

Corte L---
Suprema / de
Justicia

Prmni It.A nri PARARLIAY



El acceso a la información pública en el Paraguay

Aportes desde la Justicia
a L111 derecho fundamental
para la democracia

1111 111 1(11.11

IIJ

El acceso a la información pública en el Paraguay

Aportes desde la Justicia
a un derecho fundamental
para la democracia

© CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA REPÚBLICA DEL PARAGUAY
EL ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA EN EL PARAGUAY Aportes
desde la Justicia a un derecho fundamental para la democracia

Primera Edición: 500 ejemplares

Edición 2014.

ISBN: 978-99953-41-28-2

DERECHOS RESERVADOS

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS

(II) Alonso y Testanova, 9º Piso, Torre Sur,

Asunción. Teléfono: +595 21 422 161

JOSÉ RAÚL TORRES KIRMSER

Presidente de la Corte Suprema de Justicia y

Ministro Responsable del Instituto de Investigaciones Jurídicas.

CARMEN MONTANÍA CIBILS

Directora del Instituto de Investigaciones Jurídicas.

Coordinación de la obra:

José María Costa

Corrección, diseño e impresión:

Dirección de Comunicación CSJ

be publicitaria

www.be.akaruvicha.com



CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

José Raúl Torres Kirmsler
Presidente

Alicia Pucheta de Correa
Vicepresidente 1º

Gladys Ester Bareiro de Mónica
Vicepresidente 2º

Miguel Oscar Bajac
Luis María Benítez Riera
Sindulfo Blanco
Antonio Fretes
César Garay Zuccolillo
Víctor Núñez Rodríguez
Ministros

ASUNCIÓN

2014

ÍNDICE

PRESENTACIÓN	Pág. 9
PRÓLOGO - Oxígeno para la democracia. Edison Lanza	Pág. 13
SECCIÓN 1:	
El acogimiento de la jurisprudencia internacional en el marco jurídico nacional .	Pág. 21
Diálogo jurisprudencial entre la Justicia Nacional y las Cortes Internacionales.	
José Raúl Torres Kirmser	Pág. 23
El diálogo jurisprudencial sobre derechos humanos, aporte eficaz para nuestras democracias latinoamericanas. Antonio Fretes	Pág. 31
SECCIÓN 2:	
Acceso a la Información y desarrollo democrático.	Pág. 37
El acceso a la información en las sociedades democráticas. Guilherme Canela	Pág. 39
Los nuevos aires que se respiran en nuestro país. Sheila Abed	Pág. 49
SECCIÓN 3:	
Análisis y prospectiva en torno al derecho a la información y a la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia	Pág. 53
El estado del arte de la ponderación de derechos constitucionales vs. el control de convencionalidad, a través de la Corte Suprema de Justicia. Elodia Almirón Prujel	Pág. 55
La Corte Suprema de Justicia en el rol de promotor de políticas públicas: la trascendencia de un fallo histórico. José María Costa	Pág. 75
Poder Judicial y Transparencia. El aporte de la Comunicación para mejorar la calidad del acceso a la información pública en la justicia – Luis Giménez Sandoval	Pág. 103
El derecho al acceso a la información pública y su importancia como mecanismo de respeto a la democracia en Paraguay – Adriana Marecos	Pág. 155
La libertad de información y el Acuerdo y Sentencia N° 1306/13 del pleno de la Excm. Corte Suprema de Justicia. Juan Carlos Mendonça Bonnet .	Pág. 187
Derecho de Acceso a la Información Pública. Desafío pendiente: construcción de un derecho fundamental de nueva generación. Juan Bautista Rivarola Paoli y Patricia Rivarola .	Pág. 201
La historia de cómo se llegó al Acuerdo y Sentencia N° 1306 del 15 de octubre de 2013 de la Corte Suprema de Justicia, Sala Constitucional, en pleno. Ezequiel Santagada .	Pág. 225
ANEXOS	Pág. 245
Acuerdo y Sentencia N° 1306 de la Corte Suprema de Justicia	Pág. 247
Ley N° 5189/2014, que obliga a la provisión de informaciones sobre uso de recursos públicos	Pág. 262
Ley N° 5282/2014, De Libre Acceso Ciudadano a la Información y Transparencia Gubernamental	Pág. 266
Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información	Pág. 275
Declaración conjunta sobre Acceso a la Información Pública – 2004	Pág. 300
Declaración conjunta sobre Universalidad y el Derecho a la Libertad de Expresión – 2014	Pág. 304

PRESENTACIÓN

El derecho a la información pública se ha convertido en un derecho humano esencial para el desarrollo de la democracia. En esta “Sociedad de la Información y el Conocimiento” huelga señalar su importancia tanto en su dimensión individual como en la colectiva, así como la relevancia que tiene tal derecho para hacer accesible y posible el disfrute de otros derechos humanos. Asimismo, constituye, como muchos autores ya lo remarcan, una herramienta clave para que la ciudadanía ejerza su protagonismo cívico en el control de la cosa pública o del manejo que de esta hacen sus representantes. Por ello, un cariz sustancial de este derecho es su funcionalidad en cuanto a la prevención y combate a la corrupción, mal que afecta a nuestras sociedades y es, muchas veces, factor principal de las grandes desigualdades sociales.

La movilización ciudadana ocurrida desde mediados de 2013 en torno a reclamos de transparencia en el manejo de los gastos del Estado fue un elemento disparador y efectivo para lo que se llegó a calificar de “la primavera de la transparencia” en Paraguay. Las exigencias de acceso a información pública sobre datos presupuestarios y gastos en materia salarial en las dependencias gubernamentales fueron acompañadas por la prensa y generaron manifestaciones inéditas desde la ciudadanía. En este contexto, la Corte Suprema de Justicia dictó una histórica sentencia, reconocida como ejemplar por los medios y principales referentes de la sociedad, en la que interpretó el alcance del artículo 28 de la Constitución Nacional sobre el acceso a la información de fuentes públicas, contribuyendo a remediar una situación que, por falta de ley reglamentaria, había convertido al mandato constitucional en una garantía de poca o nula efectividad en el contexto todavía imperante de secretismo y negación de la transparencia.

El Acuerdo y Sentencia N° 1306 en el juicio sobre acción de inconstitucionalidad “Defensoría del Pueblo c/ Municipalidad de San Lorenzo s/ Amparo” ha constituido un hito en este proceso por cuanto con dicha resolución se sentó una jurisprudencia fundamental respecto al derecho a la información pública, pero además fue el punto de partida para la adopción de decisiones relevantes en materia de políticas públicas, como la determinación –empezando por la propia Corte Suprema de Justicia y siguiendo con todas las instituciones estatales luego– de abrir de forma irrestricta las informaciones referentes a nóminas, salarios y remuneraciones en general de funcionarios del Estado. Asimismo, se aceleró el proceso de legislación sobre el artículo 28 de la Constitución tras 22 años de vigencia del mandato explícito establecido en esta para que dicho derecho sea objeto de reglamentación “a fin de que su ejercicio sea efectivo”.

Esta obra pretende acercar la reflexión que importantes autores han convenido en compartir sobre este proceso histórico y sobre un elemento esencial del mismo: el Acuerdo y Sentencia N° 1306 de la Corte Suprema de Justicia. Es, además, un aporte al

cumplirse un año de dicha resolución que, sin dudas, marcó jurisprudencia y contribuyó a ensanchar el camino reclamado por la ciudadanía en torno a la transparencia en la gestión del Estado.

La primera sección aporta dos ponencias presentadas por los ministros José Raúl Torres Kirmser (presidente de la Corte Suprema de Justicia) y Antonio Fretes (ministro preopinante en la aludida sentencia), respectivamente, en el marco del XX Encuentro de Presidentes y Magistrados de Tribunales y Salas Constitucionales de América Latina, desarrollado en Buenos Aires, Argentina, entre el 16 al 18 de junio de 2014. El acogimiento de la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en las decisiones jurisdiccionales domésticas, y en particular en el caso que motiva esta obra, es objeto de consideración en ambas exposiciones.

La segunda sección recoge dos discursos de importantes referentes sobre la temática abordada. El primero, Guilherme Canela de Souza, representante de Unesco, cuya disertación fue realizada en el marco de la celebración del "Día Mundial de la Libertad de Expresión y de Prensa", organizada por la Oficina Regional de Unesco junto con la Corte Suprema de Justicia de Paraguay en el auditorio del Palacio de Justicia de Asunción, en mayo de este año. El segundo contenido corresponde al mensaje dado por la ministra de Justicia, Sheila Abed, en ocasión de la promulgación, en inédito acto público, de la Ley 5282/2014, "De Libre Acceso Ciudadano a la Información Pública y Transparencia Gubernamental". Ambas intervenciones resultan enriquecedoras para revalidar la importancia del contexto tanto nacional como internacional del derecho abordado.

La tercera sección de este libro ofrece la visión de juristas, estudiosos y académicos invitados a aportar sus reflexiones sobre esta materia y el particular proceso histórico. Presentadas en orden alfabético de autores, las aportaciones abarcan un amplio horizonte de consideraciones, análisis de corte jurídico tanto como político y social, así como prospectivas que resultan provechosas para poner en relieve la importancia de estos acontecimientos y estas actuaciones institucionales en presente y el futuro de nuestro país.

En los anexos se podrán encontrar documentos sustanciales, como el texto completo del Acuerdo y Sentencia N° 1306, así como las leyes de transparencia y acceso a la información pública promulgadas en el transcurso de este año en nuestro país, además de documentos elaborados a nivel internacional sobre esta temática.

La Corte Suprema de Justicia, a través de su Instituto de Investigaciones Jurídicas (IJ), entrega esta obra con el objetivo de promover la profundización del debate sobre un derecho que resulta sustancial para estos tiempos en que la democracia se define, en gran medida, a través de la eficiencia del Estado para garantizar los derechos humanos y

la transparencia en el manejo de los bienes y recursos públicos.

Vayan nuestras expresiones sinceras de agradecimiento a quienes colaboraron para hacer posible este volumen, especialmente a los autores cuyas reflexiones, sin duda, enriquecerán el debate. Y, de manera particular, al relator especial de Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la Organización de Estados Americanos, Edison Lanza, quien gentilmente se ofreció a prologar esta obra en el inicio mismo de sus actividades al frente de tan importante cargo regional.

Paraguay no será igual después de estos hechos. El país se ha constituido en la nación número 100 que en el mundo establece una ley de acceso a la información pública. La transparencia es un ingrediente principal de la democracia y en nuestro país es una conquista que marca necesariamente una nueva forma de enfrentar el manejo de la cosa pública, una nueva visión del protagonismo ciudadano y, sobre todo, proyecta nuevos desafíos para los mandatarios y funcionarios que tienen la misión de ser servidores del pueblo, el gran soberano.

Asunción, octubre de 2014.

José María Costa
Coordinador

A modo de prólogo

Oxígeno para la democracia

Edison Lanza¹

¹ Relator especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

La información de interés público es el oxígeno de la democracia. Hay una íntima relación entre la publicidad de los actos de gobierno, el conocimiento de los mismos por parte de la sociedad y el fortalecimiento de la democracia. Si estamos de acuerdo con la idea de que un sistema democrático no se define únicamente por la posibilidad de elegir libremente representantes, sino por la capacidad del Estado de proteger y garantizar los derechos de todas las personas, permitir la deliberación abierta y robusta y promover participación ciudadana en las decisiones, estamos de acuerdo con el principio de máxima publicidad.

Una democracia respetuosa de los derechos humanos y de la participación ciudadana requiere que esté plenamente garantizado el derecho a buscar, recibir y difundir información; y en todo el mundo las leyes de acceso a la información pública se han impuesto como el mecanismo más idóneo para garantizar a todas las personas el acceso oportuno y completo a información en poder del Estado.

Por todo ello hay que saludar que buena parte de los países del hemisferio progresivamente se hayan sumado, como en una especie de ola, a la idea de garantizar por ley la forma de hacer efectivo este derecho autónomo e interdependiente.

Acepté con gusto participar en el prólogo del presente libro junto a prestigiosos autores paraguayos debido a que, ya como relator especial para la Libertad de Expresión, quiero subrayar y resaltar el hecho que nos convoca: Paraguay se convirtió en la nación número 100 en adoptar una ley de Acceso a la Información en el mundo. Se trata de un número cargado de simbolismo, como también es simbólico el hecho de que una de las democracias más jóvenes del continente, con todo y sus problemas, se sume a este círculo.

La ley es necesaria pero no suficiente para parir una cultura de la transparencia, mas sin ella difícilmente logremos sentar el principio general de que toda información en poder del Estado le pertenece al pueblo.

En 1776 Suecia aprobó la primera ley de acceso a la información gubernamental denominada "*Freedom of Press and the Right of Access to Public Records Act*" (Ley para la Libertad de Prensa y del Derecho de Acceso a las Actas Públicas). Se trata de una ley de carácter constitucional e incluye disposiciones generales sobre el derecho a la información. Esta norma ha tenido gran influencia en la cultura de la transparencia en Suecia, al punto que este país se cuenta entre los más transparentes del mundo. (Ackerman y Sandoval, 2008)

Tuvieron que pasar casi 200 años para que otro país asumiera ese camino. La idea del acceso irrestricto a los documentos públicos en Estados Unidos se comenzó a desarrollar en 1966 tras la aprobación de la Freedom of Information Act (FOIA). Desde entonces, con

vaivenes, se ha ido desarrollando una cultura significativa de apertura en el gobierno, impulsada no solo por la FOIA, sino también por las actividades de los solicitantes, así como la Ley de Privacidad, que da acceso a la información personal que está en manos de autoridades públicas.

En el correr de los últimos 20 años ya 100 países en el mundo han adoptado leyes de acceso a la información, producto del empuje de la sociedad civil, la adopción de estándares internacionales por parte de los organismos internacionales de protección de los derechos humanos y por la adopción voluntaria de mayores niveles de transparencia por parte de los Estados.

En América Latina las constituciones han reconocido tardíamente el derecho a la información; no obstante, genéricamente se consideró protegido por derecho de petición y el hábeas data, o el derecho de acceder a información sobre uno mismo. (Mendel, 2008)

Es particularmente significativo que muchas constituciones modernas del continente incluyan la garantía de este derecho y que una docena de países de América Latina y el Caribe ya cuenten con leyes nacionales de acceso a la información, lo que ilustra su creciente reconocimiento como tal y los esfuerzos para fomentar su uso por parte de las personas.

En la incorporación de las prácticas de transparencia y acceso a la información al interior de cada Estado, el Poder Judicial también juega un papel clave. En muchas partes de la región el Poder Judicial demoró en asumir que el derecho a la información es un derecho autónomo a garantizar. Sin embargo, en otros lugares fueron las Cortes constitucionales las que desbrozaron el camino. Tal es el caso de Colombia, Costa Rica y ahora Paraguay, lugares donde antes que una ley, hubo un caso líder resuelto por una sala constitucional en perspectiva de tutela efectiva del derecho a la información.

Incorporación en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH)

Más allá de la historia particular de cada país de la región en relación con esta institución, es claro que el SIDH jugó un papel trascendente en el reconocimiento de este derecho y en diseminar los principios y estándares de acceso a la información en la región.

Los siguientes instrumentos y decisiones de los organismos que conforman este sistema de protección de derechos humanos lo han convertido en uno de los más avanzados del mundo en cuanto al reconocimiento y la promoción del derecho:

i.- El Artículo 13 de la Convención Americana sobre los Derechos Humanos. Garantiza la libertad de expresión y, según la interpretación de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, protege tanto el derecho a impartir como el de buscar y recibir la información

e ideas. Es la base normativa para el reconocimiento del derecho a acceder a información en poder del Estado.

ii.- En octubre de 2000 se aprobó la **Declaración Interamericana de Principios sobre la Libertad de Expresión**, que es el documento oficial más completo hasta la fecha sobre la libertad de expresión en el sistema interamericano.

Los Principios reconocen inequívocamente el derecho a la información:

"3. Toda persona tiene el derecho de acceder a la información sobre sí misma o sus bienes en forma expedita y no onerosa, ya esté contenida en bases de datos, registros públicos o privados y, en el caso de que fuere necesario, actualizarla, rectificarla y/o enmendarla".

"4. El acceso a la información en poder del Estado es un derecho fundamental de los individuos. Los Estados están obligados a garantizar el ejercicio de este derecho. Este principio solo admite limitaciones excepcionales que deben estar establecidas previamente por la ley para el caso que exista un peligro real e inminente que amenace la seguridad nacional en sociedades democráticas".

iii.- En el caso **Claude Reyes vs. Chile** la Corte Interamericana de Derechos Humanos condenó al Estado chileno por no adoptar mecanismos que garantizarán a los ciudadanos el acceso a la información pública. Se trata del primer fallo a nivel internacional que reconoció este derecho como autónomo, lo cual generó un gran impacto en la región. Este fallo estableció el derecho al acceso a la información pública como un derecho básico para los sistemas democráticos:

"El control democrático, por parte de la sociedad a través de la opinión pública, fomenta la transparencia de las actividades estatales y promueve la responsabilidad de los funcionarios sobre su gestión pública. Por ello, para que las personas puedan ejercer el control democrático es esencial que el Estado garantice el acceso a la información de interés público bajo su control. Al permitir el ejercicio de ese control democrático se fomenta una mayor participación de las personas en los intereses de la sociedad".

De acuerdo a la protección que otorga la Convención Americana (artículo 13), el derecho a la libertad de pensamiento y de expresión comprende "no solo el derecho y la libertad de expresar su propio pensamiento, sino también el derecho y la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole". La Corte estimó que "dicho artículo ampara el derecho de las personas a recibir información y la obligación positiva del Estado de suministrarla, de forma tal que la persona pueda tener acceso a conocer esa información o reciba una respuesta fundamentada cuando, por algún motivo permitido por la Convención, el Estado pueda limitar el acceso a la misma para el caso concreto".

Este caso también resultó importante en cuanto a los requisitos que debe cumplir una restricción en esta materia. En primer término deben estar previamente fijados por ley como medio para asegurar que no queden al arbitrio del poder público, que deben dictarse “por razones de interés general y con el propósito para el cual han sido establecidos”.

Finalmente, las restricciones que se impongan deben ser necesarias en una sociedad democrática, lo que depende de que estén orientadas a satisfacer un interés público imperativo. Entre varias opciones para alcanzar ese objetivo debe escogerse aquella que restrinja en menor escala el derecho protegido. Es decir, la restricción debe ser proporcional al interés que la justifica y debe ser conducente para alcanzar el logro de ese legítimo objetivo, interfiriendo en la menor medida posible en el efectivo ejercicio del derecho.

iv.- **La Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la CIDH** expresó que “el derecho de acceso a la información es una herramienta crítica para el control del funcionamiento del Estado y la gestión pública, y para el control de la corrupción. El derecho de acceso a la información es un requisito fundamental para garantizar la transparencia y la buena gestión pública del gobierno y de las restantes autoridades estatales”.

v.- **El Comité Jurídico Interamericano** adoptó una serie de principios que se encuentran interrelacionados y que persiguen el objetivo explícito de apoyar la elaboración e implementación de leyes que hagan efectivo el derecho de acceso a la información.

vi.- La Asamblea General de la OEA aprobó en 2001 la **Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información Pública y la Guía para su implementación**, con la finalidad de poner de manifiesto los estándares internacionales y las buenas prácticas sobre el acceso a la información, de forma tal que los Estados puedan adoptar un marco integral y en concordancia con las demás leyes vigentes, derogando o modificando aquellas contradictorias al derecho de acceso a la información.

Es en esta instancia que por primera vez se establece la necesidad de que los Gobiernos desarrollen un **plan de acción** que contenga las principales actividades, las partes responsables de cada actividad, y que instauren un cronograma para completar la implementación de ley. La mencionada Ley Modelo constituye un instrumento del SIGH para mejorar la calidad de las leyes de los países que ya cuentan con normas, y una herramienta para fortalecer el trabajo de los Parlamentos en los países que aún no tienen leyes que garanticen y regulen este derecho.

Epílogo

No alentamos un optimismo fácil y sabemos que, tras la aprobación de la ley, comienza otra ardua tarea. En ninguna parte el efecto de la norma es mágico y se requieren órganos de aplicación empoderados, políticas públicas sostenidas, una sociedad civil vigilante y capacitación a los funcionarios públicos para que la transparencia se transforme en una forma de actuar de la administración.

No obstante, comienzo requieren las cosas, y es hora de celebrar el paso que ha dado Paraguay. La experiencia internacional indica que la aprobación de la ley de acceso lleva la situación a otro nivel de transparencia y de recursos para ejercer este derecho instrumental. Nivel del cual, por tratarse de un derecho humano, ya no se puede volver a descender en su protección.

SECCIÓN 1



El acogimiento de la jurisprudencia internacional en el marco jurídico nacional

Esta sección ofrece sendas reflexiones presentadas por el Presidente de la Corte Suprema de Justicia, Dr. José Raúl Torres Kirmser, y el ministro Dr. Antonio Fretes en el marco del XX Encuentro de Presidentes y Magistrados de Tribunales, Salas y Cortes Constitucionales de América Latina, celebrado en Buenos Aires del 16 al 18 de junio del 2014, bajo la temática "Nuevas prácticas y narrativas constitucionales en América Latina: aportes desde la justicia".

Ambas ponencias abordan esta materia incorporando como parte esencial el valor jurisprudencial del Acuerdo y Sentencia N° 1306 del 15 de octubre de 2013 de la Corte Suprema de Justicia, que ha constituido un aporte relevante para el derecho de acceso a la información pública en el Paraguay y en sus considerandos recoge de manera clara y concreta la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en relación a dicho asunto.

Diálogo jurisprudencial entre la Justicia Nacional y las Cortes Internacionales¹

José Raúl Torres Kirmser²

1 Presentación en el XX Encuentro de Presidentes y Magistrados de Tribunales y Salas Constitucionales de América Latina. Buenos Aires, Argentina, 16 al 18 de junio de 2014.

2 Ministro y actual presidente de la Corte Suprema de Justicia de la República del Paraguay. Miembro del Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados. Profesor Titular de Derecho Mercantil I, Derecho Mercantil II y de Derecho Civil (Obligaciones) de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Asunción. Miembro de la Comisión Nacional de Codificación y del Consejo Directivo de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Asunción. Miembro fundador de la Academia Paraguaya de Derecho y Ciencias Sociales. Ministro encargado del Instituto de Investigaciones Jurídicas y de la Dirección de Estadísticas Judiciales.

Es sabido que los Estados modernos han avanzado mucho en su concepción de cómo debe entenderse la soberanía. En un mundo extensa e intensamente interconectado, los antiguos postulados de autonomía nacional, derivados en su mayor parte de la construcción de los Estados nacionales de los siglos XVIII en adelante, y consolidados con el constitucionalismo de los siglos XIX y XX, ya resultan insuficientes para responder a las necesidades cada vez más crecientes de las sociedades a las cuales dichos Estados deben servir y estructurar jurídica y políticamente. Si bien no se puede hablar de una crisis de las nacionalidades, como lo pretenden algunos autores, cuando menos sí se puede afirmar que estamos ante una importante revisión de ese concepto, no solo desde la ciencia jurídica, sino también desde la sociología, dado que las necesidades antes referidas provienen de un imperativo no meramente ideológico o conceptual, sino fundamentalmente pragmático: la extrema movilidad de personas y bienes que hace que la conducta humana y sus consecuencias, a cuya regulación van dirigidos los instrumentos normativos, comprendan muchas más variables y aristas que las que permiten los modelos de una soberanía absoluta.

Es así como ya en el siglo XX los países de la Región Latinoamericana han comprendido tempranamente estas necesidades de integración e intercambio, y se han sometido voluntariamente a la competencia de diversos órganos internacionales cuya actividad jurisdiccional les marca rumbos en su quehacer jurídico y jurisprudencial. La ubicación y preeminencia de los instrumentos normativos que consagran este sometimiento varían en los distintos Estados³, y dichas asimetrías dan un sesgo de heterogeneidad a la cuestión; empero, ello no obsta a reconocer una realidad fundamental: que los países signatarios se han obligado a respetar y garantizar⁴ los derechos consagrados en la Convención y demás tratados conexos, y para aquellos que admiten la competencia de la Corte Interamericana, que se han sometido a sus decisiones.

En ese contexto, la República del Paraguay es signataria de tratados y convenciones internacionales que incorporan mecanismos formales de recepción de juzgamientos supranacionales, apoyada en un sistema constitucional que admite expresamente tal posibilidad⁵. Desde luego, el más relevante es y ha sido la Convención Americana de DD.HH. y su órgano jurisdiccional, la Corte Interamericana de DD.HH. Por ende, va de suyo que el presente análisis gire mayormente en torno de dichas instancias.

Se debe decir, sin embargo, que, pese a la declaración formal de recepción de la jurisdicción internacional y la jurisprudencia resultante, la incorporación efectiva y real de los mecanismos de intercambio en la realidad jurídica de los países ha principiado un

³ Así, en algunos países la jerarquía de estos tratados es legal; en otros, supralegal; y en algunos es constitucional.

⁴ Obligación que, como reiteradamente se ha señalado en fallos de la Corte IDH, comprende no solo el abstenerse de una conducta violatoria a los derechos que consagra la Convención, sino además una obligación positiva o de acción, que importa la adopción de medidas legislativas o de otro carácter que sean necesarias para hacer efectivos los derechos y libertades reconocidos en la Convención (Art. 2º de la Convención Americana).

⁵ Art. 145, Constitución Nacional, conc. Arts. 137 y 141 del mismo cuerpo legal.

despegue importante recién a finales del siglo pasado y en el presente –ello, sin duda, debido a las profundas transformaciones políticas que han sufrido nuestros países en ese lapso, y que a todas luces resultaban imprescindibles para realizar el salto cualitativo que estamos comentando. De todos los mecanismos referidos, el más relegado parece ser la consulta⁶. A mi entender esto se debe fundamentalmente a la falta de ejercitación de los Estados en estas lides, así como a un remanente, aún persistente, de las antiguas concepciones de soberanía que ya hemos señalado.

Lo verdaderamente relevante a la cuestión que estamos tratando es que los Estados signatarios se han comprometido a ajustar su accionar a las disposiciones de la Convención, en cuanto al respeto y garantía de los derechos humanos reconocidos en ella. Es lo que se ha dado en llamar el “control de convencionalidad” de los actos de poder⁷. Esta obligación concierne a la actuación del Estado como un todo, de modo que no solo las normas sancionadas han de ajustarse formalmente a los postulados y disposiciones estatuidos en la Convención, sino que todo otro acto de poder, inclusive el ejercicio de la jurisdicción y la imposición de soluciones definitorias a los conflictos particulares, debe también acompasarse a los preceptos de ella.

En este orden de ideas, es claro que el texto normativo de la Convención es mandatorio para los países en cuanto ordenamiento de la actividad de los órganos jurisdiccionales nacionales. La cuestión, un tanto más sensible, es si la jurisprudencia de la Corte Interamericana, en general y concebida como un cuerpo sistémico, puede ser vista con un tenor igualmente compulsorio. Se trata aquí del dilema sobre la posibilidad de afirmar la cualidad *erga omnes* de las resoluciones jurisprudenciales, esto es, su valor de aplicación para casos ajenos o distintos de aquel para el cual fue dictado el fallo. Este asunto adquiere aristas particulares y ribetes aún más singulares en países como el Paraguay, que mantienen un sistema de control concentrado de constitucionalidad, a la par que un criterio de eficacia inter partes de los fallos.

Ahora bien, aun si no pudiera predicarse la vigencia directa de la jurisprudencia de corte supranacional, es obvio que los órganos jurisdiccionales de todo grado han de procurar buscar la conformidad de sus decisiones no solo con el texto convencional, sino además con la interpretación judicial que la Corte Interamericana ha hecho del mismo. Ello no solo por una razón de conveniencia, a fin de evitar posibles denuncias ante los órganos internacionales pertinentes, sino también porque tal proceder asegura una conveniente univocidad, esencial en la interpretación y aplicación de los DD.HH. de las personas, para derechos que se caracterizan por su universalidad, su interdependencia y su interseccionalidad.

⁶ Solo se han emitido aproximadamente unas 27 opiniones consultivas desde 1982, en que se planteó la primera, en tanto que los casos que han pasado a la Corte alcanzan más de un centenar. Además, la gran mayoría de las consultas giran en torno a información sobre el Sistema Interamericano y su funcionamiento.

⁷ Actividad y denominación que surgen en el seno del sistema supranacional europeo.

Nuestro país no escapa a estos imperativos, y así la jurisprudencia paraguaya, primeramente con cautela y luego con cada vez mayor énfasis, ha introducido en sus resoluciones las directrices jurisprudenciales trazadas por la Corte Interamericana. La recepción se ha dado en casi todas las materias; la inclusión se ha producido a veces de modo expreso, con citas textuales, y a veces de manera elíptica, aludiendo en los fundamentos de *iure* a las principales premisas y líneas argumentales trazadas. Esto se puede ilustrar mejor de la mano de algunos ejemplos concretos.

La sentencia más reciente que introduce la jurisprudencia de la Corte de DD.HH. pertenece al plenario de la Corte Suprema de Justicia en el Paraguay en materia de derecho a la información. Por Acuerdo y Sentencia N° 1306, de fecha 15 de octubre de 2013⁸ se declaró el derecho de las personas a procurar, acceder y recibir información pública o producida por instancias públicas, con carácter de derecho fundamental: “reconoce el derecho de las personas a recibir información veraz, responsable y ecuánime. Las fuentes públicas de información son libres para todos”, y declara “la obligación positiva del Estado de suministrarla, de forma tal que la persona pueda tener acceso a conocer esa información o reciba una respuesta fundamentada cuando por algún motivo permitido por la Convención el Estado pueda limitar el acceso a la misma para el caso concreto. [...]”

Dicha información debe ser entregada sin necesidad de acreditar un interés directo para su obtención o una afectación personal, salvo en los casos en que se aplique una legítima restricción”; en el mismo fallo se dijo que “los datos personales patrimoniales pueden ser publicados o difundidos cuando consten en las fuentes públicas de información”, sin que se pueda aludir al derecho a la intimidad para evitar su acceso. Ya en un fallo anterior, en sede de Tribunales de Apelación se sentó un precedente, en el cual se estatuyó: “Este derecho [a la información] encuentra su justificación en el derecho más genérico, esencial a las democracias deliberativas y participativas, de formar libremente las opiniones y participar de modo responsable en los asuntos públicos; contribuye a la formación de la opinión propia y la pública, que está estrechamente ligada al pluralismo político. Se constituye así en un instrumento [...] que condiciona la participación en el manejo de ‘lo público’”. Y también que se sostuvo: “comprende tanto el de buscar, como el de recibir e incluso difundir la información obtenida”, y que es un derecho que “se tiene y se justifica por sí mismo, según las finalidades genéricas de participación y control que se dan en la vida democrática, y no en relación con una motivación específica”⁹.

Igualmente en materia de derechos constitucionales generales se han dado pronunciamientos con filiación jurisprudencial de la Corte Interamericana, en este caso, se trataba de un asunto relativo a medidas cautelares dictadas a favor de comunidades indígenas o pueblos originarios sobre tierras reclamadas como ancestrales; el

8 Acción de Inconstitucionalidad en el Juicio: “Defensoría del Pueblo c/ Municipalidad de San Lorenzo s/Amparo”. Año 2008 – N° 1.054.

9 Ac. y Sent. N° 51 del 2 de mayo de 2008, Tribunal de Apelaciones en lo Civil y Comercial, Tercera Sala, Capital.

pronunciamiento afirmó el criterio según el cual tales medidas cautelares deben permanecer inalteradas mientras preexista algún procedimiento en curso, ya sea judicial o incluso administrativo, sobre la propiedad o titulación de dichas tierras; aquí, también de consuno con la jurisprudencia interamericana, se ha dicho: “Nuestro país, al ratificar las diferentes convenciones que integran los dos sistemas mencionados, asumió ciertas obligaciones cuyo incumplimiento trae aparejada responsabilidad internacional. Dichas obligaciones, si bien son numerosas, pueden centrarse en tres ejes fundamentales: obligación de garantizar y respetar los derechos humanos; obligación de adoptar medidas para hacer efectivos los derechos humanos; y obligación de cooperar con la supervisión internacional”¹⁰. En otro fallo, relativo al derecho al acceso a la justicia, se ha citado directamente a la CIDH, afirmando: “Las garantías a la tutela judicial efectiva y al debido proceso imponen una interpretación más justa y beneficiosa en el análisis de los requisitos de admisión a la justicia, al punto de que, por el principio *pro actione*, hay que extremar las posibilidades de interpretación en el sentido más favorable al acceso a la jurisdicción”, y que el principio de tutela judicial efectiva exige “que el acceso a la justicia no se convierta en un desagradable juego de confusiones en desmedro de los particulares”¹¹.

Otras recepciones de la jurisprudencia interamericana se han dado en materia civil. Así, los tribunales civiles se han decantado por la imprescriptibilidad de las acciones de reparación de daños causados a las personas como consecuencia de violaciones de derechos humanos. Así se ha decidido: “Una de las características que hacen a la propia esencia de los [DD.HH. es](#) su imprescriptibilidad. Son derechos inherentes al hombre, no están sujetos a plazos por ser connaturales a la propia existencia del individuo y, principalmente, por pertenecer a la categoría de los derechos *ius cogens*. [...] No caben dudas de que la obligación del Estado de reparar las violaciones a los [DD.HH. es](#) inmanente a la dignidad humana”. [...] “No existen razones atendibles para limitar la interpretación de los DD.HH. contrariamente a los principios de progresividad y *pro homine*. [...] es un principio de derecho internacional, que la jurisprudencia ha considerado incluso una concepción general del derecho, que toda violación a una obligación internacional que haya producido un daño importa el deber de repararlo adecuadamente. [...] no es dable disociar la responsabilidad del Estado, en lo atinente a la protección de los derechos humanos del derecho a las víctimas de obtener una reparación por el incumplimiento de esta obligación”¹².

En materia de menores infractores a la ley penal los órganos judiciales paraguayos han sostenido el criterio de mínimo para la prisión preventiva de adolescentes menores de 14 años, considerando que la suscripción de la Convención sobre los Derechos del Niño obliga a tener con los adolescentes infractores un tratamiento diferenciado del que se

10 A.I. N° 748, 23 de octubre de 2008, Tribunal de Apelación Civil y Comercial Quinta Sala, Capital.

11 Ac. y Sent. N° 114, 4 de noviembre de 2013, Tribunal de Apelaciones en lo Civil y Comercial, Tercera Sala, Capital.

12 A.I. N° 633 de 19 de agosto de 2010 y A.I. N° 637 de 20 de agosto de 2010, Tribunal de Apelaciones en lo Civil y Comercial, Cuarta Sala, Capital.

aplica a los adultos, en atención a la condición jurídico-social de los primeros. La idea misma de la especialidad constituye un reconocimiento y una reafirmación de la diferencia –una desigualdad de hecho– que existe entre ambos, citando expresamente a la Corte Interamericana; y también se dijo que “la detención de niños debe ser excepcional y por el periodo más breve posible”¹³; reiterando este carácter excepcional del confinamiento en establecimientos penitenciarios, incluso para la aplicación de sanciones de condena, cuando se trata de menores de edad, se ha juzgado que “los enfoques estrictamente punitivos no son adecuados [...] si un menor debe ser confinado en un establecimiento penitenciario, la pérdida de la libertad debe limitarse al menor grado posible, a la vez que se hacen arreglos institucionales especiales para su confinamiento sin perder de vista las diferencias entre los distintos tipos de delincuentes, delitos y establecimientos penitenciarios [...] el uso, en la mayor medida posible, de medidas sustitutorias de la reclusión en establecimientos penitenciarios, teniendo presente el imperativo de responder a las necesidades concretas de los jóvenes, [...] con el empleo de sanciones sustitutorias existentes [...] sin perder de vista la seguridad pública”¹⁴. Por otra parte, también en materia penal adolescente, la judicatura paraguaya ha sostenido que “toda persona contra la que se ha decidido una sanción punitiva tiene derecho a un control de logicidad y justicia del pronunciamiento por parte del órgano superior”¹⁵; “el recurso de casación es una institución jurídica que, en tanto permite la revisión legal por un tribunal superior del fallo y de todos los autos procesales importantes, constituye en principio un instrumento efectivo para poner en práctica el derecho de toda persona a recurrir el fallo ante Juez o Tribunal superior consagrado en el Artículo 8.2 h) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en tanto no se regule, interprete o aplique con rigor formalista, sino que permita con relativa sencillez al Tribunal de casación examinar la validez de la sentencia recurrida en general, así como el respeto debido a los derechos fundamentales del imputado, en especial de los de defensa y al debido proceso”.

En el ámbito puramente penal, la Corte Suprema de Justicia paraguaya ha declarado que resulta contrario al orden constitucional la implantación de instrumentos que nieguen a las víctimas su derecho a la verdad y a la justicia, y el acceso a una tutela judicial efectiva: “los Estados Partes tienen el deber de tomar las providencias de toda índole para que nadie sea sustraído de la protección judicial y del ejercicio del derecho a un recurso sencillo y eficaz, en los términos de los Artículos 8º y 25 de la Convención”; “obligación de los Estados de ofrecer a todas las personas sometidas a su jurisdicción un recurso judicial efectivo contra actos violatorios de sus derechos fundamentales. No basta con que los recursos existan formalmente; es necesario que sean efectivos, es decir, se debe brindar la posibilidad real de interponer un recurso sencillo y rápido que permita alcanzar, en su caso, la protección judicial requerida”¹⁶.

13 A.I. N° 22 de fecha 29 de junio de 2013, Tribunal de Apelación Penal de la Adolescencia, Capital.

14 Ac. y Sent. N° 556, 13 de julio de 2005, Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia.

15 Ac. y Sent. N° 04 de fecha 26 de abril de 2012, Tribunal Penal de la Adolescencia.

16 Ac. y Sent. N° 1.592, 2 de noviembre de 2012, Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia.

La jurisprudencia penal se ha hecho asimismo eco del criterio de plazo razonable en la duración del proceso y ha afirmado que este “concluye cuando se dicta sentencia definitiva y firme en el asunto, con lo cual se agota la jurisdicción, y que, particularmente en materia penal, dicho plazo debe comprender todo el procedimiento, incluyendo los recursos de instancia que pudieran eventualmente presentarse”¹⁷; igualmente se sostuvo que: “El interés del Estado en resolver presuntos casos penales no puede contravenir la restricción razonable de los derechos fundamentales de una persona [...]”

Este límite de tiempo tiene como objetivo proteger al acusado en lo que se refiere a su derecho básico de libertad personal, así como su seguridad personal frente a la posibilidad de que sea objeto de un riesgo de procedimiento injustificado. El principio de legalidad [...] no justifica que se dedique un periodo de tiempo ilimitado a la resolución de un asunto de índole criminal. De otro modo, se asumiría de manera implícita que el Estado siempre enjuicia a culpables y que, por lo tanto, es irrelevante el tiempo que se utilice para probar la culpabilidad...”¹⁸.

En otra línea de pensamiento también se estableció que si bien el carácter de la ley penal es uno de irretroactividad y de limitación de la persecución punitiva en el tiempo, o principio de prescriptibilidad, se dan en este campo excepciones de nota, en tanto se trata de la persecución de crímenes de guerra y de lesa humanidad: “Esta excepción tiene por objeto y propósito permitir el enjuiciamiento y castigo de actos reconocidos como criminales por los principios generales de derecho internacional, aun cuando estos actos no estaban tipificados al momento de su comisión ni por el derecho internacional ni por el derecho nacional”¹⁹.

Como puede verse, tanto las orientaciones jurisprudenciales de la Corte Interamericana de DD.HH. así como las resoluciones de la Comisión Interamericana de DD.HH. han tenido acogida, por sí mismas, en las decisiones de los órganos jurisdiccionales paraguayos de todo grado, independientemente de la adscripción a una doctrina de eficacia *erga omnes* de sus fallos. La recepción se ha dado a un ritmo cada vez mayor, y nada hace pensar que ello tenga un retroceso significativo, sino por el contrario, en la medida en que las decisiones se socializan, más y más órganos incluyen sus principios y directrices en sus juzgamientos. El panorama se presenta alentador en este ámbito, y la judicatura paraguaya está a la altura, creo yo, de tal desafío.

17 *Ibidem*, y Ac. y Sent. N° 1.464, 11 de diciembre de 2006, Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia.

18 Ac. y Sent. N° 1.245, 26 de diciembre de 2005, Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia.

19 *Ibidem*, y Ac. y Sent. N° 1.464, 11 de diciembre de 2006, Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia.

El diálogo jurisprudencial sobre derechos humanos, aporte eficaz para nuestras democracias latinoamericanas

Antonio Fretes¹

¹ Ministro de la Corte Suprema de Justicia, integrante de la Sala Constitucional. Ponencia elaborada para el XX Encuentro de Presidentes y Magistrados de Tribunales y Salas Constitucionales de América Latina. Buenos Aires, Argentina, 16 al 18 de junio de 2014.

Desde la Declaración Universal de Derechos Humanos, suscripta en 1948, y con el consiguiente desarrollo, en décadas posteriores, de un Derecho Internacional en esta materia, se ha vuelto vigoroso el debate respecto al contrapunto que podría existir entre el legítimo interés por la promoción y defensa de estos derechos “sin limitación de fronteras” y la tradicional concepción de la soberanía de los Estados.

Aquella Declaración ha aportado el sustento axiológico en este campo, incorporando la noción de universalidad, indivisibilidad e interdependencia de los Derechos Humanos. Y en el desarrollo de estos derechos ha ocurrido lo que **Norberto Bobbio** describió como la “universalización” de los mismos a partir de su incorporación en los marcos positivos particulares y, sobre todo, con la adopción de los instrumentos jurídicos internacionales que a su vez generaron órganos de monitoreo y control jurisdiccional en cuanto al cumplimiento normativo. El sistema internacional de protección de los Derechos Humanos es una expresión patente de este proceso de “universalización”.

De la universalización a la “nacionalización” de los Derechos Humanos

Podríamos decir que en general nuestras sociedades contemporáneas abordaron con bastante éxito este proceso de “universalización” de los Derechos Humanos, tal como planteaba Bobbio, pero ahora quizás estamos, como bien lo ha señalado el juez de la Corte Interamericana, el honorable doctor **Diego García-Sayán**, ante un nuevo y emergente desafío, el de la “nacionalización” de dichos Derechos.

Rescatamos las palabras del alto magistrado al señalar que este es y debe ser **“un proceso vivo”** que implica interacciones importantes entre el derecho internacional y el derecho interno y cuya efectividad debe reflejarse en los procesos jurídicos e institucionales de cada país².

Sustentando este diálogo, que debe ser cada vez más productivo y eficaz, el artículo segundo de la Convención Interamericana de Derechos Humanos impone el deber de adoptar las disposiciones necesarias en el derecho interno a fin de hacer efectivos los derechos y las libertades consagrados en este instrumento³.

Compartimos con el colega magistrado el optimismo que se genera a partir de que muchos altos tribunales nacionales de Latinoamérica han sumado su aporte para un impacto efectivo de las decisiones jurisdiccionales regionales en el ámbito interno, en cuanto al cumplimiento y operatividad en los Estados.

² García-Sayán, Diego. Una viva interacción: Corte Interamericana y tribunales internos. Artículo disponible en http://www.corteidh.or.cr/tablas/diego_06.pdf

³ Convención Interamericana de Derechos Humanos, Art. 2: “Si el ejercicio de los derechos y libertades mencionados en el artículo 1 no estuviere ya garantizado por disposiciones legislativas o de otro carácter, los Estados Partes se comprometen a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de esta Convención, las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades”.

“Crecientemente altos tribunales de varios países de la región se nutren de la jurisprudencia de la Corte Interamericana en asuntos sustantivos muy complejos y críticos”⁴, nos señala García Sayán.

