto de la Corte Suprema de Justicia donde provocó, en el año 2013, la jurisprudencia quizás más gravitante e influyente de las últimas décadas para la vida política y la vigencia de los derechos humanos en nuestro país.

El Acuerdo y Sentencia Nº 1.306 del 15 de octubre de 2013, que le dio la razón al ciudadano Vargas Télles y dispuso que la información que solicitaba sobre funcionarios, salarios y gratificaciones del personal debía ser pública, se convirtió en el acto jurisdiccional que –más allá de las consideraciones teóricas sobre los efectos puramente “inter partes” de las acciones de inconstitucionalidad- provocó un verdadero tsunami de transparencia en el Estado paraguayo, obligando a las instituciones estatales a abrir sus puertas al acceso a la información pública. Una a una, empezando por la propia Corte, los poderes del Estado, sus ministerios,

* Los contenidos (marco conceptual, desarrollo histórico y análisis de casos) de este libro forman parte de un estudio más amplio, en proceso, sobre el modelo de implementación del acceso a la información pública en Paraguay y su efectividad en los términos garantizados por la Constitución y los estándares internacionales en la materia. Su publicación tiene el carácter de un avance específico de la investigación respectiva.

secretarías y entes, se vieron obligados moral y políticamente a cumplir el fallo de un juicio en el cual no fueron parte pero del cual sí recibieron los ventarrones de transparencia que venían a empezar a espantar una anacrónica cultura del secretismo.

Ese “leading case” ya figura en los anales de una Justicia bastante cuestionada desde varios sectores y por varios motivos, que, sin embargo, puede sorprender todavía con este tipo de excepciones significativas plenas de un activismo judicial. Activismo que, con mejores condiciones de fortalecimiento normativo que le permitan al sistema judicial una independencia real, podría constituir –como este fallo– pilar esencial para un Estado Social de Derecho con fuerte arraigo en el respeto a los derechos humanos.

El protagonismo judicial emergente de aquel caso, y la significación del contenido del fallo, sin dudas han servido para fundamentar gran parte de la normativa legal que siguió al mismo y vino a llenar el gran vacío reglamentario que seguía adoleciendo el artículo 28 de la Constitución en cuanto a la posibilidad de un ejercicio “efectivo” del derecho humano de acceso a la información pública. La Ley N° 5282/14 “De libre acceso ciudadano a la información pública y transparencia gubernamental” finalmente vino a aportar los moldes necesarios para ese “ejercicio efectivo”, estableciendo definiciones sustanciales, procedimientos y plazos para acceder a la información pública, así como sanciones por el incumplimiento legal. Pero también la ley –y parece por no mera casualidad– decidió no seguir el ejemplo de la legislación regional cuando diseñó la estrategia para garantizar el derecho consagrado y reglamentado. No optó por establecer un órgano garante de carácter autónomo, como se hizo en otros países, como México y Chile. El camino escogido fue el de poner el peso y la responsabilidad de garantizar el ejercicio eficaz y efectivo del derecho en el sistema judicial. Así, es el Poder Judicial el que se ha convertido en la institución garante para que las personas en el Paraguay puedan ver atendidos plenamente sus derechos de obtener, recibir o acceder a información pública que poseen, generan o administran las fuentes públicas de información.

Este dato no es menor, considerando la cuestionadora y hasta decepcionada percepción ciudadana sobre el Poder Judicial (que no es muy diferente a lo que ocurre con otros poderes del Estado ni a lo que se verifica en otros países de la región). Pero el hecho de disponer la ley dicho modelo de garantía para este derecho, vía jurisdiccional, pone

de resalto la importancia de la asunción de esta responsabilidad fundamental por parte de los agentes del sistema judicial, lo cual pasa por la concienciación y sensibilización sobre el derecho humano respectivo, así como por la eficaz y permanente capacitación y actualización para aplicar en las resoluciones judiciales lo más avanzado en materia de jurisprudencia, criterios jurídicos y estándares internacionales. Son herramientas claves para esto, entre otras, el control de constitucionalidad y el control de convencionalidad que cabe desarrollar a todos los órganos jurisdiccionales en la medida que disponen las normas del derecho positivo nacional y los lineamientos establecidos en los fallos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

El presente texto pretende ser un aporte concreto para esa sensibilización y formación permanente de magistrados, fiscales, defensores públicos y otros agentes del sistema judicial. No aspira a ser exhaustivo porque estamos hablando de un derecho en desarrollo continuo y una jurisprudencia también dinámica, pero por ello mismo cautivante para el investigador del Derecho y enriquecedora para el carácter progresivo que tiene, como todos los derechos humanos, el derecho a la información.

En sus tres partes, el libro presenta una mirada general -con puntualizaciones específicas en temas más relevantes- sobre el derecho de acceso a la información pública, desde su conceptualización, sus alcances, sus principios, los estándares interamericanos vigentes, la jurisprudencia en desarrollo y el análisis de casos específicos, así como las evidencias de los lineamientos que se van consensuando y solidificando a través de las resoluciones judiciales en los casos que, en reclamo del cumplimiento de la Ley N° 5282/14, llegan al sistema judicial.

Creemos que la verdadera ratificación sobre la validez y relevancia de este aporte la podrán dar los operadores del sistema judicial con su uso y aplicación a la hora de tomar decisiones o sugerir, como es correcto en términos de derechos humanos, la progresividad de este derecho desde el activismo judicial que cabe en el marco de un Poder Judicial verdaderamente comprometido con las personas y con el Estado de Derecho. Si tal actitud y tal compromiso son estimulados desde estas líneas, el propósito original de esta tarea de relevamiento, investigación y análisis jurídico estará plenamente satisfecho.

PARTE 1

APUNTES PRELIMINARES SOBRE EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

Capítulo 1

El derecho de acceso a la información pública: Concepto e importancia para la vida democrática

El derecho a la información es un derecho humano reconocido como “fundamental” para la construcción y consolidación de la democracia, así como para promover la participación ciudadana y facilitar el goce de otros derechos humanos existentes para propiciar el bienestar de las personas. Sin información, las personas no podrían conocer sus derechos ni cómo ejercerlos. Sin información, el elector no estaría en condiciones reales de “optar” en los comicios. Sin información, la ciudadanía estaría a merced del engaño o la mentira por parte de sus mandatarios. Sin información, en fin, la democracia carecería de su principal sustento para garantizar la soberanía del pueblo y la igualdad de las personas ante la ley.

En el desarrollo de las libertades civiles o políticas, el derecho a la información no aparece explícitamente sino hasta el siglo XX. Los avances de la humanidad en materia de conquistas de derechos y libertades lo engloban e insertan de manera implícita en derechos más genéricos como la libertad de expresión, la libertad de opinión, la libertad de prensa, tal como resulta de lo consagrado, por ejemplo en la Constitución de los Estados Unidos de América y su famosa primera enmienda, o en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano que dio sustento a la Revolución Francesa. Sobre todo a partir de su conjugación con el derecho más genérico de la libertad de expresión, el camino del derecho a la información es reciente.

El primer abordaje más específico a mediados del siglo XX se dio con la constitución de la Organización de las Naciones Unidas, en cuyas resoluciones iniciales ya se habla de que la “libertad de información” es un derecho humano fundamental “y piedra de toque de todas las libertades a

las cuales están consagradas las Naciones Unidas”, así como se convoca a lo que sería la Primera Conferencia Internacional de la ONU sobre Libertad de Información. Esta se realizó en Ginebra del 23 de marzo al 21 de abril de 1948 concluyendo con tres proyectos de convenciones y formulando la base de lo que después sería el contenido en dicha materia en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, cuyo artículo 19 consagra finalmente dicho derecho y sus alcances en los siguientes términos:

Artículo 19. Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión.

En el mismo año, la Novena Conferencia Internacional Americana de la Organización de Estados Americanos, reunida en Bogotá, suscribía la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, cuyo artículo 4 dice:

Artículo IV. Toda persona tiene derecho a la libertad de investigación, de opinión y de expresión y difusión del pensamiento por cualquier medio.

A partir de estas declaraciones, no solo empieza a cobrar importancia y especificidad este derecho en los instrumentos jurídicos internacionales resultantes, sino también se desarrolla la doctrina en la materia, la que llevará a profundizar los alcances de los aspectos activo y pasivo del derecho (derecho a generar, producir y difundir información; y derecho a recibir, procurar o investigar información), sino también contribuirá a precisar más claramente al “derecho de acceso a la información pública” como constituyente esencial para la vida democrática.

Los más importantes instrumentos jurídicos internacionales que dan cuenta y consagran este derecho – y que desarrollaremos más adelante- son la Declaración Universal de los Derechos Humanos (ONU, 1948), la Declaración Americana sobre Derechos y Deberes del Hombre (OEA, 1948), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (ONU, 1966) y la Convención Interamericana de Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica, OEA, 1969).

Todo este proceso fundacional del derecho a la información fue seguido luego por la incorporación del mismo a las constituciones y legislaciones nacionales, en un desarrollo que no fue uniforme ni sostenido sino hasta los años 90, en que empieza la verdadera eclosión de leyes naciona-

les que apuntaron a concretar el derecho de acceso a la información pública en normas específicas.

Como parámetro de este desarrollo dispar, inicialmente, y luego sostenido vale señalar que la primera legislación en todo el mundo que abordó el derecho de acceder a documentos públicos fue la aprobada en Suecia en 1766, denominada “Ordenanza Relativa a la Libertad de Escritura y de Prensa”, y recién después de 200 años, otra nación en el orbe adoptó una norma similar general (Estados Unidos, con su FOIA, Freedom of Information Act, promulgada en 1966). Otros países siguieron el camino normativo sobre todo en Europa. En América Latina, la caída sucesiva de los regímenes autoritarios y militares, abrió paso a que en los 90 empiecen a “florecer” Constituciones y leyes que consagrasen explícitamente este derecho.

Del concepto a los alcances

Como todo concepto jurídico, es posible ensayar o encontrar muchas definiciones para el derecho de acceso a la información pública. Antes de entrar en este menester específico, debemos ubicar a este derecho específico en cuanto al ámbito genérico al cual pertenece.

Debemos, en primer lugar, señalar la distinción que hay entre “derecho de acceso a la información pública” y “derecho a la información”, conceptos relacionados intrínsecamente, pero que tienen matices y alcances distintos, aunque se ubican en la misma familia de derechos humanos fundamentales que tienen una faceta individual y colectiva.

El derecho a la información es uno de los componentes del derecho más amplio que constituye el derecho a la libertad de expresión. Esto puede deducirse de la conceptualización fundacional que hallamos tanto en la Declaración Universal de los Derechos Humanos como en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y en la Convención Americana sobre Derechos Humanos:

Declaración Universal de los Derechos Humanos. “Artículo 19: *Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión, este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión.*

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. “Artículo 19: *Toda persona tiene derecho a la libertad 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 de su elección...”

Convención Americana sobre Derechos Humanos. Artículo 13:

“Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir información 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 de su elección...”

Por tanto, el derecho a la información es parte, o si se quiere, una especie del derecho más genérico de libertad de expresión.

Autores como Carpizo y Villanueva¹ señalan que de esta conceptualización convencional se desprenden los siguientes tres aspectos esenciales:

—*El derecho a atraerse información;*

—*El derecho a informar, y*

—*El derecho a ser informado.*

De acuerdo a dichos autores, tales derechos consecuentes deben entenderse en su comprensión de esta manera:

“1. El derecho a atraerse información incluye las facultades de: a) acceso a los archivos, registros y documentos públicos, y b) la decisión de qué medio se lee, se escucha o se contempla.

2) El derecho a informar incluye: a) las libertades de expresión y de imprenta, y b) el de constitución de sociedades y empresas informativas.

3) El derecho a ser informado incluye las facultades de: a) recibir información objetiva y oportuna, b) la cual debe ser completa, es decir, el derecho a enterarse de todas las noticias, y c) con carácter universal, o sea, que la información sea para todas las personas sin exclusión alguna.”

Ahora bien, conceptualizado el derecho a la información, abordemos la tarea, de manera sucinta, de conceptualizar el derecho de acceso a la información pública, para lo cual la primera conclusión obvia es que éste es un aspecto, una especie, de aquél. Dice Villanueva: “El derecho de acceso

1. Carpizo, J. y Villanueva E. El Derecho a la Información. Propuesta de algunos elementos para su regulación en México. En “Derechos Humanos. Memorias del IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional”. UNAM, México. Artículo disponible en versión electrónica en <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/1/94/6.pdf>

a la información pública sería entonces un círculo más pequeño que formaría parte del círculo amplio del derecho a la información”².

Al respecto, tomaremos algunos conceptos desarrollados por diversos autores. Para Santiago Díaz Cafferata, el derecho de acceso a la información pública *“es la facultad que tiene todo ciudadano, como consecuencia del sistema republicano de gobierno, de acceder a todo tipo de informaciones en poder tanto de entidades públicas como de personas privadas que ejerzan funciones públicas o reciban fondos del Estado, con la consecuente obligación estatal de instrumentar un sistema administrativo que facilite a cualquiera la identificación y el acceso a la información solicitada”*³

A dicha definición quizás haya que hacerle una salvedad, sobre todo referente al sujeto al cual pertenece este derecho o facultad. No es un derecho “del ciudadano” sino de la persona humana, considerando que es un derecho que no precisa que la persona tenga la condición de “ciudadano” (estrictamente hablando) y que parte de su garantía está consagrada “sin ningún tipo de discriminación” y “sin frontera alguna”, como señalan los textos de las declaraciones y convenciones sobre Derechos Humanos en sus partes pertinentes.

La nacionalidad, la edad, el sexo, la pertenencia social, la situación o condición legal de una persona con respecto al Estado donde reside o donde casualmente está (o incluso, aun en caso de una presencia ilegal, como la de los inmigrantes ilegales, hoy día que tan extendida se encuentra esta problemática), no tendrán ninguna importancia para evitar o reducir el goce de dicho derecho, por cuanto es un derecho “universal”.

Transparencia y acceso a la información pública

Por otro lado, es importante ubicar estos conceptos en relación a otros que frecuentemente son utilizados en el marco del debate político y aparecen muchas veces mezclados en los instrumentos normativos. Hablamos del concepto de transparencia, que muchas veces se toma como sinónimo del derecho de acceso a la información pública pero que es apenas una parte de este, por cuanto dicho término se refiere usualmente a la garantía normativa, y si se quiere instrumental, para hacer efectivo el derecho que asiste a toda persona de conocer lo que el Estado (en sentido amplio) hace, posee o administra.

2. Villanueva, Ernesto. Derecho de la Información. Doctrina, Legislación, Jurisprudencia. Intiyan. Quito, Ecuador. 2008. Disponible versión electrónica en <http://www.flacsoandes.edu.ec/libros/digital/55156.pdf>

3. Díaz Cafferata, S. 2009. “El Derecho de acceso a la información pública: Situación actual y propuestas para una ley”. En Lecciones y Ensayos, N1 86. Recuperado de <http://www.derecho.uba.ar/publicaciones/lye/revistas/86/06-ensayo-diaz-cafferata.pdf>

En Paraguay, la norma respectiva, **Ley Nº 5282/14**, lleva la denominación de “**Ley de libre acceso ciudadano a la información pública y transparencia gubernamental**”. Valga, en primer lugar, la misma observación que hicimos respecto al concepto de “ciudadanía” para la definición de Díaz Caferatta. Además de eso, nótese el uso del concepto concreto de “acceso a la información pública”, por un lado, y el de “transparencia gubernamental”, por el otro, como un concepto aparte, aunque ampliatorio y relacionado con el anterior.

La transparencia, por cierto, es una condición y un deber del Estado, que derivan de la característica que adopta el Estado: el modelo republicano. Por eso, desde su propia definición etimológica, la República nos remite al concepto de publicidad, y este, al de transparencia. El de publicidad, como una actividad requerida, y el de transparencia, como una condición necesaria. Por otro lado, se habla siempre de dos vertientes de la transparencia: la transparencia activa (que sería el deber de publicidad, esto es, el deber u obligación del Estado de poner la información pública a disposición de las personas y toda la sociedad) y la transparencia pasiva (es decir, la obligación que recae en el Estado a partir del derecho que tienen las personas de preguntar, solicitar, requerir información pública específica al mismo).

La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sido clara en la atribución e importancia que tienen estos derechos y estos principios:

“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 tal forma que puedan cuestionar, indagar y considerar si se está dando un adecuado cumplimiento a las funciones públicas [...] 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, [...] 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 e intereses de la sociedad”⁴

Importancia del derecho de acceso a la información pública

Numerosas referencias pueden hallarse para rubricar la importancia de este derecho en la construcción de una democracia más partici-

4. Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Claude Reyes y otros vs. Chile

pativa y una ciudadanía más involucrada en la gestión de las políticas públicas. La Organización de los Estados Americanos señala esta importancia en diversos documentos:

“El ejercicio del derecho de acceso a la información pública fortalece la participación ciudadana, las políticas públicas, la gestión pública y por ende la gobernabilidad democrática. Al mismo tiempo, permite reforzar la legitimidad del sistema democrático incorporando al ciudadano en los procesos de deliberación, gestión y evaluación de las políticas públicas, sumando un componente de sustentabilidad a las políticas públicas...”

“...El Acceso a la Información como derecho y como política pública se encuentra íntimamente ligado a las ideas de democracia y gobernabilidad democrática. En efecto, si comprendemos que el acceso a la información pública es una prerrogativa que permite a los ciudadanos conocer cualquier tipo de información generada por el Estado y su administración pública, estamos estableciendo como premisa que a través de este derecho los ciudadanos pueden ejercer su “ciudadanía” sustento básico de la democracia.--”⁵

En una mirada sintética de los valores y aportes que el derecho de acceso a la información pública supone para nuestra sociedad actual, podremos señalar los siguientes:

1. Es un derecho indispensable para la participación ciudadana en la sociedad.

No es posible pensar en el ejercicio de la ciudadanía sin el derecho de acceso a la información pública. Cuanto más involucradas e informadas pueden estar las personas y las comunidades, mayor interés habrá en la participación en la gestión de las políticas públicas. Cuanta más participación de los ciudadanos en las cuestiones públicas, mejores posibilidades habrá de contar con políticas públicas de calidad y mejor nivel de legitimidad se tendrá para el proceso democrático.

2. Es un derecho fundamental para controlar la gestión de las autoridades y representantes.

El control de la acción o gestión de las autoridades, de los funcionarios públicos, de las instituciones del Estado es posible solo con la información que sobre dicha actividad pueda tener el ciudadano. La publicidad de

5. Organización de los Estados Americanos. Documento “El Acceso a la Información Pública, un derecho para ejercer otros derechos”. OAS-Departamento para la Gestión Pública Efectiva. Washington, 2013. Disponible en <https://www.oas.org/es/sap/dgpe/concursoinformate/docs/CortosP8.pdf>

los actos de gobierno es un elemento sustancial del modelo republicano, donde el pueblo es el soberano, y ejerce su soberanía constituyendo a sus propias autoridades a quienes entrega un mandato. Vigilar y controlar el cumplimiento de ese mandato es esencial para que se pueda reconocer la existencia y vigencia de esa soberanía de manera efectiva.

3. Es un derecho que permite el acceso y goce de otros derechos esenciales.

Desde el más elemental derecho cívico del sufragio hasta los demás derechos políticos, económicos, sociales o culturales, podrán ser mejor ejercidos si se cuenta con el acceso a la información precisa y pertinente. Este valor instrumental del derecho lo convierte en un valor transversal que precisa ser sostenido para dar garantías de cumplimiento a todo el espectro de derechos humanos fundamentales.

4. Es un derecho que contribuye a la mejora de la gestión pública y a prevenir la corrupción.

El ojo del amo engorda al ganado, la mirada ciudadana ayuda a generar mayor responsabilidad por parte de los funcionarios y mandatarios. Eficiencia en la gestión es menos posible lograr sin control o monitoreo de las acciones y los mandatos conferidos a autoridades o funcionarios. La prevención y lucha contra la corrupción es otro ámbito en el que el acceso a la información pública permite presagiar y obtener mejores resultados, por cuanto la oscuridad y el secretismo, en contrapartida, son los elementos principales para sostener la corrupción y la impunidad.

5. Es un derecho que ayuda a fortalecer los valores democráticos.

Acceder a información pública ofrece mayores garantías para que la democracia se consolide como sistema, la gente reconozca y se identifique con sus valores, y la sociedad profundice la vivencia de los mismos. Muchas de las falencias o deudas sociales o económicas o políticas de las democracias en desarrollo, sobre todo en nuestra América Latina lacerada por la desigualdad social, se nutren de la negligencia y la corrupción institucionalizada en la gestión pública que hallan buen escudo en la oscuridad y la impunidad.

Bases de datos y Compilaciones sobre Libertad de Expresión y Derecho a la Información

Aquí presentamos algunas bases de datos y repositorios que contienen información relevante en materia de libertad de expresión, derecho a la información y transparencia gubernamental.

1. Banco de Jurisprudencia sobre Libertad de Expresión (Universidad Columbia de Nueva York – UNESCO)

La Universidad de Columbia de Nueva York, en base a un trabajo colaborativo con diversas instituciones, tiene disponible una versión online en español de su Banco de Jurisprudencia sobre Libertad de Expresión. Esta versión fue desarrollada con la colaboración de UNESCO, Dejusticia, FLIP (Fundación para la Libertad de Prensa) y la Universidad Externado de Colombia.

La base de datos en español incluye decisiones judiciales de las más altas cortes de 16 países latinoamericanos y algunas decisiones del resto del mundo en materia de libertad de expresión y acceso a la información.

Se puede acceder a la base de datos a través del siguiente enlace: <https://globalfreedomofexpression.columbia.edu/espanol>

2. Jurisprudencia sobre libertad de expresión y acceso a la información

Publicación de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Es una síntesis de importantes sentencias de altos tribunales nacionales de la región, en materia de libertad de expresión y acceso a la información pública. Ver en <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/publicaciones/2013%2005%2020%20jurisprudencia%20domestica%20sobre%20libertad%20de%20expresion%20y%20ai.pdf>

3. Base de datos de Jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la República del Paraguay

Desarrollado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas, dependiente de la Corte Suprema de Justicia de Paraguay. Incluye análisis de resoluciones de las distintas salas y el pleno de la Corte, por temáticas. Puede accederse al buscador en <http://www.csj.gov.py/jurisprudencia>

4. Base de datos “Justicia y Transparencia”

Es un sitio web con una base de datos de libre acceso sobre la jurisprudencia del Tribunal Constitucional del Perú en materia de habeas data, transparencia, acceso a la información y protección de datos personales. También incluye sentencias relevantes del Poder Judicial, tribunales de otros países y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre estas materias. Puede accederse en <http://www.justiciaytransparencia.pe/>

Estudios e índices sobre transparencia y acceso a la información pública

Relevamos aquí algunos de los más conocidos índices e informes que son publicados periódicamente a nivel internacional sobre el estado del derecho a la información, la transparencia y cuestiones relativas.

1. Índice Global de Datos Abiertos (GODI 2016/2017).

Ranking desarrollado por la organización Open Knowledge International. El informe GODI 2016/17 describe los obstáculos para la publicación de datos gubernamentales abiertos y se sugieren pasos que permitirán el progreso en el campo de los datos abiertos. El informe identifica tres áreas problemáticas: 1) Los datos son difíciles (o incluso imposibles) de encontrar en línea, 2) los datos a menudo no se pueden usar fácilmente, 3) las licencias abiertas son prácticas poco frecuentes y se ven comprometidas por la falta de estándares.

Paraguay se ubica en el puesto N° 37 de 94 países asociados a la Alianza de Gobierno Abierto. Ver ranking en <https://index.okfn.org/place/>

2. Ranking Global del Derecho a la Información

El Ranking del Derecho a la Información es un programa fundado por la organización Access Info Europe (AIE) y el Centro para la Ley y la Democracia (CLD) de Canadá. El propósito es proporcionar a los defensores del derecho de acceso a la información pública, reformadores, legisladores y otros una herramienta confiable para evaluar comparativamente la fortaleza general de un marco legal para el mismo. El ranking también indica las fortalezas y debilidades del marco legal y proporciona un medio útil para identificar las áreas que necesitan mejoras. Paraguay fue ubicado en el puesto N° 98 entre 111 países. Ver ranking en <http://www.rti-rating.org/year-2017/>

3. Índice de percepción sobre corrupción

Desarrollado por la organización Transparencia Internacional. El índice clasifica 180 países y territorios según sus niveles percibidos de corrupción en el sector público según expertos y empresarios.

Paraguay se ubica en el puesto 135 entre 190 países evaluados. Ver el mapa de resultados del Índice correspondiente al año 2017 en https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2017

4. Índice Global de Impunidad sobre crímenes contra Periodistas

Desarrollado por el Comité de Protección de Periodistas (CPJ). El índice de impunidad, publicado cada año para conmemorar el Día Internacional para Poner Fin a la Impunidad de los Crímenes contra Periodistas, el 2 de noviembre, calcula el número de asesinatos no resueltos de periodistas en un período de 10 años como un porcentaje en relación con la población de cada país. Para la edición correspondiente a este año, el CPJ analizó los asesinatos de periodistas que ocurrieron en cada país entre el 1 de septiembre de 2007 y el 31 de agosto de 2017. Únicamente aquellas naciones con cinco o más casos no resueltos en este período fueron incluidas en esta edición del índice -12 países reunieron los requisitos del índice este año, en comparación con 13 en la edición previa-. Puede leerse en <https://cpj.org/es/2017/10/la-impunidad-por-el-asesinato-de-periodistas.php#index>

Capítulo 2

Principios y alcances del derecho de acceso a la información pública

El desarrollo doctrinal de este derecho se halla sustentado no solo en el aporte, como es habitual, de juristas que han incursionado en su estudio y en la jurisprudencia que de a poco fue avanzando en diversas naciones, sino sobre todo en las reflexiones provocadas en conferencias internacionales y documentos generados por organismos internacionales de protección y defensa de los Derechos Humanos en general, así como de instituciones que vienen trabajando desde hace décadas en la defensa y promoción tanto de la libertad de expresión como del derecho a la información.

En este sentido ha sido relevante el aporte tanto del Sistema Universal de los Derechos Humanos, sustentado en la Declaración Universal y en los Pactos o Convenciones derivadas del mismo, y especialmente el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, como del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, arraigado en la Convención Interamericana de Derechos Humanos y en los organismos creados a partir de ésta, como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

De manera especial, en el presente capítulo tomaremos como referencia principal los informes y estudios desarrollados por la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.⁶

6. Para una profundización sobre los principios, alcances, obligaciones y limitaciones concernientes al derecho de acceso a la información pública, recomendamos el conjunto de informes de Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la CIDH, contenidos en el sitio <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/index.asp>. Un desarrollo más amplio de estos temas y en particular referidos al marco normativo nacional, puede leerse en la obra "Libre acceso a la información en poder del Estado", de Federico Legal Aguilar, edición de El Lector e IDEA (Asunción, 2018). Para una lectura en formato más didáctico, se recomienda la denominada "Caja de herramientas para escuelas judiciales iberoamericanas. Formación de formadores en libertad de expresión, acceso a la información pública y seguridad de periodistas". Edición de UNESCO 2017. Disponible en <http://unesdoc.unesco.org/images/0025/002515/251593S.pdf>. Asimismo, se recomienda la lectura del libro "El derecho de acceso a la información pública. Desarrollo en Paraguay y en los Sistemas Universal e Interamericano", de Jorge Melgarejo Raggini, editado por Intercontinental Editora (Asunción, 2017).

1. Principios del derecho de acceso a la información pública

De acuerdo a los estándares internacionales en la materia, se puede hablar de los siguientes principios en materia del derecho de acceso a la información pública:

1.1. Principio de máxima divulgación

La Corte IDH ha señalado que *“en una sociedad democrática es indispensable que las autoridades estatales se rijan por el principio de máxima divulgación”*⁷. Este es el principio rector más importante ligado al artículo 13 de la Convención Americana. Por el mismo, se considera que la transparencia y el acceso a la información pública deben ser la regla general en un régimen jurídico y que solamente deben contarse con excepciones o limitaciones estrictamente establecidas.

La Corte IDH en jurisprudencia constante, ha sostenido que por este principio se establece la presunción de que toda información generada o en poder del Estado es accesible, pero puede admitir excepciones de manera restringida. La regla es la publicidad, la reserva es la excepción. Estas excepciones, de acuerdo a la interpretación dada por el alto órgano jurídico, deben estar previamente fijadas por la ley y *“ser necesarias en una sociedad democrática, lo que depende de que estén orientadas a satisfacer un interés público imperativo”*⁸.

De acuerdo a la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la CIDH⁹, de este principio se derivan las siguientes consecuencias:

- 1. El derecho de acceso a la información debe estar sometido a un régimen limitado de excepciones, el cual debe ser interpretado de manera restrictiva, de forma tal que se favorezca el derecho de acceso a la información;*
- 2. Toda decisión negativa debe ser motivada y, en este sentido, corresponde al Estado la carga de probar que la información solicitada no puede ser revelada; y*
- 3. Ante una duda o un vacío legal, debe primar el derecho de acceso a la información.*

7. Corte IDH. Caso Claude Reyes y otros. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Disponible en: http://corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_151_esp.pdf

8. Corte IDH. Caso Claude Reyes y otros. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Disponible en http://corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_151_esp.pdf

9. CIDH. 2012 El derecho de acceso a la información en el marco jurídico interamericano. Segunda edición. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Washington. Disponible en <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/publicaciones/El%20acceso%20a%20la%20informacion%20en%20las%20Americas%202012%2005%2015.pdf>

Como desarrollo del principio de máxima divulgación la Relatoría señaló que del mismo se derivan consecuencias que ayudan a caracterizar dicho principio, y ellas son:

1.1.1. El derecho de acceso a la información es la regla y el secreto la excepción

Como resulta obvio doctrinariamente, no se puede concebir a ningún derecho como absoluto. El derecho de acceso a la información puede estar sujeto a limitaciones, las cuales, según ha establecido la jurisprudencia de la Corte IDH, deben responder a lo que se conoce como el “test tripartito” para verificar su legitimidad. Las excepciones deben:

- Estar establecidas de manera expresa en la ley;
- Responder a un objetivo permitido en el marco de la Convención Americana de DDHH;
- Ser necesarias en una sociedad democrática, lo que depende de que estén orientadas a satisfacer un interés público imperativo.

Es decir, no cualquier excepción podría resultar legítima en el marco del sistema interamericano de DDHH, por lo cual, obviamente, en el análisis jurídico de las normas o los actos de autoridad que afecten al derecho de AIP, los órganos jurisdiccionales deben aplicar el citado “test” a fin de evitar restricciones o excepciones que no sean legítimas.

Por otro lado, la reserva, como excepción, debe también estar circunscrita bajo limitaciones que tienen que ver con el tiempo (solamente es admisible un velo de secrecía por un plazo determinado). De esto deviene que la buena práctica en materia de acceso a la información pública, cuando se determinan documentos públicos que deban estar reservados o protegidos por razones de seguridad, por ejemplo, también se establezca un plazo durante el cual rija dicha reserva, entendiéndose que luego de dicho plazo, la finalidad de protección de los bienes que daban razonabilidad a dicha reserva, ya no tendría sentido al transcurrir dicho lapso.

1.1.2. La carga probatoria para limitar el derecho recae en el Estado

Otra cuestión derivada del principio general de máxima divulgación es que la carga probatoria para determinar limitaciones al acceso a la información recae en el Estado, lo cual por un lado busca evitar una actuación discrecional y arbitraria de parte de éste frente al ciudadano –verdadero

“dueño” de la información pública, y por otro, obliga al ente estatal a fundar cualquier tipo de rechazo o negativa para el acceso a la información pública.

Este principio ha sido desarrollado particularmente en el fallo de la Corte IDH sobre el caso “Claude Reyes vs. Chile”, y se encuentra también sustentado en la Ley Modelo de Acceso a la información Pública diseñada por la OEA como marco referencial para el impulso legislativo en el hemisferio.

1.1.3. Principio “in dubio, pro informatio”

Otro de los principios desarrollados a lo largo del tiempo en que ha venido avanzando el moderno derecho a la información es que ante un conflicto de normas o por la existencia de “lagunas” legales o falta de regulación, debe prevalecer el derecho de acceso a la información pública. Esto es así debido a lo que los organismos internacionales de DDHH definieron a este derecho como “sustancial” para el funcionamiento de la democracia y esencial para el ejercicio y goce de otros derechos humanos por parte de las personas y la comunidad.

1.2. Principio de buena fe

De acuerdo a la Relatoría de Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, para garantizar el efectivo ejercicio del derecho de acceso a la información, *“resulta esencial que los sujetos obligados por este derecho actúen de buena fe, es decir, que interpreten la ley de manera tal que sirva para cumplir los fines perseguidos por el derecho de acceso, que aseguren la estricta aplicación del derecho, brinden los medios de asistencia necesarios a los solicitantes, promuevan una cultura de transparencia, coadyuven a transparentar la gestión pública, y actúen con diligencia, profesionalidad y lealtad institucional”*.

La propia Corte IDH determinó que “para garantizar el ejercicio pleno y efectivo de este derecho es necesario que la legislación y la gestión estatales se rijan por los principios de buena fe y de máxima divulgación”¹⁰

En la Ley Modelo de la OEA (artículo 8) se recomienda que la legislación nacional respectiva establezca expresamente que “toda persona encargada de la interpretación de esta Ley, o de cualquier otra legislación o instrumento normativo que pueda afectar al derecho a la información, deberá adoptar la interpretación razonable que garantice la mayor efectividad del derecho a la información”¹¹.

10. Corte IDH. Caso Gomes Lund y otros (Guerrilha do Araguaia) Vs. Brasil. Sentencia de 24 de noviembre de 2010.

11. OEA. Asamblea General. “Ley modelo interamericana sobre acceso a la información”. Disponible en: http://www.oas.org/dil/esp/AG-RES_2607-2010.pdf

2. Contenido y alcance del derecho de acceso a la información

De acuerdo a lo establecido por la Corte IDH, para garantizar plenamente este derecho es necesario contemplar estos requisitos:

- que las leyes que lo regulan aseguren la garantía de este derecho para todas las personas, sin discriminación y sin necesidad de manifestar interés alguno;
- que todos los órganos estatales de todas las ramas del poder y de todos los niveles de gobierno, así como quienes ejecuten recursos públicos o presten servicios públicos esenciales para la comunidad, se encuentren obligados;
- que el objeto del derecho esté regulado de manera tal que no existan exclusiones arbitrarias o desproporcionadas.

2.1. Toda persona es titular del derecho de acceso a la información

El derecho de acceso a la información es un derecho humano universal. En consecuencia, toda persona, sin consideración de fronteras, tiene derecho a solicitar acceso a la información tal y como lo establece el artículo 13 de la Convención Americana¹². En este sentido, la Corte IDH estableció que no es necesario acreditar un interés directo ni una afectación personal para obtener la información en poder del Estado, excepto en los casos en que se aplique una legítima restricción permitida por la Convención Americana¹³.

Este principio de universalidad en el acceso al derecho se puede notar también en la Ley Modelo de la OEA, que determina que “toda persona que solicite información a cualquier autoridad pública” tendrá el derecho a “realizar solicitudes de información en forma anónima” y a “solicitar información sin tener que justificar las razones por las cuales se solicita la información”¹⁴.

De esta concepción deriva también el derecho que tiene toda persona que accede a información pública, de divulgar la información obtenida y darla a conocer a otros. En ello entra a tallar el derecho a la información en su sentido colectivo, de acuerdo a lo establecido por la Corte IDH en el caso “Claude Reyes vs Chile”.

12. CIDH. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. El Derecho de acceso a la Información en el Marco jurídico interamericano. OEA/Ser:L/V/II CIDH/RELE/INF. Disponible en: <http://www.cidh.org/pdf/%20files/RELEAcceso.pdf>

13. Corte IDH. Caso Claude Reyes y otros. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Disponible en http://corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_151_esp.pdf

14. OEA. Asamblea General. AG/RES. 2607 (XL-0/10), a través de la cual acoge una “Ley modelo interamericana sobre acceso a la información”. 8 de junio de 2010. Artículo 5. Disponible en: http://www.oas.org/dil/esp/AG-RES_2607-2010.pdf

2.2. Sujetos obligados por el derecho de acceso a la información

Según sostiene la Relatoría, el derecho de acceso a la información genera obligaciones “para todas las autoridades públicas de todas las ramas del poder y de los órganos autónomos, de todos los niveles de gobierno”. Este derecho también vincula “a quienes cumplen funciones públicas, presten servicios públicos o ejecuten, en nombre del Estado, recursos públicos”¹⁵. Respecto de estos últimos, el derecho de acceso obliga a suministrar información exclusivamente respecto al manejo de los recursos públicos, la satisfacción de los servicios a su cargo y el cumplimiento de las funciones públicas mencionadas¹⁶.

El principio número 1 del plexo desarrollado por el Comité Jurídico Interamericano en relación a los “Principios sobre el Derecho de Acceso a la Información” precisa, que “el derecho de acceso a la información se extiende a todos los órganos públicos en todos los niveles de gobierno, incluyendo a los pertenecientes al poder ejecutivo, al legislativo y al poder judicial, a los órganos creados por las constituciones o por otras leyes, órganos de propiedad o controlados por el gobierno, y organizaciones que operan con fondos públicos o que desarrollan funciones públicas”¹⁷.

En la Ley Modelo sobre Acceso a la Información se recomienda a los Estados que la ley se aplique a “toda autoridad pública perteneciente a todas las ramas del gobierno (Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial) y en todos los niveles de la estructura gubernamental interna (central o federal, regional, provincial o municipal) [...] a los órganos, organismos o entidades independientes o autónomos de propiedad del gobierno o controlados por el mismo, bien actuando por facultades otorgadas por la Constitución o por otras leyes y [...] a las organizaciones privadas que reciben fondos o beneficios públicos sustanciales (directa o indirectamente), o que desempeñan funciones y servicios públicos, pero solamente con respecto a los fondos o beneficios públicos recibidos o a las funciones y servicios públicos desempeñados”¹⁸.

2.3. Objeto o alcance del derecho

En cuanto al objeto de este derecho, la CIDH estima que debe ser considerada toda información que está “*bajo custodia, administración o tenencia del Estado; la información que el Estado produce o que está legalmente*

15. O. cit. CIDH. 2012

16. CIDH. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. El Derecho de acceso a la Información en el Marco jurídico interamericano. OEA/SerL/V/II CIDH/RELE/INF. 1/09. 30 de diciembre de 2009. Párr. 19. Disponible en: <http://www.cidh.org/pdf%20files/RELEacceso.pdf>

17. Comité Jurídico Interamericano. Principios sobre el Derecho de Acceso a la Información. Disponible en: http://www.oas.org/cji/CJI-RES_147_LXXII-O-08_esp.pdf

18. OEA. Asamblea General. “Ley modelo interamericana sobre acceso a la información”. Disponible en: http://www.oas.org/dil/esp/AG-RES_2607-2010.pdf

*obligado a producir; la información que está bajo poder de quienes ejerzan o administren funciones, servicios o fondos públicos, únicamente respecto de dichos servicios, funciones o fondos; y la información que el Estado capta, y la que está obligado a recolectar en cumplimiento de sus funciones*¹⁹. El Comité Jurídico Interamericano indica que el derecho de acceso a la información, “se refiere a toda la información significativa, cuya definición debe ser amplia, incluyendo toda la que es controlada y archivada en cualquier formato o medio”²⁰.

Por su parte, la OEA, en su Ley Modelo sobre el Acceso a la Información ha reconocido que “el derecho de acceso a la información se aplica en sentido amplio a toda la información en posesión de órganos públicos, incluyendo toda la información controlada y archivada en cualquier formato o medio”²¹.

2.4. Obligaciones impuestas al Estado

El derecho al acceso a la información pública genera distintas obligaciones a cargo del Estado. Algunas de las más relevantes son:

2.4.1. Obligación de responder de manera oportuna, completa y accesible a las solicitudes que sean formuladas

El artículo 13 de la Convención Americana, al amparar el derecho de las personas a acceder a la información en poder del Estado, establece una obligación positiva para éste de suministrar de manera oportuna, completa y accesible, la información solicitada o, en su defecto, de aportar en un plazo razonable los motivos legítimos que impiden tal acceso²². En este sentido, la doctrina interamericana ha precisado que, en caso de que existan excepciones, éstas “deben estar previamente fijadas por ley como medio para asegurar que no queden al arbitrio del poder público”²³.

La CIDH sostiene que los Estados deben garantizar la adecuada satisfacción del derecho de acceso a la información mediante un recurso sencillo y de fácil acceso para todas las personas que, inter alia, debe ser de bajo costo, de tal forma que no desaliente las solicitudes de información²⁴. La

19. CIDH. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. El Derecho de acceso a la Información en el Marco jurídico interamericano. Disponible en: <http://www.cidh.org/pdf%20files/RELEacceso.pdf>

20. Comité Jurídico Interamericano. Principios sobre el Derecho de Acceso a la Información. Disponible en: http://www.oas.org/cji/CJI-RES_147_LXXII-O-08_esp.pdf

21. OEA. Asamblea General. “Ley modelo interamericana sobre acceso a la información”. Disponible en: http://www.oas.org/dil/esp/AG-RES_2607-2010.pdf

22. Corte IDH. Caso Claude Reyes y otros. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Disponible en http://corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_151_esp.pdf

23. Corte IDH. Caso Claude Reyes y otros. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Disponible en http://corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_151_esp.pdf

24. CIDH. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. El Derecho de acceso a la Información en el Marco jurídico interamericano. Disponible en: <http://www.cidh.org/pdf%20files/RELEacceso.pdf>

Ley Modelo sobre Acceso a la Información de la OEA expresa que “el proceso para solicitar información deberá regirse por reglas justas y no discriminatorias que establezcan plazos claros y razonables, que provean de asistencia para aquél que solicite la información, que aseguren el acceso gratuito o con un costo que no exceda el costo de reproducción de los documentos y que impongan a los órganos públicos la justificación del rechazo a una solicitud de acceso dando las razones específicas de la negativa”²⁵.

2.4.2. Obligación de contar con un recurso administrativo adecuado

Según puede leerse en los documentos especializados de la CIDH y la Relatoría, la adecuada satisfacción del derecho de acceso a la información supone la necesidad de incorporar en el ordenamiento jurídico un recurso efectivo e idóneo que pueda ser utilizado por todas las personas para solicitar la información requerida.

“Para garantizar la verdadera universalidad del derecho de acceso, este recurso debe reunir algunas características:

(a) debe ser un recurso sencillo, de fácil acceso para todas las personas, que solo exija el cumplimiento de requisitos básicos tales como, la identificación razonable de la información solicitada y los datos requeridos para que la administración pueda entregarle la información al interesado;

(b) debe ser gratuito o de bajo costo, de tal forma que no desaliente las solicitudes de información;

(c) debe establecer plazos cortos pero razonables para que las autoridades suministren la información requerida;

(d) debe permitir que las solicitudes se hagan de forma oral en los casos en que no pueda realizarse por escrito, por ejemplo, por no conocer la lengua, por no saber escribir o en situaciones de extrema urgencia;

(e) debe establecer la obligación de la administración de asesorar al solicitante sobre la manera de formular la solicitud, incluyendo la asesoría sobre la autoridad facultada por la ley para responder, incluso hasta el punto de que la propia autoridad haga la correspondiente remisión informando del trámite a la persona interesada; y

(f) debe establecer la obligación de que la respuesta negativa sea motivada y la posibilidad de que ésta pueda ser impugnada ante un órgano superior o autónomo, y posteriormente cuestionada en la vía judicial”²⁶.

25. OEA. Asamblea General. “Ley modelo interamericana sobre acceso a la información”. Disponible en: http://www.oas.org/dil/esp/AG-RES_2607-2010.pdf

26. CIDH. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. El Derecho de acceso a la Información en el Marco jurídico interamericano. Disponible en: <http://www.cidh.org/pdf%20files/RELEacceso.pdf>

Al respecto de este punto, los relatores para la libertad de expresión de la ONU, la OEA y la OSCE en su Declaración Conjunta de 2004, señalaron que *“el acceso a la información es un derecho de los ciudadanos. Como resultado, el proceso para acceder a la información deberá ser simple, rápido y gratuito o de bajo costo”*²⁷.

Por su parte, el Comité Jurídico Interamericano, en sus *“Principios sobre el Derecho de Acceso a la Información”*, dice que *“deben implementarse reglas claras, justas, no discriminatorias y simples respecto al manejo de solicitudes de información. Estas reglas deben incluir plazos claros y razonables, la provisión de asistencia para aquél que solicite la información, el acceso gratuito o de bajo costo y que, en ese caso, no exceda el costo de copiado o envío de la información. Las reglas deben disponer que cuando el acceso sea negado, deban darse las razones específicas sobre la negativa en un tiempo razonable”*²⁸.

2.4.3. Obligación de contar con un recurso judicial idóneo y efectivo para atender los reclamos ante negativas para el acceso

La propia Corte IDH sostuvo el deber de los Estados de consagrar el derecho a la revisión judicial de la decisión administrativa que niega el acceso a la información a través de un recurso que resulte sencillo, efectivo, expedito y no oneroso, y que permita controvertir las decisiones de los funcionarios públicos que niegan el derecho de acceso a una determinada información o que simplemente omiten dar respuesta a la solicitud²⁹.

Al caracterizar dicho recurso se ha mencionado que el mismo debe:

(a) resolver el fondo de la controversia para determinar si se produjo una vulneración del derecho de acceso, y

(b) en caso de encontrar tal vulneración, ordenar al órgano correspondiente la entrega de la información.

Los recursos deben ser sencillos y rápidos, pues la celeridad en la entrega de la información suele ser indispensable para el logro de las funciones que este derecho tiene aparejadas³⁰. La Corte Interamericana ha establecido que la garantía de un recurso judicial efectivo contra actos violato-

27. Declaración Conjunta de los relatores para la libertad de expresión de la ONU, la OEA y la OSCE (2004). Disponible en: <http://www.cidh.org/relatoria/showarticle.asp?artID=319&IID=2>

28. Comité Jurídico Interamericano. Principios sobre el Derecho de Acceso a la Información. Disponible en: http://www.oas.org/cji/CJI-RES_147_LXXII-O-08_esp.pdf

29. Corte IDH. Caso Claude Reyes y otros. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151. Párr. 137.

30. Corte IDH. Caso Claude Reyes y otros. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151. Párrs. 116-139.

rios de los derechos fundamentales “constituye uno de los pilares básicos, no sólo de la Convención Americana, sino del propio [e]stado de [d]erecho en una sociedad democrática en el sentido de la Convención”³¹.

2.4.4. Obligación de transparencia activa

En la jurisprudencia de la Corte IDH se señala este deber de generar en el Estado una transparencia activa, de oficio, para brindar a la sociedad información pública sustancial, en cuanto a datos básicos que deberían ser:

- la estructura, funciones, presupuesto de operación e inversión del Estado;
- la información que se requiere para el ejercicio de otros derechos —por ejemplo, la que atañe a la satisfacción de los derechos sociales como los derechos a la pensión, a la salud o a la educación—;
- la oferta de servicios, beneficios, subsidios o contratos de cualquier tipo; y
- el procedimiento para interponer quejas o consultas, si existiere. Dicha información debe ser completa, comprensible, con un lenguaje accesible y encontrarse actualizada.

Asimismo, dado que sectores importantes de la población no tienen acceso a las nuevas tecnologías y, sin embargo, muchos de sus derechos pueden depender de que conozcan la información sobre cómo hacerlos efectivos, el Estado debe encontrar formas eficaces para realizar la obligación de transparencia activa en tales circunstancias³².

Sobre esta obligación de transparencia activa, los relatores para la libertad de expresión de la ONU, la OEA y la OSCE dijeron que, *“las autoridades públicas deberán tener la obligación de publicar de forma dinámica, incluso en la ausencia de una solicitud, toda una gama de información de interés público”*; y que *“se establecerán sistemas para aumentar, con el tiempo, la cantidad de información sujeta a dicha rutina de divulgación”*³³.

31. Corte IDH. Caso Hermanas Serrano Cruz Vs. El Salvador: Excepciones Preliminares. Sentencia de 23 de noviembre de 2004. Serie C No. 118. Párr: 134; Caso Tibi Vs. Ecuador: Sentencia de 7 de septiembre de 2004. Serie C No. 114. Párr: 131; Caso 19 Comerciantes Vs. Colombia. Fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 5 de julio de 2004. Serie C No. 109. Párr: 193.

32. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. El Derecho de acceso a la información en el Marco jurídico interamericano, Disponible en: <http://www.cidh.org/pdf%20files/RELEacceso.pdf>

33. CIDH. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. El Derecho de acceso a la Información en el Marco jurídico interamericano. Disponible en: <http://www.cidh.org/pdf%20files/RELEacceso.pdf>; Declaración Conjunta de los Relatores de Libertad de Expresión de la ONU, la OEA y la OSCE de 6 de diciembre de 2004. Disponible en: <http://www.cidh.org/relatoria/showarticle.asp?artID=319&ID=2>

En los “Principios sobre el Derecho de Acceso a la Información” se dispone que *“los órganos públicos deben difundir información sobre sus funciones y actividades—incluyendo su política, oportunidades de consultas, actividades que afectan al público, presupuestos, subsidios, beneficios y contratos—de forma rutinaria y proactiva, aun en la ausencia de una petición específica, y de manera que asegure que la información sea accesible y comprensible”*³⁴.

La Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información dice que *“aún en la ausencia de una petición específica, los órganos públicos deberán divulgar información sobre sus funciones de forma regular y proactiva, de manera que asegure que la información sea accesible y comprensible”*.

2.4.5. Obligación de producir o capturar información

En la misma perspectiva, se genera el deber del Estado de producir o capturar información que precisa para cumplir con sus funciones, por lo cual esta información también deberá ser sometida a los mecanismos de divulgación y accesibilidad para las personas.