Y agregamos de nuestra parte que este es un proceso también revitalizador de un Derecho interno que, debemos reconocerlo, en muchas ocasiones se ha visto enclaustrado entre las paredes de una mal entendida soberanía y autosuficiencia jurídica poco compatibles con los signos de los tiempos, tiempos de globalización y alta conectividad de la humanidad en todos los órdenes de la vida social.

La “sociedad de la información” que vivimos, o la “sociedad red”, como lo describe el eminente sociólogo español Manuel Castells, ya no admite compartimentos estancos. Las creaciones humanas, y entre ellas las del Derecho y sus re-creaciones jurisprudenciales, son resultado del diálogo y la interacción permanente entre personas, entre comunidades, entre instituciones. Por eso, es más que razonable considerar al Derecho –el interno y el internacional– en esta nueva modalidad de vivir e interactuar en la sociedad contemporánea.

Diálogo e interacción para la evolución jurisprudencial

En Paraguay nos sentimos comprometidos con este proceso de “diálogo e interacción”, con este círculo virtuoso de decisiones jurisdiccionales supranacionales y nacionales en el camino hacia un mayor y mejor cumplimiento de los estándares convencionales sobre los Derechos Humanos.

En ese contexto, destacamos el aporte jurisdiccional promovido en relación a un derecho humano fundamental: el derecho a la información pública. Derecho que, como todos sabemos, es sustancial para la democracia y para el ejercicio de una ciudadanía militante, participativa y con protagonismo en la conducción de la sociedad.

El **Acuerdo y Sentencia Número 1306** emitido el 15 de octubre de 2013 por la Corte Suprema de Justicia, con voto unánime de todos sus miembros, refleja la línea señalada a partir de su mención específica de resoluciones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos como sustento para la decisión adoptada.

El señalado caso corresponde a una acción de inconstitucionalidad planteada a raíz de la negativa de un municipio del Paraguay de proporcionar información básica sobre listas de funcionarios y salarios municipales a un ciudadano interesado en el asunto, cuya motivación era obtener dicha información ante las sospechas de uso irregular y clientelar de fondos públicos.

⁴ García-Sayán. Op. cit.

La referencia en dicha resolución a la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso **Claude Reyes versus Chile**⁵ es una expresión precisa y paradigmática de esta “interacción” que se verifica en el marco de un contexto jurisprudencial que abarca tanto al derecho interno como al derecho internacional, específicamente en este punto, vinculado a los Derechos Humanos.

El valor de la sentencia del Caso Claude Reyes se resume en ser la primera sentencia internacional que otorga de manera explícita y contundente la calidad de “derecho humano fundamental” al derecho de acceso a la información pública. Y esto no es poca cosa en un hemisferio donde todavía el secretismo y la opacidad pugnan por seguir cobijando innumerables formas de corrupción o malversación de fondos públicos, o en el que la herencia de décadas de autocracias y dictaduras había soslayado por completo el protagonismo de la ciudadanía y castigado cualquier intento de involucramiento ciudadano para controlar o cuestionar el manejo de la cosa pública.

Pues bien, este fallo de la Corte Suprema de Justicia de Paraguay no solo ha rescatado esta ejemplar resolución de la Corte Interamericana sino la mencionó en el marco de un específico proceso de “control de convencionalidad” respecto a la aplicación de los derechos en juego en el caso puesto a su consideración.

Instituido de manera expresa el término en el voto razonado del entonces juez de la Corte Interamericana doctor **Sergio García Ramírez**, en el caso Myrna Mack Chang Vv. Guatemala⁶, en el año 2003, el “control de convencionalidad” no solo constituye el mecanismo que examina la adecuación del derecho interno con el derecho supranacional, sino también –y esta es la necesidad cada vez más recurrente– apunta a otorgar a las decisiones jurisdiccionales de nivel doméstico un soporte y respaldo de seguridad en cuanto a su coherencia con la jurisprudencia de nivel internacional.

A mayor abundancia, otro juez de la Corte, el distinguido doctor **Eduardo Ferrer MacGregor**, en su voto razonado del caso Cabrera García y Montiel Flores vs. México, del año 2001, retoma el concepto y explicita: *“La actuación de los órganos nacionales (incluidos los jueces), además de aplicar la normatividad que los rige en sede doméstica, tienen la obligación de seguir los lineamientos y pautas de aquellos pactos internacionales que el Estado, en uso de su soberanía, reconoció expresamente y cuyo compromiso internacional asumió”*⁷.

⁵ Caso Claude Reyes y otros vs. Chile. Corte Interamericana de DD.HH. Disponible en http://corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_151_esp.pdf

⁶ Corte IDH, Caso Myrna Mack Chang vs. Guatemala, Sentencia de 25 de noviembre de 2003, Serie C N° 101, Voto Concurrente Razonado del Juez Sergio García Ramírez.

⁷ Caso Cabrera García y Montiel Flores vs. México, del 26 de noviembre de 2010. Corte Interamericana de Derechos Humanos. Disponible en http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_220_esp.pdf

En el caso que hemos escogido, se puede mencionar que la Corte paraguaya no solo ha realizado el necesario y requerido control de constitucionalidad respecto a la cuestión planteada sino también un adecuado control de convencionalidad que resulta por demás orientador y significativo, creemos, para futuras deliberaciones jurisdiccionales, sobre todo cuando de evaluar la comisión de hechos violatorios de derechos humanos se trate.

El fallo mencionado remarca la interpretación dada por la Corte Interamericana al artículo 13 de la Convención en el Caso Claude Reyes y manifiesta que la misma *“se ajusta plenamente a nuestro régimen constitucional, caracterizando con precisión los alcances y las condiciones de aplicación del derecho a la información, criterios que son igualmente aplicables en la República del Paraguay”*⁸.

Asimismo, el fallo señala que la Corte Interamericana de Derechos Humanos *“es el máximo órgano de interpretación de las disposiciones de la Convención, siendo en consecuencia lógico y razonable que sus decisiones sean consideradas por esta Corte Suprema de Justicia”* y que ello *“permitirá evitar eventuales decisiones adversas para nuestro país por inobservancia de los principios de la Convención que comprometerían su responsabilidad internacional”*.

Esta sentencia, cabe decirlo, ha tenido una especial connotación e impacto en la sociedad paraguaya, donde el secretismo y la falta de transparencia en el manejo de la cosa pública fueron la constante por décadas.

La decisión jurídica de la Corte fue acompañada de una voluntad política de la misma para liderar en cierta forma una singular “primavera de la transparencia” en Paraguay con la amplia difusión y publicación de información referida a datos presupuestarios, nóminas de funcionarios y asignaciones salariales, entre otras cosas, temas todos que en ese momento de la coyuntura política estaban en la polémica y el debate nacional debido a la persistencia de diferentes estamentos en guardar bajo siete llaves información que era y debía hacerse pública de manera irrestricta.

Pues bien, la oportunidad de esta decisión jurisdiccional hizo también que la Corte proveyera un singular aporte en un tema muy consustancial a la democracia: el acceso a la información pública, tema en el cual la Constitución Nacional del Paraguay tiene declarado explícitamente el derecho, pero la falta de una ley reglamentaria seguía siendo un obstáculo a la real y efectiva vigencia de tal derecho para los ciudadanos en general.

Ante la circunstancia de un derecho no efectivo por falta de ley reglamentaria, la Corte

⁸ Acuerdo y Sentencia N° 1306 - Corte Suprema de Justicia - 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>

pudo aportar su decisión jurisdiccional que motivó la expandida acción consecuente de instituciones del Estado para "abrir" y difundir profusamente sus datos e informaciones, en una verdadera acción de promoción de política pública, poco tradicional para nuestro sistema judicial.

Finalmente, cabe decir que nos honra haber recibido de parte de la Relatoría Especial de Libertad de Expresión de la OEA, en su último informe sobre Paraguay para la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, palabras de aliento y elogio respecto a este fallo. La Relatoría ha considerado esta decisión como "un importante avance regional en materia de acceso a la información y libertad de expresión"⁹.

La deuda con los derechos humanos en América Latina

Nuestro continente está surcado de muchas deudas con derechos esenciales de las personas. La desigualdad y la pobreza marcan sobremanera la realidad latinoamericana y nuestros países todavía precisan corresponder los estándares democráticos con las expectativas que tiene la ciudadanía hacia mejores condiciones de vida y bienestar social.

En medio de estos desafíos, nuestros Poderes Judiciales pueden aportar seguridad y garantía para la defensa y promoción de los Derechos Humanos de todas las personas, condición esencial para avanzar en el desarrollo sostenible e inclusivo.

Las condiciones sustantivas para esto sin duda están en la promoción y defensa de valores esenciales para el ejercicio jurisdiccional, principalmente, la independencia y autonomía de los órganos del sistema judicial.

Hace unos días, con la visita a nuestro país de miembros de la Corte y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, así como de la relatora especial para la Libertad de Expresión, con motivo de la celebración de la Asamblea General de la OEA, reflexionábamos sobre este y otros temas.

Poderes Judiciales fuertes e independientes constituyen pilares fundamentales para garantizar la protección efectiva de los derechos humanos. Por eso, el diálogo jurisprudencial no podrá ser totalmente libre ni productivo sin el respeto a esa necesaria y constituyente condición.

Con la seguridad que provee esta independencia para el sistema judicial, entonces, nuestro compromiso podrá ser fortalecido en aquello que nos señala el eje temático en este foro: el diálogo jurisprudencial, sobre todo entendido como mecanismo eficaz para aportar garantías concretas al objetivo común del desarrollo en nuestra región.

⁹ Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2013. Volumen II. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Disponible en <http://www.oas.org/es/cidh/docs/anual/2013/informes/LE2013-esp.pdf>

SECCIÓN 2



Acceso a la información y desarrollo democrático

En este apartado incorporamos dos discursos que consideramos significativos en el proceso vivido en nuestro país en materia de avances del derecho de acceso a la información pública. El primero de ellos, el del representante de la Unesco regional, Guilherme Canela, pronunciado en el Día de la Libertad de Expresión; y el segundo, el mensaje de la ministra de Justicia Sheila Abed, en ocasión de la promulgación de la Ley 5282/14 de "Acceso ciudadano a la Información Pública y Transparencia Gubernamental".

El acceso a la información en las sociedades democráticas

Guilherme Canela¹

¹ Guilherme Canela es consejero de Comunicación e Información para el Mercosur (Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay) y Chile, en la Oficina Regional de Ciencia de la Unesco para América Latina y el Caribe. Esta es la transcripción de su disertación ofrecida el 8 de mayo del 2014 en el Auditorio del Palacio de Justicia de Asunción, en ocasión de la celebración del Día Mundial de la Libertad de Expresión y de Prensa, en evento organizado por la Unesco en conjunto con la Corte Suprema de Justicia de Paraguay.

Ruenos días a todos y todas, al señor presidente de la Corte, señora vicepresidente de la Corte, señores ministros y ministras, señora ministra de Justicia.

También es un gran honor poder compartir una mesa con una periodista: en el Día Mundial de la Libertad de Prensa² se intenta subrayar de manera muy clara desde el Sistema de las Naciones Unidas la relevancia que tienen la prensa libre y la libertad de expresión para las democracias, y el trabajo muchas veces muy difícil y pagado con la propia vida que hacen los periodistas de todo el mundo para proteger estos derechos.

Yo no podría estar más de acuerdo con el discurso del Presidente de la Corte, cuando afirma que no puede haber democracia sin libertad de prensa. Yo añadiría que no puede haber libertad de prensa y de expresión sin un Poder Judicial independiente y garante de esos derechos. El rol que ustedes desarrollan en todo el mundo (o que a veces no desarrollan, generándose así problemas) para proteger estos dos derechos es fundamental.

Quizás el Sistema de Naciones Unidas haya trabajado menos de lo que sería deseable en la cooperación con el Poder Judicial. Por eso estamos intentando estrechar cada vez más nuestra relación con este Poder, al tiempo que mantenemos nuestra relación natural con el Poder Ejecutivo. Pero no podemos seguir con una agenda fuerte de promoción y protección de los Derechos Humanos, en particular de la libertad de expresión y de la libertad de prensa, sin una posición activa, innovadora y protagónica del Poder Judicial. Así es que agradecemos que hayan aceptado esta alianza con la Unesco para la celebración del Día Mundial de la Libertad de Prensa, y agradecemos a todos y a todas ustedes por acompañarnos hoy.

Me parece extremadamente interesante estar en Paraguay en este momento. Ayer bajé del avión y me llevaron directamente a un programa de televisión que empieza a las 22:30 de Paraguay. Yo nunca había participado de nada parecido. Hago mucho trabajo a nivel regional, voy a muchos países a hacer lo mismo, pero nunca había visto que logren sostener durante una hora y treinta minutos un programa sobre el acceso a la información pública. Por más que me encanta el tema y es mi trabajo, sé que periodísticamente no es fácil, lo que demuestra el interés de esta sociedad por el tema en este momento.

Se trataba de un programa muy bien preparado, con materiales de apoyo muy interesantes, y donde se hacía un recuento de esta historia que empieza de manera más fuerte en los últimos meses con el fallo de la Corte Suprema. Pero, en realidad, y como decía en el programa de ayer, el tema empieza con la Constitución de Paraguay, que hace más de veinte años ya establecía el derecho de acceso a la información pública a nivel constitucional, y que todavía está pendiente de una regulación específica, una ley que

² <http://www.unesco.org/new/es/unesco/events/prizes-and-celebrations/celebrations/international-days/world-press-freedom-day/homepage/>

entiendo está en debate en el Parlamento en este momento³.

Esta mañana intentaré plantear cuáles son los principales desafíos en el establecimiento de políticas públicas de acceso a la información pública. No estoy hablando solo de Paraguay cuando planteo estas cuestiones. Esta es una discusión internacional muy fuerte, con sus propias características en todos los países donde se lleva a cabo, y con las especificidades de cada contexto político, jurídico y social.

En el caso particular de Paraguay no creo ser la persona más adecuada para hablar, por eso me encanta estar acompañado por dos panelistas que después ofrecerán los colores locales. Pero en esta presentación espero poder plantear cuál es la perspectiva del sistema de Naciones Unidas sobre estas cuestiones, y ayudar a una mejor comprensión de los desafíos actuales.

Leyes de acceso a la información pública en el mundo⁴

En primer lugar, es necesario reconocer que este tema de la transparencia es un tema difícil, aunque no quiero que me tomen como un pesimista. El Estado nacional, este que fue creado post Westfalia, es una institución cuyo ADN es un ADN del secreto. No es un ADN de la apertura, del acceso: si reconocemos esto, se hace más fácil entender cuáles son los desafíos que tenemos por delante.

El Reino Unido, una de las democracias más antiguas del mundo, recién aprobó su Ley de Acceso a la Información Pública en el año 2000, con cinco años de *vacatio legis* para su implementación (o sea, la implementación empezó cinco años después, en 2005). Y el primer ministro británico responsable por este proceso, Tony Blair, escribió en su autobiografía que cometió algunos errores en su administración: uno de ellos fue haber aprobado una ley de acceso a la información pública⁵.

Comento esto para que ustedes tengan idea de cuán difícil es este cambio cultural que no tiene que ver con este o aquel país. Es un cambio difícil en todas partes.

El primer país en tener una ley de acceso a la información fue Suecia, en 1766⁶. Un lujo, ¿no? Son doscientos cincuenta años implementando este derecho. Pero después pasaron

³ La ley fue aprobada en septiembre de 2014, por lo tanto, después de esta conferencia. Sin embargo, los desafíos para la implementación de marcos legales de acceso a la información seguirán siendo un tema pertinente en el mediano y largo plazos.

⁴ Para un estudio comparado global, ver: http://portal.unesco.org/ci/en/files/26159/12224369177/freedom_information_es.pdf/freedom_information_es.pdf. Para una comparación en América Latina, ver: <http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001832/183273s.pdf>

⁵ <http://www.theguardian.com/politics/2010/sep/01/tony-blair-memoirs-anger-unions>

⁶ http://www.access-info.org/documents/Access_Docs/Thinking/Get_Connected/worlds_first_foia.pdf

casi doscientos años para empezar a tener una nueva ola de países con leyes similares. Hasta fines de los años ochenta había cerca de diez países en el mundo con leyes de acceso a la información pública. Y, bueno, felizmente a partir de los años noventa estos números empiezan a cambiar, y hoy son un poco más de noventa. Pero, aun así, algunas leyes siguen teniendo dificultades de implementación.

Ahora, si entendemos que se trata de un proceso revolucionario en la relación que el Estado tiene con sus ciudadanos y ciudadanas, todos y todas, incluyendo a los periodistas, podremos vislumbrar cuáles son las posibilidades que tenemos delante de nosotros con la implementación adecuada de leyes de acceso a la información pública.

Este *cartoon* que les muestro me lo regaló un funcionario público de alto nivel del gobierno de Brasil. Así que no es una crítica de Naciones Unidas hacia los funcionarios públicos, sino una autocrítica, y dice: *“Departamento de Humillación: Somos funcionarios públicos, póngase de rodillas antes de entrar”*.

Es claro que es fuerte, pero lo que se está proponiendo es una inversión total de esta perspectiva. Es la perspectiva de que cada ciudadano o ciudadana es “dueño” del Estado. Por lo tanto, cuando ustedes deciden que los sueldos tienen que ser transparentados, es una perspectiva según la cual el funcionario público no tiene derecho a la privacidad respecto a este tema, a mantener en secreto su sueldo, porque el “propietario de esta empresa” es el ciudadano. Así como el dueño de cualquier otra empresa tiene el derecho a saber cuánto ganan sus empleados. Es tan simple y sencillo como eso. Pero esto es una revolución mental que no es pequeña, y tenemos que darnos cuenta de ello.

La utilidad de una ley de acceso a la información pública

Ahora, ¿para qué queremos tener acceso?⁷ Es verdad que la primera respuesta que viene a la cabeza es “para combatir corrupción”, y es verdad que el derecho de acceso ayuda a combatir la corrupción. Pero ese no es el principal motivo. Aunque fuéramos sociedades incorruptibles, el derecho de acceso seguiría siendo fundamental. Porque es un derecho humano y no es condición *sine qua non* para su implementación combatir la corrupción o no. Tiene muchas otras razones de ser, más allá de transparentar el Estado. Una ONG internacional importante que se llama Artículo 19⁸ dice algo central: “la información es el oxígeno de la democracia”. O sea, debemos mantener el flujo del oxígeno y por eso necesitamos tener buenas políticas de acceso.

7 La pregunta está planteada desde la perspectiva de la sociedad. Por supuesto, las buenas leyes no pueden exigir que los ciudadanos y ciudadanas expongan sus razones para hacer un pedido de acceso.

8 Ver <http://www.article19.org/pages/es/resource-language.html>

Es verdad que, como dijo el juez de la Corte Suprema Americana Louis Brandeis, “la luz del sol es el mejor desinfectante”, y por eso tenemos que tener ley de acceso: porque necesitamos ese desinfectante. Pero si esto se agota allí, como que la principal consecuencia de la ley será el combate a la corrupción, entonces estamos disminuyendo el potencial que esa política pública tiene en nuestras discusiones.

Si las leyes de acceso son muy útiles para mejorar la eficiencia del Estado y si tenemos funcionarios públicos (y yo quiero creer que son la mayoría) que están interesados en promover y ofrecer buenas políticas públicas, ellos necesitan entender que las leyes de acceso no son un peso más en el día a día. *“Mira, ahora viene esta gente de Unesco a pedir que nosotros atendamos a pedidos de acceso, qué cosa aburrída, con tantas cosas importantes que tenemos que hacer”.*

No, la ley de acceso va a ayudar a mejorar el *delivery* del Estado, eso tiene que estar claro, y muchas veces no lo está. Así, ayuda a reducir los costos transaccionales en todas las áreas. Por eso, en muchos países que tienen ley de acceso desde hace tiempo, ¿ustedes saben cuál es el público que más hace solicitud de acceso? No son los periodistas. Ni siquiera son los ciudadanos individuales. Son las empresas que piden el acceso a las informaciones relevantes para mejorar la actividad económica de los distintos sectores. Porque es fundamental para el desarrollo de la economía que las reglas del juego sean claras, que sean transparentes y que para que se desarrollen nuevas actividades económicas, los agentes económicos sepan cómo está el terreno. Por eso son ellos los que piden más información cuando las leyes ya están establecidas.

En un primer momento son los periodistas los principales usuarios de la ley de acceso, pero después eso cambia muy rápidamente. La disminución de las asimetrías informacionales que se puede lograr con buenas políticas de acceso es central para los procesos de desarrollo (económico, humano, sostenible)⁹.

El Día Mundial de la Libertad de Expresión de este año tiene como propuesta general la importancia de la libertad de expresión para el buen gobierno. No es posible tener buen gobierno sin políticas eficientes de acceso a la información¹⁰.

Este mundo nuevo nos propone este desafío: o nosotros (los tomadores de decisiones, los políticos, los parlamentarios, los jueces, los jerarcas) entendemos, dialogamos y aprovechamos esta ola para construir un Estado nuevo, o esta ola va a llegar de todas formas. Las protestas que hay en todo el mundo están diciendo eso, las redes sociales, la Internet. Podemos, si queremos, de una manera equivocada, retrasar este proceso, pero va a llegar.

⁹ <https://www.project-syndicate.org/commentary/asymmetries-of-information-and-economic-policy>

¹⁰ http://www.fesmedia-latin-america.org/uploads/media/Acceso_a_informacao.pdf

Entonces, la mejor alternativa es entender eso, y aprovechar esta ola y construir buenas políticas públicas, en este admirable mundo que está por ahí. Pero eso implica un cambio muy fuerte porque el Estado estaba acostumbrado, cuanto mucho, a escuchar. Ahí están las veedurías, los defensores del pueblo, los *malls*. El Estado recibe preguntas de la sociedad, pero la política de acceso propone algo realmente distinto: además de escuchar, el Estado tiene que hablar, tiene que contestar las preguntas del ciudadano. Eso no es sencillo, esto es un cambio cultural de una dimensión que no nos damos cuenta¹¹.

* * *

Bueno, ahora voy a tener que pasar a mencionar los grandes temas que, desafortunadamente, no voy a poder profundizar aquí.

Son dos listas que yo voy a presentarles a ustedes. La primera señala los principios básicos, según las Naciones Unidas, para tener una buena ley de acceso a la información pública. Creo que eso puede ser útil para el momento que ustedes están viviendo como sociedad. El segundo punto son las dificultades de implementación, o sea, lo que van a enfrentar a partir del día después de la aprobación de la ley.

Principios básicos de una ley de acceso a la información pública

Primer principio: la transparencia tiene que ser máxima. Máxima tanto cuanto sea posible, teniendo en cuenta los otros estándares. En otras palabras, el acceso tiene que ser la regla y el secreto tiene que ser la excepción. Desafortunadamente, en muchos países esta ecuación está invertida: el secreto es la regla y el acceso es la excepción, y eso ya no puede ser así. O sea, primera cuestión, transparencia máxima.

Segunda cuestión central: la obligación de publicar. No hay que esperar que el ciudadano pida la información. Algunas informaciones centrales tienen que estar disponibles ya en la web, en el diario de la justicia. Tienen que estar disponibles, cuanto más, mejor, en un lenguaje accesible al público. Porque eso es otro gran tema: a veces mucha información es igual a ninguna información porque la gente no sabe cómo buscar.

Promoción del gobierno abierto es el tercer punto. O sea, hay una alianza internacional¹² con más de sesenta países sobre gobierno abierto. Esto tiene que ser una de las claves de esta discusión. Queremos gobiernos más abiertos. Las excepciones, por supuesto, existen, y son aceptadas por los estándares internacionales, pero tienen que ser eso: excepciones.

¹¹ Para un estudio interesante sobre el tema, ver: <http://www.acessoainformacao.gov.br/central-de-conteudo/publicacoes/pesquisadiagnostico.pdf>

¹² <http://www.opengovpartnership.org/es>

Y tienen que ser claras, objetivas, sin margen para que una excepción se transforme en una bolsa de gatos, donde todo entre allí. Entonces, las excepciones pueden estar en la ley, pero deben ser claras y objetivas.

Las reglas del juego, el proceso de implementación política, son centrales, y por eso la ley es necesaria. A veces escucho cosas como: “bueno, el derecho ya está en la Constitución, no necesitamos la ley”. Pero, ¿en cuántos días el funcionario público tiene que contestar la pregunta de acceso? ¿Y si no contesta? ¿Qué va a pasar? Y si contesta y el ciudadano no está de acuerdo, ¿cómo es el proceso de apelación y cómo funciona eso? ¿Hay costos o no hay costos? Entonces, acá el proceso de la implementación de la ley es fundamental, y un punto clave en nuestras evaluaciones internacionales es que hay que crear una autoridad de apelación independiente para la implementación de la ley, o las posibilidades de que funcione serán menores.

Los costos para el acceso a la información no pueden ser prohibitivos para la sociedad. Lo mejor es que sea gratis, pero, si no pueden ser gratis, tienen que ser reducidos.

La ley también tiene que prever un proceso de reuniones abiertas, o mayor participación en el proceso de toma de decisiones sobre las políticas públicas. Si hay conflictos entre legislaciones, unas más restrictivas al acceso a la información y la nueva ley de acceso, la ley de acceso tiene que tener precedente. O sea, el acceso tiene que ser la regla, y finalmente estas leyes pueden incluir un proceso de protección a denunciantes, que tienen que ser estimulados para que expongan los problemas del Estado.

También hay elementos nuevos, estimulados por el propio proceso latinoamericano. Leyes como la de Uruguay o la de Brasil están incluyendo cláusulas importantes: por ejemplo, que las violaciones de derechos humanos no pueden ser pasibles de clasificación ni reserva sin ninguna argumentación, sea de seguridad nacional o por cualquier otra razón. Esto es importantísimo para garantizar algo en lo que esta casa, este Palacio de Justicia, es pionero en la región: el derecho de memoria y verdad. Veo acá al juez Fernández y a Rosa Palau, que siguen al frente del Centro de Documentación y Archivo para los Derechos Humanos, conocido como el Archivo del Terror. O sea, está claro que si las violaciones de derechos humanos son protegidas por reservas, vamos a tener problemas en garantizar la memoria y la verdad.

Bueno, esta es la lista sobre los temas centrales de una buena ley.

Dificultades de implementación de una ley de acceso a la información pública

Cuando tenemos la ley, ¿qué hacemos? La ley es apenas el primer paso de la construcción de una **política pública**. La pregunta a los legisladores, al Poder Judicial, al Poder Ejecutivo,

a la ministra de Justicia es: ¿cuál es la política pública de acceso a la información? No puede ser solo la ley. Estas cosas suelen costar plata: o sea, ¿hay presupuesto o no hay presupuesto para implementar la ley? ¿Cómo se va a hacer eso? ¿Va a tener un sistema electrónico para que la gente procese los pedidos de acceso a la información, o no?

Estas son preguntas muy pragmáticas que tienen que ver con una política pública central que va a **demandar presupuesto**, que va a demandar gobierno electrónico y que va a demandar un proceso de muchos años de **capacitación de los funcionarios públicos**, para la implementación de esta política revolucionaria. No es ni fácil ni barato. Perdonen que sea tan sincero, no quiero desestimular a nadie a seguir con esta idea de tener una Ley de Acceso a la Información Pública.

Otro elemento fundamental en el proceso de implementación es aprender a conocer de los **errores y aciertos** de otras naciones. Hay muchos haciendo esto, y algunos durante casi trescientos años. Y aun así se han equivocado en este proceso, por lo que es importantísimo utilizar el derecho comparado, no solo para construir la nueva legislación, sino también en el proceso de implementación. Aprender con lo que hicieron los otros, y encontrar incluso dentro del mismo Estado gente que ya hace bien estas cosas. Porque en muchos Estados, en casi todos aquellos donde acompañamos procesos de construcción de políticas públicas de acceso, incluso antes de la aprobación de la ley, había instituciones dentro de la máquina pública que ya eran instituciones abiertas, que ya hacían bien esto y que deben ser valoradas. Estas instituciones van a ser sus aliadas cuando empiece el proceso de implementación.

¿Dónde están las dificultades de la implementación? Bueno, aquí publicaron los sueldos y hubo una reacción inicial. En algunos países decían que los funcionarios públicos iban a ser secuestrados porque se publicaron los sueldos, y, después de una conmoción inicial, no pasa nada de eso. Publicar el presupuesto, los contratos, va a generar un problema inicial, pero solo eso.

¿Dónde está la dificultad, entonces? Los Estados tienen miedo, un miedo en muchos sentidos justificable, cuando las preguntas son sobre un **proceso decisorio**: ¿Cómo se tomó la decisión que se tomó? Y no es tan sencillo contestar eso.

¿En qué momento podemos revelar el proceso decisorio? A veces es necesario tener un nivel de protección para poder tomar decisiones y no hay fórmula mágica para eso. Entonces el primer desafío que van a enfrentar es: ¿Cómo contestar los pedidos de acceso sobre el proceso decisorio?

Otro punto de no fácil solución es el **acceso a los e-mails**, algo que, más que los sueldos, deja a todos los involucrados totalmente atemorizados. En muchos países la ley de acceso

también permite el acceso a los *e-mails* con extensión "punto gov". Se trata de la misma lógica que los sueldos: el *e-mail* es de propiedad del ciudadano y no del funcionario que tiene aquel correo institucional. Y como esa no era la expectativa antes de la aprobación de la ley, la gente se atemoriza. Bueno, pero ¿por qué yo intercambio *mails* sobre cualquier otra cosa que no sea exactamente lo que hago? Es cierto, sin embargo, que las reglas del juego para el acceso a los *e-mails* deben ser claras y debatidas.

No es una respuesta fácil y hay que pensar muy bien cómo va a ser eso. Hay distintas decisiones: en Chile, la decisión fue no revelarlos. En EE. UU. todos los *mails* pueden ser pedidos por la Ley de Acceso a la Información Pública. Y ahí surge otra cuestión: la Administración Federal americana intercambia treinta mil millones de *mails* por año, cuya gestión documental es una pesadilla.

Así que la principal dificultad de implementación de la ley de acceso a la información pública en todo el mundo, incluso en los países desarrollados, es que no hay una buena política de **gestión documental** (*records management*). Los bibliotecarios y especialistas en archivos ganan poco, son desvalorizados en la administración pública, y sin estos expertos no hay acceso a la información pública.

Uno no puede ofrecer información que no sabe dónde está, que no sabe dónde buscar. Claro, es muy fácil decir: "vamos a abrir, a dar acceso", pero debemos pensar en estos aspectos pragmáticos. Y, a veces, las cosas son complejas: "de treinta mil millones de correos necesito uno que habla sobre la ley ambiental sobre la laguna de no sé dónde; ¿cómo se busca eso?".

Otro punto: la **transparencia activa** debe ser parte de este proceso, pero la transparencia activa no reemplaza la transparencia pasiva. Es un error pensar eso. La transparencia activa no resuelve el problema de la madre cuyo hijo con síndrome de Down no pudo acceder a una escuela, porque se rechazó su inscripción. Esta madre va a querer saber sobre este hecho puntual. No hay transparencia activa en el mundo que solucione este problema, el derecho humano individual sigue siendo fundamental.

La **mediación** es otro tema. Van a tener problemas para implementar, van a existir peleas entre los que piden y los que deberían informar. Una manera de resolver esto es con sanciones, lo cual está bien. En India un funcionario público que niega información tiene una multa directa en su sueldo, bastante elevada. Pero debemos disminuir el costo transaccional de esto. Hay países que desarrollan una mejor política de mediación, porque el objetivo final no es sancionar al funcionario público, el objetivo es ofrecer información. Allí el proceso de mediación es fundamental.

Otro tema es que en todo el mundo las **empresas estatales** son siempre las más difíciles

a la hora de ofrecer información. Ustedes van a enfrentar también aquí este problema.

Tenemos que estudiar la **economía del acceso**. Cuando logramos decir a la gente que esto tiene impacto real en el crecimiento de la economía y desarrollo económico, logramos tener más apoyo para la implementación de políticas de acceso. A veces olvidamos este componente, que es fundamental.

La **ley de acceso no puede ser un secreto**, la gente debe saber que tiene derecho. Muchos países aprueban la ley y se hace una fiesta entre nosotros, los "convertidos", y se olvidan de decirles a los ciudadanos y las ciudadanas que ellos pueden pedir información. Eso no puede pasar, en el plan de la ley tiene que incluirse la difusión. Que la gente sepa, que entienda cómo usar la ley.

Finalmente, hay que **evaluar**, tenemos que medir: hay que crear indicadores para saber si las cosas están mejorando.

Atendiendo a todo esto, una ley de acceso tendrá mejores condiciones para una buena implementación.

Muchas gracias.

Los nuevos aires que se respiran en nuestro país

Sheila Abed¹

¹ Ministra de Justicia del Gobierno del Presidente Horacio Cartes. El mensaje transcrito constituye el discurso pronunciado en ocasión de la promulgación de la Ley 2582/2014 "De Libre Acceso Ciudadano a la Información Pública y Transparencia Gubernamental", en el Palacio de López, el día 18 de septiembre de 2014, ante autoridades de los tres Poderes del Estado y representantes de la sociedad civil organizada integrados en el Grupo Impulsor del Acceso a la Información Pública (GIAI).

No es habitual que la promulgación de una ley por parte del Poder Ejecutivo se dé en el marco de un acto como este. No es habitual que una sentencia de la Corte Suprema de Justicia se lea al mediodía, con una gran cantidad de medios de comunicación transmitiendo en vivo.

Es un poco más habitual, pero tampoco es la regla, que las leyes que se debaten en el Poder Legislativo sean objeto de varias tapas de más de un medio escrito, de más de un programa televisivo y de innumerables programas de radio.

Sin embargo, todo esto se da y se dio en el marco del proceso de conquista del derecho humano de acceso a la información pública. Un proceso que lleva más de una década pero que tomó un impulso impensado recién hace poco menos de año; y que, en el medio, empezó a cambiar la relación de poder entre representados y representantes, entre ciudadanos y gobernantes.

La ley que acaba de promulgar el Presidente Horacio Cartes obligará a todas las instituciones del Estado paraguayo a poner a disposición de cualquier interesado la información de cómo se gestionan los intereses de las personas que habitamos en este país. También establece un procedimiento sencillo para que cualquiera pueda solicitar la información que obra en poder de esas instituciones pero que, por el motivo que fuera, no fuera accesible. Finalmente, prevé un procedimiento judicial expedito, ante cualquier juez del país, para que se diriman las cuestiones conflictivas que se puedan suscitar.

El Estado tiene un año para ponerse a punto y cumplir a cabalidad con esta ley.

Todos saben que una parte importante de mi carrera la desarrollé en una organización de la sociedad civil.

Desde ese lugar, tuve el privilegio y la satisfacción de ver cómo hace ya muchos años se empezó a gestar el movimiento ciudadano que peleó por esta ley, el Grupo Impulsor de Acceso a la Información (GIAI). Ellos buscaron el apoyo de organizaciones de todo el continente, convirtieron en el camino a mucha gente que no creía que una ley de acceso a la información fuera posible en el Paraguay, hicieron alianzas estratégicas con algunos de los periodistas más renombrados del país y se prepararon durante años para aprovechar la oportunidad; y cuando la tuvieron fueron estratégicos.

Ellos apoyaron a héroes cívicos como Daniel Vargas Telles, alguien tan importante para la historia del Paraguay como lo fue en su momento Rosa Parks en los Estados Unidos, quien con sus convicciones indestructibles fue la nave insignia del movimiento por los derechos civiles.

La promulgación de esta ley es la materialización de la afirmación del Presidente Cartes, difundida al poco tiempo de inaugurar su mandato, de que “lo público es público”. Hoy vemos que esta frase ya célebre no fue lanzada al pasar, para la ocasión, sino que fue una definición de altísima significación política.

Ese mismo día, un grupo de senadores de las principales fuerzas políticas presentaron el proyecto de lo que hoy es la Ley 5282/14; menos de una semana después, la Corte Suprema de Justicia dictó uno de los fallos más importantes de la historia judicial del Paraguay y ordenó la publicación de los salarios de los funcionarios del Poder Judicial. Esto obligó moralmente a todas las instituciones a hacer lo mismo. La prensa y la ciudadanía supieron cómo usar esta información y a partir de ahí, el Paraguay empezó a experimentar su “primavera de la transparencia”.

La ciudadanía y los tres poderes del Estado lo hicieron posible. Sin embargo, para que esto deje de ser algo pasajero como la primavera, los esfuerzos deben profundizarse.

La voluntad política existe y la promulgación de esta ley en este acto es un claro ejemplo de ello. Es que, sin lugar a dudas, se trata de una de las normas jurídicas que mejor definen los nuevos aires que se respiran en nuestro país.

¡Viva la República del Paraguay!

SECCIÓN 3



Análisis y prospectiva en torno al derecho a la información y a la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia

El Estado del Arte de la Ponderación de Derechos Constitucionales vs. El Control de Convencionalidad, a través de la Corte Suprema de Justicia

(Nota al Fallo Acuerdo y Sentencia
Nº 1306 de fecha 15 de octubre de 2013)

Elodia Almirón Prujel¹

¹ Elodia Almirón Prujel. Doctora en Ciencias Jurídicas (2004). Máster en Planificación Estratégica (2004). Profesora Titular de la cátedra de Derechos Humanos (Derecho UNA), 2013. Profesora Asistente de la cátedra de Derecho Constitucional (Derecho UNA), 2008. Beca de Estancia Postdoctoral –Universitat Pompeu Fabra– en el área de Derecho Internacional Público (2009). Integrante del Centro de Estudios Constitucionales. Tiene escritas obras jurídicas unipersonales y en coautoría, así como numerosas monografías publicadas en revistas especializadas e indexadas.

RESUMEN: El Acuerdo y Sentencia N° 1306, de fecha 15 de octubre de 2013, es el inicio del deber de control de convencionalidad difuso que han de realizar los más altos tribunales de los Estados que forman parte del sistema interamericano de protección de los derechos fundamentales, y que la Corte Suprema de Justicia lo realizó conjuntamente con el análisis de ponderación de derechos en conflicto (acceso a la información y derecho a la intimidad), ambos de rango constitucional, y que permite que el conflicto pueda ser resuelto a través de esta ponderación realizada por el más alto tribunal de la República del Paraguay, con base en principios constitucionales tales como el principio pro persona y el principio pro sociedad. Este control de convencionalidad contribuirá al desarrollo del Derecho internacional de los derechos humanos, inserto en nuestro derecho positivo a través de la Constitución en sus artículos 143 y 145.

Palabras clave: derecho a la información, derecho a la intimidad, control de convencionalidad, derecho internacional, derechos humanos, corte interamericana de derechos humanos.

THEMA DECIDENDUM DEL CASO ANALIZADO

El caso analizado tuvo su origen en la petición realizada por Daniel Vargas Telles a los efectos de obtener de la Municipalidad de San Lorenzo los siguientes datos: "(...) 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. (...)"; dicho acceso a la información le fue denegada por la autoridad, motivo por el cual promovió amparo constitucional.

El Juzgado de Primera Instancia en lo Civil y Comercial del cuarto turno de la Capital así como el Tribunal de Apelaciones en lo Civil y Comercial quinta Sala de la Capital no hicieron lugar a la petición, rechazando la misma, motivo por el cual el accionante recurre a la Defensoría del Pueblo, quien interpone Acción de Inconstitucionalidad a través del defensor del Pueblo, contra la resolución de segunda instancia Ac. y Sent. N° 78 de fecha 16 de julio de 2008.

La Corte Suprema de Justicia en el Voto del Ministro –preopinante– Antonio Fretes hace alusión a lo siguiente: "(...) 20. Que, la Corte Interamericana de Derechos Humanos es el máximo órgano de interpretación de las disposiciones de la Convención, siendo en consecuencia lógico 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. (...)". Con este párrafo la máxima instancia judicial introduce el Control de Convencionalidad, con respecto a la interpretación y aplicación del corpus iuris internacional del sistema interamericano de derechos humanos.

ALGUNAS APRECIACIONES ACERCA DE LAS IDEAS CONTENIDAS EN EL FALLO ANALIZADO

Dos ideas clave: Control de Convencionalidad – Conflicto de derechos

Con la reforma constitucional en el año 1992, en materia de derechos humanos se ha generado una alteración en la estructura y en la lógica del sistema jurídico paraguayo. Esta reforma impacta de manera sustancial tanto en el contenido del orden constitucional y legal como en las obligaciones de las autoridades nacionales. Bajo esta lógica, las autoridades jurisdiccionales en particular enfrentan el reto de adaptarse y de adecuar sus actos jurisdiccionales bajo el nuevo paradigma de la introducción del Derecho internacional de los derechos humanos como eje rector de todas sus actuaciones, debiendo tener en consideración lo prescripto en forma taxativa en el artículo 145 de la Constitución de la República del Paraguay, la existencia de un orden jurídico supranacional.

En este contexto, las ideas plasmadas aquí tienen por finalidad explicar qué significa el “control de convencionalidad”, cuáles son sus particularidades, de qué manera debe llevarse a cabo por las autoridades nacionales y cuál es su relación con el control de constitucionalidad.

El control de convencionalidad es el mecanismo que se ejerce para verificar que una ley, reglamento o acto de las autoridades del Estado se ajustan a las normas, los principios y obligaciones de la Convención Americana de Derechos Humanos (Ley N° 1/89) principalmente y otros instrumentos jurídicos del sistema regional de derechos humanos, en la que funda la competencia contenciosa de la Corte IDH. El control de convencionalidad se debe extender, también, a las demás convenciones interamericanas de derechos humanos que fundamenten la competencia de la Corte Interamericana y que establezcan obligaciones para el Estado paraguayo, las cuales han sido ratificadas por Paraguay.

Es una herramienta para el respeto, la garantía y la efectivización de los derechos descriptos en la Convención Americana de Derechos Humanos; asimismo, es de utilidad para la práctica e inmediata elaboración de un *ius commune* en la región.

Es la revisión que debe hacerse para constatar que la conducta de los órganos que son revisados está de acuerdo con el tratado internacional y demás disposiciones aplicables en el caso en cuestión. Así, el “control de convencionalidad” (García Ramírez y Morales Sánchez 2011: 208): “(...) implica valorar los actos de la autoridad interna a la luz del Derecho Internacional de los derechos humanos, expresados en tratados o convenciones e interpretado, en su caso, por los órganos supranacionales que poseen esta atribución. Equivale, en su propio ámbito, al control de constitucionalidad que ejercen los tribunales de esta especialidad (o bien, todos los tribunales en supuestos de control difuso) cuando aprecian un acto desde la perspectiva de su conformidad o incompatibilidad con las normas constitucionales internas. (...)”.

El desarrollo de esta doctrina comenzó en los años 2003 y 2004, aun no dentro del razonamiento y parte decisoria de la sentencia, sino de distintos votos particulares que la explicaban. La siguiente fundamentación muestra de manera clara en qué consiste esta obligación, al decir que: “3. (...) la tarea de la Corte se asemeja a la que realizan los tribunales constitucionales. Estos examinan los actos impugnados –disposiciones de alcance general– a la luz de las normas, los principios y los valores de las leyes fundamentales. La Corte Interamericana, por su parte, analiza los actos que llegan a su conocimiento en relación con normas, principios y valores de los tratados en los que funda su competencia contenciosa. Dicho de otra manera, si los tribunales constitucionales controlan la ‘constitucionalidad’, el tribunal internacional de derechos humanos resuelve acerca de la ‘convencionalidad’ de esos actos.” (Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Tibi vs. Ecuador, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 7 de diciembre de 2004. Ver también el Caso Myrna Mack Chang vs. Guatemala. Fondo Reparaciones y Costas. Sentencia del 25 de noviembre de 2003, en su párrafo 27, donde

se habla por primera vez del control de convencionalidad, en particular al que llevan a cabo internamente los Estados).