La Corte IDH en su fallo del juicio *Gomes Lund y otros (Guerrilha Araguaia)*, reconoció que el derecho de acceso a la información no se satisface plenamente con una respuesta estatal en la que se declara que la información solicitada es inexistente. Cuando el Estado tiene la obligación de conservar una información, o de producirla o capturarla y considera sin embargo que la misma no existe, debe exponer todas las gestiones que adelantó para intentar recuperar o reconstruir la información perdida o ilegalmente sustraída³⁵.

2.4.6. Obligación de generar una cultura de transparencia

La CIDH también sostiene que recae sobre el Estado la obligación de promover una verdadera cultura de la transparencia, generando para ello campañas sistemáticas y encarando mecanismos para incorporar a la educación estos valores y principios. En los “Principios sobre el Derecho de Acceso a la Información” se señala que *“deben adoptarse medidas para promover, implementar y asegurar el derecho de acceso a la información incluyendo [...] la implementación de programas para aumentar la importancia en el público de este derecho”*³⁶.

34. Comité Jurídico Interamericano. Principios sobre el Derecho de Acceso a la Información. 7 de agosto de 2008. Punto resolutivo 4. Disponible en: http://www.oas.org/cji/CJI-RES_147_LXXII-0-08_esp.pdf

35. Corte IDH. Caso *Gomes Lund y otros (Guerrilha do Araguaia)* Vs. Brasil. Disponible en: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_219_esp.pdf

36. Comité Jurídico Interamericano. Principios sobre el Derecho de Acceso a la Información. Disponible en: http://www.oas.org/cji/CJI-RES_147_LXXII-0-08_esp.pdf

La propia Ley Modelo de la OEA recomienda a los Estados “promover la concientización acerca de la presente Ley y sus disposiciones, así como su comprensión, entre el público, incluso mediante la publicación y difusión de una guía sobre el derecho de acceso a la información”³⁷. Asimismo, la Ley Modelo delega en el Ministerio de Educación, o la entidad que haga sus veces, la responsabilidad de “*garantizar que los módulos educativos básicos sobre el derecho de acceso a la información se proporcionen a estudiantes en cada año de educación primaria y secundaria*”³⁸.

2.4.7. Obligación de implementación adecuada

En el marco de este deber corresponde comprenderse la obligación de implementar adecuadamente las normas en materia de acceso a la información. Esto, según la Relatoría, implica tres acciones básicas:

- *En primer lugar, el Estado debe diseñar un plan que le permita la satisfacción real y efectiva del derecho de acceso a la información en un período razonable de tiempo. Esta obligación implica el deber de asignar el presupuesto necesario para poder satisfacer, de manera progresiva, las demandas que el derecho de acceso a la información generará.*
- *En segundo lugar, el Estado debe adoptar normas, políticas y prácticas que permitan conservar y administrar adecuadamente la información. En tal sentido, la Declaración Conjunta de 2004 de los relatores para la libertad de expresión de la ONU, la OEA y la OSCE explica que “[l]as autoridades públicas deberán tener la obligación de cumplir con las normas mínimas de gestión de archivos”, y que “[s]e establecerán sistemas para promover normas más elevadas con el paso del tiempo”³⁹.*
- *En tercer lugar, como ya fue mencionado, el Estado debe adoptar una política sistemática de entrenamiento y capacitación de funcionarios públicos destinados a satisfacer, en cada una de sus facetas, el derecho de acceso a la información pública. Asimismo, esta obligación implica la capacitación de funcionarios públicos en relación con las leyes y políticas sobre la creación y custodia de archivos relacionados con la información que el Estado está obligado a resguardar, administrar y a producir o capturar. En este sentido, la Corte Interamericana se ha referido a la obligación del Estado de proceder a “la capacitación de*

37. OEA. Asamblea General. “Ley modelo interamericana sobre acceso a la información”. Disponible en: http://www.oas.org/dil/esp/AG-RES_2607-2010.pdf

38. OEA. Asamblea General. “Ley modelo interamericana sobre acceso a la información”. Disponible en: http://www.oas.org/dil/esp/AG-RES_2607-2010.pdf

39. Declaración Conjunta de los relatores para la libertad de expresión de la ONU, la OEA y la OSCE (2004). Disponible en: <http://www.cidh.oas.org/relatoria/showarticle.asp?artID=319&IID=2>

*los órganos, autoridades y agentes públicos encargados de atender las solicitudes de acceso a la información bajo el control del Estado sobre la normativa que rige este derecho*⁴⁰.

2.5. Limitaciones al derecho de acceso a la información

Ningún derecho es absoluto, y el derecho de acceso a la información pública también admite limitaciones, de acuerdo a lo que estatuye el artículo 13 de la Convención Americana.

En ese sentido, del mismo modo que al derecho genérico en el cual se inserta (el derecho a la libertad de expresión), se puede sintetizar en estas tres dimensiones las características que deben poseer las limitaciones para su ejercicio:

2.5.1. Carácter excepcional de las limitaciones para el acceso a la información pública.

Las excepciones a la regla general (la de publicidad amplia) deben ser verdaderamente tales y su interpretación debe hacerse de forma restrictiva. En el caso de duda, debe privilegiarse el acceso antes que la reserva⁴¹.

2.5.2. Consagración legal de las excepciones.

La reserva o secreto que debe imperar como excepción para una información pública tiene que estar contenida en una ley, en sentido formal y material. De acuerdo a la Corte IDH este principio de legalidad va a contribuir a garantizar con mayor fuerza que el acceso o la transparencia no quede bajo arbitrio o discrecionalidad de una autoridad administrativa. La formulación de estas excepciones legales debe ser lo suficientemente precisa y clara para evitar que los funcionarios terminen decidiendo por “interpretación en la aplicación” qué información será divulgada o no⁴².

2.5.3. Objetivo legítimo en el marco de la Convención.

Cualquier excepción debe no solo establecerse por ley, como se dijo antes, sino e propósito de la reserva debe responder a un propósito lícito y legítimo en el marco de los objetivos taxativamente enumerados en el artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, entre ellos, por necesidad imprescindible de la seguridad nacional, el orden público, la salud pública, la moral pública o los derechos de otras personas.

40. Corte IDH. Caso Claude Reyes y otros. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Disponible en: http://corteidh.orcr/docs/casos/articulos/seriec_151_esp.pdf

41. Corte IDH. Caso Gomes Lund y otros («Guerrilha do Araguaia») vs. Brasil. Sentencia de 24 de noviembre de 2010. Disponible en: http://www.corteidh.orcr/docs/casos/articulos/seriec_219_esp.pdf

42. Corte IDH. Caso Claude Reyes y otros vs. Chile. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Disponible en: http://www.corteidh.orcr/docs/casos/articulos/seriec_151_esp.pdf

2.5.4. Necesidad, idoneidad y proporcionalidad de la limitación (prueba del daño).

Los estándares internacionales en esta materia han determinado que cualquier reserva de información pública deba realizarse, si así se justifica, en la menor medida posible y respondiendo estrictamente al objetivo perseguido con la reserva. Asimismo, que la reserva sea por un plazo limitado, el cual deberá estar determinado por el logro de la finalidad perseguida. Dicho plazo debe subsistir solamente por el tiempo en que efectivamente subsista el “riesgo cierto y objetivo” de que al ser conocida la información esta pueda afectar en forma evidente y desproporcionada algunos de los bienes que señala el artículo 13 de la Convención.

Respecto a la proporcionalidad que debe considerarse en la excepción, la DICH sostiene que “cualquier restricción en el acceso a la información en poder del Estado, para ser compatible con la Convención Americana, debe superar una prueba de proporcionalidad en tres pasos:

1. debe estar relacionada con uno de los objetivos legítimos que la justifican;
2. debe demostrarse que la divulgación de la información efectivamente amenaza con causar un perjuicio sustancial a ese objetivo legítimo y
3. debe demostrarse que el perjuicio al objetivo es mayor que el interés público en contar con la información”⁴³.

2.5.5. Deber de justificación de las respuestas negativas.

Cualquier denegación al acceso a información debe contar con una justificación o motivación clara y precisa, de manera que el interesado pueda tener la certeza para buscar la reconsideración y/o revisión judicial de la decisión. Esto evitará la adopción de decisiones administrativas arbitrarias o discrecionales que pongan en riesgo o impidan el ejercicio del derecho de acceso a la información pública.

2.5.6. Plazo razonable.

En la legislación pertinente se debe establecer de manera clara que la reserva solo subsistirá mientras la divulgación de la información pueda afectar realmente a los bienes jurídicos que busca proteger. Se debe definir precisamente el plazo, cumplido el cual el público podrá acceder a la información.

43. CIDH. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. El derecho de acceso a la información en el marco jurídico interamericano. Documento OEA. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/publicaciones/ACCESO%20A%20LA%20INFORMACION%20FINAL%20CON%20PORTADA.pdf>

PARTE 2

EL ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA EN PARAGUAY: NORMATIVAS Y JURISPRUDENCIA EN DESARROLLO

Capítulo 1

El derecho de acceso a la información pública en Paraguay: Desarrollo histórico y marco normativo

1. Antecedentes y contexto para llegar a la ley sobre AIP⁴⁴

En 1992, Paraguay vio plasmada una nueva Constitución que venía a reemplazar a la anterior, tres años después de la caída cruenta de la dictadura de Alfredo Stroessner (3 de febrero de 1989). Esta nueva Carta Magna vino a abrir normativamente una nueva época de libertades políticas y amplia protección de los derechos humanos. En particular, se había consagrado la irrestricta libertad de expresión y de prensa, y en el artículo 28, de manera especial, el derecho a la información:

Artículo 28 - DEL DERECHO A INFORMARSE: Se reconoce el derecho de las personas a recibir información veraz, responsable y ecuatoriame. 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. (...) ⁴⁵

Veintidós años debieron pasar, sin embargo, para que la República del Paraguay contase, como lo mandó dicha Constitución, con una ley reglamentaria que haga “efectivo” el derecho consagrado en la mencionada norma.

44. Para el desarrollo de este apartado nos hemos basado en las siguientes referencias bibliográficas: Costa, José María (Coordinador). “El acceso a la información pública en Paraguay”. Corte Suprema de Justicia del Paraguay, Asunción, 2014. Disponible en http://www.pi.gov.py/ebook/libros_files/El-Acceso-a-la-Informacion-C3%B3n-P3%BAAblica-en-el-Paraguay.pdf. Santagada, Ezequiel. “Por el derecho de acceso a la información pública en el Paraguay”. Edición de “Semillas para la Democracia”. Paraguay, 2014. Costa, José María. “Cuando la Justicia abre las puertas del Estado. Activismo judicial de la Corte Suprema de Justicia de Paraguay para el impulso de políticas públicas en materia de transparencia gubernamental”. Tesis de Maestría en Política Global. Asunción, 2015. Santagada, Ezequiel. “Acceso a la información pública. Historia de un juego de poder”. Edición de Instituto IDEA, Grupo Impulsor de Acceso a la Información Pública (GIAI) y The National Endowment for Democracy. Asunción, 2015.

45. Constitución de la República del Paraguay, Artículo 28.

La historia de esa larga ausencia ha tenido varios intentos legislativos, los que particularmente en el 2006 y en el 2011 quedaron frustrados en el proceso parlamentario pese a la insistencia de un conjunto de organizaciones de la sociedad civil que bajo la denominación de “Grupo Impulsor del Acceso a la Información” (GIAI) asumió el activismo ciudadano a favor de dicha reglamentación que buscaba hacer eficaz el derecho con procedimientos claros y sanciones explícitas para su incumplimiento.

Hurgando en ese camino trazado desde la concreción de la nueva Constitución, encontramos el primer antecedente en el 2001, cuando se sancionó y promulgó una ley reglamentaria (Ley 1728/01 de “transparencia administrativa”), cuyo proceso de estudio y tratamiento legislativo fue poco participativo y bastante accidentado, a tal punto que el proyecto original quedó profundamente modificado y su espíritu inicial distorsionado “por efecto de las numerosas restricciones, en su mayoría disposiciones vagas y genéricas, que fueron incorporándose para el acceso a la información pública, resultando en definitiva una ley que, antes que facilitar, terminaba obstaculizando el ejercicio efectivo de dicho derecho”⁴⁶.

Apenas ocurrida la promulgación, hubo fuertes críticas de parte de medios de prensa, sectores ciudadanos y gremios de periodistas (particular campaña realizó el Sindicato de Periodistas del Paraguay contra la ley), calificándola de “ley mordaza” por las limitaciones que imponía y por el poder amplio que confería al Ejecutivo para determinar las restricciones a la información, tal como nos relata Santagada (2014):

“...se dejó en manos del Poder Ejecutivo el establecimiento de criterios discrecionales para limitar el acceso a la información (alguien podría sostener que un caso de corrupción o de grave negligencia que afecte a un Presidente bien podría “afectar la seguridad del Estado” ante las críticas furibundas de la opinión pública) y se blindó la información sobre casos de corrupción (si no se pueden conocer las informaciones preliminares sobre hechos de corrupción dos cosas podrían ocurrir: que los casos de corrupción nunca fueran conocidos por la opinión pública o que la información fuera convenientemente modificada para proteger a los corruptos)”⁴⁷

A esto se sumaban otras medidas burocráticas que hacían más difícil que posible el acceso a la información por parte del ciudadano. La ley entró en vigencia en julio del 2001, y debido a las fuertes presiones y cuestio-

46. Costa, José María. “La Corte Suprema de Justicia en el rol de promotor de políticas públicas: la trascendencia de un fallo histórico”, artículo en “El acceso a la información pública en Paraguay”. Corte Suprema de Justicia del Paraguay, Asunción, 2014.

47. Santagada, Ezequiel. “Por el derecho de acceso a la información pública en el Paraguay”. Edición de “Semillas para la Democracia”. Paraguay, 2014

namientos, en el Senado se promovió su posterior derogación. Santagada señala al respecto que *“...la presión de la prensa y la ciudadanía hicieron que esta ley fuera una de las que menos vigencia tuvo en la historia legislativa del Paraguay, ya que el 25 de septiembre de 2001 quedó finalmente derogada (Ley 1779/01)”*.

Vuelta a fojas cero esta situación, con el artículo 28 de la Constitución sin reglamentar pese al mandato explícito en dicha norma constitucional, hubo otros intentos posteriores. En el mismo año 2001, bajo el liderazgo del Sindicato de Periodistas del Paraguay (SPP) se reunieron varias organizaciones ciudadanas y gremiales para debatir y tratar de promover un nuevo proyecto de ley que realmente favorezca al derecho y no lo restrinja. El intento se apagó por el camino.

En el 2004, se creó el Grupo Impulsor de Acceso a la Información Pública (GIAI) con la participación inicial de 19 organizaciones, entre ellas: Centro de Información y Recursos para el Desarrollo (CIRD), Colegio de Escribanos del Paraguay, Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales (INECIP), Instituto de Derecho y Economía Ambiental (IDEA), Instituto Prensa y Libertad (IPL), Facultad de Filosofía de la Universidad Nacional de Asunción, Transparencia Paraguay, Red de Contralorías Ciudadanas, Red de Mujeres Políticas, Apoyo al Fortalecimiento de la Sociedad Civil (AFOSCI), Colegio de Abogados del Paraguay, Ciudadanos por la Reforma (CPR), Comité de Iglesias para Ayudas de Emergencia (CI-PAE), el Consejo Impulsor del Sistema Nacional de Integridad (CISNI), la Corporación REMA para el Desarrollo Sostenible del Área Metropolitana de Asunción, FM Trinidad Radio Ciudadana, PAIDEA - Educación y Nuevas Tecnologías, el Proyecto Periodismo y Ciudadanía (PROPECI) y el grupo Acuerdo Ciudadano. Luego se sumaron algunas, como Federación de Entidades Vecinalistas del Paraguay (FEDEM), Fundación Libre, Partido Patria Querida, entre otras.

El GIAI, tras un amplio y participativo debate, preparó un nuevo anteproyecto de ley que fue presentado con el apoyo de diputados de la Asociación Nacional Republicana (ANR), Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA) y Partido Patria Querida (PPQ), en abril de 2005. Tras una primera vuelta favorable en Diputados, el proyecto fue rechazado en el Senado y luego quedó archivado.

Una fuerte campaña mediática a cargo del Diario ABC Color (el de mayor circulación nacional) fue clave para este rechazo, basado en la teoría del director de dicho medio, Aldo Zuccolillo Moscarda, quien sostenía que el proyecto era una “nueva ley mordaza”. Sucesivos intentos hubo luego en

el 2006 y 2011, sin que se llegara a concretar una ley reglamentaria del artículo 28 de la Constitución. Entretanto, en el 2001 se aprobó otra ley, la 1682, de “acceso a la información privada”, que regulaba en parte el derecho a la información pero con más énfasis en la protección de datos personales y en la explicitación del derecho a la intimidad.

En paralelo a esto, en el plano internacional varios países de la región ya habían venido adoptando leyes de transparencia y acceso a la información pública (entre otros, México, Chile, Uruguay, Ecuador, Perú).

A nivel local en Paraguay, aun careciéndose de una ley nacional, varios municipios adoptaron ordenanzas de acceso a la información pública. Asunción fue el primer municipio en contar con una norma local, en 1996. Luego siguieron otras ciudades, entre ellas Villarrica del Espíritu Santo, donde además de la ordenanza respectiva, el municipio desarrolló un sistema de acceso a la información pública que se convirtió en modelo a nivel nacional y cosechó elogios a nivel internacional.

2. El caso Vargas Telles y un fallo histórico de la Corte Suprema de Justicia

En uno de los municipios que no llegó a contar con esta norma, San Lorenzo, tuvo su origen en el año 2007 el caso judicial que finalmente, en el 2013, culminó con el Acuerdo y Sentencia N° 1.306 de la Corte Suprema de Justicia⁴⁸, el cual fue un hito histórico en la materia y el último elemento “disparador” de las nuevas normativas sobre transparencia y acceso a la información pública que Paraguay finalmente pudo contar desde el año siguiente, convirtiéndose en el país número 100 en todo el mundo en tener leyes sobre el tema.

El contexto político para la decisión final de la Corte Suprema de Justicia sobre el caso señalado (conocido como el caso de Daniel Vargas Telles contra el Municipio de San Lorenzo) fue altamente significativo y propicio para motivar esa decisión judicial y las restantes acciones legislativas. A mediados del 2013, las elecciones generales habían dado como ganador a la Asociación Nacional Republicana (ANR) que volvía al poder después de un período de ausencia en el mismo. El presidente electo, Horacio Cartes, asumió en agosto de ese año el Poder Ejecutivo, pero sobre todo con la asunción de nuevos miembros en ambas Cámaras del Congreso, el 1 de julio, hubo renovados reclamos y reverdecidas expectativas ciudadanas sobre el combate a la corrupción y el incremento de la transparencia en el manejo de la cosa pública.

48. Ver Acuerdo y Sentencia 1.306/13 de la Corte Suprema de Justicia. Disponible en <http://www.pj.gov.py/descargas/AYS-1306.pdf>

Los medios de comunicación social vehiculizaron estos reclamos. El Diario Última Hora solicitó formalmente al presidente de la Cámara de Diputados, Juan Bartolomé Ramírez (PLRA), la nómina de funcionarios con sus detalles de remuneraciones respectivas. La respuesta fue negativa. Los funcionarios de la Cámara de Diputados reclamaron que este pedido afectaba su derecho a la intimidad.

El 29 de septiembre del 2013, el mismo diario publicó una lista parcial de funcionarios explicitando lo que señalaba eran “jugosos salarios” percibidos en dicha dependencia. En paralelo, otros medios insistían con otros pedidos similares al mismo Congreso y otras dependencias públicas. El Diario ABC Color publicó por ese entonces un caso de corrupción por la doble contratación y el pago multimillonario a una mujer; supuestamente empleada doméstica del senador Víctor Bogado (ANR), que se popularizó en los medios y las redes sociales como el caso de “la niñera de oro”⁴⁹. Otros casos de multimillonarios salarios pagados a familiares, parientes y operadores políticos en cargos públicos fueron saltando.

El 4 de octubre, el Senado rechazó (por 25 votos contra 15) un pedido hecho por varios de sus miembros para publicar la lista completa de funcionarios con sus salarios⁵⁰. El 8 de octubre, la Cámara de Diputados aprobó una resolución que autorizaba a su Presidente a formular una denuncia penal por supuesta filtración de la información referida a los salarios de funcionarios y remuneraciones extras de parlamentarios. Días después, el asesor jurídico de la Cámara, anunciaba la presentación de dicha denuncia en la que pedirían pena de 3 años de prisión contra quienes hayan facilitado dicha filtración que supuestamente constituiría la “revelación de secretos privados” tipificada en el Código Penal⁵¹. Era la guerra declarada contra la transparencia.

La reacción ciudadana no se hizo esperar. Las portadas de los periódicos se saturaron con denuncias y noticias vinculadas. La indignación ciudadana ganó primero las redes sociales y luego las calles. Los repudios se hicieron patentes a través de todos los medios. La presión callejera se convirtió en “escrache”⁵² y se amplificó y diversificó en muchos ámbitos. Hubo “caravanas contra la impunidad”, “bocinazos contra la corrupción”, exten-

49. Ver información periodística en <http://www.abc.com.py/edicion-impres/politica/la-ninera-de-victor-bogado-figura-con-salario-de-g-6000000-en-diputados-626018.html> (última consulta: 12/07/2015)

50. Ver información periodística en <http://www.abc.com.py/edicion-impres/politica/anr-plra-y-unace-impiden-que-se-divulgue-la-lista-de-los-funcionarios-624701.html> (última consulta: 27/julio/2015)

51. Ver información periodística en <http://www.abc.com.py/edicion-impres/politica/diputados-quieren-3-anos-de-carcel-para-quien-facilito-datos-a-la-prensa-627151.html> (última consulta: 27/julio/2015)

52. Según la RAE: escrachar. 1. tr. coloq. Arg. y Ur. Romper, destruir, aplastar. En el Diccionario de Americanismos: (Del ingl. scratch, rasguño) m. Ar. Ur. Manifestación popular de denuncia contra una persona pública a la que se acusa de haber cometido delitos graves o actos de corrupción y que en general se realiza frente a su domicilio o en algún otro lugar público al que deba concurrir la persona denunciada

didadas campañas que prohibían el acceso a locales comerciales a políticos o legisladores envueltos en casos de corrupción, graffitis y permanentes publicaciones de denuncias por los medios de comunicación social.

En dicho marco histórico, social y político, y en medio también de peticiones que ya llegaban a la propia institución judicial para develar sus listados de funcionarios con sus respectivas remuneraciones, la Corte Suprema de Justicia imprimió el trámite final de definición al caso antes señalado.

“El punto culminante llegó 15 de octubre, cuando la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, integrada por el pleno de los Ministros, dictó el Acuerdo y Sentencia 1306 y resolvió el caso de Daniel Vargas Télles. El fallo fue leído en la sala de audiencias de la Corte, pasado el mediodía y con una gran cantidad de canales de televisión y radios transmitiendo en vivo.

La historia había cambiado. La prensa habló de una *“primavera informativa”*.

La Corte, de manera unánime, hizo lugar a la acción de inconstitucionalidad presentada por la Defensoría del Pueblo en representación de Daniel Vargas Télles y, acto seguido, ordenó publicar la lista completa de todos los funcionarios y contratados que prestaban servicio en el Poder Judicial.

Eso obligó a que las demás instituciones públicas hicieran lo mismo. A los pocos días, el diario ABC Color creó el “Buscador del Pueblo”, poniendo a disposición del público todas las listas de funcionarios y contratados y pidiendo a la ciudadanía que denunciara en forma anónima las irregularidades de las que tuviera conocimiento.

De inmediato saltaron casos de nepotismo en la función pública y los escándalos de la hija de la Diputada Perla de Vázquez, el Senador Víctor Bogado y el Diputado José María Ibáñez, que dieron origen a causas judiciales por la presunta comisión de hechos punibles contra el erario público⁵³.

Esta sentencia puso no solo claridad y certeza sobre la correcta interpretación del artículo 28 de la Constitución, sino que inauguró prácticamente esa nueva época de desarrollo normativo e institucional volcado hacia la transparencia y el derecho de acceso a la información pública. Paraguay, que había acumulado más de dos décadas de deuda frente al mandato constitucional de reglamentar por ley el artículo constitucional citado,

53. Santagada, Ezequiel. “Acceso a la información pública. Historia de un juego de poder”. Edición de Instituto IDEA, Grupo Impulsor de Acceso a la Información Pública (GIAI) y The National Endowment for Democracy. Asunción, 2015.

tuvo ese año dos proyectos en tratamiento simultáneo sobre la temática en el Congreso, los que cuajaron en las leyes N° 5189/14 “que establece la obligatoriedad de la provisión de informaciones en el uso de los recursos públicos sobre remuneraciones y otras retribuciones asignadas al servidor público de la República del Paraguay” y N° 5282/14 “De libre acceso ciudadano a la información pública y transparencia gubernamental”.

3. Marco jurídico del derecho de acceso a la información pública en Paraguay

A continuación, nos referiremos al marco constitucional, legal y reglamentario del derecho de acceso a la información pública. Lo haremos de una manera sucinta, abordando las normas principales y referenciando los alcances e implicancias más sustanciales en cada caso. Agregaremos también un listado de otras disposiciones de diverso rango que merecen ser consideradas por su implicancia en la materia que abordamos en este libro.

3.1. Constitución de la República del Paraguay

El cimiento constitucional principal para el derecho de acceso a la información pública está dado por las normas que aportan al diseño del Estado paraguayo y su forma de gobierno. En ese sentido, deben destacarse estas partes principales de la Carta Magna:

PREÁMBULO

El pueblo paraguayo, por medio de sus legítimos representantes reunidos en Convención Nacional Constituyente, invocando a Dios, reconociendo la dignidad humana con el fin de asegurar la libertad, la igualdad y la justicia, reafirmando los principios de la democracia republicana, representativa, participativa y pluralista, ratificando la soberanía e independencia nacionales, e integrado a la comunidad internacional, SANCIONA Y PROMULGA esta Constitución.

PARTE I.

DE LAS DECLARACIONES FUNDAMENTALES, DE LOS DERECHOS, DE LOS DEBERES Y DE LAS GARANTÍAS

TÍTULO I.

DE LAS DECLARACIONES FUNDAMENTALES

Artículo 1 - DE LA FORMA DEL ESTADO Y DE GOBIERNO. La República del Paraguay es para siempre libre e independiente. Se constituye en Estado social de derecho, unitario, indivisible, y descentralizado en la forma que se establecen esta Constitución y las leyes.

La República del Paraguay adopta para su gobierno la democracia representativa, participativa y pluralista, fundada en el reconocimiento de la dignidad humana.

En la esencia del Estado social de derecho están el principio de legalidad y la consagración de los derechos humanos. En la esencia de la República está la publicidad de los actos de gobierno y la transparencia de la gestión pública. En la esencia del sistema democrático y representativo está la obligación de la rendición de cuentas y la posibilidad de controlar el mandato entregado por el pueblo, en quien recae la soberanía. En la esencia del sistema democrático y participativo está el requisito imperioso de que la ciudadanía acceda a información para poder participar. En la esencia del modelo democrático y representativo de gobierno, en el que los ciudadanos eligen a sus mandatarios, está el sufragio libre y universal, para el cual el ciudadano debe tener posibilidad de acceder a información que le permita ejercer el voto de manera efectiva.

En el desarrollo de esta identidad del Estado paraguayo, la Constitución indica los derechos fundamentales consagrados para responder al propósito del reconocimiento y la protección de la dignidad humana. En ese sentido, en los siguientes artículos se establecen tanto el derecho a la información como otros derechos vinculados al mismo:

Artículo 28 - DEL DERECHO A INFORMARSE. *Se reconoce el derecho de las personas a recibir información veraz, responsable y ecuánime.*

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.

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.

Artículo 26 - DE LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y DE PRENSA. *Se garantizan la libre expresión y la libertad de prensa, así como la difusión del pensamiento y de la opinión, sin censura alguna, sin más limitaciones que las dispuestas en esta Constitución; en consecuencia, no se dictará ninguna ley que las imposibilite o las restrinja. No habrá delitos de prensa, sino delitos comunes cometidos por medio de la prensa.*

Toda persona tiene derecho a generar, procesar o difundir información, como igualmente a la utilización de cualquier instrumento lícito y apto para tales fines.

Artículo 27 - DEL EMPLEO DE LOS MEDIOS MASIVOS DE COMUNICACIÓN SOCIAL. *El empleo de los medios de comunicación es de interés público; en consecuencia, no se los podrá clausurar ni suspender su funcionamiento. No se admitirá la prensa carente de dirección responsable.*

Se prohíbe toda práctica discriminatoria en la provisión de insumos para la prensa, así como interferir las frecuencias radioeléctricas y obstruir, de la manera que fuese, la libre circulación, la distribución y la venta de periódicos, libros, revistas o demás publicaciones con dirección o autoría responsable.

Se garantiza el pluralismo informativo.

La ley regulará la publicidad a los efectos de la mejor protección de los derechos del niño, del joven, del analfabeto, del consumidor y de la mujer.

Artículo 29 - DE LA LIBERTAD DE EJERCICIO DEL PERIODISMO. *El ejercicio del periodismo, en cualquiera de sus formas, es libre y no está sujeto a autorización previa. Los periodistas de los medios masivos de comunicación social en cumplimiento de sus funciones, no serán obligados a actuar contra los dictados de su conciencia ni a revelar sus fuentes de información.*

El periodista columnista tiene derecho a publicar sus opiniones firmadas, sin censura, en el medio en el cual trabaja. La dirección podrá dejar a salvo su responsabilidad haciendo constar su disenso.

Se reconoce al periodista el derecho de autoría sobre el producto de su trabajo intelectual, artístico o fotográfico, cualquiera sea su técnica, conforme con la ley.

Artículo 30 - DE LAS SEÑALES DE COMUNICACIÓN ELECTROMAGNÉTICA. *La emisión y la propagación de las señales de comunicación electromagnética son del dominio público del Estado, el cual, en ejercicio de la soberanía nacional, promoverá el pleno empleo de las mismas según los derechos propios de la República y conforme con los convenios internacionales ratificados sobre la materia.*

La ley asegurará, en igualdad de oportunidades, el libre acceso al aprovechamiento del espectro electromagnético, así como al de los instrumentos electrónicos de acumulación y procesamiento de información pública, sin más límites que los impuestos por las regulaciones internacionales y las normas técnicas. Las autoridades asegurarán que estos elementos no sean utilizados para vulnerar la intimidad personal o familiar y los demás derechos establecidos en esta Constitución.

Artículo 31 - DE LOS MEDIOS MASIVOS DE COMUNICACIÓN SOCIAL DEL ESTADO. *Los medios de comunicación dependientes del Estado serán regulados por ley en su organización y en su funcionamiento, debiendo garantizarse el acceso democrático y pluralista a los mismos de todos los sectores sociales y políticos, en igualdad de oportunidades.*

Una aclaración que siempre es buena hacer es que el derecho a la información y el derecho de acceso a la información pública son derechos que pertenecen a las personas. No son derechos que solo corresponden a los periodistas o a los medios de prensa. Esta aclaración es pertinente sobre todo porque muchas veces se pretende reducir el ámbito de protección o de ejercicio a esos actores.

Pero dicho esto, hay que puntualizar que la vinculación del derecho a la información, y del más específico derecho de acceso a la información pública, a la libertad de prensa y el ejercicio del periodismo no es una casualidad sino una causalidad. La libertad de prensa y el ejercicio libre del periodismo no podrían concebirse sin un ejercicio efectivo del derecho a la información. Y éste, finalmente, aunque pertenece a todas las personas y no sólo al periodista o a los medios de prensa, encuentra un ámbito de desarrollo y alcance eficaz en la comunicación masiva, ampliamente extendida en nuestros tiempos mediante diversas tecnologías.

De ahí la importancia de la vinculación del derecho en sí y el operador profesional que sirve a dicho derecho (el periodista) y el medio que facilita la ampliación de dicho derecho (el sistema de medios de comunicación social), los cuales hallan en esta interacción de eficacia la razón de la protección especial que reciben en el sistema democrático moderno. Este último punto, cuya conceptualización y desarrollo no lo abordaremos en profundidad aquí, es de alta importancia para la hora de interpretar normativas y entender casos en los que el derecho de acceso a la información pública tienen el aditamento de una participación profesional de periodistas o de medios de prensa.

Por otro lado, dada la premisa general de que no hay derecho absoluto y que todos los derechos humanos y reconocidos constitucionalmente deben ser ejercidos en un marco de armonía e integración, debe considerarse que otros derechos fundamentales pueden estar involucrados o incluso entrar en colisión ante casos concretos, todo lo cual, obviamente, requerirá de una lectura integradora y contextual para dirimir y ponderar la prevalencia de unos u otros en los casos específicos.

Así, listamos aquí los artículos constitucionales en los cuales se consagran derechos que más frecuentemente deben ser considerados en

su intersección con el derecho de acceso a la información pública, para dirimir la prevalencia de unos o del otro en los casos específicos.

Artículo 4 - DEL DERECHO A LA VIDA. *El derecho a la vida es inherente a la persona humana. Se garantiza su protección, en general, desde la concepción. Queda abolida la pena de muerte. Toda persona será protegida por el Estado en su integridad física y psíquica, así como en su honor y en su reputación. La ley reglamentará la libertad de las personas para disponer de su propio cuerpo, sólo con fines científicos o médicos.*

Artículo 17 - DE LOS DERECHOS PROCESALES. *En el proceso penal, o en cualquier otro del cual pudiera derivarse pena o sanción, toda persona tiene derecho a:*

1. *que sea presumida su inocencia (...)*

Artículo 22 - DE LA PUBLICACIÓN SOBRE PROCESOS. *La publicación sobre procesos judiciales en curso debe realizarse sin prejuzgamiento. El procesado no deberá ser presentado como culpable antes de la sentencia ejecutoriada.*

Artículo 33 - DEL DERECHO A LA INTIMIDAD. *La intimidad personal y familiar, así como el respeto a la vida privada, son inviolables. La conducta de las personas, en tanto no afecte al orden público establecido en la ley o a los derechos de terceros, está exenta de la autoridad pública. Se garantizan el derecho a la protección de la intimidad, de la dignidad y de la imagen privada de las personas.*

Artículo 36 - DEL DERECHO A LA INVOLABILIDAD DEL PATRIMONIO DOCUMENTAL Y LA COMUNICACIÓN PRIVADA. *El patrimonio documental de las personas es inviolable. Los registros, cualquiera sea su técnica, los impresos, la correspondencia, los escritos, las comunicaciones telefónicas, telegráficas o de cualquier otra especie, las colecciones o reproducciones, los testimonios y los objetos de valor testimonial, así como sus respectivas copias, no podrán ser examinados, reproducidos, interceptados o secuestrados sino por orden judicial para casos específicamente previstos en la ley, y siempre que fuesen indispensables para el esclarecimiento de los asuntos de competencia de las correspondientes autoridades. La ley determinará modalidades especiales para el examen de la contabilidad comercial y de los registros legales obligatorios.*

Las pruebas documentales obtenidas en violación o lo prescripto anteriormente carecen de valor en juicio.

En todos los casos se guardará estricta reserva sobre aquello que no haga relación con lo investigado.

Artículo 54 - DE LA PROTECCIÓN AL NIÑO. *La familia, la sociedad y el Estado tienen la obligación de garantizar al niño su desarrollo armónico e integral, así como el ejercicio pleno de sus derechos protegiéndolo contra el abandono, la desnutrición, la violencia, el abuso, el tráfico y la explotación. Cualquier persona puede exigir a la autoridad competente el cumplimiento de tales garantías y la sanción de los infractores. Los derechos del niño, en caso de conflicto, tienen carácter prevaleciente.*

3.2. Convenciones internacionales

En este plano, debemos señalar básicamente los pactos y convenios suscritos y ratificados por la República del Paraguay en materia de Derechos Humanos, además de otros que contienen disposiciones relativas a la transparencia, la lucha contra la corrupción y el acceso a información pública.

En ese orden, citamos los siguientes instrumentos internacionales y sus correspondientes disposiciones específicas:

- **Declaración Universal de los Derechos Humanos**

Adoptada y proclamada por la Resolución de la Asamblea General 217 A (iii) del 10 de diciembre de 1948

Artículo 19. *Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión.*

- **Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre**

Aprobada en la Novena Conferencia Internacional Americana en Bogotá, Colombia, 1948

Artículo 4. Derecho de libertad de investigación, opinión, expresión y difusión Toda persona tiene derecho a la libertad de investigación, de opinión y de expresión y difusión del pensamiento por cualquier medio. Derecho de libertad de investigación, opinión, expresión y difusión.

- **Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos**

Adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966. Aprobado por Ley N° 5/92.

Artículo 19

1. Nadie podrá ser molestado a causa de sus opiniones.

2. Toda persona tiene derecho a la libertad 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 de su elección.

3. El ejercicio del derecho previsto en el párrafo 2 de este artículo entraña deberes y responsabilidades especiales. Por consiguiente, puede estar sujeto a ciertas restricciones, que deberán, sin embargo, estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para:

a) Asegurar el respeto a los derechos o a la reputación de los demás;

b) La protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas.

- **Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica)**

Suscrita en la Conferencia especializada Interamericana sobre Derechos Humanos. San José (Costa Rica), del 7 al 22 de noviembre 1969. Aprobada por Ley N° 1/89.

Artículo 13. Libertad de Pensamiento y de Expresión.

1. Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este 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 de su selección. 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 a la reputación de los demás, o b) la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas.

3. No se puede restringir el derecho de expresión por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares de papel para periódicos, de frecuencia radioeléctrica, o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualesquiera otros medios encaminados a impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones.

4. *Los espectáculos públicos pueden ser sometidos por ley a censura previa con el exclusivo objeto de regular el acceso a ellos para la protección moral de la infancia y la adolescencia, sin perjuicio de lo establecido en el inciso 2.*

5. *Estará prohibida por la ley toda propaganda en favor de la guerra y toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituyan incitaciones a la violencia o cualquier otra acción ilegal similar contra cualquier persona o grupo de personas, por ningún motivo, inclusive los de raza, color, religión, idioma u origen nacional.*

- **Convención Interamericana de Lucha contra la Corrupción**

Suscripta el 29 de marzo de 1966 y aprobada por Ley Nº 977/96.

Entre las disposiciones más vinculadas a la temática de la transparencia, pueden citarse las siguientes:

Artículo 3. Medidas preventivas. A los fines expuestos en el Artículo II de esta Convención, los Estados Partes convienen en considerar la aplicabilidad de medidas, dentro de sus propios sistemas institucionales, destinadas a crear, mantener y fortalecer:

#1. Normas de conducta para el correcto, honorable y adecuado cumplimiento de las funciones públicas. Estas normas deberán estar orientadas a prevenir conflictos de intereses y asegurar la preservación y el uso adecuado de los recursos asignados a los funcionarios públicos en el desempeño de sus funciones. Establecerán también las medidas y sistemas que exijan a los funcionarios públicos informar a las autoridades competentes sobre los actos de corrupción en la función pública de los que tengan conocimiento. Tales medidas ayudarán a preservar la confianza en la integridad de los funcionarios públicos y en la gestión pública.

#4. Sistemas para la declaración de los ingresos, activos y pasivos por parte de las personas que desempeñan funciones públicas en los cargos que establezca la ley y para la publicación de tales declaraciones cuando corresponda.

#11. Mecanismos para estimular la participación de la sociedad civil y de las organizaciones no gubernamentales en los esfuerzos destinados a prevenir la corrupción.

Finalmente, en este punto, es bueno recordar que, desde 1989, con la apertura de la transición democrática, Paraguay fue incorporando a su derecho positivo diversos convenios internacionales y un punto fundamental en este proceso constituyó, tras la ratificación de la Convención

Americana sobre Derechos Humanos, el reconocimiento de la competencia y jurisdicción de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, lo que ha convertido a nuestro Estado en sujeto potencial de demandas referidas a cualquiera de los derechos enumerados en la Convención, entre ellos, el derecho a la información. De hecho, como veremos en otros capítulos siguientes, la importancia de este reconocimiento se ha notado de manera puntual cuando la Corte Suprema de Justicia, en su histórico fallo sobre el acceso a la información pública (Acuerdo y Sentencia 1.306/13) fundamenta su decisión basándose en una sentencia de la Corte IDH y expresa que al ser dicha jurisprudencia aplicable al caso y asimilable a nuestro derecho positivo, no podría dejar de atenderse, pues de lo contrario se estaría exponiendo al país a una sanción en el ámbito del sistema interamericano de Derechos Humanos.

3.3. Ley N° 5282/14 “De libre acceso ciudadano a la información pública y transparencia gubernamental”

Esta es la normativa que específicamente se ocupa de la reglamentación del Artículo 28 de la Constitución, indica qué debe entenderse como información pública, determina cuáles deben ser consideradas fuentes públicas de información, establece los deberes de transparencia activa de las mismas (información mínima que deben hacer disponible), detalla el procedimiento (plazo, modalidades, etc para solicitar información pública (transparencia pasiva), dispone los recursos y las sanciones en caso de incumplimiento legal.

Nos referiremos de manera breve a los principales puntos de esta norma, sin ánimos de ser exhaustivos en su análisis y recordando que en los anexos de esta obra podrá encontrarse la ley en toda su extensión.

De acuerdo a esta ley, información pública es *“aquella producida, obtenida, bajo control o en poder de las fuentes públicas, independientemente de su formato, soporte, fecha de creación, origen, clasificación o procesamiento, salvo que se encuentre establecida como secreta o de carácter reservado por las Leyes”* (Art. 2, numeral 2). De esta definición valen las siguientes consideraciones:

1. La información pública entendida está vinculada directamente a una fuente pública (que la ha producido, la ha obtenido o la posee). A raíz de esto, cobra importancia la determinación que hace la misma ley al definir cuáles son consideradas “fuentes públicas” (Art. 2, numeral 1).
2. Al establecer el carácter de información pública “independientemente de su formato, soporte, fecha de creación, origen, clasi-

ficación o procesamiento”, da cuenta de una amplitud de criterio e interpretación para definirla. Esto, considerando la versatilidad moderna, sobre todo por la tecnología cambiante, en materia de soportes o mecanismos de clasificación o procesamiento.

3. La excepción que se indica (“salvo que se encuentre establecida como secreta o de carácter reservado por las leyes”) es un reenvío que hace la ley y que se volverá a ver en el artículo 22, de manera más específica. Esta técnica legislativa, aunque podría calificarse de poco precisa, implica un valor importante, que es el de puntualizar que cualquier excepción debe estar en el rango de una ley, en sentido formal, y no por debajo de ella. Con esto se cumplen los estándares interamericanos que exigen que las excepciones o restricciones para el acceso a la información pública deben estar establecidos por ley formal.

En el mismo artículo 2, pero en el numeral 1, la norma detalla puntualmente todo el listado de las entidades que deben ser consideradas “fuentes públicas de información”. Se citan:

- a) *El Poder Legislativo, sus Cámaras, comisiones y todos sus órganos administrativos, así como los Parlamentarios del Mercado Común del Sur (MERCOSUR); b) El Poder Ejecutivo, sus ministerios, secretarías y todos los demás órganos administrativos, así como la Procuraduría General de la República y la Policía Nacional; c) El Poder Judicial, el Consejo de la Magistratura, el Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados, el Ministerio Público y la Justicia Electoral; d) Las Fuerzas Armadas de la Nación; e) La Defensoría del Pueblo, la Contraloría General de la República y el Banco Central del Paraguay; f) Las entidades financieras del Estado, las empresas públicas, las sociedades comerciales con participación estatal mayoritaria, las sociedades de economía mixta, los entes reguladores o de control y todas las demás entidades descentralizadas con personería jurídica de derecho público; g) Las universidades nacionales; h) Los gobiernos departamentales y municipales; e, i) Las comisiones mixtas y las entidades binacionales en las que participe la República del Paraguay.*

Los representantes, directores y consejeros paraguayos de estas reparticiones públicas deberán garantizar el efectivo ejercicio del derecho de las personas a solicitar y recibir información pública de las mismas.

Nótese que es, según se entiende, un listado cerrado que de todos modos debería ser interpretado de manera integral con la Ley N° 5189/14 en

la cual, como veremos luego, se requiere el deber de transparencia activa también a las entidades privadas que manejan fondos públicos.

En su artículo 4, la ley establece la universalidad (“cualquier persona...”) y gratuidad (“en forma gratuita...”) para el acceso a información pública. Además, explícitamente se menciona que no es preciso justificar las razones del pedido de acceso. Todo ello está concretando en la norma los estándares interamericanos y las orientaciones de la Ley Modelo de Acceso a la Información Pública.

Al abordar el tema del órgano de aplicación, la ley consagra que serán las Oficinas que habiliten para tal sentido las fuentes públicas. Esta ley ha obviado la creación de un “órgano garante” de nivel administrativo, como ha sucedido con normas similares en otros países (como México o Chile, por ejemplo).

Todo el título tercero de la ley se refiere a la “información mínima” que las fuentes públicas deben disponer. Establece las informaciones mínimas en general, y las que se refieren específicamente a órganos de los tres Poderes del Estado. En el desarrollo de esta obra, en la parte de análisis de los casos judiciales, nos encontraremos con la línea jurisprudencial tejida en torno a este punto, por la cual, de una manera constante los órganos jurisdiccionales han interpretado correctamente como lo que dice explícitamente la ley, es decir, que hay un listado de “información mínima”, y que no se trata de un “*numerus clausus*” en la ley.

El Título cuarto se ocupa de los procedimientos. Destacamos estas disposiciones en particular, las que buscan la mayor amplitud en el ejercicio del derecho:

1. Posibilidad de presentación de las solicitudes de AIP por diferentes vías (personal, vía correo electrónico, verbal o por escrito).
2. Derivación intra-estratal. No puede haber rechazo a la solicitud por no ser competente la entidad requerida. Esta debe derivar a la entidad competente. Al respecto, hay una laguna respecto a si el plazo legal (que se señala más adelante) inicia con la presentación de la solicitud o con la recepción de la misma por la entidad competente. Lo lógico sería que se admita este último caso, porque se entendería que es la institución que posee la información y la cual recién tiene conocimiento del pedido al momento de serle derivada la solicitud. Sin embargo, nada hay asentado como antecedente en materia judicial al respecto del tema.
3. Subsanación de defectos en la solicitud. No puede rechazarse la solicitud por defectos de forma, la entidad debe señalar los errores y pedir que se subsanen. Del mismo modo que en el caso ante-

rior, la duda surgiría sobre el inicio del plazo. Lo lógico, de nuevo, sería que el plazo inicie al momento de ser completada totalmente la solicitud, es decir, habiéndose subsanados los errores o hechas las precisiones que se requieren.

4. Plazo específico razonable. Se estipulan quince días hábiles.
5. Indicación de lugar y forma para el acceso, si la información solicitada ya estuviera disponible al público.
6. Denegatoria solo puede disponerla la máxima autoridad de la entidad, mediante resolución fundada que explique los motivos de hecho y de derecho en que se basa la negativa.
7. Resolución ficta tras transcurrir el plazo máximo, si no hubiere respuesta.
8. Recursos. Se habilita el recurso de reconsideración ante la denegación expresa o tácita, pero, como veremos en otro artículo (art. 23) el mismo resulta optativo para el interesado, que también puede impulsar el recurso judicial de manera directa.

El artículo 22 señala que *“La información pública reservada es aquella que ha sido o sea calificada o determinada como tal en forma expresa por la Ley”*. Esta remisión que se realiza en dicho artículo tuvo una motivación al momento de la legislación de la norma, pues evitó entrar en disposiciones taxativas sobre las excepciones pero solucionó la necesidad de dar cuenta de ellas remitiendo a las leyes que alberguen en particular restricciones o excepciones para el acceso a la información pública o tengan mecanismos de protección de otros derechos concurrentes (por ejemplo, la ley de Bancos, el Código Procesal Penal, el Código de la Niñez y Adolescencia, etc.) Con esto también se preservó el principio de que cualquier tipo de excepción deba estar contenido en una ley formal y no en disposiciones de menor rango.

El Título sexto de la ley se refiere a la acción judicial. En cuanto al recurso judicial y al órgano jurisdiccional competente, señala lo siguiente:

Artículo 23. Competencia. *En caso de denegación expresa o tácita de una solicitud de acceso a la información o de cualquier otro incumplimiento de una repartición pública con relación a las obligaciones previstas en la presente Ley, el solicitante, haya o no interpuesto el recurso de reconsideración, podrá, a su elección, acudir ante cualquier Juez de Primera Instancia con jurisdicción en el lugar de su domicilio o en donde tenga su asiento la fuente pública.*

De esto se deduce que, como una circunstancia inédita, el interesado puede, ante una negativa, impulsar el recurso administrativo interno (reconsideración) o, a su elección, directamente el recurso judicial. Esto es importante sobre todo porque, como veremos en el capítulo correspondiente, muchas de las acciones judiciales de amparo planteadas en el marco de esta ley pretendieron ser impugnadas, entre otras cosas, por el “no agotamiento” de las instancias recursivas en el ámbito administrativo. Las líneas jurisprudenciales que señalaremos mostrarán, en ese capítulo, cómo los órganos jurisdiccionales no hicieron sino confirmar lo que la propia ley ya lo señala con la más prístina claridad.

Por otro lado, aunque no se señala de manera explícita cuál es el recurso o el procedimiento judicial idóneo, se indica al juez de Primera instancia como órgano competente, con lo cual –también lo veremos más adelante– dio sentido a la interpretación que ha hecho la Corte Suprema de Justicia para aprobar la Acordada N° 1.005/15 con la que se dispuso que la demanda de acceso a la información ante una negativa, tácita o expresa, debe tramitarse por el procedimiento del amparo. La determinación del juez de primera instancia como órgano competente desecha, de suyo, la posibilidad de considerar que la vía recursiva judicial sea la del contencioso-administrativo.

En el Título séptimo, la ley dispone las sanciones que corresponderán a los funcionarios que incumplieren la norma.