El desarrollo posterior de este concepto se dio ya en el cuerpo de las sentencias de la Corte Interamericana por primera vez en el año de 2006. En un caso resuelto en contra de Chile, en el que se determinó que ante las obligaciones internacionales derivadas de la ratificación de un tratado internacional, como la Convención Interamericana, los Estados, al estar sometidos a ella, debían "(...) velar porque los efectos de las disposiciones de la Convención no se vean mermadas por la aplicación de leyes contrarias a su objeto y fin, y que desde un inicio carecen de efectos jurídicos. En otras palabras, el Poder Judicial debe ejercer una especie de 'control de convencionalidad' entre las normas jurídicas internas que aplican en los casos concretos y la Convención Americana sobre Derechos Humanos (...)" (Caso Almonacid Arellano y otros vs. Chile, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 26 de septiembre de 2006, párr. 124. En el mismo sentido se pronunció posteriormente la Corte Interamericana en el caso Trabajadores Cesados del Congreso (Aguado Alfaro y otros) vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 24 de noviembre de 2006, donde en su párrafo 128 reiteró la obligación del control de convencionalidad que debía realizarse "(...) ex officio entre las normas internas y la Convención Americana (...)").

Una vez resuelto el significado del control de convencionalidad es importante indagar en sus particularidades, en primera instancia en cuanto a los tipos de "control de convencionalidad" que existen y a los órganos que lo realizan, para después poder explicar el resto de estas de manera más sencilla.

En materia de control de convencionalidad es necesario tener presente que cuando se hace referencia a este término se puede hablar de dos cosas que, aunque se conectan en cuanto al contenido y procedimiento del control, son diferentes en cuanto a los órganos que los llevan a cabo. Así, el control de convencionalidad se parte en dos tipos distintos, que son llevados a cabo por dos órganos diferentes: el primero es el control concentrado de convencionalidad, que realiza únicamente la Corte Interamericana; el segundo es el control difuso de convencionalidad, que realizan los Estados, en el ámbito de sus competencias, a través de todas sus autoridades –precisamente es este el que realizó la Corte Suprema de Justicia, en uso de sus atribuciones constitucionales, en el análisis del Ac. y Sent. N° 1306 de fecha 15/10/13.

La Corte Interamericana realiza el control concentrado de convencionalidad cuando verifica de forma subsidiaria que las disposiciones internas, las conductas y los actos de los Estados parte de la Convención Americana sean acordes y no violenten su contenido.

Los Estados, en el ámbito de sus competencias y dentro de los procedimientos que las leyes les establecen, deben realizar el control difuso de la convencionalidad, bajo los mismos parámetros que lo hace la Corte Interamericana. En estos casos los jueces nacionales deben hacer la misma revisión que haría la Corte sobre la legislación que

aplican o las conductas que realizan los distintos órganos del Estado para asegurarse de que estos no contraríen la Convención Americana, fungiendo como una especie de jueces interamericanos de protección de derechos; en nuestro país la Corte Suprema de Justicia tiene la obligación constitucional de velar por el fiel cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 137 primer párrafo de la Constitución de la República.

En el primer caso en que el control de convencionalidad se estableció se señaló que los Estados eran responsables frente a la Corte IDH por los actos de todos sus órganos (tomándolo como un todo integral), en virtud de las obligaciones de la Convención Americana.

El criterio fue sostenido y reafirmado en otro voto razonado un año después, en el que el juez Sergio García Ramírez estableció que: “3. (...) A través del control de constitucionalidad, los órganos internos procuran conformar la actividad del poder público –y, eventualmente, de otros agentes sociales– al orden que entraña el Estado de Derecho en una sociedad democrática. El tribunal interamericano, por su parte, pretende conformar esa actividad al orden internacional acogido en la convención fundadora de la jurisdicción interamericana y aceptado por los Estados partes en ejercicio de su soberanía. (...)”.

Al realizar esta revisión de los actos del Estado, la Corte Interamericana determina, en caso de que los actos sean contrarios a la Convención Americana, la responsabilidad completa del país en cuestión, no solamente del órgano directamente responsable. En estos casos la Corte puede declarar que el acto es contrario a la Convención y solicitar al Estado que lo modifique o lo repare.

La Corte Interamericana hace el control de convencionalidad cuando en sus veredictos descarta normas internas, incluso constitucionales, opuestas a la Convención.

El control difuso de convencionalidad, por su parte, sale del ámbito de competencia de la Corte Interamericana y se inserta en el ámbito de competencia de cada uno de los Estados parte de la Convención Americana. Ante la lógica de que las disposiciones contenidas en la Convención Americana forman parte del Derecho interno, y que este debe adecuarse a las disposiciones de la Convención misma (artículo 2 de la Convención Americana), la Corte consideró que los Estados debían velar por ella también en el ámbito nacional. Por esta razón determinó que el control de convencionalidad no debía ejercerse solamente por ella y que no debía ser ella quien realizara este control en primera instancia.

Fue así que aproximadamente tres años después de comenzar a desarrollar doctrinariamente el tema del control de convencionalidad en distintos votos razonados, la Corte Interamericana resolvió en el cuerpo de una sentencia en el caso Almonacid Arellano contra el Estado de Chile que: “124. (...) cuando un Estado ha ratificado un tratado internacional como la Convención Americana, sus jueces, como parte del aparato del Estado, también están sometidos a ella, lo que les obliga a velar porque los efectos

de las disposiciones de la Convención no se vean mermados por la aplicación de leyes contrarias a su objeto y fin, y que desde un inicio carecen de efectos jurídicos. En otras palabras, el Poder Judicial debe ejercer una especie de 'control de convencionalidad' entre las normas jurídicas internas que aplican en los casos concretos y la Convención Americana sobre Derechos Humanos. (...)"

En esta sentencia el criterio que ya había sido establecido en los votos razonados anteriores se volvió más específico, al determinar que serían los jueces del Estado quienes también estaban obligados a realizar el control de convencionalidad. El criterio se sustentó y se desarrolló todavía más en el caso de los trabajadores cesados del Congreso en contra del Estado de Perú también en el 2006, donde la Corte retomó y sustentó el criterio que ya había establecido en el caso Almonacid.

El desarrollo importante en este caso es que se establecía que los órganos en general, aludiendo a la totalidad, del Poder Judicial debían realizar el control de convencionalidad "(...) ex officio entre las normas internas y la Convención Americana, evidentemente en el marco de sus respectivas competencias y de las regulaciones procesales correspondientes (...)". (Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Trabajadores Cesados del Congreso (Aguado Alfaro y otros) vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 24 de noviembre de 2006, párr. 128).

En esta sentencia la Corte IDH, además de señalar la obligación de los jueces de realizar el control de convencionalidad (continuando ya una consistente línea doctrinaria sobre esta obligación), agrega que ese control debe ser de oficio, es decir que no debe ser una atribución que debe exigir el actor del caso en concreto para que lo realice el juzgador, sino que los jueces del Poder Judicial deben llevarlo a cabo por sí mismos. (La línea jurisprudencial de estos casos parte del Caso Almonacid y el Caso de los Trabajadores Cesados del Congreso. Estos casos fueron seguidos por el caso de La Cantuta vs. Perú, del 29 de noviembre de 2006, Boyce y otros vs. Barbados, del 20 de noviembre de 2007, Ibsen Cárdenas e Ibsen Peña vs. Bolivia, del 1 de septiembre de 2010, Rosendo Cantú y otra vs. México, XXX, Chocrón Chocrón vs. Venezuela, del 1 de julio de 2011, López Mendoza vs. Venezuela, del 1 de septiembre de 2011).

El criterio que emite la Corte IDH en "Trabajadores cesados del Congreso" indica que el juez que está habilitado para ejercer el control de constitucionalidad debe asimismo practicar el control de convencionalidad, es decir, le requiere el doble control.

La Corte Interamericana obliga al juez local a practicar directamente el control de convencionalidad y que esa competencia no necesita estar autorizada por la Constitución o autoridades domésticas, sin perjuicio de sus competencias. Y si una norma interna intenta impedir el control de convencionalidad al juez apto para realizarlo, dicha norma sería "inconvencional" por oponerse a la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, y en el caso de nuestro país, tomando en consideración, lo prescripto

en el artículo 143 numeral 5) en correlación con el artículo 145 de la Constitución.

Hay dos maneras en las que se puede realizar el control de convencionalidad, tanto el concentrado como el difuso: la primera es el control "concreto" de convencionalidad; la segunda es el control "abstracto" de convencionalidad. Estas dos formas de control se dirigen a dos tipos de disposiciones: el control "concreto" se realiza sobre normas o leyes que ya han sido aplicadas a casos particulares y en los que se considera que existe una violación de derechos por la aplicación de la norma; el control "abstracto" se realiza sobre normas o leyes que aún no han sido aplicadas a un caso concreto, pero que se considera violan derechos por su simple existencia. (Ideas del voto disidente del juez Cançado Trindade. Caso El Amparo vs. Venezuela. Excepciones, Reparaciones y Costas. Sentencia del 4 de septiembre de 1996, párr. 2).

Es importante subrayar que tanto el control concentrado (solo la Corte Interamericana) como el control difuso (el Poder Judicial de los Estados) pueden realizar el control de convencionalidad de estas dos maneras.

En el control difuso con la forma de control "concreto" los jueces deben revisar las leyes, reglamentos y conductas de sus autoridades al momento en que son utilizados por los individuos de un Estado, para asegurarse de que estos cumplan con los parámetros convencionales de derechos humanos. Esto lo hace de la misma manera la Corte Interamericana al realizar esta forma de control "concreto", desde la perspectiva del control "concentrado" de convencionalidad.

En lo que respecta al control "abstracto", la Corte IDH ha reconocido esta forma de control desde 1996, primero a través de un voto disidente en un caso contra Venezuela en el que la Corte decidió no conocer porque los artículos de la ley que se impugnaban no habían sido aplicados a ningún caso en concreto. En este voto se estaba en desacuerdo con la mayoría de la Corte porque: "2. (...) la propia existencia de una disposición legal puede per se crear una situación que afecta directamente los derechos protegidos por la Convención Americana. Una ley puede ciertamente violar estos derechos en razón de su propia existencia, y, en la ausencia de una medida de aplicación o ejecución, por la amenaza real a la(s) persona(s), representada por la situación creada por dicha ley. El argumento que sostiene la idea del control abstracto es que no debe ser necesario esperar a que la norma se aplique para determinar que es contraria a los derechos humanos de una persona, ya que si tuvieran que esperar a que se lesionaran los derechos, el 'deber de prevención' se estaría dejando de lado. Una ley puede entonces ser contraria a la convención 'por su propia existencia (...)'. (Voto disidente juez Cançado Trindade).

El criterio del juez Cançado se sostuvo un año después, ya en el cuerpo de una sentencia en contra de Ecuador donde se impugnaba una disposición del Código Penal por ser contraria a derechos fundamentales de los acusados por conductas relacionadas con sustancias estupefacientes y psicotrópicas. En esta sentencia la Corte consideró que la

norma "(...) despojaba a parte de la población carcelaria de un derecho fundamental (...) y (...) lesionaba intrínsecamente a todos los miembros de dicha categoría de inculpados". Esta categoría violaba por sí misma el artículo 2 de la Convención Americana, por lo que podía declararse responsable al Estado. (Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Suárez Rosero vs. Ecuador. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 12 de noviembre de 1997. Esta doctrina se continuó en otros casos, como el Caso Castillo Petrucci y otros vs. Perú, en la sentencia del 30 de mayo de 1999).

El control "abstracto" también se debe realizar por los jueces nacionales a través del control "difuso". La Corte ha considerado que como los Estados Parte están obligados a adaptar la Convención Americana y adecuarla a su sistema interno, lo hacen realizando una especie de control de convencionalidad abstracto para cumplir con esta obligación. (Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Heliodoro Portugal vs. Panamá. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 12 de agosto de 2008).

Estas dos formas de realizar el control de convencionalidad (concreta y abstracta) y los dos tipos de control de convencionalidad (difuso y concentrado) siguen ciertos parámetros con los que se revisan las disposiciones internas para determinar si las conductas de los órganos del Estado son o no convencionales.

El control de convencionalidad, como se mencionó anteriormente, debe hacerse principalmente siguiendo el parámetro de la Convención Americana de Derechos Humanos y otros tratados que den competencia a la Corte Interamericana. Sin embargo, la convencionalidad no se circunscribe solamente a estos instrumentos, sino que va más allá.

La Corte Interamericana ha establecido que al momento de hacer la revisión del Derecho interno debe contrastarse, además de con los tratados que dan competencia a la misma Corte, con la jurisprudencia de la Corte Interamericana que ha emitido al interpretar la Convención Americana. Pero que, también, como parte de esa jurisprudencia estaban los Protocolos adicionales a la Convención, las opiniones consultivas de la Corte, las medidas provisionales y las interpretaciones realizadas en todas ellas, como parte del corpus iuris interamericano.

Este criterio fue mantenido y desarrollado de manera progresiva en un caso resuelto en contra de México, a través del voto razonado del juez Ferrer Mac-Gregor, en el que consideró que los documentos relacionados con la Corte Interamericana eran solo el estándar mínimo que las autoridades estatales debían respetar, pero que debía ser ampliada por todos los tratados internacionales sobre derechos humanos o que implicaran normas de derechos humanos que ha ratificado el país, así como las interpretaciones que los órganos encargados de hacerlas respecto a cada tratado emitan. (Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Cabrera García y Montiel Flores vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 26 de noviembre de 2010. Voto razonado

del juez Eduardo Ferrer Mac-Gregor. Este criterio es el que se conoce como “Bloque de convencionalidad”).

En el caso “CLAUDE REYES Y OTROS VS. CHILE” (2006) –sentencia mencionada en el caso analizado– la Corte IDH ha establecido que “(...) de acuerdo a la protección que otorga la Convención Americana, el derecho a la libertad de pensamiento y de expresión comprende ‘no solo el derecho y la libertad de expresar su propio pensamiento, sino también el derecho y la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole’. Al igual que la Convención Americana, otros instrumentos internacionales de derechos humanos, tales como la Declaración Universal de Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, establecen un derecho positivo a buscar y a recibir información. (...)” –Caso López Álvarez, párrafo 163; Caso Ricardo Canese, párrafo 77–.

El máximo órgano jurisdiccional interamericano sigue expresando: “(...) Al respecto, es importante destacar que existe un consenso regional de los Estados que integran la Organización de los Estados Americanos (en adelante ‘la OEA’) sobre la importancia del acceso a la información pública y la necesidad de su protección. Dicho derecho ha sido objeto de resoluciones específicas emitidas por la Asamblea General de la OEA². (...). La Carta Democrática Interamericana³ destaca en su artículo 4 la importancia de ‘la transparencia de las actividades gubernamentales, la probidad, la responsabilidad de los gobiernos en la gestión pública, el respeto por los derechos sociales y la libertad de expresión y de prensa’ como componentes fundamentales del ejercicio de la democracia. (...) En igual sentido se debe destacar lo establecido en materia de acceso a la información en la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción⁴ y en la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo⁵. Asimismo, en el ámbito del Consejo de Europa, ya desde 1970 la Asamblea Parlamentaria realizó recomendaciones al Comité de Ministros del Consejo de Europa en materia de ‘derecho a la libertad de información’⁶,

2 Cfr. Resolución AG/RES. 1932 (XXXIII-O/03) de 10 de junio de 2003 sobre “Acceso a la Información Pública: Fortalecimiento de la Democracia”; Resolución AG/RES. (XXXIV-O/04) de 8 de junio de 2004 sobre “Acceso a la Información Pública: Fortalecimiento de la Democracia”; Resolución AG/RES. 2121 (XXXV-O/05) de 7 de junio de 2005 sobre “Acceso a la Información Pública: Fortalecimiento de la Democracia”; y AG/RES. 2252 (XXXVI-O/06) de 6 de junio de 2006 sobre “Acceso a la Información Pública: Fortalecimiento de la Democracia”.

3 Cfr. Carta Democrática Interamericana aprobada por la Asamblea General de la OEA el 11 de septiembre de 2001 en el Vigésimo Octavo Período Extraordinario de Sesiones.

4 Cfr. Artículos 10 y 13 de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, adoptada mediante Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas 58/4 de 31 de octubre de 2003.

5 Cfr. Principio 10 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, aprobada en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo realizada del 3 al 14 de junio de 1992.

6 Cfr. Recomendación N° 582 adoptada el 23 de enero de 1970 por la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa. Recomendó instruir al Comité de Expertos en Derechos Humanos que considerara e hiciera recomendaciones sobre:

(i) la ampliación del derecho a la libertad de información establecido en el artículo 10 de la Convención Europea de Derechos Humanos, a través de la adopción de un protocolo o de otra manera, de forma tal que se incluya la libertad de buscar información (la cual está incluida en el artículo 19.2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos); y debe existir el correspondiente deber de las autoridades públicas de hacer accesible la información sobre asuntos de interés público, sujeta a las limitaciones apropiadas;

[...] (traducción no oficial)

así como también emitió una Declaración, en la cual estableció que respecto del derecho a la libertad de expresión debe existir ‘el correspondiente deber de las autoridades públicas de hacer accesible la información sobre asuntos de interés público dentro de los límites razonables [...]’⁷. Asimismo, se han adoptado recomendaciones y directivas⁸, y en 1982 el Comité de Ministros adoptó una ‘Declaración sobre libertad de expresión e información’, en la cual expresó el objetivo de buscar una política de apertura de información en el sector público⁹. En 1998 se adoptó la ‘Convención sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en asuntos ambientales’, en el marco de la Conferencia Ministerial ‘Medio Ambiente para Europa’, celebrada en Aarhus, Dinamarca. (...) En este sentido, el actuar del Estado debe encontrarse regido por los principios de publicidad y transparencia en la gestión pública, lo que hace posible que las personas que se encuentran bajo su jurisdicción ejerzan el control democrático de las gestiones estatales, de forma tal que puedan cuestionar, indagar y considerar si se está dando un adecuado cumplimiento de las funciones públicas. El acceso a la información bajo el control del Estado, que sea de interés público, puede permitir la participación en la gestión pública, a través del control social que se puede ejercer con dicho acceso. (...) 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 pública¹⁰. Por ello, para que las personas puedan ejercer el control democrático es esencial que el Estado garantice el acceso a la información de interés público bajo su control. Al permitir el ejercicio de ese control democrático se fomenta una mayor participación de las personas en los intereses de la sociedad. (...) Finalmente, las restricciones que se impongan deben ser necesarias en una sociedad democrática, lo que depende de que estén orientadas a satisfacer un interés público imperativo. Entre varias opciones para alcanzar ese objetivo, debe escogerse aquella que restrinja en menor escala el derecho protegido. Es decir, la restricción debe ser proporcional al interés que la justifica y debe ser conducente para alcanzar el logro de ese legítimo objetivo, interfiriendo en la menor medida posible en el efectivo ejercicio del derecho¹¹. (...) La Corte observa que en una sociedad democrática es indispensable que las autoridades estatales se rijan por el principio de máxima divulgación, el cual establece la presunción de que toda información es accesible, sujeto a un sistema restringido de excepciones. (...)’¹². Esta resolución resulta paradigmática con respecto al caso analizado

7 Cfr. Resolución Nº 428 adoptada el 23 de enero de 1970 por la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa.

8 Cfr. Resolución Nº 854 adoptada el 1 de febrero de 1979 por la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, en la cual recomendó al Comité de Ministros “invitar a los Estados Miembros, que no lo hubieren hecho, a introducir un sistema de libertad de información” (traducción no oficial), que incluyera el derecho a buscar y recibir información de las agencias y departamentos gubernamentales; y Directiva 2003/4/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 28 de enero de 2003 relativa al acceso del público a la información medioambiental.

9 Declaración sobre libertad de expresión e información, adoptada por el Comité de Ministros el 29 de abril de 1982.

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

11 Cfr. Caso Palamara Iribarne, supra nota 72, párr. 85; Caso Ricardo Canese, supra nota 72, párr. 96; Caso Herrera Ulloa, supra nota 72, párrs. 121 y 123; y Opinión Consultiva OC-5/85, supra nota 72, párr. 46.

por la Corte Suprema de Justicia, pues contiene muchas de las ideas troncales tratadas en el caso puesto a conocimiento de nuestra máxima instancia judicial.

En el caso "GOMES LUND Y OTROS (Guerrilha do Araguaia) VS. BRASIL" (2010), la Corte Interamericana ha expresado claramente que el artículo 13 de la CADH protege el derecho que tiene toda persona a solicitar el acceso a la información bajo el control del Estado, con las salvedades permitidas bajo el régimen de restricciones de la Convención. Consecuentemente, dicho artículo ampara el derecho de las personas a recibir dicha información y la obligación positiva del Estado de suministrarla, de forma tal que la persona pueda tener acceso y conocer esa información o reciba una respuesta fundamentada cuando, por algún motivo permitido por la Convención, el Estado pueda limitar el acceso a la misma para cada caso concreto. Dicha información debe ser entregada sin necesidad de acreditar un interés directo para su obtención o una afectación personal (tal y como ha ocurrido en el caso tratado y analizado por la Corte Suprema de Justicia de nuestro país), salvo en los casos en que se aplique una legítima restricción, "199. (...) La Corte Interamericana ha determinado que en una sociedad democrática es indispensable que las autoridades estatales se rijan por el principio de máxima divulgación, el cual establece la presunción de que toda información es accesible, sujeto a un sistema restringido de excepciones. (...)".

En rigor habría que decir que los conflictos, si existen, lo son entre el derecho fundamental y sus límites; y en la medida en que entre sus límites están los derechos fundamentales o constitucionales de terceros, sí se puede decir que existen conflictos entre derechos fundamentales. Lo que ocurre es que esta forma de expresarse es aparente ya que hace pensar en una colisión entre derechos cuando la colisión realmente es entre el derecho fundamental y sus límites. Y, para ser más exactos, ni siquiera en puridad se pueda hablar de conflictos o colisiones, porque los límites de un derecho fundamental no colisionan con él, sino que justamente sirven para solventar sus posibles colisiones con otros derechos, bienes e intereses.

Es cierto que las expectativas de conducta amparadas en un derecho fundamental en ocasiones solo pueden hacerse realidad (ejercicio del derecho fundamental) a costa de otras expectativas de conducta objeto de protección constitucional o infraconstitucional. Es preciso que nos preguntemos, por ejemplo, si se debe proteger la libertad de expresión sacrificando el derecho al honor o a la intimidad de la persona o viceversa.

Las técnicas de resolución de estos conflictos (ponderación, concordancia práctica, razonabilidad, cláusula de comunidad, proporcionalidad) pueden reconducirse fácilmente a dos: la ponderación de bienes o la delimitación de los derechos en presencia. La técnica de la ponderación de bienes considera que tales conflictos existen y que el aludido solapamiento de expectativas de conducta solo puede resolverse sopesando unas y otras, indagando qué valor o interés último persiguen y dando valor preferente en el caso concreto a aquella expectativa que persiga el valor o interés más cualificado o importante.

La denominada delimitación de los derechos, antes al contrario, mantiene que en rigor no hay conflicto entre derechos sino con sus límites, en el sentido de que en el caso concreto debe confrontarse cada derecho fundamental en presencia de sus límites constitucionales y solventar así su supuesta colisión. Para esta técnica no es necesario jerarquizar los derechos según el caso concreto y conforme un orden de valores o intereses preferentes en cada situación, sino examinar sus recíprocos límites y constatar cuál de las expectativas de conducta solapadas no está privada de protección.

Quizá el ejemplo proverbial del uso de esta técnica sea el caso del conflicto entre el derecho de acceso a la información y el derecho al honor o el derecho a la intimidad. Cuando se pondera para resolver el conflicto no se parte de la existencia de límites a uno y otro derecho fundamental. Cuando se pondera en casos como este, lo que se indaga es cuál de los dos derechos merece en el caso concreto una protección preferente, de manera a optar por uno de ellos –por ejemplo, la capital importancia que para el sistema democrático tiene un debate libre y robusto de ideas justificaría la prevalencia del acceso a la información sobre el manejo de los fondos públicos, sobre el derecho a la intimidad del/a funcionario/a público, como se trata, precisamente, el foco de análisis de la Ac. y Sent. N° 1306.

La crítica que tal vez pueda realizarse a la técnica de la ponderación de bienes estriba en que resuelve los conflictos entre derechos no a partir de los límites que la Constitución impone a los derechos fundamentales, sino de los datos del caso concreto que son los que determinan cuál de los derechos, bienes o intereses en conflicto deben prevalecer. La ponderación de bienes relativiza el contenido del derecho fundamental porque las expectativas de conducta efectivamente protegidas por el derecho fundamental ya no dependen del examen de sus límites, sino de la circunstancia del caso concreto que a juicio del llamado a resolver el conflicto provoca que prevalezca uno de los términos en conflicto al margen de sus límites. De hecho la ponderación de bienes, antes que a los límites constitucionales de los derechos fundamentales, atiende al valor jurídico cuya realización se persigue con la garantía del derecho para decidir en cada caso qué valor debe sacrificarse en aras del respeto del Derecho, como sistema normativo que regula el sistema republicano de gobierno.

En realidad, el conflicto para la ponderación de bienes no se produce entre los derechos fundamentales y otros derechos, bienes o intereses constitucionales o infraconstitucionales, sino entre los valores o intereses que según quien pondera se encarnan en aquellos derechos. Por eso el conflicto no se resuelve examinando los límites de unos y otros, sino decidiendo en cada caso cuál de esos valores o intereses debe prevalecer; en fin, jerarquizando los valores o intereses en juego.

Así los derechos fundamentales tendrán el contenido que resulte de la resolución del conflicto según la jerarquía de valores presupuesta, y no un contenido delimitable previamente. Por otro lado, la ponderación conduce inevitablemente a la jerarquización

entre los derechos fundamentales, por cuanto la resolución de sus conflictos no se solventará examinando sus recíprocos límites, sino postergando la aplicación de uno en beneficio de la aplicación del otro, según la jerarquía de los valores o intereses que encarnen.

Ya no se aplican ambos derechos fundamentales al caso, sino que se acuerda suspender la vigencia de uno de los derechos en ese caso concreto (que puede recuperar, sin embargo, en otro posterior similar) para aplicar en plenitud el elegido en la ponderación.

Por tanto, el límite al derecho fundamental preterido en el aparente conflicto no emana del resultado de una previa ponderación de bienes, sino que precede a toda ponderación, porque para resolver la colisión primero hay que delimitar el derecho fundamental y aplicarle sus límites, fijando así el ámbito de su protección. Como se ve, es una cuestión de interpretación (delimitación/limitación) de los derechos fundamentales y especialmente de interpretación de sus límites y no de ponderación de los valores que encarnan.

La imposición de los límites que correspondan al derecho fundamental examinado en cada caso constituye un momento capital del método expuesto de delimitación de los derechos fundamentales. Pero en ocasiones no basta con fijar e imponer esos límites para hallar la regla jurídica concreta por la que se resolverá finalmente si determinada conducta es o no objeto del derecho fundamental. Puede ocurrir que el límite no se plasme únicamente en la negación de la garantía iusfundamental a una determinada conducta y que requiera ser concretado en su alcance y los medios específicos de su aplicación al derecho.

En aquellos casos en los que sea posible emplear medios distintos para imponer un límite o este admita distintas intensidades en el grado de su aplicación, es donde debe acudir al principio de proporcionalidad porque es la técnica a través de la cual se realiza el mandato de optimización que contiene todo derecho fundamental y el principio de efecto recíproco. A través del principio de proporcionalidad se asegura que la intensidad de la restricción o el medio para su aplicación sea el indispensable para hacerlo efectivo de manera que el límite cumpla su función (negar protección constitucional a determinada conducta que se pretende encuadrada en el objeto de un derecho), sin que ese límite constituya un remedo de sanción por la creencia errónea de que se estaba ejerciendo un derecho fundamental, ni una forma de disponer de la existencia del derecho mismo. La finalidad última del principio de proporcionalidad, obviamente, es evitar que el poder público tenga atribuida la competencia para aplicar los límites a un derecho fundamental y que ese límite vulnere en su aplicación su contenido esencial.

Estos son los elementos del juicio de proporcionalidad:

1. Exigencia de idoneidad o adecuación de la medida limitativa concreta al fin perseguido con el límite impuesto al derecho fundamental.

2. La exigencia de necesidad o intervención mínima, que consiste en que la medida limitativa debe ser necesaria e imprescindible para alcanzar el fin perseguido con el límite, en el sentido de que no debe existir otro medio menos oneroso para lograrlo. La medida restrictiva no solo debe ser idónea material y funcionalmente para limitar el derecho en razón de su fundamento; además, de entre las posibles maneras de imponer la medida restrictiva, solo cabe elegir la forma o el medio que resulte menos gravoso para alcanzar aquella finalidad.

3. La exigencia de proporcionalidad en sentido estricto entre el sacrificio exigido al derecho fundamental limitado por esa medida y el concreto derecho, bien o interés jurídico que pretende garantizarse con aquel límite. Criterio que suele traducirse en la necesidad de probar que el daño de estos últimos era real y efectivo, y no solo una sospecha o presunción (por lo que no son admisibles medidas preventivas si carecen de habilitación legal), es decir, hubo un riesgo cierto y actual y no tan solo un riesgo futuro e hipotético de lesión del bien o derecho que se desea proteger con el límite impuesto al derecho fundamental.

Para realizar de manera correcta el control difuso de convencionalidad los jueces deberían llevar a cabo los siguientes pasos:

- 1.- Partir del principio de constitucionalidad y de convencionalidad de la norma de Derecho positivo interno;
- 2.- Realizar la "interpretación" del precepto legal conforme a la Constitución y a los parámetros convencionales;
- 3.- Optar por la interpretación del precepto legal más favorable y de mayor efectividad en la tutela de los derechos y libertades en aplicación del principio pro persona o favor libertatis previsto en el artículo 29 de la Convención Americana de Derechos Humanos (CADH);
- 4.- Desechar las interpretaciones incompatibles o de menor alcance protector;
- 5.- Solo cuando no pudiera lograrse interpretación constitucional y convencional conforme debería desaplicar la norma interna o declarar su invalidez, según la competencia asignada por la Constitución y las leyes nacionales.

La idea de "proporcionalidad" evoca una "relación adecuada" entre cosas diversas, que la hace "razonable" por ser "armónica" y materialmente "justa"; además de emplearse en ciencias y artes formales (matemáticas, arquitectura, diseño, etc.), también ha sido parámetro de calificación de la conducta humana en la ética y el Derecho. En este último, al ser una manifestación de uno de sus valores fundamentales –la justicia–, el concepto de proporcionalidad puede extenderse y subyacer veladamente en cualquier ámbito

(internacional, civil, penal, etc.) incluyendo al procesal para la solución de conflictos entre bienes jurídicamente tutelados.

En décadas recientes, dada la compleja estructura de los ordenamientos constitucionales y de los conflictos entre sus principales integrantes, la idea de proporcionalidad se ha puesto en relieve como un recurso indispensable para adecuar bienes constitucionalmente promovidos o exigidos y de satisfacción opuesta en un caso concreto, mediante la aplicación del principio del mismo nombre en su "dimensión constitucional", cuyo paradigma en todo caso implica la interacción "adecuada", "a la medida", entre dos objetos.

Para lograr un determinado fin es posible que el legislador reduzca el ámbito de eficacia de un derecho fundamental o bien regule su ejercicio; para calificar la constitucionalidad de sus disposiciones al respecto se usa el principio de proporcionalidad para examinar si existe una relación "adecuada", "justa", entre el objetivo perseguido por el legislador, la medida que impone para realizarlo y el grado en que interviene con ello en la eficacia de un derecho fundamental.

En su fórmula clásica el principio de proporcionalidad *lato sensu* comprende el examen de tres aspectos que debe satisfacer la medida legislativa para intervenir lícitamente los derechos fundamentales:

- 1) ser idónea para conseguir un fin constitucionalmente legítimo, por tender naturalmente a ello;
- 2) ser necesaria, por afectar en lo mínimo posible al derecho fundamental en cuestión; y
- 3) ser proporcionada en sentido estricto porque cualitativamente el beneficio que obtiene el fin legislativo promovido por ella es mayor o igual al perjuicio que ocasiona al derecho fundamental.

Existe una corriente que ve a los anteriores subprincipios como criterios diversos, simplemente yuxtapuestos en la "proporcionalidad *lato sensu*", al cual parece incluirse la jurisprudencia mexicana al referirse a ellos aisladamente y no como un "conjunto articulado". Pero, en realidad, cada subprincipio representa un aspecto especial de la proporcionalidad, de una "justa medida" entre objetos diversos, que sirve para calificar si una medida legislativa en verdad resulta "imprescindible para la protección de un interés público".

Los criterios del principio de proporcionalidad sirven en un conflicto entre normas constitucionales, una que exige o promueve la concreta intervención legislativa en los derechos fundamentales y otra que la prohíbe, para definir en el caso concreto las fronteras de sus respectivos ámbitos de aplicación y establecer si su sentido normativo se extiende o no a él; en tales hipótesis precisa el significado de las disposiciones constitucionales a

las que se adscriben ambas normas, es decir, a la interpretación de aquellas.

En términos lingüísticos, interpretar es traducir el significado indeterminado de las disposiciones legales a un enunciado aplicable de manera precisa a los hechos que se califican jurídicamente con ellas; constituye una reformulación del lenguaje del texto original a una expresión nueva, no idéntica sino variablemente análoga a aquel. Simplemente considerada, la interpretación es un medio normalmente eficiente para eliminar contradicciones en el ordenamiento jurídico, que opera dando a alguna de las reglas participantes en ella un significado restringido que la hace inaplicable al caso y vuelve a su contendiente una *lex specialis*.

Pero en los conflictos normativos constitucionales a que nos referimos al inicio la solución no es tan sencilla; en ellos no existe realmente duda de la intención semántica *prima facie* de las disposiciones legales, pues existen argumentos que apoyan tanto a una norma como a la otra –y pueden ser muy “buenos” para ambos lados– sin haber uno contundente que decida el dilema a un simple nivel lingüístico-semántico; en tal hipótesis, tiene que establecerse “cuál de las determinaciones constitucionales tiene el mayor peso en el caso concreto a resolver”, lo que solo puede hacerse con referencia a las circunstancias fácticas en las que operaría. En esta situación la interpretación primera de las disposiciones constitucionales a través de criterios y directivas “tradicionales” resulta insuficiente para solucionar la colisión y a lo mucho pondrán de manifiesto su existencia.

El principio de proporcionalidad interviene en la interpretación constitucional como un elemento que, a un nivel más elevado de la espiral interpretativa que el de la exégesis textual, sostiene más o menos complejamente la argumentación que fundamenta la “premisa mayor” del silogismo de adjudicación constitucional.

En nuestro tiempo, por la complejidad de nuestras sociedades –además de la experiencia histórica y filosófica de la humanidad–, el contenido del orden jurídico ya no solo requiere una legitimidad formal proveniente de que lo imponga la autoridad política a quien corresponda hacerlo, sino también una material derivada de que cuente al menos con la conformidad de los integrantes de la colectividad, de modo que también la “corrección material o justicia” del ordenamiento es un parámetro para su legitimidad.

Naturalmente, lo anterior exige a los agentes políticos y jurídicos la mejor argumentación posible para justificar sus decisiones, con el objeto de hacerlas aceptables a los sujetos a quienes se dirigen y a la sociedad en general, por haberse tomado racionalmente y no proceder de su capricho o voluntarismo.

En el moderno Estado constitucional democrático tales ideas toman forma en la prohibición de arbitrariedad que, de no encontrarse expresamente prevista en la ley fundamental, habría que tenerla por implícita en ella.

La arbitrariedad, en un sentido amplio, consiste en que una acción se decida únicamente sobre la base de la voluntad de quien la realiza, sin motivo alguno, pero también puede distinguirse entre la arbitrariedad estricta, es decir, aquellos actos que son un ex abrupto autoritario –como los define Bernal Pulido–, y el simple “exceso” en el grado de afectación al derecho de una persona, en el cual dicho perjuicio estaría justificado pero no en la medida en que se realiza, que carecería de motivo y justificación, también proscrito como una manifestación de arbitrariedad.

El principio de proporcionalidad cumple una función indispensable en estos tiempos para garantizar el postulado constitucionalista de limitación del poder público. Sencillamente, es un procedimiento que los jueces constitucionales deben ejercer para garantizar a los ciudadanos el máximo goce de sus derechos fundamentales y evitar su arbitraria vulneración por el legislador quien, como cualquier otro órgano constituido, no puede estar por encima de la Constitución ni tener poderes ilimitados de los que abuse caprichosamente.

Esta resolución emanada de la Corte Suprema de Justicia de la República del Paraguay, en pleno, ha marcado un hito en la historia constitucional del país, en razón de ser la primera en aplicar en forma el denominado “control de convencionalidad”, a partir de la ratificación de la Convención Americana de Derechos Humanos en el año 1989, y de tratar la temática de la ponderación de derechos fundamentales (tensión entre los mismos), por lo que ella debe ser considerada un “leading case” del Derecho paraguayo, y las autoridades jurisdiccionales deben tomarla de ejemplo, para la argumentación y fundamentación de sus resoluciones, de la misma en adelante.

OBRAS CONSULTADAS

-Almirón Prujel y Pettit, Elodia y Horario Antonio. Digesto de Derechos Humanos. Principios e Instrumentos Normativos. MARBEN. Asunción, 2008.

-Calvinho, Gustavo. El proceso con Derechos Humanos. Método de debate y límite al poder. La Ley Paraguaya S.A. Asunción, 2011.

-Colautti, Carlos. Derechos humanos constitucionales. RUBINZAL-CULZONI Editores. Buenos Aires, 1999

-Ferrajoli, Luigi. Derechos y Garantías. La Ley del más débil. TROTTA Editorial. Madrid, 2002.

-Serna y Toller, Pedro y Fernando. La interpretación constitucional de los derechos fundamentales. Una alternativa a los conflictos de derechos. LA LEY. Buenos Aires, 2000.

WEBS VISITADAS

[-www.cidh.org -](http://www.cidh.org)

[www.corteidh.or.cr -](http://www.corteidh.or.cr)

www.onu.org

La Corte Suprema de Justicia en el rol de promotor de políticas públicas: la trascendencia de un fallo histórico

José María Costa¹

¹ José María Costa es periodista, abogado y catedrático de Comunicación y de Derecho de la Información en la Universidad Nacional de Asunción. Se desempeñó como periodista en medios nacionales y como consultor en políticas públicas y estrategias de comunicación para diversas entidades públicas, privadas y de cooperación internacional. Realizó estudios de doctorado en Derecho de la Información (Universidad Complutense de Madrid y Diego Portales de Chile) y maestrías en Comunicación (Universidad del Salvador de Buenos Aires y Columbia de Paraguay) y Política Global (Universidad de Salamanca y Columbia de Paraguay). Actualmente cumple funciones como asesor jurisdiccional en el Instituto de Investigaciones Jurídicas (IJ) dependiente de la Corte Suprema de Justicia.

RESUMEN: Una de las implicancias más importantes del Acuerdo y Sentencia 1306 de la Corte Suprema de Justicia sobre el acceso a la información pública es la que viene a insertar en el escenario nacional un papel protagónico de la Corte como “policymaker”, esto es, promotora e impulsora de una política pública, en este caso, asociada a un derecho humano fundamental y de gravitante importancia para el desarrollo de la sociedad democrática. El fallo vino a llenar un vacío legislativo, en medio de un proceso histórico de reclamo y protagonismo ciudadano, pero a la vez indicó el camino que debería seguir la ley. La actuación judicial de la Corte fue seguida por su propia acción política que tuvo inéditos efectos expansivos en el escenario nacional.

De aquí en más el desarrollo del derecho es parte de una historia que seguramente hará diferencia en el Paraguay de estas primeras décadas del siglo XXI. La posterior sanción y promulgación de las leyes 5.189/14 y 5.282/14 de transparencia y acceso a la información pública vino a saldar la deuda legislativa y a consolidar el camino hacia el ejercicio efectivo del derecho. Un derecho reconquistado por la gente y para la gente.

Palabras clave: Acceso a la información pública, libertad de expresión, Justicia, políticas públicas, ciudadanía.

1. El derecho a la información, esencial para la democracia

El derecho a la información es uno de los derechos que más desarrollo han tenido desde mitad del siglo XX cuando aparece tal concepto contenido por primera vez en un instrumento jurídico internacional, la Declaración Universal de los Derechos Humanos de la ONU. El artículo 19 de dicha Declaración establece que *“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”*².

A posteriori, esta enunciación de derechos toma cuerpo en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, adoptado por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas el 16 de diciembre de 1966. Este instrumento consagra:

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.

En el ámbito hemisférico, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, aprobada en la Novena Conferencia Internacional Americana, en Bogotá, Colombia, en 1948, es el instrumento original en el que se incluye este derecho. Luego, en 1969, la Organización de Estados Americanos aprueba la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica) que incorpora en su artículo 13 este derecho, como parte del derecho genérico de la libertad de expresión, expresando:

² Declaración Universal de los Derechos Humanos, Artículo 19.

Artículo 13. Libertad de Pensamiento y de Expresión

1. Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.

2. El ejercicio del derecho previsto en el inciso precedente no puede estar sujeto a previa censura sino a responsabilidades ulteriores, las que deben estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para asegurar:

- a) el respeto a los derechos o 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 frecuencias radioeléctricas, 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 la 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.

La República del Paraguay es signataria de ambas convenciones citadas y las ha incorporado dentro de su derecho positivo en sendos actos legislativos luego de la caída de la dictadura de Alfredo Stroessner. La Convención Americana sobre Derechos Humanos fue ratificada por Ley 1/1989, la primera ley del periodo inaugural legislativo al poco tiempo de la instauración de la transición democrática, como un hecho significativo y simbólico del nuevo tiempo de compromiso con los Derechos Humanos.

Se trata pues de un derecho de relativamente reciente adopción, en forma explícita, en el derecho positivo internacional, aunque sus orígenes pueden encontrarse a lo largo de la historia humana.

La literatura jurídica y la jurisprudencia se han encargado de señalar de manera

constante tanto el carácter individual como colectivo del derecho a la información, como su rol fundamental para la democracia, sea como factor constitutivo de ella, o sea como elemento sustancial para sostenerla y fortalecerla. La Organización de los Estados Americanos ha reconocido el derecho a la información como *“un requisito indispensable para el funcionamiento mismo de la democracia”* y dispuso que los Estados parte *“tienen la obligación de respetar y hacer respetar el acceso a la información pública a todas las personas y promover la adopción de disposiciones legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para asegurar su reconocimiento y aplicación efectiva”*³.

Se trata, como en el mismo sentido sostiene la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, de un derecho *“particularmente importante para la consolidación, funcionamiento y preservación de los sistemas democráticos”*⁴. Un derecho que, por cierto, permite a los ciudadanos el conocimiento de los asuntos de interés público y el control sobre las acciones de sus gobernantes, elementos que están en la esencia del sistema democrático que reconoce que la soberanía está en el pueblo, en la ciudadanía.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) estableció de manera clara y sin ambages esta cualidad sustancial del derecho a la información a través del fallo en el caso “Claude Reyes y otros” emitido en el año 2006 y que constituye sin dudas una sentencia gravitante para el desarrollo de esta facultad. En efecto, al juzgar pertinente el reclamo de estos ciudadanos contra el Estado chileno, la Corte IDH manifestó que el libre acceso a la información *“es un medio para que, en un sistema democrático representativo y participativo, la ciudadanía ejerza sus derechos políticos; en efecto, el pleno ejercicio del derecho de acceso a la información es necesario para evitar abusos de los funcionarios públicos, promover la rendición de cuentas y la transparencia en la gestión estatal, y permitir un debate público sólido e informado que asegure la garantía de recursos efectivos contra los abusos gubernamentales y prevenga la corrupción. Solo a través del acceso a la información bajo control del Estado que sea de interés público es que los ciudadanos pueden cuestionar, indagar y considerar si se está dando cumplimiento adecuado a las funciones públicas”*⁵.