3.4. Ley N° 5189/14 “que establece la obligatoriedad de la provisión de informaciones en el uso de los recursos públicos sobre remuneraciones y otras retribuciones asignadas al servidor público de la República del Paraguay”

Esta ley fue impulsada en el mismo contexto de la “primavera de la transparencia” que se había dado en el segundo semestre de 2013. Sin embargo, su tratamiento en el Congreso insumió menor tiempo y logró ser promulgada ya en mayo del 2014, incluso antes de la Ley 5282 (promulgada el 18 de septiembre de ese mismo año). Esta ley, como ya lo señaláramos antes, abarca básicamente los deberes de transparencia activa para las entidades del Estado y las privadas que manejan recursos públicos. De hecho, la obligación principal establecida se refiere a información pública de carácter administrativo y financiero.

En su artículo primero, la normativa señala:

Artículo 1°.- *Todos los Organismos o Entidades Públicas, Entes Binacionales y aquellos en los que el Estado paraguayo tenga participa-*

ción accionaria, u organismos privados que administre recursos del mismo, deberán difundir a través de portales electrónicos en internet, todas las informaciones de fuente pública, relativas al organismo o la entidad y a los recursos administrativos y humanos de los mismos.

Un dato relevante, en comparación con la ley N° 5282/14, es la identificación de los sujetos obligados por la norma. En aquella, la identificación se hace bajo la definición de lo que son “fuentes públicas” de información. En esta ley no se define “qué son” pero se listan los “organismos o entidades públicas” sujetos a la ley (aunque incluye también en el listado organismos de carácter privado, no incluidas en la Ley N° 5282/14):

Artículo 2°.- Los Organismos o Entidades Públicas sujetos a la presente ley son:

a) *Los Organismos de la Administración Central del Estado integrada por los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, la Contraloría General de la República, la Defensoría del Pueblo, la Procuraduría General de la República, el Ministerio Público, el Consejo de la Magistratura, el Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados y los órganos del Estado de naturaleza análoga;*

b) *Los Gobiernos Departamentales, Gobiernos Municipales, las Universidades Nacionales, los Entes Autónomos, Autárquicos, de Regulación y de Superintendencia, las Entidades Públicas de Seguridad Social, las Empresas Públicas y las Empresas Mixtas, las Sociedades Anónimas en que el Estado sea socio mayoritario, las Entidades Financieras Oficiales, la Banca Central del Estado y las Entidades de la Administración Pública Descentralizada;*

c) *Las Entidades Binacionales; y,*

d) *Las Instituciones Privadas que reciben transferencias o que administran fondos del Estado.*

Respecto a las informaciones que deben publicar los organismos que son sujetos obligados, la ley, en su artículo tercero, desarrolla también (como su similar) un listado de lo que debe ser divulgado, agregando al final una expresión que permitiría abrir en cierta medida la lista: “*i) Cualquier otra información que la entidad considere necesaria para dar a conocer el cumplimiento de su misión y objetivos institucionales*”. El listado contiene varias similitudes con el de la Ley N° 5282/14 pero también datos específicos ignorados en aquella, como datos de comisionamientos de funcionarios, detalles de viajes y viáticos, inventarios, etc.

Asimismo, en este artículo incorpora una disposición que permite señalar la “excepción” a la información pública de una manera más bien am-

plia: “*Los Organismos o Entidades Públicas enumeradas en el artículo precedente quedarán exonerados de la obligación de proveer informaciones únicamente cuando con ello se exponga a riesgo la seguridad nacional o labores de inteligencias del Estado*”. Esta expresión podría dar lugar a una amplitud de interpretaciones, más aún, porque ni siquiera hay una remisión a las normas especiales que rigen en materia de seguridad nacional o cuestiones de “labores de inteligencia del Estado”, con lo cual, en primer lugar, esto podría quedar al arbitrio incluso de un funcionario administrativo del organismo obligado, pues, recordemos que en esta ley no se impone a la autoridad máxima (como sí lo hace la ley N° 5282/14) la obligación de fundar una negativa al acceso a la información pública.

En el artículo cuarto, la Ley N° 5189/14 hace expresa mención de los datos específicos que, además de los señalados en el artículo anterior, deberán publicar los “*Organismos no Gubernamentales, Fundaciones, Asociaciones y otras Entidades de carácter privado que administren o ejecuten recursos públicos*”.

Dichos datos son: **a)** *Detalles generales de la Organización;* **b)** *Acta de constitución de la Sociedad y sus eventuales modificaciones;* **c)** *Documento de elección de autoridades;* **d)** *Nómina de los integrantes de la Junta Directiva;* **e)** *Disposición de reconocimiento de la entidad o escritura pública debidamente protocolizada;* y, **f)** *Detalle de la utilización de los recursos públicos administrados.*

La norma legal también hace la expresa salvedad sobre la utilización de los datos que son objeto de las publicaciones: “**Artículo 5°.-** *Queda expresamente prohibida la utilización de los datos contenidos en estos documentos para fines comerciales*”. No abundaremos sobre el particular, pero parece una disposición que no tiene mucho sentido, habida cuenta que los datos públicos son eso, de dominio público, y más aún en tiempos en los que se ha avanzado mucho con la idea de “datos abiertos” (datos públicos divulgados en formatos electrónicos reutilizables) y que estos datos suelen ser parte de aplicaciones para servicios generados a partir de esa reutilización. Al respecto, quien quiere profundizar podrá encontrar mucha literatura disponible en internet y otros medios.⁵⁴

La norma, en su artículo 7, dispone que anualmente deben publicar los organismos un resumen de los datos relevados en el ejercicio. En tanto en el artículo 9 señala a la Secretaría de la Función Pública como “la responsable del control permanente del cumplimiento de la presente disposición

54. En principio, podríamos recomendar estos sitios para iniciar una lectura sobre el tema:

Sitio del Open Knowledge International <http://opendatahandbook.org/>

Sitio de la Iniciativa Gobierno Abierto (OpenGovernment Partnership) de la cual es parte Paraguay <https://www.opengovpartnership.org/>

legal”. Esto ha derivado en una interesante experiencia de parte de la SFP en la creación de todo un sistema de monitoreo y control del cumplimiento de esta Ley por parte de los organismos obligados por ella. Este monitoreo puede verse en el sitio web de la Secretaría de Estado⁵⁵.

La SFP explica el procedimiento de monitoreo en estos términos:

“Para cumplir con la disposición de la ley, esta Secretaría Ejecutiva emitió en agosto de 2014 la Resolución SFP N° 709 por la cual aprueba una matriz para la verificación y el procedimiento de notificación para aquellas instituciones que se encontraran en incumplimiento de la norma, la cual fue modificada por la Resolución SFP N° 1268/2015 (con vigencia a partir de la verificación del mes de enero de 2016). Es así, que se procede al monitoreo en forma mensual, conforme al cronograma de fechas límites para la publicación.

El resultado se publica en la Web de la SFP (www.sfp.gov.py), a partir de la cual los OEE cuentan con un plazo de 5 días para solicitar la reverificación con relación a su nivel de cumplimiento. La reverificación, implica analizar los argumentos del pedido, cotejar con las evidencias del proceso de monitoreo y expedirse de si procede o no la rectificación o ratificación del resultado incluido en el informe publicado.

Cumplido este plazo, se procede a la emisión de la Resolución de notificación y se remiten las notas a través de la Dirección Nacional de Correos del Paraguay (DINACOPA). Igualmente, conforme a lo establecido en la Resolución SFP N° 1268/2015, que en su Artículo 6 establece cinco (5) días hábiles desde la recepción de las notificaciones escritas o notificación por automática a partir del siguiente día hábil de la publicación en la Web Institucional, para que las instituciones con incumplimiento presenten, ante la Secretaría de la Función Pública, por escrito el descargo correspondiente del motivo por el cual no pudieron dar cumplimiento.”

Por otro lado, para la evaluación de cumplimiento, la SFP dispuso inicialmente una categorización de cinco niveles de cumplimiento y luego lo redujo a tres.

“En una primera etapa, con lo dispuesto en la Resolución SFP N° 709/2014, se contó con 5 niveles de cumplimiento: cumplimiento del 100%, alto grado de cumplimiento, cumplimiento intermedio, bajo cumplimiento y no cumplen. Estos niveles se aplicaron en las verificaciones a partir de la vigencia de la norma, desde julio de 2014 hasta diciembre 2015, que además contempla los dos resúmenes anuales de los ejercicios 2014 y 2015. A partir de enero de 2016, con

55. Ver <https://www.sfp.gov.py/sfp/seccion/65-cumplimiento-ley-518914.html>

la Resolución SFP N° 1268 por la cual se aprueban los ajustes de la matriz, quedando tres niveles de cumplimiento: Cumplimiento de 100%, Cumplimiento Intermedio y no cumplen.”

Finalmente, un aporte importante de la Ley N° 5189/14 es la aplicación de sanciones específicas sobre el incumplimiento de lo dispuesto en la norma, lo cual estuvo inicialmente expresado en el artículo 8 de esta manera:

Artículo 8°.- *Los titulares de Organismos o Entidades Públicas que incumplan la obligación de informar prescrita en la presente ley, serán castigados con ciento ochenta días de multa.*

En los primeros tiempos de aplicación de la ley y control por parte de la SFP, esta entidad generó dictámenes y resoluciones que determinaron la imposición de multas para numerosos titulares de organismos obligados por la norma, especialmente intendentes de municipios que no se adecuaban al cumplimiento de ella. Esta redacción señalaba la responsabilidad personal de los titulares de los organismos, lo cual, sin embargo, fue objeto de modificación posterior en virtud de la Ley N° 5747 promulgada el 22 de noviembre de 2016. Esta ley modificó específicamente el artículo 8 de la Ley N° 5189/14, la cual quedó redactada de la siguiente manera:

“Art. 8°.- Los Organismos y Entidades mencionadas en los incisos a), b), c) y d) del Artículo 2° de la Ley N° 5189/14 “QUE ESTABLECE LA OBLIGATORIEDAD DE LA PROVISIÓN DE INFORMACIONES EN EL USO DE LOS RECURSOS PÚBLICOS SOBRE REMUNERACIONES Y OTRAS RETRIBUCIONES ASIGNADAS AL SERVIDOR PÚBLICO DE LA REPÚBLICA DEL PARAGUAY”, que incumplan la obligación de informar dispuesta en la misma, serán castigados con ciento ochenta días de multa.

La resolución de la Secretaría de la Función Pública que imponga la sanción mencionada, una vez que se encuentre firme y ejecutoriada, tendrá el carácter de título ejecutivo, con carácter de privilegio especial a los fines de su cobro judicial.”

Con esto, la fuerza inicial que tuvo la Ley N° 5189/14 en disponer sanciones que personalmente debían ser respondidas por las autoridades máximas de los organismos que incurrieran en incumplimiento de la misma, terminó por disiparse y generar una situación hasta si se quiere paradójica: Si un organismo incumple la ley, aún por negligencia o voluntad de su titular o de los funcionarios encargados de su implementación, el monto de la multa que dispone la ley será pagado con dinero del presupuesto de la entidad, es decir, con dinero público. Esto es, el ciudadano estará pagando –a través de sus impuestos- la infracción de la ley por parte de un funcionario, y precisamente, una ley

que busca dotarle al ciudadano de información pública para su conocimiento y uso. Paradoja que sólo puede explicarse en un Estado (y autoridades) que aún conserva rasgos genéticos secretistas y autoritarios.

3.5. Decreto Reglamentario Nº 4064/15 por el cual se reglamenta la Ley Nº 5282/2014 “De libre acceso ciudadano a la información pública y transparencia gubernamental”⁵⁶

Este decreto desarrolla una específica y pormenorizada reglamentación de la Ley Nº 5282/14 pero a la vez aporta muchas precisiones que son de importancia para la aplicación correcta de la misma.

No abundaremos sobre el mismo (el decreto in extenso puede leerse en los anexos), pero podemos señalar, a grandes rasgos, estos principales aportes y precisiones:

1. Aplicación e interpretación garantista del derecho de acceso a la información pública del modo más “amplio y efectivo”.
2. Gratuidad ratificada para el acceso, y salvedad de que para obtener certificados e informes del Registros Públicos, copias autenticadas de documentos públicos se deberá abonar los aranceles legales ya establecidos.
3. Ampliación de las definiciones. El Decreto amplía el listado de definiciones necesarias, incluyendo sobre todo términos vinculados al procesamiento y soporte electrónico de la información.
4. Sitios web y accesibilidad ampliada. Dispone que todas las fuentes públicas de información deben disponer de sitios web institucionales, responsabilizando a la SENATICS para la elaboración de guías de elaboración de los mismos a fin de contar con un esquema estandarizado. Asimismo, obliga a que los sitios permitan técnicamente la accesibilidad por dispositivos con acceso a internet y se utilice el formato de datos abiertos.
5. Se dispone la creación del Portal Unificado de Información Pública como plataforma tecnológica única y centralizada de acceso a la información pública. Obliga a todas las fuentes públicas a estar conectadas a la misma. Este portal tiene el mecanismo para realizar vía electrónica las solicitudes de acceso a la información pública a cualquiera de las fuentes públicas.
6. Detalla las funciones de las Oficinas de Acceso a la Información Pública que, de acuerdo a la Ley Nº 5282/14, serán las instancias de

56. Texto completo puede accederse en https://informacionpublica.paraguay.gov.py/public/decreto_4064.pdf

aplicación de la ley en cada fuente pública. Obliga a la creación de las mismas en cada fuente pública y a que dependan “de la máxima autoridad institucional”.

7. Señala al Ministerio de Justicia como responsable de la “coordinación” del funcionamiento de las Oficinas en el ámbito del Poder Ejecutivo, para lo cual determina sus funciones y atribuciones específicas pertinentes.
8. Establece los criterios y alcance de la transparencia activa, es decir, la publicación de oficio de toda información pública en los sitios web, su actualización, modificación y accesibilidad.
9. Establece con precisión el procedimiento para la presentación, trámite y respuesta (y derivación, si fuera necesario) de las solicitudes de acceso a la información pública.
10. Determina de manera expresa el principio *“in dubio pro acceso”*, por el cual *“en caso de duda razonable sobre si la información solicitada está amparada por el principio de publicidad, o se encuentra alcanzada por una causal de excepción, se debe optar por la publicidad de la información”*.
11. También concreta el principio de divisibilidad al disponer que *“si un documento contiene información que puede ser conocida e información que se encuentra alcanzada por una causal de excepción, se debe dar acceso a la primera”*.

3.6. Acordada 1.005/15 por la cual se establecen los procedimientos para las acciones judiciales derivadas de la Ley 5282/14⁵⁷

Esta Acordada de la Corte Suprema de Justicia fue dictada el 21 de septiembre de 2015 y aporta la precisión en una cuestión esencial sobre la cual la Ley N° 5282/14 había incursionado –el recurso judicial pertinente– pero sin las precisiones necesarias. Específicamente, la Acordada dispone cómo deberán tramitarse en sede judicial las acciones que se planteen en reclamo del cumplimiento de la citada ley.

Los considerandos de la Acordada contienen suficiente valoración y fundamentación para dar sostén a las normas dispositivas, y por lo tanto, es útil tenerlos a la vista para una correcta interpretación de las motivaciones y alcances de la misma, y por extensión, de la interpretación y alcance que se hace a través de esta resolución de la Corte respecto a la Ley N° 5282/14.

57. El texto completo puede verse en el anexo o accederse en <http://www.pj.gov.py/images/contenido/acordadas/acordada1005.pdf>

Los tres artículos sustanciales de la Acordada señalan:

“Art. 1º.- ESTABLECER que, para el caso de denegación expresa o tácita de una solicitud de acceso a la información la acción judicial tramite según las reglas previstas en el artículo 134 de la Constitución y en el Código Procesal Civil para el juicio de amparo.
Art. 2º.- ESTABLECER que, para el caso de cualquier otro incumplimiento de una repartición pública con relación a las obligaciones previstas en la Ley 5282/14 que no caiga dentro de lo previsto en el Art. 1 de esta Acordada, la acción judicial tramite por las reglas del procedimiento sumario previsto en el Art. 683 del Código Procesal Civil.
Art. 3º.- ESTABLECER que para determinar los jueces que sean competentes para entender en las acciones previstas en los artículos 1 y 2 de la presente Acordada se deben aplicar las reglas previstas en el Art. 23 de la Ley 5282/14 y, en su caso, las de los instrumentos internacionales que rigen el funcionamiento de ciertas fuentes públicas.”

De esta manera, la Corte adopta la tesitura de que la vía del amparo, según el artículo 134 de la Constitución, es el procedimiento por el que debe tramitarse la acción de acceso a la información pública, novedosa acción que viene a incorporarse en el plexo de recursos judiciales a partir de la Ley N° 5282/14. Se trata, pues, de una acción que se encamina por un procedimiento especial y, taxativamente con esta Acordada (sumado ya a lo dispuesto de manera elíptica por la Ley) deja de lado toda referencia a una posible tramitación por la vía contencioso administrativa. En el desarrollo y análisis de los casos judiciales escogidos veremos cómo han actuado los órganos judiciales para acoger y asentar esta interpretación.

3.7. Acordada N° 1.248/18 por la cual se reglamenta el acceso a la información pública en el ámbito de la administración de Justicia y de todos los órganos dependientes de la Corte Suprema de Justicia⁵⁸

Esta Acordada de la Corte Suprema de Justicia fue dictada el 19 de junio de 2018 y tiene por objeto establecer los procedimientos para hacer operativas las disposiciones de las Leyes N° 5189/14 y N° 5282/14.

De acuerdo a su artículo 2^{do}, la misma tiene estas finalidades específicas:

“I. Transparentar la gestión pública del servicio de administración de Justicia mediante la difusión de información que genera y posea el Poder Judicial; II. Favorecer la transparencia y el acceso a la información para que la sociedad pueda valorar el desempeño de los órganos jurisdiccionales y ad-

58. Versión electrónica en: http://www.pj.gov.py/descargas/ID1-213_acordada_1248.pdf

ministrativos dependientes de la Corte Suprema de Justicia y, en su caso, facilitar el ejercicio de otros derechos; III. Atender, mediante trámites sencillos y expeditos, las solicitudes de toda persona sobre la información de carácter público siempre dentro de los márgenes dentro legales.”

La Acordada determina que el pleno de la Corte Suprema de Justicia será considerada como “máxima autoridad” institucional a los efectos del artículo 19 de la Ley N° 5282/14 (donde se establece que solamente mediante una resolución fundada de la máxima autoridad institucional podrá negarse el acceso a información). Asimismo, ratifica y amplía las funciones de la Dirección de Transparencia y Acceso a la Información Pública, determina la creación de Oficinas de Acceso a la Información Pública en cada Circunscripción Judicial y establece los procedimientos internos para la publicación permanente de información pública y para tramitar las solicitudes de acceso a la información pública.

En su artículo 32, la citada Acordada ratifica lo antes dispuesto en la Acordada N° 1.005/15 sobre el procedimiento para el recurso judicial: *“En los casos de denegación expresa o tácita de acceso a la información pública que obra en el Poder Judicial, la acción judicial que el recurrente interponga tramitará según el procedimiento previsto en el Artículo 134 de la Constitución y en el Código Procesal Civil, conforme lo establecido en la Acordada 1.005 de fecha 21 de setiembre de 2015”*.

3.8. Otras disposiciones normativas vinculadas al derecho de acceso a la información pública.

Listamos a continuación otras disposiciones que están vinculadas al ejercicio del derecho de acceso a la información pública en Paraguay y que en las circunstancias específicas pertinentes pueden completar o aclarar el marco jurídico necesario para la interpretación y aplicación en casos judiciales.

- Ley 1.099/97 “Que establece la obligatoriedad del depósito de los documentos oficiales en el Archivo General de la Nación”. El artículo 4 menciona que los documentos existentes en el Archivo General de la Nación estarán librados al acceso público.
- Ley 1.334/98 “de Defensa del Consumidor”. Reconoce el derecho a la información como derecho básico del consumidor (art. 6, inc. “D”).
- Ley 1.682/01 “que reglamenta la información de carácter privado”. Modificada por la Ley 1969/02. Establece las condiciones para procesar, generar y acceder a informa-

ción privada, clasifica y determina el alcance de la información privada sensible o no, patrimonial y la que puede hacerse pública.

- Ley 3.966/10 “Orgánica Municipal”. En el artículo 68 reconoce el derecho de acceso a la información pública, y establece la obligación de proveer información dentro del plazo de quince días.
- Ordenanzas Municipales de Acceso a la Información Pública o Acceso a Documentos Públicos. Existentes y vigentes en varios municipios del país, entre ellos los de Asunción, Villarrica, Fernando de la Mora, Capiatá, Bahía Negra, Benjamín Aceval, etc. Disponen los plazos, modalidades, requisitos y excepciones para el acceso a documentos obrantes en la administración municipal.
- Acordada 999/15 que crea la Dirección de Transparencia y Acceso a la Información Pública de la Corte Suprema de Justicia, establece sus objetivos y funciones.
- Acordada 390/2005 que aprueba el Código de Ética Judicial.
- Acordada 670/2010 “por la cual se aprueba el formulario de recopilación de información estadística”.
- Acordada 783/2012 “por la que se aprueba el Código de Buen Gobierno del Poder Judicial de la República del Paraguay”.
- Acordada 855/2013 “por la cual se regulan y pautan el procesamiento y difusión de información y la utilización de cualquier instrumento lícito y apto para tales fines, en los términos de las leyes n° 1682/2001 y n° 1969/2002 y a recibir información veraz, responsable y exacta, siendo la fuente pública de información, sujeta a las disposiciones legales vigentes”.

En el presente capítulo, haremos una síntesis de las principales líneas jurisprudenciales que se han venido consolidando en torno al ejercicio del derecho de acceso a la información pública. Haremos referencia a cómo se

Dirección de Transparencia y Acceso a la Información Pública (DTAIP)

Siguiendo los lineamientos señalados en la Ley N° 5282/14, la Corte Suprema de Justicia creó en el año 2015 la Dirección de Transparencia y Acceso a la Información Pública (DTAIP) como órgano de aplicación de aquella norma. La creación se hizo por Acordada 999 del 15 de septiembre de 2015.

La DTAIP se responsabiliza de coordinar las acciones tendientes a cumplir con los deberes de transparencia del Poder Judicial. La Dirección se encarga de promover la organización para la atención de los requerimientos legales al respecto y sistematizar los mecanismos de solicitud y tramitación de información pública en el ámbito judicial, tanto en materia jurisdiccional como administrativa.

Al ser creado como órgano competente para la tramitación de solicitudes de información pública, la DTAIP tiene las siguientes funciones especificadas en la Ley 5282: i) Recibir solicitudes de información; ii) Orientar al ciudadano sobre la forma, plazos y recursos para la solicitud de acceso a la información; iii) Capacitar, actualizar y entrenar en forma constante a los funcionarios encargados de la oficina.

Las funciones de la Dirección establecidas en la acordada 999/15 son:

1. Ser órgano de aplicación de la Ley N° 5282/14, en los términos y alcances establecidos por ésta.
2. Proponer, coordinar y monitorear las políticas de transparencia y acceso a la información pública en el Poder Judicial, las que serán definidas por la Corte Suprema de Justicia en el marco de los estándares nacionales e internacionales vigentes en la materia.
3. Implementar mecanismos para la transparencia activa y para la atención de solicitudes de información de la ciudadanía a través de Oficinas de Acceso a la Información Pública en todas las circunscripciones judiciales, de acuerdo a las programaciones presupuestarias.

Capítulo 2

El derecho a la información moldeado por la Justicia

va integrando en el derecho positivo nacional y en las decisiones del sistema judicial los estándares internacionales en la materia, tanto a partir de su incorporación en los textos legales como en su interpretación y aplicación en casos concretos llevados ante los tribunales, lo cual ayuda a ir modelando la implementación más precisa y segura de dichos estándares en nuestra sociedad para beneficio del ciudadano, para el fortalecimiento de este derecho humano fundamental y de la democracia.

1. El procedimiento del amparo como vía pertinente

El procedimiento del amparo constitucional, y no el de la vía contencioso-administrativa, es el pertinente para plantear el recurso judicial en procura del cumplimiento del derecho de acceso a la información pública, cuando la solicitud de una persona hecha ante un sujeto obligado a proveerla recibe una negativa tácita o expresa, o cuando la respuesta dada no satisface al solicitante.

Una de las primeras cuestiones a ser analizadas ante la presentación de una acción de amparo es determinar si la vía escogida como recurso es la idónea para atender el reclamo del accionante. En el ámbito de la protección del derecho a la información pública, las dudas que podrían existir al respecto se disipan a partir del propio camino indicado en la normativa (tanto la Ley N° 5282/14, como más explícitamente la Acordada 1.005/15), así como con la correcta interpretación de los estándares internacionales referentes a la necesidad de contar con un recurso judicial “sencillo y rápido”, y finalmente, con los aportes que se vienen haciendo en la jurisprudencia nacional, como veremos a continuación.

1.1 Los casos “pre-ley de acceso a la información pública”

Los primeros casos planteados ante los estrados judiciales, incluso

mucho antes de la existencia de la ley 5282/14, evidencian criterios dispares sobre la admisión del amparo como vía apropiada. Mientras en el primer caso planteado en reclamo por acceso a información pública el amparo fue concedido, en los otros dos siguientes se rechazó la vía procedimental escogida.

En el juicio de amparo impulsado en junio de 2007 por la ciudadana Elizabeth Flores Negri contra el Rectorado de la Universidad Nacional de Asunción en procura de información sobre unas becas académicas, si bien al momento de presentar el “informe circunstanciado” requerido en el juicio la demandada ya proveyó la información solicitada y con ello ya no tenía sentido que prospere la acción, el juez a cargo dictó la **SD Nº 40 del 31 de julio de 2007**⁵⁹ haciendo lugar a la acción de amparo promovida pero ordenando el archivo de la misma por haber devenido abstracto el reclamo ya que la información fue entregada a la accionante. La sentencia no hizo reflexión alguna sobre la idoneidad o no de la vía debido a que en puridad no se trabó la Litis y la demandada no llegó a contestar (y por ello, ni cuestionar) dicha opción procesal. Sin embargo, la resolución es la primera en la historia judicial del Paraguay que se dictó respecto a un reclamo por el derecho de acceso a la información pública y, en ese sentido, en sus considerandos el juez menciona por primera vez que el *“derecho de 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 comunicada americana y que, a tenor de lo que dispone el artículo 45 in fine de la Constitución no puede ser negado ni menoscabado”*.

Posturas diferentes a ésta adoptaron los juzgados de primera instancia que atendieron las dos siguientes acciones de amparo planteadas en defensa de este derecho: **“Félix Alberto Picco Portillo c/Municipalidad de Lambaré”** y **“Daniel Vargas Telles c/Municipalidad de San Lorenzo”**, donde ambos ciudadanos solicitaban información sobre gastos municipales en salarios y otras asignaciones presupuestarias. En ambos casos, los magistrados consideraron que la acción de amparo no era la procesalmente correcta. Subyacía en dichas posturas que el juicio ordinario por la vía contencioso-administrativa era la pertinente. Ambos casos fueron a apelación.

En la resolución del primero de ellos, el Tribunal de Apelación en lo Civil y Comercial, Tercera Sala, a cargo de los magistrados **María Mercedes Boungermini, Neri Villalba Fernández y Arnaldo Martínez Prieto**, revocó

59. S.D. Nº 40 del 31 de julio de 2007 “Amparo promovido por Elizabeth Flores Negri c/Rectorado de la Universidad Nacional de Asunción”. Juzgado de Liquidación y Sentencia Nº 1 de la Capital a cargo del juez Andrés Casati. Disponible en https://www.right2info.org/resources/publications/case-pdfs/paraguay_elizabeth-flores-negri-v-rector-of-the-national-university-of-asuncion

la decisión del inferior (**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 de la Capital) determinando que la vía procesal escogida (la del amparo constitucional) era la correcta con dos principales argumentos⁶⁰:

1. **La negativa a dar información pública no es estrictamente un acto administrativo, por lo tanto no corresponde la vía del juicio contencioso-administrativo.** *“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”.*
2. **Necesidad de pronta reparación o protección del derecho, lo cual da sentido y fundamento a la acción de amparo.** *“Por lo demás, el derecho a la información, como derecho fundamental, no toleraría, por su propia índole la dilación que procede 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 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 restablecer 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”*⁶¹

1.2. El emblemático caso del ciudadano Daniel Vargas Télles

Diferente suerte corrió el caso del ciudadano sanlorenzano Daniel Vargas Télles, juicio en el que en primera instancia también se había rechazado la acción por considerarse que la vía del amparo no era la idónea (**S.D. N° 105 del 13 de marzo de 2008** dictada por la Jueza de Primera Instancia en lo Civil y Comercial del Cuarto Turno).

60. A. y S. N° 51 del 2 de mayo de 2008, Tribunal de Apelación en lo Civil y Comercial, Tercera Sala, integrado por los Dres. María Mercedes Boungermi, Neri Villalba Fernández y Arnaldo Martínez Prieto. Disponible en https://accessinitiative.org/sites/default/files/sentencia_picco_portillo.pdf

61. Id. Voto de la Dra. María Mercedes Boungermi.

En segunda instancia, el Tribunal de Apelaciones en lo Civil y Comercial, Quinta Sala, ratificó la resolución anterior pero fundando su decisión en aspectos diferentes a la base argumental de la jueza inferior. Mientras que ésta había rechazado el amparo porque consideraba que la vía correcta era la contencioso-administrativa, el Tribunal tácitamente admitió la vía del amparo al abocarse al estudio de la cuestión de fondo y sustentar su rechazo en dos motivos: Primero, porque la negativa a brindar información de los salarios de los funcionarios no era un “acto manifiestamente ilegítimo” de las autoridades pues dicha información estaba limitada por otro derecho, el de la intimidad de los funcionarios; y segundo, porque supuestamente el accionante no había referido el daño que le causaba la negativa. Es decir, se contaba con dos resoluciones judiciales –una de primera instancia, una de segunda– que sostenían el mismo sentido de rechazo a la acción, pero con fundamentaciones disímiles. En puridad (y esto se ve en el juicio posterior al que nos referiremos en el siguiente párrafo), el Tribunal había admitido tácitamente que la vía del amparo era idónea formalmente, pero que en el análisis del fondo (las motivaciones del amparo) la pretensión del accionante no lograba sostener la continuidad de esa vía y debía ser rechazado su reclamo porque la información no podía ser entregada por la prevalencia de otro derecho, el de la intimidad.

1.3. El histórico fallo de la Corte Suprema de Justicia: activismo judicial para la transparencia

Sin embargo, contra esta decisión del Tribunal recurrió luego por acción de inconstitucionalidad la Defensoría del Pueblo, considerando que por extensión de su misión objetiva de “defender los derechos humanos” también cabía la facultad de plantear una acción judicial para actuar en defensa de los derechos humanos de un ciudadano en particular. La acción fue resuelta por **Acuerdo y Sentencia N° 1.306 de la Corte Suprema de Justicia del 15 de octubre de 2013** (decisión de la Sala Constitucional ampliada con los ministros del pleno y conjueces)⁶².

Dicha resolución de la Corte, en el punto que nos interesa, basó su decisión en el hecho de que mientras se había sostenido en primera instancia que la vía del amparo no era la adecuada sino la vía del contencioso administrativo, en la apelación el Tribunal, como vimos, fundamentó de otra manera, dando por entendido que la vía recursiva elegida sí era la pertinente. De hecho, al disponer el reenvío al Tribunal que le seguía en turno, para estudiar de nuevo la sentencia de primera instancia, la Corte admitió implícitamente que la vía del amparo era la pertinente. Todo ello queda claro en la fundamentación del máximo tribunal:

62. A. y S. N° 1.306 del 15 de octubre de 2013, Acción de inconstitucionalidad en el Juicio: “Defensoría del Pueblo c/Municipalidad de San Lorenzo s/amparo”. Disponible en <http://www.pj.gov.py/descargas/AYS-1306.pdf>

“En el caso que nos ocupa el fallo de primera instancia rechazó la acción de amparo sosteniendo que la vía procesal elegida por la Defensoría del Pueblo no era la adecuada, en razón de que el Juez actuante entendió que ante una negativa a entregar la información pública solicitada en su oportunidad por el señor Vargas Telles debería haberse interpuesto una acción contencioso administrativa. El A-quo no analizó siquiera si el solicitante tenía o no derecho a que se le entregara la información que había requerido. Por otro lado, el fallo de segunda instancia no hizo ni la menor referencia a este fundamento, sino que analizando la pretensión de la actora negó categóricamente que el señor Vargas Télles hubiera tenido derecho a acceder a la información solicitada. En cierto sentido, el Ad-quem hizo lugar al planteo de la actora en relación a que su pretensión era atendible en el marco de una acción de amparo, pero la rechazó por considerar que no tenía el derecho que invocaba”.⁶³

Con ello, la Corte dejaba el terreno propicio para que este derecho humano fundamental pudiera ser protegido por la vía procesal escogida, jurisprudencia que, veremos después, marcará la línea escogida para el recurso judicial habilitado por la Ley 5282/14 y más explícitamente por la Acordada N° 1.005 de la CSJ que dispuso explícitamente que revisión judicial en el marco de dicha ley, ante la negativa –tácita o explícita– de una fuente pública a proporcionar información, debía sustanciarse por el procedimiento del amparo constitucional.

En este fallo, además, la Corte Suprema de Justicia hizo una aplicación concreta de activismo judicial al hacer una interpretación precisa del artículo 28 de la Constitución, sosteniendo qué debía entenderse y cuáles son las “fuentes públicas de información” y estableciendo así el marco más específico (no existente por falta de ley) para la correcta aplicación de la norma y ejercicio efectivo del derecho de acceso a la información pública⁶⁴.

1.4. Lo que indican la Ley y la Acordada

El fallo de la Corte tuvo obviamente un efecto concreto en el escenario político, ayudando a “abrir” las fuentes públicas haciendo que estas admitan una aplicación con una especie de efecto “erga omnes” de la decisión judicial. Todos los entes públicos – y la propia Corte– publicaron sus listados de funcionarios, con sus salarios, asignaciones y beneficios. Pero además, tuvo el efecto en el plano jurídico institucional: el fallo dio el impulso concreto y eficaz para, finalmente, tratar y aprobar leyes de acceso a la información pública lo que se concretó, en el 2014, con la sanción y promulgación de las leyes 5189/14 y 5282/14.

63. Id. Voto del ministro Antonio Fretes.

64. Al respecto, ver Costa, José María “Cuando la Justicia abre las puertas del Estado. Activismo judicial de la Corte Suprema de Justicia de Paraguay para el impulso de políticas públicas en materia de transparencia gubernamental”. Tesis de Maestría en Política Global. Asunción, 2015

En lo específico del tema que desarrollamos aquí, la Ley N° 5282/14, evidentemente orientado por la interpretación dada por la Corte Suprema de Justicia al derecho constitucional de acceso a la información, establece:

Artículo 23.- Competencia. *En caso de denegación expresa o tácita de una solicitud de acceso a la información o de cualquier otro incumplimiento de una repartición pública con relación a las obligaciones previstas en la presente Ley, el solicitante, haya o no interpuesto el recurso de reconsideración, podrá, a su elección, acudir ante cualquier Juez de Primera Instancia con jurisdicción en el lugar de su domicilio o en donde tenga su asiento la fuente pública.*

Disponer que el recurso judicial debe plantearse ante un Juez de Primera Instancia ya indica, por contrario sensu, que la vía contencioso-administrativa no es la elegida por el legislador. Sin embargo, en el texto no se hace referencia explícita al procedimiento pertinente, lo cual fue “saldado” con la acordada dictada por la Corte en el año 2015⁶⁵, señalando:

Art. 1°. *-Establecer que, para el caso de denegación expresa o tácita de una solicitud de acceso a la información, la acción judicial tramite según las reglas previstas en el artículo 134 de la Constitución y en el Código Procesal Civil para el juicio de amparo.*

Para sostener aún más la contundencia de la vía procesal escogida, es pertinente recordar los fundamentos señalados en los considerandos de esta acordada:

Que, la naturaleza de derecho fundamental o humano del acceso a la información, la gratuidad establecida en la ley (Art. 4), el plazo de sesenta días para interponer la acción (Art. 24), lo dispuesto en el Art. 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, los precedentes judiciales de nuestro país considerados a nivel internacional como buenas prácticas judiciales y el más elemental sentido común –ya que la información como herramienta de participación en la vida democrática y como instrumento para la satisfacción de otros derechos fundamentales requiere de la mayor inmediatez posible– llevan a concluir que el procedimiento más adecuado para resolver los eventuales conflictos que se susciten entre las personas que requieren acceder a la información pública y la negativa de las autoridades estatales invocando otros derechos de igual rango o importancia es el del juicio de amparo.

65. Acordada N° 1.005 de la Corte Suprema de Justicia, del 21 de septiembre de 2015 “por la cual se establecen los procedimientos para las acciones judiciales derivadas de la Ley 5282/14”.

Que, además, resulta evidente que la ley 5282/14 al establecer la intervención de cualquier Juez de Primera Instancia con jurisdicción en el lugar de su domicilio o en donde tenga su asiento la fuente pública” sin distinguir entre fueros, ha querido que el debate y la ponderación de los derechos en juego se realice en el marco de un proceso constitucional y el único proceso constitucional en el que los jueces ordinarios pueden intervenir es en el de amparo (excepción hecha del juicio de habeas data que, evidentemente, no se aplica a la problemática del derecho de acceso a la información pública sino a la información y a los datos de una persona determinada).

Que, todo lo expuesto resulta aplicable a la situación en la que se suscite un conflicto entre el derecho de acceso a la información requerido a una fuente pública de información en forma individual o colectiva por una persona y la negativa de ésta última invocando un derecho de igual rango o importancia.

1.5. Juicios en la era “pos-ley de acceso a la información pública”

En juicios posteriores a la entrada en vigencia de la ley y de la acordada respectiva, se ha notado todavía una actuación dispar por parte de los juzgados que recibieron acciones de amparo por incumplimiento de la norma legal. No obstante, las decisiones de alzada en los respectivos casos sirvieron para confirmar esta tendencia jurisprudencial (y explicitada por la ley y la acordada) de la vía del amparo como procedimiento pertinente.

En el caso **“Centro Zaragoza c/Dirección Nacional de Aduanas, Lic Nelson Valiente s/amparo”**, iniciado el 13 de noviembre de 2015, el Juzgado de Primera Instancia en lo Civil y Comercial del Segundo Turno resolvió no hacer lugar al amparo promovido y rechazarlo “por improcedente” imponiendo incluso las costas a la parte accionante⁶⁶.

De forma sintética, los argumentos para el rechazo de la vía escogida “por improcedente” fueron:

- a. *“No existe una amenaza inminente sobre el derecho del amparista ni tampoco una amenaza inminente de restricción, distinción o exclusión en el ejercicio del derecho invocado que es el del acceso a la información.”*
- b. *“Por otra parte, la acción de amparo, como es sabido, constituye en esencia un remedio excepcional a una lesión grave y arbitraria de la autoridad o de un particular a una garantía constitucional por lo*

66. S.D. Nº 977 del 10 de Diciembre de 2015 dictada por el Juzgado de Primera Instancia en lo Civil y Comercial del Segundo Turno, a cargo del juez Edgar Agustín Rivas. Disponible en <http://www.pj.gov.py/descargas/transparencia/ID42-F1-5ab3a9256b8b5-s-d-n-977-de-fecha-10-de-diciembre-de-2015.pdf>

que la protección será admisible cuando resulte de un acto inequívoco y manifiestamente ilegal, de ahí que no sea viable contra una actuación que pueda o no ser acertada, pero que tenga trazas de razonabilidad. En el caso de autos no se evidencia la lesión grave y arbitraria generada por la Dirección General de Aduanas y tampoco el acto institucional manifiestamente ilegal (lo que conlleva a decir que no admite prueba en contrario su manifiesta ilegalidad) y que cercene el derecho del amparista. Por consiguiente no puede utilizarse sistemáticamente la vía del amparo contra actos u organismos administrativos pues ello importa su desnaturalización y provocaría una invasión de la esfera constitucional de atribuciones del Poder Administrativo. El control ejercido por el Poder Judicial debe reconocer el respaldo de la razonabilidad y la legalidad que impiden naturalmente ejercer actos que sustituyan a la administración en sus legítimas prerrogativas (CS Asunción, julio 25995 Acosta Florencio Sabino y otros c/Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones – Ac y Sent. N° 174, LLP1995, 417)”.

La apelación contra dicha sentencia fue planteada por el abogado Martinesi Real y atendida por el Tribunal de Apelaciones en lo Civil y Comercial, Sexta Sala, integrada por los camaristas **Alberto Martínez Simon, Mirtha Ozuna de Casal y Olga Talavera**. El primer voto estuvo a cargo del Dr. Martínez Simón.

Al abocarse al estudio de la sentencia de primera instancia, el Tribunal a través de su **Acuerdo y Sentencia N° 17 del 17 de marzo de 2016**⁶⁷, concluye en primer lugar declarando de oficio la nulidad de la misma. Esto, debido a que el Tribunal halló en la sentencia un “*vicio de incongruencia pues la misma ha resuelto omitiendo pronunciarse respecto a uno de los sujetos demandados en autos*”.

Declarada la nulidad, el Tribunal se abocó al estudio de fondo de la cuestión a fin de dictar sentencia sustitutiva en el caso.

En cuanto a la primera cuestión –la omisión de pronunciamiento sobre una de las demandadas, que era la Dirección de Transparencia y Acceso a la Información Pública de la Corte Suprema de Justicia- el Tribunal concluyó que la misma carecía de legitimación para ser parte en el juicio pues no tenía facultades legales para obtener ni para proveer la información requerida por el demandante.

Sobre la argumentación del juez inferior respecto a la supuesta “no procedencia” de la vía del amparo por no verificarse una “amenaza

67. A. y S. N° 17 del 17 de marzo de 2016, dictado por el Tribunal de Apelaciones en lo Civil y Comercial, Tercera Sala, integrado por los camaristas Alberto Martínez Simón, Mirtha Ozuna de Casal y Olga Talavera. Disponible en <http://www.pj.gov.py/descargas/transparencia/ID42F2-5ab3a938f3a40-a-y-s-n-17-de-fecha-17-de-marzo-de-2016.pdf>

inminente” contra un derecho o por “no evidenciarse” una lesión grave y arbitraria generada por el actuar de la DNA o una actuación “manifiestamente ilegal”, el Tribunal no se pronunció expresamente, pero al declarar la nulidad de la sentencia y conceder finalmente el amparo según la pretensión del recurrente, indirectamente invalidó tales argumentaciones y ratificó la vía procesal como la idónea.

Lo más gravitante para la admisión del amparo en esta segunda instancia fue, sin embargo, la reflexión jurídica hecha por el Tribunal respecto a la legitimación y la representación procesal en el juicio, temas que habían constituido otro de los pilares de la argumentación del Juzgado para el rechazo en primera instancia. A esto nos referiremos en el siguiente título.

En otros casos pueden verse las argumentaciones utilizadas para sostener la vía del amparo como idónea. En el juicio **“Katty González y María Esther Roa c/ Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados s/ amparo”**, el juez **Arnaldo Martínez Rozzano** se basó en jurisprudencia local anterior, especialmente la que señalamos antes del Tribunal de Apelaciones en lo Civil y Comercial, Tercera Sala (A. y S. Nº 51/2008, ya citado), y en la propia acordada respectiva de la Corte para ratificar la pertinencia de la vía: *“...si bien la solicitud de acceso a la información pública no constituye una acción de amparo propiamente dicha, la misma se tramita, conforme a la acordada antes transcripta, según las reglas previstas en el artículo 134 de la Carta Magna, y los artículos 565 y concordantes del C.P.C.”*⁶⁸

Un caso muy particular se dio, por otro lado, con el juicio **“Jean Alain Antenen c/ Municipalidad de Mbaracayu s/ amparo constitucional”**, en cuya resolución⁶⁹ la jueza interviniente, **Lilian Lorena Benítez**, primero procedió a sustentar su decisión de considerar el recurso judicial interpuesto por el accionante como una acción de amparo constitucional, y luego expuso una amplia justificación sobre la idoneidad y pertinencia de dicha vía. Al respecto, la magistrada hizo mención tanto a la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia (**A. y S. Nº 1.306/13**) como a la de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (fallo en el caso Claude Reyes y otros contra el Estado chileno), así como abordó el carácter de “derecho humano fundamental” del derecho a la información y las implicancias que tiene la urgencia en la reparación de cualquier violación del mismo. Más detalles de esto veremos en la parte de esta obra correspondiente a “Casos emblemáticos”.

68. S.D. Nº 450 del 9 de agosto de 2017, Juzgado de Primera Instancia en lo Civil y Comercial del Segundo Turno, a cargo del juez Arnaldo Martínez Rozzano. Disponible en <http://www.pj.gov.py/descargas/transparencia/ID62-F1-5ab3b5d9bbc93-sd-n-450-de-fecha-09-de-agosto-de-2017.pdf>

69. S.D. Nº 2 del 8 de abril de 2017, Juzgado de primera instancia en lo Penal de Minga Porá, a cargo de la jueza Lilian Lorena Benítez. Disponible en <http://www.pj.gov.py/descargas/transparencia/ID61-F1-5ab3b5844759a-sd-n-02-de-fecha-08-de-abril-del-ano-2017.pdf>

En una parte de su fallo, la citada magistrada señala que “... *al tratarse del derecho de acceso a la información, de un derecho fundamental o humano, se ha sentado que por la naturaleza del derecho, la urgencia queda presumida de por sí...*”.

Asimismo, en dicho fallo ha sostenido que el derecho de AIP tiene una gran relevancia “...*por ser una herramienta válida para hacer efectiva la democracia como sistema...*”, con lo cual otorga importancia a la dimensión colectiva, además de la individual, del derecho reclamado.

Otro juicio que merece ser analizado respecto a este tema es el caratulado “**Enrique José Moro González c/ Municipalidad de Asunción s/ amparo**”, en el cual hubo un rechazo en primera instancia en virtud de la **S.D. N° 101 del 19 de octubre de 2016 del Juzgado en lo Civil y Comercial del 18vo. Turno**, a cargo de la jueza **Vivian López Núñez**⁷⁰, con ratificación en segunda instancia a través del **Acuerdo y Sentencia N° 79 del 15 de noviembre de 2016**, dictado por el **Tribunal de Apelación en lo Civil y Comercial, Tercera Sala**, integrado por los magistrados **Neri Villalba, María Mercedes Boungermini y Arnaldo Martínez Prieto**⁷¹.

Este juicio concluyó con la desestimación del amparo por una cuestión formal: el cumplimiento en sede judicial del derecho a la información que pretendía el accionante. Pero lo que es interesante revisar son los argumentos que finalmente ratifican y refuerzan la pertinencia de este trámite procesal como idóneo para atender un reclamo judicial en el marco de la Ley 5282/14.

En dicho juicio, el ciudadano Moro González requirió a la Municipalidad de Asunción copia autenticada del contrato de servicio de recolección domiciliario, alquiler de camiones recolectores compactadores, camiones levanta contenedores y pala cargadora frontal así como de otros documentos. El mismo, en su demanda, argumentó que hubo una denegación tácita a sus pedidos.

La Municipalidad, por su parte, señaló que no fueron agotadas las instancias administrativas previas, alegó que caducó el derecho de accionar y mencionó que los documentos solicitados se hallaban disponibles en el Portal de la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas.

En primera instancia, el Juzgado señaló que “*no ha advertido la existencia real e irrefutable de una lesión grave o el peligro inminente de una*

70. S.D. N° 101/16 disponible en <http://www.pj.gov.py/descargas/transparencia/ID52-F1-5ab3b12b298bd-sd-n-101-de-fecha-19-de-octubre-de-2016.pdf>

71. A. y S. N° 79/16 disponible en <http://www.pj.gov.py/descargas/transparencia/ID52F2-5ab3b1565dba3-a-y-s-n-79-de-fecha-15-de-noviembre-de-2016.pdf>

garantía consagrada en la constitución o en las leyes, o al menos el actor no ha individualizado cual o cuales fueron los derechos o garantías gravemente lesionadas por actos u omisiones ilegítimos". Por otro lado, consideró que tampoco el accionante "agotó las instancias administrativas previas, propias e idóneas y específicas, a los efectos de satisfacer el reclamo realizado ante la Municipalidad de Asunción, ya que se trata de una cuestión que debe ser debatida en la sede pertinente y no por la vía excepcional del amparo, por lo que al no encontrarse expedita la vía, mal podría pretender recurrir al amparo constitucional estando pendientes aún otras vías".

Si bien la magistrada consideró que "el demandante optó por la vía correcta amparado en la ley de Acceso a la Información" y en lo dispuesto por la Acordada N° 1.005/15, el Juzgado determinó que no se había configurado "urgencia alguna" y que la información requerida por el accionante estaba disponible para su acceso en el sitio web de la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas. Ante esos argumentos, "ausencia de urgencia, falta de agotamiento de las instancias administrativas y la posibilidad de libre acceso a la información a través del Portal de Contrataciones Públicas", el Juzgado no halló razón para hacer lugar al amparo solicitado.

Como punto notable, la Jueza realizó en sus considerandos una exhortación a la Municipalidad de Asunción respecto a la disponibilidad de información pública en internet: "...creemos prudente exhortar a la Municipalidad de Asunción a facilitar al ciudadano a través de políticas públicas de comunicación la orientación y acceso a la información a través de la tecnología para los ciudadanos no nativos digitales, de manera de que ello colabore con el acceso a la información pública y que no se constituya en un obstáculo para el mismo".

El fallo de primera instancia fue confirmado por el Tribunal de Apelación, como dijimos antes, pero es interesante revisar los argumentos sostenidos en la Cámara.

Al respecto, el Tribunal determinó inicialmente (voto de la camarista Boungermini al que se adhirieron los otros dos miembros) que tres cuestiones debían ser consideradas:

1. "Si para el amparo de acceso a la información pública, regulada por la Ley N° 5282/14 reglamentada, a su vez, en el Decreto N° 4064/15 y en la Acordada 1005/15 de la Excm. Corte Suprema de Justicia, se precisan todos los requisitos establecidos en el art. 134 de la Constitución";

2. “Si qué debe entenderse por información pública y cuál es su alcance”;
3. “Si la información pública, ya publicitada por medios masivos de comunicación, puede o no ser objeto de petición de amparo”.

El Tribunal sostuvo que *“el amparo de acceso a la información pública no requiere de la demostración o verificación plena o completa de los requisitos del art. 134 de la Constitución”, pues el empleo del amparo deviene “de una determinación normativa procesal” (Acordada N° 1.005/15 y Decreto N° 4064/15), lo que significa que dicha indicación del amparo como vía procesal correcta “sólo señala el mecanismo del trámite que ha de emplearse en la sustanciación de la litis respectiva, pero no determina la fundabilidad del pedido, ni las exigencias o requisitos sustanciales de procedencia de la pretensión”.*

Este punto señalado por el Tribunal es fundamental por cuanto en varios casos de rechazo del amparo como vía pertinente se ha hecho alusión a la “falta de cumplimiento de requisitos” establecidos en el artículo 134 de la Constitución.

La camarista luego explica en su voto que a raíz de lo antedicho se debe señalar que *“el elemento de lesión a derechos constitucionales se halla siempre presente, aún en el amparo sobre acceso a la información pública, pues el acceso a la información pública es un derecho constitucional consagrado en la Constitución, que conforma el elenco de derechos sustantivos fundamentales y porque la procedencia del amparo incoado para obtenerla depende de que exista una cierta información pública a la que se pretende acceder y que es denegada por la entidad u órgano público que la tiene o que la produce. Puede afirmarse, entonces, que el hecho u omisión ilegítima -a que alude el art. 134 constitucional citado es siempre la negativa injustificada e ilegítima de acceder a información pública, por parte de la entidad, órgano, repartición o dependencia pública que la genera o la posee”.*

Agrega que *“los elementos de la urgencia en la demora y del carácter residual de la vía son los que propiamente se atenúan o diluyen del todo, ya que la urgencia no es necesaria en ningún caso que se pretenda obtener información pública; en efecto este Tribunal ya ha dicho en casos anteriores que el peticionante de la información no tiene por qué indicar para qué o por qué precisa el dato, basta con que el mismo sea público. Ello es así porque, como ya se sostuviera en fallos anteriores, el derecho a la información 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 mo-*

tivación 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. Luego, el carácter residual tampoco aplica. Es que reglamentariamente se ha estatuido al amparo como única vía procesalmente idónea de satisfacción del pedido de información; ello implica, en cierto modo, que existe una suerte de presunción legal de residualidad y que no se requiere más que la negativa expresa o tácita de provisión del dato para que el mecanismo jurisdiccional del amparo se pueda incoar”.

Posteriormente al análisis de la cuestión procesal, la camarista aborda el propósito de determinar qué debe entenderse por información pública, para lo cual se refiere a las definiciones de la propia Ley N° 5282/14 (art. 2) y el Decreto N° 4064/15 (art. 5). A partir de ello, concluye que *“el derecho de acceso a la información pública se dirige a la obtención del puro dato, es información en sentido llano. No tiene por objeto la obtención de documentales ya sea de originales o de copias, ni tampoco es un medio para munirse de pruebas instrumentales ni de sustituir actividad probatoria apropiada, para todo lo cual el derecho procesal tiene sus mecanismos y vías específicos, como vg. Las diligencias preliminares o las pruebas anticipadas del proceso civil”.*

Sobre la tercera cuestión, acerca de si la entidad solicitada debe proveer un dato o información ya publicado por ella misma o por otra entidad, señala: *“...hay que decir que el derecho a la información pública abarca no solo la provisión del dato, sino también la información acerca de dónde se encuentra asentado o publicado dicho dato. De modo que el Municipio debió indicar al accionante, ante su pedido de información... dónde se hallaba ya expuesto, comunicado o publicitado dicho dato, ya sea que se encuentre en archivos o bases propias o de cualquier otra institución pública, y cualquiera que sea la forma de recolección, soporte o preservación digital, física, permanente o efímera”.* Al respecto, basa esta fundamentación en los arts. 6, 14 y 17 de la Ley N° 5282/14, así como en los arts. 11, 14, 21 y 24 del decreto N° 4064/15.

“Se trata entonces de un deber de diligencia que la entidad u órgano requerido debe cumplir a cabalidad y con –precisamente- conducta lealmente diligente, que no es sino aquélla que es idónea a la consecución del fin perseguido, que en este caso es que el particular pueda acceder a la información que solicita”.

Posteriormente, expresa su coincidencia con lo señalado en primera instancia al momento de exhortarse a la Municipalidad una mejor divulgación de sus informaciones para quienes no son nativos digitales: *“En este sentido, resulta muy apta la apreciación e indicación de la jueza de la baja instancia, cuando dice que la demandada, y para el caso, todas las demás entidades públicas, debieran o deben prever la situación aquellas personas no versadas en el uso de sistemas digitales de información, o sin acceso a los equipos y conexiones necesarios a tal menester, y contar con sistemas alternativos de información, que permitan a dichas personas acceder o conocer igualmente el dato...”*.

Tras señalar que la Municipalidad no obró atendiendo esta aparente necesidad del solicitante (*“... dejó transcurrir los 15 días de plazo que tenía para proporcionar el dato, sin indicar al señor Moro González dónde y cómo podía fácilmente conocer la información que buscaba, que aparentemente ya se hallaba publicada en las redes informáticas estatales...”*).

Al respecto, la camarista expresa que *“hay que insistir en que el derecho a la información no se satisface con un acceso críptico o dificultoso, o en una aparente transparencia que podría, en realidad, ocultar más de lo que aparentemente muestra y donde el individuo se vea constreñido a navegar o deambular en un laberinto burocrático infinito incomprensible a los simples mortales. Las vías de acceso deben ser claras, sencillas, comprensibles y accesibles para todas las personas, e indicar el dato de manera completa”*.

“Como ya lo vimos, no puede decirse que la accionada haya obrado de la manera indicada, ni satisfecho las exigencias legales en tal sentido; ahora bien, ya en sede jurisdiccional subsanó esta deficiencia, proveyendo al actor de la información adicional de dónde se encontraba el dato en su escrito de respuesta (fs. 70), así como del dato mismo en soporte material, conforme consta a fs. 18/23 y 24/61 de autos. Así pues, aun cuando la conducta de la parte demandada no haya sido totalmente adecuada a la norma, no puede decirse que la provisión de información no haya sido satisfecha al actor, aunque sea ya en sede jurisdiccional. En tales condiciones, no puede hacerse lugar al amparo; la resolución apelada debe ser confirmada en este sentido”.

1.6. Apuntes y conclusiones

De todo lo revisado en este apartado, podríamos referir algunas cuestiones fundamentales y, si se quiere, conclusiones sobre el particular que podrían ser útiles a la hora de estudiar las demandas planteadas con relación a la Ley 5282/14:

1. La Ley N° 5282/14 descarta, de pleno derecho, la vía contencioso administrativa como opción para dicho recurso ante el

sistema judicial. Esto queda claro al disponer dicha norma, en su artículo 23, que tal recurso debe plantearse ante un juez de primera instancia.

2. La vía contencioso administrativa no es la idónea por otra razón ya expuesta en la jurisprudencia revisada: *“...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”*⁷².
3. La acción judicial para demandar a una institución ante el incumplimiento de la Ley N° 5282/14 es la acción de acceso a la información pública.
4. El procedimiento idóneo para tramitar dicha acción, por indicación normativa (Ley 5282/14 y Acordada 1.005/15) es el del amparo caracterizado en el artículo 134 de la Constitución.
5. Los “requisitos” del amparo según el artículo 134 de la Constitución se presumen o se verifican por imperio legal en la acción de acceso a la información pública, pues la lesión del derecho y el actuar ilegítimo queda presumido con la negativa tácita o expresa a proporcionar información pública. Del mismo modo, los elementos de la urgencia y el carácter residual se *“atenúan o se diluyen del todo” por las características mismas de la acción de acceso a la información pública y por tratarse de un derecho humano fundamental. “...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 restablecer el derecho lesionado sin que se produzca una pérdida irrecuperable...”*⁷³
*“... al tratarse del derecho de acceso a la información, de un derecho fundamental o humano, se ha sentado que por la naturaleza del derecho, la urgencia queda presumida de por sí...”*⁷⁴
6. Del mismo modo, el requisito del “agotamiento de las instancias previas”, puntualmente la administrativa, corre en

72. A. y S. N° 51 del 2 de mayo de 2008, Tribunal de Apelación en lo Civil y Comercial, Tercera Sala, integrado por los Dres. María Mercedes Boungermi, Neri Villalba Fernández y Arnaldo Martínez Prieto. Disponible en https://accessinitiative.org/sites/default/files/sentencia_picco_portillo.pdf

73. A. y S. N° 51 del 2 de mayo de 2008, Tribunal de Apelación en lo Civil y Comercial, Tercera Sala, integrado por los Dres. María Mercedes Boungermi, Neri Villalba Fernández y Arnaldo Martínez Prieto.

74. S.D. N° 2 del 8 de abril de 2017, Juzgado de primera instancia en lo Penal de Minga Porá, a cargo de la jueza Lilian Lorena Benítez.

este caso por un mecanismo propio, extraordinario, pues la propia Ley N° 5282/14 permite al solicitante optar por la vía recursiva administrativa interna (reconsideración) o bien directamente plantear la acción judicial pertinente. Con esto, se subraya la particularidad de la acción judicial de acceso a la información pública como una novedad que descarta, atenúa o directamente presume legalmente el cumplimiento de los requisitos establecidos para la acción de amparo constitucional.

7. La propia Acordada N° 1.005/15 es clara, tanto en sus argumentos, como en su parte dispositiva, al señalar que para el caso de la denegación tácita o expresa de una solicitud de acceso a la información “la acción judicial tramite según las reglas previstas en el artículo 134 de la Constitución y en el Código Procesal Civil para el juicio de amparo”. Es claro que es una acción que TRAMITA según las reglas del amparo, pero que configura los requisitos (de urgencia, residualidad, lesión del derecho y acción u omisión ilegítima de la autoridad) según sus propias características del derecho que debe ser protegido, el derecho de acceso a la información pública.
8. La elección de esta vía procedimental es congruente con las recomendaciones y los estándares internacionales en el sentido de promover un procedimiento “sencillo y rápido” para la acción judicial en procura de acceso a la información pública. Asimismo, es más que congruente con el principio de gratuidad para el acceso, pues se trata de una acción judicial de las menos onerosas.

2. Un derecho humano universal cuyo ejercicio debe asegurarse sin ningún tipo de discriminación ni obstáculos procesales formales.

El ejercicio del derecho de acceso a la información pública es universal, para cualquier persona y no admite ningún tipo de discriminación. La insuficiente o irregular representación procesal no habilita a negar el acceso.

El derecho a la información es un derecho universal consagrado en instrumentos jurídicos internacionales. El carácter de derecho fundamental está reconocido en tales documentos y en los fallos de órganos jurisdiccionales internacionales, como la Corte Interamericana de Derechos Humanos. La Corte Suprema de Justicia de nuestro país, en su histórica sentencia del caso del ciudadano Daniel Vargas Télles, acogió la sentencia de la Corte IDH sobre la materia (Caso Claude Reyes vs. Chile) y ratificó

el carácter de “derecho fundamental”, haciendo una interpretación precisa del artículo 28 de la Constitución.

Los estándares internacionales en la materia indican que el ejercicio del derecho de acceso a la información pública debe garantizarse sin ningún tipo de discriminación. Las discriminaciones “por razones ideológicas, de sexo, edad, condición social, nacionalidad o pertenencia religiosa” están absolutamente prohibidas. Pero también pueden suscitarse otros tipos de obstáculos para el ejercicio del derecho cuando la búsqueda de garantía para ella llega al sistema judicial. La representación procesal deficientemente invocada podría constituir una valla real atendiendo el formalismo ritual del sistema, pero ante ello, el propio sistema debería ser capaz de privilegiar el fondo de la discusión y el principio “pro información” que rige en la materia.

En el caso “**Centro Zaragoza c/Dirección Nacional de Aduanas, Lic Nelson Valiente s/amparo**”, citado ya anteriormente, se evidencia esta situación, que es resuelta en forma negativa en primera instancia, sumando como argumento para el rechazo del amparo; y en segunda instancia dicha posición es rectificada por el Tribunal.

Veamos sintéticamente los fundamentos del Juzgado de Primera Instancia en lo Civil y Comercial del Segundo Turno⁷⁵:

1. *“El amparista no ha acreditado su relación jurídica con la persona supuestamente perjudicada con el actuar de la Dirección Nacional de Aduanas... La ley anteriormente citada (Ley 5282/14) es sumamente amplia en su concepción de acceso al derecho a la información pública (considerada como un derecho fundamental de carácter constitucional); la misma no concibe que a esa información pueda acceder cualquier sujeto a quien no interese. En el caso estudiado, al parecer la información interesa al Centro Zaragoza S.A. pero la petición de esta persona jurídica no se encuentra acreditada ante la desidia de quien dice ser su representante.”*
2. *“Si bien es cierto que la Ley 5282/14 en su artículo 4 dispone que cualquier persona sin discriminación alguna podrá acceder a la información pública sin necesidad de justificar las razones de su pedido, en el caso de marras el Abog. Martinessi Real no ha justificado su pedido tal y como lo estipula la ley, pero tampoco ha evidenciado su relación con la persona jurídica a quien dice representar, por lo que su petición no se encuentra justificada en el fondo sino en la forma.”*

75. S.D. Nº 977/15. Disponible en <http://www.pj.gov.py/descargas/transparencia/ID42-F1-5ab3a9256b8b5-s-d-n-977-de-fecha-10-de-diciembre-de-2015.pdf>

Frente a estas argumentaciones, el Tribunal abocado a dictar la sentencia sustitutiva, estudió el fondo de la cuestión y concluyó que el amparo debía ser admitido.

Para ello, hizo en primer lugar un repaso general de las bases constitucionales, convencionales y legales del derecho a la información y del derecho de acceso a la información pública, el cual es “un derecho humano fundamental”. Asimismo, trae a colación la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso “Claude Reyes y otros vs. Chile” y considera que la interpretación dada por dicho tribunal al artículo 13 de la Convención Americana de Derechos Humanos “*se ajusta plenamente a nuestro régimen constitucional pues caracteriza con precisión los alcances y las condiciones de aplicación del derecho al acceso a la información, criterios que son igualmente aplicables en la República del Paraguay*”.

Seguidamente, el Tribunal se abocó a expresar sus fundamentaciones sobre el fondo de la cuestión, las que pueden resumirse con estas partes del texto de la resolución de alzada⁷⁶:

1. *Conforme ha sido expuesto, en el caso en cuestión, la demandada se niega a otorgar los datos requeridos, utilizando como fundamento la insuficiencia de la representación legal invocada por el mencionado Abogado.*
2. *Debemos recalcar que la ley claramente obliga al Estado a proveer a cualquier persona, sin discriminación alguna, información pública que se encuentre en su poder. Este debe remover aquellos obstáculos que impidan el ejercicio de este derecho, particularmente si estas barreras constituyen meros formalismos, que nada aportan al ejercicio eficaz de los derechos en cuestión.*
3. *El listado de vehículos solicitados por el actor constituye, de tenerlos la Aduana, información pública que no se encuadra dentro de las excepciones establecidas por ley. Entonces, aún si el poder presentado por el Abog. Julio César Martinessi Real resultara insuficiente para acreditar su representación, la autoridad estatal se halla igualmente obligada a proporcionarle los datos requeridos, en virtud a dos motivos:*

En primer lugar, en razón a que las formas y requisitos procesales, pese a su importancia para la ordenación del proceso, no puede constituir un obstáculo insalvable para ejercicio de un derecho humano fundamental y,

76. A. y S. N° 17/2016. Disponible en <http://www.pj.gov.py/descargas/transparencia/ID42F2-5ab3a938f3a40-a-y-s-n-17-de-fecha-17-de-marzo-de-2016.pdf>

En segundo lugar, a que en virtud de que cualquier persona puede solicitar información pública sin necesidad de exponer los motivos o razones de su solicitud (Art. 4o de la Ley 5282/14), lo que habilitaría, incluso al mismo Abog. Martinessi a presentarse, aún a título personal, a requerir la información que considere que le interese, sin que deba forzosamente justificar la representación de un tercero, por lo que, si puede pedir la información para sí mismo, en virtud a los términos de la ley 5282/14, el hecho de que se objete de alguna medida el poder que presenta de un tercero no puede ser óbice para negarle unos datos que, reitero, los podría pedir para sí mismo.

4. *En consecuencia, la negativa de la Dirección Nacional de Aduanas a proporcionar información respecto a los vehículos mencionados por el actor, constituye una negativa injustificada y violatoria del derecho a la información consagrado en nuestra constitución. Se concluye pues que el amparo promovido es procedente y debe ser admitido.*

Lo que queda claro de esta decisión jurisdiccional es que el carácter de “derecho humano fundamental” consagrado por la Constitución y precautelado por instrumentos internacionales de los cuales el Estado paraguayo es parte, es esencial para extremar las garantías y allanar los caminos procesales en el sistema judicial para dar una protección efectiva y eficaz al mencionado derecho. Las formalidades procesales no deben constituirse en obstáculos insalvables para el ejercicio de dicho derecho.

3. Ponderación de derechos: la información pública y el derecho a la intimidad

El interés general sobre la cuestión de fondo, así como la condición de autoridad o funcionario público de la persona a la cual se refiere la información solicitada, son algunos de los elementos sustanciales para ponderar la prevalencia del derecho a la información pública por sobre el derecho a la intimidad en casos determinados.

La ponderación de derechos del mismo rango que concurren o coinciden en un hecho es tarea que requiere un buen análisis de parte de los juzgadores. No puede admitirse una prevalencia absoluta de uno u otro, sino solamente puede comprenderse una posición de privilegio a partir de las circunstancias que rodean al caso y la proyección que tiene uno u otro derecho en la sociedad a partir de dicho caso.

Para dirimir este tema, es menester que los órganos judiciales se sustenten en la doctrina, en la enunciación de los derechos consagrados constitucionalmente, en los estándares internacionales vigentes, así como en las disposiciones legales dispuestas en varios instrumentos, todos ellos analizados integralmente para una correcta interpretación y ponderación.

En varios casos judicializados éste ha sido uno de los focos principales de decisión al considerarse la cuestión de fondo. Aquí evaluaremos algunos de los más importantes.

3.1. Juicio “Daniel Vargas Télles c/Municipalidad de San Lorenzo s/Amparo” (También juicio “Defensoría del Pueblo c/Municipalidad de San Lorenzo s/acción de inconstitucionalidad”.

En este caso, recordemos, el ciudadano Daniel Vargas Télles había solicitado el 4 de mayo de 2007 a la Intendencia del Municipio de San Lorenzo *“copia impresa de cantidad de empleados contratados y nombrados, con sus nombres y apellidos, puestos de trabajo y salarios respectivos de los que se encuentran trabajando en los distintos departamentos de la municipalidad de San Lorenzo”*.

Planteada una acción de amparo, la Intendencia respondió que entregar dicha información supondría violar el derecho constitucional a la intimidad (art. 33 de la Constitución) de los funcionarios municipales:

“Sería diferente si la información requerida afectare directamente al recurrente o por lo menos fuere de interés público, tales como cuestiones atinentes a plazas, calles, paseos o situaciones que refieran al interés comunitario. 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 empleadas 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!!!”

Por tanto la autoridad municipal considera que el informe peticionado por el recurrente es impertinente e inconstitucional...”⁷⁷

En la **S.D. N° 105 del 13 de marzo de 2008** dictada por el Juzgado de Primera Instancia en lo Civil y Comercial del 4to. Turno, a cargo

77. Nota de la Intendencia Municipal de San Lorenzo, con fecha 21 de junio de 2007, presentada ante el Juzgado que requirió informes en la acción iniciada por Daniel Vargas Télles bajo patrocinio de los abogados de la Defensoría del Pueblo.

de la jueza **Judith Gauto**, determinó no hacer lugar a la acción de amparo basado, sintéticamente, en las siguientes argumentaciones:

“(...) si existió una intimación para que la Municipalidad se expida y al no haber sido cumplida, se presume que ha sido denegada, a tenor de la norma constitucional transcrita (Art. 40)”... “Al haber operado la denegatoria ficta de la petición, se habilita la vía administrativa pertinente, pero de ningún modo, puede pretender el accionante promover otro amparo a fin de que el órgano jurisdiccional condene a dar información a la peticionada”... “La apertura de la instancia administrativa determina la improcedencia del amparo a tenor del artículo 134 que consagra el carácter exclusivamente residual del mismo (...)”. “(...) lo que pretende la actora es que este órgano jurisdiccional sustituya la decisión administrativa. Pero tal pretensión resulta improcedente, repetimos, cuando ha operado la denegatoria de la petición”.

En el Tribunal de Apelaciones en lo Civil y Comercial, Quinta Sala, integrado por los camaristas **Carmelo Castiglioni**, **Linneo Ynsfrán Saldívar** y **Fremiort Ortíz Pierpaoli**, la decisión fue confirmar el fallo de primera instancia en base a una escueta consideración redactada por el primero de los nombrados:

“Se agravia el apelante contra la S.D. N° 105 de fecha 13 de marzo de 2008, dictada por el Juzgado de Primera Instancia en lo Civil y Comercial del Cuarto Turno, de esta Capital, por la cual se rechaza la acción de amparo constitucional promovida por la Defensoría del Pueblo, en representación de José Daniel Vargas Télles contra la Municipalidad de San Lorenzo, a los efectos de acceder a copia impresa de cantidad de empleados contratados y nombrados, con sus nombres y apellidos, puesto de trabajo y salarios respectivos. El amparo fue denegado por el A-quo.

El Art. 40 de la Constitución Nacional establece que el derecho de peticionar a las autoridades es un derecho, pero, debe hacerse “según las modalidades que la ley determine”. La propia Constitución Nacional establece que el límite a ese derecho debe establecerse por ley. Y, la Ley 1682/00 en sus artículos 4° y 5° y su modificatoria la ley 1969/02, establecen que estos datos solicitados, cuando se refieran al patrimonio, deben tenerla -autorización del afectado.

El hecho de pedir datos de los sueldos de terceras personas tiene su contrapeso jurídico en el derecho constitucional a la intimidad, por tanto, al condicionar la ley a la autorización de los afectados, la

petición realizada vía amparo constitucional es improcedente al no adecuarse al Art. 134 en la parte que dice que se vea afectado por un acto “manifiestamente ilegítimo”. La denegación de la parte Municipalidad de San Lorenzo de proveer dicha información se ajusta estrictamente a la Constitución Nacional y la 1682/00.

Por otra parte no ha referido cual es el daño que le ocasiona la falta de provisión de dichos datos al peticionante. Al faltarle el primer requisito mencionado es suficiente para confirmar el rechazo del amparo, por tanto, debe confirmarse la S.D. N° 105 de fecha 13 de marzo de 2008, con costas, a la parte perdedora. Es mi voto.”

Como se ve, el rechazo del amparo, para el Tribunal, debe sustentarse en una cuestión sustancial de fondo (derecho prevaleciente de la intimidad).

El Tribunal, si bien considera que debe confirmarse el rechazo del amparo decidido en la sentencia del juzgado inferior, no sostiene la misma línea argumental de éste que se había referido a que la vía procesal no era la correcta pues debía haberse recurrido por la vía contencioso-administrativa. Esto, como se ha visto en páginas anteriores, fue motivo para que la Corte admitiera en su momento una acción de inconstitucionalidad que concluyó en el histórico sobre el caso de Vargas Télles en el 2013.

Volviendo a la cuestión de los derechos confrontados (el del acceso a la información pública y el de la intimidad), el Tribunal señaló claramente su opción de hacer prevalecer este último basado en una interpretación constitucional que supone mayor privilegio para el mismo, y en una interpretación de la Ley 1.682/00 y su modificatoria 1.969/02.

El **Acuerdo y Sentencia N° 1.306/13** de la Corte Suprema de Justicia, que finalmente resolvió este caso, dedicó bastante consideración a la cuestión de la ponderación entre ambos derechos.

En el voto del ministro preopinante, el **Dr. Antonio Fretes**, se hace un análisis de la normativa constitucional e internacional vigente sobre el derecho a la información. Uno de sus principales aportes es la puntillosa tarea de control de convencionalidad que realiza en su voto el magistrado. Así, puntualiza la interpretación vigente sobre el artículo 13 de la Convención y evoca el fallo de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso “Claude Reyes Vs. Chile”. Luego va a desarrollar un análisis interpretativo detenido sobre la Ley 1682/01 y su modificatoria Ley 1969/02, evidenciando, sin embargo, una conclusión distinta a la que expuso el Tribunal de Apelación en su momento.

En efecto, el ministro preopinante consideró que la cuestión a decidir “*versa sobre el aparente conflicto de dos derechos consagrados en la Constitución: el derecho a informarse (art. 28) y el derecho a la intimidad (art. 33). El primero cuenta con una mínima regulación legal (art. 2 de la Ley N° 1682/01, texto según Ley N° 1969/02; y art. 68 de la Ley N° 3966/10): mientras que el segundo se encuentra extensamente regulado en la Ley N° 1682/01, texto según Ley 1969/02, y en el CP, art. 143 (Lesión de la intimidad de la persona). Que, a fin de determinar la existencia de un conflicto de derechos de igual jerarquía, lo cual obligaría a realizar un juicio de ponderación y armonización, primeramente debemos proceder a analizar las características de cada uno*”.

Como elementos sustanciales para ese análisis apunta en su voto el artículo 28 de la Constitución, la Ley 1/89 que aprobó y ratificó la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el artículo 13 de ésta, la Ley N° 5/92 que aprobó y ratificó el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y el artículo 19 de este instrumento jurídico internacional.

Luego trae a colación el fallo del caso *Claude Reyes Vs. Chile*, resaltando la importancia que concede la Corte IDH al derecho de acceso a la información pública. Añade que “*la Corte Interamericana de Derechos Humanos es el máximo órgano de interpretación de las disposiciones de la Convención, siendo en consecuencia lógica y razonable que sus decisiones sean consideradas por esta Corte Suprema de Justicia. Ello permitirá evitar eventuales decisiones adversas para nuestro país por inobservancia de los principios de la Convención, que comprometerían su responsabilidad internacional.*” *Expresa que la interpretación de la Corte IDH “se ajusta plenamente a nuestro régimen constitucional”.*

En los párrafos siguientes, el voto del Dr. Fretes aborda de manera explícita el ejercicio de interpretación y ponderación basado en el régimen legal aplicable. Transcribimos de manera íntegra para su correcta comprensión:

25.- Que, el art. 143 del CP al castigar el hecho de exponer la intimidad de otro, especifica que debe entenderse por intimidad a “la esfera personal íntima de su vida y especialmente su vida familiar o sexual o su estado de salud”. Esta definición de intimidad guarda relación con la de datos sensibles contenida en la Ley N° 1682/01, texto según Ley N° 1969/02, a los que define como “los referentes a pertenencias raciales o étnicas, preferencias políticas, estado individual de salud, convicciones religiosas, filosóficas o morales; intimidad sexual y, en general, los que fomenten perjuicios y discriminaciones, o afecten la

dignidad, la privacidad la intimidad doméstica y la imagen privada de personas o familias” (art. 4).

26.- Que, la Ley N° 1682/01, texto según Ley N° 1969/02, contiene una casuística precisa que cabe exponer para clarificar la cuestión. Esta Ley distingue entre datos personales públicos y datos personales privados. Los primeros son “los datos que consistan únicamente en nombre y apellido, documento de identidad, domicilio, edad, fecha y lugar de nacimiento, estado civil, ocupación o profesión, lugar de trabajo y teléfono ocupacional” (art. 6, inc. a). A los datos personales privados los subdivide en datos sensibles y datos patrimoniales. Con relación a los datos privados sensibles, la Ley prohíbe “dar a publicidad o difundir datos sensibles de personas que sean explícitamente individualizadas o individualizables” (art. 4). Con relación a los datos privados patrimoniales establece lo siguiente: “Los datos de personas físicas o jurídicas que revelen, describan o estimen su situación patrimonial, su solvencia económica o el cumplimiento de sus obligaciones comerciales y financieras, podrán ser publicados o difundidos solamente: a) cuando esas personas hubiesen otorgado autorización expresa y por escrito para que se obtengan datos sobre el cumplimiento de sus obligaciones no reclamadas judicialmente; b) cuando se trate de informaciones o calificaciones que entidades estatales o privadas deban publicar o dar a conocer en cumplimiento de disposiciones legales específicas; y, e) cuando consten en las fuentes públicas de información” (art. 5).

27.- Sin lugar a dudas, la información solicitada por el Sr. Vargas Télles sobre la “cantidad de empleados contratados y nombrados, con sus nombres y apellidos (y) puestos de trabajo” se trata de datos personales públicos que deberían haber sido proporcionados sin cuestionamiento alguno.

28.- Que, con relación a la información relativa al sueldo de los funcionarios, es muy difícil calificarla como dato sensible; por el contrario, es información que sin lugar a dudas sirve para estimar, junto con otra información, su situación patrimonial o su solvencia económica. Por lo tanto, bien puede sostenerse que esa información es un dato personal patrimonial.

29.- Que, de acuerdo con las disposiciones legales ya citadas, los datos personales patrimoniales pueden ser publicados o difundidos cuando consten en las fuentes públicas de información. Al no haber disposición legal que defina lo que es una “fuente pública de información” y al estar los jueces obligados a juzgar aún en caso de silencio,

obscuridad o insuficiencia de las leyes (art. 6, CC), debe realizarse una interpretación judicial. Quienes ejercen el periodismo gozan de la prerrogativa de no estar obligados a “revelar sus fuentes de información” (art. 29 de la CN); esto es, las personas o los documentos en los que se originó o de quienes o dónde provino la información que difunden. Estas personas o documentos pueden ser privados o públicos “Público” es lo “perteneiente o relativo a todo el pueblo” (Cfr. Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia Española, vigésima segunda edición). De acuerdo con el art. 3 de la CN: “El pueblo ejerce el Poder Público por medio del sufragio. El gobierno es ejercido por los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial en un sistema de independencia, equilibrio, coordinación y recíproco control”. Así, las “fuentes públicas de información” son esos tres poderes que ejercen el gobierno del pueblo; o mis precisamente, los documentos que están en su poder y las personas que lo ejercen.

30.- Que, en consecuencia, como la información sobre el sueldo de los funcionarios del Estado necesariamente debe constar en alguna de sus dependencias, se trata de un dato personal patrimonial que puede ser publicado o difundido.

31.- Que, a mayor abundamiento, como han ilustrado los Amigos del Tribunal a esta Corte Suprema de Justicia “existe una clara tendencia en el mundo democrático a considerar el libre acceso a los registros de información patrimonial como esencial para garantizar la integridad y credibilidad del gobierno. Dicho acceso público representa una restricción justificable y responsable al derecho de tales funcionarios a mantener la confidencialidad de su información patrimonial, especialmente en relación con los ingresos que perciben de las áreas públicas. Asumir un cargo público y ser depositario de la confianza pública exigen que este interés en resguardar la intimidad ceda en cierta medida en favor de la obligación de rendir cuentas a la comunidad”.

En el mismo fallo, la ministra **Gladys Bareiro de Módica** hace una ponderación entre los dos derechos que según ella aparecen confrontados en el caso: el derecho a la información y el derecho al honor. Nótese que se refiere al “derecho al honor” y no al derecho “a la intimidad”.

“En el ejercicio de los derechos tanto de información como de libertad de expresión, en la medida en que los hechos sobre los que se informe u opine afecten a personas, tanto físicas como jurídicas, puede producirse un conflicto con el derecho al honor de los implicados.

El honor, es un concepto jurídico normativo cuyo contenido debe quedar delimitado conforme a las normas, valores e ideas sociales vigentes en cada momento. Ampara la buena reputación de una persona, protegiéndola frente a expresiones o mensajes que la hagan desmerecer en la consideración ajena al ir en su descrédito o menosprecio.

Hay que señalar que tanto el Derecho a la Información como el Derecho al Honor, son todos derechos fundamentales; es por ello que en caso de conflicto, procede aplicar para su resolución técnicas de ponderación constitucional, teniendo en cuenta las circunstancias del caso, pero sin perder de vista el papel estratégico que juega el derecho a la información como garante de la formulación de una opinión pública libre.

En este sentido, en caso de conflicto, el primer elemento que debe valorarse es el interés general de la información o la relevancia pública de las personas implicadas. La proyección pública se reconoce en general por razones diversas: por la actividad política, por la profesión, por la relación con un importante suceso, por la trascendencia económica y por la relación social, entre otras circunstancias.

Los arts. 26 y 28 de nuestra Constitución, además de consagrar el derecho a la libertad de expresión y a comunicar o recibir libremente información veraz, garantizan un interés constitucional: la formación y existencia de una opinión pública informada, pilar de una sociedad libre y democrática.

En el caso sometido a análisis vemos que la información es relevante para el público, es veraz y no resulta injuriosa para los afectados, por lo que priman las referidas libertades de información sobre otros derechos individuales, creando así un ámbito generoso para que puedan desenvolverse sin temor”.

Seguidamente, la ministra realiza una interpretación sobre la base del contenido de la Ley N° 1682/01 y su modificatoria:

“Por otro lado, analizando estrictamente los arts. 4 y de la Ley N° 1682/02 (modificados por Ley N° 1969/02), que fueran mencionados en el Ac. y Sent. N° 78/08, vemos que los mismos disponen cuanto sigue:

Art. 4: Se prohíbe dar a publicidad o difundir datos sensibles de personas que sean explícitamente individualizadas o individua-

lizables. Se consideran datos sensibles los referentes a pertenencias raciales o étnicas, preferencias políticas, estado individual de salud, convicciones religiosas, filosóficas o morales; intimidad sexual y, en general, los que fomenten prejuicios y discriminaciones, o afecten la dignidad, la privacidad, la intimidad doméstica y la imagen privada de personas o familias

Art. 5: Los datos de personas físicas o jurídicas que revelen, describan o estimen su situación patrimonial, su solvencia económica o el cumplimiento de sus obligaciones comerciales y financieras, podrán ser publicados o difundidos solamente: a) Cuando esas personas hubiesen otorgado autorización expresa y por escrito para que se obtengan datos sobre el cumplimiento de sus obligaciones no reclamadas judicialmente; b) Cuando se trate de informaciones o calificaciones que entidades estatales o privadas deban publicar o dar a conocer en cumplimiento de disposiciones legales específicas; y, c) **Cuando consten en las fuentes públicas de información.**

Por su parte, el art. 2, párrafo segundo de la Ley 1682/01 (texto actualizado) menciona **que 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.**

Así pues, y en vista a las disposiciones legales transcriptas, se observa que los juzgadores dictaron una resolución que claramente resulta contra *legem*, porque en ella se contradice lo dispuesto en la norma vigente aplicable al caso, que establece claramente que las fuentes públicas de información son de acceso libre para todos.

En efecto, la discrecionalidad utilizada por los juzgadores para resolver el caso no puede ser admitida, porque no es dable a los mismos omitir la Ley, sino que deben resolver conforme a la Ley. La norma se encuentra vigente y los jueces no pueden ignorarla, ni soslayar su aplicación violando de este modo el art. 256 de la CN.”

Por un lado, en este fallo hay que señalar que el tratamiento de la ponderación de derechos incluye al derecho a la información frente a dos derechos, el de la intimidad (evaluado principalmente en su contexto convencional y legal por el ministro Fretes) y el derecho al honor (evaluado por la ministra Bareiro desde una premisa de privilegio dentro del contexto democrático-republicano, en el que el “interés general” adquiere relevancia sustancial.

Si bien el derecho a la intimidad (y no el derecho al honor) había sido el señalado por el Tribunal de Apelación –cuyo fallo era el analizado–

como el derecho que ponía cortapisas al derecho a la información, es interesante el análisis que presenta la ministra para ampliar la fundamentación de la resolución del pleno.

3.2. Juicio “Amparo promovido por la señora María B. Renhfeldt Sánchez contra el Comando de las Fuerzas Militares (Nº175/2016)”

En este caso, el Juzgado Penal de Garantías Nº 5, a cargo del **juez Alcides Corbeta**, hizo lugar a la acción rechazando la pretensión de la accionada para que la información que era solicitada sea considerada protegida por razones de privacidad por ser parte del “patrimonio documental personal”. En dicha causa, Mabel Renhfeldt –reconocida periodista de un medio de comunicación- había solicitado que se le provea la Foja de Servicios del Comandante de las Fuerzas Militares, Gral. Luis Gonzaga Garcete Espínola, solicitud que fue denegada por el Comando de las Fuerzas Militares y por lo cual planteó la acción de amparo.⁷⁸

En su contestación dentro del juicio, la nota del Comando, suscripta por el propio Comandante, señaló que no podían entregar dicha Foja por tres motivos principales: a) la información solicitada forma parte del patrimonio documental de un efectivo militar y no puede ser considerada de carácter público; b) la misma no está contemplada en el artículo 8 de la Ley Nº 5282/14 (analizaremos esto en otro punto de este trabajo) y c) es información de carácter reservado. El Gral. Garcete manifestó en dicha nota que de entregarse la información solicitada sería *“una violación a mis derechos, también constitucionales, establecidos en los Arts. 33 y 36 de la Constitución Nacional, “Del Derecho a la intimidad y del Derecho a la inviolabilidad del patrimonio documental y la comunicación privada”*.

“La Foja de Servicio Señor Juez, es de carácter reservado porque el mismo es proveído a la Junta de Calificaciones de Servicios, órgano formador de una jerarquía eficiente del cuadro militar, presidida por el Señor Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas de la Nación, que juzga los méritos de servicio del personal para los fines de ascensos, ocupación de cargos, pases de retiro o baja, y no lo digo yo, sino que esta situación legal se encuentra prevista en la Ley N° 1115/97, Del Estatuto del Personal Militar, vigente, Y por su carácter de reservado, por mandato constitucional del Art. 224, numeral 2, la “Foja de Servicio” del personal en condición de ascenso, es

78. S.D. Nº 48 del 5 de octubre de 2016 Juicio “Amparo promovido por la señora María B. Renhfeldt Sánchez contra el Comando de las Fuerzas Militares (Nº175/2016)”. Dictado por el Juzgado Penal de Garantías Nº 5, a cargo del Juez Alcides Corbeta. Disponible en <http://www.pj.gov.py/descargas/transparencia/ID55-F1-5ab3b2d87185e-sd-n-48-de-fecha-05-de-octubre-de-2016.pdf>

remitida a la Cámara de Senadores, en cuya Comisión pertinente, en sesión reservada, se juzga y analiza su contenido para prestar el acuerdo correspondiente, según amerite el caso”.

El Juzgado desechó los argumentos de la parte demandada con los siguientes fundamentos:

Que en primer lugar, la información solicitada relacionada a la foja de servicios no puede ser considerada información reservada; ello, conforme con el Art. 22 de la Ley N° 5282/14, que dispone: “Definición: La información pública reservada es aquella que ha sido o sea calificada o determinada como tal en forma expresa por la Ley”.

Que al respecto, el Comando de las Fuerzas Militares no ha señalado cual es la ley que en forma expresa califica a la Foja de Servicios de un efectivo militar como información pública reservada; y con ese fin no es suficiente señalar la ley que crea el Sistema Nacional de Inteligencia, máxime que la información solicitada por la accionante no pretende conocer la existencia de labores de inteligencia.

QUE, en puridad, la accionante solicitó información relacionada al General luís Gonzaga Garcete Espínola, relacionada a su formación profesional, y no se encuadra dentro de las excepciones establecidas por ley. QUE, a su vez, la Comandancia de las Fuerzas Militares fundó el rechazo de proveer la información solicitada, en que la Foja de Servicios es parte del patrimonio documental del efectivo militar, es decir, información de interés personal que no puede ser considerada de carácter público. QUE, al respecto, la información solicitada por la accionante no tiene relación alguna con intereses privados del General Luis Gonzaga Garcete Espínola. Su Foja de servicios -si es comprendida como un curriculum vitae-, no está relacionada a su vida privada, a su salud o seguridad, sino a cualquier formación profesional que, en definitiva, merece ser conocida por cualquier persona interesada, si se tiene en cuenta el cargo que, ocupa como efectivo militar dentro de las Fuerzas Armadas.

Posteriormente, el considerando de la sentencia refiere a las bases constitucionales y convencionales del derecho humano a la información, calificándolo como “fundamental”, así como expresa que toda persona tiene derecho a acceder a la información pública que solicita, o en su caso “recibir una respuesta fundamentada cuando por algún motivo permitido por Ley - información pública de carácter reservado -, el órgano público pueda limitar el acceso a la misma para el caso concreto”. Concluye que la negativa del Comando de las Fuerzas Militares a entregar la información solicitada “cons-

tituye una negativa injustificada y violatoria del derecho a la información, consagrado en nuestra Constitución y regulado por Ley 5282/14”.

El Juzgado, por lo expuesto, determinó:

“ADMITIR el presente amparo... y en consecuencia; ordenar al comando de las Fuerzas Militares provea informes y datos a la accionante; de la Foja de servicio der General Luis Gonzaga Garcete Espínola desde su inicio como militar hasta el momento actual, como ser: cargos ocupados, instrucción recibida, cursos de capacitación dentro fuera del país con las fechas exactas de inicio y término así como misiones que haya recibido en el extranjero en que años y periodo y en fin todas las informaciones peticionadas en la solicitud N° 2506, obrante a fojas 4 de autos redactado por la accionante”.

4. El acceso a expedientes judiciales: el interés público como factor principal.

El acceso público a expedientes judiciales está condicionado por varios elementos. Entre otros, dos puntuales y significativos que surgen de la condición (pública o privada) de la persona o las personas involucradas, y del interés público que pueda haber en el caso. En la ponderación de derechos, el peso mayor del acceso a la información pública se determinar tanto por el carácter de los juicios, como por el contenido de los mismos.

El acceso a la información contenida en expedientes judiciales es un punto que sigue creando controversias. Mientras hay países que permiten un acceso casi irrestricto (solamente limitado por normas tutelares en beneficio de la identidad de las personas menores de edad, o, eventualmente, bajo condición de anonimizar totalmente los datos de las partes), en Paraguay no hay normativa clara y precisa al respecto. Si bien hay claridad sobre la publicidad de las sentencias y resoluciones judiciales, sobre los expedientes judiciales, entendidos como la serie de documentos que registran las actuaciones y presentaciones dentro de un juicio en particular, hay en nuestro país normas difusas que requieren un mayor ejercicio de interpretación en el contexto actual, lo que todavía da lugar a posiciones contradictorias o disímiles respecto a su accesibilidad o publicidad.

Si bien no hay registrado caso alguno, desde la vigencia de la Ley 5282/14 sobre el acceso público a un expediente judicial, sí contamos con un antecedente relevante cuya decisión para el acceso se ha

dado en el ámbito de la potestad administrativa de la Corte Suprema de Justicia, el cual traemos a colación por la importancia de la fundamentación dada para su resolución.

Se trata del caso de la Solicitud de Acceso a la Información Pública realizada por la Coordinadora de Abogados del Paraguay respecto al Expediente del juicio: **‘Acción de inconstitucionalidad Gladys Ester Bareiro de Módica contra el art 19 de la Ley 609/95 y arts. 3 y 5 de la Ley 1634/00. Año 2015. Nro. 1806’.**

La COAPY en nota recibida el 10 de febrero de 2016, con firma de su presidenta Katty González y su vicepresidenta María Esther Roa, solicitó:

- Copias del cuaderno de integración de la Sala Constitucional en el expediente citado.
- Copias del expediente mismo.
- Procedimiento utilizado en la integración de la Sala Constitucional, especificando si fue aplicada la Acordada 464/07.
- El fundamento de hecho y de derecho por el cual integraron la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia los camaristas Carmelo Castiglioni, Juan Carlos Paredes y Fulvia Núñez en dicho expediente.

Al momento de la solicitud dicho juicio estaba ya concluido y ya fue dictado el fallo que declaró la inconstitucionalidad de las normas impugnadas por la ministra accionante.

Siguiendo el trámite administrativo para las solicitudes de información pública en el marco de la Ley N° 5282/14, el caso fue elevado al Consejo de Superintendencia de la Corte Suprema de Justicia. Este determinó trasladar la petición a la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, la cual respondió a través de quien integró la presidencia de dicha Sala en el tratamiento del expediente. En su nota de respuesta al petitorio, el conjuer Juan Carlos Paredes, expresó el parecer negativo para la entrega del expediente basado fundamentalmente en el Art. 118 del Código Procesal Civil que habla del “retiro de expediente”, lo cual técnicamente no es lo mismo del acceso al contenido de los mismos.

Al recibir esta determinación el Consejo, por decisión de su Presidenta, la Dra. Alicia Pucheta de Correa, fue comunicada la petición original a los demás ministros de la Corte y fue convocado el pleno a una sesión extraordinaria para su tratamiento. Asimismo, se solicitó a los ministros

que quisieran expresar su dictamen al respecto que lo presentarían en dicha ocasión. Aunque dicha sesión no se realizó por falta de quórum, los ministros integrantes del Consejo de Superintendencia, en conocimiento del parecer de los colegas (lo cual se expresa en la nota que sustenta la decisión) tomaron la determinación de permitir el acceso a copias completas de dicho expediente judicial.

La decisión fue comunicada por Nota de Secretaría N° 16 del 11 de marzo de 2016 a la Dirección de Transparencia y Acceso a la Información Pública de la Corte Suprema de Justicia, a fin de que esta dependencia proceda conforme a lo resuelto y entregue la información solicitada (copia del expediente) a la Coordinadora de Abogados del Paraguay.

La nota señala que *“en uso de sus atribuciones administrativas y como sujetos obligados por la Ley 5282/14, la Presidenta Prof. Dra. Alicia Pucheta de Correa, el Vicepresidente primero Prof. Dr. José Raúl Torres Kirmser y la Vicepresidenta segunda Prof. Dra. Myriam Peña” resolvieron providenciar favorablemente la solicitud de copias del expediente”*.

Al abordar las circunstancias y lo peticionado por la Coordinadora de Abogados del Paraguay, los ministros integrantes del Consejo de Superintendencia de la Corte realizaron en primer lugar un análisis de las normas constitucionales, convencionales y legales pertinentes, destacando entre otras cosas que la Constitución *“reconoce, salvo casos excepcionales, la importancia de la publicidad de los actos del Poder Judicial”*; pero que dicha publicidad debe *“armonizarse”* atendiendo las leyes que regulan tanto la información privada como la información pública.

Señalan los ministros que *“la operatividad de la Ley 5282/14 respecto de la publicidad de los expedientes judiciales está determinada por la naturales de los asuntos discutidos en el marco de los procesos cuya publicidad se solicita. En dicho sentido, las cuestiones sometidas a decisión jurisdiccional que traten sobre la conformación de los Poderes del Estado y demás instituciones públicas pueden, por la naturaleza de las mismas, encuadrarse dentro de los derechos reconocidos por la Ley N° 5282/14. Ello, lógicamente, considerando las limitaciones establecidas por la Ley N° 1682/01”*.

Asimismo, alegan que *“en la ponderación constitucional del derechos a la intimidad (Art. 33) frente al derecho a la información (Art. 28), debe considerarse prevaleciente éste último cuando la cuestión involucra a asuntos de interés público, como ser las consecuencias de la declaración de inconstitucionalidad del Art. 19° de la Ley N° 609/95, que conlleva el ejercicio del cargo de Ministro o Ministra de la Corte Suprema de Justicia”*.

Finalmente, determinan su decisión señalando: *“En este ítem, el carácter de la función pública, el ejercicio del gobierno por parte del Poder Judicial y la trascendencia social del asunto decidido en el marco del expediente judicial, imponen que la solicitud de acceso a la información pública efectuada sea procedente respecto a lo especificado anteriormente”*.

5. Divisibilidad de la información, necesidad de anonimizar datos privados para entregar los que puedan hacerse públicos

No puede negarse el acceso a la información pública por el hecho de estar ésta contenida en un documento que también tiene información privada o secreta. El principio de divisibilidad impone que la información pública puede ser entregada o accedida aun cuando esté contenida junto a información o datos que precisen mantenerse en reserva, toda vez que éstos puedan ser desagregados, anonimizados o ocultados a fin de garantizar la permanencia de su reserva.

Exponemos aquí el caso **“Pedro Benítez Aldana c/ Caja de Jubilaciones del Personal Municipal sobre Amparo”**. La decisión tomada en segunda instancia en este caso, a través del Acuerdo y Sentencia 24 del 11 de abril de 2016, del Tribunal de Apelación en lo Civil y Comercial, Sexta Sala, integrado por los doctores Alberto Martínez Simón, Mirtha Ozuna de Casal y Lynneo Ynsfrán Saldívar, muestra la aplicación del principio de divisibilidad de la información pública⁷⁹.

En segunda instancia se revocó parcialmente la S.D. N° 1012 del 23 de diciembre de 2015, dictada por el Juzgado en lo Civil y Comercial del Segundo Turno⁸⁰, por la cual se había rechazado la acción de amparo constitucional presentada por el ciudadano Pedro Benítez Aldana contra la Caja de Jubilaciones y Pensiones del Personal Municipal. En dicho amparo, el accionante pretendía obtener información detallada en 14 ítems, de los que se destacan *“si la caja se encuentra al día con el cumplimiento tributario, balances, listado de préstamos hipotecarios concedidos a partir del año 2010, monto de intereses moratorios sobre préstamos en los últimos años a afiliados y terceros, total de afiliados pasivos, activos y voluntarios, últimas jubilaciones, monto de haberes abonados y saldos de cuentas corrientes y cajas de ahorro al 30 de septiembre del 2015”*.