2. El derecho de acceso y el deber de transparencia

A todo derecho se corresponde un deber. Este derecho tiene dos vertientes, una que se relaciona con el sujeto titular del mismo, es decir, la persona a quien se le reconocen la capacidad y la facultad de *“recibir, investigar y difundir”* información, y otra vertiente,

³ Asamblea General de la OEA, Resolución 1932 del 10 de junio de 2003.

⁴ Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). “El derecho de acceso a la información en el marco jurídico interamericano”. OEA. 2009, p. 1.

⁵ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Claude Reyes y otros. Sentencia del 19 de septiembre de 2006. Serie C. Nº 151, párrafos 86 y 87.

vinculada al sujeto o sujetos obligados para el cumplimiento de este derecho. En función al caso que abordamos aquí, el sujeto beneficiado por el derecho es la persona o, en su contexto colectivo, la sociedad; y el sujeto obligado es el propio Estado o, por extensión, quienes actúan u operan como parte del mismo, sean instituciones, autoridades o funcionarios.

La información es un elemento sustancial para el sistema republicano y democrático. Sin ella no puede hacerse realidad la soberanía popular, pues esta, para concretarse y producir el consecuente ejercicio en forma de poder residente en el pueblo, precisa de información. El voto, la expresión más vital y protagónica de la democracia, es un ejercicio de elección, y para que sea verdaderamente eso precisa de información. Una elección sin información es imposición o mera formalidad. La información nutre al soberano, al pueblo, del contenido necesario para controlar el mandato entregado a las autoridades electas, para discernir el rumbo que debe tomar la comunidad, para establecer si la confianza depositada en autoridades y funcionarios está bien respondida, etc.

Mucho tiempo, y sobre todo en América Latina con el imperio de los regímenes autocráticos y dictatoriales, se consideró que la información era “propiedad” del gobernante de turno o de los funcionarios que actuaban en su nombre. Si el secretismo fue y es la lógica de la dictadura y los regímenes totalitarios, la transparencia informativa es el deber implícito –y la condición sine qua non– en el Estado republicano y democrático.

Informar, en el contexto del estado de derecho de una república, no es un acto que responde al capricho de la autoridad. Es, como lo señala Desantes Guanter, un acto de justicia. *“El deber de informar consiste en dar a cada uno la información porque es suya, porque tiene un derecho precedente sobre ella. El acto informativo, que es el acto propio del cumplimiento del deber de informar, es, insistiendo fundamentalmente y entre otras cualidades accidentales, un acto de justicia. El deber de informar cumple un acto justo, realiza la justicia”*⁶ (Desantes Guanter, 1994).

No se puede pensar en un estado de derecho sin el compromiso de buscar y proveer la justicia a la sociedad. Y, llevando esto a lo específico, no hay posibilidad de contar con un estado de derecho justo sin que las instituciones y autoridades, que son mandatarias del “soberano”, cumplan con el acto de justicia de proveer información pública al mismo.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos, al hablar de los “principios rectores” del derecho a la información⁷, señala que, a fin de garantizar el ejercicio pleno de este derecho, la gestión estatal “debe regirse por los principios de máxima divulgación y de buena fe”. En el primer caso, resalta que el derecho de acceso a la información es y

⁶ Desantes Guanter, José María. La información como deber. Editorial Ábaco. Buenos Aires, 1994, p. 47.

⁷ CIDH. Op. cit., pp. 8-11.

debe ser siempre “la regla” y el secreto la excepción, tanto así que “toda información es accesible en principio” y que la información que posee o genera el Estado solo puede estar sometida a un “régimen limitado de excepciones”⁸.

La CIDH también señala que, en virtud de esto, las principales obligaciones del Estado para promover y facilitar su ejercicio son las siguientes:

- Obligación de responder de manera oportuna, completa y accesible a las solicitudes que sean formuladas.
- Obligación de contar con un recurso que permita la satisfacción del derecho de acceso a la información.
- Obligación de contar con un recurso judicial idóneo y efectivo para la revisión de las negativas de entrega de información.
- Obligación de transparencia activa.
- Obligación de producir o capturar información.
- Obligación de generar una cultura de transparencia.
- Obligación de implementación adecuada.
- Obligación de adecuar el ordenamiento jurídico a las exigencias del derecho.

Nos referiremos a tres de estas obligaciones en particular.

La obligación de transparencia activa. Impone al Estado la obligación de suministrar a la sociedad la mayor cantidad de información referente a su funcionamiento y sus acciones, esto es, por ejemplo: estructura, funciones, presupuesto, programas de acción; oferta de servicios, beneficios, subsidios, contratos; información que precise el ciudadano para acceder a otros derechos (salud, educación, etc.); información sobre procedimientos y mecanismos para formular quejas o reclamos a la institución estatal. Las autoridades, en este sentido, están obligadas a *“publicar en forma dinámica, incluso en la ausencia de una solicitud, toda una gama de información de interés público”*⁹.

⁸ Comité Jurídico Interamericano CJI/RES.147 (LXXIII-O/08): “Principios sobre el Derecho de Acceso a la Información”. Señala en su artículo 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 sólo a un régimen limitado de excepciones.

⁹ Declaración Conjunta de los Relatores para la Libertad de Expresión de la ONU, OEA y OSCE. 2004.

La obligación de respuesta oportuna, completa y accesible. Cuando la transparencia activa no es suficiente o la necesidad del ciudadano de saber o conocer no halla satisfacción en lo que el Estado ofrece como información en forma proactiva, debe contarse con un mecanismo que permita atender y responder a las consultas del mismo. Esto impone al Estado, en consecuencia, un deber de ordenarse y organizarse, y ordenar su información, de manera que tal respuesta sea posible y oportuna.

La obligación de contar con un recurso judicial idóneo. Prevé la posibilidad –bastante cierta atendiendo la persistencia de la cultura del secretismo en la región– de que el ciudadano se encuentre ante una negativa de parte de la institución estatal o sus agentes. El ejercicio del derecho nunca podrá ser efectivo si el requirente no tiene un sistema recursivo claro, sencillo y eficaz, atendiendo que la oportunidad y la celeridad en el acceso a la información pública son una condicionante básica para su utilización como elemento de control de las acciones del Estado en una sociedad democrática.

La Corte IDH señaló en el Caso Claude Reyes que el citado recurso debe ser *“sencillo, efectivo, expedito y no oneroso”* y debe, por un lado, *“resolver el fondo de la controversia para determinar si se produjo una vulneración del derecho de acceso”* y *“en caso de encontrar tal vulneración, ordenar al órgano correspondiente la entrega de la información”*¹⁰.

Obligación de adecuar el marco jurídico. En cuanto a esto, la CIDH establece que los Estados deben adecuar su ordenamiento jurídico a los estándares internacionales en materia de acceso a la información atendiendo estas cuestiones:

- a. implementar un marco jurídico adecuado para tales efectos;
- b. remover los obstáculos legales o administrativos que dificulten el acceso a la información.
- c. promover la implementación del derecho de acceso dentro de todas las entidades y autoridades que lo conforman, mediante la adopción y ejecución de normas, procedimientos y entrenamiento a las autoridades en materia de custodia, administración, archivo y suministro de información.
- d. en términos generales, adoptar una política pública favorable al pleno ejercicio de este derecho¹¹.

En consonancia con estos principios, la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (OEA) adoptó en el año 2000

¹⁰ Corte IDH. Caso Claude Reyes y otros. Sentencia del 19 de septiembre de 2006. Serie C. N° 151, párrafos 116-139.

¹¹ CIDH. Op. Cit., p. 11.

una “Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión”¹², en la cual incluye puntos específicos referidos al derecho a la información:

1. La libertad de expresión, en todas sus formas y manifestaciones, es un derecho fundamental e inalienable, inherente a todas las personas. Es, además, un requisito indispensable para la existencia misma de una sociedad democrática.

2. Toda persona tiene el derecho a buscar, recibir y difundir información y opiniones libremente en los términos que estipula el artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Todas las personas deben contar con igualdad de oportunidades para recibir, buscar e impartir información por cualquier medio de comunicación sin discriminación, por ningún motivo, inclusive los de raza, color, religión, sexo, idioma, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

3. Toda persona tiene el derecho a acceder a la información sobre sí misma o sus bienes en forma expedita y no onerosa, ya esté contenida en bases de datos, registros públicos o privados, y, en el caso de que fuere necesario, actualizarla, rectificarla y/o enmendarla.

4. El acceso a la información en poder del Estado es un derecho fundamental de los individuos. Los Estados están obligados a garantizar el ejercicio de este derecho. Este principio sólo admite limitaciones excepcionales que deben estar establecidas previamente por la ley para el caso que exista un peligro real e inminente que amenace la seguridad nacional en sociedades democráticas.

3. El derecho a la información en el Paraguay

Con el advenimiento de las democracias en América Latina, y sobre todo en Sudamérica y el Cono Sur, a partir de los años 80 y con particular impulso ya en los 90, las reformas constitucionales fueron incorporando o dando mayor relevancia a la protección y promoción de los derechos humanos fundamentales. Los años de represión y restricción de las libertades públicas y de los derechos de las personas fueron respondidos, en medio de las transiciones democráticas, primero con normas constitucionales garantistas y luego con leyes específicas de promoción y defensa de muchos de esos derechos antes conculcados incluso vía normativas encuadradas dentro de la nefasta doctrina de la “seguridad nacional”.

¹² <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=26&IID=2> Último acceso, 10/05/2014.

Así, en varias Constituciones fueron incorporados también articulados referentes al derecho a la información, cuyo sustento en el derecho internacional público se encuentra, como lo hemos visto, en la Declaración Universal de los Derechos Humanos y, más especialmente en el hemisferio, en la Convención Interamericana de Derechos Humanos o Pacto de San José de Costa Rica.

En 1992, con su nueva carta constitucional democrática, Paraguay incorporó el artículo 28 que señala que *“se reconoce el derecho de las personas a recibir información veraz, responsable y ecuaníme. 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”*. No obstante este mandato de rango constitucional en cuanto a reglamentar vía legislación tal derecho para que su ejercicio sea “efectivo”, no se ha podido contar con tal normativa de nivel legislativo en más de 20 años de vigencia de la Constitución.

Paraguay ha sido hasta el 2013 uno de los pocos países de Sudamérica donde no existían una ley de Acceso a la Información Pública. En mayo del 2014, con la Ley 5189, y en septiembre, con la Ley 5282, ambas referidas a la transparencia activa del Estado y al acceso a la información pública, Paraguay se convirtió finalmente en el Estado número 100 en contar con legislación en este sentido.

Este movimiento regional en gran medida fue motorizado por la aprobación de la Convención Interamericana de Lucha contra la Corrupción, adoptada en Caracas, Venezuela, en 1996, que compromete a los Estados suscribientes a promover y sancionar normativas nacionales de transparencia administrativa y de prevención y combate frente al extendido flagelo de la corrupción a nivel público. Paraguay ratificó dicha convención ese mismo año.

En Paraguay esta corriente tomó cuerpo en el derecho positivo inicialmente a nivel de gobiernos locales. La Municipalidad de Asunción aprobó, en 1996, la Ordenanza Municipal Nº 22/96, también denominada “a la luz del sol”, que establece el acceso a los documentos públicos municipales, en cuyo “considerando” se señala que *“es necesario impulsar el efectivo acceso a los ciudadanos a la información pública existente en la Municipalidad de Asunción, haciendo disponibles al público los archivos, registros y cualquier otro documento que guarde relación con la gestión pública de las autoridades, funcionarios y reparticiones municipales, con el objetivo de posibilitar la efectiva participación de los ciudadanos en la gestión de control y toma de decisiones dentro del marco constitucional antes enunciado”*¹³.

Otros municipios siguieron el ejemplo. Villarrica, luego reconocida a nivel nacional

¹³ Ver <http://www.mca.gov.py/web/qes.htm> Último acceso, 19/04/2014.

e internacional como “la capital de la transparencia” por sus múltiples e innovadores esfuerzos en pro de la información pública, aprobó su ordenanza respectiva en el año 2004¹⁴ y aportó la originalidad de un “Sistema Municipal de Acceso a la Información Pública”, con llamativos mecanismos de transparencia y acceso informativo para los ciudadanos, como carteles públicos en los que se consignaban el presupuesto municipal, el listado de autoridades y funcionarios con sus respectivos salarios, los gastos en obras, entre otras cosas. Con el advenimiento y la expansión del servicio de internet, las autoridades municipales de la capital del Guairá implementaron luego mecanismos más eficientes y amplios de acceso a la información, con sitio web especialmente diseñado para la transparencia activa, así como para un sistema de atención de consultas de la ciudadanía online y el gobierno electrónico que permite una interacción más rápida y eficaz, así como una gestión municipal mejor.

Otros municipios al principio se fueron sumando a esa tendencia de la transparencia e incluso se realizaron campañas de instalación de las “Jornadas de Transparencia Municipal”, aunque luego en muchos casos no fueron más que fogonazos de una moda pasajera, las normativas adoptadas cayeron en desuso, y hasta desconocimiento, y las voluntades políticas de transparencia fueron muy pronto sustituidas de nuevo por el sempiterno apego al secretismo, a la burocracia enmarañada y oscura.

A nivel nacional, y en el marco de esta corriente, hubo un intento de convertir en legislación este derecho ya en el año 2001, cuando llegó a sancionarse y promulgarse la denominada “Ley de Transparencia Administrativa”. El proyecto inicial había generado mucha expectativa, pero a lo largo del proceso legislativo en el Congreso Nacional el mismo fue distorsionándose por efecto de las numerosas restricciones, en su mayoría 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. Bautizada por sectores ciudadanos y por medios de prensa como “la ley mordaza”, la entonces Ley 1772 terminó derogándose en casi un mes después de haber sido promulgada, lo que constituyó todo un récord de breve vigencia.

A partir de esta situación, el Sindicato de Periodistas del Paraguay (SPP) trabajó en reunir a varias organizaciones sociales, gremiales y académicas a fin de reformular un proyecto de ley de acceso a la información pública que sea realmente garantista del derecho. En este objetivo logró el apoyo de otros gremios y realizó contactos con bancadas del Poder Legislativo, pero no alcanzó a concretar la presentación de un proyecto nuevo debido, probablemente, a que el período preelectoral ya entraba en plena ebullición y los temas importantes daban paso a los temas “urgentes” y sobre todo “de interés proselitista” en la agenda política y parlamentaria. Otro grupo, integrado por periodistas y algunos juristas,

14 Ver http://www.villarrica.gov.py/ordenanzas/ord_198.pdf Último acceso, 19/05/2014.

el Foro por la Libertad de Expresión, hizo similar intento un año después, impulsando diferentes debates y paneles con sectores académicos y políticos, hasta llegar a obtener de los candidatos presidenciales y parlamentarios importantes manifestaciones públicas (en forma de “compromiso con la ciudadanía”) en el sentido de impulsar el respeto a la libertad de prensa, libertad de expresión y la promoción de una ley de acceso a la información pública. Pasadas las elecciones, como ocurre muchas veces, las promesas fueron olvidadas y las deudas siguieron pendientes.

En el año 2005 hubo un nuevo intento a cargo del denominado “Grupo Impulsor del Acceso a la Información” (GIAI)¹⁵, integrado desde el año anterior por organizaciones no gubernamentales, universidades, gremios y grupos ciudadanos, que desarrolló una serie de acciones y debates sobre el tema, hasta confluir en un anteproyecto de ley que fue consensuado y finalmente presentado a través del apoyo de diputados de la Asociación Nacional Republicana (ANR), Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA) y Partido Patria Querida (PPQ), en abril de 2005¹⁶.

Este proyecto fue aprobado en la Cámara de Diputados, mas en el siguiente paso, en el Senado, sufrió un revés casi insospechado pero preanunciado por la fuerte campaña mediática ejercida por el diario ABC Color, dirigido por Aldo Zuccolillo Moscarda. El día 18 de abril de 2006, marcado para el tratamiento del proyecto en la Cámara Alta, el citado matutino, en su sección “Política”, trajo la noticia bajo el título “Senadores tratan hoy nueva versión de la ley mordaza”, en artículo firmado por el periodista Alfredo Cantero, quien sostenía que *“una nueva versión de la ley de acceso a la información que regula el artículo 28 de la Constitución Nacional se trata hoy en el Senado. Los proyectistas la presentan como una herramienta para obtener informaciones públicas, sin embargo, puede convertirse en una perfecta «ley mordaza», cuya primera versión ya fue derogada en el 2001, luego de una efímera vigencia”*.

Más adelante, el periodista citaba declaraciones del presidente de la Comisión de Asuntos Constitucionales, el senador del Partido Encuentro Nacional Emilio Camacho, quien sostenía que *“la ley es compleja, porque, por un lado, puede ser una herramienta*

15 De acuerdo a la edición del 15 de junio de 2004 del diario Última hora, suscribieron la constitución de este Grupo las siguientes 19 organizaciones: 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 (CIPAE), 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.

16 Santagada, Ezequiel F. “Acceso a la información pública. Idas y vueltas de un juego de poder”. En “Recorrido histórico por el derecho de acceso a la información pública en el Paraguay”. Semillas para la Democracia y Grupo Impulsor de Acceso a la Información. Asunción, 2014, pp. 12-16.

que regule el acceso a la información pública, pero, por otra, puede burocratizar mucho más el proceso de entrega de esos datos públicos". Y finalizaba el artículo señalando: "Considerando nuestra cultura del funcionariado público de ocultar todo y la lentitud de la justicia, es preferible no contar con una ley de esta naturaleza, que será una excusa más para negar informaciones a la prensa y a la ciudadanía en general"¹⁷.

Postergado su tratamiento ese día, el colofón de la campaña de ABC Color estuvo una semana después en un editorial que sostenía que *"la mejor ley de prensa y de información es la que no está escrita"*¹⁸ y advertía, sin basamento alguno, que se debía rechazar el proyecto ya que su vigencia, *"como suele advertir la Sociedad Interamericana de Prensa (SIP), sirve solo para dificultar antes que facilitar el acceso a la información pública"*. A propósito, contrario al desinformado (o maliciosamente engañoso) editorial de ABC, la SIP había por entonces impulsado una vigorosa campaña promoviendo la legislación sobre acceso a la información pública en todos los países donde cuenta con asociados, entre ellos Paraguay, y hasta realizó luego en Asunción, en agosto de 2007, una Conferencia Legislativa sobre la Libertad de Prensa, en la cual el principal tema fue declarar la importancia de contar con normativas que faciliten el acceso a la información. Esta postura a su vez se vio reflejada en la siguiente Asamblea General de la SIP de 2008, donde se resolvió *"exhortar a los congresos de Argentina, Brasil y Paraguay a que retomen las discusiones sobre la ley acceso a la información pública como muestra de compromiso de apertura, transparencia de la administración de Estado y la democracia de sus países"*¹⁹.

El Senado, con fundamentos proveídos, extrañamente, por referentes de las bancadas opositoras (PLRA y PEN), y con el apoyo (sin necesidad siquiera de intervención en la lista de oradores, sino en la votación) de los legisladores oficialistas de la ANR, finalmente rechazó el proyecto aprobado en Diputados. Emilio Camacho, presidente de la Comisión de Asuntos Constitucionales, y Eusebio Ramón Ayala, referente principal del PLRA, tuvieron activo protagonismo en dicho dictamen negativo.

El proyecto de ley quedó rechazado en Senadores y corrió igual suerte en la segunda vuelta en la Cámara de Diputados. Con esto, el nuevo intento de legislar sobre el tema quedó una vez más abortado.

Entretanto, como ya mencionáramos, se mantenía la alentadora situación a nivel de los gobiernos locales (municipios) con aquella corriente legislativa y de acción en torno a la transparencia y el acceso a la información pública. Esto redituó en la generación en varias ciudades de ordenanzas municipales "de acceso a la información pública" o "acceso a documentos municipales". Desde Asunción, la capital, hasta unos 30 municipios más

¹⁷ ABC Color. Edición del 18 de abril de 2006.

¹⁸ Santagada, E. Op. cit., pp. 15 y 16.

¹⁹ Ver <http://www.sijiapa.org/asamblea/acceso-a-informacion/> Último acceso, 19/04/2014.

fueron incorporando este tipo de normas y otras acciones, como las audiencias públicas de presupuestos, las jornadas de Transparencia Municipal, entre otras.

La consolidación normativa de este movimiento a nivel de gobiernos locales se dio a través de la reforma de la Ley Orgánica Municipal, Ley 3966/2010, que en su artículo 68 (Obligación de Proporcionar Información) señala que *“la Municipalidad estará obligada a proporcionar toda información pública que haya creado u obtenido, de conformidad al Artículo 28 «Del derecho a informarse» de la Constitución Nacional, dentro del plazo que se les señale, el cual no podrá ser mayor de quince días”*.

4. El contexto previo a la sentencia de la Corte

En ese contexto, en septiembre de 2013 cobró polémica en los medios de comunicación social la negativa del presidente de la Cámara de Diputados a un pedido hecho por el diario Última hora de entregar información sobre las nóminas de funcionarios de dicha Cámara, con sus respectivas remuneraciones. La sospecha, siempre vigente, de que la designación en los cargos públicos respondía a criterios clientelistas y de que muchos parientes de los propios diputados llenaban dichos puestos había motivado el pedido.

La polémica llegó a cobrar un estado de indignación en la ciudadanía, con manifestaciones espontáneas o programadas de repudio (se popularizó el término “escrache”, adoptado de la jerga rioplatense) a los parlamentarios que votaban por la ocultación de la información o, en un caso también contemporáneo a esta situación, negaban el desafuero de un senador acusado de entregar cargos con asignaciones multimillonarias a su entorno más cercano (conocido como el caso del senador Bogado y la “niñera de oro”).

En medio de ello, llegó a resolución final en la Corte Suprema de Justicia un caso judicial que se refería a un hecho ocurrido en el año 2007 y estaba en dicha instancia a partir de una acción de inconstitucionalidad planteada por la Defensoría del Pueblo. Se trataba del caso que involucró al ciudadano Daniel Vargas Telles contra la Municipalidad de San Lorenzo a raíz de un pedido de acceso a la información que le fuera denegado al mismo.

El mencionado es un ciudadano del municipio de San Lorenzo (con una población estimada de 400.000 habitantes y tercera ciudad en magnitud poblacional) que el 4 de mayo de 2007 había requerido a la Municipalidad de su ciudad *“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”*. Invocó a favor de su derecho *“los artículos 1, 28 y 45 de la Constitución Nacional así como los instrumentos internacionales que en la materia el Paraguay ha ratificado”* (fs. 13 del expediente del juicio de amparo). El pedido de información obedecía a que en la época electoral empezó a llenarse el Municipio de

nuevos funcionarios, evidentemente con motivaciones prebendarias o proselitistas.

Este pedido le fue denegado por las autoridades municipales. En su respuesta al ciudadano, la Municipalidad manifestó a través de sus representantes abogados que *"...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!"*.

Luego de varios eslabones jurisdiccionales, el caso fue presentado por la propia Defensoría del Pueblo en el expediente "Defensoría del Pueblo s/acción de inconstitucionalidad contra la Municipalidad de San Lorenzo", en el cual aquella asumió una acción con la pretensión de anular, por inconstitucional, una disposición judicial que favoreció a la Municipalidad de San Lorenzo en su posición de rechazar el pedido presentado por el ciudadano Daniel Vargas.

El 15 de octubre de 2013, con voto unánime de sus nueve miembros, la Corte Suprema de Justicia emitió el Acuerdo y Sentencia 1306, que termina dándole la razón al ciudadano Vargas Telles en su reclamo de acceso a la información pública²⁰.

5. Las implicancias más importantes del Acuerdo y Sentencia 1306

5.1. Interpretación y alcance del derecho a la información pública y su fundamentación en el derecho público internacional

El Acuerdo y Sentencia N° 1306 emitido por la Corte Suprema de Justicia constituye, en primer lugar, la ratificación plena del rango constitucional y los alcances que tiene el reconocimiento del derecho a la información. La referencia al artículo 28 en dicho fallo es el punto de partida para sostener la viabilidad y eficacia que debe tener tal derecho en una sociedad democrática y dentro del estado de derecho.

En efecto, el alto tribunal menciona, en una suerte de repaso del orden de prelación legal, tanto la garantía señalada en el art. 28 CN como, sucesivamente, los sustentos específicos establecidos en la Convención Interamericana de Derechos Humanos (aprobada por Ley 1/89 de la Nación, cuyo art. 13 lo transcribe el fallo) y en la jurisprudencia reciente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (interpretación y aplicación del citado art. 13 de la Convención a través del caso "Claude Reyes vs. Chile).

Respecto a este fallo de la Corte Interamericana, el voto del ministro Antonio Fretes,

²⁰ Ver sentencia completa en Anexos.

al que se adhieren los demás, señala que *“la interpretación dada en este caso por la Corte Interamericana de Derechos Humanos se ajusta plenamente a nuestro régimen constitucional caracterizando con precisión los alcances y las condiciones de aplicación del derecho de acceso a la información, criterios que son igualmente aplicables en la República del Paraguay”*²¹.

Con esto, si hubieran dudas aún de la jerarquía normativa de dicho derecho, la Corte sienta de manera inicial tal condición a fin de sustentar la relevancia de sus demás consideraciones.

Así, este verdadero “leading case” en materia de derecho a la información en Paraguay reporta de parte de la Corte Suprema de Justicia una sentencia ejemplar y profundamente enraizada en la Constitución Nacional y el derecho internacional.

5.2. Consagración jurisprudencial de la atribución del defensor del Pueblo para litigar en casos relativos a Derechos Humanos fundamentales

Un aporte fundamental que hace la Corte Suprema de Justicia en este caso es establecer la legitimación activa del defensor del Pueblo en casos jurisdiccionales donde derechos fundamentales –individuales y/o colectivos– de las personas estén en juego.

El artículo 276 de la Constitución Nacional establece que el defensor del Pueblo es *“un comisionado parlamentario que goza de autonomía”* y tiene como funciones principales *“la defensa de los derechos humanos, la canalización de los reclamos populares y la protección de los intereses comunitarios”*.

Al respecto del tema, en su voto, el ministro Antonio Fretes (al que se adhieron los demás miembros del alto tribunal) señaló que *“sería ilógico y antifuncional al ejercicio de los deberes y atribuciones de su cargo y los de la Defensoría del Pueblo que, por un lado, pudiera solicitar amparo a favor de una persona que es víctima de un menoscabo o negación de sus derechos humanos y que, por el otro lado, no pudiera desarrollar en plenitud todas las posibilidades que el marco constitucional y legal prevén para evitar la consumación jurisdiccional de ese menoscabo o negación”*²².

Con esto, la Corte sentó una interpretación que permitirá de ahora en más al defensor del Pueblo litigar en casos en que estén en peligro o hayan sido conculcados derechos humanos fundamentales.

²¹ Acuerdo y Sentencia 1306, párrafo 22, en <http://www.pj.gov.py/descargas/AYS-1306.pdf>

²² Ver Acuerdo y Sentencia 1306, párrafo 9, <http://www.pj.gov.py/descargas/AYS-1306.pdf>

5.3. Incorporación efectiva del mecanismo de “amicus curiae” para sustentar un fallo de la Corte

Un elemento poco rescatado pero ciertamente importante en el texto y contexto del Acuerdo y Sentencia 1306 de la Corte es la intervención que tuvieron los “amicus curiae” en torno al caso. En puridad, no ha sido el primer caso de presentación de “amigos del tribunal” en el Paraguay, pero quizás sea el primero que tiene una relevancia esencial como mecanismo de legitimación del proceso a través de la “mirada” de la sociedad civil en torno a un caso notable referente a derechos humanos y también de sustentación argumental para el propio fallo.

Como antecedente, podemos mencionar que la Corte Suprema de Justicia paraguaya aprobó en el año 2007 la Acordada 479/2007²³, que autoriza la participación tanto de personas físicas o jurídicas como “amigos del Tribunal”, y las mismas lo pueden hacer presentándose “ante los juzgados originarios o de alzada, de cualquier fuero o jurisdicción o ante la Corte Suprema de Justicia” cuando en tales juicios “se debatan cuestiones de trascendencia colectiva o de interés general”. Esto marca una sustancial diferencia con otros países (por ejemplo, Argentina) donde la participación de “amicus curiae” está reservada solamente a nivel de la Corte Suprema de Justicia.

La intención del instituto del “amicus curiae” es, por un lado, abrir la posibilidad de que organizaciones de la sociedad civil o instituciones académicas o vinculadas a los derechos humanos accedan a presentar su opinión o posición sobre los temas de fondo debatidos en un caso judicial y, por otro, proveer a los tribunales una oportunidad de ampliar su propia visión sobre las cuestiones abordadas en el conflicto que llegó al sistema judicial.

No se trata, como la literatura se ocupa en aclarar, de “terceras partes” que tienen intervención procesal. Los admitidos bajo esta institución tampoco tienen permitido referirse a cuestiones procesales o de carácter incidental. Antes bien, y con particular énfasis, resaltan esto las normas que generalmente regulan este instituto, se trata de ampliar los fundamentos racionales y jurídicos para la defensa de derechos en casos donde hay un interés colectivo en juego, o para evaluar con mayor racionalidad la prevalencia de unos sobre otros cuando ellos tienen rango similar como derechos humanos.

La propia norma establece además que la presentación “deberá ser realizada con la única finalidad de expresar una opinión fundada sobre el objeto del litigio” (art. 1), con lo cual se descarta la expresión sobre cuestiones procesales o formales. Para mayor abundancia, la acordada expresa que el “amigo del Tribunal” en su actuación “deberá limitarse a expresar una opinión fundada en defensa de un interés público o de una cuestión institucional relevante” (art. 2).

²³ <http://www.pj.gov.py/images/contenido/acordadas/acordada479.pdf> Último acceso, 13/06/14.

Asimismo, se estipula que las opiniones no tendrán carácter vinculante. “Si el órgano jurisdiccional considerara relevante, importante y clarificadora la presentación, a los efectos de la resolución de la controversia, ordenará su incorporación al expediente y podrá fundar e incorporar a su fallo elementos proporcionados en ella” (art. 3).

Las instituciones y organizaciones, nacionales y extranjeras, que se presentaron como “amicus curiae” en el caso que abordamos fueron:

- Alianza Regional por la Libertad de Expresión e Información
- Open Society Institute de New York
- Asociación por los Derechos Civiles de Buenos Aires
- Asociación Nacional de Prensa de Bolivia
- Centro de Acceso a la Información Pública de Uruguay
- Fundación para el Debido Proceso Legal, de Washington
- Instituto de Prensa y Sociedad del Perú
- Organización Trust for the Americas
- Idea
- CIRD (Centro de Información y Recursos para el Desarrollo)
- Semillas para la Democracia.

En su parte pertinente, el Acuerdo y Sentencia 1306 señala un aporte sustancial de los “amigos del Tribunal”. En efecto, cuando realiza su valoración sobre el derecho que asiste a las personas de acceder a información pública menciona como sustento las argumentaciones expuestas por las organizaciones que actuaron en tal sentido:

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 arcas 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!».

Con esta decisión, la Corte ratifica la posibilidad y amplitud del uso de la figura del “amicus curiae” en el sistema judicial paraguayo, algo poco ejercitado pero con gran potencialidad de uso para la defensa de los derechos humanos.

5.4. Impulso del rol de “policymaker”²⁴ de la Corte Suprema de Justicia

Pero entre las implicancias del Acuerdo y Sentencia 1306 quizás la consecuencia más importante, y en alguna medida inédita o al menos poco común, es la que viene a insertar en el escenario nacional un papel protagónico de la Corte Suprema de Justicia como “policymaker”, esto es, promotora e impulsora de una política pública, en este caso, asociada a un derecho humano fundamental y de gravitante importancia para el desarrollo de la sociedad democrática.

En efecto, la deuda de más de 20 años con el mandato constitucional del artículo 28 en el sentido de contar con una ley que haga que el derecho de acceso a la información pública se haga “efectivo”, tuvo que ser en parte saldada por una sentencia del más alto tribunal en el que ratifica el carácter prevalente de dicho derecho en el caso de información patrimonial sobre el Estado y sus agentes (funcionarios públicos), además lo vincula al orden jurídico internacional y establece los alcances interpretativos de la “información pública” para casos similares.

No es poca cosa esto considerando que en el secretismo y la oscuridad han sido los antivalores preponderantes en las instituciones paraguayas –y, por ende, en el accionar de sus agentes y servidores públicos–. Una de las herencias pesadas de la dictadura ha sido y sigue siendo la corrupción en el manejo de la cosa pública, y esta no puede concebirse, expandirse y reproducirse sin la cobertura de las sombras determinadas por las malas prácticas en la función pública y la impunidad generalizada ante los hechos de corrupción.

El “popinda” (ladrón) y el “pokarê” (manejo doloso) en la administración pública han sido constantes durante la dictadura como una forma de preservar el poder de los autoritarios (“poguasú”, mano grande) que concebían al Estado como patrimonio propio y por ello permitían a sus amigos y súbditos prebendarios sustraer o malversar parte del dinero público, sean porciones notorias para las cuales debían ser necesariamente “convidados” el “padrino” o protector, o migajas que estos dejaban consumir a quienes eran su clientela política.

²⁴ Según el diccionario de la Lengua Inglesa: “A person responsible for or involved in formulating policies, especially in politics”. El término en inglés es frecuentemente utilizado en ciencias políticas y sociales para designar a las personas o instituciones que tienen influencia o poder de decisión para la elaboración e implementación de políticas públicas. En palabras sencillas sería un “formulador de políticas” o “hacedor de políticas”.

La democracia no trajo muchos cambios al respecto por efecto del prebendarismo imperante en la política criolla. Y, por ello, la cultura de la transparencia nunca pudo siquiera asomarse con posibilidades en un escenario de la administración pública todavía muy arraigado a las costumbres oscuras, secretistas y corruptas de las épocas dictatoriales. Así se explica la poca importancia prestada al tema en los sucesivos períodos parlamentarios desde la sanción de la Constitución Nacional. El intento legislativo del 2001 cayó en desgracia por la rápida reacción de sectores “oscurantistas” que convirtieron el proyecto de ley original en un amasijo de trabas burocráticas y restricciones sustanciales al derecho. En el 2006, ante un nuevo proceso de formulación legislativa, el primer paso dado con la media sanción del proyecto respectivo (producto de la participación de la sociedad civil y con estándares basados en la legislación comparada de mejor calidad) terminó en un aborto de la mano aliada de legisladores del PLRA y la ANR.

El fallo de la Corte Suprema de Justicia viene a llenar un vacío legislativo pero a la vez indica el camino que debe seguir la ley. Es, en la práctica, un aporte al derecho positivo desde el estrado jurisdiccional, con basamento en la interpretación constitucional del derecho a la información y de su aplicación en el derecho positivo internacional.

Si sumamos a ello que, en el contexto político en el que se dio dicho fallo, actuó dirimiendo de manera contundente y eficaz la polémica desatada en torno a si los salarios y remuneraciones de autoridades y funcionarios del Estado debían hacerse públicos o si frente al derecho a obtener y conocer dicha información era válido anteponer el derecho a la intimidad de las personas y a la preservación de sus datos patrimoniales.

La **actuación judicial** de la Corte fue seguida por su propia **acción política**, como para anudar de forma coherente y eficaz su decisión, al disponer administrativamente desde ese mismo día la mayor difusión y acceso sobre los datos de salarios, bonificaciones, gratificaciones y demás remuneraciones de todos los ministros, magistrados y funcionarios, permanente y contratados, dependientes de la Corte Suprema de Justicia. Este fue el doble toque del martillo judicial sobre el estrado de la política nacional para determinar el verdadero valor, alcance e interpretación del derecho a la información sobre la cuestión particular de la publicación de las remuneraciones pagadas a autoridades y funcionarios del Estado.

El listado de remuneraciones pagadas en la Corte Suprema de Justicia fue el primero en publicarse²⁵ y luego el Poder Ejecutivo dio orden de hacer lo mismo con los listados de las distintas dependencias ministeriales, secretarías y entes dependientes. Los presidentes de las Cámaras de Senadores y de Diputados dispusieron lo propio días después.

²⁵ Ver <http://www.pj.gov.py/contenido/943-nomina-de-magistrados-y-funcionarios/943> (consulta realizada en febrero/2014)

6. El activismo judicial y su impacto en las políticas públicas

No nos adentraremos a analizar las motivaciones ni profundizar las consecuencias que tiene el hecho de que el órgano judicial asuma un rol protagónico en cuanto a generador o reformador de políticas públicas. Pero sí nos referiremos de paso a que esta tendencia, ya señalada por diversos autores y estudiada de manera cada vez más afanosa en las últimas décadas, propone una discusión teórica en materia de ciencias políticas que resulta altamente desafiante y enriquecedor. Sobre todo, cuando diversas escuelas plantean la cuestión de legitimación o no de los órganos judiciales frente a otras instituciones de representación política de mayor legitimidad, como el Poder Legislativo o el Poder Ejecutivo, pero cuya inacción o ineficacia puede abonar y dar sentido a aquel activismo judicial.

Para Víctor Abramovich, es justamente “la debilidad de las instituciones democráticas de representación y el deterioro de los espacios tradicionales de mediación social y política” los elementos que cooperan a “trasladar a la esfera judicial conflictos colectivos que eran dirimidos a otros ámbitos o espacios públicos o sociales, lo que en ocasiones ha reeditado la vieja polémica sobre los márgenes de actuación de las instancias judiciales con relación a las instancias políticas”²⁶.

Este activismo judicial que tiene influencia directa en políticas públicas en cuanto a hacer efectivos los derechos (colectivos o individuales) de las personas es lo que se conoce bajo el nombre de “litigio de reforma estructural”, cuyas primeras expresiones surgen en 1955 a partir del caso *Brown v. Board of Education* en los Estados Unidos, en el cual la Corte Suprema de dicha nación declaró inconstitucionales leyes estatales que establecían la discriminación racial en el sistema educativo.

Al decir del politólogo Sebastián Linares, “el propósito del litigio de reforma estructural es remover las condiciones estructurales de una situación de hecho que amenaza o es contraria a algún valor constitucional”²⁷.

Este verdadero poder de agenda política del magistrado ha sido objeto de reflexión académica creciente a lo largo de décadas e incluso ha generado polémicas revitalizadas periódicamente respecto a la legitimación o no de este tipo de roles asumidos desde el Poder Judicial, así como la valoración sobre las consecuencias que tiene tanto en la generación concreta de políticas públicas o en cuanto al equilibrio de los poderes y sus funciones naturales en el sistema republicano.

El caso que involucra al Acuerdo y Sentencia 1306 de la Corte Suprema de Justicia es un

26 ABRAMOVICH, Víctor. “Acceso a la justicia y nuevas formas de participación en la esfera política” JA 2006-11-1177.

27 LINARES, Sebastián. “El diálogo democrático entre las Cortes y las instituciones representativas”. Revista Mexicana de Sociología. Vol. 70, Nº 3, México, jul./sep. 2008.

ejemplo de aplicación concreta de un “litigio de reforma estructural”, por cuanto el recurso judicial proviene de la insatisfacción en el cumplimiento de un derecho (el derecho a la información pública) para un ciudadano concreto (Daniel Vargas Telles) por parte de un órgano del Estado (en este caso, gobierno local municipal) pese a la consagración explícita de dicho derecho en el marco constitucional (artículo 28 de la Constitución Nacional) y teniendo como agravante la inacción del Poder Legislativo en esta materia (la deuda de 22 años para reglamentar este derecho “a fin de hacerlo efectivo”, como dice la Constitución) y la intervención de la Justicia apunta a proveerle efectividad al derecho mediante la interpretación pretoriana de la norma mencionada.

Sin abundar por ahora en la cuestión, cabe decir que el caso abordado en este artículo abre una ventana sugerente para estudios en profundidad respecto a esta práctica, emergente y creciente por cierto, del rol de la Corte Suprema de Justicia paraguaya como “policymaker”.

7. El impacto en la sociedad y las reacciones internacionales

Las reacciones fueron positivas en la prensa local. Alg unas de ellas fueron:

- El diario ABC Color tituló en primera plana *“histórico fallo sobre el derecho a la información”* y destacó en su editorial que la sentencia está *“destinada a constituirse en pilar de las libertades ciudadanas fundamentales”*.
- El diario Última hora, por su parte, señaló que *“En un fallo histórico, el pleno de la Corte sentó un importante precedente en el acceso a la información pública. Dice que la nómina de funcionarios públicos y sus salarios son datos públicos que deben ser dados sin cuestionamiento alguno”*.
- ABC Color también publicó una columna con el título: *“Una sentencia que reivindica a la Corte ante la ciudadanía”* (Carlos Benítez, Diario ABC Color)²⁸. El periodista sostuvo que *“la sentencia, que tuvo repercusión internacional, obligó a los senadores, diputados, ministros del Ejecutivo y otras autoridades a divulgar la nómina de funcionarios, el sueldo que perciben, además de otros beneficios”*.
- En ABC TV se destacó: *“Corte sienta histórico precedente al divulgar lista de funcionarios”* (ABC TV)²⁹.

A nivel internacional hubo aplausos considerables, habida cuenta la deuda histórica del Paraguay con una normativa específica para el acceso a la información. Así, la Federación

²⁸ <http://www.abc.com.py/edicion-impresa/suplementos/judicial/una-sentencia-que-reivindica-a-la-corte-ante-la-ciudadania-630197.html>

²⁹ <http://www.abc.com.py/abc-tv/locales/corte-sienta-historico-precedente-al-divulgar-lista-de-funcionarios-629046.html>

Iberoamericana de Ombudsman (FIO) calificó la sentencia como “ejemplar” en su argumentación³⁰.

Por su parte, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) de la Organización de Estados Americanos, a través de su Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, en su Informe anual 2013³¹, valoró la sentencia de la Corte Suprema de Justicia.

En sus partes sustanciales, dicho informe señala:

“La Relatoría Especial recibió con satisfacción la sentencia dictada por la Corte Suprema de Justicia de Paraguay, a propósito de una acción de inconstitucionalidad incoada por el Defensor del Pueblo de la República en contra del Acuerdo y Sentencia N° 78 de 16 de julio de 2008, dictado por el Tribunal de Apelaciones en lo Civil y Comercial Quinta Sala de la Capital. Mediante esta decisión el Tribunal había denegado un recurso de amparo interpuesto por un ciudadano para que le fuese entregada información relativa a la cantidad de empleados, nombres, puestos de trabajo y salarios de los empleados que se encontraban trabajando en los distintos departamentos de una municipalidad.

“En su decisión de 15 de octubre de 2013 la Corte Suprema de Justicia decidió anular la decisión que negaba el acceso a la información pública y, en su lugar, determinó que la información debía ser publicada y difundida. La Corte citó la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Claude Reyes y otros vs. Chile como fuente para establecer el alcance del derecho de acceso a la información, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. La Relatoría Especial considera esta decisión un importante avance regional en materia de acceso a la información y libertad de expresión”.

El “tsunami de la transparencia” –impulsado en los reclamos ciudadanos, acompañado por las campañas mediáticas y consolidado con la oportuna e histórica sentencia de la Corte– marcó el inicio y la continuidad de una inédita temporada de abundante marejada de información pública que tuvo sus espacios privilegiados en los medios de comunicación social, los que valoraron la decisión judicial –y el ejemplo político– de la Corte y calificaron el avance como una victoria ciudadana.