79. AyS N° 24/16, disponible en <http://www.pj.gov.py/descargas/transparencia/ID46F2-5ab3aed43cfe7-a-y-s-n-24-de-fecha-11-de-abril-de-2016.pdf>

80. S.D. N° 1012/15, disponible en <http://www.pj.gov.py/descargas/transparencia/ID46-F1-5ab3ae5c680f9-s-d-n-1012-de-fecha-23-de-diciembre-de-2015.pdf>

El Juzgado había considerado que optó por rechazar el amparo considerando que la demanda carecía de sentido ante la respuesta de la Caja de Jubilaciones en el sentido de que puso a disposición del accionante, para su retiro en formato impreso y digital, la información solicitada. Sin embargo, el accionante apeló debido a que no recibió la notificación correspondiente (cuestión que alegó que el Juzgado no verificó) y porque no le fue proporcionada toda la información requerida.

En el fallo de segunda instancia se revocó parcialmente la S.D. por los siguientes motivos:

1. No fue proporcionada toda la información requerida por el amparista, por lo cual el amparo aún tenía sentido en relación a los datos no entregados.
2. Sobre cierta información solicitada, la Caja de Jubilaciones se limitó a señalar que la misma obraba en los registros del Ministerio de Hacienda, pero el Tribunal entendió que la misma información también debía poseer la Caja, por lo que “está obligada a proveer al accionante”. La información refería a las transferencias de fondos de la Caja al fisco entre los años 2010 a 2015.
3. Si bien es cierto que cierta información solicitada referida a la concesión de préstamos a terceros podría revelar datos patrimoniales privados, la misma podría entregarse con la correcta omisión de la identidad de los prestatarios.

En su argumentación sobre este tercer último punto, el magistrado Alberto Martínez Simón señala:

“Como contestación a algunos puntos de la requisitoria del Sr. BENITEZ ALDANA, el ente demandado adujo que “la información solicitada guarda relación a información de los/as afiliados/as, por lo tanto implica información de carácter privado de los/as mismos/as”. De esta manera contestó al puntos 5 (aunque en este punto informó globalmente la cantidad de préstamos hipotecarios concedidos y el monto total de dichos préstamos), así como a los puntos 6, 7 y 8. Si bien es cierto que la información requerida por el actor vinculada a la concesión de préstamos a terceros peticionados en estos puntos 5/8 podría revelar ciertos datos sobre la solvencia de terceros, para lo cual se requiere la autorización de ellos, también es verdad que la concesión de esos préstamos y los detalles de los mismos que requiere el Sr. BENITEZ ALDANA en los puntos 5/8 podrían revelar datos sobre el manejo financiero del ente demandado, por lo que corresponde armonizar ambas situaciones a través de la siguiente

fórmula: entiendo que el ente demandado debe proveer la información requerida por el actor en los puntos 5/8 de su requisitoria del 28 de octubre de 2015 sin mencionar la identidad personal de las personas que tomaron los préstamos en cuestión, y procediéndose a identificar los mismos con otros elementos, tales como el número de préstamo o algún identificador particular que el ente demandado debió haber asignado a cada operación crediticia. De esta manera se cumplirá con el requerimiento del accionante sin exponer la identidad de terceras personas.

Por otra parte, debe entenderse que el ente demandado es efectivamente una fuente pública de información definida por la ley como tal, siendo la Caja de Jubilaciones y Pensiones del Personal municipal una “entidad autárquica con personería jurídica y patrimonio propio, con lo cual también le sería aplicable la excepción prevista en el inc. c, del art. 5” de la ley 1969/02. Por tanto, entiendo que corresponde revocar la resolución recurrida en cuanto a estos puntos 5/8 ordenando al ente demandado a proveer la información requerida en los mismos, con expresa exclusión de los nombres y apellidos de los terceros que tomaron los préstamos requeridos”.

Con la adhesión de los demás miembros del Tribunal, éste resolvió, en consecuencia, revocar parcialmente la S.D. N° 1012/15 y “EMPLAZAR al ente demandado, a pronunciarse sobre los puntos aludidos, proveyendo la información y documentación requerida en soporte digital y en soporte papel en el plazo de tres días hábiles, contados desde que la presente resolución quede firme, bajo apercibimiento de 1o dispuesto en el art. 26 inc. b, de la ley 5282/14”.

6. Definición de información pública y enumeración no taxativa en la Ley

La enumeración que hace la ley sobre información pública que las instituciones obligadas deben proveer a las personas es meramente enunciativa. Una negativa a entregar información pública, no puede fundarse en la falta de mención explícita del dato solicitado por parte de la ley.

En diversos juicios, uno de los puntos de controversia suscitados ha sido la cuestión de qué debe ser considerado “información pública” y si el listado de información pública que detalla la Ley N° 5282/14 en sus artículos 8 al 11 debe ser considerado un “numerus clausus” o una enumeración simplemente enunciativa y abierta.

Respecto al primer punto, en varias resoluciones judiciales se abordó la tarea de señalar puntualmente la definición respectiva, basándose en el artículo 2, inciso 2 de la ley: *“Aquella producida, obtenida, bajo control o en poder de las fuentes públicas, independientemente de su formato, soporte, fecha de creación, origen, clasificación o procesamiento, salvo que se encuentre establecida como secreta o de carácter reservado por las leyes.”*

Sin embargo, en algunos de los juicios fue pertinente, según entendieron los juzgadores, aclarar aún más esta definición y, sobre todo, contraponerla con lo que debería entenderse por “información privada”, “información reservada o secreta”, “dato privado”, etc.

Así, en el **Acuerdo y Sentencia N° 68 del 22 de septiembre de 2016, dictado por el Tribunal de Apelación en lo Civil y Comercial, Tercera Sala**, se hace una detallada consideración sobre las definiciones y alcances de “información pública” y “datos públicos”, los cuales, sostiene, están ampliamente desarrollados en la legislación respectiva, así como de “información privada” o “datos privados”, los que, señala el Tribunal, apenas puede inferirse en contraposición de aquéllos o tiene poco desarrollo conceptual en las normas respectivas (fundamentalmente la Ley N° 1682/01 “de acceso a la información privada” y sus modificatorias).

En la **S.D. N° 39 del 31 de agosto de 2017, dictada por el Juzgado Penal de Sentencia N° 27 de la Capital**⁸¹, a cargo de la jueza Alba María González Rolón, se hace también una consideración del concepto y alcance de la información pública y del derecho a acceder a ella:

“...debido a que esta Judicatura entiende por derecho de Acceso a la información pública aquél que corresponde a toda persona de saber y acceder a ésta. La información creada, administrada o en posesión de los órganos públicos se considera un bien público accesible a toda persona en los términos previstos en la Ley que rige en la materia (Ley 5282/14); en la interpretación de esta ley se deberá favorecer el principio de publicidad de la información. Todas las entidades públicas están sometidas al principio de publicidad de sus actos y obligadas a respetar el ejercicio social del derecho de acceso a la información pública. No debiendo las cuestiones administrativas de forma o burocráticas coartar el DERECHO A LA INFORMACIÓN, que es inherente a todos los ciudadanos”.

Ahora bien, respecto a la interpretación que debe darse de los listados que detalla la Ley en sus artículos 8 al 11, parecería una obviedad

81. S.D. N° 39 del 31 de agosto de 2017, dictada por el Juzgado Penal de Sentencia N° 27 de la Capital, a cargo de la jueza Alba María González Rolón. Juicio: “Amparo constitucional promovido por el Sr. Pedro Benítez Aldana c/ Caja de Jubilaciones y Pensiones del Personal Municipal”. Disponible en <http://www.pj.gov.py/descargas/transparencia/ID73F1-5af2040e4de32-sd-n-39-de-fecha-31-de-agosto-de-2017.pdf>

insistir que se tratan de listados meramente enunciativos. La propia ley ordena dichos listados bajo el título de “Información mínima” y el artículo 8 expresamente dice:

“Artículo 8°.- Regla general. Las fuentes públicas deben mantener actualizada y a disposición del público en forma constante, como mínimo, las siguientes informaciones:

Las expresiones “información mínima” (en el título) y “...como mínimo...” en el texto, no pueden indicar otra cosa que las listas allí contenidas pueden ampliarse, que no son taxativas ni limitadas. No obstante, parece que la extrema claridad de la norma vuelve a crear confusión o genera oscuridad para algunos en su afán de pretender una delimitación taxativa donde no la hay.

Es así que en varios juicios este tema tuvo que ser dirimido y aclarado, de nuevo, por los juzgadores.

Así sucedió en el juicio **“Amparo promovido por la señora María B. Renhfeldt Sánchez contra el Comando de las Fuerzas Militares (Nº175/2016)”**, donde la defensa del comandante pretendió que la “foja de servicios” del mismo, solicitada por la accionante, no podía ser considerada “información pública”, entre otras cosas, porque no figuraba en el listado del artículo 8 de la ley. Al respecto, el juzgado en su resolución⁸² sostuvo que *“tampoco resulta acertado lo señalado por la Comandancia de las Fuerzas Militares respecto a que la información solicitada por la accionante no está en la lista que establece el Art. 8 de la Ley Nº 5282/14. Dicha lista establece lo mínimo que debe estar a disposición de la persona interesada por lo que la misma de ninguna manera puede ser interpretada como numerus clausus”*.

En el **Acuerdo y Sentencia Nº 24 del 11 de abril de 2016, dictado por el Tribunal de Apelación en lo Civil y Comercial, Sexta Sala**⁸³, en un caso en el que la defensa interpuesta por la Caja de Jubilaciones de Empleados Municipales pretendía no entregar información porque no estaba en el “listado” del artículo 8 de la ley, el voto del magistrado Alberto Martínez Simon (al que se adhirieron totalmente sus colegas Mirtha Ozuna de Cabral y Linneo Ynsfrán Saldívar) señaló de forma explícita: *“Considero que el art. 8º de la ley 5282/14 establece informaciones mínimas que los entes deben proveer. Reitero: información mínima. Obviamente, los entes deben*

82. S.D. Nº 48 del 5 de octubre de 2016 Juicio “Amparo promovido por la señora María B. Renhfeldt Sánchez contra el Comando de las Fuerzas Militares (Nº175/2016)”. Dictado por el Juzgado Penal de Garantías Nº 5, a cargo del Juez Alcides Corbeta. Disponible en <http://www.pj.gov.py/descargas/transparencia/ID55-F1-5ab3b2d87185e-sd-n-48-de-fecha-05-de-octubre-de-2016.pdf>

83. Ver texto en <http://www.pj.gov.py/descargas/transparencia/ID46F2-5ab3aed43cfe7-a-y-s-n-24-de-fecha-11-de-abril-de-2016.pdf>

proveer entonces, esa información y otras que le sean requeridas, más aún cuando se tratan de informaciones contables que hacen al manejo de la cosa pública”.

Aunque existen otros casos donde fueron consideradas estas cuestiones, con todo lo relevado podríamos concluir que hay suficientes fundamentos para ratificar lo que ya la ley deja en claro, esto es, la determinación meramente enunciativa que hace la Ley N° 5282/14 sobre las informaciones o datos que los entes públicos (“fuentes públicas de información”) deben proporcionar en virtud del derecho consagrado en el artículo 28 de la Constitución.

PARTE 3

ALGUNOS CASOS EMBLEMÁTICOS SOBRE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

CASO 1

Publicidad de las declaraciones juradas patrimoniales de autoridades

Expediente 280/18. Amparo constitucional promovido por el Señor Juan Carlos Lezcano Flecha c/ la Contraloría General de la República.

Observación inicial: *El presente caso todavía está con resolución pendiente pues al momento de la elaboración de este material estaba presentada y admitida en la Corte una acción de inconstitucionalidad planteada por la Contraloría General de la República. Sin embargo, con dicha salvedad de no estar firmes las resoluciones recaídas en el juicio, consideramos importante incluir el desarrollo que ha tenido en ambas instancias, como una muestra de la reflexión jurídica que aportan para el caso los órganos jurisdiccionales respectivos.*

Resumen del caso

El ciudadano Juan Carlos Lezcano Flecha, periodista, solicitó a la Contraloría General de la República (CGR) acceso a la información de las Declaraciones Juradas (DD.JJ.) patrimoniales de autoridades y altos funcionarios de distintos poderes del Estado⁸⁴. Ante la falta de respuesta de dicha institución, el mismo presentó una acción de amparo constitucional para el acceso a la información pública. El Juzgado Penal de Garantías N° 4, a cargo del magistrado Rubén Darío Riquelme, resolvió favorablemente el pedido de amparo mediante S.D. N° 24 del 18 de mayo de 2018, en la que dispuso que la CGR debía proporcionar *“toda la información requerida” sobre las autoridades y funcionarios cuyos cargos se mencionaron en la solicitud original, incluyendo “los datos personales de los mismos y la totalidad de los activos y pasivos y de los ingresos y gastos, debidamente especificados y valorizados tanto en el país como en el extranjero, con expresión de los valores respectivos del declarante, sus cónyuges bajo régimen de comunidad ganancial de bienes, aun en casos de uniones de hecho, y de los hijos menores de los mismos sometidos a su patria potestad entre los años 1998 y 2017”*.

84. El pedido original del amparista solicitaba el acceso a las “...Declaraciones juradas de quienes hayan ocupado los siguientes cargos entre los años 2003 y 2016: - Autoridades de elección Popular (Presidente y vicepresidente de la República, Senadores, Diputados, Gobernadores, miembros de Juntas Departamentales, Intendentes, miembros de juntas municipales). - Ministros del Poder Ejecutivo y titulares de secretarías con rango de ministerio. - Titulares de órganos extra poder y de control. - Miembros de directorio de empresas públicas o con participación accionaria estatal. - Ministros de la Corte Suprema de Justicia. - Directores y miembros paraguayos de los consejos de Itaipú y Yaceretá. - Ordenadores de gasto de los tres poderes del Estado. - Rectores y Decanos de todas las universidades públicas”

Apelado el fallo por la CGR, el Tribunal de Apelación en lo Penal, Primera Sala, por Acuerdo y Sentencia N° 30 del 7 de junio de 2018, con el voto favorable de los magistrados Pedro Juan Mayor Martínez y Gustavo Enrique Santander Dans, y el voto disidente del magistrado Gustavo Adolfo Ocampos González, confirmó la sentencia de primera instancia. La confirmación fue parcial, habida cuenta que el Tribunal realizó mayores especificaciones sobre los datos que debían ser proporcionados al amparista.

En fecha 2 de julio de 2018, la CGR accionó de inconstitucionalidad contra ambos fallos, sus respectivas resoluciones aclaratorias, y la Acordada N° 1.005/15 (que indica que en caso de denegación tácita o expresa del acceso a la información pública la vía recursiva idónea adopta el procedimiento del amparo).

Fundamentos principales del fallo de primera instancia

El Juzgado menciona como sustento jurisprudencial el Acuerdo y Sentencia N° 1306/13 de la Corte Suprema de Justicia para señalar las que deben ser consideradas “fuentes públicas de información” y qué debe entenderse por “información pública”, para lo cual también recurre a las definiciones de la propia Ley N° 5282/14 y de la Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información Pública. Asimismo, trae a colación una sentencia del Tribunal Constitucional del Perú sobre acceso a la información pública en cuanto al contenido de declaraciones patrimoniales de funcionarios públicos.

El Juzgado sostuvo que las DD. JJ. pueden ser consideradas información pública en virtud de la definición establecida por la Ley 5282/14.

“En base a dicha definición deberíamos poder enmarcar a la declaración jurada de los funcionarios como información proporcionada por los mismos para su uso en fuentes de información públicas, dada su expresa autorización que conlleva su uso para los efectos informativos de los órganos del Poder Ejecutivo y Judicial, cuando así los mismos lo requieran. Ahora bien, ¿dicha situación es admisible respecto a la petición realizada por un particular? Esta, a criterio de la magistratura, debería ser la misma dado que los datos expresados en las declaraciones juradas presentadas por los funcionarios públicos no debería revestir otra calidad sino la única para la que fue autorizada, la cual es la publicidad para todos los ciudadanos de la República del Paraguay. La autorización a la divulgación no puede ser negada siendo que uno de los principios pregonados por el Estado de derecho y en especial el Estado republicano como lo es el nuestro. La publicidad de los actos de gobierno, en cuanto al uso del dinero público incumbe no sólo a los órganos del Estado y las autoridades de los mismos, sino a todo ciudadano que requiera una rendición de ello, esto es asimilable a toda información obrante en los registros de los

órganos estatales y en ello se incluye como documentos públicos las declaraciones juradas de los funcionarios públicos”.

Tras establecer el carácter de información pública, no restringida para su acceso por norma legal alguna, el Juez expresó el contenido específico de las DD. JJ. que podrían ser divulgadas:

“...debemos hacer un análisis sobre qué tipo de información pueda considerarse parte de los bienes muebles e inmuebles pertenecientes al patrimonio en conjunto de los funcionarios públicos, y esto a criterio de esta magistratura, correspondería abarcarlos sólo dentro de los propios del declarante y no ser extensible a los pertenecientes a sus parientes dentro del segundo grado de parentesco por consanguinidad y afinidad, dado que los mismos no están en el ámbito público por ser bienes afectados a particulares que pueden no ser funcionarios del Estado. En esta tesitura el juzgado es del criterio de que dichos bienes deben mantenerse fuera de la información a ser proporcionada al accionante de autos y establecerse que los datos que deberán ser proporcionados deben ser los que abarcan los datos personales del mismo y la totalidad de los activos y pasivos y de los ingresos y gastos, debidamente especificados y valorizados tanto en el país como en el extranjero, con expresión de los valores respectivos y no podrán ser otorgados los que se encuentren en poder de sus parientes hasta el segundo grado de consanguinidad y afinidad”.

En la parte resolutive finalmente se hace lugar a la acción de amparo constitucional contra la Contraloría General de la República. Copiamos el facsímil pertinente de dicha resolución:

RESUELVE:

1º) HACER LUGAR a la acción de Amparo Constitucional promovida por el señor JUAN CARLOS LEZCANO FLECHA contra LA CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA, debiendo ser proporcionados toda la información requerida de los funcionarios públicos, específicamente autoridades de elección popular (presidente y vicepresidente de la República, senadores, diputados, gobernadores, concejales departamentales, intendentes municipales, concejales municipales), ordenadores de gastos de todas las instituciones, ministros del poder ejecutivo, secretarios con rango de ministros del Poder Ejecutivo, ministros del Poder Judicial, Directores y consejeros paraguayos de las entidades binacionales Itaipu y Yacreta, rectores, decanos y ordenadores de gastos de todas las universidades publica, miembros de los directores del Banco Central del Paraguay y el Banco Nacional de Fomento, Ministros del Tribunal Superior de Justicia Electoral, Fiscales Generales del Estado, Fiscales y Asistentes Fiscales, Directores y altos funcionarios de Aduanas, directores y altos funcionarios de Empresas Publicas, Autoridades de entes autárquicos y descentralizados, miembros del directorio del Instituto de Previsión Social, Titulares y miembros de órganos extra poder. Defensoría del Pueblo, Contraloría General de la Republica, Consejo de la Magistratura y Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados y que abarcan, los datos personales de los mismos y la totalidad de los activos y pasivos y de los ingresos y gastos, debidamente especificados y valorizados tanto en el país como en el extranjero, con expresión de los valores respectivos del declarante, sus cónyuges bajo régimen de comunidad ganancial de bienes, aún en caso de uniones de hecho, y de los hijos menores de los mismos sometidos a su patria potestad entre los años 1998 y 2017.

Los agravios manifestados por la Contraloría General de la República

La Contraloría General de la República manifestó sus agravios respecto del fallo de primera instancia, los que pueden resumirse en estos cuatro puntos:

1. Falta de legitimación activa. La CGR entendió que el accionante “representaba” a una ONG o conjunto de ONGs que eran las verdaderas interesadas en el acceso a la información sobre las DD. JJ.

“El amparista y su patrocinante, a menudo aparecen mediáticamente o través de sus posteos en redes sociales invocando su pertenencia o militancia en dicha organización. A partir de ese hecho, ¿tenemos que entender que al GIAI motoriza, sponsorea, impulsa o de alguna manera incentiva la presente acción constitucional de amparo?.- Y si esto es así, ¿tenemos que entender que la información que, en su caso, será proporcionada al amparista tiene por destino final la utilización de la misma a cargo de dicha ONG o coalición de ONGs?.- Puede ser, y habrá que debatir sobre la procedencia de un acceso por vía oblicua a informaciones y registros estatales para provecho particular de corporaciones con intereses sectorizados, más allá de la invocación de derechos cuya mención tienen indisputado prestigio, al inscribirse como herramientas de promoción de la transparencia en la gestión pública. Antes de ello y como condición previa sin embargo, es lo cierto que el amparista es un particular –así se presentaba bajo patrocinio profesional, que no afirma encarnar, ni representar, ni de alguna manera actuar en nombre de la organización que por cuanto se deduce resultará favorecida con el acceso a información por él solicitada. En efecto, el amparista, quien no dice pero parece actuar para otros grupos de organizaciones y personas, NO POSEE LEGITIMATIO AD CAUSAM en la presente acción constitucional, no solamente porque los objetivos sectoriales de las mencionadas organizaciones no le fueron encomendados o transferidos o de algún modo endosados, sino porque el volumen de la información y sus alcances no forman parte ni abarcan ninguna garantía constitucional que, como derivación de la denegatoria de provisión producida en la CONTRALORIA GENERAL DE LA REPÚBLICA a su respecto NO ALTERA DE MODO ALGUNO NINGUNA GARANTÍA CONSTITUCIONAL en su perjuicio, como para dar consistencia a la presente acción constitucional.

2. La CGR sostuvo que el juez que concedió el amparo soslayó el marco legal pertinente y por ello incurrió en un error al dictar sentencia.

“...constituye el soslayo grosero al marco legal correspondiente prescrito para las Declaraciones Juradas, con el agravante de aplicar a

las mismas una ley de carácter general como es la Ley N° 5282/14, en ese sentido, es de nítida claridad que no puede obviarse la existencia de una ley ESPECÍFICA que reglamenta el Art. 104 de la Constitución Nacional, en virtud del cual precisamente se establece la obligatoriedad de la presentación de las Declaraciones Juradas...”

*“...ha obviado por completo una **LEY VIGENTE** y sin hacer consideración alguna al respecto de su contenido, fundamentando erróneamente sus presupuestos en la Ley N° 5282/14. Por tanto, al estar expresamente legislado que la provisión de las copias de las Declaraciones Juradas de los servidores públicos, conforme a la clara y precisa disposición de la **LEY 5033/13 –Art. 3, Inc.5-**, solo **A TRAVÉS DE LOS ÓRGANOS JURISDICCIONALES** se puede proceder a su provisión, dicho requisito no puede constituir **JAMÁS UN ACTO ARBITRARIO** ni puede entenderse como lesionados los derechos del amparista, al contrario, es la S.D. N° 24 la que viola la ley. En efecto, no existe omisión manifiestamente ilegítima por parte de la Contraloría General de la República, dado que no existió jamás una orden emanada por un juez competente solicitando a esta Institución los datos de la declaración jurada de bienes, rentas, activos y pasivos, por lo tanto de ninguna manera puede hablarse de omisión manifiestamente ilegítima, porque nunca existió orden judicial notificada a la Contraloría General de la República a los efectos de que se proporcione la información requerida...”*

3. La CGR consideró que la sentencia del Juez Riquelme ha “ninguneado” las argumentaciones expuestas por dicha institución en el juicio de amparo.

“...La S.D. N° 24 ha ninguneado la práctica constante al respecto del tema de fondo. Ha hecho caso omiso a que las solicitudes de Declaraciones Juradas se han otorgado efectivamente como hemos manifestado al contestar el Amparo, siempre y cuando se ha dado cumplimiento a la Ley...”

4. La CGR considera que el Juez Riquelme ha incurrido en un error en la valoración y la delimitación del objeto de la acción.

“...La Contraloría General de la República, como Órgano Superior de Control de las actividades del Estado, no se opone al derecho al acceso a la información pública, pero destaca que no puede entenderse como negación de un derecho el cumplimiento de un requisito establecido en la Ley. Se equivoca el A quo al pretender delinear la naturaleza jurídica de las Declaraciones Juradas enmarcándolas en la

Ley 5282/14 de acceso a la información Pública, pues como ya se ha referenciado, las DD. JJ. poseen una Ley específica y tienen también un objeto específico, a saber, la realización de análisis de correspondencia para verificar si se ha producido un incremento sustancial e injustificado en el patrimonio de los servidores públicos...”

5. La CGR apunta que la sentencia recurrida “adolece de nulidad por su manifiesto error al excederse en carácter de ultra petita”.

“...el accionante ha solicitado expresamente las Declaraciones Juradas de Bienes y Rentas de determinados servidores públicos, sin embargo, en la Sentencia Recurrida el Juzgado ha dispuesto hacer lugar a la pretensión del amparista agregándole de motu proprio los cónyuges. La extralimitación podría pasar desapercibida, sin embargo al excluir primero a los parientes dentro del segundo grado de consanguinidad bajo el fundamento de que éstos podrían no ser funcionarios públicos, pero a reglón seguido incluir a los cónyuges sin hacer esa misma distinción, se están incluyendo a particulares cuyos datos y cuya información jamás fue solicitada por el accionante...”

6. La CGR sostuvo que es imposible dar cumplimiento a la orden emanada de la sentencia de amparo.

“...La Ley Nro. 5033/13 “Que reglamenta el artículo de la Constitución Nacional, de la Declaración Jurada de Bienes y Rentas, Activos y Pasivos de los funcionarios públicos” fue promulgada y publicada en fecha 08 de octubre de 2013, y conforme a lo estipulado en el art. 1 del Código Civil, las leyes son obligatorias en todo el territorio de la República desde el día siguiente al de su publicación o desde el día que ellas determinen. En efecto, el art. 26 de la Ley Nro. 5033/13 estableció que la ley entraría en vigencia a los 90 días de su promulgación, por lo que si el 08 de octubre de 2013 la referida ley fue promulgada, la misma entró en vigencia el 06 de enero de 2014, atendiendo a que los meses de Octubre y Diciembre cuentan con 31 días, y el plazo fue establecido en días y no en meses. De igual manera, al no establecer la norma si se trata o no de días hábiles, debe aplicarse el art. 338 del Código Civil en concordancia con el Art. 342 del Código Civil, dejando de manera clara, precisa y concisa que la Ley Nro. 5033/13 entró en vigencia el 06 de enero de 2014. Por lo tanto, no existen dudas que a partir del 06 de enero de 2014 en adelante rige la presente ley, (que reglamenta especialmente el art. 104 de la Carta Magna), en donde se establece que a través de los órganos jurisdiccionales se da a conocer los datos contenidos en la declaración jurada de bienes,

rentas, activos y pasivos. En definitiva, la Contraloría General de la República no puede dar cumplimiento a lo ordenado por el Juzgado, con relación a las declaraciones juradas de quienes hayan ocupado los cargos entre el año 1998 y el 05 de enero de 2014, dado que como los mencionáramos líneas más arriba, las leyes rigen para el futuro, como así también porque la Contraloría General de la República no cuenta con autorización expresa e irrevocable de los declarantes....”

Fundamentos principales del fallo de segunda instancia

El fallo del Tribunal de Apelación en lo Penal, Primera Sala, tuvo el voto favorable al amparo de los camaristas Gustavo Enrique Santander Dans y Pedro Juan Mayor Martínez. Por su parte, el camarista Gustavo Adolfo Ocampos González se pronunció por la revocatoria del amparo concedido en primera instancia. Presentaremos los fundamentos en ese orden.

El magistrado Santander Dans, al refutar las argumentaciones de la CGR, señaló básicamente lo siguiente:

“...en cuanto al primer agravio debemos mencionar que el amparista (Juan Carlos Lezcano Flecha), al momento de la presentación de la acción, el mismo se ha presentado como tal ante el Juez, en ninguna parte del escrito él dice que representa a tal o cual ONG, por lo tanto no se puede hablar de una falta de Legitimación Activa como quiere hacer creer, ahora bien, qué hará con esa información ya no es competencia del ente (Contraloría General de la República), ya que él personalmente es quien solicita dicha información y no las ONGs, ya que él personalmente fue quien solicitó la información a la Contraloría General de la República, y al serle negado recurre a la interposición de la presente acción, en consecuencia reúne la condición de legitimación activa y este agravio debe ser rechazado...”

Respecto al segundo agravio, Santander Dans señala que la Ley 5282/14 y su decreto reglamentario han consagrado la acción del amparo como vía procedimental. Respecto al tercer y cuarto agravios, los analiza de manera conjunta y expresa que las normativas señaladas por la CGR (Ley 5033/13 y Ley 5282/14) en realidad “se complementan” y explicita que “las DD.JJ. no son información de carácter privado o reservado porque no hay Ley que las califique como tal, y al no ser de este carácter por contrario sensu es de carácter público, y al ser público el ciudadano debe acceder a ella siempre que lo solicite, es por ello que al caso no puede ser aplicable el art. 3° inc. 5 de la Ley 5033/13 en lo referente de “a través de órganos jurisdiccionales”, por tanto estos agravios no se erigen como tal y deben ser rechazados”.

Al abordar el tema del supuesto carácter “extra petita” de la sentencia, Santander Dans señala que no se puede considerar una extralimitación la inclusión de los cónyuges en lo resuelto.

“...considerando el caso de que el funcionario público al momento de presentar su declaración jurada de bienes se encuentre casado bajo el régimen de bienes mancomunados, entonces se hace necesaria la inclusión, por más de que la declaración jurada de bienes sea un acto personalísimo, pues bien los datos a proporcionar si deben ser delimitados, y siguiendo esa línea, los datos a ser proporcionados por la Contraloría General de la República solamente deben enmarcarse dentro de lo declarado por el funcionario público, y en caso de estar casado bajo el régimen de bienes gananciales, los bienes incluidos del cónyuge solamente deben ser los aportados a la sociedad conyugal, no así los bienes propios que tuviera el cónyuge, es decir, solo y únicamente deben proporcionarse los bienes de la sociedad conyugal, quedando expresamente excluidos los bienes propios que pudiera tener la pareja del funcionario declarante, de igual manera, debe incluirse los activos a nombre de sus hijos que se encuentren bajo su patria potestad...”

Respecto al sexto y último agravio expresado por la CGR, Santander Dans considera que debe considerarse que la Ley 276/94 ya estableció la facultad de la CGR de recibir las DD. JJ. y la ley 5033/13 solo vino a reglamentar y disponer las “nuevas formalidades” de la presentación de las mismas.

Por su parte, el magistrado Pedro Mayor Martínez abordó, en primer lugar, la justificación de la vía del amparo como procedimiento idóneo para reclamar el cumplimiento del derecho de acceso a la información pública.

“El Juicio de Amparo como vía para hacer uso del derecho a conocer datos públicos obrantes en Fuentes Públicas, si bien no mencionado expresamente como la vía judicial para ello en la Ley de Acceso a la Información Pública y su Decreto Reglamentario, sí, ha sido expresamente determinada en la acordada No 1005/2015 y los precedentes judiciales que lo han consagrado, como la acción judicial idónea para ello, no por la materia que limita su procedencia prevista en el art. 565, si no por las reglas de substanciación, por ser la que cumple de manera más adecuada, con las expectativas del ejercicio del derecho subjetivo del ciudadano al acceso a la información pública,

por lo que el procedimiento y la dinámica procesal de la Acción Judicial de Acceso a la Información Pública, sigue los lineamientos del art. 134 de la Constitución de la República en concordancia con el art. 25 de la Convención Americana de Derechos Humanos la Ley 5282/2014 y las reglas de substanciación en cuanto a los jueces competentes, plazo para su interposición forma y contenido de la demanda en lo pertinente, Informe, traslado, Sentencia, su contenido y efectos, así como los recursos, reglados para el Juicio de Amparo previsto en el Código Civil, por lo que a criterio de esta magistratura el agravio alegado por el recurrente deviene desde todo punto de vista improcedente”.

Posteriormente, el magistrado Mayor Martínez realiza una exégesis a fin de considerar el alcance de los términos “información”, “información pública”, “datos”, “datos privados”, “datos públicos”, “fuentes públicas”, para lo cual se basa no solamente en conceptos lingüísticos y jurídicos, sino en las referencias puntuales de las leyes N° 5282/14 y 1682/01 y modificatorias.

“...En este proceso, nos encontramos ante dos sujetos: La persona particular que pretende acceder a información contenida en fuente pública; y la Fuente Pública en los términos del art. 2 lit. e) Contraloría General de la República, que tiene en su poder y bajo su control las Declaraciones Juradas de Bienes y Rentas, Activos y Pasivos de los Funcionarios Públicos, en las que se registran informaciones o datos públicos y privados, de los funcionarios, su cónyuge bajo régimen de comunidad ganancial de bienes, aun en caso de uniones de hecho, y de los hijos menores del mismo sometidos a su patria potestad. Así como los datos personales del mismo. Con relación a sus parientes, hasta el segundo grado de consanguinidad y afinidad se deben excluir estos datos de la publicidad y difusión, de la información contenida en las Declaraciones Juradas, pues en la recogida de estos, no han intervenido sus titulares y teniendo en cuenta el principio de la autodeterminación informativa, se debe contar con la autorización de aquellos, para que cobren estado público...”

“...existen diversas clases de datos, y no todos son de acceso público; así, por ejemplo, los datos sensibles previstos en el art. 4 de la Ley 1682, ya caracterizados y referidos más arriba. Luego, los datos pueden ser confidenciales, reservados o secretos. También existen los datos semiprivados, que son, mayormente los datos crediticios o asociados a actividades comerciales...”

“...El punto aquí es, establecer si toda la información contenida en las Declaraciones de Bienes y Rentas, Activos y Pasivos de los Funcionarios Públicos, y de las personas mencionadas en ellas, pueden ser consideradas toda pública, por el solo hecho de estar contenida en fuente pública⁸⁵, o existe allí información que puede ser considerada como sensible⁸⁶, y por lo tanto con prohibición expresa y absoluta de publicación, así como información privada, con prohibición relativa de publicación, e incluso, información privada de terceras personas, todo ello a fin de poder determinar el alcance de la publicidad de la información contenida en las mismas solicitada por el accionante...”

Posteriormente, analiza el fundamento que tiene la existencia de la obligatoriedad de la presentación de las DD.JJ. por parte de los funcionarios del Estado.

“Siendo entonces la finalidad de la declaración jurada de bienes y rentas, activos y pasivos de los funcionarios públicos, el de prevenir y detectar actos corrupción que propician un aumento de los bienes y rentas, así como de los activos de los funcionarios, es relevante que el control y monitoreo del patrimonio de los funcionarios públicos, pueda ser compartido entre el Estado a través de los exámenes de correspondencia y la sociedad civil⁸⁷ que accede a la información y que de esta manera asume un rol de contralor ciudadano, coadyuvando a la tarea de la institución pública creada a ese efecto, y logrando con la publicidad de la información patrimonial y económica de los servidores públicos, el establecimiento de instrumentos de verificación, investigación y de las manifestaciones sobre la situación patrimonial y económica vertidas en las declaraciones juradas, y su contrastación con la realidad, con lo que se incidiría en la prevención, detección, y disminución de actos de corrupción, así como la investigación y respuesta eficiente de los organismos judiciales que intervengan en el juzgamiento de conductas ilícitas de los funcionarios públicos, cómplices e instigadores...”

El camarista Mayor Martínez luego se refiere a lo que contienen usualmente las DD.JJ. como consecuencia de las obligaciones legales pertinentes. Al respecto, considera que dentro de ese contenido hay infor-

85. Art. 2, inc.2 Ley 5282/14

86. Art. 4 Ley 1682/01

87. CONVENCION INTERAMERICANA CONTRA LA CORRUPCIÓN Art. III A los fines expuestos en el Artículo II de esta Convención, los Estados Partes convienen en considerar la aplicabilidad de medidas, dentro de sus propios sistemas institucionales, destinadas a crear, mantener y fortalecer: [...] 11. Mecanismos para estimular la participación de la sociedad civil y de las organizaciones no gubernamentales en los esfuerzos destinados a prevenir la corrupción. 12. El estudio de otras medidas de prevención que tomen en cuenta la relación entre una remuneración equitativa y la probidad en el servicio.

mación y datos que pueden hacerse públicos por su carácter, y otros que deberían quedar resguardados porque constituyen datos privados cuyo conocimiento no tiene importancia ni es necesario para el cumplimiento de los fines de las normas sobre DD.JJ.

Este último es un punto fundamental para considerar a la hora de ponderar la pertinencia o no de la divulgación de información o datos de carácter privado en el marco de la divulgación de información pública. Cuando el acceso a la información pública implique la posibilidad de divulgar al mismo tiempo datos de carácter privado, solo podrá ser legítima dicha divulgación en la medida que fuera necesaria para cumplir la finalidad que se busca con la información pública. En el caso señalado, la finalidad de “prevención” de la corrupción es el norte de la normativa sobre DD.JJ., y considerando que en los formularios de manifestación de los datos patrimoniales de los funcionarios hay de hecho algunos datos de carácter privado, e incluso datos de identidad de terceras personas, estos datos deberían poder protegerse toda vez que no sean necesarios para la finalidad señalada.

En consecuencia de lo antedicho, el camarista Mayor Martínez, en su voto, señala expresamente cuáles son los datos que, de los contenidos en los formularios de DD.JJ. podrían “considerarse información pública sin excepción o límite alguno para su publicidad y podrá ser de acceso público”. Entre ellas, cita:

AJ 1) DATOS PERSONALES. *Nombres y Apellidos; Documento de Identidad; Domicilio legal y lugar de trabajo, dependencia, vínculo legal y teléfono ocupacional; Profesión, función y cargo, Acto administrativo de nombramiento, designación, contratación o comunicación de elección y su fecha; Edad, fecha y lugar de nacimiento; Estado Civil, en caso de ser casado, indicación del régimen de comunidad conyugal; 2) ACTIVOS PROPIOS Y GANANCIALES: 1) El importe total, en EFECTIVO o DEPÓSITOS en entidades financieras, con indicación del país; 2) El importe total de CRÉDITOS; 3) INMUEBLES. Con indicación de: País, Cta. Cte. o Padrón, distrito, año de adquisición, tipo de adquisición, uso, valor total, CARÁCTER DE LA PROPIEDAD (SI ES CONDÓMINO O NO); 4) VEHÍCULOS. Tipo de vehículo, año de fabricación y valor; 5) MUEBLES. Valor total; 3) PASIVOS. El importe total. INGRESO MENSUAL, importe total. INGRESO ANUAL, importe total; EGRESO MENSUAL, importe total. EGRESO ANUAL, importe total.*

B) Datos del cónyuge bajo régimen de comunidad ganancial de bienes *ACTIVOS, excluidos los bienes propios, así como el importe*

de EFECTIVO, DEPÓSITO O CRÉDITOS O BIENES MUEBLES adquiridos antes del matrimonio, y PASIVOS, importe total de INGRESOS.

CJ Respecto a hijos menores bajo su patria potestad. Número de hijos, (se excluyen los nombres y documentos de identidad); ACTIVOS, así como el importe de EFECTIVO, DEPÓSITO O CRÉDITOS O BIENES MUEBLES, importe total de INGRESOS.

DJ Respecto a los DATOS PERSONALES, SOLO LOS DEL DECLARANTE podrán ser publicados, dentro de los límites previstos en la Ley 1682/2001y la Ley 5282/2014

Sostiene luego que mayor información a la señalada ya sería innecesaria para cumplir los fines de las normativas vigentes.

“Mayor información que la señalada precedentemente ya no sería necesaria para cumplir con el objeto y finalidad de las normativas constitucionales, convencionales y legales que garantizan el acceso a la información pública por parte de cualquier ciudadano, a través de la publicación de la información contenida en fuentes públicas, que como en este caso, se refiere al acceso a las DECLARACIONES JURADAS DE BIENES Y RENTAS, ACTIVOS Y PASIVOS DE LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS, por parte del ciudadano, que tiene un interés en ellas, con finalidades sobre su uso que no le son exigidas como condición para el acceso, pero entre las cuales pueden estar el objeto de prevenir, detectar, sancionar y erradicar la corrupción pública. Más información ya no estaría justificada, pues acercaría seriamente a la afectación de otros derechos protegidos constitucional y convencionalmente como lo es la intimidad, la privacidad y la seguridad de las personas que prestan servicios públicos y sus familiares, muchos de ellos sensibles en cuanto a la naturaleza de la función que desempeñan o la edad de los hijos bajo patria potestad.”

En otro punto, es importante la ponderación de derechos que hace el camarista Mayor Martínez al evaluar la presencia del derecho a la información y del derecho a la intimidad.

“No obstante lo dicho, es necesaria en este caso, para despejar toda duda, la realización de un juicio de ponderación sobre el alcance del enfrentamiento entre ambos derechos, pudiéndose deducir, en base a principios de proporcionalidad, razonabilidad y utilidad, que brindar información personal y patrimonial de los servidores públicos, consecuentemente su acceso, contenidas en su declaración de bienes y rentas, activos y pasivos, en los límites ya expuestos, tiene mayores beneficios para la salud pública que, perjuicios para un servidor pú-

*blico, cuyo estándar de privacidad, es inferior al del ciudadano común. A mayor responsabilidad pública, mayor transparencia. Solo el **exceso de información**, es decir salir de los límites permitidos señalados precedentemente, podría generar más riesgos o peligros para la seguridad, que beneficios para la transparencia en el control del Estado, a través del acceso a la totalidad de la información contenida en la FUENTE PÚBLICA (CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA), vinculada a las DECLARACIONES JURADAS DE BIENES Y RENTAS, ACTIVOS Y PASIVOS DE LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS”.*

A su turno, el camarista Gustavo Ocampos votó en disidencia basando su argumentación en dos cuestiones puntuales:

1. La no explicitación del contenido de las DD.JJ. como información pública a ser divulgada en el marco de la Ley N° 5282/14.
2. La no pertinencia de la acción de amparo como vía procedimental para el recurso judicial en busca del acceso a la información pública.

Ambos puntos, vale la pena señalarlo, fueron ya objeto de consideraciones en otros fallos en el sistema judicial (ver el capítulo respectivo en esta obra) llegando a dilucidarse con resoluciones firmes tales cuestiones.

Respecto al primer punto, el camarista Ocampos menciona que si bien la Ley N° 5282/14 determina “en forma clara y precisa” que la Contraloría General de la República debe ser considerada como “fuente pública de información”, el artículo 8° del mismo cuerpo legal establece “de forma clara” también las “informaciones actualizadas que deberán estar expuestas y a disposición del público”. Interpreta, sin mucha consideración del por qué lo hace así, que “la enunciación es de carácter taxativo”, para luego manifestar que “...no hace alusión a las declaraciones juradas de los funcionarios presentadas ante la Contraloría, que determinen en forma expresa y clara que constituirían información pública de libre acceso directo al ciudadano”.

Al considerar, luego, la viabilidad o no del amparo como recurso procesal, señala que “el juicio de amparo es idóneo y procede únicamente ante una situación de manifiesta ilegitimidad, de arbitrariedad, de daño evidente, actual, real y efectivo y ante la ausencia de otras vías igualmente idóneas y eficaces en cuanto a los resultados de una rápida obtención, y la tutela de los derechos conculcados o en peligro inminente de serlo”.

Tras hacer una mención a las bases y formas para la interpretación jurídica en cuanto a conceptos y ponderación de derechos, y luego de

mencionar el conflicto que en el caso supone la presencia del derecho a la información y el derecho a la intimidad (ambos de rango constitucional), el camarista Ocampos concluye:

“De todo lo expuesto, podemos concluir y apoyados en las normas invocadas antecedentemente, que la provisión y acceso directo a las declaraciones juradas por los ciudadanos sin distinción y sin justificación, no se halla incluida en forma expresa en la Ley de Acceso a la Información Pública y Transparencia Gubernamental (Ley N° 5282/14). Si se halla reglada en la Ley N° 5033/13, “Que reglamenta el Artículo 104 de la Constitución Nacional, de la Declaración Jurada de Bienes y Rentas, Activos y Pasivos de los Funcionarios Públicos;”, que en su artículo 3° inciso 5), autoriza a la Contraloría General de la República a dar a conocer los datos contenidos en las mismas a través de Órganos Jurisdiccionales, y no en forma libre y de acceso directo al ciudadano, sin intervención de dichos Órganos Jurisdiccionales”.

Resolución final de segunda instancia

La parte resolutive del Acuerdo y Sentencia del Tribunal, en sus partes principales, dispuso:

- 1- **CONFIRMAR PARCIALMENTE** la Sentencia Definitiva N° 24 de fecha 08 de mayo de 2018, y su aclaratoria Auto Interlocutorio N° 366 de fecha 11 de mayo de 2018, dictadas por el Juez Penal de Garantías N° 4 RUBÉN DARÍO RIQUELME.-----
- 2- **MODIFICAR PARCIALMENTE** el punto 1° de la Sentencia Definitiva N° 24 de fecha 08 de mayo de 2018, y su aclaratoria Auto Interlocutorio N° 366 de fecha 11 de mayo de 2018, dictadas por el Juez Penal de Garantías N° 4 RUBÉN DARÍO RIQUELME, debiendo quedar de la siguiente forma: **“HACER LUGAR** a la acción de Amparo Constitucional promovida por el señor JUAN CARLOS LEZCANO FLECHA contra la CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, debiendo ser proporcionada la información de los siguientes funcionarios públicos: Presidente y vicepresidente de la República; Senadores y Diputados; Gobernadores; Concejales Departamentales; Intendentes Municipales; Concejales Municipales; Ordenadores de gastos de todas las instituciones del Estado; Ministros del Poder Ejecutivo; Secretarios con rango de Ministro del Poder Ejecutivo; Ministros del Poder Judicial; Directores y Consejeros paraguayos de las Entidades Binacionales Itaipú y Yasyreta; Rectores, Decanos y ordenadores de gastos de to-

das las universidades públicas, Miembros de los directorios del Banco Central del Paraguay y el Banco Nacional de Fomento; Ministros del Tribunal Superior de Justicia Electoral; Fiscales Generales del Estado, Fiscales y Asistentes Fiscales; Directores y altos funcionarios de Aduanas; Directores y altos funcionarios de ANNP; Presidentes y directores de empresas públicas; Autoridades de entes autárquicos y descentralizados; Miembros del Directorio del Instituto de Previsión Social; Titulares y miembros de órganos extrapoder: Defensoría del Pueblo, Contraloría General de la República, Consejo de la Magistratura y Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados. Debiendo solamente facilitar la siguiente información:

A] 1) DATOS PERSONALES: nombres y Apellidos; Documento de Identidad; Domicilio legal y lugar de trabajo, dependencia, vínculo legal y teléfono ocupacional; Profesión, función y cargo, Acto administrativo de nombramiento, designación, contratación o comunicación de elección y su fecha; Edad, fecha y lugar de nacimiento; Estado Civil, en caso de ser casado, indicación del régimen de comunidad conyugal; **2) ACTIVOS PROPIOS Y DEL RÉGIMEN GANANCIAL:** 1) El importe total, en EFECTIVO o DEPÓSITOS en entidades financieras, con indicación del país; 2) El importe total de CRÉDITOS; 3) INMUEBLES. Con indicación de: País, Cta. Cte. o Padrón, distrito, año de adquisición, tipo de adquisición, uso, valor total, CARÁCTER DE LA PROPIEDAD (SI ES CONDÓMINO O NO); 4) VEHÍCULOS. Tipo de vehículo, año de fabricación y valor; 5) MUEBLES. Valor total; **3) PASIVOS.** El importe total. INGRESO MENSUAL, importe total. INGRESO ANUAL, importe total; EGRESO MENSUAL, importe total. EGRESO ANUAL, importe total.-

B] Datos del cónyuge bajo régimen de comunidad ganancial de bienes ACTIVOS, excluidos los bienes propios así como el importe de EFECTIVO, DEPÓSITO O CRÉDITOS O BIENES MUEBLES adquiridos antes del matrimonio, y PASIVOS, importe total de INGRESOS.-

C] Respecto a hijos menores bajo su patria potestad. Número de hijos, (se excluyen los nombres y documentos de identidad); ACTIVOS, así como el importe de EFECTIVO, DEPÓSITO O CRÉDITOS O BIENES MUEBLES, importe total de INGRESOS.-

D] Respecto a los DATOS PERSONALES, SOLO DEL DECLARANTE podrán ser publicados, dentro de los límites previstos en la Ley 1682/2001 y la Ley 5282/2014.-

Acción de inconstitucionalidad planteada por la Contraloría

Como se señaló antes, la CGR planteó una acción de inconstitucionalidad el 2 de julio de 2018. Con la misma atacó estas resoluciones:

- S.D. N° 24 del 8 de mayo de 2018 y A.I. N° 366 del 11 de mayo de 2018 (aclaratorio) dictados por el Juzgado Penal de Garantías N° 4.
- A. y S. N° 30 del 7 de junio de 2018 y A. y S. N° 32 del 15 de junio de 2018 (aclaratorio) dictados por el Tribunal de Apelación en lo Penal Primera Sala.
- Acordada N° 1.005 del 21 de septiembre de 2015 dictada por la Corte Suprema de Justicia.

En su presentación, la CGR señala que los fallos dictados son arbitrarios e infundados, pues han sido dictados “contra legem”, repitiendo el argumento ya dado en las instancias inferiores, en el sentido de que la norma aplicada por ambos órganos jurisdiccionales (Ley N° 5282/14) es una norma general que no puede ser aplicada para el caso de las DD. JJ., la cual está reglamentada por la Ley N° 5033/13.

Dice la CGR que el objeto de la acción de inconstitucionalidad es *“restablecer el orden infringido por los magistrados inferiores al violar preceptos constitucionales y, consecuentemente, evitar actos administrativos –entrega de documentos con protección constitucional sin intervención de los órganos jurisdiccionales- mediante resoluciones judiciales infundadas y, por tanto, arbitrarias”*.