En resumen, este fallo se ha constituido no solo en una resolución ejemplar e histórica por la importancia del derecho humano en juego (el derecho a la información), sino porque desde los estrados judiciales de la máxima instancia tribunalicia se ha sentado una base jurisprudencial que señala el camino incluso al Poder Legislativo para la reglamentación

30 Ver <http://www.abc.com.py/edicion-impresajudiciales-y-policiales/aplauden-sentencia-de-la-corte-650644.html> (consulta realizada el 19/abril/2014).

31 http://www.oas.org/es/cidh/expression/docs/informes/anauales/2014_04_22_IA 2013_ESP_FINAL WEB.pdf

del Artículo 28 de la Constitución, y al Poder Ejecutivo, como se vio en la práctica, movilizó a poner en publicidad de manera amplia, clara y rápida todas las nóminas de funcionarios públicos con sus respectivas remuneraciones.

Realmente, una resolución judicial con profundo impacto político y que marca un rol esencial –aunque poco común– de la Corte Suprema de Justicia como “policymaker” en el contexto de la realidad política paraguaya.

8. El derecho reconquistado y los desafíos futuros

De aquí en más, el desarrollo del derecho es parte de una historia que seguramente hará diferencia en el Paraguay de estas primeras décadas del siglo XXI. La posterior sanción y promulgación de las leyes 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 5282/14 (“De libre acceso ciudadano a la información pública y transparencia gubernamental”) vinieron a saldar la deuda legislativa y a consolidar el camino hacia el ejercicio efectivo del derecho. Un derecho reconquistado por la gente y para la gente.

Obviamente que ni la jurisprudencia ni la ley por sí mismas bastan para que el derecho tenga eficacia. El compromiso ciudadano demostrado en jornadas épicas de manifestaciones, marchas, movilizaciones y protestas debe proyectarse en la gestión cívica de implementación de los atributos de la ley, en el uso cotidiano y preciso de la herramienta legal en procura de un mayor control y protagonismo ciudadano para el logro de una democracia de calidad.

Tenemos en Paraguay un avance que merece celebrarse. Se ha convertido nuestro país en la nación número 100 en el mundo en contar con una ley de acceso a la información pública. Ello, de por sí, es auspicioso para incrementar las oportunidades de una mejor sociedad. Pero también tenemos un ejemplo inédito que rescatar y tratar de preservar: esa histórica coalición coyuntural de ciudadanía-autoridades-medios que también hay que resaltar y aplaudir en función de un objetivo crucial para la democracia.

Con esta sentencia judicial y estas dos leyes de acceso a la información pública se devuelve a la gente el poder de la información, el poder de control sobre sus mandatarios. Se retorna a la ciudadanía el señorío que por mucho tiempo le fuera arrebatado por la corrupción y una clase política inescrupulosa.

Sin embargo, son herramientas que no son mágicas ni milagrosas, porque requieren que el ciudadano las use cotidiana y eficientemente para alcanzar el efecto deseado: que la transparencia triunfe sobre el secretismo y que el Estado sea realmente servidor de la gente.

Las puertas ya están abiertas. Ahora se precisa adentrarse en el valor potencial que tiene la información para el ciudadano y su protagonismo en la construcción democrática. La ciudadanía tiene el deber de activar eficazmente estos instrumentos. Las autoridades están obligadas a cumplir y promover el cumplimiento de estos principios y normas. Y los medios deben actuar como promotores del acceso en profundidad, hasta el punto en que la luz y el vigor de la transparencia terminen desinfectando nuestra sociedad y desechando la podredumbre ocultada por la oscuridad de décadas.

Bibliografía consultada

- **Badeni, Gregorio.** Tratado de Libertad de Prensa. Editorial LexisNexis. Buenos Aires, 20021 – 844 pp.
- **Centro Internacional de Estudios Judiciales** (Corte Suprema de Justicia, Paraguay). Marco normativo de la Sociedad de la Información en el Paraguay. Asunción, 2009 – 614 pp.
- **Comisión Interamericana de Derechos Humanos (OEA)** - El derecho de acceso a la información en el marco jurídico interamericano - Segunda edición – Washington, 2012 – 175 pp.
- **Comisión Interamericana de Derechos Humanos (OEA)** - Marco jurídico interamericano sobre el derecho a la libertad de expresión – Washington, 2010 – 118 pp.
- **Desantes Guanter, José María.** La información como deber. Editorial Abaco. Buenos Aires, 1994 – 218 pp.
- **Desantes Guanter, José María.** Francisco de Vitoria, precursor del derecho de la información. Fundación de la Comunicación Social. Madrid, 1999 – 112 pp.
- **Fiss, Owen M.** The Forms of Justice. Faculty Scholarship Series. Paper 1220. Yale Law School. 1979

Sitios de internet visitados y consultados:

- Comisión Interamericana de Derechos Humanos.
- <http://www.oas.org/es/cidh>
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. <http://www.corteidh.or.cr/>
- Corte Suprema de Justicia – República del Paraguay. <http://www.pj.gov.py/>
- Diario ABC Color. <http://www.abc.com.py/>
- Diario Última hora. <http://www.ultimahora.com/>
- Municipalidad de Asunción. <http://www.mca.gov.py>
- Municipalidad de Villarrica. <http://www.villarrica.gov.py>
- Sociedad Interamericana de Prensa. <http://www.sipiapa.org>

Poder Judicial y Transparencia. El aporte de la Comunicación para mejorar la calidad del acceso a la información pública en la justicia

Por Luis Giménez Sandoval¹

¹ Es abogado por la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Asunción, Magíster en Planificación y Conducción Estratégica Nacional, promoción número 45 del Instituto de Altos Estudios Estratégicos dependiente del Consejo de Defensa Nacional y maestrante en Comunicación en la Dirección de Postgrado de la Facultad de Filosofía de la Universidad Nacional de Asunción. Ejerció por más de 20 años el periodismo en diversos medios de comunicación. Se desempeña, desde el año 2007 hasta la actualidad, como Director de Comunicación de la Corte Suprema de Justicia. En el ámbito de la docencia ejerce como Encargado de la Primera Cátedra de Derecho a la Información de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Asunción.

RESUMEN: Los avances y obstáculos en el acceso a la información pública en el Poder Judicial son analizados desde un punto de vista comunicacional, pero contiene ingredientes necesarios de otras áreas, a fin de identificar retos, dificultades y mejores prácticas en esta materia. El objetivo es ensayar una conclusión que sugiera caminos a seguir para mejorar la calidad del acceso a la información pública en el ámbito judicial, no sin antes destacar el Acuerdo y Sentencia por el cual se otorga el fallo favorable a una petición sobre información administrativa de la Municipalidad de San Lorenzo. El artículo invita a explorar de forma sencilla algunos estudios y programas implementados en la justicia para mejorar el acceso a la información. Uno de los desafíos es contar con políticas y sistemas que no solo permitan garantizar este derecho, sino que además busquen generar una nueva cultura: la de la transparencia.

Palabras clave: Acceso a la Información, Transparencia, Imagen Institucional, Acuerdo y Sentencia N° 1306, Corte Suprema de Justicia.

INTRODUCCIÓN

En el Poder Judicial se asumen como factores indispensables la transparencia y el acceso a la información para reforzar la confianza con la ciudadanía, pero desde algunos sectores se insiste en que se necesita garantizar mayor calidad en la información disponible y que esta debe ser de más fácil acceso.

Estamos en condiciones de afirmar que existe plena conciencia de que para contribuir en la construcción de un Estado eficiente y al servicio de los ciudadanos, es condición *sine qua non* el acceso a la información que hace más transparentes, representativas y legítimas a las instituciones, disminuyendo las posibilidades de arbitrariedad y facilitando la participación.

“(…) históricamente en los regimenes democráticos la regla general ha sido la publicidad de la información estatal, en tanto que en aquellos de carácter no democráticos –absolutismo, totalitarismo o autoritarismo– la regla general ha sido el secreto de dicha información. Esta primera constatación arroja luces acerca del rol que corresponde al acceso a la información pública como elemento constitutivo del régimen democrático”². (BERMÚDEZ SOTO; MIROSEVIC VERDUGO; 2008: 441).

Entendiendo esa importancia, consideramos necesario hacer un recorrido por los antecedentes, avances y obstáculos en la materia, según la percepción de las personas vinculadas al servicio de justicia, a fin de ensayar las propuestas para mejorar la calidad del mismo.

Ahora bien, investigar el problema del acceso a la información judicial no es tarea fácil, por tratarse de una institución compleja y de numerosas normativas que regulan su función jurisdiccional y administrativa. Además, el tema es relevante en diferentes áreas y puede ser abordado desde varias aristas, por lo que debemos delimitar la tarea presentando aspectos institucionales con una perspectiva comunicacional, pero, conteniendo condimentos de otras ciencias, pues, es inevitable, por ejemplo, dar alguna precisión legal o jurídica a fin de enmarcar el análisis.

Por lo tanto, el objetivo de este informe es presentar someramente los pasos que se han dado en el acceso a la información en el Poder Judicial e identificar algunos de los obstáculos que, según los sondeos conocidos, existen en este aspecto, a fin de arribar a una conclusión con propuestas que nos ayuden a marcar un rumbo posible a seguir.

Creemos conveniente señalar que se ha tenido total libertad e independencia en la investigación y en la redacción final. Este informe no representa ninguna posición institucional, sino más bien personal.

² Bermúdez Soto, J.; Mirosevic Verdugo, C. El acceso a la información pública como base para el control social y la protección del patrimonio público. Disponible en: <http://www.scielo.cl/pdf/rdpucv/n31/a12.pdf>

I.- Acciones institucionales para el acceso a la información en el Poder Judicial. Anticipo con la finalidad de información

Entre los últimos meses de 2013 y el transcurso de 2014 el interés hacia el acceso a la información pública, la transparencia y la libertad de expresión ha surgido con gran relevancia en la sociedad paraguaya.

Este hecho se circunscribe dentro de los acontecimientos de índole mediática, primero, con pedidos de información de medios de comunicación a instituciones del Estado; jurídica, luego, a través del fallo de acceso a la información pública de la Corte Suprema de Justicia; social, después, por medio de los debates en diversos sectores de la sociedad debido a constituir entonces un asunto pendiente importante; y, finalmente, política-legislativa, con el estudio y aprobación de leyes que regulan ese derecho.

Particularmente, el tema siguió siendo uno de los prioritarios en la agenda mediática y política, pero fue en el campo judicial³ donde se dio el primer puntapié, con la emisión del Acuerdo y Sentencia N° 1306⁴ del 15 de octubre de 2013, para ratificarlo como derecho humano. En el Poder Legislativo, después de varios intentos, se instalaron de vuelta en la agenda los debates sobre leyes relacionadas al derecho de toda persona de acceder a la información que provenga de fuente pública.

Hemos visto que el tema requiere cuidado, no solo por las transformaciones que implica en la forma de presentar la información, sino por los derechos que se encuentran en juego; y, que demanda un debate amplio para construir consensos y claridad en los principios y objetivos, debido a la importancia que esta temática representa para el proceso del fortalecimiento de la democracia en el país.

El derecho de acceso a la información pública se encuentra establecido en el Artículo 28⁵

3 Al respecto del campo judicial Ezequiel Singman (2011; 25) cita a Pierre Bordieau, quien lo define como "el espacio social organizado en y por el cual se opera la transmutación de un conflicto directo entre las partes (comprendiendo también al Estado y sus dependencias) directamente interesadas en un debate jurídico (...)".

4 Acuerdo y Sentencia N° 1306. Disponible en: <http://www.pj.gov.py/descargas/AYS-1306.pdf> Consultado el 11 de julio de 2014.

5 Artículo 28 de la Constitución Nacional sobre el 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.

de nuestra Constitución Nacional y en tratados internacionales, tanto universales⁶ como regionales⁷, ratificados por nuestro país, que ha asumido el compromiso político, jurídico y ético de hacer respetar los derechos humanos.

Ya nadie parece discutir en nuestro medio que se trata de un derecho humano, no solo porque está garantizado en nuestra Carta Magna, sino porque la Corte Suprema de Justicia acabó con toda duda en el alcance de dicho artículo constitucional, al reafirmarlo en el fallo que fue calificado de histórico⁸.

Es importante señalar que, ante la aparición de leyes⁹ que regulan específicamente la garantía establecida en el citado artículo de la Constitución Nacional, las instituciones deben estar preparadas a fin de garantizar el cumplimiento. La Corte Suprema ha dado pasos fundamentales. Primeramente, sentó una jurisprudencia innovadora al respecto, luego, coincidente y conforme a su decisión¹⁰, dispuso que se hagan públicas las nóminas

6 Ámbito universal:

Artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

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.

Artículo 13° numeral 1 de la Convención de los Derechos del Niño.

El niño tendrá derecho a la libertad de expresión; ese derecho incluirá la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de todo tipo, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o impresas, en forma artística o por cualquier otro medio elegido por el niño.

7 Ámbito regional:

Artículo 4° de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre.

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

Artículo 13° del Pacto de San José de Costa Rica sobre la Libertad de Pensamiento y de Expresión.

1. Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.

8 ABC Color del 15 de octubre de 2013. Disponible en: <http://www.abc.com.py/nacionales/sentencia-de-la-corte-es-ejemplar-628690.html> Consultado el 10 de julio de 2014.

ABC Color del 16 de octubre de 2013. Disponible en: <http://www.abc.com.py/edicion-impresajudiciales-y-policiales/comisiantiene-historico-fallo-629531.html> Consultado el 10 de julio de 2014.

ABC Color del 16 de octubre de 2013. Disponible en: <http://www.abc.com.py/edicion-impresapolitica/acceso-a-la-informacion-es-un-derecho-humano-fundamental-628834.html> Consultado el 10 de julio de 2014.

Sitio web del Poder Judicial. Disponible en: <http://www.pj.gov.py/contenido/945-informacion-publica/945> Consultado el 10 de julio de 2014.

9 En julio de 2001 se aprobó la Ley N° 1728/01 de Transparencia Administrativa, también conocida como "ley mordaza" por la prensa local. Esta ley fue derogada por la N° 1779/01 luego de tres meses de su promulgación en septiembre de 2001. Actualmente se encuentra promulgada 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". Así también, el jueves 18 de septiembre de 2014 el Poder Ejecutivo, en acto público desarrollado en el Palacio de López, promulgó la Ley N° 5282 de Libre Acceso Ciudadano a la Información Pública y Transparencia Gubernamental.

10 Acuerdo y Sentencia N° 1306. Disponible en: <http://www.pj.gov.py/descargas/AYS-1306.pdf> Consultado el 11 de julio de 2014.

de magistrados y funcionarios con sus correspondientes salarios y demás beneficios¹¹.

Siguiendo la misma línea de transparencia, a través del Consejo de Superintendencia¹² por medio de la Resolución N° 1296¹³, se reglamentó internamente la aplicación 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”, disponiendo que todas sus dependencias entreguen información en tiempo y forma a la Dirección de Comunicación para proceder a su publicación¹⁴.

De este modo el mensaje al interior y exterior de la institución ha sido que el acceso a la información pública no solo es una “buena práctica” en materia informativa o comunicativa (recomendada por la Cumbre Judicial Iberoamericana¹⁵), sino por sobre todo es ya una obligación.

El contexto de los desafíos

En la Carta de Derechos de las Personas, aprobada durante la VII Cumbre Judicial Iberoamericana realizada en Cancún, México, en el año 2002, se sostiene que la eficacia de la justicia está vinculada a la accesibilidad, a la información y a la transparencia, y se declara que “todas las personas tienen derecho a recibir información transparente sobre el Estado, la actividad y los asuntos tramitados y pendientes de todos los órganos jurisdiccionales, si así lo solicitan”¹⁶.

11 Nómina de magistrados y funcionarios. Disponible en: <http://www.pj.gov.py/contenido/943-nomina-de-maistrados-y-funcionarios/943> Consultado el 10 de julio de 2014.

12 La Ley N° 609/95 “que organiza la Corte Suprema de Justicia” dispone en su Capítulo VI: Del Consejo de Superintendencia de Justicia sobre la integración y deberes y atribuciones del Consejo de Superintendencia.

Art. 20.- Integración. El Consejo de Superintendencia de Justicia estará compuesto por el Presidente de la Corte Suprema de Justicia y los dos vicepresidentes.

Art. 23.- Deberes y Atribuciones. El Consejo de Superintendencia de Justicia tiene a su cargo:

a) Ejercer las facultades disciplinarias y de supervisión, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 4° de la presente ley ;
b) Organizar y fiscalizar la Dirección de Auxiliares de la Justicia ; la Dirección de Recursos Humanos; la Dirección Financiera y demás reparticiones del Poder Judicial; y
c) Entender y decidir en los procesos de casación o anulación de la matrícula de abogados y procuradores, así como apercibir, suspender o destituir a los Escribanos Públicos, a otros auxiliares de la Justicia y a los funcionarios y empleados del Poder Judicial.

13 Consultado el 20 de julio de 2014. Disponible en: http://www.pj.gov.py/descargas/ID2-32_resolucion_1296.pdf

14 Ley N° 5189/14. Disponible en: http://www.pj.gov.py/descargas/ID1-576_ley_5189_14.pdf Consultado el 20 de julio de 2014.

Transparencia e información pública. Disponible en: <http://www.pj.gov.py/contenido/1061-ley-n-5189/1061> Consultado el 20 de julio de 2014.

15 Principios, reglas y buenas prácticas sobre las relaciones entre los poderes judiciales y los medios de comunicación. Disponible en: http://www.cumbrejudicial.org/c/document_library/get_file?uuid=c2593241-2b09-4753-b034-cf7531d435f7&groupId=10124 Consultado el 15 de julio de 2014.

16 Citado por Carlos G. Gregorio. Transparencia en la Administración de Justicia y Acceso a la Información Judicial. <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/refjud/cont/2/aij/aij8.pdf> Consultado el 26 de junio de 2014. Consultado el 25 de junio de 2014.

Entendiendo ese derecho y su importancia práctica, debemos señalar que en el Poder Judicial paraguayo son cada vez más los esfuerzos por impulsar la transparencia, el acceso a la información pública y la rendición de cuentas, sin descuidar la protección de datos personales. Sin embargo, tendríamos que acotar también que, por más que el derecho de acceso a la información sea reconocido legalmente y ratificada su vigencia a través de la jurisprudencia, su real concreción exige ciertas condiciones, algunas de las cuales constituyen aún desafíos institucionales para la administración de justicia.

A nuestro modo de ver, uno de esos desafíos es el comunicacional, ya que la información desempeña hoy un papel trascendente para todo proceso de desarrollo, y sobre todo para el logro de los objetivos propuestos en el ámbito aquí planteado.

Es cierto que para seguir avanzando es imperioso vencer una gran cantidad de dificultades y resistencias que aún persisten, pese a que las propuestas en la materia sugieran logros indudables en favor de la imagen institucional¹⁷ y así también en la mejoría en el modo de prestar tan trascendental servicio.

Pero, antes de plantear los requerimientos y los obstáculos, vale la pena recordar los antecedentes que se han registrado en estos últimos años.

Queremos resaltar especialmente las necesarias reflexiones hechas hasta hoy sobre el tema, ricas en alternativas –muchas de ellas opinables– pero trayendo consigo una gran fuerza de cambio. Algunos datos son más importantes que otros, y probablemente cuenten más que otros, pero todas las ideas son valederas a la hora de la confrontación de las propuestas, porque al final lo que se persigue es el logro de una mayor calidad en el acceso a la información judicial.

Estudios previos para el diagnóstico

Desde el año 2004, por iniciativa propia y en coincidencia con compromisos asumidos en el marco de la Cumbre Judicial Iberoamericana, la Corte Suprema de Justicia trabaja por mejorar sus índices de transparencia y acceso a la información. El objetivo, en un inicio, fue plasmado en el Plan Estratégico Institucional¹⁸, elaborado ese año y vigente hasta 2010. El plan actualmente vigente, para el periodo 2011-2015, más actualizado, contempla el deber de construir una justicia más transparente y de cara a la ciudadanía.

¹⁷ "La imagen corporativa (institucional) es la síntesis que se genera en la mente del público a partir de las percepciones sobre la empresa, provocadas por la interacción de los vectores identidad, acción, cultura y comunicación, y la influencia de los mensajes de la competencia y el entorno". (IBÁÑEZ PADILLA; 2012).

¹⁸ Se refiere al Plan Estratégico Institucional 2004-2010 y al posterior plan 2011-2015, que también contempla dicho objetivo. Disponible en: <http://www.pj.gov.py/contenido/503-plan-estrategico/503>. Consultado el 8 de septiembre de 2014.

Volviendo a las experiencias previas, debemos recordar que en septiembre del año 2005 el Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales (Inecip) impulsó, con el auspicio de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo (USAID), el Programa denominado “Desempeño Judicial, Transparencia y Acceso a la Información”, emprendimiento que contó con el apoyo de la Corte Suprema de Justicia.

Según se detalla en el informe “Justicia transparente: desafío en marcha. Una contribución para el acceso a la información judicial en Paraguay” del año 2006, el estudio sobre la situación de la comunicación institucional y el manejo de la información dentro del Poder Judicial arrojó como resultado la demanda insatisfecha de datos relacionados a las acordadas y resoluciones judiciales y de tipo administrativo. En ese entonces (2006) un alto porcentaje de los usuarios (40 por ciento de los encuestados, principalmente abogados y escribanos) ni siquiera conocía la página web institucional. Esta realidad es distinta ahora. Según el último estudio realizado por el Centro de Estudios Judiciales (CEJ) en febrero de 2012, el 74 por ciento de 529 personas encuestadas en las sedes judiciales de Asunción, San Lorenzo y Luque dijeron que visitan habitualmente el sitio web oficial, que en la actualidad presenta un promedio de 230.000 visitas mensuales¹⁹.

En el año 2006 se firmó un acuerdo para la implementación de un Programa de Fortalecimiento del Sistema de Justicia, con la asistencia del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). El objetivo del programa fue contribuir al desarrollo de un sistema de justicia más confiable e independiente, que sea eficiente y accesible.

Un informe del citado proyecto sostiene que entre sus principales logros figuran la implementación del Sistema Judisoft, los avances en la Gestión Jurisdiccional de la Corte Suprema de Justicia y la bancarización de liquidación de tasas judiciales²⁰.

En el año 2010 los Ministros de la máxima instancia judicial aceptaron que la institución forme parte del Programa Regional sobre Transparencia, Rendición de Cuentas e Integridad de los Poderes Judiciales, organizado por el Banco Mundial. La Corte Suprema de Justicia de Paraguay impulsó esta investigación a fin de analizar las percepciones sobre estos temas y, a partir de ella, identificar posibles líneas de acción para fortalecer sus políticas de acceso y mejorar la comunicación de su gestión.

Se trabajó en la implementación de herramientas que permitan hacer un diagnóstico

¹⁹ Informe y encuesta del Centro de Estudios Judiciales (CEJ) disponible en: <http://prezi.com/dojoayvemnhl/transparencia-judicial-y-tecnologia/> Consultado el 25 de junio de 2014.

²⁰ Disponible en: http://www.py.undp.org/content/paraguay/es/home/operations/projects/democratic_governance/2--proyecto-de-fortalecimiento-institucional-de-la-corte-suprema.html Consultado el 28 de junio de 2014.

que identifique fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas del sistema de administración de justicia del Paraguay, mediante instrumentos científicos de medición y diagnóstico que faciliten la cuantificación y valoración cualitativa de los resultados.

Una encuesta sobre Acceso a la Información Judicial fue confeccionada para conocer el grado de apertura y facilidad de acceso a los datos producidos por el sistema de justicia para los ciudadanos. Se sometió a consideración de funcionarios y usuarios una serie de afirmaciones acerca del tema. Según el estudio, la opinión de estos últimos fue mucho más negativa, debido a que sufrían en esos momentos la falta de información. Como recomendación del organismo, se resaltó la necesidad de que la institución haga un esfuerzo por transmitir la importancia de la apertura y transparencia a fin de promover un cambio cultural dentro de los operadores de justicia. En los usuarios la opinión mayoritaria (40%) fue que la justicia no facilitaba, en ese entonces, el acceso a la información.

Según el informe del Banco Mundial resultó altamente innovador que fuera la propia Corte Suprema la que propuso la investigación, constituyendo un “saludable y poco frecuente ejercicio de autoevaluación, que denotó la preocupación del máximo tribunal por mejorar diversas aristas de su funcionamiento”²¹.

A partir de allí la Corte trazó planes de acción específicos para reformar aspectos que se consideraron prioritarios.

II.- Panorámica general de los avances. El desafío de mejorar en la transparencia

Teniendo en cuenta las recomendaciones de los estudios llevados a cabo, se resolvió que la transparencia, rendición de cuentas y acceso a la información pasarían a formar parte permanente de los ejes del gobierno judicial.

Periódicamente se realizaron publicaciones priorizando los datos relevantes sobre la actividad jurisdiccional y la gestión administrativa, pero, debido a que la información parecía no llegar a los grupos de interés, se hicieron campañas de difusión sobre los programas y acciones implementados para dar mayor claridad a la gestión de los recursos públicos, el manejo de las adquisiciones y la atención ininterrumpida y transparente de las tareas jurisdiccionales.

A la memoria anual que la Corte remite a los demás Poderes del Estado se sumaron informes de gestión²² con resúmenes de los puntos centrales para que el ciudadano acceda

²¹ Informe del Banco Mundial correspondiente al año 2010.

²² Disponible en: <http://www.pj.gov.py/contenido/505-informes-de-gestion-csj/505>. Consultado el 10 de septiembre de 2014.

a información referente al gobierno judicial, así como al jurisdiccional y administrativo. Además se concretó la publicación de un periódico denominado "Justicia Abierta" que se edita a fin de informar tanto al público interno como externo, sobre las tareas desarrolladas en pos de mejorar la justicia.

El desafío de avanzar en una estrategia de transparencia que permita un acceso más rápido, sencillo y menos costoso, donde el lenguaje pueda adaptarse a los diversos tipos de público, hizo que se recurriera a internet y se logró, con el fortalecimiento del sitio web institucional (www.pj.gov.py), poner a disposición información comprensible, útil y en distintos formatos.

El incremento en la aplicación de recursos tecnológicos para facilitar el acceso a la información pública valió un reconocimiento internacional por parte del Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA)²³. El sitio web institucional, renovado y fortalecido, ha sido valorado como uno de los que más avances logró en materia de información disponible al público. En 2010 el CEJA lo ubicó en el décimo lugar, entre más de 30 sitios web de Poderes Judiciales de Latinoamérica que fueron analizados. El portal institucional ha crecido ostensiblemente según los datos estadísticos. En sus inicios, en el año 2007, tenía un promedio de 6.000 visitantes mensuales. Hoy el promedio es de 30.000 visitantes mensuales.

En el análisis del CEJA, cuyos indicadores fueron aplicados a los 34 países miembros de la Organización de Estados Americanos (OEA), desarrollado en el periodo que abarcó de octubre a diciembre de 2011, Paraguay quedó ubicado en el puesto 11. Estos indicadores enfocaron la perspectiva del usuario de justicia evaluando la respuesta y los servicios que el sistema judicial le brinda ante sus requerimientos específicos²⁴.

En el espacio virtual, los usuarios pueden acceder a información y noticias institucionales de las diferentes áreas administrativas, jurisdiccionales y estratégicas. Especialmente a los manejos de la ejecución del presupuesto institucional, del Plan Anual de Contrataciones, las compras y adquisiciones de la institución, a informes de gestión y mecanismos para efectuar quejas y denuncias, a más de todos los proyectos que lleva adelante el Poder Judicial²⁵.

23 El Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA), con el apoyo de International Development Research Centre (IDRC), inició en 2010 el proyecto relacionado al Índice de Servicios Judiciales en Línea (ISJL) con el objeto de fomentar y promover la utilización de las TIC como vía para el incremento del nivel de acceso a la justicia.

24 Índice de accesibilidad a la información judicial en internet (IAcc), 8ª edición, 2012.

25 El manejo del sitio web institucional se enmarca dentro de la cuarta acción establecida en la Declaración de Copán-El Salvador (junio de 2004), donde se establece el incremento de los medios utilizados para la divulgación de las actividades del Poder Judicial. TORRES KIRMSER, J.R. (2010), p. 177.

Se encuentra disponible al público la nómina actualizada de funcionarios y magistrados judiciales. En lo que al área jurisdiccional corresponde, se publican las resoluciones, acordadas y jurisprudencias destacadas de la máxima instancia judicial²⁶.

Hoy día se está implementado en la mayor parte del país el Sistema de Gestión Jurisdiccional, que posibilita el seguimiento de casos judiciales por vía electrónica. El Sistema Judisoft viabiliza el acceso a la información jurídica generada en la gestión de Despachos Judiciales.

En cuanto a la gestión electrónica se pueden citar las mesas de entrada online para todos los fueros no penales. En el ámbito penal se trabaja en lo que atañe a adolescentes y adultos. Este sistema facilita la transparencia, proporciona reglas iguales para todos, y permite a las partes involucradas en un caso judicial tener acceso más ágil y diligente al sistema de justicia.

En otro orden, con el oficio electrónico se espera la interoperabilidad con otras instituciones. En julio de 2014 fue remitido por primera vez un oficio electrónico a los Registros Públicos, logrando como resultado una respuesta prácticamente inmediata²⁷.

La Corte se ha empeñado en la modernización de la atención a los usuarios de Justicia a través de la implementación del nuevo sistema de recepción de ingresos judiciales apoyado en tecnología de punta e integrado a la red bancaria que contribuirá con la transparencia, comodidad para el usuario y rendición de cuentas en el sector judicial.

Una justicia más cercana a la gente

Ya desde el año 2005 la Corte Suprema de Justicia ha venido instrumentando un innovador sistema de trabajo, con la realización de sesiones plenarias en el interior del país, con el objetivo de escuchar los reclamos e inquietudes de la ciudadanía y hacer de la justicia un servicio al alcance de la gente.

Las audiencias públicas se constituyen en un espacio abierto para la interacción con la ciudadanía, con los auxiliares de justicia y con los gremios profesionales. Las necesidades,

²⁶ El sistema de jurisprudencia en el que se publican fallos de la Corte se encuentra en www.csj.gov.py/jurisprudencia e incluso se pueden descargar documentos. También se están digitalizando resoluciones de Segunda Instancia, es decir, de todos los Tribunales de Apelación, menos los casos que afectan a menores de edad y los que deban ser resguardados porque así lo establece la ley. Servirán para un doble fin, primero contar con una base de datos digitalizada de por lo menos 10 años, y segundo, darle valores medibles y de análisis de la calidad de los fallos, de manera que sirvan para toma de decisiones.

²⁷ Disponible en: <http://www.ultimahora.com/la-justicia-paraguaya-dio-el-primer-paso-miras-al-gobierno-electronico-n812785.html>. Consultado el 8 de septiembre de 2014.

los reclamos, denuncias y propuestas en materia del servicio judicial son atendidos y sistematizados a través del contacto cercano de los propios Ministros de la Corte con la gente, en las diferentes Circunscripciones Judiciales²⁸.

Según la Cumbre Judicial Iberoamericana, “estas plenarias se realizan en forma pública, donde se da participación a la ciudadanía, a fin de brindar asistencia inmediata a asuntos planteados, ocasión en que se ponen de manifiesto directamente las inquietudes de los pobladores, en presencia de los jueces locales. Esta nueva modalidad de trabajo se ha cumplido hasta la fecha con buenos resultados”²⁹.

A su vez, en un estudio realizado en el año 2005 sobre evaluación institucional y de gobernabilidad, se señala que “el Banco Mundial siempre opina que el plan podría ser aún más preciso en cuanto a los beneficios para el gran público (...) Adicionalmente, el nuevo Consejo de Gobierno ha introducido una serie de medidas con el propósito de acercar la Corte al público y a los jueces mismos. Una vez al mes, el pleno de la Corte sesiona en uno de los departamentos afuera de Asunción para permitir que los ciudadanos los observen en acción. La Corte también ha comenzado a publicitar sus planes de desarrollo más abiertamente y ha acelerado sus esfuerzos de recoger y evaluar las estadísticas sobre el desempeño de los jueces, introducir informática y a mejorar el manejo de los tribunales y juzgados (...)”³⁰.

Conforme a los compromisos internacionales del Estado paraguayo se ha creado la Oficina de Integridad Institucional en el Poder Judicial, con el afán de impulsar desde dentro una autoevaluación permanente en cuanto a la eficiencia y transparencia de la gestión.

En el marco de este objetivo se realizan Conversatorios Ciudadanos sobre “La Estructura del Poder Judicial” y otros temas, en diversas Circunscripciones Judiciales. Además, se lleva adelante la encuesta sobre “Mapa de Transparencia” y charlas dirigidas a alumnos de la carrera de Derecho en la capital e interior del país.

La información del Poder Judicial

En la Declaración de Copán-El Salvador, dentro del marco del IV Encuentro Iberoamericano de Consejos de la Judicatura y de la VIII Cumbre Iberoamericana de Presidentes de Cortes

²⁸ Ver más datos en Informe de Gestión 2013.

Disponible en: http://www.pj.gov.py/images/contenido/informes_gestion/informe2013.pdf Consultado el 16 de julio de 2014.

²⁹ Informe de la Cumbre Judicial Iberoamericana, p. 625.

http://www.cumbrejudicial.org/c/document_library/get_file?uuid=1caae83f-a04e-40ef-a427-eb31bc3aff7f&groupId=10124 Consultado el 20 de mayo de 2014.

³⁰ Informe del Banco Mundial. Disponible en: http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2005/09/09/000160016_20050909171749/Rendered/PDF/3176310spanish.pdf (p. 73). Consultado el 16 de julio de 2014.

Supremas y Tribunales Supremos de Justicia³¹ se resolvió, en lo que a justicia y medios de comunicación se refiere, generar oficinas encargadas de la imagen institucional de la justicia dentro de su autonomía e independencia. Así también, debiendo establecer y delimitar normas básicas que definan el tipo de información al que se puede acceder, especialmente durante el desarrollo de los procesos³².

Ya antes de conocerse el referido documento, interpretando la necesidad de brindar información para que la ciudadanía conozca su accionar, la Corte había iniciado un proceso de fortalecimiento de la comunicación institucional, que quedó demostrado luego con la creación de la Dirección de Comunicación en reemplazo de la Unidad de Comunicación. La función principal de esta dependencia ha sido abocarse a la tarea de dar a conocer lo que hace la institución y establecer relaciones positivas con los periodistas y demás públicos de interés, enfatizando en generar espacios de socialización de la gestión institucional mediante campañas centradas en la ciudadanía.

A esto se debe agregar la especial coordinación desde este ámbito con el área jurisdiccional para poner el cuidado suficiente al brindar información, debido a la necesidad de "asegurar los recaudos para una adecuada administración de justicia y equilibrar los derechos individuales de cada ciudadano sometido al accionar jurisdiccional con el requerimiento social de conocer³³".

Hoy día la comunicación se ha convertido en un recurso y un activo que se debe gestionar integralmente para mejorar el funcionamiento y la imagen institucional. Ya no solo es un soporte para apoyar el gobierno judicial y las gestiones institucionales, intermediando con los periodistas.

Últimamente, se ha tenido que apostar a canales de información que se adecuen a las masas de personas que van comunicándose entre sí e interactuando, de modo a moverse en un universo que no es exclusivo de los medios de comunicación. Es así que la Dirección ha insistido en el aprovechamiento de las redes sociales, a través de las cuentas institucionales de Facebook, Twitter e YouTube y el mantenimiento actualizado de las informaciones en el sitio web. También elabora boletines electrónicos, con listas de envíos a más de 15.000 destinatarios, en su mayoría abogados y operadores de justicia.

31 Reunidos del 21 al 25 de junio de 2004 en las ciudades de Copán Ruinas y San Salvador.

32 Declaración de Copán-El Salvador: Segunda y tercera acciones del apartado 7 sobre "Justicia y medios de comunicación" contenida en TORRES KIRMSER, J.R. (2010: 177).

33 Respecto a la necesidad de la publicidad de los actos de los jueces es más que elocuente lo sostenido por Mirabeau cuando dijo: "Dadme el juez que queráis, parcial, corrupto, mi enemigo mismo si queréis, poco me importa, con tal de que nada pueda hacer sino en presencia del público", citado por Pedraz Penalva, Ernesto, "Publicidad y Derecho al debido proceso. Publicidad y derecho de acceso a la información contenido de los ficheros de datos jurisdiccionales", citado a su vez por Rodríguez Villafañe, Miguel (2001: 66).

Con base en las nuevas normativas vigentes en materia de acceso a la información, actualmente se está trabajando para que las sentencias no solo se encuentren a disposición en los despachos judiciales, sino también en la página web del Poder Judicial, teniendo siempre en consideración las excepciones que marcan la Constitución y las leyes al respecto³⁴.

Otros canales institucionales para el acceso

El otro canal de comunicación, en este caso externo, que utiliza la institución es a través del Programa “Educando en Justicia”, que es un trabajo de educación e información sobre derechos y sistema de justicia, implementado desde el año 2007, con campañas educativas dirigidas a niños, niñas, adolescentes y jóvenes de los niveles básico, medio y universitario de enseñanza.

Como señala Rodríguez Villafañe (2001: 66): “En la tarea de informar sobre los hechos de competencia del Poder Judicial, lo primero que se debe tener en claro es la importancia de hacerlo educando en el Derecho”. En efecto, coincidimos en que para poder comprender las informaciones que provienen del ámbito judicial, es fundamental que los sectores de la sociedad, sobre todo aquellos más sensibles, como los niños, jóvenes y adolescentes, vayan conociendo el funcionamiento institucional así como sus derechos y obligaciones, a más de la importancia de respetarlos y la manera de reclamarlos.

Es así que la promoción de los derechos humanos, el valor de la justicia, los componentes esenciales del Estado de Derecho, el conocimiento del servicio de justicia, el acceso a los mecanismos de resolución alternativa de conflictos, los roles de los órganos judiciales, son los contenidos esenciales del programa educativo y de sensibilización social que acerca los estamentos ciudadanos a la justicia.

En otro orden, el Programa de Facilitadores Judiciales, en virtud de un convenio con la Organización de Estados Americanos (OEA), opera de nexo entre la justicia y la gente, porque realiza, entre otros, el trabajo de facilitar el acceso a la información sobre el Poder Judicial, orientando a las personas para el correcto ejercicio de sus derechos.

El Museo de la Justicia, Centro de Documentación y Archivo para la Defensa de los Derechos Humanos recibe la visita de alrededor de 2.000 personas anualmente, entre los

34 “Antes de internet era común interpretar que los expedientes judiciales fueran públicos, y significaba que cualquier persona podía solicitarlo en el juzgado, leerlo y –salvo las limitaciones legales– darlo a publicidad. Cabe entonces toda una gama de sentidos para la palabra o el carácter de “público”: a) Puesto a disposición del público; i.e. incluidos en el derecho de acceso a la información; b) Dar a publicidad; i.e. forzar el conocimiento por parte de la mayor cantidad de personas posibles o de determinadas personas.” Carlos G. Gregorio. Transparencia en la Administración de Justicia y Acceso a la Información Judicial. Disponible en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/refjud/cont/2/aij/aij8.pdf>. Consultado el 5 de septiembre de 2014.

que resaltan investigadores, periodistas y estudiantes de todo el mundo. Allí se pueden acceder a más de 600 mil documentos, de los cuales más de 60.000 se encuentran digitalizados y accesibles también vía internet³⁵.

También se conoce al Centro como "Archivo del Terror" por poseer una gran cantidad de documentos sobre la época de la dictadura y fue incluido en el Registro del Programa Memoria del Mundo como patrimonio intangible de la humanidad por la Unesco³⁶.

Cabe destacar también que existe un sistema de información y orientación judicial para los usuarios, con canales disponibles de atención personalizada, atención vía web, atención vía telefónica con llamadas gratuitas al 0800 118 100.

El proyecto TV Justicia Paraguay

Con la transmisión en vivo, por internet, del discurso de fin de año del presidente de la Corte Suprema de Justicia, en el año 2013, se dio apertura al proceso de instalación de un canal de TV institucional, con lo que se marcó una nueva política en materia de acceso a la información en el Poder Judicial, sobre todo en la máxima instancia judicial.

El proyecto contempla la instalación de un canal institucional dentro del marco de la reserva de frecuencia para televisión abierta dispuesta por la Ley N° 4478/11 y se divide en dos etapas, la primera (actual) con transmisiones vía internet y la segunda, con transmisiones en canal de aire (frecuencia reservada por el Estado).

La Corte Suprema de Justicia ha asumido el desafío de construir un medio público, alternativo y transparente que se encuentre al servicio de la ciudadanía. Este es un proceso iniciado en beneficio de una comunicación más fluida y cercana con la gente en torno al servicio de justicia y los valores y derechos que este promueve y ayuda a precautelar.

El uso de la moderna tecnología, a bajo costo, permitirá utilizar los procedimientos televisivos y comenzar una nueva forma de difusión de las informaciones generadas, principalmente desde el gobierno judicial³⁷.

No debemos olvidar que entre los medios de comunicación, la televisión ocupa el primer lugar en la predilección de la audiencia y es la que otorga mayor credibilidad.

35 Disponible en: <http://www.pj.gov.py/contenido/132-museo-de-la-justicia/132> Consultado el 10 de julio de 2014.

36 Disponible en: <http://www.unesco.org/webworld/paraguay/> Consultado el 10 de julio de 2014.

37 Disponible en: <http://www.pj.gov.py/contenido/972-que-es-la-tv-justicia/972> . Consultado el 18 de septiembre de 2014.

Códigos de Ética y de Buen Gobierno

Desde el año 2007 se cuenta con el Sistema de Ética Judicial que, a través de un código y sus órganos especializados, actúa coadyuvando al mejoramiento del servicio de justicia ejerciendo un control ético de la actuación de los magistrados.

En el Capítulo Quinto de este código se trata de los deberes éticos del juez en sus relaciones con los medios de comunicación y la sociedad. En el artículo 35 encontramos las bases del manejo de la información de una sentencia ante la opinión pública por parte del magistrado³⁸.

El documento establece que las buenas relaciones con los medios de comunicación social son fundamentales para el desempeño armónico de las funciones judiciales, sin que esto implique injerencia de ningún tipo. Así también, es fundamental el lenguaje que utilice el magistrado al momento de comunicarse, pues este debe encontrar un punto medio entre los tecnicismos jurídicos propios del área y el lenguaje vernáculo, de modo a garantizar que las leyes y sus aplicaciones sean comprendidas por todos y eliminar el manto de hermetismo que se yergue sobre ellos³⁹.

El Código de Buen Gobierno⁴⁰ es otro instrumento destinado a delinear las políticas y los

³⁸ Art. 35. La sentencia como instrumento de expresión judicial

El juez se pronunciará únicamente a través de la sentencia. Antes del pronunciamiento, le está absolutamente prohibido anticipar, directa o indirectamente, el contenido de la resolución a ser dictada. Luego del pronunciamiento, le está vedado discutir públicamente sus decisiones, justificándolas con argumentos que deben expresarse en los fundamentos de los fallos respectivos, o confrontándolas públicamente con opiniones de terceros, sean favorables o no, sin perjuicio de lo dispuesto en los Arts. 37, inciso 1, y 39 de este Código.

³⁹ Art. 36. Trato con los medios de comunicación

En sus relaciones con los medios de comunicación social, es deber del juez dispensar a los mismos un trato respetuoso e igualitario, evitando conductas que pudieran traducir falta de reconocimiento a la función social que aquéllos cumplen o discriminaciones evidenciadas a través de privilegios a favor de determinados medios en detrimento de otros.

Art. 37. Contacto con los medios de comunicación y público en general

En su contacto con los medios de comunicación y con el público en general, son deberes del juez:

- 1) Emitir sus declaraciones en términos claros y accesibles al público no letrado, pudiendo hacerlo personalmente o a través de una oficina especializada del Poder Judicial, al solo efecto de facilitar a la sociedad información relevante y necesaria sobre la actividad judicial, formular aclaraciones indispensables para evitar interpretaciones erróneas, corregir información equivocada o bien para salvaguardar el prestigio y la credibilidad del Poder Judicial, cuando pudieran hallarse afectados los valores de independencia, imparcialidad, dignidad judicial o equidad. El juez deberá emitir, en lo posible, sus declaraciones por escrito. En caso necesario, a criterio suyo, podrá tener comunicación verbal con los medios de prensa.
- 2) Velar para que su conducta y sus expresiones se caractericen por la objetividad, mesura, respeto, equilibrio, prudencia y sensatez, evitando manifestaciones que pudieran comprometer su independencia, imparcialidad y decoro.
- 3) No suministrar información en aquellos casos de su competencia en los que se encuentra sujeto al deber legal de reserva. Igual conducta ética deberá observar cuando la información pudiera afectar la tramitación del debido proceso, el honor o reputación de las personas o la presunción constitucional de inocencia.
- 4) Velar para que en todos los casos se observe el respeto a la dignidad y a la autoridad que son debidas a la investidura judicial.
- 5) No polemizar sobre procesos judiciales, arbitrales o de mediación, finiquitados o en trámite, sean o no de su competencia. No constituye polémica el ejercicio del derecho a que refiere el Art. 39 de este Código.

⁴⁰ El Código de Buen Gobierno se encuentra disponible en: http://www.pj.gov.py/descargas/ID1-183_codigo_de_buen_gobierno_del_poder_judicial_de_la_republica_del_paraguay.pdf

compromisos que se deberán asumir a fin de obtener una gestión judicial de calidad. Al respecto, una de las responsabilidades más importantes asumidas por la máxima instancia judicial consiste en mantener una relación estrecha con los órganos contralores proveyendo toda la información requerida por ellos, de manera oportuna y veraz.

En su artículo tercero, sobre los principios éticos, resalta que “la administración de recursos públicos implica rendir cuentas a la población de su utilización y los resultados de la gestión” y que se deben “garantizar mecanismos de participación y acceso de la comunidad, al servicio de justicia”.

Entre los valores institucionales, establecidos en su artículo cuarto, figura “la transparencia”, hecho que se refuerza en el séptimo, donde dispone, entre los compromisos con los fines del Estado, los de “consolidar la comunicación interna y externa efectiva del Poder Judicial, y posicionarlo como Poder del Estado eficaz en el cumplimiento de su misión y transparente en su accionar ante la población” y “difundir y controlar la vigencia de los Derechos Humanos en las políticas, sentencias, normativa y el accionar del Poder Judicial, y rendir cuentas al respecto, a la población y a los foros que corresponda”.

En cuanto a “acciones para la transparencia”, uno de los incisos señala que se debe adoptar la medida de “efectuar rendición de cuentas a la ciudadanía y demás grupos de interés, garantizando la disposición al público de la información no confidencial de la Institución”.

El impulso del acceso a la información ambiental

El acceso a la información ambiental desempeña un papel fundamental en la sensibilización y educación en esta materia y es una herramienta capital para la toma de decisiones en situaciones que puedan afectar a la colectividad.

Entre las acciones que buscan garantizar ese derecho se encuentra la que es coordinada e integrada con organismos públicos y privados, organizaciones no gubernamentales (ONGs) y asociaciones ciudadanas. Nos referimos al trabajo de la comisión interinstitucional⁴¹ liderada por la Corte Suprema de Justicia para precautelar el efectivo ejercicio de los derechos contemplados en la Constitución y las distintas normas que hacen alusión al medio ambiente⁴².

41 Integran la Comisión Ambiental Interinstitucional: la Corte Suprema de Justicia, el Ministerio Público, la Secretaría del Medio Ambiente (SEAM), Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones, Instituto Forestal Nacional, Servicio Nacional de Calidad y Salud Animal (SENACSA), Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, Agrupación Tecnológica y Rural de la Policía Nacional, además de la Universidad Nacional de Asunción, Ministerio del Interior e Intendencias de los municipios afectados, con el apoyo de la Cámara de Anunciantes del Paraguay.

42 Informe de Gestión 2013.

Disponible en: http://www.pj.gov.py/images/contenido/informes_gestion/informe2013.pdf

Desde el año 2013 esta comisión realiza intervenciones periódicas en distintas ciudades y durante ellas –a más del cumplimiento de las normas ambientales– se exige que los ciudadanos sean informados, que tengan acceso a los documentos, resoluciones y antecedentes en poder de las autoridades que poseen competencia en la fiscalización y evaluación de estudios o declaraciones de impacto ambiental, en la elaboración y aprobación de normas de calidad ambiental o de emisión, o en la administración de los instrumentos de gestión ambiental.

La Corte Suprema de Justicia, que encabeza esta organización, ha contribuido para que los medios de comunicación y la ciudadanía tengan mayor información sobre la situación de daño que se está registrando contra el medio ambiente⁴³ posibilitando que, in situ, se constate la situación real de los casos denunciados en materia de delitos medioambientales.

Con esta campaña de lucha interinstitucional por el medio ambiente se dio apertura a mayor difusión sobre la problemática, que contribuyó a su vez a generar mayor conciencia y responsabilidad por parte de las instituciones involucradas. Asimismo se ha ratificado que el acceso a la información es una necesidad para hacer cumplir las leyes ambientales y para que todos comprendan la importancia de colaborar para mantener un medio ambiente sano y limpio⁴⁴.

La promoción de los Derechos Humanos

La Corte promueve también distintos programas de cooperación, intercambio y trabajo conjunto con otras instituciones, ONGs y asociaciones ciudadanas en materia de defensa y promoción de derechos humanos, atención de sectores más vulnerables (niños, mujeres,

⁴³ El enfoque ambiental del acceso a la información se encuentra en los Artículos 7 y 8 de nuestra Constitución Nacional: Artículo 7° del derecho a un ambiente saludable.

Toda persona tiene derecho a habitar en un ambiente saludable y ecológicamente equilibrado. Constituyen objetivos prioritarios de interés social la preservación, la conservación, la recomposición y el mejoramiento del ambiente, así como su conciliación con el desarrollo humano integral. Estos propósitos orientarán la legislación y la política gubernamental pertinente.

Artículo 8° de la protección ambiental.

Las actividades susceptibles de producir alteración ambiental serán reguladas por la ley. Asimismo, esta podrá restringir o prohibir aquellas que califique peligrosas. Se prohíbe la fabricación, el montaje, la importación, la comercialización, la posesión o el uso de armas nucleares, químicas y biológicas, así como la introducción al país de residuos tóxicos. La ley podrá extender esta prohibición a otros elementos peligrosos; asimismo, regulará el tráfico de recursos genéticos y de su tecnología, precautelando los intereses nacionales.

El delito ecológico será definido y sancionado por la ley. Todo daño al ambiente importará la obligación de recomponer e indemnizar.

Así también, el Principio 10 de la Declaración de Río o Conferencia Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo, de 1992 en lo pertinente refiere: "(...) toda persona deberá tener acceso adecuado a la información sobre el medio ambiente de que dispongan las autoridades públicas, incluida la información sobre los materiales y las actividades que encierran peligro en sus comunidades, así como la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones".

⁴⁴ Igualmente, estas acciones de protección al medio ambiente obedecen a la Declaración de Buenos Aires (enmarcada dentro de la XVI Cumbre Judicial Iberoamericana de abril de 2012). En la misma se resalta la importancia de un ambiente saludable y el derecho de la ciudadanía a acceder a la información relacionada con el fin de poder ejercerlo como de exigir su cumplimiento. TORRES KIRMSER, J.R.; BENÍTEZ RIERA, L.M. (2014: 313).

indígenas). Para ello cuenta con la consolidada Dirección de Derechos Humanos⁴⁵, la cual es una oficina técnica responsable de desarrollar sistemas, herramientas y proyectos con el fin de asegurar la implementación efectiva de los estándares básicos de derechos humanos, establecidos en la legislación nacional e internacional, en la labor jurisdiccional. Establece como línea de acción fomentar en los operadores/as judiciales en general la perspectiva de derechos humanos en sus actividades, de manera a asegurar efectivamente el acceso a la justicia de quienes se acercan al sistema.

Dentro del marco de la promoción de la libertad de expresión y derecho a la información esta dirección en coordinación con la Dirección de Comunicación han realizado talleres de formación dirigidos a magistrados y relatores judiciales.

Las últimas actividades realizadas entre diciembre de 2013 y junio de 2014 han tenido como expositores a expertos nacionales e internacionales. Entre ellos, la ex relatora de la OEA, Catalina Botero, quien explicó los avances logrados en acceso a la información dentro de la aplicación y funcionamiento del Sistema Interamericano de Derechos Humanos. Así también, el abogado Ezequiel Santagada, la doctora María Victoria Rivas y el abogado y periodista José María Costa realizaron un panel debate, dentro de las actividades desarrolladas durante la Semana Nacional de la Integridad, donde se analizaron las diversas aristas y alcances de la Ley de Acceso a la Información.

III. De las fortalezas a las dificultades.

Retos y obstáculos: diversas perspectivas

Sabemos que son múltiples y de diversa naturaleza los problemas que afectan a nuestra justicia y por esta razón, también, son varios los retos por enfrentar. Es por ello que una vez citadas las fortalezas, debemos pasar ahora a identificar, por un lado, aquellos hechos o particularidades que, según se percibe, aún obstaculizan el acceso a la información en el Poder Judicial y, por el otro, aquellos puntos o elementos que son necesarios para mejorar la calidad del acceso que se brinda.

Es importante recordar que partimos de la idea de que toda información producida por el Estado es pública, ya que su razón de existir son los ciudadanos, quienes deberían tener un conocimiento acabado de cómo funciona. Cuando, además de ello, la información es producida por el sistema judicial, el compromiso es aún mayor, debido a que existen más garantías en juego, tales como la libertad, la propiedad, entre otras, y debería ser mayor también la exigencia para el acceso a la información en este ámbito⁴⁶.

Por ejemplo, a nuestro humilde entender, en el fuero penal la ciudadanía tiene el derecho,

⁴⁵ Visitar: <http://www.pj.gov.py/contenido/135-direccion-de-derechos-humanos/135>.

⁴⁶ Rodríguez Villafañe, M. (2001: 66).

y, sobre todo, el deber de conocer cuáles son las sanciones que se establecen para los delitos contra la integridad de las personas o su propiedad. Consideramos que este tipo de informaciones debe estar disponible a través del Poder Judicial, que del mismo modo debe informar cuando se registren condenas ejemplificadoras a fin de que sean cabalmente conocidas e interpretadas correctamente por la ciudadanía en general⁴⁷.

Dentro de este contexto, recordemos que la reforma penal en nuestro país ha sido motivada, entre otros, por la necesidad de un juicio realmente público, en donde haya posibilidades y estímulos para que la ciudadanía se entere, no solo del sentido de los fallos, sino también del curso del proceso. Pese a los esfuerzos, afirmamos que debe encontrarse una fórmula para involucrar más a los ciudadanos en el conocimiento general de cómo funciona el Poder Judicial.

Los estudios realizados por las diferentes organizaciones nacionales e internacionales que han abordado el tema -del acceso a la información- sostienen que el Poder Judicial del Paraguay debe mejorar la elaboración, recopilación, procesamiento y archivo de los documentos de modo que se presente accesible para quien los necesite. Coinciden en su mayoría en que la información que existe se encuentra dispersa y poco accesible debido a que no está archivada convenientemente o que quienes la manejan se creen dueños de esa información y no la hacen accesible para quien la requiera.

Insumos para el debate

Las dificultades y los inconvenientes con que ha tropezado la institución para cumplir con indicadores de transparencia y acceso a la información, han sido objeto de análisis y reflexiones en diversos ámbitos. Un estudio comparativo realizado en el año 2004 por el Banco Mundial a 27 instituciones –entre ellas la Corte Suprema de Justicia– determinó que la transparencia, la apertura y la participación ciudadana⁴⁸ se relacionan directa y positivamente con el acceso, calidad y costo del servicio público brindado. Los niveles de desempeño mejoran cuando estos índices son más altos.

Sobre la importancia de la Transparencia y la Rendición de Cuentas, se resalta la valoración positiva que los tres sectores (Ejecutivo, Judicial y Legislativo) manifiestan en relación a

47 Hablamos aquí de la publicidad general, no la focalizada al imputado, que consideramos existe ya un gran consenso en el sistema judicial sobre los derechos de información que tienen las partes en un proceso. El acceso a la información judicial para todos es obligatorio a la luz de la Convención Americana de los Derechos Humanos, que dispone en el caso del proceso penal, por ejemplo, que esta sea pública salvo cuando la publicidad comprometa los intereses de la justicia, excepción que debe ser interpretada muy restrictivamente, en concordancia con los principios que gobiernan la información producida por el Estado.

48 El significado del término participación deriva de la voz latina *partem* y gira en torno a tomar parte en algo, captarlo o encargarse. Cuando nos referimos a la participación política –denominada comúnmente participación ciudadana– aludimos entonces a todas aquellas acciones que tienen lugar en el interior de la sociedad dirigidas a demandar, influir o tomar parte en el proceso de decisiones públicas.

la importancia de las medidas de transparencia como base de la legitimidad de las decisiones administrativas.

Recordemos que de los poderes mencionados, en la elección de quienes conforman el Judicial, la ciudadanía tiene menor participación, razón por la cual la difusión de la información generada en este Poder es más significativa aún, ya que ello permitiría evaluar mejor tanto su desempeño como la transparencia de su gestión.

En la comparación, el organismo sostiene que “la falta de acceso a información pública es uno de los problemas de transparencia más importantes de acuerdo a la opinión del 80,4% del empresariado. Por su parte, casi el 75% de los funcionarios considera que la transparencia en el nuevo sistema de contrataciones, entre otros atributos, hace que este sistema sea efectivo como instrumento para combatir la corrupción. El acceso a los servicios públicos y la transparencia también se relacionan positivamente”⁴⁹.

Siguiendo la misma línea, se encuentra la investigación del Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales del Paraguay (Inecip), al que ya hacíamos alusión. Profesionales y representantes de instituciones vinculadas con el derecho señalaron la necesidad de utilizar la moderna tecnología de la información⁵⁰, y hace hincapié en los beneficios de clasificar la información según tipo de usuarios y que la misma se encuentre permanentemente actualizada y accesible a través de internet.

La encuesta realizada con patrocinio del Banco Mundial, al cual el Poder Judicial se sometió voluntariamente, sostiene a su vez que “(...) difieren bastante según analicemos la muestra de funcionarios o de usuarios, siendo la opinión de estos últimos mucho más negativa respecto de la apertura y disponibilidad de información sobre el sistema de justicia. Esta diferencia puede encontrar su explicación en que son los usuarios los que sufren día a día la falta de información, mientras los funcionarios judiciales no están acostumbrados a pensar al sistema en términos de apertura y transparencia en la producción, uso y diseminación de la información de los tribunales. Esto es así porque tradicionalmente la justicia no ha sido considerada como un servicio público, lo que conlleva un deber de informar a los usuarios, sino más bien como una prerrogativa del Estado. Esta concepción que ha cambiado radicalmente en los últimos tiempos, aún se encuentra arraigada en parte del Poder Judicial. Con esto no queremos decir que los funcionarios son cerrados al cambio, sino más bien que tal vez no se haya hecho un esfuerzo significativo por transmitir la importancia de la apertura y transparencia, lo que promovería un cambio cultural dentro de los operadores de la justicia”.

49 Disponible en http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2012/06/08/000020953_20120608150539/Rendered/PDF/695820SPANISH00nio0P10447800PUBLIC0.pdf (Pp. 17 y 23).

50 Inecip (2006). Acceso a la Información en Paraguay, p. 78.

Otro insumo, de nuestra propia experiencia

En un estudio realizado para la tesis del curso de Maestría en Planificación Estratégica Nacional del Instituto de Altos Estudios Estratégicos, en el año 2013, hemos preguntado a abogados que acuden al Palacio de Justicia de Asunción sobre su percepción en relación a los factores que inciden negativamente en la imagen institucional del Poder Judicial⁵¹.

Entre los principales resultados se encontraron los de lentitud y sospechas de corrupción, pero quizá lo relevante, para este estudio en particular, es que también figura en la percepción de los profesionales del foro como problema de la justicia la necesidad de una administración judicial más transparente y de funcionarios más amigables en el trato y en facilitar información a los usuarios de justicia. De 42 profesionales sondeados al azar, 28 consideraron que la gestión administrativa poco transparente y desordenada afectaba “mucho” a la imagen institucional del Poder Judicial.

Con relación a los periodistas, la mayoría coincidió en que uno de los principales problemas u obstáculos que aún persisten en el Poder Judicial para el acceso a la información es en primer lugar la cultura del secretismo u ocultamiento, que, según la mayoría sondeada al respecto, sería producto de una época autoritaria que se vivió en nuestro país, pero que a estas alturas ya debería haber sido superada. Otros, en menor medida, atribuyen este hecho al temor por represalias de parte de sus superiores o retención de poder al creer que la información que maneja le podría otorgar ciertas ventajas o privilegios. Los que cubren el área judicial dijeron que generalmente acceden a la información, que es de su mayor interés, a través de filtraciones o declaraciones de funcionarios de modo *off the record*⁵².

Según Alejandro Sánchez Freytes, “(...) la negativa de acceso a la información relativa al manejo de la cosa pública resulta una forma de censura prohibida por la ley constitucional. Ello es así, porque (...) la negativa estatal al acceso a la información pública afecta el valor de la expresión bien informada⁵³”. Esto nos obliga a recordar que el derecho a la información supone acceso a las fuentes, la libre circulación de las noticias y receptividad activa por parte del público.

“Supone también la existencia de una opinión realmente pública. Es decir, se supera el hecho de presentar como opinión pública lo que es simplemente opinión interesada o vender como sentir colectivo lo que no pasa de ser una visión muy particular. La opinión pública cuando es realmente tal nace de dos fuentes: por un lado, de las personas con su potencial de conocer y discernir, y, por el otro, de los flujos de información a los que ellas están expuestas. Pero para que la información sirva de

51 Giménez Sandoval, L. (2013). La comunicación estratégica como herramienta de gestión de la imagen del Poder Judicial. Disponible en la Biblioteca del Instituto de Altos Estudios Estratégicos (IAEE).

52 Fuentes con reserva total.

53 Carlos Fayt citado por Sánchez Freytes, A. (2002). Libertad de Expresión-Límites Jurídicos Institucionales, p. 151.

base a una opinión pública se requiere: que la información sea producida y transmitida sin cortapisas (sin censura previa); que nadie sea excluido del derecho a la información; que exista una diversidad de medios y canales de transmisión que rompan la información sesgada o la limitada oferta de los monopolios comunicacionales, y la presencia de públicos con capacidad de recepción e interpretación de la información disponible". (BRUNNER RIED; 1996) ⁵⁴.

Comenzar por el orden

En numerosos artículos varios autores han señalado los problemas que persisten en las instituciones públicas nacionales, relacionados a la falta de archivos y/o del archivamiento correcto y adecuado de los documentos.

Desde luego, el Poder Judicial no ha podido escapar de esos inconvenientes. Nos referimos a la necesidad de aprovechar las ventajas de las tecnologías en archivística para implementar nuevas formas de almacenar documentos oficiales, al buscar que los mismos se mantengan en el tiempo. A esto se suma la carencia de una infraestructura moderna, adecuada a las exigencias actuales, para la guarda, mantenimiento y restauración de esos documentos.

"Lo que tenemos en la actualidad es un desorden, organizado de tal manera que no se pueda jamás acceder a documentos valiosos que puedan permitir tomar decisiones correctas en campos específicos como aquellos relacionados al reclamo ciudadano más básico", refiere Benjamín Fernández Bogado⁵⁵. Debemos agregar la falta de presupuesto para garantizar el correcto archivamiento de los documentos públicos, así como la carencia de recursos tecnológicos y humanos.

En otro informe del Banco Mundial, sobre evaluación institucional y gobernabilidad, realizada con el objetivo de contribuir con el desempeño del sector público, se señala como un problema la falta de estadísticas básicas adecuadas sobre el producto judicial. "Una Corte que no sabe cuántos casos manejan los jueces, cómo están decidiendo y con qué clase de demora, y que tiene escasa información sobre el desempeño del personal de apoyo, está pobremente equipado para tratar los problemas de la cantidad y la calidad del producto", señala en uno de sus apartados⁵⁶.

En las recomendaciones se remarca la necesidad de "desarrollar medios para efectuar un seguimiento del desempeño judicial a través de la recopilación de estadísticas desde el

⁵⁴ Citado por Ayala Ramírez, C. en Responsabilidad ética en el ejercicio del derecho a la información, p. 629. <http://www.uca.edu.sv/revistarealidad/archivo/4ddd90e6af774responsabilidad.pdf>

⁵⁵ Fernández Bogado, B. (2009). Acceso a la información pública, un poderoso instrumento de formalización del Estado. Disponible en <http://www.saladeprensa.org/art828.htm>

⁵⁶ Disponible en http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDS/IB/2005/09/09/000160016_20050909171749/Rendered/PDF/3176310spanish.pdf, pp. 16-17. Consultado el 10 de julio de 2014.

nivel de los juzgados y usarlas para analizar los problemas y programar soluciones”⁵⁷.

En función a lo expresado, no podemos obviar como factor determinante el orden, una necesidad para brindar acceso y lograr la transparencia. Como señala Fernández Bogado, “la tarea de organizar el Estado debería ser anterior a cualquier norma que garantice el acceso a información pública”⁵⁸. Agrega que “parte de estos retos se encuentran en la dimensión técnica para la producción, la preservación, la organización y la disposición pública de la información relevante en una democracia”.

En lo que a nuestra institución compete (Poder Judicial), hablamos de ordenar todo tipo de archivos para que estos se encuentren disponibles y accesibles y combatir con ello la percepción que desde el interior mismo de la institución existe sobre la opacidad y secrecía de los documentos.

Así las cosas, entendemos que si se pretende garantizar el acceso a la información judicial y mejorar con ello la imagen institucional se debe, por tanto, comenzar por el orden. No puede haber –desde nuestra óptica– acceso a la información si no hay orden, así como no puede haber buena comunicación si no hay orden, tanto en el procesamiento como en el cuidado y la conservación de los archivos públicos. Tampoco podrá haber participación ciudadana, si no se da ese paso fundamental.

“La administración de los archivos públicos juega un papel preponderante para la construcción de una sociedad abierta, pues de ella depende la facilidad con la cual los ciudadanos consultan la información que requieren y con la que procesen los datos recolectados para crear sus propias opiniones sobre los acontecimientos públicos”. (PULIDO DAZA, N.; 2012: 116).

La necesidad de políticas de información

A la necesidad de un marco legal apropiado para que la institución cuente con reglas claras que indiquen el camino a seguir en materia de intercambio y difusión de información, se agrega –a nuestro modo de ver– la de reunir los requisitos necesarios para que exista un marco institucional donde pueda tener lugar el intercambio formal de información. Nos referimos a unas políticas de información, claras y sólidas, que dirijan tanto los objetivos institucionales como políticos e incluso burocráticos, y que permitan asumir la convergencia de medios, tecnologías y servicios que ha tenido lugar en la Sociedad de la Información.

Según nuestro concepto, se debe establecer una coordinación adecuada de todas

⁵⁷ Ibidem.

⁵⁸ Fernández Bogado, B. (2009). Acceso a la información pública, un poderoso instrumento de formalización del Estado. Disponible en <http://www.saladeprensa.org/art828.htm> Consultado el 10 de agosto de 2014.

las dependencias de la institución a fin de proyectar una imagen coherente y única, previamente definida, evitando la desorganización informativa de manera a posibilitar respuestas acertadas, oportunas e inmediatas ante cualquier situación. Consideramos igualmente clave que la política contemple la coordinación con los demás Poderes del Estado e instituciones extrapoderes, aspectos que han de encararse en conjunto para lograr una mejora en la percepción ciudadana.

Recientemente, a través del Modelo Estándar de Control Interno del Paraguay (Mecip), se han elaborado políticas y planes de comunicación acordes a los estándares establecidos con diferentes estrategias y enfatizando en las instancias de decisión que buscan alianzas operativas. Si bien este hecho constituye un avance en la materia, sostenemos, de acuerdo a lo expuesto, que dichas políticas de comunicación deben englobar a todo el Poder Judicial en sus diversas funciones misionales y requieren de un riguroso estudio a fin de introducir en ellas las modificaciones necesarias para su posterior aprobación.

Un aporte fundamental sería contar con políticas cuya formulación, implementación y desarrollo vayan acompañadas de la producción de diversos instrumentos o documentos legales.

Según Evelyn Daniel⁵⁹, citada en un estudio español titulado 'La necesidad de políticas de información ante la nueva sociedad globalizada. El caso español'. "Una política de información es el conjunto de reglas formales e informales que directamente, restringiendo, impulsando o de otra manera, forman flujos de información"⁶⁰.

A criterio nuestro, se deben considerar también las funciones que se podrán cumplir, tanto en el análisis de la situación existente como la definición de objetivos, la determinación de los criterios de actuación respecto a los actores que las llevarán a cabo y a la centralización o descentralización de las políticas y la cooperación. La promoción del uso de la información y el seguimiento de las políticas también serán claves para el éxito.

En concreto, el delineamiento de las políticas de información permitirá efectuar un plan de modo a no ir resolviendo intuitivamente los problemas surgidos y, mejor aún, posibilitará anticiparse a los mismos previendo estrategias de solución, que a su vez vayan dejando un mínimo margen a las inevitables improvisaciones.

El uso de las nuevas tecnologías

Manuel Castells sostiene que la tecnología facilita la creación, distribución y manipulación

⁵⁹ Evelyn Daniel es decana y profesora emérita de la Facultad de Ciencias de la Información de la Universidad de Carolina del Norte, EUA.

⁶⁰ Disponible en <http://www.scielo.br/pdf/ci/v29n2/a04v29n2.pdf> Consultado el 09 de agosto de 2014.

de la información (Castells; 2000). “De hecho, cuando el citado autor escribió la trilogía ‘La era de la Información: Economía, Sociedad y Cultura’, era impensable hablar de una justicia tecnológicamente avanzada”⁶¹. En la actualidad, el Poder Judicial intenta combatir la percepción ciudadana de que este poder del Estado es incapaz de actuar en la sociedad global.

“Aunque las Tecnologías de la Comunicación y la Información (TIC) no dan respuesta a todos los problemas de la justicia, sí que son instrumentos imprescindibles para reconducir la gran mayoría de los cambios que hay que acometer⁶² (...)”.

El Poder Judicial se encuentra ante nuevas formas de diseminación de la información y del conocimiento y, por lo tanto, ante él se presentan numerosos desafíos, que han de entenderse no como amenazas, sino como oportunidades de transformación y mejora⁶³.

En el tema que nos compete, creemos que las TIC son las aliadas perfectas que dan a la justicia nuevas posibilidades de generar acceso de calidad, e incluso de construir su imagen institucional, a través de canales digitales, como las redes sociales, entre otros.

Desde luego que no todo falta por hacerse. Si bien se reclaman unas políticas de información claras, sería injusto no mencionar que la oportunidad de edificar una propia personalidad institucional a través de las posibilidades que brinda sobre todo internet ha dado ya sus primeros pasos con el perfil del Facebook y en la cuenta de Twitter. Actualmente cuenta con más de 7.000 fans en Facebook y cerca de 10.000 seguidores en Twitter.

El éxito de estas cuentas radica en que las mismas, si bien son administradas por el equipo de comunicación de la institución, tienen una visión más allá del ámbito periodístico, y contempla el servicio con la visión de promoción y difusión de servicios que ofrece el Poder Judicial para la ciudadanía.

No obstante, consideramos que la gestión de las redes sociales debe apuntar a mejorar aún más el contacto con el usuario. Esta gestión debe hacer que el Poder Judicial actúe como promotor y propagador de sus propias informaciones y como herramienta para el interrelacionamiento con la ciudadanía.

Sin duda, los usuarios de justicia continúan prefiriendo el modo presencial para hacer sus trámites, pero cada vez van sumándose más personas que utilizan internet para buscar

⁶¹ Las TIC en la justicia del futuro (2009), prólogo, p. VII.

⁶² *Ibidem*, introducción, p. XXIII.

⁶³ Todo cambio es visto, en principio, como amenaza en función de que el ser humano, por naturaleza, teme aquello que no conoce. Dentro del marco al que hacemos referencia se entiende como el temor a las nuevas herramientas tecnológicas, como son las redes sociales, y que esa fobia hacia su uso puede ocasionar la pérdida de oportunidades para avanzar.

información y realizar sus gestiones, e incluso para manifestar sus inquietudes, quejas y reclamos.

La comunicación como herramienta fundamental

No escapa a nuestro análisis que la administración de justicia arrastra una mala imagen de la que también son parte todas las instituciones que conforman el sistema de justicia de nuestro país. A pesar de ello creemos –desde el horizonte interno institucional– que el funcionamiento real del Poder Judicial no es tan deficiente como la ciudadanía lo percibe. Cabe advertir, sin embargo, que la negatividad en la percepción se eleva a raíz de escándalos de gran repercusión en los que están implicados operadores de justicia.

Además, las noticias publicadas en general en los medios de comunicación, tal como ha venido siendo su función, suelen referirse –salvo excepciones– a las injusticias, arbitrariedades y la falta de independencia del Poder Judicial. Es por eso que el ciudadano normalmente, suele mostrar desconfianza hacia la institución, al igual que aquellos abogados que, dentro de este sistema, litigan a diario.

En ocasiones, la prensa hace juicios paralelos, condenando o absolviendo ante el público, incluso antes de que el proceso en el ámbito judicial haya culminado, y hace tambalear así la función de la administración de justicia, que debe juzgar con imparcialidad, objetividad y transparencia⁶⁴.

Según Fayt (1994: 23), “la más importante función de la información colectiva es la motivación”. Y por lo general, la motivación juega en contra de la institución judicial, ya que las tendencias de las noticias en el área judicial marcan un claro apego de los medios por las informaciones negativas al funcionamiento institucional, hecho que va contribuyendo en la formación del imaginario social⁶⁵ marcando el rumbo de las percepciones.

“En los hechos, los medios de comunicación desempeñan el papel de fiscal de los gobernantes (...) y la administración pública, sin medir hasta dónde debilitan el consenso político que hace posible la democracia; y evidencian una delectación morbosa por las malas noticias”. (FAYT, C.; 1994: 85).

64 Prólogo de Enrique A. Baqué en Bianchi, E.T.; Gullco, H.V. (2009; 18).

65 “El concepto de imaginario ha sido abordado por diferentes disciplinas y teorías de las ciencias sociales durante los últimos años, especialmente por la sociología, la psicología social, la teoría política, la historia, la filosofía y el psicoanálisis (...) Castoriadis vincula el término a lo socio-histórico, a las formas de determinación social, a los procesos de creación por medio de los cuales los sujetos se inventan sus propios mundos (...). Se destaca, además, su insistencia en el carácter histórico de la producción social, de las instituciones y valores (Nogueira, 2003:6). Citado por Agudelo, P. A. (2011). Disponible en: <http://aprendeenlinea.udea.edu.co/revistas/index.php/unip/article/viewFile/11840/10752>. Consultado el 19 de septiembre de 2014.

En este contexto, y sabiendo que no existe un Código de Ética⁶⁶ para los medios de comunicación nacionales, surge la interrogante de qué hacer para comunicar aquello que es invisible a la población con relación a la justicia.

Decimos que la comunicación es una herramienta fundamental para potenciar el acceso a la información, pero la transparencia solo será activa y eficaz en la medida en que los datos y los mensajes realmente lleguen al público.

Para la máxima instancia judicial existe una imperiosa necesidad de generar un buen acceso a la información y cada vez mayor transparencia, como así también de comunicar, de transmitir al exterior, pero también al interior de la institución mensajes claros sobre los cambios que deben implementarse y, desde luego, sobre los que se encuentran en implementación para garantizar el acceso. Para ello, se podría potenciar el área creando un departamento de comunicación estratégica que esté dotada de los elementos técnicos y humanos necesarios.

Actualmente, existen avances en materia de comunicación institucional y de relacionamiento con los medios, pero la tarea que aquí mencionamos debe hacerse paralelamente a las actividades a las que podemos calificar de "rutinarias" y tienen la mirada puesta en lograr un mayor acceso a la información tanto al interior como al exterior de la institución.

Una buena comunicación de los temas, que servirán para posicionar a la institución y mejorar su imagen, requiere de un trabajo metódico y sistemático, a través de una correcta planificación y tras un previo análisis de aquellas circunstancias del entorno que pudieran influir en el proceso.

Un buen departamento de comunicación estratégica que cuente con los recursos para realizar diagnósticos, encuestas, análisis de opinión y estudios serios, como insumos para la toma de decisiones más acertadas, podría contribuir en la construcción de un Poder Judicial más abierto y accesible, capaz de comunicarse mejor con la gente, haciendo conocer sus logros, al tiempo de coadyuvar en la promoción de las reformas necesarias y

⁶⁶ "Con seguridad, muchos de los vicios y males que se endilgan hoy a la prensa, como formadora de opinión, se verían sensiblemente atenuados si todos los involucrados en esta actividad tomaran seriamente en cuenta el credo periodístico que en 1971 John Merrill formuló con meridiana claridad: 'Me entrego a las palabras. A las que se derraman como peces a través de las redes de la comprensión. Quiero ser un reparador de redes o construirlas nuevas con fibras más resistentes. Buscaré palabras húmedas y débiles que estropeen la noticia con helado gesto. Usaré palabras firmes que penetren el corazón de la conciencia con significado y conocimiento. Saborearé las palabras que gruñen y alternativamente ronronean, mientras corren a cumplir mi mandato. Me entregaré al lenguaje que se adecua a la ocasión del tema. Seré preciso y limpio y buscaré el corazón de cristal de la confianza. Evitaré la palabra subalimentada, la palabra extenuada, que zumba aterradora en su mortal redundancia. Buscaré palabras que capten la verdad y la moldeen con valor ante la multitud. En resumen, me entregaré al martilleo poderoso del lenguaje, a los arrecifes de la percepción y a investigar en las playas ingeniosas de la humanidad'. (Peicovich, E. "Lectores del mundo", cit.) Citado por Sánchez Freytes, A. (2002: 323).

en el fortalecimiento de las ya implementadas.

Como se ha visto, mucho se ha hecho, pero mucho más es lo que falta por hacer para fortalecer una comunicación orientada a conseguir que la institución sea más comprendida de acuerdo a lo que establece la Constitución Nacional.

En ocasiones la opinión pública realiza valoraciones sobre la conducta de los magistrados, sobre todo cuando estos no actúan conforme al criterio de castigar al procesado, olvidándose del derecho de este a la defensa, pero sobre todo mostrando desconocimiento del hecho de que los jueces no pueden dictar sus resoluciones basados en la opinión de los ciudadanos, sino en las leyes, razonamientos jurídicos, las pruebas arrojadas por las partes y con base en la actuación del Ministerio Público.

Surge así también la necesidad de una buena comunicación externa de las sentencias –que desde luego es muy importante– así como también lo son los medios de comunicación utilizados para difundir las decisiones y las informaciones sobre las mismas.

Existen canales básicos utilizados por la institución para hacer llegar la información a donde debe, sobre todo tratándose de las partes en un litigio y de los obligados directos a actuar. También la tendencia de los fallos de la Corte debe llegar a los tribunales inferiores. Se está haciendo el esfuerzo para lograrlo. Pero desde nuestro falible entender consideramos fundamental hacer más comprensibles los argumentos de los fallos, y además nos parece necesario fortalecer la difusión a través de medios oficiales, como libros, gacetas, página web, y otros.

El Instituto de Investigaciones Jurídicas (IJ) de la Corte desarrolla una labor significativa, por lo que sus obras requieren mayor difusión. La biblioteca jurídica del Poder Judicial también necesita de un fortalecimiento a fin de convertirse en fuente de acceso para las sentencias allí decididas. Sin duda una fuente de acceso también lo constituyen los propios jueces, ya que la “comunicación horizontal” entre magistrados es una alternativa válida para la circulación de jurisprudencia, sin olvidar que los mismos son a su vez, generalmente, la primera cara de la justicia ante los medios de comunicación.

No debemos olvidar el rol fundamental que desempeñan también los abogados para el acceso a la información del Poder Judicial y para la comunicación de las decisiones judiciales. Los profesionales, sobre todo aquellos especializados en ciertos fueros, pueden tener canales de comunicación internas entre ellos, que a su vez podrían servir de fuente para acceder a informaciones relevantes de la institución, sobre todo de carácter jurisdiccional.

Por otro lado, consideramos que la comunicación interna es una herramienta clave para generar cambios dentro de la institución. Es importante inculcar una verdadera cultura de la transparencia para que el público interno (funcionarios, magistrados, etc.) se sienta identificado con el objetivo institucional de generar apertura y acceso a la información.

Conocer la directiva institucional –la de brindar un acceso de calidad– propiciará un proceso adecuado de integración e interacción en todos los niveles y dará sostenibilidad a cualquier proyecto de comunicación. En este punto cobran también importancia la planificación y ejecución de estrategias de difusión que permitan el involucramiento de todos los actores.

Frágil equilibrio de derechos

Es importante disponer de información completa y oportuna para colaborar con una mayor calidad de la opinión pública, así como es necesario conocer de fuente fidedigna para poder, comprometidamente, cooperar con la justicia y con el fortalecimiento del sistema democrático en general, ejerciendo un monitoreo de las decisiones que afectan a la sociedad.

En ese sentido, el ejercicio de una transparencia activa por parte del órgano que encabeza el Poder Judicial, contribuye a ese sano desarrollo, más aún en situaciones en que se perciben hechos no tan positivos desde las instituciones⁶⁷.

Sin embargo, no debemos perder de vista que al tratarse de un poder estatal encargado de administrar justicia el tema requiere mayor cuidado. Si bien, cuanto más transparente sea la institución, esta logra legitimarse y generar mayor confianza. Eso no significa que a través de ella misma se expongan o vulneren derechos de terceros. La gestión requiere de una conducción ética que logre encontrar el justo balance entre transparencia y privacidad. La jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de Paraguay indica que se garantiza la protección de datos personales. De hecho existen dos tomos de libros elaborados sobre el tema por el Instituto de Investigaciones Jurídicas por un lado, y por el otro, complementariamente, un fallo sobre acceso a la información pública, en el que la máxima instancia judicial aclara que las informaciones no calificadas como datos sensibles pueden ser publicadas o difundidas al constar en una fuente pública de información⁶⁸.

67 "Solo una sociedad informada puede sumarse integralmente al acto de otorgar a cada uno lo que le corresponde, porque la justicia es un valor a lograr entre todos y no un patrimonio exclusivo de los hombres de derecho". Rodríguez Villafañe; M. J. (2001). Al referenciar este punto cita a su vez a Alfredo Vélez Mariconde, quien recuerda a Lucchini (1969) señalando que "la verdad y la justicia no pueden separarse ni pueden tener secretos; la justicia requiere la luz, para que en la conciencia del juez se refleje la conciencia de la sociedad, y viceversa; de lo contrario cuando el procedimiento se desenvuelve en el misterio, en él penetra la sospecha y el arbitrio".

68 De acuerdo a lo establecido en el Art. 2 de la Ley N° 5282/14 "De libre acceso ciudadano a la información pública y transparencia gubernamental", en su inciso c), el Poder Judicial es fuente pública de información.

Dejando en claro que el principio que debe regir es el de máxima divulgación, se debe tener presente que el mismo no es absoluto. Así como el acceso a la información es un derecho que deriva de la propia Constitución, también tienen raíces constitucionales los que atañen a la intimidad. Es por esta razón que uno de los desafíos que la Corte Suprema de Justicia tiene que enfrentar es encontrar el justo equilibrio entre el ejercicio del acceso a la información judicial y el ejercicio de otros derechos⁶⁹.

El tema, por su complejidad, requiere de una posición clara sobre la forma en que debe hacerse públicos sobre todo el expediente judicial, por lo que habría que pensar en la necesidad de regular un procedimiento (lo más sencillo y práctico posible) para evitar dañar derechos de terceros y asumir una actitud proactiva y preventiva en ese sentido. Sin pretender abarcar todos los aspectos que deberán contemplarse, se deberá, a modo de ejemplo, considerar la existencia de diferentes modos y pautas fijados por las normas legales pertinentes - de fondo y de forma -, en función de cada situación, causa, oportunidad, lugar, tiempo y materia⁷⁰.

Según las *Reglas Mínimas para la Difusión de Información Judicial en Internet*, aprobadas en la ciudad de Heredia (Costa Rica) el 9 de junio de 2003, donde se reunieron representantes de varios países de América Latina, se recomienda el anonimato o supresión del nombre de las partes envueltas en el litigio; entre otras medidas que tiendan a resguardar derechos como el de intimidad⁷¹.

Sin dudas, una de las principales informaciones que se registran en el Poder Judicial tiene que ver con el ámbito jurisdiccional. El procedimiento para la publicación de las sentencias a solicitud de los periodistas siempre supuso un proceso de selección basado en criterios impuestos por la agenda mediática y excepcionalmente a pedido de los propios magistrados considerando la relevancia del fallo y calidad de los argumentos.

En relación a los medios de comunicación y específicamente a los periodistas, no se puede discutir su importante función en la publicidad de los actos judiciales, y por lo tanto, ha sido siempre prioridad para la Corte, su acceso a la información y la vigencia del principio que impone la publicidad de las sentencias. De hecho, los periodistas ocupan un espacio exclusivo en el primer piso de la Torre Norte del Palacio de Justicia de Asunción, con las comodidades necesarias para desarrollar su labor.

Los jueces, también siempre han demostrado, en la mayoría de los casos, respeto hacia

69 "En *Office of the State Court Administrator vs. Background Information Services Inc.* la Corte del Estado de Colorado, Estados Unidos, ha sostenido también que existe un equilibrio frágil entre derechos, que requiere decisiones apropiadas y prudentes". Citado por Carlos G. Gregorio, *Transparencia en la Administración de Justicia y Acceso a la Información Judicial*. <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/refjud/cont/2/aij/aij8.pdf>

70 Rodríguez Villafañe, M. (2001: 66).

71 Gregorio; C. G.; Lobato de Paiva, M. (2004).

la libertad de trabajo que deben tener los mismos, a fin de no coartar indebidamente su función investigadora e informativa, algunos incluso con buena predisposición para acceder a entrevistas o entregar la información solicitada por otra vía, ciñéndose a lo establecido en el código de ética para magistrados.

En la práctica, tanto la Corte como los demás tribunales se reservan el derecho de resguardar los expedientes, en los casos en que la ley establece las reservas, pero no se puede evitar su publicación si los medios han obtenido la información de otra fuente. En ocasiones, sin embargo, es necesario que los periodistas no publiquen información que pueda afectar el accionar del sistema judicial, ni mucho menos presionar con el fin de contaminar su independencia e imparcialidad, ya que la vigencia de los valores de la justicia es responsabilidad de todos.

Lo ideal es que, en este asunto del acceso a la información judicial, la prensa y el Poder judicial trabajen juntos, coordinando acciones que, sin olvidar sus intereses contrapuestos, tengan como prioridad evitar vulnerar derechos de personas y garantizar el mejor servicio de justicia posible⁷².

Entendemos entonces, para cerrar este punto, que la transparencia debe estar relacionada a la forma en que se administra la justicia y no dirigida a la divulgación de datos privados o sensibles y vale ratificar que el desafío de la Corte en Paraguay actualmente es definir una regla para garantizar el acceso, en general, al sentido de las decisiones de los tribunales en todas sus instancias, estableciendo un sistema de monitoreo del uso de la información judicial para actualizar y ajustar los protocolos de trabajo permanentemente.