La propia CGR se contradice, entonces, porque si bien señala que los fallos son infundados y arbitrarios, a renglón seguido en realidad advierte que habría habido un error en la norma aplicable, pues señala expresamente que al caso de las DD.JJ. solo podría subsumirse lo contemplado en la ley especial referida a ellas y no en la ley “de carácter general” como califica la ley N° 5282/14. Para ello, se sostiene en el voto del camarista Gustavo Ocampos quien “ha señalado claramente que el trámite del amparo NO ES LA VÍA PARA ACCEDER A LAS DECLARACIONES JURADAS, debido a que la provisión y acceso directo a las declaraciones juradas por los ciudadanos, sin distinción y sin justificación, no se halla incluida en forma expresa en la Ley de Acceso a la Información Pública y Transparencia Gubernamental (Ley N° 5282/14)” y sí se halla regulada expresamente por la Ley N° 5033/13 que reglamenta el Art. 104 de la Constitución Nacional.

Esta argumentación no toma en cuenta el antecedente jurisdiccional específico en el cual la justicia ya se pronunció sobre la correcta interpretación del listado de informaciones públicas referidas en los artículos 8 al 11 de la Ley N° 5282/14, donde se habla de “información mínima” que deben poner a disposición de las personas las fuentes públicas:

Artículo 8°.-Regla general. *Las fuentes públicas deben mantener actualizada y a disposición del público en forma constante, como mínimo, las siguientes informaciones...*

Es decir, no puede considerarse un “numerus clausus” dicho listado, cuestión que ya fue advertida en varios fallos jurisdiccionales sobre dicha Ley:

“Tampoco resulta acertado lo señalado por la Comandancia de las Fuerzas Militares respecto a que la información solicitada por la accionante no está en la lista que establece el Art. 8 de la Ley N° 5282/14. Dicha lista establece lo mínimo que debe estar a disposición de la persona interesada por lo que la misma de ninguna manera podría ser interpretada como “numerus clausus”. (S.D. N° 48/16, Caso “María Beatriz Rehnfeldt c/Comando de las Fuerzas Militares s/amparo”).

“Considero que el art. 8° de la ley 5282/14 establece informaciones mínimas que los entes deben proveer. Reitero: información mínima. Obviamente, los entes deben proveer entonces, esa información y otras que le sean requeridas...” (A. y S. N° 24/16, Caso “Pedro Benítez Aldana c/ Caja de Jubilaciones y Pensiones del Personal Municipal s/ amparo”. Voto del preopinante camarista Alberto Martínez Simón, que tuvo la adhesión de los camaristas Mirtha Ozuna y Linneo Ynsfrán).

Por otro lado, la CGR señala que la Acordada N° 1.005/15 es inconstitucional porque está reglamentando una norma constitucional que debería estar reglamentada por ley. Señala que la misma “invade” competencias que solo caben para la Constitución y la ley, por lo que su “inconstitucionalidad es a todas luces evidente”.

En una aparente confusión sobre el contenido de dicha Acordada, la CGR señala que la misma “reglamenta la garantía constitucional de protección del patrimonio documental privado y el de acceso a la información pública y NO LO PUEDE HACER PORQUE DICHA REGLAMENTACIÓN sólo

puede establecerse POR LEY" (mayúsculas propias del texto original). En puridad, la referida Acordada solo se ocupa de señalar la vía procesal pertinente para los reclamos de las personas a las que se les ha negado (tácita o expresamente) información pública tras presentar alguna solicitud en el marco de la Ley N° 5282/14.

Seguidamente, en continuidad de dicha aparente confusión, la CGR sostiene que la Acordada *"dispone la tramitación de las impugnaciones de la denegatoria administrativa de la solicitud de acceso a la información en forma contradictoria señalando que procede la vía contencioso administrativa (¿) y cuando ello no sea posible? procede la vía excepcional"* (sic). Esta aseveración solamente podría explicarse en algún supuesto hecho de que quienes fundaron la acción tenían a mano otra Acordada y no la aludida N° 1005/15 que en párrafo alguno menciona en su parte resolutive el término ni otra cuestión sobre la vía contencioso administrativa. O tal vez hayan confundido la Acordada con el artículo 23 de la Ley N° 5282/14 que menciona que el afectado por una denegación tácita o expresa pueda recurrir por la vía de la reconsideración (trámite administrativo) o, a su elección, directamente apelar al recurso judicial establecido:

Artículo 23.- Competencia. *En caso de denegación expresa o tácita de una solicitud de acceso a la información o de cualquier otro incumplimiento de una repartición pública con relación a las obligaciones previstas en la presente Ley, el solicitante, haya o no interpuesto el recurso de reconsideración, podrá, a su elección, acudir ante cualquier Juez de Primera Instancia con jurisdicción en el lugar de su domicilio o en donde tenga su asiento la fuente pública.*

En referencia a estas y otras cuestiones vinculadas a la Acordada N° 1.005/15 resulta pertinente la lectura de todo el considerando de la misma (en la cual se indica por qué la acción de amparo resulta la más pertinente opción como procedimiento judicial para una acción de acceso a la información pública), así como el fallo histórico de la Corte Suprema de Justicia sobre el tema de acceso a la información pública (A. y S. 1306/13) y otros fallos que ratificaron la vía procesal del amparo como la idónea (ver capítulo y título respectivos en esta misma obra).

La razón de la vía recursiva del amparo tiene, como ya hemos sostenido, tres fundamentos básicos:

1. Se trata de un derecho humano fundamental en juego, con lo cual debe extremarse la garantía constitucional para su protección.

2. Los estándares internacionales señalan que en materia de recursos judiciales deben adoptarse las vías más sencillas y menos onerosas, en coherencia con la simplicidad y accesibilidad de los mecanismos administrativos para realizar las solicitudes de acceso a la información pública.
3. La vía contencioso administrativa supondría un recurso ineficaz por su complejidad y sus tiempos.

Finalmente, si fuéramos a sumar un elemento más, resultaría imposible concluir que lo dispuesto en el artículo 23 de la Ley N° 5282/14 (“... *podrá acudir ante cualquier Juez de Primera Instancia con jurisdicción en el lugar de su domicilio o en donde tenga su asiento la fuente pública*”) deba referirse a una acción ordinaria en el ámbito contencioso administrativo. La acción de amparo, sin embargo, resulta totalmente pertinente y adecuada a esta disposición de la ley que reglamentó el artículo 28 de la Constitución.

Comentarios finales

En este juicio se destacan los siguientes elementos que constituyen un verdadero avance en el moldeado jurisdiccional del derecho de acceso a la información pública:

1. En primer lugar, en ambos fallos acaecidos en primera y segunda instancia se ratifica la condición de información pública al contenido de las DD.JJ. El acceso público a las mismas tiene como basamentos principales las garantías y derechos constitucionales, los estándares internacionales en la materia y la ley N° 5282/14 por cuanto ésta incluye a la Contraloría General de la República como “fuente pública”.
2. Ambos fallos (si bien se ve mayor desarrollo conceptual en el voto del magistrado Mayor Martínez en segunda instancia) hacen una precisa determinación de lo que dentro de dichas DD.JJ. podrían ser datos públicos y datos privados, a los efectos de rodear a aquellos de la más absoluta transparencia y divulgación, y a éstos (los datos privados) mantener, en lo necesario, una protección que impida una invasión innecesaria sobre el derecho a la intimidad (la del propio declarante o la de terceros involucrados, como parientes o familiares en cierto nivel), considerando como punto de apoyo la FINALIDAD de la normativa sobre las DD.JJ. Esto podría considerarse una de las buenas prácticas en materia jurisdiccio-

nal, ya que el juez no solamente dirime y pondera la prevalencia o no del derecho a la información frente a otros derechos de igual rango, sino además, aplica de forma oportuna y con precisión el principio de “divisibilidad”, el cual permite mantener la vigencia de la transparencia, aun cuando en los documentos objetos de la acción pudieran encontrarse datos que precisen ser escudados en una reserva legítima y legal.

3. La determinación expresa y precisa de lo que se resuelve, de lo que se obliga a la entidad demandada a entregar como información, es un elemento de gravitación importante. No solo esto responde a la obligación que tiene el juez al decidir un caso de amparo, sino que en materia de acceso a la información pública es muy importante y altamente recomendable, por cuanto muchas veces la vaguedad o generalidad de la disposición judicial puede utilizarse, de nuevo, como un obstáculo para el acceso y una excusa para el secretismo. En este menester, en ambas instancias hubo un esfuerzo para la determinación precisa, aunque en la segunda, vale decirlo, la precisión alcanzó un nivel más afinado.
4. La determinación del plazo para el cumplimiento es otro elemento sustancial. En este tipo de cosas, el juez asume la obligación de dar claridad y racionalidad a las disposiciones legales vigentes, cuando éstas, por generales, no adoptan plazos muy precisos. El criterio del juzgador incorpora varios elementos, como la cantidad de información que se pide, el grado de sistematización (probado o probable) de la misma en la fuente pública requerida, la tarea de división de la información (por efectos de la antes señalada concurrencia de datos privados y públicos), entre otros. Esto es absolutamente razonable puesto que contamos todavía con un Estado que tiene profundas debilidades en materia de manejo de archivos, y cuyo sustento en las nuevas tecnologías es todavía incipiente en general.
5. La relevancia política de este juicio es indiscutible. Los niveles de corrupción e impunidad en el país son frecuentemente objeto de señalamiento por parte de exponentes de la sociedad civil e instituciones, y aun más, de parte de organismos internacionales. Leyes y mecanismos tendientes a la prevención y lucha contra la corrupción son parte de un plexo permanentemente ampliado y fortalecido en materia institucional, por necesidad real del esce-

nario político pero además por las recomendaciones que recibe el país en todos los foros políticos, económicos o de derechos humanos de los que es parte.

No obstante todo ello, las investigaciones sobre enriquecimientos ilícitos siguen siendo pocas, con lo cual se ha percibido, desde ciertos sectores ciudadanos, que una mayor publicidad, abierta a toda la sociedad y no solo restringida para el acceso a la propia Contraloría, podría beneficiar y contribuir a un mayor control y prevención en esta materia. El caso adquirió tal relevancia que algunos sectores políticos y gremiales incluso se manifestaron públicamente a favor de la divulgación de los contenidos de dichas DD.JJ. Entre ellos, cabe citar la disposición de la Asociación de Jueces del Paraguay, que públicamente informó que sus autoridades y todos aquellos socios que así lo consideren, pedirán a la CGR hacer públicas sus declaraciones juradas. Similar disposición han manifestado algunos parlamentarios y exponentes políticos. El Grupo Impulsor del Acceso a la Información (GIAI), cuyos miembros patrocinaron esta acción, incluso ya ha procedido a publicar muchas de esas DD.JJ. en su sitio web, a pedido de los titulares.

6. Finalmente, cabe consignar la significación que tiene el presente juicio para definir algo que es objeto de discrepancias y polémicas incluso en otros Estados de la región: el régimen de publicidad respecto a las declaraciones patrimoniales de autoridades y funcionarios públicos. Hay países que ya adoptaron por ley mecanismos más abiertos a la publicidad y al conocimiento de los contenidos de las DD.JJ., como Argentina, Chile, Colombia. En otros, los avances en materia de jurisprudencia han determinado esa tendencia a hacer prevalecer la mayor publicidad de las mismas (Perú, EE. UU.). El presente juicio sería uno de los pocos casos en que el tema llega a nivel de la Corte Suprema de Justicia en todo el hemisferio, con lo cual se releva la importancia de la decisión final a la cual pueda llegarse. Asimismo, debe mencionarse que a nivel interamericano no hay aun jurisprudencia específica sobre el particular.

CASO 2

Acceso a la información en el Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados

Expediente 340/17. Katty González y María Esther Roa c/ Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados s/ amparo.

Resumen del caso

Las ciudadanas Katya González y María Esther Roa, presidenta y vicepresidenta de la Coordinadora de Abogados del Paraguay, solicitaron el 20 de junio de 2017 información al Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados (JEM) sobre diversas cuestiones. Principalmente requirieron: copias de actas de las sesiones ordinarias y extraordinarias entre los años 2015 y 2016; informes sobre denuncias contra magistrados en el mismo período; informes sobre investigaciones de oficio dispuestas por el JEM; copia de las resoluciones recaídas en el mismo período; informes y copias de los documentos respaldatorios de trabajos a realizar y modalidad de contratación de servicios para el rubro 145 de “honorarios profesionales” correspondientes a 43 funcionarios (citados en el pedido); listas de funcionarios que prestan servicios en el JEM, sus salarios, beneficios, modalidad de marcación, cargos y modalidad de acceso al cargo. A esta solicitud, el JEM respondió que los puntos requeridos “se hallan detallados en la plataforma web del Jurado, información a la que puede acceder el público en general, y en este caso, las recurrentes...”

Ante esta situación, las citadas abogadas presentaron una acción de acceso a la información pública el 31 de julio de 2017. La misma fue resuelta por S.D. Nº 450 del 9 de agosto de 2017 del Juzgado en lo Civil y Comercial del Segundo Turno, a cargo del juez Arnaldo Martínez Rozzano⁸⁸, quien hizo lugar al amparo planteado y determinó “requerir que el Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados provea la información siguiente: informe sobre la cantidad de denuncias contra magistrados, año 2015-2016; cantidad de investigaciones oficiosas año 2015-2016 y el listado de las mismas; copias de las Sentencias Definitivas de los años 2015-2016; y la modalidad de marcación y función que desempeñan los funcionarios mencionados en el considerando de la presente resolución”.

88. S.D. Nº 450/17, Juzgado en lo Civil y Comercial del Segundo Turno, Capital, a cargo del juez Arnaldo Martínez Rozzano, disponible en <http://www.pj.gov.py/descargas/transparencia/ID62-F1-5ab3b5d9bbc93-sd-n-450-de-fecha-09-de-agosto-de-2017.pdf>

La Sentencia también dispuso “librar oficio al Ministerio de Hacienda, una vez firme la presente resolución, a fin de que se sirva informar sobre la existencia del Rubro 145, Honorarios Profesionales, correspondientes a los años 2016 y 2017, a fin de confirmar la información que el Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados posee en su página web”.

Como la sentencia no se refirió a algunos de los pedidos hechos por las amparistas, éstas plantearon una aclaración, la que motivó que el juzgado dicte la S.D. N° 496 del 29 de agosto de 2017.

Las accionantes plantearon luego una apelación parcial, la que fue resuelta por Acuerdo y Sentencia N° 67 del 21 de septiembre de 2017 del Tribunal de Apelación en lo Civil y Comercial, Sexta Sala, integrada por los camaristas Mirtha Ozuna de Casal, Olga Ninfa Talavera Torres y Alberto Martínez Simon.⁸⁹ El Tribunal concedió la apelación parcial, determinando en su resolución de forma unánime lo siguiente:

1) DECLARAR desierto el recurso de nulidad deducido implícitamente en el de apelación por las actoras.

2) HACER LUGAR, parcialmente, al recurso de apelación deducido por la parte actora, y en consecuencia, **REVOCAR** los puntos pertinentes recurridos de la S.D. No. 450 y de la S.D. No. 496 dictadas en autos, y en consecuencia:

2.1.) ORDENAR al Jurado de Enjuiciamientos de Magistrados que incluya entre los documentos a ser proveídos a las actoras los Autos Interlocutorios dictados durante los años 2015 y 2016.

2.2.) ORDENAR al Jurado de Enjuiciamientos de Magistrados que informe y se entreguen a las actoras copias de los documentos respaldatorios de los trabajos a realizar y la modalidad de contratación de servicios según Planilla de Remuneraciones, Rubro 145 – Honorarios Profesionales, percibidas durante el 2016 y el 2017, de las personas citadas en el exordio de esta resolución.

2.3.) ORDENAR al Jurado de Enjuiciamientos de Magistrados que entreguen a las actoras la lista de funcionarios contratados que prestan servicios en la institución por el periodo 2016 y 2017, sus salarios y otros beneficios percibidos, horarios de trabajo, modalidad de marcación, cargos que desempeñan y modalidad de acceso al cargo.

89. A. y S. N° 67/17 del Tribunal de Apelación en lo Civil y Comercial, Sexta Sala, disponible en <http://www.pj.gov.py/descargas/transparencia/1D62F2-5ab3b5f26a988-a-y-s-n-67-de-fecha-21-de-setiembre-de-2017.pdf>

2.4.) ORDENAR al Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados que entreguen a las actoras la copia de las Actas de las Sesiones Ordinarias y Extraordinarias llevadas a cabo en dicho ente durante los años 2015 y 2016.

2.5.) REVOCAR las partes que dice “una vez firme la presente resolución” en la parte resolutive de la S.D. No. 450.

2.6.) NO HACER LUGAR al recurso de apelación interpuesto contra el punto 4) de la S.D. N.º 450 del 09 de agosto del 2017 y en consecuencia, **CONFIRMAR** las costas de primera instancia en el orden causado.

2.7.) NO HACER LUGAR al pedido de extender la imposición de costas en estos autos al Presidente del Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados Senador Oscar González Daher, al no haber sido él mismo parte de estos autos, tal como se explicara en el exordio de esta resolución.

Contra esta resolución, el JEM accionó de inconstitucionalidad. Dicha acción, posteriormente, cuando cambiaron las autoridades del JEM, fue desistida por disposición de su nuevo presidente, el Dr. Cristian Kriskovich, con lo que el caso quedó definitivamente cerrado y la institución entregó todas las restantes informaciones requeridas a las accionantes.

Fundamentos principales en la Primera Instancia

El juez Martínez Rozzano, en la S.D. N.º 450 hizo primero la consideración respecto a si la vía del amparo era la pertinente para dirimir el caso. Al respecto ya nos hemos referido en otra parte de la obra, pero basta decir que tras mencionar los antecedentes de otro caso similar resuelto por el Acuerdo y Sentencia N.º 51/08 del Tribunal de Apelación en lo Civil y Comercial, Tercera Sala; y considerando lo establecido en la Acordada N.º 1.005/15, el magistrado señaló que “*si bien la solicitud de acceso a la información pública no constituye una acción de amparo propiamente dicha, la misma se tramita, conforme a la acordada antes transcripta, según las reglas previstas en el artículo 134 de la Carta Magna y los artículos 565 y concordantes del C.P.C.*”

Yendo a la cuestión de fondo, el magistrado cita en su resolución las disposiciones constitucionales (Art. 28), convencionales (Art. 13 de la Convención Americana de DD. HH.) y legales (Ley N.º 5282/14 en sus artículos correspondientes) para sustentar su postura. Como se ve, la integración del control de constitucionalidad y de convencionalidad brinda a la sentencia un fundamento sustancial sobre el cual puede avanzar en la consideración de las cuestiones centrales del caso específico.

Al desarrollar esta idea, señala el magistrado que *“...estas disposiciones, especialmente la Ley N° 5282/14, demuestran sin dudas que el Paraguay sigue la tendencia mundial de que los Estados democráticos deben garantizar necesariamente la existencia de mecanismos y procedimientos que aseguren el derecho de las personas a tener acceso a la información que está bajo el control del Estado”*, y recuerda el contenido del Acuerdo y Sentencia N° 1.306/13 de la Corte Suprema de Justicia, al que considera *“un paso fundamental y vital para el país en materia de acceso a la información pública”*.

A renglón seguido, la resolución refiere la verificación que se ha realizado en la página web del JEM a fin de comprobar si la información requerida por las accionantes se halla en ella, tal como indicó en su respuesta la Presidencia del JEM, tras lo cual determina los datos existentes y los que no aparecen, sobre lo cual dispone lo resuelto.

Fundamentos principales en la Segunda Instancia

El fallo del Tribunal se refirió a los puntos señalados por las accionantes en la apelación parcial, determinando en todos los puntos del petitorio (salvo en el de las costas) la razón que asistía a aquellas.

Señaló, por un lado, que en primera instancia *“solamente”* se ordenó al JEM señalar *“la modalidad de marcación y función que desempeñan los funcionarios mencionados en el considerando de la presente resolución”, pero sin embargo “en el exordio de la S.D. N° 450 se omitió enlistar los funcionarios en cuestión y que la parte resolutive no hace mención de los contratados, siendo éstas categorías diferentes.”*

Al respecto, señala:

“Entendemos que esta información debería estar disponible al público, incluso en el portal web de la institución, información que no se encuentra ahí completa... Esta información y la documentación respectiva entra dentro del ámbito de datos a los que cualquier ciudadano puede acceder, a su sola voluntad y sin manifestar o justificar interés en ello, por lo que es procedente la solicitud de las recurrentes...”

“...Por tanto, al omitir la orden al JURADO no incluyó la provisión de documentos respaldatorios sobre los trabajos que realizan y la modalidad de contratación de dichas personas, durante los periodos 2016 y 2017, por lo que corresponde igualmente admitir el recurso de apelación y ORDENAR al Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados que provea los documentos respaldatorios de las personas citadas en la presentación de la actora y que se indique en qué calidad

fueron contratados. Asimismo, corresponde ORDENAR al Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados que entregue la lista de funcionarios contratados que prestan servicios en la institución por el periodo 2016 y 2017, sus salarios y otros beneficios percibidos, horarios de trabajo, modalidad de marcación, cargos que desempeñan y modalidad de acceso al cargo, extremo que fuera omitido en la S.D. No. 450.”

Otro de los puntos requeridos por las accionantes fue el de copias de las actas de sesiones ordinarias y extraordinarias de los años 2015 a 2016. El juzgado en primera instancia había omitido referirse al tema en la S.D. N° 450, pero al responder la aclaratoria planteada por las accionantes, en la S.D. N° 496, dijo que “Las actas, a las cuales hacen referencia las recurrentes se encuentran plasmadas en las sentencias que han sido solicitadas al Jurado, por lo que no corresponde lo solicitado”.

Sobre el punto, el voto de la magistrada Ozuna señala:

“Hemos revisado igualmente la página web del Jurado y hemos encontrado, en primer lugar, que no están subidas a la red todas las resoluciones del ente. Se saltean o faltan varias de ellas. Y en ninguna de las mismas se observa la transcripción de las Actas en cuestión, y al respecto, debemos señalar que las Actas son un instrumento definitivamente distinto a las resoluciones, cuya existencia de aquellas no ha sido negada por la accionada, y que por tanto, al no ser reservado o secreto por disposición de la ley, deben considerarse documentos de acceso público, y por tanto, deben ser proveídas a las recurrentes (Artículo 2º. Ley 5282. Definiciones.... 2. Información pública: Aquella producida, obtenida, bajo control o en poder de las fuentes públicas, independientemente de su formato, soporte, fecha de creación, origen, clasificación o procesamiento, salvo que se encuentre establecida como secreta o de carácter reservado por las leyes.), correspondiendo en consecuencia, hacer lugar al recurso de apelación en este punto y ORDENAR al Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados que entreguen la copia de las Actas de las Sesiones Ordinarias y Extraordinarias llevadas a cabo en dicho ente durante los años 2015 y 2016”.

Posteriormente se refiere al requerimiento de las accionantes sobre la parte de la sentencia 450 que dispuso librar el oficio al Ministerio de Hacienda “una vez firme la presente resolución” a fin de que informe sobre la existencia del rubro 145 “Honorarios Profesionales”.

Sobre el particular, la magistrada preopinante sostiene en su voto:

“Al respecto dicen las actoras: “Las normas citadas establecen claramente que la sentencia recaída en un juicio de amparo hace cosa juzgada, por lo que indefectiblemente el a quo debió librar la orden para el cumplimiento inmediato de lo resuelto por la Sentencia Definitiva No. 450 del 09 de agosto de 2017”.

Entendemos que asiste razón a las accionantes en este punto, pues el art. 581 1ª parte del C.P.C. (Art. 581 CPC. Recurso de apelación.- Contra la sentencia de primera instancia que acoge o deniega el amparo, así como en los casos de los artículos 570 y 571 procederá el recurso de apelación, el que será concedido sin efecto suspensivo cuando se acoja el amparo o se haga lugar a las medidas de urgencia.) Establece que, admitido el amparo, la apelación se concederá sin efecto suspensivo, lo que implica el cumplimiento inmediato de lo ordenado, sin supeditarse a que la sentencia quede firme.

*Por ende, entiendo que igualmente **corresponde el recurso de apelación** deducido en relación a este punto, debiendo revocarse la parte que dispone “una vez firme la presente resolución”. Probablemente el efecto práctico de esta revocación no sea notorio pues con lo resuelto por este Tribunal quedará firme la sentencia apelada, pero no puede desconocerse la razón que le asiste a las recurrentes y corresponde así declararlo.”*

Determinación de las costas

Este fue uno de los puntos interesantes en el juicio que abordamos. En primera instancia, se resolvió imponer las costas “en el orden causado”. En segunda instancia, las accionantes solicitaron que se impongan las costas del juicio tanto a la institución demandada como a su presidente.

*“Las actoras solicitan que la imposición de costas sea extendida al Presidente del ente. Invocan al respecto el art. 4º de la Ley 5282 (Artículo 4.º Ley 5282/14. Alcance y gratuidad. Cualquier persona, sin discriminación de ningún tipo, podrá acceder a la información pública, en forma gratuita y sin necesidad alguna de justificar las razones por las que formulan su pedido, conforme al procedimiento establecido en la presente ley.) y art. 587 del C.P.C (Art. 587 CPC. Costas. 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. **Si el vencido fuera autoridad, serán responsables solidariamente el agente de la administración pública y el órgano a que él pertenece.**)*

*Entiendo que esta pretensión de extender la condenación en costas al Presidente del Jurado no tiene fundamento legal pues el Senador González Daher no fue demandado en este juicio, y la norma en cuestión –art. 587 C.P.C- establece que el mismo debió ser **vencido** en el proceso de amparo, situación que no es posible cuando fue omitido como parte accionada.*

El a-quo en virtud al art. 193 del C.P.C., impone las costas en el orden causado, criterio que creo correcto...

Ahora bien, en un análisis minucioso del proceso que se llevó a cabo, entiendo que ante el pedido de las accionantes, la parte accionada en lugar de tomar una postura contraria y engorrrar el proceso, ayudó al mismo, sin oponerse a las pretensiones que las actoras persiguieron al instaurar la acción, manteniendo una conducta procesal correcta, por lo que corresponde confirmar el fallo de primera instancia, en cuanto a la imposición de las costas en el orden causado.”

A este criterio se adhirió la camarista Olga Talavera.

Sin embargo, tuvo un voto disidente sobre el punto el camarista Martínez Simón, el cual resume su postura en los siguientes términos:

*“A este respecto, en lo que concierne a la imposición personal de costas al senador Oscar González Daher coincido con el criterio de la preopinante, ahora bien entiendo que asiste razón parcialmente a las accionantes en el sentido que las costas deben ser soportadas por la perdedora, en aplicación al principio de vencimiento objetivo indicado en el art. 192 del CPC y al no encontrar motivación suficiente para imponerlas en otro sentido. Por lo que corresponde revocar la resolución recurrida e imponer las costas al Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados. Así también, en atención a las costas de esta instancia, todos los puntos reclamados por las accionantes fueron admitidos, excepto uno –la extensión al Presidente del Jurado con la carga de costas- que es una cuestión accesoría. Entiendo, en consecuencia, que se trata de una admisión total de lo sustancial de la apelación, por lo que sostengo el criterio que las costas deben imponerse, en esta instancia, también a la parte demandada, el **Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados.**”*

Comentarios finales

Al analizar este juicio, podemos señalar en particular una apropiada y oportuna aplicación del control de convencionalidad, que permite ajustar la actuación de los órganos judiciales (en todos los niveles) a los estándares internacionales en materia de derecho a la información. Asimismo, se nota el análisis específico y detallado sobre las características y condiciones de transparencia que deben señalarse para elementos concretos, como las actas del Jurado, sus resoluciones y sus contrataciones.

Un detalle que queremos hacer notar en el considerando tanto de primera como de segunda instancia es la mención que hacen los magistrados de la revisión del sitio web institucional para determinar la verosimilitud de lo planteado en la demanda y la certeza sobre la contestación de la parte demandada. Esto es significativo pues, a partir de las leyes 5282/14 y 5189/14 los sitios de internet de las instituciones del Estado (es decir, de las fuentes públicas obligadas por ambas leyes) se constituyen en elementos probatorios permanentes para la determinación del cumplimiento o no de tales disposiciones legales.

Asimismo, es menester que los órganos jurisdiccionales cuenten con toda la capacidad y conocimiento posible respecto a los manejos y formas de relevamiento, inserción, sustitución, permanencia u ocultamiento de información que puede hacerse disponible en la web. Hay muchos mecanismos de ocultamiento o de visibilización periódica, por tiempos limitados, modos de acceso a “capas profundas” de la internet, que deben ser parte del conocimiento en la verificación que hagan los órganos en ciertos casos que pueden ser más complejos que éste.

Por otro lado, este caso adquiere también una gran importancia en el contexto político en el cual fue tramitado, un contexto cruzado por múltiples cuestionamientos a la actuación del Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados, señalado por sectores gremiales de jueces y fiscales como una herramienta “política” de castigo y persecución. El manejo discrecional de las denuncias, el uso expansivo de la facultad de investigación “de oficio” y el “cajoneo” de expedientes de acuerdo a las “negociaciones” de favores políticos en el ámbito judicial, fueron señalados en múltiples entrevistas, comunicados e intervenciones públicas por parte de los cuestionadores.

Esto, finalmente, tuvo un punto de eclosión política inédita con la divulgación de grabaciones de conversaciones entre altos funcionarios del JEM y abogados litigantes de cuyos contenidos se deducían maquinaciones dolosas e ilegales en base al funcionamiento del JEM. Todo ello llevó final-

mente a consecuencias políticas y judiciales sustanciales: El presidente del JEM, senador González Daher, fue despojado de su investidura parlamentaria, con lo cual debió asumir otro titular, Cristian Kriskovich; el secretario del JEM y otras personas, entre ellos abogados, fueron incluidos e imputados en una investigación fiscal; y desde entonces, se dio amplia publicidad de las actuaciones, denuncias y procesos de enjuiciamiento en el JEM. El resultado final fue de mayor transparencia y acceso a la información pública en esta instancia.

CASO 3

Acceso a la información en el municipio de Mbaracayu, Alto Paraná

Expediente 23/2017. Juicio “Jean Alain Antenen c/ Municipalidad de Mbaracayú s/ Amparo Constitucional”.

Resumen del caso

El ciudadano Jean Alain Antenen presentó en fecha 17 de enero de 2017 una solicitud de información al intendente del municipio de Mbaracayú (Alto Paraná). En la misma pedía se le faciliten los siguientes documentos: Ordenanza Municipal por la cual se establece los límites del área urbana del Municipio, en particular de la Colonia privada Gral. Díaz, con su respectivo plano y la Ordenanza Municipal Tributaria aprobada por la Junta Municipal por los ejercicios fiscales de los años 2012 a 2016.

Ante la falta de respuesta, el ciudadano presentó una acción judicial, la cual fue atendida por el Juzgado Penal de primera instancia con sede en Minga Porá (Departamento de Alto Paraná), a cargo de la jueza Lilian Lorena Benítez. El juzgado, en primer lugar, debió acoger la acción como una acción de amparo constitucional (debido a que el recurrente no lo presentó en tal calidad) y luego de analizar el caso determinó hacer lugar a la pretensión del accionante, determinando por S.D. 2 del 8 de abril de 2017 y ordenó, en consecuencia, que la Municipalidad de Mbaracayú entregue la información solicitada al mismo.

Fundamentos principales de la Sentencia

Como se señaló, el recurrente no había presentado explícitamente como una “acción de amparo constitucional” su demanda, por lo cual el Juzgado entendió que debía considerar la pertinencia de acoger dicha acción en tal calidad. Para el efecto, determinó que, aunque el recurrente “directamente no ha planteado amparo judicial”, debía considerarse que la acción en realidad pretendía conocer información pública y que es la acción de amparo la que corresponde para dicho propósito. Basó dicha caracterización de la acción (expresada en la carátula del juicio) en lo establecido en la Acordada N° 1.005/15 (ya citada en otras páginas).

Al respecto recuerda las argumentaciones que llevan a determinar en dicha norma la elección de la vía del amparo para el trámite de las acciones en el marco de la Ley N° 5282/14. Expresa que para sustentar ello se tiene en cuenta la naturaleza de derecho humano fundamental del derecho a la información, el carácter de gratuidad para su acceso, el plazo establecido para interponer la acción, los precedentes judiciales en el país sobre el tema, el artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (que obliga a proveer un recurso judicial sencillo y rápido para la protección de Derechos Humanos, y el hecho incontrastable de que la información *“como herramienta de participación en la vida democrática e instrumento para la satisfacción de otros derechos fundamentales requiere de la mayor inmediatez posible”*.

Asimismo, tras el ejercicio de control de convencionalidad expresado, asume el control de constitucionalidad para referirse al conocido fallo de la Corte Suprema de Justicia (Acuerdo y Sentencia N° 1.306/13) en el que, destaca, *“ha declarado la inconstitucionalidad de la resolución que ha rechazado la VÍA DEL AMPARO, ante una negativa a entregar la información pública solicitada”* y es, en ese sentido, *“la sentencia más reciente que introduce la jurisprudencia de la Corte de DD.HH.”*

Al analizar la procedencia de la vía del amparo en el caso específico, la magistrada hace una exposición de los hechos señalados por cada parte y de los hechos admitidos por la demandada. Respecto a la existencia de un acto u omisión manifiestamente ilegítimo que lesione un derecho de rango constitucional, menciona que el recurrente había pedido “copias autenticadas” de la ordenanzas respectivas, ante lo cual el Municipio declaró que el accionante debía haber abonado tasas para el otorgamiento de copias autenticadas, lo cual no debía obstar a la entrega de información pública.

“...por imperio del artículo 12 de la ley 5282 el formato o soporte preferido por el recurrente no constituye una obligación para el requerido. Es decir que el pedido de copias autenticadas no es un impedimento para el otorgamiento por cualquier otro medio fehaciente, en virtud de la ley invocada y el derecho reclamado”.

También señala que el Municipio no indicó, como dice la ley, la forma y el lugar en el que podrá tener acceso el recurrente a la información solicitada. Respecto al pago previo requerido por el Municipio, la jueza se-

ñala que de acuerdo a la Ley 5282 y a su decreto reglamentario, el acceso a la información pública debe ejercerse de manera gratuita y

“...No habiéndose indicado que el pago de copias o la autenticación tenga establecida aranceles o tasas, que hasta considerando ello en lo que respecta a la autenticación, el organismo público debió dar cumplimiento –no al acto administrativo como tal- sino al DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN –por cualquier medio fehaciente- a elección del requerido y que esté a su alcance, siendo inconcebible condicionar el acceso a un derecho humano esencial para el desarrollo de la democracia, al previo pago de las copias, no pudiendo ser una barrera para el acceso al derecho, salvo que la información esté sujeta a tasas, pero el solo acceso a ordenanzas municipales por cualquier medio, no está sujeto a tasas. Siendo la autoridad pública, con independencia al formato requerido, la que debe dar cumplimiento por la vía o medio que le sea más eficiente, el otorgamiento de la información. Debe otorgarla al ser requerida conforme a la ley reglamentaria del art. 28 de la C.N. o en su caso indicarle expresamente como acceder a la misma, si ya está disponible. Y esta última previsión, tampoco lo ha hecho, admitiendo una reiteración. Y dicha reiteración, ya ha sido en los términos y alcances de la ley regulatoria del art. 28 de la C.N.”

Destaca la magistrada que la relevancia de la atención de este derecho a la información está dada por ser *“una herramienta válida para hacer efectiva la democracia como sistema, que se basa en la participación activa del ciudadano”* y ello es tal en un estado social de derecho como el nuestro *“que tiene como forma de gobierno una democracia representativa, participativa, pluralista”*. Tras este análisis, destaca que la acción ilegítima del municipio *“es palpable”*.

Respecto a la urgencia que amerita la atención del reclamo, recuerda que la Ley 5282 otorga al ciudadano la opción de recurrir mediante la reconsideración o directamente por la vía judicial. *“Es decir, que no condiciona la acción judicial pertinente a la interposición del recurso de reconsideración en razón de que NO ES UN ACTO ADMINISTRATIVO propiamente dicho la denegación del acceso a la información pública, sí, un DERECHO FUNDAMENTAL con los alcances indicados ya más arriba que de por sí y por su propia naturaleza impone la urgencia del caso”*, dice la magistrada, que reitera de alguna forma, aunque sin citarla, la jurisprudencia establecida en el año 2008 por el Tribunal de Apelación en lo Civil, Tercera Sala, en uno de los primeros casos que admitieron la vía del amparo como trámite idóneo para la acción.

La magistrada también aplica en este aspecto el pertinente control de convencionalidad, basándose en el fallo de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso *Claude Reyes vs. Chile*, y su correspondiente acogida por parte de la Corte Suprema de Justicia en el histórico fallo del caso “Defensoría del Pueblo c/ Municipalidad de San Lorenzo”. Señala que *“al tratarse del derecho de acceso a la información, de un derecho fundamental o humano, se ha sentado que por la naturaleza del derecho, la urgencia queda presumida de por sí...”*

En lo sustancial de su parte resolutive, la sentencia señala:

“I- HACER lugar a la acción judicial requerida por el ciudadano Jean Alain Adrien Antenen, por derecho propio y bajo patrocinio Abogado, en virtud al artículo 23 de la ley 5282/14, por la vía jurisdiccional pertinente, que es el amparo. Y en consecuencia, ordenar que la Municipalidad de Mbaracayu del Departamento de Alto Paraná, en el plazo de tres días, otorgue copias simples de la información contenida en las ordenanzas de delimitación del área urbana de Mbaracayu, en particular de la Colonia Privada Gral. Díaz, y las tributarias aprobadas por los ejercicios fiscales de los años 2012 al 2017. O en su defecto, disponibilice la documentación en un medio fehaciente (Página web, formato digital, fotografías vía celular, copias impresas de libre acceso, etc.), conforme lo dispone la ley citada, indicando el lugar, la forma, de acceder efectivamente a la información de manera gratuita, conforme a los argumentos del considerando de la presente resolución

II – IMPONER las costas en el orden causado.”

Comentarios finales

El presente juicio destaca en forma sustantiva por la actividad proactiva que ha tenido el juzgado que atendió el caso para determinar en primer lugar la cualidad de la acción judicial que debía ser acogida, aun cuando el recurrente no haya explicitado directamente. Esto es totalmente congruente con el principio de justicia que lleva a buscar subsanar los posibles errores de forma en la tramitación de los juicios de amparo, ya que priman sobre la cuestión ritual la sustancia de los derechos humanos o las garantías constitucionales que podrían hallarse en juego.

Asimismo, se sienta un precedente muy destacado en cuanto a evitar admitir argumentaciones (muchas veces excusas burocráticas) de tipo formal o que pretendan imponer sobre el ciudadano mayores rigores o requisitos que los estrictamente legales para el acceso a ciertos derechos, en este caso, al derecho a la información pública. La pretensión del cobro por copias de ordenanzas municipales, como bien señala en su resolución el juzgado, no puede prevalecer por sobre el derecho legítimo de acceso a la información pública, más aun cuando la ley justamente previó este tipo de circunstancias evitando imponer a la fuente pública la obligatoriedad del formato en que requiere la información el ciudadano.

Las consideraciones de derecho, y sustantivamente el marco constitucional, convencional y jurisprudencial, que desarrolla la resolución para construir la lógica y los requisitos del trámite del amparo constitucional, por otro lado, son dignos de mencionar como un ejemplo de buena práctica en la aplicación jurisdiccional de los criterios que sostienen el edificio del sistema interamericano de derechos humanos y se insertan en nuestro derecho positivo de manera armónica e integradora.

Epílogo

Garantizar el derecho, un compromiso vigente

En las páginas y capítulos desarrollados hemos querido ofrecer un panorama lo más amplio posible sobre la aplicación y ejercicio del derecho de acceso a la información pública, desde su contexto normativo y de principios hasta su protección en el sistema judicial. Es una mirada inicial, una aproximación puntual sobre temas específicos en ese escenario donde se dibujan los innovadores trazos de jurisprudencia para un derecho reconocido como esencial para el fortalecimiento de la sociedad democrática.

El conjunto de casos analizados podría no parecer suficiente para la magnitud e importancia de este derecho, pero nuestra pretensión ha sido abrir el camino y reflexionar sobre la garantía que tiene el mismo en la Justicia. Hemos procurado, con las limitaciones razonables, instalar una mirada analítica, poner los casos bajo la lupa de los estándares internacionales, pensarlos y evaluarlos desde las garantías constitucionales, iluminarlos con los beneficios que el propio derecho puede aportar a la sociedad y a la ciudadanía. Es un trabajo que probablemente sea apenas incipiente, pero creemos será sumamente enriquecido por el debate y la consideración que pueda motivar en los verdaderos actores de esta historia: los ciudadanos, dueños del derecho; y los operadores judiciales, como agentes del sistema que debe proporcionar las garantías para su ejercicio.

Hay algunas líneas jurisprudenciales que empiezan a resultar claras. Hay conceptos que desde la propia norma ya resultan contundentes. Pero también hay espacios en blanco que la correcta aplicación de un control de convencionalidad o un control de constitucionalidad pueden ayudar a cubrir con racionalidad y sabiduría, sobre todo porque más que nunca, con la aplicación de este tipo de derechos fundamentales, se precisa de un activismo judicial claramente favorable a la persona, claramente consustanciado con la identidad de un Estado de Social de Derecho inserto en un sistema republicano y democrático de gobierno.

El juez debe ser expresión de la sociedad diseñada en el contrato social y político que es la Constitución. Su deber primero es hacer que los principios y garantías de ésta brillen y señalen el rumbo para el imperio de la legalidad y la justicia. De ahí la importancia de una profunda y per-

manente reflexión con los magistrados sobre los derechos humanos en general y, en este caso puntual, con el derecho a la información. Un derecho que posibilita a la persona ejercer su ciudadanía. Un derecho que permite a la persona acceder a otros derechos. Un derecho que puede contribuir a que tengamos, como siempre deseamos, una mejor sociedad, más justa, más participativa, más democrática.

El humilde aporte de estos textos queda en manos de quienes al leerlos, ojalá, sientan el estímulo y la necesidad de contribuir a que la información pública esté cada vez más abierta y al alcance de sus verdaderos dueños: los ciudadanos. Esa contribución, desde el sistema judicial, es absolutamente vital para la democracia de hoy y de mañana.

ANEXOS

ANEXO 1

Declaración Conjunta sobre Acceso a la Información y sobre la Legislación que Regula el Secreto.

El Relator Especial de las Naciones Unidas para la Libertad de Opinión y Expresión, el Representante de la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa para la Libertad de los Medios de Comunicación y el Relator Especial de la OEA para la Libertad de Expresión.¹

Habiéndose discutido estos temas en Londres y de manera virtual con el apoyo de ARTÍCULO 19, Campaña Mundial para la Libertad de Expresión;

Recordando y reafirmando sus Declaraciones Conjuntas del 26 de noviembre de 1999, el 30 de noviembre de 2000, el 20 de noviembre de 2001, el 10 de diciembre de 2002 y el 18 de diciembre de 2003;

Observando el reconocimiento cada vez mayor del derecho fundamental al acceso de información en poder de las autoridades públicas (al que a veces se hace referencia como el derecho a la libertad de información), en las declaraciones internacionales autorizadas;

Aplaudiendo el hecho de que un gran número de países, en todas las regiones del mundo, han adoptado leyes que reconocen el derecho de acceso a la información y que el número de estos países está aumentado a un ritmo constante;

Reconociendo la importancia fundamental del acceso a la información para la participación democrática, la rendición de cuentas de los gobiernos y el control de la corrupción, así como para la dignidad personal y la eficiencia en los negocios;

Condenando los intentos de algunos gobiernos de limitar el acceso a la información, bien negándose a adoptar leyes de acceso a la información o

¹ Disponible en <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=319&IID=2>

adoptando leyes que no cumplen con las normas internacionales en esta área;

Subrayando la necesidad de contar con ‘válvulas de seguridad’ de la información, tales como la protección de las personas que denuncian la existencia de prácticas ilegales o corruptas y la protección de los medios y otros agentes que divulgan información en el interés público;

Celebrando el compromiso de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos de adoptar un mecanismo regional para la promoción del derecho a la libertad de expresión y observando la necesidad de contar con mecanismos especializados para promover la libertad de expresión en todas las regiones del mundo;

Adoptan, el 6 de diciembre de 2004, la siguiente Declaración:

Sobre el acceso a la información

- El derecho de acceso a la información en poder de las autoridades públicas es un derecho humano fundamental que debería aplicarse a nivel nacional a través de legislación global (por ejemplo, las Leyes de Libertad de Acceso a Información) basada en el principio de máxima divulgación, el cual establece la presunción de que toda la información es accesible, sujeto solamente a un sistema restringido de excepciones.
- Las autoridades públicas deberán tener la obligación de publicar de forma dinámica, incluso en la ausencia de una solicitud, toda una gama de información de interés público. Se establecerán sistemas para aumentar, con el tiempo, la cantidad de información sujeta a dicha rutina de divulgación.
- El acceso a la información es un derecho de los ciudadanos. Como resultado, el proceso para acceder a la información deberá ser simple, rápido y gratuito o de bajo costo.
- El derecho de acceso a la información deberá estar sujeto a un sistema restringido de excepciones cuidadosamente adaptado para proteger los intereses públicos y privados preponderantes, incluida la privacidad. Las excepciones se aplicarán solamente cuando exista el riesgo de daño sustancial a los intereses protegidos y cuando ese daño sea mayor que el interés público en general de tener acceso a la información. La autoridad pública que procure denegar el acceso debe demostrar que la información está amparada por el sistema de excepciones.
- Las autoridades públicas deberán tener la obligación de cumplir con

las normas mínimas de gestión de archivos. Se establecerán sistemas para promover normas más elevadas con el paso del tiempo.

- En caso de discrepancias o conflicto de normas, la ley de acceso a la información deberá prevalecer sobre toda otra legislación.
- Aquellos que soliciten información deberán tener la posibilidad de apelar cualquier denegación de divulgación de información ante un órgano independiente con plenos poderes para investigar y solucionar dichos reclamos.
- Las autoridades nacionales deberán tomar medidas activas a fin de abordar la cultura del secretismo que todavía prevalece en muchos países dentro del sector público. Esto deberá incluir el establecimiento de sanciones para aquellos que deliberadamente obstruyen el acceso a la información. También se deberán adoptar medidas para promover una amplia sensibilización pública sobre la ley de acceso a la información.
- Se deberán tomar medidas, incluyendo la asignación de los recursos y atención necesarios, a fin de asegurar la implementación eficaz de la legislación sobre acceso a la información.

Sobre la legislación que regula secreto

- Se deberán tomar medidas inmediatas a fin de examinar y, en la medida necesaria, derogar o modificar la legislación que restrinja el acceso a la información a fin de que concuerde con las normas internacionales en esta área, incluyendo lo reflejado en esta Declaración Conjunta.
- Las autoridades públicas y funcionarios tienen la responsabilidad exclusiva de proteger la confidencialidad de la información secreta legítimamente bajo su control. Otros individuos, incluidos los periodistas y representantes de la sociedad civil, no deberán estar nunca sujetos a sanciones por la publicación o ulterior divulgación de esta información, independientemente de si ha sido filtrada o no, a no ser que cometan fraude u otro delito para obtener la información. Las disposiciones del derecho penal que no limitan las sanciones por la divulgación de secretos de Estado para aquellos que están oficialmente autorizados a manejar esos secretos deberán ser derogadas o modificadas.
- Cierta información puede ser legítimamente secreta por motivos de seguridad nacional o protección de otros intereses preponderantes. Sin embargo, las leyes que regulan el secreto deberán definir con exactitud el concepto de seguridad nacional y especificar claramente los criterios que deberán utilizarse para determinar si cierta información

puede o no declararse secreta, a fin de prevenir que se abuse de la clasificación “secreta” para evitar la divulgación de información que es de interés público. Las leyes que regulan el secreto deberán especificar con claridad qué funcionarios están autorizados para clasificar documentos como secretos y también deberán establecer límites generales con respecto al período de tiempo durante el cual los documentos pueden mantenerse secretos. Dichas leyes deberán estar sujetas al debate público.

- Los denunciantes de irregularidades (“whistleblowers”), son aquellos individuos que dan a conocer información confidencial o secreta a pesar de que tienen la obligación oficial, o de otra índole, de mantener la confidencialidad o el secreto. Los denunciantes que divulgan información sobre violaciones de leyes, casos graves de mala administración de los órganos públicos, una amenaza grave para la salud, la seguridad o el medio ambiente, o una violación de los derechos humanos o del derecho humanitario deberán estar protegidos frente sanciones legales, administrativas o laborales siempre que hayan actuado de “buena fe”.

Suscriben esta declaración:

Ambeyi Ligabo (Relator Especial de las Naciones Unidas para la Libertad de Opinión y Expresión)

Miklos Haraszti (Representante de la OSCE para Libertad de los Medios de Comunicación)

Eduardo Bertoni (Relator Especial de la OEA para la Libertad de Expresión)

ANEXO 2

Principios sobre el derecho de acceso a la información

Aprobados en agosto de 2008, en Río de Janeiro, por el Comité Jurídico Interamericano, órgano consultivo de la Organización de Estados Americanos².

1. Toda información es accesible en principio. El acceso a la información es un derecho humano fundamental que establece que toda persona puede acceder a la información en posesión de órganos públicos, sujeto solo a un régimen limitado de excepciones, acordes con una sociedad democrática y proporcionales con el interés que los justifica. Los Estados deben asegurar el respeto al derecho de acceso a la información, adoptando la legislación apropiada y poniendo en práctica los medios necesarios para su implementación.
2. El derecho de acceso a la información se extiende a todos los órganos públicos en todos los niveles de gobierno, incluyendo a los pertenecientes al poder ejecutivo, al legislativo y al poder judicial, a los órganos creados por las constituciones o por otras leyes, órganos de propiedad o controlados por el gobierno, y organizaciones que operan con fondos públicos o que desarrollan funciones públicas.
3. El derecho de acceso a la información se refiere a toda información significativa, cuya definición debe ser amplia, incluyendo toda la que es controlada y archivada en cualquier formato o medio.
4. Los órganos públicos deben difundir información sobre sus funciones y actividades – incluyendo su política, oportunidades de consultas, actividades que afectan al público, presupuestos, subsidios, beneficios y contratos – de forma rutinaria y proactiva, aún en la ausencia de una petición específica, y de manera que asegure que la información sea accesible y comprensible.
5. Deben implementarse reglas claras, justas, no discriminatorias y simples respecto al manejo de solicitudes de información. Estas reglas deben incluir plazos claros y razonables, la provisión de asistencia para aquél que solicite la información, el acceso gratuito o de bajo costo y que, en ese caso, no exceda el costo de copiado o envío de la información. Las reglas deben disponer que cuando el acceso sea negado, deben darse las razones específicas sobre la negativa en un tiempo razonable.

² Ver documento en http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/CJI-RES_147_LXXII-0-08_esp.pdf

6. Las excepciones al derecho de acceso a la información deben ser establecidas por la ley, ser claras y limitadas.
7. La carga de la prueba para justificar cualquier negativa de acceso a la información debe recaer en el órgano al cual la información fue solicitada.
8. Todo individuo debe tener el derecho de recurrir cualquier negativa u obstrucción de acceso a la información ante una instancia administrativa. También debe existir el derecho de apelar las decisiones de este órgano administrativo ante los tribunales de justicia.
9. Toda persona que intencionadamente niegue u obstruya el acceso a la información violando las reglas que garantizan ese derecho deben ser sujetos a sanción.
10. Deben adoptarse medidas para promover, implementar y asegurar el derecho de acceso a la información, incluyendo la creación y mantenimiento de archivos públicos de manera seria y profesional, la capacitación y entrenamiento de funcionarios públicos, la implementación de programas para aumentar la importancia en el público de este derecho, el mejoramiento de los sistemas de administración y manejo de información, y la divulgación de las medidas que han tomado los órganos públicos para implementar el derecho de acceso a la información, inclusive en relación al procesamiento de solicitudes de información.

ANEXO 3

LEY N° 5.282/14

DE LIBRE ACCESO CIUDADANO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y TRANSPARENCIA GUBERNAMENTAL.

TÍTULO I

DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 1° Objeto. La presente ley reglamenta el artículo 28 de la Constitución Nacional, a fin de garantizar a todas las personas, el efectivo ejercicio del derecho al acceso a la información pública, a través de la implementación de las modalidades, plazos, excepciones y sanciones correspondientes, que promuevan la transparencia del Estado.

Ninguna disposición de esta ley podrá ser entendida o utilizarse para negar, menoscabar o limitar la libertad de expresión, la libertad de prensa o la libertad de ejercicio del periodismo.

Artículo 2° Definiciones. A los efectos de esta ley, se entenderán como:

1. Fuentes públicas: Son los siguientes organismos:

- a) El Poder Legislativo, sus Cámaras, comisiones y todos sus órganos administrativos, así como los Parlamentarios del Mercado Común del Sur (MERCOSUR);
- b) El Poder Ejecutivo, sus ministerios, secretarías y todos los demás órganos administrativos, así como la Procuraduría General de la República y la Policía Nacional;
- c) El Poder Judicial, el Consejo de la Magistratura, el Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados, el Ministerio Público y la Justicia Electoral;
- d) Las Fuerzas Armadas de la Nación;
- e) La Defensoría del Pueblo, la Contraloría General de la República y el Banco Central del Paraguay;
- f) Las entidades financieras del Estado, las empresas públicas, las sociedades comerciales con participación estatal mayoritaria, las sociedades de economía mixta, los entes reguladores o de control y todas las demás entidades descentralizadas con personería jurídica de derecho público;

- g) Las universidades nacionales;
- h) Los gobiernos departamentales y municipales; e,
- i) Las comisiones mixtas y las entidades binacionales en las que participe la República del Paraguay. Los representantes, directores y consejeros paraguayos de estas reparticiones públicas deberán garantizar el efectivo ejercicio del derecho de las personas a solicitar y recibir información pública de las mismas.

2. Información pública: Aquella producida, obtenida, bajo control o en poder de las fuentes públicas, independientemente de su formato, soporte, fecha de creación, origen, clasificación o procesamiento, salvo que se encuentre establecida como secreta o de carácter reservado por las leyes.

Artículo 3° Difusión. La información pública estará sometida a la publicidad y las fuentes públicas están obligadas a prever la adecuada organización, sistematización, informatización y disponibilidad para que sea difundida en forma permanente, a los efectos de asegurar el más amplio y fácil acceso a los interesados.

Artículo 4° Alcance y gratuidad. Cualquier persona, sin discriminación de ningún tipo, podrá acceder a la información pública, en forma gratuita y sin necesidad alguna de justificar las razones por las que formulan su pedido, conforme al procedimiento establecido en la presente ley.

Artículo 5° Responsabilidad. Aquellos que administren, manipulen, archiven o conserven información pública, serán personalmente responsables por sus acciones u omisiones, que deriven en la ocultación, alteración, pérdida o desmembración de la misma, sin perjuicio de la responsabilidad subsidiaria del Estado.

TÍTULO II AUTORIDAD DE APLICACIÓN

Artículo 6° Órgano competente. Las fuentes públicas deberán habilitar una Oficina de Acceso a la Información Pública, en la que se recibirán las solicitudes, así como orientar y asistir al solicitante en forma sencilla y comprensible.

Artículo 7° Funciones. Las fuentes públicas deberán capacitar, actualizar y entrenar en forma constante a los funcionarios encargados de la oficina, para optimizar progresivamente la aplicación de las disposiciones de la presente ley.

TÍTULO III INFORMACIÓN MÍNIMA

Artículo 8° Regla general. Las fuentes públicas deben mantener actualizadas y a disposición del público en forma constante, como mínimo, las siguientes informaciones:

- a) Su estructura orgánica;
- b) Las facultades, deberes, funciones y/o atribuciones de sus órganos y dependencias internas;
- c) Todo el marco normativo que rija su funcionamiento y las normas constitucionales, legales de alcance nacional o local y reglamentario cuya aplicación esté a su cargo;
- d) Una descripción general de cómo funciona y cuál es el proceso de toma de decisiones;
- e) El listado actualizado de todas las personas que cumplan una función pública o sean funcionarios públicos, con indicación de sus números de cédula de identidad civil, las funciones que realizan, los salarios u honorarios que perciben en forma mensual, incluyendo todos los adicionales, prestaciones complementarias y/o viáticos;
- f) Descripción de la política institucional y de los planes de acción;
- g) Descripción de los programas institucionales en ejecución, con la definición de metas, el grado de ejecución de las mismas y el presupuesto aplicado a dichos programas, publicando trimestralmente informes de avance de resultados;
- h) Informes de auditoría;
- i) Informes de los viajes oficiales realizados dentro del territorio de la República o al extranjero;
- j) Convenios y contratos celebrados, fecha de celebración, objeto, monto total de la contratación, plazos de ejecución, mecanismos de control y rendición de cuentas y, en su caso, estudios de impacto ambiental y/o planes de gestión ambiental;
- k) Cartas oficiales;
- l) Informes finales de consultorías;
- m) Cuadros de resultados;
- n) Lista de poderes vigentes otorgados a abogados;

- o) Sistema de mantenimiento, clasificación e índice de los documentos existentes;
- p) Descripción de los procedimientos previstos para que las personas interesadas puedan acceder a los documentos que obren en su poder; incluyendo el lugar en donde están archivados y el nombre del funcionario responsable; y,
- q) Mecanismos de participación ciudadana.

Artículo 9.º Información mínima del Poder Legislativo. El Congreso de la Nación debe mantener actualizada y a disposición del público de manera informatizada, una base de datos que contenga:

- a) Todas las leyes de la República y todos los Proyectos de Ley, con indicación de su trámite parlamentario y los dictámenes que hubieran producido las comisiones asesoras.
- b) Todas las intervenciones de los Senadores y Diputados en las sesiones de sus respectivas Cámaras deben ser grabadas. Las copias taquigráficas deben compilarse en un Diario de Sesiones, que estará a disposición de cualquier persona interesada.
- c) El resultado de todas las votaciones sobre proyectos de ley o resoluciones.

Artículo 10.- Información mínima del Poder Ejecutivo. El Poder Ejecutivo debe mantener actualizada y a disposición del público de manera informatizada, una base de datos que contenga:

- a) El Presupuesto General de la Nación vigente, el Anteproyecto de Presupuesto elaborado por el Ministerio de Hacienda para el año siguiente al tiempo de su presentación al Congreso de la Nación y la Ejecución Presupuestaria del año anterior y del año fiscal en curso, actualizado diariamente.

Además de la información completa referente a los documentos señalados, deben elaborarse resúmenes con la comparación del gasto en cada área y la ejecución del mismo en cada caso con la de los años anteriores; el porcentaje de lo presupuestado y efectivamente ejecutado en cada rubro con relación al Producto Interno Bruto y al presupuesto total; el porcentaje del gasto de personal y otros gastos rígidos y la inversión en obras; y el porcentaje de la inversión social con relación al Producto Interno Bruto y el presupuesto total, discriminando la inversión social en salud pública, educación, vivienda y programas contra la pobreza;

- b) Todos los decretos promulgados por el Presidente;

- c) Los indicadores económicos;
- d) Los datos referentes a la deuda pública, servicio de la deuda, entidades deudoras y comparación de la situación presente con la de los años anteriores. Asimismo, la proyección de la deuda pública para los años siguientes;
- e) La información referente a las contrataciones públicas, mencionando montos, empresas que fueron adjudicadas, procedimientos administrativos utilizados para la adjudicación, datos de las empresas y estado de la ejecución de los contratos. Esta información será conservada por al menos cinco años;
- f) Los datos referentes al destino de los recursos provenientes de la deuda pública, con mención específica de los programas, inversiones y obras efectuadas, empresas y consultoras contratadas para la ejecución de los mismos, procedimientos de contratación de dichas entidades y estado presente de ejecución;
- g) Los documentos elaborados por la Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos;
- h) Un informe anual sobre derechos humanos y situación carcelaria, con especial énfasis en los derechos sociales a la salud y la educación;
- i) Declaraciones de impacto ambiental, planes de manejo, planes de cambio de uso de suelo, planes de reforestación; concesiones y permisos de aprovechamiento de los recursos hídricos; y todos los demás actos administrativos que otorguen derechos de aprovechamiento de los recursos naturales, cualquier que sea la repartición pública que los expida;
- j) Un informe anual sobre el estado y la calidad de los elementos del medio ambiente, tales como las aguas, el aire, el suelo, las áreas silvestres protegidas, la fauna, la flora, incluidas sus interacciones recíprocas, así como las actividades y medidas que los hayan afectado o puedan afectarlos; y,
- k) Las estadísticas referentes a la seguridad ciudadana, con mención de los tipos y cantidad de hechos punibles denunciados mensualmente por departamento y ciudad.

Artículo 11.- Información mínima del Poder Judicial. El Poder Judicial debe mantener actualizada y a disposición del público de manera informatizada, una base de datos que contenga:

- a) Todas las resoluciones emitidas por la Corte Suprema de Justicia;
- b) Una selección de las sentencias firmes de los tribunales de apelaciones

y juzgados de primera instancia de la República que sean representativas de los criterios jurisprudenciales de los magistrados y sus variaciones;

- c) Todas las acordadas y resoluciones administrativas de la Corte Suprema de Justicia;
- d) Todas las resoluciones del Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados; y,
- e) Todas las resoluciones del Tribunal de Ética.

TÍTULO IV PROCEDIMIENTO

Artículo 12.- Forma y contenido. Toda persona interesada en acceder a la información pública, deberá presentar una solicitud ante la oficina establecida en la fuente pública correspondiente, personalmente, por correo electrónico, en forma escrita o verbal, y en este último caso, se extenderá un acta. La presentación contendrá la identificación del solicitante, su domicilio real, la descripción clara y precisa de la información pública que requiere, y finalmente, el formato o soporte preferido, sin que esto último constituya una obligación para el requerido.

Artículo 13.- Defectos. Si la solicitud no contiene todos los datos exigidos en el artículo anterior, se hará saber el o los defectos al solicitante, para que los subsane y complete su presentación, a los efectos de su tramitación.

Artículo 14.- Incompetencia. Si la fuente pública requerida no cuenta con la información pública solicitada, por no ser competente para entregarla o por no tenerla, deberá enviar la presentación a aquella habilitada para tal efecto.

Artículo 15.- Improcedencia del rechazo. No podrán ser motivo de rechazo o archivo de la solicitud de acceso a la información, aquellas que fuesen defectuosas o se presenten ante una fuente pública no competente.

Artículo 16.- Plazo y entrega. Toda solicitud deberá ser respondida dentro del plazo de quince días hábiles, contados a partir del día siguiente de la presentación. La información pública requerida será entregada en forma personal, o a través del formato o soporte elegido por el solicitante.

Artículo 17.- Límites. En caso que la información pública solicitada ya esté disponible para el solicitante, a través de cualquier medio fehaciente, la fuente pública requerida le hará saber, además de indicar la fuente, el lugar y la forma en que puede tener acceso a la misma, con lo cual se entenderá que se dio cumplimiento a la obligación de informar.

Artículo 18.- Prohibiciones. No se permitirá la salida de datos o registros originales de los archivos de las fuentes públicas en los que se hallen almacenados, y tampoco se podrá solicitar que se efectúen evaluaciones o análisis que no corresponden al ámbito de sus funciones.

Artículo 19.- Denegatoria. Solo se podrá negar la información pública requerida mediante resolución fundada, la que deberá ser dictada por la máxima autoridad de la fuente pública requerida, quien expresará los motivos de hecho y de derecho en que se basa la decisión.

En este caso, la fuente pública deberá informar al solicitante, respecto a las vías procesales que le son otorgadas para el reclamo de la decisión así como los órganos legales competentes para entender en esa cuestión.

Artículo 20.- Resolución ficta. Si dentro del plazo previsto en el artículo 16 de la presente ley, no existe respuesta alguna por parte de la fuente pública requerida, se entenderá que la solicitud fue denegada.

Artículo 21.- Recurso. En caso de denegación expresa o tácita de una solicitud de acceso a la información pública, procederá el recurso de reconsideración, a fin de que la misma autoridad examine nuevamente la cuestión y dicte la resolución que corresponda.

TÍTULO V INFORMACION PÚBLICA RESERVADA

Artículo 22.- Definición. La información pública reservada es aquella que ha sido o sea calificada o determinada como tal en forma expresa por la ley.

TÍTULO VI ACCIÓN JUDICIAL

Artículo 23.- Competencia. En caso de denegación expresa o tácita de una solicitud de acceso a la información o de cualquier otro incumplimiento de una repartición pública con relación a las obligaciones previstas en la presente ley, el solicitante, haya o no interpuesto el recurso de reconsideración, podrá, a su elección, acudir ante cualquier Juez de Primera Instancia con jurisdicción en el lugar de su domicilio o en donde tenga su asiento la fuente pública.

Artículo 24.- Plazo. La acción contra la denegación expresa o tácita de una solicitud de acceso a la información pública, deberá ser interpuesta en el plazo de sesenta días.

Artículo 25.- Medidas de urgencia. Si de los fundamentos del escrito de interposición de la acción o en cualquier otro momento del proceso resultare, a criterio del Juzgado, la necesidad de su inmediata actuación, este dispondrá, con carácter provisional, las medidas que correspondieren en amparo del derecho o libertad presuntamente negados o menoscabados.

Artículo 26.- Cumplimiento.

- a) Toda decisión judicial que ordene la entrega de información pública, deberá cumplirse en los plazos legales pertinentes.
- b) El que incumpliere la decisión judicial descrita en el inciso anterior; será castigado con pena de multa de hasta trescientos días-multa y una medida de inhabilitación para el ejercicio de la función pública de hasta dos años.

Artículo 27.- Los montos obtenidos por la aplicación de la pena prevista en el artículo anterior serán destinados a la Dirección General del Tesoro, para el cumplimiento de sus fines.

TÍTULO VII SANCIONES

Artículo 28.- Sumario administrativo. El incumplimiento de los deberes y obligaciones dispuestos en la presente ley, por parte de funcionarios y empleados públicos, también será considerado como falta grave e incurrirán en responsabilidad administrativa, por lo que serán pasibles de las sanciones establecidas en la Ley N° 1.626/00 “DE LA FUNCIÓN PÚBLICA” y en las disposiciones legales correspondientes.

Artículo 29.- Legislación aplicable. En el caso que el incumplimiento sea cometido por parte de un sujeto que no sea funcionario o empleado público, se aplicarán las sanciones establecidas en las disposiciones legales que rijan su relación laboral con la fuente pública a la cual pertenece.

Artículo 30.- Presunción. En los casos señalados en este Título, siempre se presumirá la buena fe y razonabilidad de los actos, de quien ejerce un cargo público.

TÍTULO VIII DISPOSICIONES FINANCIERAS

Artículo 31.- Partidas presupuestarias. Las fuentes públicas deberán prever dentro de su presupuesto anual, los recursos necesarios para implementar las disposiciones establecidas en la presente ley.

TÍTULO IX DISPOSICIONES FINALES

Artículo 32.- Entrada en vigencia. La presente ley entrará a regir a partir del año siguiente de su promulgación.

Artículo 33.- Comuníquese al Poder Ejecutivo.

Aprobado el Proyecto de Ley por la Honorable Cámara de Diputados, a los veintiocho días del mes de mayo del año dos mil catorce, y por la Honorable Cámara de Senadores, a los veintiún días del mes de agosto del año dos mil catorce, queda sancionado, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 207, numeral 1 de la Constitución Nacional.

ANEXO 4

LEY N° 5.189

QUE ESTABLECE LA OBLIGATORIEDAD DE LA PROVISIÓN DE INFORMACIONES EN EL USO DE LOS RECURSOS PÚBLICOS SOBRE REMUNERACIONES Y OTRAS RETRIBUCIONES ASIGNADAS AL SERVIDOR PÚBLICO DE LA REPÚBLICA DEL PARAGUAY.

Artículo 1°.- Todos los Organismos o Entidades Públicas, Entes Binacionales y aquellos en los que el Estado paraguayo tenga participación accionaria, u organismos privados que administre recursos del mismo, deberán difundir a través de portales electrónicos en internet, todas las informaciones de fuente pública, relativas al organismo o la entidad y a los recursos administrativos y humanos de los mismos.

Artículo 2°.- Los Organismos o Entidades Públicas sujetos a la presente ley son:

- a) Los Organismos de la Administración Central del Estado integrada por los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, la Contraloría General de la República, la Defensoría del Pueblo, la Procuraduría General de la República, el Ministerio Público, el Consejo de la Magistratura, el Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados y los órganos del Estado de naturaleza análoga;
- b) Los Gobiernos Departamentales, Gobiernos Municipales, las Universidades Nacionales, los Entes Autónomos, Autárquicos, de Regulación y de Superintendencia, las Entidades Públicas de Seguridad Social, las Empresas Públicas y las Empresas Mixtas, las Sociedades Anónimas en que el Estado sea socio mayoritario, las Entidades Financieras Oficiales, la Banca Central del Estado y las Entidades de la Administración Pública Descentralizada;
- c) Las Entidades Binacionales; y,
- d) Las Instituciones Privadas que reciben transferencias o que administran fondos del Estado.

Artículo 3°.- La información publicada deberá contener:

- a) Estructura orgánica y funciones de cada una de las dependencias;
- b) Dirección y teléfono de la entidad y de todas las dependencias que la conformen;

- c) Nómina completa de los funcionarios permanentes, contratados y de elección popular; incluyendo número de Cedula de Identidad, año de ingreso, salarios, dieta o sueldos que corresponden a cada cargo, gastos de representación, bonificaciones discriminadas por cada uno de los conceptos establecidos por las normas respectivas, premios y gratificaciones especiales;
- d) Presupuesto de ingresos, gastos asignados y anexo de personal para cada ejercicio fiscal con su ejecución mensual;
- e) Detalles de viajes nacionales e internacionales, que sean financiados con fondos públicos, incluyendo beneficiario, destino, objetivos del viaje, fecha de realización y montos asignados para viáticos, incluyendo un informe final de la misión;
- f) Inventario de bienes muebles, inmuebles y vehículos con que cuentan cada una de las instituciones;
- g) Listado completo de funcionarios comisionados a prestar servicios en otras instituciones, período de comisión y entidad de destino;
- h) Listado completo de funcionarios comisionados de otras instituciones, fecha de inicio y finalización de la comisión, entidad de origen y funciones que desempeñan; y,
- i) Cualquier otra información que la entidad considere necesaria para dar a conocer el cumplimiento de su misión y objetivos institucionales.

Los Organismos o Entidades Públicas enumeradas en el artículo precedente quedarán exonerados de la obligación de proveer informaciones únicamente cuando con ello se exponga a riesgo la seguridad nacional o labores de inteligencias del Estado.

Artículo 4°.- Los Organismos no Gubernamentales, Fundaciones, Asociaciones y otras Entidades de carácter privado que administren o ejecuten recursos públicos deberán incluir, además de los datos requeridos en el artículo anterior los siguientes datos:

- a) Detalles generales de la Organización;
- b) Acta de constitución de la Sociedad y sus eventuales modificaciones;
- c) Documento de elección de autoridades;
- d) Nómina de los integrantes de la Junta Directiva;
- e) Disposición de reconocimiento de la entidad o escritura pública debidamente protocolizada; y,

f) Detalle de la utilización de los recursos públicos administrados.

Artículo 5°.- Queda expresamente prohibida la utilización de los datos contenidos en estos documentos para fines comerciales.

Artículo 6°.- Establécese que las entidades u organismos deberán tener publicados los datos requeridos en un plazo no mayor a sesenta días a partir de la publicación de la presente ley y la que deberá ser actualizada en forma mensual, hasta quince días hábiles del mes inmediatamente posterior.

Artículo 7°.- Todas las instituciones y dependencias citadas en el artículo 2° deberán publicar cada fin de ejercicio, un resumen total de los ingresos de cada uno de los funcionarios incluyendo, los montos de remuneraciones básicas, adicionales, complementarias, otros gastos de personal y viáticos por cada funcionario o empleado, permanente, contratado o de elección popular. Estos resúmenes deben ser publicados a más tardar para el último día hábil del mes de enero de cada año.

Artículo 8°.- Los titulares de Organismos o Entidades Públicas que incumplan la obligación de informar prescrita en la presente ley, serán castigados con ciento ochenta días de multa.

Artículo 9°.- La Secretaría de la Función Pública será la responsable del control permanente del cumplimiento de la presente disposición legal.

Artículo 10.- Comuníquese al Poder Ejecutivo.

Aprobado el Proyecto de Ley por la Honorable Cámara de Diputados, a los veintisiete días del mes de noviembre del año dos mil trece, y por la Honorable Cámara de Senadores, a los ocho días del mes de mayo del año dos mil catorce, quedando sancionado el mismo, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 204 de la Constitución Nacional.

ANEXO 5

LEY N° 5747

QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 8° DE LA LEY N° 5189/14 “QUE ESTABLECE LA OBLIGATORIEDAD DE LA PROVISIÓN DE INFORMACIONES EN EL USO DE LOS RECURSOS PÚBLICOS SOBRE REMUNERACIONES Y OTRAS RETRIBUCIONES ASIGNADAS AL SERVIDOR PÚBLICO DE LA REPÚBLICA DEL PARAGUAY”

Artículo 1°.- Modifícase el Artículo 8° de la Ley N° 5189 de fecha 20 de mayo de 2014 “QUE ESTABLECE LA OBLIGATORIEDAD DE LA PROVISIÓN DE INFORMACIONES EN EL USO DE LOS RECURSOS PÚBLICOS SOBRE REMUNERACIONES Y OTRAS RETRIBUCIONES ASIGNADAS AL SERVIDOR PÚBLICO DE LA REPÚBLICA DEL PARAGUAY”, quedando redactado de la siguiente forma:

“Art. 8°.- Los Organismos y Entidades mencionadas en los incisos a), b), c) y d) del Artículo 2° de la Ley N° 5189/14 “QUE ESTABLECE LA OBLIGATORIEDAD DE LA PROVISIÓN DE INFORMACIONES EN EL USO DE LOS RECURSOS PÚBLICOS SOBRE REMUNERACIONES Y OTRAS RETRIBUCIONES ASIGNADAS AL SERVIDOR PÚBLICO DE LA REPÚBLICA DEL PARAGUAY”, que incumplan la obligación de informar dispuesta en la misma, serán castigados con ciento ochenta días de multa.

La resolución de la Secretaría de la Función Pública que imponga la sanción mencionada, una vez que se encuentre firme y ejecutoriada, tendrá el carácter de título ejecutivo, con carácter de privilegio especial a los fines de su cobro judicial.”

Artículo 2°.- Comuníquese al Poder Ejecutivo.

ANEXO 6

Acordada 999/15

Por la cual se crea la Dirección de Transparencia y Acceso a la Información Pública, dependiente de la Corte Suprema de Justicia.

En la ciudad de Asunción, Capital de la República del Paraguay a los quince días del mes de setiembre del año dos mil quince, siendo las once horas, estando reunidos en la Sala de Acuerdos de la Corte Suprema de Justicia, el Excmo. Señor Presidente Dr. Antonio Fretes y los Excmos. Señores Ministros Doctores, Luis María Benítez Riera, César Antonio Garay, José Raúl Torres Kirmser, Alicia Beatriz Pucheta de Correa, Miguel Oscar Bajac Albertini, Sindulfo Blanco y Gladys Ester Bareiro de Mónica, y, ante mí, el Secretario autorizante;

DIJERON:

La importancia que tiene el fortalecimiento del derecho de acceso a la información pública en la consolidación del sistema democrático y republicano de gobierno, así como para la participación ciudadana en la vida nacional, el control social sobre el manejo transparente de la cosa pública y el combate eficaz a la corrupción.

El impulso dado en el país a la transparencia y al acceso a la información pública a partir de los reclamos de la ciudadanía y del Acuerdo y Sentencia N° 1306/13 dictado por esta Corte Suprema de Justicia, que contribuyó a dar certeza jurídica al derecho establecido en el Artículo 28 de la Constitución Nacional y definió al acceso a la información como un derecho humano fundamental en consonancia con la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Que, la Ley 5282/14 “De libre acceso ciudadano a la información pública y transparencia gubernamental” ha reglamentado el artículo 28 de la Constitución Nacional “a fin de garantizar a todas las personas, el efectivo ejercicio del derecho al acceso a la información pública, a través de la implementación de las modalidades, plazos, excepciones y sanciones correspondientes, que promuevan la transparencia del Estado.

Que, la misma normativa determina en su artículo 2°, inc. c, que el Poder Judicial es una fuente pública de información y como tal, de acuerdo al artículo 6° de la misma ley, deberá habilitar como órgano de aplicación “una Oficina de Acceso a la Información Pública, en la que se recibirán las solicitudes, así como orientar y asistir al solicitante en forma sencilla y comprensible.

Que, en base a dicha ley, las fuentes públicas se hallan obligadas a mantener actualizada y a disposición del público informaciones mínimas determina-

das por los artículos 8º, en forma general, y 11º, en materia específica del Poder Judicial.

Que, en virtud de la promulgación de la citada ley, el Consejo de Superintendencia de la Corte Suprema de Justicia dispuso por Acta N° 60 del 6 de octubre del 2014 la creación de una Comisión de Estudio para la reglamentación de la Ley 5282/14 en el Poder Judicial. Y que dicha Comisión elevó al pleno de la Corte sus recomendaciones para la efectiva y eficaz implementación de dicha normativa.

Por tanto, en uso de sus atribuciones,

LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA A C U E R D A:

Art. 1º.- Crear la Dirección de Transparencia y Acceso a la Información Pública, dependiente de la Corte Suprema de Justicia, la que se constituirá en órgano de aplicación de la Ley N° 5282/14, en los términos y alcances establecidos por ésta.

Art. 2º.- La Dirección tendrá como objetivo general a su cargo proponer, coordinar y monitorear las políticas de transparencia y acceso a la información pública en el Poder Judicial, las que serán definidas por la Corte Suprema de Justicia en el marco de los estándares nacionales e internacionales vigentes en la materia.

Art. 3º.- A fin de hacer efectivos los mandatos de la ley respectiva, la Dirección implementará mecanismos para la transparencia activa y para la atención de solicitudes de información de la ciudadanía a través de Oficinas de Acceso a la Información Pública en todas las circunscripciones judiciales, de acuerdo a las programaciones presupuestarias correspondientes.

Art. 4º.- Disponer que las dependencias existentes de las Mesas de Información y Orientación Judicial pasen a depender de la Dirección creada y a través de la Dirección General de Administración y Finanzas se adopten las medidas necesarias para dotar de presupuesto, recursos e infraestructura adecuados a la nueva Dirección.

Art. 5º.- Encomendar a la Dirección de Tecnología de la Información y las Comunicaciones el desarrollo de los soportes informáticos necesario para la eficiente gestión del acceso ciudadano a la información del Poder Judicial.

Art. 6º.- Designar al Abg. José María Costa en carácter de Director interino de la citada Dirección, sin perjuicio de sus funciones, y encomendar al mismo las tareas pertinentes de organización y funciones.

Art. 7º.- Anotar, registrar, notificar.

ANEXO 7

Acordada 1005/15.

“POR LA CUAL SE ESTABLECEN LOS PROCEDIMIENTOS PARA LAS ACCIONES JUDICIALES DERIVADAS DE LA LEY 5282/14”

En la ciudad de Asunción, Capital de la República del Paraguay a los veintún días del mes de setiembre del año dos mil quince, siendo las once horas, estando reunidos en la Sala de Acuerdos de la Corte Suprema de Justicia, el Excmo. Señor Presidente Dr. Antonio Fretes y los Excmos. Señores Ministros Doctores, Luis María Benítez Riera, César Antonio Garay, José Raúl Torres Kirmser, Alicia Beatriz Pucheta de Correa, Miguel Oscar Bajac Albertini, Sindulfo Blanco y Gladys Ester Bareiro de Módica, y, ante mí, el Secretario autorizante;

DIJERON:

Que, el artículo 23 de la Ley 5282/14 “De libre acceso ciudadano a la información pública y transparencia gubernamental” establece que “En caso de denegación expresa o tácita de una solicitud de acceso a la información o de cualquier otro incumplimiento de una repartición pública con relación a las obligaciones previstas en la presente ley, el solicitante, haya o no interpuesto el recurso de reconsideración, podrá, a su elección, acudir ante cualquier Juez de Primera Instancia con jurisdicción en el lugar de su domicilio o en donde tenga su asiento la fuente pública.

Que la Ley 5282/14 ha omitido establecer el procedimiento mediante el cual deben tramitar las acciones judiciales previstas en el artículo citado.

Que, el artículo 3 de la Ley 609/05 establece que son deberes y atribuciones de la Corte Suprema de Justicia, entre otros, “dictar su propio reglamento interno, las acordadas, y todos los actos que fueren necesarios para la mejor organización y eficiencia de la administración de justicia.

Que, esta Corte Suprema de Justicia, al resolver en la acción de inconstitucionalidad planteada en el juicio “Defensoría del Pueblo c./ Municipalidad de San Lorenzo s./ Amparo” mediante el Acuerdo y Sentencia Nro. 1306 del 15 de octubre de 2013, consideró que la decisión de la Corte Interamericana de Derechos Humanos recaída in re Claude Reyes vs. Chile el 19 de septiembre de 2006 debía ser tomada en cuenta para resolver el caso que se le había planteado, reconociendo, en consecuencia, al derecho de acceso a la información como derecho fundamental o humano.

Que, el artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (ratificada mediante Ley 1/89) establece que “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.

Que, en una resolución tomada por el Tribunal de Apelaciones en lo Civil y Comercial, Sala 3, especialmente relevante por haber sido resaltada en el Informe 2010 de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de la Organización de Estados Americanos (Capítulo IV “Buenas Prácticas Judiciales en Materia de Acceso a la Información en América”, página 313, puntos 34 y 35), se sostuvo que “(...) 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 (administrativo) (...)”. Además, que “(...) la información, al ser denegada ilegítimamente, vulnera per se y con carácter de inmediatez la órbita de derechos del individuo (...)” (Acuerdo y Sentencia Nro. 51 del 2 de mayo de 2008).

Que, la naturaleza de derecho fundamental o humano del acceso a la información, la gratuidad establecida en la ley (Art. 4), el plazo de sesenta días para interponer la acción (Art. 24), lo dispuesto en el Art. 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, los precedentes judiciales de nuestro país considerados a nivel internacional como buenas prácticas judiciales y el más elemental sentido común –ya que la información como herramienta de participación en la vida democrática y como instrumento para la satisfacción de otros derechos fundamentales requiere de la mayor inmediatez posible- llevan a concluir que el procedimiento más adecuado para resolver los eventuales conflictos que se susciten entre las personas que requieren acceder a la información pública y la negativa de las autoridades estatales invocando otros derechos de igual rango o importancia es el del juicio de amparo.

Que, además, resulta evidente que la ley 5282/14 al establecer la intervención de “cualquier Juez de Primera Instancia con jurisdicción en el lugar de su domicilio o en donde tenga su asiento la fuente pública” sin distinguir entre fueros, ha querido que el debate y la ponderación de los derechos en

juego se realice en el marco de un proceso constitucional y el único proceso constitucional en el que los jueces ordinarios pueden intervenir es en el de amparo (excepción hecha del juicio de habeas data que, evidentemente, no se aplica a la problemática del derecho de acceso a la información pública sino a la información y a los datos de una persona determinada).

Que, todo lo expuesto resulta aplicable a la situación en la que se suscite un conflicto entre el derecho de acceso a la información requerido a una fuente pública de información en forma individual o colectiva por una persona y la negativa de ésta última invocando un derecho de igual rango o importancia.

Que, para los casos de algún “incumplimiento de una repartición pública (fuente pública) con relación a las obligaciones previstas en la presente ley”, y teniendo en cuenta que la ley ha previsto, como se dijo, la intervención de “cualquier Juez de Primera Instancia con jurisdicción en el lugar de su domicilio o en donde tenga su asiento la fuente pública” y no la del Tribunal de Cuentas –en una clara decisión de facilitar el acceso a la justicia en esta materia, particularmente en el interior del país- y que los demás incumplimientos de las fuentes públicas pueden, directa o indirectamente, influir el goce “efectivo” (Art. 28, Constitución) del derecho de acceso a la información pública, el procedimiento que por la naturaleza de la cuestión resulta evidente es el del juicio sumario previsto en el Art. 683 del Código Procesal Civil.

Que, para estos casos, teniendo en cuenta que se trata de un procedimiento previsto en el Código Procesal Civil, resulta adecuado que esas contiendas tramiten ante los jueces de primera instancia con competencia en lo civil y comercial.

Que, en atención a que el artículo 4 de la Ley 5282/14 establece que “las comisiones mixtas y las entidades binacionales en las que participe la República del Paraguay son fuentes públicas de información”, los jueces competentes serán los previstos en los instrumentos internacionales que rigen su funcionamiento. Por tanto, en uso de sus atribuciones, LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

ACUERDA:

Art. 1.- ESTABLECER que, para el caso de denegación expresa o tácita de una solicitud de acceso a la información la acción judicial tramite según las reglas previstas en el artículo 134 de la Constitución y en el Código Procesal Civil para el juicio de amparo.

Art. 2.- ESTABLECER que, para el caso de cualquier otro incumplimiento de una repartición pública con relación a las obligaciones previstas en la Ley 5282/14 que no caiga dentro de lo previsto en el Art. 1 de esta Acordada, la acción judicial tramite por las reglas del procedimiento sumario previsto en el Art. 683 del Código Procesal Civil.

Art. 3.- ESTABLECER que para determinar los jueces que sean competentes para entender en las acciones previstas en los artículos 1 y 2 de la presente Acordada se deben aplicar las reglas previstas en el Art. 23 de la Ley 5282/14 y, en su caso, las de los instrumentos internacionales que rigen el funcionamiento de ciertas fuentes públicas.

Art. 4.- ANOTAR, registrar, notificar.

ANEXO 8

ACORDADA N° 1.248/18

“POR LA CUAL SE REGLAMENTA EL ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA EN EL ÁMBITO DE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA Y DE TODOS LOS ÓRGANOS DEPENDIENTES DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA”

En la ciudad de Asunción, Capital de la República del Paraguay a los diecinueve días del mes de junio del año dos mil dieciocho, siendo las once horas, estando reunidos en la Sala de Acuerdos de la Corte Suprema de Justicia, el Excmo. Señor Presidente Dr. José Raúl Torres Kirmser, y los Excmos. Señores Ministros Doctores, Miryam Peña Candia, Sindulfo Blanco, Antonio Fretes, Miguel Oscar Bajac Albertini, César Antonio Garay, Luis María Benítez Riera y Gladys Ester Bareiro de Módica; ante mí, el Secretario autorizante,

DIJERON:

Que, la Ley 5282/14 “De libre acceso ciudadano a la información pública y transparencia gubernamental” establece que el Poder Judicial es fuente pública de información (Art. 2, inciso c), siguiendo el camino marcado en el Acuerdo y Sentencia Nro. 1306 del 15 de octubre de 2013 (Sala Constitucional de esta Corte Suprema de Justicia, integrada por el Pleno de Ministros).

Que, la administración de justicia está a cargo del Poder Judicial, ejercida por la Corte Suprema de Justicia, por los tribunales y por los juzgados (Art. 247, Constitución), teniendo la atribución de ejercer la superintendencia de todos los organismos del Poder Judicial (Art. 259, inciso 1), Constitución).

Que, el Poder Judicial debe proporcionar la información que se solicite así como publicar informaciones de interés público, salvo las limitadas excepciones previstas en la legislación vigente.

Que, la información obrante en el Poder Judicial es tanto de índole administrativa como jurisdiccional, por lo que dicha diferencia obliga a tratar de distinta manera a las distintas situaciones.

Que en materia de información pública de índole jurisdiccional, cabe tener presente que, siendo los actos jurídicos jurisdiccionales actos de uno de los poderes del Estado, están sujetos, a priori, a la publicidad que es consustancial con el principio republicano de gobierno, sin desconocer por ello las excepciones previstas en las distintas normativas.

Que, el derecho de acceso a la información es un derecho humano que, por su propia naturaleza, requiere de la mayor inmediatez posible ya que el control de la cosa pública o el ejercicio de otros derechos no puede verse dilatados o frustrados por cuestiones formales o criterios tradicionales que eviten el conocimiento de las cuestiones de fondo. Ante la presunta violación o menoscabo de derechos fundamentales rige la garantía de la tutela judicial efectiva consagrada en el Art 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el Poder Judicial, en tanto uno de los poderes del Estado que conforma el gobierno de la República (Art.3, Constitución), está obligado a adoptar las medidas que fueren necesarias para hacer efectivos los derechos y libertades consagrados en la Convención.

Que, finalmente, los esfuerzos para la regulación del acceso efectivo a la información pública del Poder Judicial en un primer momento deben dirigirse a cumplir a cabalidad con los requisitos mínimos que impone la Ley 5189/14, pero sin dejar de tener en cuenta que, con el tiempo y en forma progresiva debe optimizarse la aplicación de las disposiciones de la Ley 5282/14.

Por tanto, en uso de sus atribuciones,

LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA A C U E R D A:

CAPÍTULO I DISPOSICIONES GENERALES

- Art. 1°.-** La presente Acordada tiene por objeto establecer los procedimientos para hacer operativas las disposiciones de las Leyes 5189/14 “Que establece la obligatoriedad de provisión de informaciones en el uso de los recursos públicos sobre remuneraciones y otras retribuciones asignadas al servidor público de la República del Paraguay” y 5.282/14 “De libre acceso ciudadano a la información pública y transparencia gubernamental” en el ámbito de la administración de justicia y de todos los órganos dependientes de la Corte Suprema de Justicia.
- Art. 2°.-** Las disposiciones de esta Acordada son de observancia obligatoria por parte de todos los magistrados y funcionarios del Poder Judicial en general y tienen por finalidad: I. Transparenciar la gestión pública del servicio de administración de justicia mediante la difusión de información que genere y posea el Poder Judicial; II. Favorecer la transparencia y el ac-

ceso a la información para que la sociedad pueda valorar el desempeño de los órganos jurisdiccionales y administrativos dependientes de la Corte Suprema de Justicia y, en su caso, facilitar el ejercicio de otros derechos; III. Atender, mediante trámites sencillos y expeditos, las solicitudes de toda persona sobre la información de carácter público, siempre dentro de los márgenes legales.

Art. 3°.- Las dependencias del Poder Judicial no podrán cobrar ningún arancel o monto por proveer información pública a quienes la soliciten.

Si la provisión de informe certificado o copia autenticada de algún documento estuviera sujeta al pago de tasa o arancel o a algún procedimiento especial conforme a la normativa vigente, la dependencia requerida deberá informar sobre ello al solicitante a través de la Dirección de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

Art. 4°.- El portal web de la Corte Suprema de Justicia es un medio oficial para el acceso y la adecuada publicidad y difusión de la información pública, especialmente la información detallada en los artículos 8 y 11 de la Ley 5282/14 y, en forma progresiva, toda la demás información pública que obre en poder de la institución.

Las Direcciones de Transparencia y Acceso a la Información Pública, de Comunicación, y de Tecnologías de la Información y Comunicación trabajarán en forma coordinada a fin de definir aspectos técnicos, comunicacionales y de gestión para el cumplimiento de las obligaciones de transparencia activa dispuestas en las Leyes 5189/14 y 5282/14.

Las citadas dependencias incluirán en el portal mecanismos para que cualquier persona solicite información pública al Poder Judicial.

Art. 5°.- La Dirección de Transparencia y Acceso a la Información Pública será la única dependencia responsable de atender las solicitudes de acceso a la información que se realicen a través del portal y de los mecanismos habilitados para el efecto, o sean derivadas por otras fuentes públicas. Las Direcciones de

Comunicación y de Tecnologías de la Información prestarán toda la asistencia que se requiera a efectos del cumplimiento de estas obligaciones legales.

- Art. 6º.-** La información pública disponible en el sitio web de la Corte Suprema de Justicia deberá, progresivamente, ser accesible desde dispositivos con acceso a internet en formato de dato abierto toda vez que esto sea técnicamente aplicable. Asimismo, el sitio web de la Corte Suprema de Justicia deberá incorporar gradualmente soluciones tecnológicas que eliminen o disminuyan los obstáculos para las personas con discapacidad.

CAPÍTULO II ÓRGANOS ADMINISTRATIVOS

- Art. 7º.-** La Corte Suprema de Justicia en Pleno, se constituye en la máxima autoridad a los efectos de lo previsto en el Art. 19 de la Ley 5.282/14 y en atención a lo que dispone la Ley 609/95 “Que organiza la Corte Suprema de Justicia”.

- Art. 8º.-** La Dirección de Transparencia y Acceso a la Información Pública, en el ámbito de su competencia, se constituye en la única instancia ejecutiva y órgano de aplicación de la Ley 5.282/14 y de esta Acordada, a fin de hacer efectivo el acceso a la información pública generada o en posesión de la Corte Suprema de Justicia o de sus órganos jurisdiccionales o administrativos.

- Art. 9º.-** La Dirección de Transparencia y Acceso a la Información Pública depende de la Corte Suprema de Justicia. Además de las establecidas en la Acordada 999 de fecha 15 de setiembre de 2015 tiene las siguientes funciones:

Recibir y dar trámite a las solicitudes de acceso a la información pública;

Asistir a las personas en la elaboración de solicitudes y, en su caso, orientarlas sobre la dependencia o institución que pudiera atender su petición;

Analizar conjuntamente con la Dirección de Asesoría Jurídica en el menor plazo, la competencia del Poder Judicial para responder solicitudes de acceso a la información pública que le sean efectuadas o derivadas;

Derivar solicitudes de acceso a la información a otras fuentes públicas en caso de incompetencia;

Buscar la información disponible en línea en cualquier fuente pública y facilitársela al solicitante o bien, orientarlo sobre cómo acceder a la información que requiere;

Realizar los trámites internos necesarios para recabar la información solicitada, de acuerdo a un manual de procedimientos internos que se elabore para este efecto y que deberá ser aprobado por la Máxima Autoridad.

Responder las solicitudes de acceso a la información pública a los solicitantes, conforme a la información recabada;

Poner a disposición del público toda la información pública que obre en su poder;

Dar respuesta inmediata a solicitudes de información básica o sobre trámites judiciales, a través de las Mesas de Información y Orientación Judicial Básica;

Proponer al Pleno de la Corte Suprema de Justicia acciones o mecanismos que aseguren la mayor eficiencia en la gestión de las solicitudes de acceso a la información.

Proponer al Pleno de la Corte Suprema de Justicia acciones y canales de comunicación con los órganos encargados de aplicar la Ley 5.282/14 en otros estamentos del Estado paraguayo;

Proponer al Pleno de la Corte Suprema de Justicia acciones para promover y mantener relaciones con organismos nacionales e internacionales, públicos o privados, con el fin de cumplir los objetivos institucionales en la materia.

Brindar asistencia técnica a toda dependencia del Poder Judicial que así lo solicite;

Proponer y promover en coordinación con el Centro Internacional de Estudios Judiciales (CIEJ) eventos de entrenamiento y capacitación sobre el derecho de acceso a la información pública para magistrados y funcionarios del Poder Judicial, así como talleres, seminarios y congresos sobre la temática;

Otras que le sean indicadas por la máxima autoridad por resolución fundada.

Art. 10º.- En cada Circunscripción Judicial se habilitará por lo menos una Oficina de Acceso a la Información Pública. Estas Oficinas se vincularán funcionalmente a la Dirección de Transparencia y Acceso a la Información Pública y serán responsables de actuar como órganos de aplicación de la Ley 5282/14 en la circunscripción respectiva atendiendo las políticas de transparencia establecidas por la Corte Suprema de Justicia.

CAPÍTULO III TRANSPARENCIA ACTIVA

Art. 11º.- A fin de cumplir con lo establecido en la Ley 5189/14 “Que establece la obligatoriedad de la provisión de informaciones en el uso de los recursos públicos sobre remuneraciones y otras retribuciones asignadas al servidor público de la República del Paraguay” y en el artículo 8 de la Ley 5.282/14, la Dirección de Transparencia y Acceso a la Información Pública, como órgano especializado de la Corte Suprema de Justicia, deberá gestionar un esquema de publicación que permita mantener a disposición permanente del público, a través del sitio web oficial, de manera progresiva, toda la información pública que obre en poder de la institución.

Art. 12º.- Las dependencias señaladas en este artículo deberán remitir de oficio y de manera mensual a la Dirección de Transparencia y Acceso a la Información Pública la siguiente información, de manera digitalizada, a fin de que, en coordinación con la Dirección de Comunicación, la misma se encuentre disponible en el portal web de la Corte Suprema de Justicia:

1. Información dispuesta por el artículo 3 de la Ley 5.189/14

Disposición	Ámbito responsable
a) Estructura orgánica y funciones de cada una de las dependencias;	Dirección de Gestión Organizacional
b) Dirección y teléfono de la entidad y de todas las dependencias que la conformen;	Dirección de Planificación y Desarrollo

<p>c) Nómina completa de los funcionarios permanentes y contratados incluyendo número de Cédula de Identidad, año de ingreso, salarios, dieta o sueldos que corresponden a cada cargo, gastos de representación, bonificaciones discriminadas por cada uno de los conceptos establecidos por las normas respectivas, premios y gratificaciones especiales;</p>	<p>Dirección General de Recursos Humanos</p>
<p>d) Presupuesto de ingresos, gastos asignados y anexo de personal para cada ejercicio fiscal con su ejecución mensual;</p>	<p>Dirección General de Administración y Finanzas Dirección Financiera Departamento de Presupuesto</p>
<p>e) Detalles de viajes nacionales e internacionales, que sean financiados con fondos públicos, incluyendo beneficiario, destino, objetivos del viaje, fecha de realización y montos asignados para viáticos, incluyendo un informe final de la misión;</p>	<p>Dirección General de Administración y Finanzas Dirección Financiera Departamento de Tesorería</p>
<p>f) Inventario de bienes muebles, inmuebles y vehículos con que cuenta la institución;</p>	<p>Dirección General de Administración y Finanzas Dirección Administrativa Departamento de Patrimonio</p>
<p>j) Listado completo de funcionarios comisionados a prestar servicios en otras instituciones, período de comisión y entidad de destino;</p>	<p>Dirección General de Recursos Humanos</p>
<p>h) Listado completo de funcionarios comisionados de otras instituciones, fecha de inicio y finalización de la comisión, entidad de origen y funciones que desempeñan.</p>	<p>Dirección General de Recursos Humanos</p>

2. Información dispuesta por la Ley 5.282/14

Disposición	Ámbito responsable
a) Estructura orgánica	Dirección de Planificación y Desarrollo
b) Las facultades, deberes, funciones y/o atribuciones de sus órganos y dependencias internas	Dirección de Asuntos Jurídicos
c) Todo el marco normativo que rijan su funcionamiento y las normas constitucionales, legales de alcance nacional o local y reglamentario cuya aplicación esté a su cargo	Dirección de Asuntos Jurídicos
d) Una descripción general de cómo funciona y cuál es el proceso de toma de decisiones	Dirección de Asuntos Jurídicos
e) El listado actualizado de todas las personas que cumplan una función pública o sean funcionarios públicos, con indicación de sus números de cédula de identidad civil, las funciones que realizan, los salarios u honorarios que perciben en forma mensual, incluyendo todos los adicionales, prestaciones complementarias y/o viáticos	Dirección General de Recursos Humanos
f) Descripción de la política institucional y de los planes de acción	Dirección de Planificación y Desarrollo
g) Descripción de los programas institucionales en ejecución, con la definición de metas, el grado de ejecución de las mismas y el presupuesto aplicado a dichos programas, publicando trimestralmente informes de avance de resultados	Dirección General de Administración y Finanzas

h) Informes de auditoría	Dirección General de Auditoría Interna Dirección General de Auditoría de Gestión Judicial
i) Informes de los viajes oficiales realizados dentro del territorio de la República o al extranjero	Dirección General de Administración y Finanzas Dirección Financiera Departamento de Tesorería
j) Convenios y contratos celebrados, fecha de celebración, objeto, monto total de la contratación, plazos de ejecución, mecanismos de control y rendición de cuentas y, en su caso, estudios de impacto ambiental y/o planes de gestión ambiental	Secretaría General Unidad Operativa de Contrataciones
k) Cartas oficiales	Secretaría General de la Corte Suprema de Justicia
l) Informes finales de consultorías	Secretaría General de la Corte Suprema de Justicia Secretaría del Consejo de Superintendencia Secretaría del Consejo de Administración judicial
m) Cuadros de resultados	Dirección General de Administración y Finanzas
n) Lista de poderes vigentes otorgados a abogados	Dirección de Asuntos Jurídicos
o) Sistema de mantenimiento, clasificación e índice de los documentos existentes	Dirección de Planificación y Desarrollo
p) Descripción de los procedimientos previstos para que las personas interesadas puedan acceder a los documentos que obren en su poder, incluyendo el lugar en donde están archivados y el nombre del funcionario responsable	Dirección de Gestión Organizacional

q) Mecanismos de participación ciudadana	Dirección de Transparencia y Acceso a la Información Pública
--	--

- 3) A fin de cumplir con lo establecido en el artículo 11 de la Ley 5.282/14 las dependencias señaladas en este artículo deberán remitir de oficio, y de forma mensual, a la Dirección de Transparencia y Acceso a la Información la siguiente información, de manera digitalizada, a fin de que, en coordinación con la Dirección de Tecnologías de la Información y Comunicación, la misma se encuentre disponible en el portal web de la Corte Suprema de Justicia:

Disposición	Ámbito responsable
a) Todas las resoluciones emitidas por la Corte Suprema de Justicia	Dirección de Estadísticas Judiciales
b) Una selección de las sentencias firmes de los tribunales de apelaciones y juzgados de primera instancia de la República que sean representativas de los criterios jurisprudenciales de los magistrados y sus variaciones	Instituto de Investigaciones Jurídicas
c) Todas las acordadas y resoluciones administrativas de la Corte Suprema de Justicia	Secretaría General de la Corte Suprema de Justicia Consejo de Superintendencia de la Corte Suprema de Justicia Consejo de Administración de la Corte Suprema de Justicia
d) Todas las resoluciones del Tribunal de Ética	Dirección de Ética Judicial

Art. 13º.- Se encomienda a la Dirección General de Administración y Finanzas a través de la Dirección de Coordinación Administrativa de Circunscripciones y a la Dirección General de Recursos Humanos, recabar los informes de las Circunscripciones Judiciales descentralizadas, según corresponda.