Personas convencidas e involucradas

Para que la acción del cambio generado por la instauración de una nueva cultura de la transparencia se produzca, es elemento indispensable que el funcionario esté involucrado, convencido de que su participación es fundamental para mejorar la situación y solucionar los problemas que pueden afectar a la institución.

Una buena alternativa es recurrir a la psicología, que, según Pitti, “toma como objeto de estudio individuos concretos (...) con una visión del mundo básicamente individual y que para involucrarse en el contexto de acción social, deben agruparse, organizarse y relacionarse en diversos estratos sociales jugando diversos papeles que pueden ser

⁷² Según Carlos G. Gregorio “Pese a todas las dificultades -que supone establecer el justo equilibrio-, es posible concluir que toda sentencia judicial puede ser publicada, y que no existe argumento alguno que justifique que una sentencia sea secreta indefinidamente. Eventualmente, puede ser necesario vaciar datos personales o requerir la colaboración de un juez para obtener un texto que no contenga detalles innecesarios y perjudiciales, y también es posible que se generen costos de publicación; pero estos esfuerzos se justifican ampliamente cuando se advierten las ventajas de una administración de justicia abierta y accesible.” (Gregorio, C. G. p. 281. Disponible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/4/1646/21.pdf>)

activos, conscientes y creativos (...). Esta interacción involucra procesos de conciencia, sentimientos y acción comunicativa”.

Este autor recuerda que “en el devenir histórico de la sociología, la comunicación y la psicología existen algunos elementos epistemológicos precursores que nos llevan a concebir el desarrollo humano como el resultado de los cambios sociales y comunicacionales entre los diversos elementos culturales como los ritos y tradiciones”⁷³.

A nuestro criterio, en el Poder Judicial debe suceder exactamente lo mismo. El desarrollo institucional debe darse como resultado de cambios de actitud, desde el aspecto social y comunicacional de cada integrante.

En definitiva, el funcionario judicial⁷⁴ debe comprender su relación con la institución, porque al fin de cuentas cada uno es ejecutor de las políticas establecidas desde el gobierno judicial, como así también, aun sin políticas claras, todos –desde el lugar de su desempeño– podrían manejarse con parámetros de accesibilidad y transparencia.

A propósito de lo que sostiene Pitti, “la invasión tecnológica, la masificación de los medios de comunicación y el bombardeo informativo” hacen tambalear el viejo paradigma del secretismo, al tiempo de rescatar la frase del sofista Protágoras: “El hombre es la medida de todas las cosas”, que –según recuerda– es una de las bases filosóficas del constructivismo referida a la tesis de que cada individuo construye su propio mundo⁷⁵.

Siguiendo esta idea, podríamos señalar que los funcionarios judiciales deberían percatarse de sus posibilidades y de su potencial para ese cambio que tanto reclama la ciudadanía y tanto necesita la institución. Un cambio en la forma de pensar y actuar. El cambio del secretismo por el de apertura, solidaridad y cooperación, con lo que se convertirán en autores del éxito, logrando los fines de mayor accesibilidad y transparencia.

En ocasiones se alega que los funcionarios solo ejecutan órdenes y por lo tanto sostienen que no tienen poder de decisión. Sin embargo, está demostrado que en cada acción existe un grado de decisión, por lo que el rol del funcionario en hacer más accesibles las informaciones públicas resulta vital.

73 Pitti, R. (2003). Una perspectiva comunicacional y psicológica de la acción social constructivista. Revista Latina de Comunicación Social, 54. Consultado el 15 de septiembre de 2014. Disponible en: <http://www.ull.es/publicaciones/latina/200353pitti.htm>

74 De acuerdo con el Código de Ética para Funcionarios “el concepto de funcionario se entenderá como comprensivo de funcionario del Poder Judicial, personal contratado, practicante y pasante a los efectos de las disposiciones de este Código”.

75 Pitti, R. (2003). Una perspectiva comunicacional y psicológica de la acción social constructivista. Revista Latina de Comunicación Social, 54. Consultado el 15 de septiembre de 2014. Disponible en: <http://www.ull.es/publicaciones/latina/200353pitti.htm>

Sabemos que cambiar la mentalidad es lo más difícil, porque además existen dificultades socioculturales. Estas dificultades son básicamente producto de las interacciones sociales entre los individuos. Los teóricos sostienen que la comunicación es más importante que la acción, pues es la encargada de cambiar el paradigma discursivo y pragmático⁷⁶.

Capacitación y actualización permanentes

No podemos dejar de mencionar la importancia de avanzar hacia la identificación y capacitación de los funcionarios, que serían los encargados de proveer información a quien la necesite. Si bien todos los funcionarios deben cambiar el "chip" del secretismo e ingresar a la cultura de la transparencia⁷⁷, es importante delimitar las responsabilidades a fin de capacitar y actualizar permanentemente a aquellos que tienen la misión de hacer que el derecho de acceso a la información rija plenamente en la institución.

Obviamente que ello solo funcionará una vez determinado el procedimiento (con base en una política institucional de acceso y de acuerdo a lo que establecen las normas legales de acceso a la información pública) a ser utilizado en el campo práctico para la entrega de informaciones al ciudadano.

En otras palabras, para garantizar que el ciudadano pueda ejercer el derecho de acceso a la información en el Poder Judicial, este tiene la responsabilidad de adoptar una serie de medidas, tales como designar funcionarios que se ocupen de evacuar las solicitudes de información, además de generar procesos internos que permitan que las mismas sean atendidas dentro de plazos razonables.

Por lo demás, la necesidad de implementar políticas de acceso obedece a los compromisos internacionales asumidos por la Corte Suprema de Justicia en el marco de la Cumbre Judicial Iberoamericana. Recordemos que se aprobó la creación de una mesa especial

⁷⁶ "En la acción social constructivista se retoma la capacidad auténtica del yo, un yo activo y sin restricciones, con un potencial creador y auténtico, con respeto y libertad, que según las influencias teóricas tradicionales de Durkheim y Weber la sociedad es el resultado de las acciones de los individuos; pero según las ideas constructivistas de Niklas Luhman, lo importante no es la acción sino la comunicación: pensar de nuevo, cambiar el discurso y utilizar nuevos instrumentos. Cada comunidad puede crear una nueva realidad, darse sus leyes sin estar obligados por las tradiciones o por el temor a los dioses" (Ibidem).

⁷⁷ La cultura de la transparencia se obtiene mediante los lazos de confianza que se logren establecer entre la ciudadanía y el Estado de modo tal que los primeros no duden de las acciones ni informaciones emanadas por sus representantes. Llegar a esta cultura demanda no solo tiempo sino también cambios estructurales permanentes de fondo y de forma.

Es evidente que el secretismo potencia la ineficiencia e ineficacia en el actuar administrativo. En tanto, el hecho de que los actos de los agentes públicos se encuentren sometidos a las miradas del público, al menos representa un no incentivo para la desidia, la ineficiencia, ineficacia y la dilapidación de recursos en el obrar de la Administración.

La publicidad de la información genera una cultura de transparencia. Según Robert Klitgaard se presenta entonces como una medida que, al exponer la actividad del gobernante al escrutinio del público, fomenta una cultura de transparencia de la Administración que desincentiva las prácticas corruptas. Artículo: El acceso a la información pública como base para el control social y la protección del patrimonio público. Publicada en la Revista de Derecho (Valparaíso) 2008 (XXXI). Autores: Bermúdez Soto, J.; Mirosevic Verdugo, C. Disponible en <http://www.redalyc.org/pdf/1736/173613754012.pdf> y <http://www.redalyc.org/resumen.oa?id=173613754012> (Resumen).

para tratar estos asuntos (del acceso a la información judicial) a fin de asumir, junto con los Poderes Judiciales de Iberoamérica, el reto de llevar adelante los últimos proyectos en materia de información judicial que tienen por objetivo contribuir al avance y desarrollo de nuestras sociedades. El proyecto incluye el desarrollo de una metodología de monitoreo de cumplimiento de indicadores sobre transparencia, integridad y rendición de cuentas a fin de que los Poderes Judiciales se autoevalúen y vayan incrementando sus estándares en estos temas ante la ciudadanía. Así también se prevé un plan de capacitación e intercambio de jurisprudencia en temas de libertad de expresión, acceso a la información pública y transparencia, así como diálogo y formación para incrementar las buenas prácticas en la socialización y comunicación de decisiones jurisdiccionales, con el objetivo de la legitimación social de los magistrados.

IV. Breve repaso del histórico fallo.

El Acuerdo y Sentencia N° 1306 de la Corte Suprema de Justicia

Sin duda, uno de los aportes fundamentales de la Corte Suprema de Justicia al acceso a la información pública y a la transparencia se dio desde su función misional: la jurisdiccional. Hemos de recordar al respecto algunos detalles del caso que fue sometido a criterio de la Corte, que debió pronunciarse sobre la cuestión, derivada de la negativa por parte de la Administración a proporcionar información requerida por un particular.

El 4 de mayo de 2007 el ciudadano José Daniel Vargas Telles presentó al intendente de la ciudad de San Lorenzo, una solicitud de acceso a la información sobre datos relacionados a la cantidad de funcionarios públicos que prestan servicios en la institución, así como sus respectivos nombres, puestos y salarios.

La sentencia del Juzgado en lo Civil y Comercial del 4° Turno fue confirmada por el Tribunal de Apelaciones en lo Civil y Comercial, 5ª Sala de Asunción, a través del Acuerdo y Sentencia N° 78 de 2008. En sus respectivos pronunciamientos, tanto en primera como en segunda instancia, el resultado práctico para la defensa fue el mismo. Esto derivó en la presentación de una acción de inconstitucionalidad por parte del defensor del pueblo con patrocinio de los abogados Benjamín Fernández Bogado, Sheila Abed, Ezequiel Santagada y José María Costa.

La relevancia del tema hizo que se amplíe de la Sala Constitucional al Pleno de Ministros, para su tratamiento. Además, por su connotación, se ha dado la posibilidad de que intervengan en el caso terceros interesados en el asunto -pero ajenos al caso- con lo que ha tenido lugar la participación, entre otros, de la sociedad civil, a través del "Amicus Curiae"⁷⁸, una innovadora figura jurídica para nuestro derecho, aplicada precisamente en

⁷⁸ La relevancia internacional de este caso se reafirma precisamente con la presentación de varios escritos de "Amicus Curiae" ►

casos de interés general de la sociedad.

Finalmente, se dio a conocer el Acuerdo y Sentencia N° 1306, por el cual se reconoció el derecho del particular a acceder a la información administrativa, otorgándose el fallo favorable a la petición de Vargas Telles. De esta manera se marcó el nuevo derrotero para el campo del derecho de acceso a la información en el Paraguay.

El reconocimiento jurisprudencial

Los argumentos del fallo referido reúnen los requisitos exigidos por los estándares internacionales más avanzados sobre normativa de acceso a la información y posicionan a Paraguay entre los países de vanguardia en esta materia.

Es innegable que la tendencia global demuestra que los Estados democráticos deben garantizar la existencia de mecanismos que aseguren el derecho de la gente a tener acceso a la información que está bajo el control del Estado.

Durante su disertación ante magistrados paraguayos, Catalina Botero, ex relatora especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), recordó que mediante la Declaración de la Asamblea General de 2005⁷⁹, la Organización de Estados Americanos (OEA) había reiterado que “el acceso a la información pública es requisito indispensable para el funcionamiento mismo de la democracia”, instando a los Estados “que respeten y hagan respetar el acceso a la información pública a todas las personas y promuevan la adopción de disposiciones legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para asegurar su reconocimiento y aplicación efectiva para brindar a los ciudadanos amplio acceso a la información pública”.

Así también, durante el 51° período de sesiones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, realizada por segunda vez en nuestro país, en la primera semana de septiembre de 2014, los ministros de la CIDH⁸⁰ destacaron la figura del control de convencionalidad,

(amigos del tribunal) realizados por instituciones de nivel internacional como el Open Society Institute de Nueva York, la Alianza Regional por la Libertad de Expresión e Información (integrada por organizaciones de Costa Rica, Colombia, Chile, Ecuador y Paraguay), la Asociación por los Derechos Civiles de Buenos Aires, la Asociación Nacional de Prensa de Bolivia, el Centro de Acceso a la Información Pública de Uruguay, la Fundación para el Debido Proceso Legal de Washington, el Instituto de Prensa y Sociedad del Perú y la Organización Trust for the Americas, además de las organizaciones nacionales IDEA, CIRD y Semillas para la Democracia).

79 AG/RES. 2121 (XXXV-O/05). Disponible en: http://www.oas.org/dil/esp/AG-RES_2121_XXXV-O-05_esp.pdf. Consultado el 27 de julio de 2014.

80 51° Período Extraordinario de Sesiones en el Paraguay de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). ►

Disponible en: http://www.corteidh.or.cr/docs/comunicados/cp_18_14.pdf. Consultado el 15 de septiembre de 2014.

Disponible en: <http://www.pj.gov.py/contenido/1070-sesiones-de-la-corte-interamericana-de-derechos-humanos/1070>. Consultado el 15 de septiembre de 2014.

Disponible en: <http://www.ultimahora.com/inicio-sesion-la-corte-interamericana-derechos-humanos-paraguay-n825859.html>. Consultado el 15 de septiembre de 2014.

que, según dijeron, queda ejemplificada claramente en el citado fallo.

La máxima instancia judicial del país tuvo en consideración la interpretación de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso “Claude Reyes vs. Chile”, en el cual se fundamentó que el artículo 13 de la Convención Americana de los Derechos Humanos estipula expresamente el derecho que tiene toda persona al acceso a la información bajo el control del Estado, con las salvedades permitidas bajo el régimen de restricciones de la Convención.

Los firmantes del fallo afirmaron que “la interpretación dada por la Corte Interamericana en este caso se ajusta plenamente al régimen constitucional de Paraguay, caracterizando con precisión los alcances y las condiciones de aplicación del derecho a la información, criterios que son igualmente aplicables a nuestro país”.

Consecuentemente, sostuvieron que 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”.

El fallo, que cita las disposiciones de las leyes 1682 y 1969 y fundamenta sus decisiones en las mismas, dice textualmente: “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 (los tres poderes), y que por ende 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”.

Párrafo especial mereció en este Acuerdo y Sentencia la legitimación activa del defensor del pueblo para casos de agravio a los derechos humanos, como fue interpretado el presente caso⁸¹. La Municipalidad de San Lorenzo había sostenido que el defensor del pueblo no tenía acción ni poder específico otorgado por el ciudadano Daniel Vargas Telles, a lo cual la Corte Suprema sostuvo que “pudiendo la Defensoría del Pueblo actuar de oficio para la defensa de los derechos humanos, no parece razonable exigirle que las presuntas víctimas le otorguen un poder para actuar en su nombre, ni mucho menos negarle la

Disponible en: <http://www.lanacion.com.py/articulo/175615-la-corte-interamericana-inicio-sesion-en-paraguay.html> . Consultado el 15 de septiembre de 2014.

81 En el inciso 9 de la exposición del Ministro Antonio Fretes leemos: “Como bien señala el Defensor del Pueblo en el escrito en el que interpone la presente demanda de inconstitucionalidad, sería ilógico y anti funcional al ejercicio de los deberes y atribuciones de su cargo y los de la Defensoría del Pueblo que, por un lado, pudiera solicitar amparo a favor de una persona que es víctima de un menoscabo o negación de sus derechos humanos y que, por el otro lado, no pudiera desarrollar en plenitud todas las posibilidades que el marco constitucional y legal prevén para evitar la consumación jurisdiccional de ese menoscabo o negación”.

posibilidad de interponer la A.I. cuando esa es la única vía idónea para intentar conjurar una posible violación de un derecho humano de un habitante de la República”.

En concreto, la decisión del alto tribunal sentó una jurisprudencia a nivel nacional en referencia al artículo 28 de la Constitución Nacional.

La repercusión nacional e internacional

Como un fallo histórico y valioso para la democracia paraguaya calificaron diversos sectores la decisión de la máxima instancia judicial. Algunos medios de comunicación a su vez señalaron que la Corte dio un espaldarazo al libre acceso a la información pública. Benjamín Fernández Bogado citó al respecto que “es el triunfo más importante de la civilidad en términos de que demuestra que el activismo individual es el que cambia las culturas. En este caso, la cultura de la secrecía del sector público se ha visto *hackeada* por un ciudadano, llamado Daniel Vargas Telles, que decidió enfrentar a alguien que era imposible de derrotar, el monstruo llamado Estado. Y sin embargo con este fallo de la Corte se abren las compuertas a la transparencia, se abre el control del ciudadano de la cosa pública, y se hace colocar exactamente en la posición de mandante y mandatario en su real proporción”⁸².

El Acuerdo y Sentencia N° 1306 ha devuelto en alguna medida la confianza en la justicia porque un humilde comunicador recurrió a ella y encontró respuestas. “La justicia tiene la ventaja hoy de ser percibida como aliada del ciudadano, que a través de ella puede derribar barreras que quizá no se pueda lograr por otras fórmulas políticas en las mismas condiciones. Pero para ello debe fortalecer su lazo con los valores fundamentales de la gente”, señaló Fernández Bogado, y agregó que “ahora es imperioso demostrar resultados en la tarea de informar, de poner en forma, de hacer comprender por qué una institución judicial abierta, transparente y proactiva en la tarea de informar se constituye en sí misma en una garantía de confiabilidad para los ciudadanos”.

La doctora María Victoria Rivas, directora del Centro de Estudios Judiciales (CEJ), consideró que “esta decisión es importante porque de alguna manera se están dando dos cosas muy positivas, por un lado la ciudadanía paraguaya hoy comprende y siente que la gestión de la administración pública le afecta en su vida cotidiana, y que tiene derecho a exigir la publicación de los datos del sector público, y por otro lado, los poderes del Estado están cambiando positivamente su postura, pasando de la cultura secretista a una cultura y gestión con transparencia. Este es el momento oportuno para avanzar

⁸² Disponible en: <http://benjaminfernandezbogado.wordpress.com/2013/10/16/un-historico-fallo-de-la-corte-suprema-de-justicia-paraguaya/> Consultado el 30 de junio de 2014.

hacia el fortalecimiento de la democracia en nuestro país, que solo puede darse con la participación activa y efectiva de la sociedad civil⁸³.

El abogado Ezequiel Santagada, en una publicación de la Organización Semillas para la Democracia, titulada "Recorrido Histórico por el derecho de acceso a la información pública en el Paraguay" (2014: 44), destacó que "con su decisión, la Corte no limitó al caso Claude Reyes la jurisprudencia que deberá tenerse en cuenta a la hora de reglamentar por vía legislativa el derecho de acceso a la información o de decidir un caso judicial en el que haya invocado este derecho. Deberá tenerse en cuenta toda la jurisprudencia de la Corte Interamericana, porque ella será el primer criterio a tener en cuenta para evaluar su constitucionalidad. Para el Paraguay, un cambio de paradigma jurisprudencial".

En junio pasado, tras ser recibida por el pleno de la Corte Suprema de Justicia, la ex relatora especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la OEA, Catalina Botero, valoró la Resolución 1306 del 15 de octubre de 2013. Sostuvo que este paso fue fundamental y vital para el país en materia de acceso a la información y que tuvo una gran repercusión en el seno de la OEA. "Creo, en mi humilde opinión como relatora de la libertad de expresión, que tomaron la decisión justa, la decisión correcta; la gente tiene derecho a saber en qué se gastan los impuestos y ver si todo está bien, y si hay alguna crítica, defenderse. Creo que la mejor defensa no es el silencio, sino es el debate, y ustedes contribuyeron a ese debate", dijo. Recalcó que el comunicado que emitió la OEA y que incluyó lo resuelto por la Corte Suprema de Justicia de Paraguay recorrió toda la región y que incluso ha servido para trabajar en el tema con otras Cortes de otros países miembros⁸⁴.

Por su parte, el Consejo Rector de la Federación Iberoamericana del Ombudsman (FIO) reconoció como una trascendental intervención esta resolución⁸⁵, ya que por medio de una argumentación ejemplar logró sentar jurisprudencia en relación a transparencia y libre acceso a las fuentes públicas de información, así como también la legitimación del rol del Defensor Público. El texto hace especial énfasis al contexto jurídico nacional en función a la ausencia –en ese entonces– de un marco legal regulatorio sobre el acceso a la información y su trascendencia en la conquista de este derecho. De este modo queda el inestimable precedente de que el campo de acción del ombudsman puede llegar incluso al área judicial, consolidando la garantía de la custodia de los derechos humanos.

83 Disponible en: <http://www.cej.org.py/index.php/component/content/article/79-aspectos-jurisdiccionales/1422-sociedad-civil-celebra-los-resultados-positivos-que-arrojo-el-trabajo-de-incidencia-en-la-corte>. Consultado el 30 de junio de 2014.

84 Disponible en: <http://www.pj.gov.py/notas/9847-ministros-recipientes-a-relatora-de-la-oea-catalina-botero>. Consultado el 30 de junio de 2014.

85 Disponible en: <http://www.portalfio.org/inicio/publicaciones.html>. Consultado el 1 de septiembre de 2014.

Una acción política coherente

El acceso a la información que la legislación nacional ha reconocido tras el histórico fallo de la Corte, que sentó jurisprudencia en la materia, ha sido entendido por los Ministros del alto tribunal no solo como un reclamo ciudadano sino, sobre todo, como una responsabilidad institucional.

Como lo señala Carlos G. Gregorio: “No existe duda de que un sistema de administración de justicia transparente es esencial en un contexto democrático. Es claro que facilita el control ciudadano, hace más predecibles las decisiones judiciales y funciona como un incentivo para la independencia judicial”⁸⁶.

En ese sentido, es particularmente valorable la acción política de la máxima instancia judicial, de haber emitido el fallo sobre el acceso a la información pública y proceder inmediatamente, de manera paralela y proactiva, a hacer disponible toda la información referente a la nómina de funcionarios y magistrados y sus salarios y beneficios a través del sitio web oficial⁸⁷. A una decisión jurisdiccional siguió una acción política coherente.

El fallo y las acciones congruentes que ha adoptado la Corte, han favorecido el desarrollo de una institucionalidad que profundice en la aplicación efectiva de los principios de accesibilidad, transparencia y publicidad en todos los estamentos públicos.

A juicio nuestro, no debe hacerse una mirada ligera sobre lo que se ha logrado. Creemos humildemente que lo que va definiendo a una institución es su capacidad de aprender las lecciones. En este caso, la Corte actuó con contundencia.

Por lo demás, el estudio de los derechos humanos es una necesidad en nuestro país, a fin de perfeccionar nuestro estado de derecho, y qué mejor oportunidad que esta, brindada luego de lo que algunos han dado en llamar “primavera de la transparencia”.

⁸⁶ Carlos G. Gregorio. Transparencia en la Administración de Justicia y Acceso a la Información Judicial. Disponible en <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/refjud/cont/2/aij/aij8.pdf> Consultado el 10 de agosto de 2014.

⁸⁷ Nómina de magistrados y funcionarios del Poder Judicial. Disponible en <http://www.pj.gov.py/contenido/943-nomina-de-magistrados-y-funcionarios/943> Consultado el 10 de agosto de 2014.

CONCLUSIÓN

El Poder Judicial paraguayo es un ámbito de gran interés para analizar los problemas y desafíos del acceso a la información pública, por su relevancia institucional y lo complejo de su estructura. En el balance de los avances y obstáculos queda la reflexión de cómo remediar las deficiencias que persisten.

Los programas de reformas en general van dando paso a un nuevo diseño de esa administración fundamental para la paz social y la consolidación del estado de derecho. La nueva delineación contiene elementos de un sistema más moderno, requiriendo de una apropiada coordinación para garantizar su correcta implementación. Sin embargo, existen asignaturas pendientes, como la necesidad de mejorar la calidad del acceso a la información, para así contribuir a la construcción de una opinión pública más informada. A nuestro entender, se es consciente de la importancia de la aplicación de políticas de transparencia efectivas, pero es nuestra obligación remarcar que estas no deben limitarse a generar solo procedimientos para acceder a la información, dando mayor relevancia a la obligación de responder a una petición u obligación legal, que a la de informar sin que medie solicitud o requerimiento alguno, desaprovechando la oportunidad de generar una nueva cultura.

Conocemos las enormes dificultades que la administración judicial debe enfrentar (atadura a viejos paradigmas, dificultades presupuestarias, carencia o problemas de capacitación de los recursos humanos, tecnología desactualizada, etc.). Imaginar que todo ello se deberá sortear antes de poder contar con un sistema eficiente de acceso a la información pública, nos hace reflexionar sobre el gran esfuerzo que aún hace falta para contar con mecanismos más eficaces de información ciudadana y transparencia judicial.

No obstante, vemos cómo cada vez van registrándose más progresos, apoyados en gran parte por las nuevas tecnologías que se incorporan en la medida de las posibilidades. Este último punto debe considerarse en el plano de la acción del gobierno judicial para su fortalecimiento, atendiendo a la necesidad de planificar el mejor aprovechamiento de las TIC en la administración de la justicia. Sobre esta propuesta, tenemos conocimiento de que existe ahora en la Corte más apoyo de gestión, que solo requiere ser atendido y mejorado.

Conforme a lo expuesto, una de las principales señales de que se va avanzando ha sido la voluntad política de la Corte Suprema de Justicia demostrada en el sentido de reconocer, con hechos y no con palabras, que la transparencia y la información son fundamentales en un sistema democrático, lo que ha significado, a su vez, el respeto de los derechos consagrados tanto en textos constitucionales como en los tratados y convenciones internacionales de derechos humanos.

El fallo de octubre de 2013 ha sido un gran puntal marcado desde lo jurisdiccional y ha conmocionado al conjunto de poderes públicos en un sentido positivo, coadyuvando con la instauración de esa nueva cultura que tanto hace falta: la de la transparencia. Los argumentos de la referida sentencia indican el camino a seguir, respetando los principios de máxima divulgación salvo las excepciones establecidas.

Reiteramos nuestra confianza en que una mayor accesibilidad de los ciudadanos a las decisiones jurisdiccionales ayudará a mejorar la percepción que se tiene de la institución. Las sentencias son el instrumento de comunicación por excelencia del Poder Judicial. En la medida en que los magistrados y funcionarios entiendan la importancia de elaborarlas en términos más claros y contundentes, y se pueda comprender más fácilmente su argumentación, la ciudadanía podrá, a su vez, interpretar correctamente los sentidos de los fallos. Esto –según nuestro modo de ver– junto con el impulso de verdaderas políticas de acceso a la información, también puede implicar un avance en el incremento de la eficacia y eficiencia del funcionamiento institucional.

Queda expuesto, a nuestro criterio, que no hay mejor manera de combatir el descrédito de la labor judicial que con la transparencia, la garantía de un acceso a la información de calidad, un proceso de cambio cultural al interior de la institución, rendiciones de cuentas periódicas, sistemas de comunicación proactivos, abiertos, constantes y sostenidos, y otorgar participación ciudadana en todas las decisiones que a ella afectan.

Desde luego, al incorporar las TIC para avanzar en el proceso de modernización y dando por obvio que todo esto será una herramienta para reflejar el valor de la eficacia en el servicio de justicia que se brinda, reclamo prístino del ciudadano.

Este breve estudio, realizado desde una visión comunicacional, debe entenderse como un sincero esfuerzo por contribuir en la tarea de mejorar la calidad del acceso a la información pública en el Poder Judicial del Paraguay.

BIBLIOGRAFÍA

- ARIAS, L. F. et al. (2007). *Ejercicio de la función pública. Ética y transparencia*. La Plata: Editorial Platense. 540 p.
- BENNIS, W. et al. (2008). *Transparencia. Cómo los líderes forjan una cultura de la sinceridad*. Barcelona: Alienta Editorial. 133 p.
- BIANCHI, E.T.; GULLCO, H.V. (2009). *El derecho a la libre expresión. Análisis de fallos nacionales y extranjeros*. 2ª edición. La Plata: Platense. 812 p.
- CASTELLS, M. (2000) *La era de la información: economía, sociedad y cultura. Volumen I: La sociedad red*. 2ª edición. Madrid: Alianza. 656 p.
- CÓDIGO DE ÉTICA JUDICIAL DE LA REPÚBLICA DEL PARAGUAY. (2010). Asunción: Corte Suprema de Justicia. 93 p.
- CONSTITUCIÓN NACIONAL DEL PARAGUAY. (2012). Colección Pequeño Foro. Asunción: El Foro. 100 p.
- CORTE SUPREMA DE JUSTICIA (2010). *Protección de datos personales*. Tomo I. Asunción: División de Investigación, Legislación y Publicaciones. 300 p.
- CORTE SUPREMA DE JUSTICIA (2014). *Protección de datos personales*. Tomo II. Asunción: Instituto de Investigaciones Jurídicas. 458 p.
- DI MARTINO, R. E. (2010). *Protección de datos personales*. Asunción: División de Investigación, Legislación y Publicaciones. Centro Internacional de Estudios Judiciales. 282 p.
- FAYT, C. (1994). *La omnipotencia de la prensa. Su juicio de realidad en la jurisprudencia argentina y norteamericana*. Buenos Aires: La ley. 422 p.
- FÉRNÁNDEZ BOGADO. B. (2011). *Medios, democracia y acceso a la información*. Asunción: Eune. 162 p.
- FUNDACIÓN TELEFÓNICA (2009). *Las TIC en la justicia del futuro*. Barcelona: Ariel. 313 p.
- GIMÉNEZ SANDOVAL, L. (2013). *La comunicación estratégica como herramienta de gestión de la imagen del Poder Judicial*. Asunción: Instituto de Altos Estudios Estratégicos - IAEE. 121 p.
- GORE A., (1998). *Informe del Taller sobre tecnologías de la Información en el Gobierno Federal de los Estados Unidos de América*, Washington.
- Índice de accesibilidad a la información judicial en internet (IAcc), 8ª edición, 2012.
- LEY N° 1286/99, *Código Procesal Penal de la República del Paraguay*. Corte Suprema de Justicia; División de Investigación, Legislación y Publicaciones. (Tomo III, 2ª Edición). Asunción. 523 p.
- LEY N° 1682/01 *Que reglamenta la información de carácter privado*.
- LEY N° 1728/01 *De transparencia administrativa*.
- LEY N° 1969/02 *Que amplía, modifica y deroga varios artículos de la Ley N° 1682/01*. LEY N° 3966/10 *Ley orgánica municipal*.
- LÓPEZ CABRAL, M. O. (2012), LEY N° 1160/97 CÓDIGO PENAL PARAGUAYO. Actualizado

- por Ley N° 3440/08. Asunción: Intercontinental. 733 p.
- LÓPEZ CABRAL, M. O. (2010). LEY N° 1680/01 *Código de la Niñez y la Adolescencia*. Comentado y concordado. Asunción: Intercontinental. 549 p.
- MARTENS, J. (Comp.) (2006). *Justicia transparente: desafío en marcha. Una contribución para el acceso a la información judicial en Paraguay*. Asunción: Inecip. 114 p.
- MORELLO, A.M. (2007). *La Corte Suprema en acción*. 2ª edición. La Plata: Platense. 588 p.
- OROZCO GÓMEZ, J. (2008). *La libertad de expresión y de prensa como derechos fundamentales*. México, D.F.: Porrúa. 125 p.
- ORSI, O. G.; RODRÍGUEZ GARCÍA, N. (2011). *Transparencia, acceso a la información y tratamiento penal de la corrupción*. Buenos Aires: Editores del Puerto. 320 p.
- OSSOLA, F.; VALLESPINOS, G. (2001). *La obligación de informar*. Córdoba: Advocatus. 298 p.
- RIVAROLA PAOLI, J.B. (2010). *Ciencias de la comunicación. Derecho de información*. Asunción: Intercontinental. 353 p.
- RIVAS, M. V. (Coord.) *Desempeño de la justicia civil en Paraguay y la construcción de indicadores*. Asunción: USAID; Inecip; Corte Suprema de Justicia. 104 p.
- RODRÍGUEZ VILLAFÁÑE, M.J. (2001). Periodismo e información judicial en Argentina. *Revista Contribuciones, Fundación Konrad Adenauer*, (2), 65-66.
- RUFÍN MORENO, R.; MEDINA MOLINA, C. (2012). *Marketing público. Investigación, aplicaciones y estrategia*. Madrid: Esic. 317 p.
- SÁNCHEZ FREYTES, A. (2002). *Libertad de expresión. Límites jurídicos institucionales*. Córdoba: Advocatus. 368 p.
- SANTAGADA, E. (2014). *Acceso a la información. Idas y venidas de un juego de poder*. Recorrido histórico por el derecho de acceso a la información pública en el Paraguay. Asunción: Semillas para la Democracia.
- SISTEMA JUDICIAL (2010). Asunción: Diógenes. 141 p.
- SINGMAN, E. (2011). *Juicio a la Corte: el fin de la mayoría automática*. Buenos Aires: Euros Editores. 176 p.
- TORRES KIRMSER, J.R. (2010). *La justicia en el Paraguay y su proyección en Iberoamérica*. Asunción: Corte Suprema de Justicia. 252 p.
- TORRES KIRMSER, J.R.; BENÍTEZ RIERA, L.M. (2014). *El Poder Judicial. Avances y modernización en la gestión judicial desde la perspectiva de los compromisos internacionales*. Asunción: Corte Suprema de Justicia. 355 p.
- VARGAS, J.E.; BINDER, A.M. (Directores) (agosto de 2003). *Rompiendo la diferencia. Acciones ciudadanas en defensa del interés público*. Año 3, N° 5. Buenos Aires: Verlap. 179 p.
- VARGAS, J.E.; BINDER, A.M. (Directores) (octubre de 2006). *Implicancias de la generación de información judicial. Sistemas judiciales*. Año 6, N° 11. Buenos Aires: Verlap. 119 p.
- VÁZQUEZ ROSSI, J. E.; CENTURIÓN ORTIZ, R. F. (2005). Ley N° 1268/98 *Código Procesal Penal Paraguayo*. Asunción: Intercontinental. 991 p.

WASBY, S.L. (2003). *La Suprema Corte en el sistema judicial federal*. 4ª edición. La Plata: Platense. 622 p.

INTERNET

AGUDELO, P.A. (2011). (Des)hilvanar el sentido/los juegos de Penélope. Una revisión del concepto imaginario y sus implicaciones sociales. Publicación de UNI-PLURI/ VERSIDAD. Vol.11 No.3, Versión Digital. Facultad de Educación- Universidad de Antioquia. Medellín, Col. Consultado en línea el 19 de septiembre de 2014. Disponible en: <http://aprendeenlinea.udea.edu.co/revistas/index.php/unip/article/viewFile/11840/10752>.

BERMÚDEZ Soto, J.; MIROSEVIC VERDUGO, C. (2008). El acceso a la información pública como base para el control social y la protección del patrimonio público. Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso. Consultado en línea el 15 de julio de 2014. Disponible en: <http://www.redalyc.org/pdf/1736/173613754012.pdf> y <http://www.redalyc.org/resumen.oa?id=173613754012> (Resumen).

BRUNNER RIED, (1996) citado por Carlos Ayala Ramírez en Responsabilidad ética en el ejercicio del derecho a la información. Consultado en línea el 10 de agosto de 2014. Disponible en: <http://www.uca.edu.sv/revistarealidad/archivo/4ddd90e6af774responsabilidad.pdf>

Caso Claude Reyes vs Gobierno de Chile. Consultado en línea el 14 de abril de 2014. Disponible en <http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec.151.esp>

Centro de documentación y archivo para la defensa de los derechos humanos. Consultado en línea el 10 de julio de 2014. Disponible en: <http://www.unesco.org/webworld/paraguay/>

Centro de Estudios Judiciales (CEJ). Consultado en línea el 30 de junio de 2014. Disponible en: <http://www.cej.org.py/index.php/component/content/article/79-aspectos-jurisdiccionales/1422-sociedad-civil-celebra-los-resultados-positivos-que-arroja-el-trabajo-de-incidencia-en-la-corte->

Código de Buen Gobierno. Consultado en línea el 11 de agosto de 2014. Disponible en: http://www.pj.gov.py/descargas/ID1-183_codigo_de_buen_gobierno_del_poder_judicial_de_la_republica_del_paraguay.pdf

Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de san José de Costa Rica). Consultado en línea el 15 de marzo de 2014. Disponible en: http://www.oas.org/dil/esp/tratados/B-32_Convencion_Americana_sobre_Derechos_Humanos.htm

Convención de los Derechos del Niño. Consultado en línea el 16 de abril de 2014. Disponible en: http://www.unicef.org/paraguay/spanish/py_convencion_espanol.pdf

Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). Consultado en línea el 15 de septiembre de 2014. Disponible en: http://www.corteidh.or.cr/docs/comunicados/cp_18_14.pdf.

CHUMBITA, H. (coord.) (1999). *Nuevos derechos a la información*, Buenos Aires, INAP. Consultado en línea el 9 de agosto de 2014. Disponible en: <http://hugochumbita.com.ar/articulos.html>

Declaración de la Asamblea General de 2005 de la Organización de Estados Americanos

(OEA). Consultado en línea el 27 de julio de 2014. Disponible en: http://www.oas.org/dil/esp/AG-RES_2121_XXXV-O-05_esp.pdf.

Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre. Consultado en línea el 15 de marzo de 2014. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/mandato/Basicos/declaracion.asp>

Diario ABC Color. Consultado en línea el 10 de julio de 2014. Disponible en: <http://www.abc.com.py/nacionales/sentencia-de-la-corte-es-ejemplar-628690.html>

Diario ABC Color. Consultado en línea el 10 de julio de 2014. Disponible en: <http://www.abc.com.py/edicion-impresajudiciales-y-policiales/comision-tiene-historicofallo-629531.html>

Diario ABC Color. Consultado en línea el 10 de julio de 2014. Disponible en: <http://www.abc.com.py/edicion-impresapolitica/acceso-a-la-informacion-es-un-derecho-humanofundamental-628834.html>

Diario ABC Color. Consultado en línea el 25 de junio de 2014. Disponible en: <http://www.abc.com.py/edicion-impresapolitica/acceso-a-la-informacion-es-un-derecho-humanofundamental-628834.html>

Diario ABC Color. Consultado en línea el 25 de junio de 2014. Disponible en: <http://www.abc.com.py/nacionales/sentencia-de-la-corte-es-ejemplar-628690.html>

Diario Última Hora. Consultado en línea el 8 de septiembre de 2014. Disponible en: <http://www.ultimahora.com/la-justicia-paraguay-dio-el-primer-paso-miras-al-gobiernoelectronico-n812785.html>

Diario Última Hora. Consultado en línea el 15 de septiembre de 2014. Disponible en: <http://www.ultimahora.com/inicio-sesion-la-corte-interamericana-derechos-humanosparaguay-n825859.html>.

Diario La Nación. Consultado en línea el 15 de septiembre de 2014. Disponible en: <http://www.lanacion.com.py/articulo/175615-la-corte-interamericana-inicio-sesion-enparaguay.html>.

DÍAZ CAFFERATA, S. (2009). *El derecho de acceso a la información pública: situación actual y propuestas para una ley*. Lecciones y ensayos N° 86. Consultado en línea el 14 de abril de 2014. Disponible en <http://www.derecho.uba.ar/publicaciones/lye/revistas/86/06-ensayo-diaz-cafferata.pdf>

El derecho de acceso a la información pública en las Américas: Estándares interamericanos y comparación de marcos legales. Documentos oficiales de la Organización de los Estados Americanos (OEA). 2012. Consultado en línea el 14 de abril de 2014. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/index.asp>

Evaluación institucional y de gobernabilidad. Rompiendo con la tradición: superando los impedimentos institucionales para mejorar el desempeño del sector público. Consultado en línea el 16 de julio de 2014. Disponible en: <http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2005/09/09/00016001620050909171749/Rendered/PDF/3176310spanish.pdf>

Federación Iberoamericana del Ombudsman. Consultado en línea el 1 de septiembre de 2014. Disponible en: <http://www.portalfio.org/inicio/publicaciones.html>.

FERNÁNDEZ BOGADO, B. (2009). Acceso a la información pública, un poderoso instrumento de formalización del Estado. Consultado en línea el 10 de agosto de 2014. Disponible en: <http://www.saladeprensa.org/art828.htm>

FERNÁNDEZ BOGADO, B. (2013). Blog. Consultado en línea el 30 de junio de 2014. Disponible en: <http://benjaminfernandezbogado.wordpress.com/2013/10/16/un-historico-fallo-de-la-corte-suprema-de-justicia-paraguay/>

GREGORIO, C.G. Transparencia en la Administración de Justicia y Acceso a la Información Judicial. Consultado en línea el 26 de junio de 2014. Disponible en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/refjud/cont/2/aij/aij8.pdf>

GREGORIO, C.G. Acceso a la Información Judicial: Un Equilibrio de Derechos. Consultado en línea el 18 de junio de 2014. Disponible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/4/1646/21.pdf>

GREGORIO, C.G.; LOBATO DE PAIVA, M. (2004). Reglas de Heredia Comentadas. Consultado en línea el 18 de junio de 2014. Disponible en: http://www.cej.org.co/15/index.php/quienes/transparencia/informesfinancieros/doc_details/389-reglas-de-heredia-comentadas

IBÁÑEZ PADILLA, G. (2012). Imagen corporativa. Consultado en línea el 9 de septiembre de 2014. Disponible en: <http://www.economiapersonal.com.ar/wpcontent/uploads/2011/03/imagen-corporativa-p01.pdf>

Informe de la Cumbre Judicial Iberoamericana, pág. 625. Consultado en línea el 20 de mayo de 2014. Disponible en:

http://www.cumbrejudicial.org/c/document_library/get_file?uuid=1caae83f-a04e-40efa427-eb31bc3aff7f&groupId=10124

La necesidad de políticas de información ante la nueva sociedad globalizada. El caso español. Consultado en línea el 9 de agosto de 2014. Disponible en: <http://www.scielo.br/pdf/ci/v29n2/a04v29n2.pdf>

MOREL SALOMÓN, O. (2012). Transparencia judicial y tecnología. Estudio y análisis de tecnologías de la información y comunicación en la justicia. Asunción: Centro de Estudios Judiciales – CEJ. Consultado en línea el 25 de junio de 2014. Disponible en: <http://prezi.com/dojaayvemnhl/transparencia-judicial-y-tecnologia/>.