- Art. 14º.-** Las dependencias señaladas en los artículos anteriores de este capítulo deberán entregar, siempre que sea posible, la información requerida en formato electrónico con la debida antelación conforme al plazo establecido por Ley para su publicación.
- Art. 15º.-** Las dependencias involucradas deberán arbitrar las medidas que sean necesarias para el estricto cumplimiento de lo dispuesto en el art. 6º de la Ley 5.189/2014 en cuanto a la actualización de la información y que será aplicable asimismo para la Ley 5.282/2014.

CAPÍTULO IV

TRANSPARENCIA PASIVA

INFORMACIÓN ADMINISTRATIVA DEL PODER JUDICIAL

- Art. 16º.-** Las solicitudes de acceso a la información pública administrativa podrán efectuarse ante la Oficina de Acceso a la Información Pública correspondiente a cualquier circunscripción judicial de la República del Paraguay, personalmente, por correo electrónico (a direcciones previamente especificadas y publicitadas en forma amplia) o a través del portal web, en forma escrita o verbal, debiéndose extender el acta correspondiente en este último
- Art. 17º.-** Cuando la información pública requerida por el solicitante ya estuviera disponible en el Portal web de la Corte Suprema de Justicia u otro medio idóneo, se le indicará la forma de acceder a la misma, con lo cual se entenderá que se dio por cumplida la obligación de informar.
- Art. 18º.-** Por la expresión “medio fehaciente”, contenida en el artículo 17 de la Ley 5.282/14, se entenderá cualquier información o documentación disponible que se encuentre en formato digital o impreso, a disposición por parte del Poder Judicial.
- Art. 19º.-** La solicitud de información contendrá los datos establecidos en el Artículo 12 de la Ley 5.282/14. Los solicitantes de información deberán indicar el correo electrónico, en el cual se les cursarán las notificaciones que sean necesarias durante la tramitación de su solicitud. Sin perjuicio de ello, el trámite de cada solicitud podrá consultarse a través del portal web de la Corte

Suprema de Justicia. En caso de no indicar el correo electrónico se notificará en el portal web de la Corte Suprema de Justicia conforme el art. 32 de la presente Acordada.

En los casos en los que las solicitudes de acceso a la información se realicen por escrito, se utilizará el formulario de acceso a la información que se encuentra en el Anexo I de la presente Acordada.

- Art. 20°.-** Si la solicitud de información debe ser negada total o parcialmente por algún motivo establecido en las normas legales vigentes, la Dirección de Transparencia y Acceso a la Información de la Corte Suprema de Justicia y la dependencia afectada, deberán hacer constar, dictamen mediante, los motivos concretos de esta denegación a fin de que la Corte Suprema de Justicia resuelva conforme el artículo 19 de la ley 5282/14, y comunique dicha decisión dentro del periodo de tiempo especificado por la citada normativa para la respuesta a las solicitudes de información.
- Art. 21°.-** Si, quien solicita acceso a la información pública no recibe respuesta transcurrido el plazo de quince (15) días hábiles a contar desde el día hábil siguiente al que realizó su solicitud, o si se rechaza su solicitud, podrá ejercer la acción judicial prevista en el Artículo 23 de la Ley N° 5282/2014 dentro del plazo de sesenta (60) días hábiles, o bien, interponer recurso de reconsideración ante la misma autoridad a fin de que se examine nuevamente la cuestión y dicte la resolución que corresponda, dentro del plazo de diez (10) días hábiles siguientes a su notificación.
- Art. 22.-** Todas las respuestas a las solicitudes de acceso a la información que no hubieran sido respondidas de inmediato serán notificadas a través de correo electrónico y del portal web de la Corte Suprema de Justicia. Todas las respuestas disponibles en el portal deberán indicar la fecha y la hora en las que han sido publicadas. Asimismo, cualquier interesado podrá notificarse en forma personal en la Dirección de Transparencia y Acceso a la Información Pública o en las Oficinas de Acceso a la Información de la respectiva Circunscripción en la que se le hubiese brindado la información solicitada, según el caso.

- Art. 23º.-** En caso de que se interponga recurso de reconsideración, este deberá ser resuelto en el plazo máximo de veinte (20) días hábiles. Si el mismo es rechazado o no es resuelto en dicho plazo, el solicitante podrá ejercer la acción judicial de amparo constitucional dentro del plazo de sesenta (60) días hábiles contados a partir de la recepción de la respuesta al recurso de reconsideración o de vencido el plazo para resolverlo.
- Art. 24º.-** El mismo procedimiento podrá seguirse cuando la controversia se refiera a cualquier otro incumplimiento de una fuente pública dependiente del Poder Judicial con relación a las obligaciones previstas a lo establecido en la Ley N° 5282/2014.
- Art. 25º.-** Cuando no se pueda localizar la información necesaria para responder a una solicitud y los registros de esa información debieran haber sido preservados, recopilados o elaborados, la Dirección de Transparencia y Acceso a la Información Pública, conjuntamente con el área afectada, deberán adoptar las medidas necesarias para recuperar o reconstruir la información faltante a fin de permitir su entrega a quien la ha solicitado.
- Art. 26º.-** Si la solicitud presentada versa sobre información que resulte inexistente, se comunicará el hecho al solicitante en el plazo legal previsto.
- Art. 27º.-** Si la solicitud se refiere a información de carácter genérico, que represente un elevado número de actos administrativos o sus antecedentes, se devolverá el requerimiento al solicitante a fin de que el mismo puntualice o detalle la petición.

CAPÍTULO V

TRANSPARENCIA PASIVA

INFORMACIÓN JURISDICCIONAL

- Art. 28.-** Cualquier persona podrá solicitar acceso a las resoluciones judiciales. El proceso se tramitará acorde al CAPITULO V de la presente acordada ante la Dirección de Transparencia y Acceso a la Información Pública o en las Oficinas de Acceso a la Información de la respectiva Circunscripción, debiendo remitirse posteriormente a la Dirección de Estadística Judicial para su diligenciamiento.

- Art. 29º.-** En caso de que se trate de resoluciones en juicios que por ley precisen la reserva de identidad de alguna de las partes, sólo podrán acceder las partes, sus patrocinantes o los abogados que invoquen una eventual futura representación de alguna de las partes o de un tercero. En este último caso, previamente se procederá a recabar dictamen de las direcciones mencionadas en el artículo 9, inc. “c”, de la presente Acordada.
- Art. 30º.-** Para las resoluciones dictadas en expedientes archivados, regirán las mismas reglas previstas en los artículos “precedentes”.

CAPÍTULO VI

TRANSPARENCIA ACTIVA

INFORMACIÓN JURISDICCIONAL EN LÍNEA Y PRESERVACIÓN DE DERECHOS DE INTIMIDAD

- Art. 31º.-** En forma progresiva el Instituto de Investigaciones Jurídicas, acorde al artículo 11, inciso “b”, de la Ley 5282/14 y al artículo 14 de la presente acordada, publicará en el sitio web las sentencias firmes de los tribunales y juzgados que representen criterios jurisprudenciales, así como su variación y serán accesibles por cualquier persona a través del número del expediente.

Las resoluciones que versen sobre menores de edad o en los que se debatan cuestiones de familia de carácter contencioso o hayan sido dictadas en la etapa preparatoria en las causas penales, estarán disponibles en línea sólo para las partes y sus representantes y/o patrocinantes.

En los casos que la ley determine la reserva de información y en los que exista necesidad de preservar el derecho a la intimidad constitucionalmente reconocido, se establecerá un sistema de tacha o anonimización de datos personales para la publicación (impresa, electrónica o en línea) de resoluciones. Los mecanismos de funcionamiento, alcances, responsabilidades y criterios legales que regirán dicho sistema de tacha o anonimización de datos personales, serán determinados a través de una acordada específica de la Corte Suprema de Justicia.

CAPÍTULO VII ACCIÓN JUDICIAL

- Art. 32º.-** En los casos de denegación expresa o tácita de acceso a la información pública que obra en el Poder Judicial, la acción judicial que el recurrente interponga tramitará según el procedimiento previsto en el Artículo 134 de la Constitución y en el Código Procesal Civil, conforme a lo establecido en la Acordada 1.005 de fecha 21 de setiembre de 2015.
- Art. 33º.-** En caso de que medie acuerdo entre las partes, el procedimiento podrá tramitar por las reglas del juicio sumario o del juicio ordinario. Asimismo, las partes podrán acordar antes de iniciar cualquier acción judicial que las costas sean impuestas en el orden causado.

CAPÍTULO VIII RESPONSABILIDADES

- Art. 34º.** En caso de incumplimiento por parte las personas responsables en las disposiciones establecidas en la Ley 5.282/14 y en la presente Acordada, la persona afectada podrá realizar sus denuncias a través de sistema de Quejas y Denuncias, regulado por Acordada 475/2008.
- Art. 35º.-** Anotar; registrar; notificar.

ANEXO 9

Decreto 4064/15.

POR EL CUAL SE REGLAMENTA LA LEY N° 5282/2014 “DE LIBRE ACCESO CIUDADANO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y TRANSPARENCIA GUBERNAMENTAL.

Asunción, 17 de setiembre de 2015

VISTO: La Ley 5.282/2.014 “De libre acceso ciudadano a la información pública y transparencia gubernamental”; y,

CONSIDERANDO: Que la Constitución en su Artículo 238, Numerales 1) y 3) atribuye a quien ejerce la Presidencia de la República, la facultad de representar al Estado y dirigir la administración general del país, así como a reglamentar las leyes.

Que, el Gobierno Nacional parte del reconocimiento que el derecho de acceder a información que obra en poder del Estado constituye un derecho humano elemental que permite hacer operativo otros derechos humanos, es decir, permite promover y mejorar la calidad de vida de las personas, además de lograr transparentar el Estado, luchar contra la corrupción, fomentar la participación ciudadana, así como la rendición pública de cuentas.

Que, a partir del año 2014, la República del Paraguay cuenta con herramientas legislativas que permiten el libre acceso ciudadano a la información que obra en poder del Estado. En efecto, con la promulgación de la Ley N° 5.189/2014, del 20 de mayo de 2014, “Que establece la obligatoriedad de la provisión de informaciones en el uso de los recursos públicos sobre remuneraciones y otras retribuciones asignadas al servidor público de la República del Paraguay”, y de la Ley 5.282/2014, del 18 de setiembre de 2014, “De libre acceso ciudadano a la información pública y transparencia gubernamental”, el ciudadano que desee acceder a una información que obre en una fuente pública definida por ley, tiene las garantías legales que le permiten hacer operativo el derecho constitucional de informarse, consagrado en el Artículo 28 de la Constitución.

Que el Plan Nacional de Desarrollo, aprobado por Decreto N° 2794 del 16 de diciembre de 2014, abarca tres ejes: 1) Reducción de pobreza y Desarrollo Social; 2) Crecimiento Económico inclusivo; 3) Inserción de Paraguay en el mundo. En este sentido, el acceso a la información es un eje transversal.

Que, asimismo, Paraguay es miembro de Alianza de Gobierno Abierto, y asume compromisos de implementación de la ley de libre acceso ciudadano a la información pública y transparencia gubernamental.

Que el pleno de la Corte Suprema de Justicia, mediante el Acuerdo y Sentencia 1306 del 15 de octubre de 2013, ha caracterizado al derecho de acceso a la información pública como un derecho humano, a la luz de la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Que en tal sentido, el Estado debe facilitar el acceso a la información pública y remover cualquier obstáculo que impida en la práctica su ejercicio más amplio, y que el Gobierno Nacional, tiene como eje principal, promover una cultura de transparencia.

Que la Ley N° 5282/2014 contiene un mínimo de obligaciones de transparencia activa, entendida esta como la obligación de las autoridades estatales de poner a disposición de cualquier persona interesada toda la información que generan o que obra en su poder sin necesidad de que les sea requerida, lo que a su vez se ve favorecido por la adopción de las herramientas del gobierno electrónico.

Que el procedimiento por medio del cual cualquier persona puede solicitar acceso a la información que obra en poder del Estado se convierte en la garantía primordial ante cualquier omisión, involuntaria o no, a las obligaciones de transparencia activa; y, en tal sentido, las reglas del mismo deben ser claras y evitar, en la medida de lo posible, cualquier interpretación que se preste a confusiones y que pueda menoscabar el ejercicio del derecho tutelado.

Que el Artículo 6° de la Ley N° 5282/2014 ha establecido que las fuentes públicas deberán habilitar Oficinas de Acceso a la Información Pública dentro del Título II “Autoridad de Aplicación”.

Que a fin de optimizar el cumplimiento de esta Ley resulta razonable establecer una instancia de coordinación entre las Oficinas de Acceso a la Información y evitar así disparidades entre ellas.

Que la Ley N° 4989/2013 “Que crea el marco de aplicación de las Tecnologías de la Información y Comunicación en el sector público y crea la Secretaría Nacional de Tecnologías de la Información y Comunicación (SENATICS)”, establece en el Artículo 7° que la SENATICS es la institución del Poder Ejecutivo encargada de implementar los principios y fines de las Tecnologías de la Información y Comunicación en el sector público.

Que esta Ley en su Artículo 1° “Del Objeto”, menciona el marco general en relación a las facultades del Estado para la facilitación del libre acceso de todos los habitantes del territorio nacional a la sociedad de la información y del conocimiento. En ese sentido, en el Artículo 2° establece que sus principios orientadores son: Prioridad del acceso y uso de las Tecnologías de la Información y Comunicación, protección de los derechos de los usuarios, libre adopción tecnológica y masificación del gobierno electrónico, como una política de Estado que involucra a todos los sectores y niveles de la administración pública y de la sociedad, para contribuir al desarrollo educativo, cultural económico, social y político, e incrementar la productividad, la competitividad, el respeto por los derechos humanos inherentes y la inclusión social.

POR TANTO, en el ejercicio de sus atribuciones constitucionales,

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DEL PARAGUAY DECRETA:

Art. 1°.- Regláméntese la Ley N° 5282/2014 “De libre acceso ciudadano a la información pública y transparencia gubernamental”.

Art. 2°.- Interpretación. La aplicación e interpretación del presente Decreto se realizará de forma tal que se priorice el más amplio y efectivo acceso a la información que obra en poder de las fuentes públicas de información.

Ninguna disposición del presente Decreto podrá ser entendida o interpretada de forma contraria a la Ley, ni podrá utilizarse para negar, menoscabar o limitar la libertad de expresión, la libertad de prensa, la libertad del periodismo o la libre circulación de la información que sea de acceso público.

Art. 3°.- Ámbito de Aplicación. El presente Decreto será de aplicación a todas las fuentes públicas, según el Artículo 2° de la Ley 5282/2.014.

Art.4°.- Gratuidad. Las fuentes públicas no podrán cobrar ningún arancel o monto por proveer información pública a quienes la soliciten. Quien solicite certificados o informes a los Registros Públicos o, en su caso, copias autenticadas de documentos públicos a cualquier otra fuente pública, abonará las tasas o aranceles que se encuentren establecidos en las leyes. Sin perjuicio de ello, los Registros Públicos deberán cumplir con todas las disposiciones de la Ley 5282/2014 y del presente Decreto.

Art. 5°.- Definiciones. A los efectos de la interpretación del presente reglamento y de las demás normas reglamentarias que se promulguen en su consecuencia, se establecen las siguientes definiciones:

- a. **Dato:** es una representación simbólica que describe hechos, condiciones, valores o situaciones.
- b. **Información:** es un conjunto organizado de datos procesados y relacionados de manera que nos permitan comunicar o adquirir conocimientos.
- c. **Datos abiertos públicos:** son datos que pueden ser libremente usados, reusados y redistribuidos por cualquiera, sujeto solamente, a lo sumo, a requisitos de atribución y redistribución por alguna licencia de la fuente pública.
- d. **Licencia de uso de datos abiertos públicos:** es la autorización de uso de los datos abiertos públicos emitida por la fuente pública en los términos y condiciones que la misma licencia contiene.
- e. **Formato electrónico:** se refiere al tipo o extensión del archivo electrónico que contiene el dato o la información pública que permite su uso, lectura y procesamiento por medios digitales.
- f. **Soporte:** Medio en el cual se encuentra almacenado o plasmado el dato.
- h. **Digitalización:** es el proceso mediante el cual la información pública es cargada en un formato electrónico a los sitios web y al Portal Unificado de Información Pública.
- i. **Transparencia activa:** es la obligación que tienen las fuentes públicas de poner a disposición de cualquier persona la información pública en todo momento y en forma tal que esté siempre actualizada y sea accesible y comprensible.

Art. 6°.- Utilización de sitios web oficiales. Todas las fuentes públicas deberán contar con sitios web que garanticen el acceso y la adecuada publicidad y difusión de la información pública. La Secretaría Nacional de Tecnologías de la Información y Comunicación (SENATICs) deberá establecer las guías de elaboración de los sitios web de todas las fuentes públicas así como las funcionalidades de los mismos y los aspectos técnicos requeridos para el cumplimiento efectivo de esta ley.

Art. 7°.- Accesibilidad. La información pública disponible en los sitios web oficiales de las fuentes públicas deberá ser accesible desde dispositivos con acceso a internet, cuando sea técnicamente aplicable, en formato de dato abierto. Asimismo, los sitios web oficiales deberán incorporar gradualmente soluciones tecnológicas que eliminen o disminuyan los obstáculos para las personas con discapacidad.

Art. 8°.- Portal Unificado de Información Pública. La SENATICs deberá implementar una plataforma tecnológica única y centralizada de acceso y gestión de la información pública, desde la cual se podrá acceder a toda la información pública puesta a disposición por las fuentes públicas, así como a las solicitudes de acceso a información en trámite que las fuentes públicas deberán ingresar y procesar en la misma. Esta plataforma se denominará Portal Unificado de Información Pública.

El Portal deberá permitir que cada solicitante pueda verificar el estado en que se encuentra el trámite de su solicitud de información pública, así como recibir, de corresponder, la información solicitada a través del mismo.

Las fuentes públicas que gocen de autonomía funcional podrán contar con sus propias plataformas o adherir a la prevista en este artículo. En cualquier caso, deberán establecerse los mecanismos de coordinación y cooperación interinstitucionales que permitan la interconexión de las plataformas, a los efectos del reenvío por esta vía de las solicitudes realizadas ante una fuente pública incompetente.

Art. 9°.- Uso del Portal. Para el cumplimiento de la Ley N° 5282/2014, todas las fuentes públicas utilizarán el Portal Unificado de Información Pública, siguiendo los lineamientos y normativas técnicas dictadas por la SENATICs y atendiendo a las particularidades de índole constitucional de cada una de ellas. La utilización de este Portal será obligatoria para las fuentes públicas a partir de los seis (6) meses de dictado el presente Decreto.

Capítulo II Marco Institucional

Art. 10.- Oficinas de Acceso a la Información. Cada fuente pública deberá poseer una Oficina de Acceso a la Información. La misma dependerá de la Máxima Autoridad Institucional.

Art. 11.- Funciones de las Oficinas de Acceso a la Información. Estas tendrán las siguientes funciones:

- a. Coordinar en materia de acceso a la información pública y fungir como ventanilla única para la recepción de solicitudes de información pública.
- b. Orientar y asistir al solicitante que así lo requiera en forma sencilla y comprensible.
- c. Coordinar que la información pública sea debidamente recabada y difundida.

- d. Coordinar que las solicitudes de acceso a la información se reciban y se tramiten en los términos que establece la Ley 5282/2.014.
- e. Coordinar los trámites necesarios para que toda la información pública sea entregada en el tiempo establecido.
- f. Coordinar el registro de las solicitudes de acceso a la información.
- g. Administrar el portal y los sistemas electrónicos que se desarrollen para el acceso a la información.
- h. Coordinar el desarrollo de las tareas tendientes a la sistematización, tratamiento y protección de la información.

Art. 12.- Oficinas de Acceso a la Información. El Ministerio de Justicia coordinará el funcionamiento de las Oficinas de Acceso a la Información en la órbita del Poder Ejecutivo.

Art.13.- Funciones y atribuciones. En el marco de las atribuciones de coordinación de las Oficinas de Acceso a la Información que estén dentro del ámbito del Poder Ejecutivo, el Ministerio de Justicia deberá realizar todas las acciones necesarias para el cumplimiento de los objetivos y demás disposiciones de la Ley 5282/.014.

A tales efectos tendrá las siguientes funciones y atribuciones:

- a. Asesorar a las fuentes públicas en el cumplimiento de la normativa constitucional, legal o reglamentaria vigente y de los instrumentos internacionales ratificados por la República referidos al acceso a la información pública;
- b. Controlar la implementación de la presente ley en las fuentes públicas;
- c. Orientar y asesorar a los particulares respecto al derecho de acceso a la información pública;
- d. Capacitar a los funcionarios de las fuentes públicas para una mejor implementación de la Ley 5282/2014;
- e. Promover y coordinar con las fuentes públicas las políticas tendientes a facilitar el acceso a la información y la transparencia;
- f. Ser órgano de consulta para todo lo relativo a la puesta en práctica de la presente ley por parte de todas las fuentes públicas;
- g. Promover campañas educativas y publicitarias donde se reafirme el derecho al acceso a la información como un derecho fundamental;
- h. Realizar un informe de carácter anual relativo al estado de situación de este derecho;

- i. Definir y actualizar la licencia de uso de la información pública del Estado paraguayo; y
- j. Establecer mecanismos de cooperación especiales con las fuentes públicas fuera del ámbito del Poder Ejecutivo cuando esto resulte necesario o conveniente para una mejor aplicación de las disposiciones de la Ley o el presente reglamento.

Capítulo III De la transparencia activa

Art. 14.- Disponibilidad. Las fuentes públicas, a través de los sitios web oficiales deben progresivamente poner a disposición de las personas toda la información pública que obre en su poder, salvo la que se encuentre establecida como secreta o de carácter reservado por las leyes.

Art. 15.- Actualización. Las fuentes públicas tienen el deber de mantener actualizada, en forma mensual cuando fuere aplicable – y periódicamente –según se genere y conforme variación, la información mínima a que se refieren los Artículos 8° a 11 de la Ley 5282/2014.

Art. 16.- Integración Electrónica. Las Oficinas de Acceso a la Información Pública de las fuentes públicas deberán adherirse como usuarios, en la forma prevista por el Artículo 7° de este Decreto, en un plazo no mayor a seis (6) meses a contar desde la entrada en vigencia del presente Decreto.

Art. 17.- Contenido y Veracidad. Será responsabilidad de cada fuente pública el poner a disposición la información pública en su sitio web y la publicación de la información en el Portal Unificado de Información Pública, así como el contenido de la misma y su veracidad.

La Secretaría Nacional Anticorrupción (SENAC) monitoreará el cumplimiento de las obligaciones de transparencia activa dentro del ámbito de su competencia y sin perjuicio de lo previsto por el artículo 9° de la Ley N° 5189/2014, verificará que las fuentes públicas cumplan con la obligación de poner a disposición del público toda la información mínima requerida en la Ley N° 5282/2014 y realizará los informes correspondientes en caso de incumplimiento.

Art. 18.- Guías y normas de digitalización. La SENATICs elaborará guías y normas de digitalización de la información, para armonizar este proceso y prever que la información sea digitalizada en forma racional y adecuada para su manejo por cualquier interesado.

Art. 19.- Eficiencia de las fuentes públicas. El Portal Unificado de Infor-

mación Pública deberá poseer herramientas que permitan al ciudadano conocer el nivel de eficiencia de las fuentes públicas en la atención a las solicitudes de información, los plazos de respuesta y el nivel de satisfacción de la ciudadanía.

Art. 20.- Desarrollo Tecnológico. La SENACTICS, en coordinación con las fuentes públicas, desarrollará programas informáticos o aplicaciones que permitan procesar la información pública disponible en los sitios web oficiales y pondrán a disposición del público esos programas o aplicaciones.

Capítulo IV De las Solicitudes de Acceso a la Información Pública

Art. 21.- Inicio del procedimiento. Las solicitudes de acceso a la información podrán efectuarse ante cualquier Oficina de Acceso a la Información Pública de cualquier fuente pública, personalmente, por correo electrónico, en forma escrita o verbal, debiéndose extender el acta correspondiente en este último caso.

Cuando la información pública requerida por el solicitante ya estuviera disponible en el Portal, le indicarán la forma de acceder a la misma y debe reportar el trámite realizado y finalizado de esta forma, en el Portal Unificado de Información Pública.

Art. 22.- Carga de las solicitudes en el Portal. El funcionario de la Oficina de Acceso a la Información que reciba una solicitud de información deberá ingresarla al Portal Unificado de Información Pública, o plataforma equivalente, reproduciendo el mismo contenido de la solicitud original recibida.

En caso de que la solicitud hubiera sido verbal y siempre que el solicitante lo requiera, el funcionario receptor deberá imprimir el acta de constancia de solicitud de información pública que emite el Portal.

Art. 23.- Código Único de Gestión de Información. Cada solicitud ingresada al Portal Unificado tendrá un Código Único de Gestión de Información Pública el cual debe ser entregado por el funcionario receptor al solicitante.

Si la solicitud de información pública es realizada directamente a través del Portal Unificado de Información Pública se generará automáticamente el Código Único de Gestión. En caso de que la solicitud no contenga todos los datos exigidos en la Ley N° 5282/2014, el sistema le hará saber al solicitante, a fin de que los subsane y complete su presentación. Una vez ingresada la solicitud correctamente, el sistema emitirá el Código Único que marcará el inicio del plazo previsto en la Ley.

Art. 24.- Derivación a la fuente pública competente. En caso de que la fuente pública requerida no fuera la competente, el funcionario receptor deberá ingresar la solicitud al Portal Unificado de Información Pública y derivar la misma a la fuente pública competente mediante el mismo Portal.

En caso de que el funcionario receptor no conozca cuál es la fuente pública competente derivará mediante el Portal la solicitud al Ministerio de Justicia, el que deberá encauzar la solicitud a la fuente pública competente en un plazo no mayor a veinticuatro (24) horas.

La Solicitud de Acceso a Información Pública derivada mantendrá el mismo Código Único de Acceso y la derivación realizada no afectará los plazos legales establecidos por la Ley N° 5282/2014.

Art. 25.- Requisitos para solicitar información. La solicitud se hará conforme el Artículo 12 de la Ley N° 5282/2014. Los solicitantes de información deberán indicar el correo electrónico, o el medio, en el cual se les cursarán las notificaciones que sean necesarias durante la tramitación de su solicitud.

No podrá impedirse el derecho de presentar solicitudes de acceso a la información en ningún caso; en particular, no podrá alegarse que el solicitante no reside en el país o en el departamento o municipio en el que ejerce su competencia la fuente pública; tampoco que la Oficina de Acceso a la Información Pública en la que se realiza la solicitud no es competente.

Todas las Oficinas de Acceso a la Información Pública tendrán un cartel visible en el que se informe a la ciudadanía lo establecido en este artículo y el plazo máximo de quince (15) días hábiles en el que la solicitud debe ser respondida.

Art. 26.- Soporte y formato por defecto. Si quien solicita información pública no indica el soporte o formato preferido, se entenderá que el soporte es digital a través del Portal Unificado de Información Pública y el formato, de ser posible, de datos abiertos.

Art. 27.- Formulario de Acceso a la Información. En los casos de que las solicitudes de acceso a la información se realicen por escrito, cada fuente pública adoptará el formulario de acceso a la información que se encuentra en el Anexo I del presente Decreto. Este formulario podrá ser modificado a propuesta del Coordinador de las Oficinas de Acceso a la Información Pública.

Art. 28.- Centralización de la Información. Todas las solicitudes de información pública respondidas por las fuentes públicas deberán estar disponibles en los sitios web oficiales de cada fuente pública y en el Portal Unificado de Información Pública en el plazo exigido por la Ley N° 5282/2014, y es esto una obligación para cada fuente pública y sin perjuicio de que la información sea entregada en un formato distinto al solicitante. Las respuestas deberán ser sistematizadas y organizadas conforme a temáticas y resaltadas por la frecuencia de solicitudes del mismo tipo.

Art. 29.- Respuesta por escrito. En caso de que el solicitante haya requerido una respuesta por escrito deberá retirarla personalmente de la Oficina de Acceso a la Información de la fuente pública competente o a través del formato o soporte elegido por el solicitante.

Art. 30.- Procedimiento en caso de silencio de la fuente pública. Si quien solicita acceso a la información pública no recibe respuesta transcurrido el plazo de quince (15) días hábiles a contar desde el día hábil siguiente al que realizó su solicitud, o si se rechaza su solicitud, podrá ejercer la acción judicial prevista en el Artículo 23 de la Ley N° 5282/2014 dentro del plazo de sesenta (60) días hábiles, o bien, interponer recurso de reconsideración ante la máxima autoridad de la fuente pública que le respondió o debió responderle, dentro del plazo de diez (10) días hábiles siguientes a su notificación.

Art. 31.- Reconsideración. En caso de que interponga recurso de reconsideración, éste deberá ser resuelto en el plazo máximo de veinte (20) días hábiles. Si el mismo es rechazado o no es resuelto en dicho plazo, el solicitante podrá ejercer la acción judicial prevista en el Artículo 23 de la Ley 5282/2014 dentro del plazo de sesenta (60) días hábiles contados a partir de la recepción de la respuesta al recurso de reconsideración o de vencido el plazo para resolverlo.

Art. 32.- Otros incumplimientos. El mismo procedimiento podrá seguirse cuando la controversia se refiera a cualquier otro incumplimiento de una fuente pública con relación a las obligaciones previstas a lo establecido en la Ley N° 5282/2014.

Art. 33.- De las responsabilidades. El régimen sancionatorio en caso de incumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias, se regirá conforme el Título VII de la Ley N° 5282/2014.

Capítulo V

De los requisitos para rechazar una solicitud de acceso a la información

Art. 34.- Trámite de Rechazo. Sólo podrá rechazarse una solicitud de acceso a la información pública cuando la información solicitada se encuentre excluida del conocimiento público en forma expresa por una norma jurídica con una jerarquía no inferior a la de ley.

Cuando la Oficina de Acceso a la Información de la fuente pública considere pertinente el rechazo de la solicitud recibida, remitirá a la Máxima Autoridad de la Institución su parecer, dicte resolución respecto al pedido.

Toda resolución por la cual se rechace una solicitud de acceso a la información deberá ser ingresada y publicada en el Portal Unificado de Información Pública.

Art. 35.- Criterios para el rechazo. En caso de que se presente la situación descrita en el artículo anterior, la fuente pública deberá dictar resolución debidamente fundamentada y la carga de la prueba recaerá en ella a fin demostrar que la información solicitada se ajusta al caso concreto de excepción contenida en una norma jurídica con una jerarquía no inferior a la de ley. En particular, la fundamentación tendrá en consideración:

- a. que la excepción es legítima y estrictamente necesaria en una sociedad democrática sobre la base de los estándares y jurisprudencia del sistema interamericano de protección de los derechos humanos;
- b. que la divulgación de la información podría causar un daño sustancial a un interés protegido por la ley; y
- c. que la probabilidad y el grado de dicho daño es superior al interés público en la divulgación de la información.

Art. 36.- In dubio pro acceso. En caso de duda razonable entre si la información está amparada por el principio de publicidad, o se encuentra alcanzada por una causal de excepción, se debe optar por la publicidad de la información.

Art. 37.- Divulgación parcial. Si un documento contiene información que puede ser conocida e información que se encuentra alcanzada por una causal de excepción, se debe dar acceso a la primera.

Capítulo VI

Disposiciones transitorias y finales

Art. 38.- Licencia de uso de información pública. Toda la información pública, que no esté exceptuada por una causal de reserva prevista en la Ley, estará alcanzada por la licencia definida en el Anexo II del presente Decreto.

Esta licencia podrá ser actualizada a propuesta del Ministerio de Justicia y Trabajo.

Art.39.- El presente Decreto será refrendado por la Ministra de Justicia.

Art. 40.-Comuníquese, publíquese e insértese en el Registro Oficial.

Referencias bibliográficas

Libros

- **Badeni, Gregorio.** Tratado de Libertad de Prensa. LexisNexis. Buenos Aires, 2002.
- **Costa, José María (Coordinador).** “El acceso a la información pública en Paraguay”. Corte Suprema de Justicia del Paraguay. Segunda edición. Asunción, 2015. Versión electrónica en: http://www.pj.gov.py/ebook/libros_files/EL-Acceso-a-la-Informaci%C3%B3n-P%C3%BAblica-en-el-Paraguay.pdf
- **Desantes Guanter, José María.** “La información como deber”. Colección de la Facultad de Ciencias de la Información de la Universidad Austral. Editorial Ábaco. Buenos Aires, 1994.
- **Legal Aguilar, Federico.** “Libre acceso a la información en poder del Estado”. Edición de El Lector e IDEA. Asunción, 2018.
- **Melgarejo Raggini, Jorge.** “El derecho de acceso a la información pública. Desarrollo en Paraguay y en los Sistemas Universal e Interamericano”. Intercontinental Editora. Asunción, 2017.
- **OEA-CIDH-RELE.** “Jurisprudencia nacional sobre libertad de expresión y acceso a la información”. Edición de la Relatoría Especial de Libertad de Expresión (CIDH-OEA). Washington, 2013.
- **OEA-CIDH-RELE.** “Los órganos de supervisión del derecho al acceso a la información pública”. Edición de la Relatoría Especial de Libertad de Expresión (CIDH-OEA). Washington, 2016.
- **OEA-CIDH-RELE.** “El derecho de acceso a la información en el marco jurídico interamericano”. Segunda edición. Publicación de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión (CIDH-OEA). Washington, 2012. Versión electrónica en: <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/publicaciones/El%20acceso%20a%20la%20informacion%20en%20las%20Américas%202012%2005%2015.pdf>

- **OEA-CIDH-RELE.** “El derecho de acceso a la información pública en las Américas. Estándares Interamericanos y comparación de marcos legales”. Publicación de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión (CIDH-OEA). Washington, 2012. Versión electrónica: <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/publicaciones/2013%2005%2020%20jurisprudencia%20domestica%20sobre%20libertad%20de%20expresion%20y%20ai.pdf>
- **OEA-DGPE.** “El Acceso a la Información Pública, un Derecho para ejercer otros Derechos”. Departamento para la Gestión Pública Efectiva (DGPE) Organización de los Estados Americanos (OEA). Washington, 2013. Versión electrónica en <https://www.oas.org/es/sap/dgpe/concursoinformate/docs/CortosP8.pdf>
- **Santagada, Ezequiel.** “Por el derecho de acceso a la información pública en el Paraguay”. Edición de “Semillas para la Democracia”. Paraguay, 2014
- **Santagada, Ezequiel.** “Acceso a la información pública. Historia de un juego de poder”. Edición de Instituto IDEA, Grupo Impulsor de Acceso a la Información Pública (GIAI) y The National Endowment for Democracy. Asunción, 2015.
- **Santagada, Ezequiel.** “Por el derecho de acceso a la información pública en el Paraguay”. Edición de “Semillas para la Democracia”. Paraguay, 2014
- **UNESCO.** “Caja de herramientas para escuelas judiciales iberoamericanas. Formación de formadores en libertad de expresión, acceso a la información pública y seguridad de periodistas”. Edición de UNESCO. París, 2017. Versión electrónica en: <http://unesdoc.unesco.org/images/0025/002515/251593S.pdf>
- **Villanueva, Ernesto.** Derecho de la Información. Doctrina, Legislación, Jurisprudencia. Intiyan. Quito, Ecuador. 2008. Disponible versión electrónica en <http://www.flacsoandes.edu.ec/libros/digital/55156.pdf>

Artículos y Revistas

- **Carpizo, J. y Villanueva E.** “El Derecho a la Información. Propuesta de algunos elementos para su regulación en México. En “Derechos Humanos. Memorias del IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional”. UNAM, México. Versión electrónica en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/1/94/6.pdf>
- **Costa, José María.** “La Corte Suprema de Justicia en el rol de promotor de políticas públicas: la trascendencia de un fallo histórico”, artículo en “El acceso a la información pública en Paraguay”. Corte Suprema de Justicia del Paraguay, Asunción, 2014. Versión electrónica en: http://www.pj.gov.py/ebook/libros_files/EL-Acceso-a-la-Informaci%C3%B3n-P%C3%BAblica-en-el-Paraguay.pdf
- **Costa, José María.** “El acceso a la información pública. Avances y desafíos en torno a un derecho esencial para la democracia”. Artículo en la Revista Académica de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Asunción. Asunción, 2014. Versión electrónica en: http://www.der.una.py/pdf_varios/Revista/Revista%20de%20Derecho%20UNA%202014.pdf
- **Costa, José María.** “Activismo judicial de la Corte Suprema de Justicia de Paraguay para el impulso de la transparencia gubernamental. Consideraciones jurídico-políticas sobre el Acuerdo y Sentencia 1.306/13”. Artículo en la Revista Académica de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Asunción. Asunción, 2016. Versión electrónica en: http://www.der.una.py/pdf_varios/Revista/Revista%20de%20Derecho%20UNA%202016.pdf
- **Costa, José María.** “Cuando la Justicia abre las puertas del Estado. Activismo judicial de la Corte Suprema de Justicia de Paraguay para el impulso de políticas públicas en materia de transparencia gubernamental”. Tesis de Maestría en Política Global. Asunción, 2015
- **Díaz Cafferata, S.** “El Derecho de acceso a la información pública: Situación actual y propuestas para una ley”. En Lecciones y Ensayos, N1 86. Buenos Aires, 2009. Versión electrónica en: <http://www.derecho.uba.ar/publicaciones/lye/revistas/86/06-ensayo-diaz-cafferata.pdf>
- **Soto Abril, D.** “El derecho de acceso a la información. Nociones Fundamentales y Recientes Desarrollos en el Sistema Interamericano”. Versión electrónica en: https://www.oas.org/dil/esp/XXXV_curso_Lectura_El_Derecho_de_Acceso_a_la_informacion_Dario_Soto_Abril.pdf

Sitios y Páginas web

- **Alianza del Gobierno Abierto** (OpenGovernment Partnership) <https://www.opengovpartnership.org/>
- Base de datos de Jurisprudencia sobre Libertad de Expresión. Universidad Columbia de New York y UNESCO. <https://globalfreedomofexpression.columbia.edu/espanol>
- Base de datos sobre Jurisprudencia. Corte Suprema de Justicia de la República del Paraguay. <http://www.csj.gov.py/jurisprudencia>
- Base de datos “Justicia y Transparencia”. <http://www.justiciaytransparencia.pe/>
- Centre for Law and Democracy. <https://www.law-democracy.org/live/>
- Comité de Protección de Periodistas. Índice Global sobre Crímenes contra Periodistas. <https://cpj.org/es/2017/10/la-impunidad-por-el-asesinato-de-periodistas.php#index>
- Corte Suprema de Justicia de la República del Paraguay. www.pj.gov.py
- Índice Global de Datos Abiertos. <https://index.okfn.org/place/>
- Open Knowledge International <http://opendatahandbook.org/>
- Ranking Global del Derecho a la Información. <http://www.rti-rating.org/>
- Secretaría de la Función Pública. www.sfp.gov.py
- Transparencia Internacional. Índice de percepción sobre corrupción. https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2017

Documentos e Informes

- **OEA.** Asamblea General. “Ley modelo interamericana sobre acceso a la información”. Disponible en: http://www.oas.org/dil/esp/AG-RES_2607-2010.pdf
- **Corte IDH.** Caso Claude Reyes y otros. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Disponible en http://corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_151_esp.pdf
- **Comité Jurídico Interamericano.** Principios sobre el Derecho de Acceso a la Información. Disponible en: http://www.oas.org/cji/CJI-RES_147_LXXII-O-08_esp.pdf
- **OEA-CIDH-RELE.** Declaración Conjunta de los relatores para la libertad de expresión de la ONU, la OEA y la OSCE (2004). Disponible en: <http://www.cidh.org/relatoria/showarticle.asp?artID=319&IID=2>
- **Corte IDH.** Caso Gomes Lund y otros (Guerrilha do Araguaia) Vs. Brasil. Disponible en: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_219_esp.pdf

Normas jurídicas y fallos judiciales

- Constitución de la República del Paraguay.
- Convención Americana sobre Derechos Humanos.
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.
- **Ley N° 5282/14** “De libre acceso a la información pública y transparencia gubernamental”. Versión electrónica en: <http://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/3013/ley-n-5282-libre-acceso-ciudadano-a-la-informacion-publica-y-transparencia-gubernamental>
- **Ley N° 5189/14** “que establece la obligatoriedad de la provisión de informaciones en el uso de los recursos públicos sobre remuneraciones y otras retribuciones asignadas al servidor público de la República del Paraguay”. Versión electrónica en: <http://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/2962/ley-n-5189--establece--la-obligatoriedad-de-la-provisin-de-informaciones-en-el-uso-de-los-recursos-pblicos-sobre-remuneraciones-y-otras-retribuciones-asignadas-al-servidor-pblico-de-la-repblica-del-paraguay>
- **Ley N° 5747/16**, modificatoria del artículo 8 de la Ley N° 5189/14. Versión electrónica en: <http://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/8293/ley-n-5747-modifica-el-articulo-8-de-la-ley-n-518914-que-establece-la-obligatoriedad-de-la-provision-de-informaciones-en-el-uso-de-los-recursos-publicos-sobre-remuneraciones-y-otras-retribuciones-asignadas-al-servidor-publico-de-la-republica-del-paraguay>
- **Decreto Reglamentario N° 4064/15** por el cual se reglamenta la Ley N° 5282/2014 “De libre acceso ciudadano a la información pública y transparencia gubernamental”. Versión electrónica en https://informacionpublica.paraguay.gov.py/public/decreto_4064.pdf
- **Acordada N° 1.005/15** por la cual se establecen los procedimientos para las acciones judiciales derivadas de la Ley 5282/14. Versión electrónica en: <http://www.pj.gov.py/images/contenido/acordadas/acordada1005.pdf>
- **Acordada N° 1.248/18** por la cual se reglamenta el acceso a la información pública en el ámbito de la administración de Justicia y de todos los órganos dependientes de la Corte Suprema de Justicia”. Versión electrónica en: http://www.pj.gov.py/descargas/ID1-213_acordada_1248.pdf

- **S.D. N° 40/07** del Juzgado de Liquidación y Sentencia N° 1 de la Capital. Versión electrónica en: <https://www.right2info.org/resources/publications/case-pdfs/paraguay-elizabeth-flores-negri-v-rector-of-the-national-university-of-asuncion>
- **A. y S. N° 51/08** del Tribunal de Apelación en lo Civil y Comercial, Tercera Sala, de la Capital. Versión electrónica en: https://accessinitiative.org/sites/default/files/sentencia_picco_portillo.pdf
- **A. y S. N° 1.306/13** de la Corte Suprema de Justicia. Versión electrónica en: <http://www.pj.gov.py/descargas/AYS-1306.pdf>
- **S.D. N° 977/15** del Juzgado de Primera Instancia en lo Civil y Comercial del Segundo Turno de la Capital. Versión electrónica en: <http://www.pj.gov.py/descargas/transparencia/ID42-F1-5ab3a9256b8b5-s-d-n-977-de-fecha-10-de-diciembre-de-2015.pdf>
- **S.D. N° 977/15**. Versión electrónica en: <http://www.pj.gov.py/descargas/transparencia/ID42-F1-5ab3a9256b8b5-s-d-n-977-de-fecha-10-de-diciembre-de-2015.pdf>
- **S.D. N° 1012/15**. Versión electrónica en: <http://www.pj.gov.py/descargas/transparencia/ID46-F1-5ab3ae5c680f9-s-d-n-1012-de-fecha-23-de-diciembre-de-2015.pdf>
- **A. y S. N° 17/16** del Tribunal de Apelaciones en lo Civil y Comercial, Tercera Sala, de la Capital. Versión electrónica en: <http://www.pj.gov.py/descargas/transparencia/ID42F2-5ab3a938f3a40-a-y-s-n-17-de-fecha-17-de-marzo-de-2016.pdf>
- **S.D. N° 101/16**. Versión electrónica en: <http://www.pj.gov.py/descargas/transparencia/ID52-F1-5ab3b12b298bd-sd-n-101-de-fecha-19-de-octubre-de-2016.pdf>
- **A. y S. N° 79/16**. Versión electrónica en: <http://www.pj.gov.py/descargas/transparencia/ID52F2-5ab3b1565dba3-a-y-s-n-79-de-fecha-15-de-noviembre-de-2016.pdf>
- **A. y S. N° 17/16**. Versión electrónica en: <http://www.pj.gov.py/descargas/transparencia/ID42F2-5ab3a938f3a40-a-y-s-n-17-de-fecha-17-de-marzo-de-2016.pdf>
- **S.D. N° 48/16** del Juzgado Penal de Garantías N° 5 de la Capital. Versión electrónica en: <http://www.pj.gov.py/descargas/transparencia/ID55-F1-5ab3b2d87185e-sd-n-48-de-fecha-05-de-octubre-de-2016.pdf>

- **A. y S. Nº 24/16.** Versión electrónica en: <http://www.pj.gov.py/descargas/transparencia/ID46F2-5ab3aed43cfe7-a-y-s-n-24-de-fecha-11-de-abril-de-2016.pdf>
- **A. y S. Nº 67/17** del Tribunal de Tribunal de Apelación en lo Civil y Comercial, Sexta Sala. Versión electrónica en: <http://www.pj.gov.py/descargas/transparencia/ID62F2-5ab3b5f26a988-a-y-s-n-67-de-fecha-21-de-setiembre-de-2017.pdf>
- **S.D. Nº 450/17** del Juzgado de Primera Instancia en lo Civil y Comercial del Segundo Turno de la Capital. Versión electrónica en: <http://www.pj.gov.py/descargas/transparencia/ID62-F1-5ab3b5d9bbc93-sd-n-450-de-fecha-09-de-agosto-de-2017.pdf>
- **S.D. Nº 2/17** del Juzgado de Primera Instancia en lo Penal de Minga Porá. Versión electrónica en: <http://www.pj.gov.py/descargas/transparencia/ID61-F1-5ab3b5844759a-sd-n-02-de-fecha-08-de-abril-del-ano-2017.pdf>
- **S.D. Nº 39/17** del Juzgado Penal de Sentencia Nº 27 de la Capital. Versión electrónica en: <http://www.pj.gov.py/descargas/transparencia/ID73F1-5af2040e4de32-sd-n-39-de-fecha-31-de-agosto-de-2017.pdf>
- **Resoluciones:** Resolución SFP Nº 709/14; Resolución SFP Nº 1268/2015; Resolución SFP Nº 1268/2015; Resolución SFP Nº 709/2014

¿Cómo garantiza el sistema judicial el derecho de acceso a la información pública? Este libro ensaya una respuesta a través de la jurisprudencia que empieza a tejerse en los tribunales con relación a este derecho humano reconocido en el artículo 28 de la Constitución de la República y cuya implementación se ha buscado efectivizar con sendas leyes de transparencia, principalmente, la Ley N° 5282 “De libre acceso ciudadano a la información pública y transparencia gubernamental”.

Los estándares internacionales, los principios y normas generales respecto a este derecho humano son recogidos en la obra como sustrato para luego presentar y analizar casos significativos que han sido tratados en el ámbito jurisdiccional de nuestro país. Una obra esencial para ampliar el conocimiento de este derecho, valorarlo como una herramienta vital para la democracia, así como avanzar en el fortalecimiento de las garantías para su efectivo ejercicio por parte de la ciudadanía.

ISBN: 978-99953-56-12-5



9 789995 356125



Instituto de Derecho y Economía Ambiental