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Consultado en línea el 14 de abril de 2014. Disponible en: <http://www2.ohchr.org/spanish/law/ccpr.htm>

PITTI, R. (2003). Una perspectiva comunicacional y psicológica de la acción social constructivista. Revista Latina de Comunicación Social, 54. Consultado en línea el 15 de septiembre de 2014. Disponible en: <http://www.ull.es/publicaciones/latina/200353pitti.htm>

[Paraguay.com](http://www.paraguay.com). Portal de noticias. Consultado en línea el 30 de junio de 2014. Disponible en: <http://www.paraguay.com/nacionales/corte-suprema-da-espaldarazo-a-libre-acceso-a->

[informacion-publica-97977](#)

Patrones de comportamiento y desempeño judicial, gobernabilidad y corrupción en el sector público en Paraguay, 2005. (2006). Consejo Impulsor del Sistema Nacional de Integridad (CISNI). Consultado en línea el 20 de julio de 2014. Disponible en: <http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2012/06/08/0000209>

53

[20120608150539/Rendered/PDF/695820SPANISH00nto0P10447800PUBLIC0.pdf](#) Principios, reglas y buenas prácticas sobre las relaciones entre los poderes judiciales y los medios de comunicación. Consultado en línea el 15 de julio de 2014. Disponible en: http://www.cumbrejudicial.org/c/document_library/get_file?uuid=c2593241-2b09-4753-b034-cf7531d435f7&groupId=10124

Proyecto de fortalecimiento institucional de la Corte Suprema de Justicia. Consultado en línea el 28 de junio de 2014. Disponible en: http://www.py.undp.org/content/paraguay/es/home/operations/projects/democratic_governance/2--proyecto-de-fortalecimiento-institucional-de-la-corte-suprema.html

PULIDO DAZA, N.J. (2012). El derecho a la información en Colombia: fuentes de las ciencias de la información. Consultado en línea el 10 de agosto de 2014. Disponible en <http://revistas.lasalle.edu.co/index.php/co/article/view/1904/1772>

Reglas de Heredia. Consultado en línea el 9 de marzo de 2014. Disponible en <http://www.ijjusticia.org/heredia/Reglas> de Heredia.htm

SABA, R. (2004). El Derecho de la Persona a Acceder a la Información en Poder del Gobierno. Artículo publicado en Derecho Comparado de la Información, Número 3. Consultado en línea el 10 de agosto de 2014. Disponible en: <https://d605cef6-a-62cb3a1a-sites.googlegroups.com/site/robertopablosaba/Home/articulos-por-roberto-saba/articulos-sobre-acceso-a-la-informacion/AccessoalaInformacioncomoDerechoHumano.pdf?attachauth>

Sitio Web oficial del Poder Judicial. Consultado en línea el 10 de julio de 2014. Disponible en: <http://www.pj.gov.py/contenido/945-informacion-publica/945>

Sitio Web oficial del Poder Judicial. Consultado en línea el 11 de julio de 2014. Disponible en: <http://www.pj.gov.py/descargas/AYS-1306.pdf>

Sitio Web oficial del Poder Judicial. Consultado en línea el 10 de julio de 2014. Disponible en: <http://www.pj.gov.py/contenido/943-nomina-de-magistrados-y-funcionarios/943> Sitio

Web oficial del Poder Judicial. Consultado en línea el 20 de julio de 2014. Disponible en: http://www.pj.gov.py/descargas/ID1-576_ley_5189_14.pdf

Sitio Web oficial del Poder Judicial. Consultado en línea el 20 de julio de 2014. Disponible en: <http://www.pj.gov.py/contenido/1061-ley-n-518914/1061>

Sitio web oficial del Poder Judicial. Consultado en línea el 20 de julio de 2014. Disponible en: http://www.pj.gov.py/descargas/ID2-32_resolucion_1296.pdf

Sitio Web oficial del Poder Judicial. Consultado en línea el 25 de junio de 2014.

Disponible en: <http://www.pj.gov.py/contenido/945-informacion-publica/945>

Sitio Web oficial del Poder Judicial. Consultado en línea el 10 de julio de 2014.

Disponible en: <http://www.pj.gov.py/contenido/132-museo-de-la-justicia/132>

Sitio Web oficial del Poder Judicial. Consultado en línea el 11 de julio de 2014.

Disponible en: <http://www.pj.gov.py/images/contenido/informes>

[gestion/informe2013.pdf](#) Sitio Web oficial del Poder Judicial. Consultado en línea el 30

de junio de 2014. Disponible en: [http://www.pj.gov.py/notas/9847-ministros-recibieron-a-](http://www.pj.gov.py/notas/9847-ministros-recibieron-a)

[relatora-de-la-oea-catalinabotero](#)

Sitio Web oficial del Poder Judicial. Consultado en línea el 8 de septiembre de 2014.

Disponible en: <http://www.pj.gov.py/contenido/503-plan-estrategico/503>

Sitio Web oficial del Poder Judicial. Consultado en línea el 8 de septiembre de 2014.

Disponible en: <http://www.pj.gov.py/book/informe-gestion/2008/pj.html>.

Sitio Web oficial del Poder Judicial. Consultado en línea el 10 de septiembre de 2014.

Disponible en: <http://www.pj.gov.py/contenido/505-informes-de-gestion-csj/505>.

Sitio web oficial del Poder Judicial. Consultado en línea el 15 de septiembre de 2014.

Disponible en: [http://www.pj.gov.py/contenido/1070-sesiones-de-la-corte-](http://www.pj.gov.py/contenido/1070-sesiones-de-la-corte)

[interamericana-de-derechos-humanos/1070](#).

Sitio web oficial del Poder Judicial. Consultado en línea el 18 de septiembre de 2014.

Disponible en: <http://www.pj.gov.py/contenido/972-que-es-la-tv-justicia/972> .

Sitio Web oficial del Poder Judicial. Consultado en línea el 18 de septiembre de 2014.

Disponible en: [http://www.pj.gov.py/contenido/135-direccion-de-derechos-](http://www.pj.gov.py/contenido/135-direccion-de-derechos)

[humanos/135](#)

Tercera Declaración correspondiente a la Cultura Jurídica Judicial, Difusión de las Resoluciones Judiciales, Acceso a la Información Pública y Medios de Comunicación.

Consultado en línea el 25 de junio de 2014. Disponible en: http://www.cumbrejudicial.org/c/document_library/get_file?folderId=24801&name=DLFE-1012.pdf

El derecho al acceso a la información pública y su importancia como mecanismo de respeto a la democracia en Paraguay

Adriana Raquel Marecos Gamarra¹

¹ Adriana Raquel Marecos Gamarra es Abogada, Notaria Pública y Máster en Protección de Derechos Humanos, por la Facultad de Derecho de la Universidad de Alcalá, España. Becaria de la Fundación Carolina. Graduada del Diploma de Postítulo: "Derechos Humanos y Mujeres: Teoría y Práctica de la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile". Egresada de la Escuela Judicial del Consejo de la Magistratura. Diplomada en Derecho Constitucional por la Universidad de la Integración de las Américas. Ejerce la docencia universitaria en derecho constitucional en la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Asunción y en la Facultad de Derecho de la Universidad Americana, y es docente de derechos humanos en la Universidad del Norte. También ha sido docente en el Diplomado de Derecho Informático de la Universidad Iberoamericana y en el Diplomado de derecho procesal constitucional de la Universidad Católica de Villarrica. Se desempeña como relatora de la Sala Constitucional. Es coautora del libro titulado "Protección de Datos Personales", editado por el CIEJ y la Corte Suprema de Justicia del Paraguay, y autora de la obra titulada "Tortura y Muerte. Caso Schaerer Prono". Es colaboradora del Observatorio Iberoamericano de Protección de Datos e integrante de la Asociación Mundial de Justicia Constitucional.

Resumen: El derecho de acceso a la información pública es un componente esencial del sistema republicano de gobierno. En el presente artículo se desarrollan los antecedentes históricos de este derecho, su concepto, características y el tratamiento que se le ha dado en el derecho comparado y en los sistemas de protección de derechos humanos. Se determina el alcance del derecho y el marco en que se desarrolla, se refiere a su recepción en el sistema normativo paraguayo y cómo ha sido tratado en la jurisprudencia reciente de la Corte Suprema de Justicia. Finalmente, a partir del análisis de la normativa constitucional, los tratados internacionales ratificados, las iniciativas de regulación y la jurisprudencia existente, la autora realiza una propuesta para la existencia de una normativa adecuada, resaltando la necesidad de contar con un marco legal único y homogéneo que regule este derecho en todos sus aspectos, en cumplimiento de obligaciones internacionales y constitucionales.

Palabras clave: Derecho; acceso; información; Ley de Acceso a la Información Pública.

"Vivir de manera efectiva significa poseer la información adecuada".

Norbert Wiener

Introducción:

El derecho al acceso a la información pública en Paraguay constituye una cuestión de indudable importancia, que se encuentra consagrado a nivel constitucional y en varios tratados internacionales ratificados por nuestro país.

El interés por este derecho está presente, más que nunca a nivel nacional, sobre todo a raíz del reciente fallo de la Corte Suprema de Justicia, el cual ha generado una favorable ola de respeto al derecho al acceso a la información pública en todas las instituciones del Estado. Pero el desarrollo de este derecho no es de carácter nuevo, como bien lo señalan varios autores; ya en la era antigua, Aristóteles se planteaba la importancia del desarrollo de la democracia en un marco de libertad, en que los ciudadanos juzguen las "cuentas públicas" y negocios políticos para un adecuado equilibrio de las fuerzas políticas. La información, como requisito básico para el sostenimiento de la entonces democracia ateniense, fluía en el "ágora", encontrando una vigencia total las palabras de Aristóteles, que destaca la participación ciudadana como principio democrático real, no como simples electores, sino agentes sociales.

La nueva era tecnológica en la que vivimos en el presente es muy diferente a la época en la que le ha tocado vivir a nuestros antepasados, la combinación e interacción de la tecnología ofrecen la oportunidad de generar espacios de participación ciudadana y de formas más asequibles de rendición de cuentas, que permiten mayor control por parte del pueblo. Ahora que están dadas las condiciones para profundizar la transparencia gubernamental, se hacen imperiosos capacitar a la ciudadanía en el ejercicio de este derecho y contar con un marco legal integral que permita efectivamente acceder a la información pública.

El presente trabajo aborda, entre distintos temas, la evolución histórica y la aparición de la primera ley que reguló este derecho, el derecho comparado respecto a esta temática, además se analizan diversos conceptos del derecho a la información, desde la mirada de la doctrina, así como las características, del derecho al acceso a la información pública. También se aborda la configuración constitucional, tutela y mecanismo de acceso a la información en Paraguay.

Teniendo en cuenta que el Estado paraguayo ha reconocido tanto el Sistema Universal como el Regional de protección de derechos humanos, se analizan en el presente estudio los tratados ratificados, además de mencionar los fallos que hacen a la tutela del derecho a la información en el sistema interamericano.

Asimismo, se analizan leyes y otras disposiciones de inferior jerarquía que tutelan el acceso a la información pública en nuestro derecho positivo. El proyecto de ley, presentado ante el Congreso, también es comentado en las siguientes páginas, así como el fallo paradigmático de la Corte Suprema de Justicia.

Finalmente, se aborda el tema de la colisión del derecho al acceso a la información con otros derechos tutelados por la Constitución, y se aportan conclusiones, en las que se mencionan los elementos a tener en cuenta a fin de lograr un efectivo cumplimiento del derecho a la información en Paraguay.

1. Evolución histórica del derecho a la información

El derecho al acceso a la información tiene sus primeros orígenes en Suecia, país en el que en el año 1776 fue dictada la Real Ordenanza sobre libertad de prensa. Este texto vinculaba nociones de libertad de información, libertad de palabra y transparencia de gobierno, junto con el principio de una prensa libre².

Sin embargo, otros autores señalan que los orígenes del derecho al acceso a la información se dieron en China, durante la Dinastía Tang, en el siglo VII, específicamente en el reinado del emperador T'sai-tsung. Este monarca estableció la denominada "Censura Imperial", que constituía un grupo de investigadores académicos oficiales que registraban las decisiones gubernamentales y la correspondencia, criticando además la gestión gubernamental incluyendo al emperador, e informando acerca de episodios de mal gobierno, ineficiencias burocráticas y corrupción. Los ciudadanos que tenían quejas contra el gobierno eran estimulados a plantearlas. Esta legislación inspiró a los autores de la Real Ordenanza Sueca de 1766, que posteriormente en el año 1974 sería modificada, aprobándose la Ley sobre Libertad de Prensa y Derecho de Acceso a los Registros Públicos del Reino de Suecia que otorgó a todos los ciudadanos el derecho de acceso a todos los documentos en poder del gobierno, estableciendo que tales documentos debían ser puestos a disposición de cualquiera inmediatamente que fueran requeridos y sin cargo³.

Siguiendo la línea del tiempo encontramos que en Colombia, en el año 1888, entra en vigencia el Código de Organización Política y Municipal, instrumento que otorgaba acceso a documentos a individuos que requieran documentos obrantes en agencias y archivos gubernamentales, a menos que ello estuviera específicamente prohibido por la ley.

En el año 1919, Finlandia promulgó una ley inspirada en el sistema sueco, que establecía

² Ugarte, Juan Manuel. El derecho de acceso a la información, su vigencia en Argentina, con un panorama del derecho comparado. Buenos Aires: La Isla de la Luna, 2007, pág. 19.

³ Ugarte, Juan Manuel. Op. cit., pág. 20.

el derecho a la libertad de prensa y el derecho al acceso a la información⁴.

Este tema no ha sido ajeno a los organismos del derecho internacional público, como la Organización de las Naciones Unidas, que en el año 1947 convocó a una conferencia internacional sobre derecho de acceso a la información en Ginebra, en la cual se redactó un proyecto de convención internacional sobre este derecho, que finalmente no prosperó⁵.

En los Estados Unidos la primera regulación relativa al derecho al acceso a la información fue la Ley de Procedimiento Administrativo del año 1946, que en su artículo 3 dispuso que todas las agencias federales del país debían guardar y mantener registros, que debían estar abiertos a inspección por parte del público; sin embargo, esta disposición fue interpretada en la práctica como dándole a las agencias discreción ilimitada para retener tales registros. Los esfuerzos para modificar este sistema comenzaron en el año 1955, pero no tuvieron éxito hasta 1966, finalmente fue aprobada la Ley sobre Libertad de Información⁶.

En las décadas siguientes se promulgan en varios países leyes de acceso a la información, entre los que se detallan a continuación: *"Dinamarca (1970), Noruega (1971), Canadá y Nueva Zelanda (1977), Francia (1978), Australia (1982), Austria y Filipinas (1987), Brasil (1988), Italia (1990), Holanda (1991), Hungría (1992), Portugal (1993), Belice (1994), Hong Kong y Rusia (1995), Islandia, Lituania y Corea del Sur (1996), Tailandia y Ucrania (1997), Irlanda, Israel y Letonia (1998), República Checa (1999), Reino Unido (2000), Sur África (2001)"*⁷.

En lo que respecta a los países vecinos, se observa que Argentina cuenta con la Ley Régimen de Libre Acceso a la Información Pública Ambiental y el Decreto 1172/03, que regula el ejercicio del derecho en la órbita del Poder Ejecutivo. La Ciudad Autónoma de Buenos Aires cuenta con la Ley 104 de Acceso a la Información Pública y la Ley 103 de Información Ambiental. Las provincias que tienen vigentes leyes de acceso a la información pública son Chubut, Córdoba, Jujuy, La Pampa, Mendoza, Misiones, Río Negro y Tierra del Fuego. Otras provincias cuentan con decretos y ordenanzas que regulan la materia⁸.

En Brasil se encuentra en vigor la Ley Federal 12.527/2011. A pesar de esta ley, el tema ya aparecía en la legislación brasilera de manera dispersa en la Ley N° 11.111/2005,25 con respecto a la reserva de la información imprescindible a la seguridad de la sociedad y

4 La ley que rige actualmente en dicho país se denomina Ley sobre la apertura de las actividades del gobierno, y data del año 1999.

5 Ugarte, Juan Manuel, citando a Stephen Lambie. Op. cit., pág. 21.

6 Foia. Comentario de los Informes de Acceso. II Historia Disponible en: <http://www.accessreports.com/statutes/commentary/HISTORY.htm>

7 Ugarte, Juan Manuel. Op. cit., pág. 25.

8 Campaña por una Ley de Acceso a la información Pública en Argentina. Disponible en: <http://www.saberesunderecho.org/legislacion.html>

del Estado; en la Ley N° 10.650/2003,26 en cuanto al derecho de acceso a la información sobre el medio ambiente; también en la Ley N° 9.784/99,27, que dispone sobre el acceso a la información en procedimientos administrativos, y en la Ley N° 8.159/91,28, que establecía la política nacional de archivos públicos y privados⁹.

En Chile se encuentra vigente la Ley N° 20.285/08 de Acceso a la Información Pública¹⁰. Mientras que en Uruguay se encuentra en vigor la Ley N° 18.381/08 del Derecho de Acceso a La Información Pública¹¹.

Entre otros países de América Latina que cuentan con leyes regulatorias se encuentran Ecuador (Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública), Guatemala (Ley de Acceso a la Información Pública), Honduras (Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública), México (Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental), Nicaragua (Ley de Acceso a la Información Pública), Panamá (Ley de Acceso a la Información Pública), Perú (Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública) y República Dominicana (Ley General de Libre Acceso a la Información Pública)¹².

2. Concepto y características del derecho al acceso a la información

2.1 Concepto

En primer lugar, debemos tener presente que el derecho a la información deriva del principio fundamental republicano de publicidad de los actos de gobierno, que supone la transparencia en la gestión pública. En segundo término, este derecho constituye una consecuencia necesaria del principio de libertad de expresión, que incluye en sus formulaciones más modernas la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras¹³.

Díaz Cafferata refiere que *“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*

9 Perlingeiro, Ricardo. El libre acceso a la información, las innovaciones tecnológicas y la publicidad de los actos procesales. Bol. Mex. Der. Comp. Vol. 46, N° 136, México, ene./abr. 2013. Disponible en: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S0041-86332013000100007&script=sci_arttext

10 Disponible en: <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=276363&tipoVersion=0>

11 Disponible en: <http://www.parlamento.gub.uy/leyes/ AccesoTextoLey.asp?Ley=18381&Anchor=>

12 Campaña por una Ley de Acceso a la información Pública en Argentina. Disponible en: <http://www.saberesunderecho.org/legislacion.html>

13 Ugarte, Juan Manuel. Op. cit., pág. 13.

*identificación y el acceso a la información solicitada*¹⁴.

Rodríguez Villafañe señala que el derecho de acceso a la información pública tiene un doble enfoque. Por un lado, existe el derecho de cualquier ciudadano a acceder a la información pública que quiera conocer. Por otro lado, existe el deber del Estado de dar a conocer a la ciudadanía sus decisiones de manera completa, en función de la lógica democrática republicana a la que hemos aludido¹⁵.

Así, a fin de facilitarle al ciudadano el acceso a la información pública, debe haber una actividad positiva del Estado que tienda a ello. Ernesto Villanueva considera que esto es hacer público un conjunto de datos sobre las distintas entidades públicas que permitan a las personas saber dónde buscar con mayor precisión aquella información que sea de su interés. A los efectos prácticos, a su vez, se reduce el número de solicitudes, por cuanto las cuestiones básicas ya han sido publicadas, lo que permite concentrarse en aquellos aspectos o temas que no están en la superficie¹⁶.

Abramovich y Curtis¹⁷ distinguen dos ejes del derecho a la información; por un lado, la información como bien individual y, por otro, la información como bien colectivo. En lo que respecta a la información como derecho individual señalan que uno de los ejes de definición del acceso a la información en tanto derecho ha tendido a presentarlo como correlato de la libertad de expresión. En este sentido, mencionan que el abordaje que se hace del acceso a la información se sitúa en el plano de justificación de los derechos individuales y, más específicamente, en el marco de los llamados derechos de libertad o derechos-autonomía, dirigidos a sustentar el espacio de autonomía personal de los individuos y a permitirles la realización de un plan de vida que se ajuste a su libre decisión. En este marco, señalan que el derecho de acceso a la información cumple la función de maximizar el campo de autonomía personal, posibilitando el ejercicio de la libertad de expresión en un contexto de mayor diversidad de datos, voces y opiniones.

Mencionan estos autores¹⁸ que tal concepción individualista choca, por un lado, con los límites de la autonomía personal de los demás individuos, que pueden no estar interesados en brindar voluntariamente la información, y, por otro, con la posible justificación de limitaciones a la autonomía individual absoluta, fundadas en razones de interés público, moral, protectorio, etcétera. Entendida solamente como libertad con

14 Díaz Cafferata, Santiago. El Derecho de Acceso a la Información Pública: Situación Actual y Propuestas para una Ley, Lecciones y Ensayos, N° 86, 2009. Disponible en: www.derecho.uba.ar/publicaciones/lye/.../06-ensayo-diaz-cafferata.pdf

15 Rodríguez Villafañe, Miguel J. El acceso a la información pública en Argentina, Derecho Comparado de la Información, N° 2, 2003, Pág. 127.

16 Villanueva, Ernesto. Derecho de acceso a la información pública en Latinoamérica, UNAM, México DF, 2003, psp. LIX.

17 Víctor Abramovich y Christian Courtis. El acceso a la información como derecho, disponible en: <http://www.cdh.uchile.cl/media/publicaciones/pdf/5/276.pdf> pág. 2.

18 Víctor Abramovich y Christian Courtis. Op. cit., pág. 3.

respecto a la injerencia estatal, la conceptualización del acceso a la información como derecho de raigambre meramente individual tiene, por ende, algunas limitaciones que dificultan seriamente su alcance.

En cuanto al acceso a la información como derecho colectivo, consideran que este segundo abordaje de las posibilidades de conceptualización de la información parte de su consideración ya no como presupuesto de ejercicio de un derecho individual, sino de su carácter de bien público o colectivo. En este sentido, manifiestan que la tematización de la información no se limita a las dimensiones de tipo individual, sino que cobra un marcado carácter público o social. Funcionalmente, este carácter público o social tiende a relevar el empleo instrumental de la información no como –o no solo como– factor de autorrealización personal, sino como mecanismo o andamiaje de control institucional, tanto frente a autoridades públicas como frente a particulares cuya situación de poder de injerencia o inducción permite la determinación de conductas de otros particulares o su misma subordinación.

2.2 Características

a) Es un derecho humano: el derecho al acceso a la información es un derecho humano básico, es fundamental que el acceso a la información se entienda como un derecho, y no como una concesión graciosa del Estado. Ello constituye además una visión estratégica, ya que solo desde esta perspectiva se posibilita su exigibilidad y puede considerarse la posibilidad de recurrir ante instancias judiciales locales o internacionales cuando este derecho sea vulnerado.

b) No es solo un derecho individual: En efecto, forman parte del interés público, por ser precondition de la democracia, el debate abierto de ideas y el control ciudadano.

c) No requiere de motivación para su exigencia: No es necesario que el interesado en obtener la información acredite interés o motivo personal alguno, el que se entiende directamente relacionado con la condición de ciudadano y el derecho a conocer los actos realizados por el gobierno. El interés en materia de acceso a la información pública está dado por el hecho de ser ciudadano o ciudadana. Esta perspectiva no es menor, ya que amplía la legitimación activa; es decir, permite que un mayor número de personas pueda solicitar la información.

d) Es gratuito: El ejercicio del derecho al acceso a la información pública es gratuito, no se les podría cobrar a los ciudadanos canon alguno en contraprestación por la entrega de la información solicitada, salvo el costo de la reproducción y los gastos de envío. La excepción a la gratuidad en el acceso a la información pública estaría dada para el caso de las expedición de informes y certificados registrales y documentos certificados, situación que ya se encuentra prevista en la ley.

3. Configuración constitucional, tutela y mecanismo de acceso a la información en Paraguay

En las constituciones anteriores este derecho no se encontraba plenamente establecido. En ese sentido, se puede observar que la Constitución de 1870 solo se refería en su artículo 24 a la libertad de prensa¹⁹. La Constitución de 1940 también se limitó a hacer alusión a la edición y publicación de libros, mencionando que serían reglamentados por ley y a prohibir la prensa anónima²⁰.

Por su parte, la Constitución de 1967 también se refiere a la libertad del ejercicio del periodismo y amplía el catálogo de derechos, incorporando en su artículo 72 la libertad de información, y en cuanto a la limitación a este derecho señala que en tiempo de guerra las informaciones sobre asuntos relacionados con la seguridad de la República y la defensa nacional podrán ser censuradas. También es importante señalar que en esta Constitución se establecen que se garantiza a todos los habitantes los derechos de hacer peticiones a las autoridades²¹.

La Constitución Paraguaya de 1992 contiene tres artículos que versan sobre el derecho a la información, primero el Artículo 26, por el cual 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 la Constitución; también dispone que no se dictará ninguna ley que las imposibilite o restrinja y que no habrá delitos de prensa, sino delitos comunes cometidos por medio de la prensa. El artículo también señala que toda persona tiene derecho a generar, procesar o difundir información, y a la utilización de cualquier instrumento lícito y apto para tales fines.

Asimismo, se encuentra en nuestra Carta Magna el Artículo 28, del derecho a informarse, en el cual establece que se reconoce el derecho de las personas a recibir información veraz, responsable y ecuánime. Dispone que las fuentes públicas de información son libres para todos. La ley regulará las modalidades, plazos y sanciones correspondientes a las mismas, a fin de que este derecho sea efectivo. También establece que 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.

19 Artículo 24- La libertad de prensa es inviolable, y no se dictará ninguna ley que coarte de ningún modo este derecho. En los delitos de la prensa solo podrán entender los jurados, y, en las causas o demandas promovidas sobre publicaciones en que se censure la conducta oficial de los empleados públicos, es admitida la prueba de los hechos.

20 Artículo 31- La edición y publicación de libros, folletos y periódicos serán reglamentados por la ley. No se permite la prensa anónima.

21 Artículo 76- Se garantiza a todos los habitantes los derechos de hacer peticiones a las autoridades, de asociarse con fines lícitos y de reunirse pacíficamente. Las reuniones en lugares públicos serán reglamentadas por ley, en salvaguardia del derecho de terceros y del orden público.

En lo que respecta a las fuentes oficiales, debemos tener en cuenta que, en principio, estas son de libre acceso para cualquier persona o medio de prensa, en igualdad de oportunidades, a menos que una ley establezca excepciones, como en el caso de que la información afecte a la intimidad de las personas, o cuando la prohibición está basada en la seguridad nacional, el orden público y la moral pública.

Como bien señalan Fernández Arévalo, Moreno Ruffinelli y Pettit²², en virtud del derecho a la información, se garantiza que a nadie se niegue arbitrariamente el acceso a la información copiada, almacenada o administrada por cualquier organismo del Estado. En este marco, la mera calificación de confidencial o reserva no constituiría motivo suficiente para denegar su acceso, en la medida que no se realicen –a la luz de los principios del derecho público de razonabilidad, proporcionalidad y transparencia– las necesarias ponderaciones a objeto de establecer si aquella realmente reviste o no tal naturaleza.

El derecho al acceso a las fuentes públicas de información puede ser tutelado por el Artículo 40 - Del derecho a peticionar a las autoridades, disposición según la cual toda persona, individual o colectivamente y sin requisitos especiales tiene derecho a peticionar a las autoridades por escrito, quienes deberán responder dentro del plazo y según las modalidades que la ley determine. La norma constitucional también dispone que se reputará denegada toda petición que no obtuviese respuesta en dicho plazo.

La garantía constitucional, y herramienta procesal establecida en la Carta Magna, que permite que las personas puedan hacer justiciable su derecho a acceder a la información proveniente de fuentes públicas de información, se encuentra prevista en el Artículo 134 - Del amparo, que establece que toda persona que por un acto u omisión, manifiestamente ilegítimo, de una autoridad o de un particular, se considere lesionada gravemente, o en peligro inminente de serlo en derechos o garantías consagrados en esta Constitución o en la ley, y que debido a la urgencia del caso no pudiera remediarse por la vía ordinaria, podrá promover amparo ante el magistrado competente. El procedimiento será breve, sumario, gratuito y de acción popular para los casos previstos en la ley. El magistrado tendrá facultad para salvaguardar el derecho o garantía, o para restablecer inmediatamente la situación jurídica infringida. Si se tratara de una cuestión electoral, o relativa a organizaciones políticas, será competente la justicia electoral.

22 Fernández Arévalo, Evelio, Moreno Ruffinelli, José y Pettit, Horacio. Constitución de la República del Paraguay, Comentada, Concordada y Comparada, Tomo I, Intercontinental. Asunción, 2012.

4. Pactos y declaraciones suscriptas por el Paraguay

4.1 Sistema Universal de Protección de Derechos Humanos

En el Sistema de Naciones Unidas encontramos tutelado este derecho en la Declaración Universal de los Derechos Humanos²³, en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos²⁴ y en la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño²⁵, así como en la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción.

4.1.1 Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, ratificada por Ley N° 2535/05

Este Tratado dispone en su Art. 10, respecto a la información pública, lo siguiente:

"Habida cuenta de la necesidad de combatir la corrupción, cada Estado Parte, de conformidad con los principios fundamentales de su derecho interno, adoptará las medidas que sean necesarias para aumentar la transparencia en su administración pública, incluso en lo relativo a su organización, funcionamiento y procesos de adopción de decisiones, cuando proceda. Esas medidas podrán incluir, entre otras cosas:

a) La instauración de procedimientos o reglamentaciones que permitan al público en general obtener, cuando proceda, información sobre la organización, el funcionamiento y los procesos de adopción de decisiones de su administración pública y, con el debido respeto a la protección de la intimidad y de los datos personales, sobre las decisiones y actos jurídicos que incumban al público;

²³ Artículo 19

Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el 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.

²⁴ Ratificada por Ley N° 05/1992

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 necesaria 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.

²⁵ Ratificada por Ley N° 57/1990

Artículo 13

1. El niño tendrá derecho a la libertad de expresión; ese derecho incluirá la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de todo tipo, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o impresas, en forma artística o por cualquier otro medio elegido por el niño.

2. El ejercicio de tal derecho podrá estar sujeto a ciertas restricciones, que serán únicamente las que la ley prevea y sean necesarias:

- a) Para el respeto de los derechos o la reputación de los demás; o
- b) Para la protección de la seguridad nacional o el orden público o para proteger la salud o la moral públicas.

- b) *La simplificación de los procedimientos administrativos, cuando proceda, a fin de facilitar el acceso del público a las autoridades encargadas de la adopción de decisiones; y*
- c) *La publicación de información, lo que podrá incluir informes periódicos sobre los riesgos de corrupción en su administración pública”.*

4.2. Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos

4.2.1. La Convención Americana de Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica), ratificada por Ley N° 1/1989

El primer Tratado Internacional ratificado por Paraguay tras la caída de la dictadura y la instalación de un nuevo régimen democrático ha sido el Pacto de San José de Costa Rica, por Ley N° 1/1989. En su artículo 13, este instrumento consagra el derecho de acceso a la información²⁶; se trata de un derecho particularmente importante para la consolidación, el funcionamiento y la preservación de los sistemas democráticos, por lo cual ha recibido un alto grado de atención, tanto por los Estados miembros de la OEA como por la doctrina y la jurisprudencia internacional.

a) Comisión Interamericana de Derechos Humanos

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en respaldo a su Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, adoptó la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión, en cuyo principio 4 se establece que *“El acceso a la información en poder del Estado es un derecho fundamental de los individuos. Los Estados están obligados a garantizar el ejercicio de este derecho. Este principio sólo admite limitaciones excepcionales que deben estar establecidas previamente por la ley para el caso que exista un peligro real e inminente que amenace la seguridad nacional en sociedades democráticas”*²⁷.

26 Artículo 13: Libertad de Pensamiento y de Expresión. 1. Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su selección. 2. El ejercicio del derecho previsto en el inciso precedente no puede estar sujeto a previa censura sino a responsabilidad 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.

27 Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión, disponible en: <http://www.cidh.oas.org/basicos/declaracion.htm>

b) Corte Interamericana de Derechos Humanos:

Opinión consultiva oc-5/85: DEL 13 DE NOVIEMBRE DE 1985

En respuesta la solicitud de Opinión Consultiva, realizada por el Estado de Costa Rica, a la Corte Interamericana de Derechos Humanos, esa máxima instancia internacional señaló que:

“El artículo 13 señala que la libertad de pensamiento y expresión «comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole...». Esos términos establecen literalmente que quienes están bajo la protección de la Convención tienen no sólo el derecho y la libertad de expresar su propio pensamiento, sino también el derecho y la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole. Por tanto, cuando se restringe ilegalmente la libertad de expresión de un individuo, no sólo es el derecho de ese individuo el que está siendo violado, sino también el derecho de todos a «recibir» informaciones e ideas, de donde resulta que el derecho protegido por el artículo 13 tiene un alcance y un carácter especiales. Se ponen así de manifiesto las dos dimensiones de la libertad de expresión. En efecto, ésta requiere, por un lado, que nadie sea arbitrariamente menoscabado o impedido de manifestar su propio pensamiento y representa, por tanto, un derecho de cada individuo; pero implica también, por otro lado, un derecho colectivo a recibir cualquier información y a conocer la expresión del pensamiento ajeno”²⁸.

Caso Ricardo Canese vs. Paraguay

En este caso en el que el Estado paraguayo ha sido parte, la Corte IDH ha señalado que el debate democrático implica que se permita la circulación libre de ideas e información respecto de los candidatos y sus partidos políticos por parte de los medios de comunicación, de los propios candidatos y de cualquier persona que desee expresar su opinión o brindar información. También ha destacado que es preciso que todos puedan cuestionar e indagar sobre la capacidad e idoneidad de los candidatos, así como disentir y confrontar sus propuestas, ideas y opiniones de manera que los electores puedan formar su criterio para votar²⁹.

Asimismo, en la sentencia de la Corte IDH se recalca que sin una efectiva libertad de expresión, materializada en todos sus términos, la democracia se desvanece, el pluralismo y la tolerancia empiezan a quebrantarse, los mecanismos de control y denuncia ciudadana se comienzan a tornar inoperantes y, en definitiva, se crea el campo fértil para que sistemas autoritarios se arraiguen en la sociedad³⁰.

28 Opinión Consultiva Oc-5/85, del 13 de Noviembre de 1985. La Colegiación Obligatoria de Periodistas (Arts. 13 Y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Disponible en: http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_05_esp.pdf

29 Corte IDH, Ricardo Canese vs. Paraguay, Sentencia 31-8-2004, Serie C, N° 111, párrafo 90.

30 Corte IDH, Ricardo Canese vs. Paraguay, Sentencia 31-8-2004, Serie C, N° 111, párrafo 86.

Un aspecto fundamental señalado en el fallo se refiere al umbral de protección del cual pueden valerse los funcionarios públicos, en ese sentido la Corte ha expresado que tratándose de funcionarios públicos, de personas que ejercen funciones de una naturaleza pública y de políticos, se debe aplicar un umbral diferente de protección, el cual no se asienta en la calidad del sujeto, sino en el carácter de interés público que conllevan las actividades o actuaciones de una persona determinada. También ha señalado la Corte que aquellas personas que influyen en cuestiones de interés público se han expuesto voluntariamente a un escrutinio público más exigente y, consecuentemente, en ese ámbito se ven sometidos a un mayor riesgo de sufrir críticas, ya que sus actividades salen del dominio de la esfera privada para insertarse en la esfera del debate público. Finaliza esta idea diciendo que en este sentido, en el marco del debate público, el margen de aceptación y tolerancia a las críticas por parte del propio Estado, de los funcionarios públicos, de los políticos e inclusive de los particulares que desarrollan actividades sometidas al escrutinio público debe ser mucho mayor que el de los particulares³¹.

Otras sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos

Cabe destacar que el caso *Canese Vs. Paraguay* no ha sido el único en el cual la Corte IDH ha tenido que expedirse respecto a la violación del Art. 13 del Pacto de San José de Costa Rica, entre algunos casos se encuentran también el Caso *Claude Reyes vs. Chile* y el Caso *Herrera Ulloa vs. Costa Rica*.

Por un lado, en el **Caso Claude Reyes vs. Chile** la Corte IDH ha dejado un importante argumento interpretativo respecto al alcance del derecho contenido en el Art. 13 de la Convención Americana de Derechos Humanos. Dicha instancia internacional estima que el artículo 13 de la Convención, al estipular expresamente los derechos a “buscar” y a “recibir” “informaciones”, protege el derecho que tiene toda persona a solicitar el acceso a la información bajo el control del Estado, con las salvedades permitidas bajo el régimen de restricciones de la Convención. Consecuentemente, dicho artículo ampara el derecho de las personas a recibir dicha información y la obligación positiva del Estado de suministrarla, de forma tal que la persona pueda tener acceso a conocer esa información o reciba una respuesta fundamentada cuando por algún motivo permitido por la Convención el Estado pueda limitar el acceso a la misma para el caso concreto. También ha señalado la Corte que dicha información debe ser entregada sin necesidad de acreditar un interés directo para su obtención o una afectación personal, salvo en los casos en que se aplique una legítima restricción. Su entrega a una persona puede permitir a su vez que esta circule en la sociedad de manera que pueda conocerla, acceder a ella y valorarla. De esta forma, el derecho a la libertad de pensamiento y de expresión contempla la protección del derecho de acceso a la información bajo el control del Estado, el cual también contiene de manera clara las dos dimensiones, individual y social, del derecho a la libertad de pensamiento

³¹ Corte IDH, *Ricardo Canese vs. Paraguay*, Sentencia 31-8-2004, Serie C, N° 111, párrafo 103.

y de expresión, las cuales deben ser garantizadas por el Estado de forma simultánea³².

Por otra parte, en el **Caso Herrera Ulloa vs. Costa Rica** la Corte IDH ha dicho que 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, razón por la cual debe existir un margen reducido a cualquier restricción del debate político o del debate sobre cuestiones de interés público. Mencionó la Corte que en este contexto es lógico y apropiado que las expresiones concernientes a funcionarios públicos o a otras personas que ejercen funciones de una naturaleza pública deben gozar, en los términos del artículo 13.2 de la Convención, de un margen de apertura a un debate amplio respecto de asuntos de interés público, el cual es esencial para el funcionamiento de un sistema verdaderamente democrático. Esto no significa, de modo alguno, que el honor de los funcionarios públicos o de las personas públicas no deba ser jurídicamente protegido, sino que este debe serlo de manera acorde con los principios del pluralismo democrático³³.

4.2.2. Convención Interamericana contra la Corrupción, ratificada por Ley N° 977/1996

Esta Convención en su Art. III regula las medidas preventivas, destinadas a crear, mantener y fortalecer: 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"*. 5. *"Sistemas para la contratación de funcionarios públicos y para la adquisición de bienes y servicios por parte del Estado que aseguren la publicidad, equidad y eficiencia de tales sistemas"*. 11. *"Mecanismos para estimular la participación de la sociedad civil y de las organizaciones no gubernamentales en los esfuerzos destinados a prevenir la corrupción"*.

Cabe destacar que también existe una Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información, presentado por el Grupo de Expertos sobre Acceso a la Información coordinado por el Departamento de Derecho Internacional, de la Secretaría de Asuntos Jurídicos, de la OEA, de conformidad con la resolución AG/RES. 2514 (XXXIX-O/09) de la Asamblea General. La Ley Modelo y su Guía de Implementación se elaboraron para funcionar tanto en sistemas de Derecho Anglosajón (common law) como de Derecho Civil³⁴.

³² Corte IDH, Claude Reyes vs. Chile, Sentencia 19-9-2006, Serie C, N° 151, párrafo 77.

³³ Corte IDH, Herrera Ulloa vs. Costa Rica, Sentencia 2-7-2004, Serie C, N° 107, párrafos 127-128.

³⁴ Disponible en: <http://www.alianzaregional.net/site/images/stories/leymodelo-4-28-10.pdf>

5. Normativa nacional relacionada a la temática 5.1 Ley N° 1728/ 2001

Hasta el año 2001 el Paraguay contaba con la Ley N° 1728 del 16 de julio de 2001, De transparencia administrativa, que tenía por objeto promover la transparencia de la gestión pública y garantizar el acceso a la información relacionada con los actos administrativos y de gobierno, de conformidad con el principio de publicidad de la administración pública, y establecer el procedimiento administrativo orientado a la solicitud, examen y copia de los documentos requeridos; sin embargo, dicha ley fue derogada, poco tiempo después de su promulgación.

Esta ley regulaba el artículo 28 de la Constitución paraguaya, según el cual las fuentes públicas de información son libres para todos. En realidad, la Ley 1.728 hacía que fuera sumamente difícil para los periodistas obtener cualquier documento oficial y dejaba un importante poder discrecional en manos del presidente y otras autoridades. Ello motivó sendas críticas y los periodistas alegaron que los funcionarios públicos podían utilizar la Ley 1.728 para entorpecer o retrasar investigaciones periodísticas sobre la corrupción ya que los complicados trámites burocráticos exigidos para obtener información oficial socavaban la capacidad de la prensa de informar sobre el acontecer nacional. Finalmente esta ley fue derogada al poco tiempo.

5.2 Ley N° 5282/2014

El 10 de octubre de 2013 fue presentado por los senadores Mario Abdo Benítez, Arnaldo Giuzzio, Carlos Amarilla, Pedro Santacruz, Blas Llano, Desirée Masi y Enrique Bacchetta un proyecto de ley a fin de suprimir las barreras existentes por la falta de una clara reglamentación. Tras amplias modificaciones, dicho proceso tuvo como resultado la promulgación de la Ley N° 5282 del 18 de setiembre de 2014. La misma define claramente su objeto, señalando que: *“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”*³⁵.

También establece que *“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”*³⁶. Esto constituye un claro lineamiento hermenéutico que debe ser observado por el intérprete de la norma al momento de determinar el espíritu de la ley y al momento de aplicarla.

³⁵ Artículo 1, Ley 5282/14

³⁶ Artículo 1, Ley 5282/14, segundo párrafo.

La ley no detalla las informaciones que deben ser catalogadas como confidenciales, limitándose solo a señalar que la información pública reservada es aquella que ha sido o sea calificada o determinada como tal en forma expresa por la ley. Sí enumera cuáles son las informaciones mínimas que deben ser publicados por los tres poderes del Estado.

En su Art. 11 menciona que el Poder Judicial debe mantener actualizada y a disposición del público de manera informatizada una base de datos que contenga todas las resoluciones emitidas de la Corte Suprema de Justicia, también menciona que debe estar disponible al público una selección de 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. De la lectura de la ley se observa que solo para el caso de las resoluciones emanadas de la más alta instancia judicial se exige la publicidad de la totalidad de las mismas, no así para las de otras instancias, además de referirse únicamente a los fallos firmes, por lo que se presume que el artículo estuvo motivado por la necesidad de respetar el principio constitucional de la presunción de inocencia y el derecho al honor de las personas procesadas, ello dado que si se hacen públicas las resoluciones que no se encuentran firmes, se podrían dañar seriamente dichos derechos constitucionales en caso de que se obtuviera posteriormente una sentencia absolutoria.

Por otro lado, también se prevé la publicación de las acordadas y resoluciones administrativas de la Corte Suprema de Justicia, de las resoluciones del Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados, e inclusive las resoluciones del Tribunal de Ética.

Un aspecto ausente en la ley es la obligatoriedad de entregar la información que obre en manos de empresas privadas que prestan servicios públicos.

También cabe destacar que el proyecto inicial contemplaba la creación de un Centro de Acceso a la información pública en la Defensoría del Pueblo, que tendría por objeto coadyuvar a garantizar el efectivo goce del derecho de acceso a la información pública por medio de asistencia gratuita a todas las personas que lo soliciten, particularmente de grupos vulnerables. Sin embargo, la nueva ley no ha incluido este aspecto, señalando en el título II, Art. 6°, que *"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"*.

La ley establece el procedimiento para solicitar el acceso a la información pública, en el cual se incluye la forma en que debe realizarse la solicitud y qué debe consignar esta, también se incluyen los plazos, la denegación ficta, la prohibición de la salida de datos o registros originales, el recurso jerárquico optativo en caso de denegación del acceso a la información, entre otros aspectos procesales.

El Capítulo VI se refiere a la acción judicial contra la denegación de acceso, el procedimiento y el plazo para la interposición de la acción judicial, que será de sesenta días y deberá ser planteada ante un juez de primera instancia con jurisdicción en el lugar de su domicilio o donde tenga su asiento la fuente pública, pero no identifica el fuero del juzgado o si se podría interponer la acción ante un juzgado de primera instancia, de cualquier fuero.

Un aspecto importante que posibilitará el efectivo cumplimiento de las resoluciones judiciales recaídas en estos procesos es la sanción que se establece en el artículo 26, inc. b) que dispone que *"el que incumpliere la decisión judicial descrita en el inciso anterior³⁷, 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"*.

Las sanciones están contempladas en el Capítulo VII, en el Art. 28 se menciona el sumario administrativo. En dicha disposición se establece que los funcionarios incurrirán en responsabilidad administrativa, en caso de incumplimiento de los deberes y obligaciones dispuestos en esta ley, dicho incumplimiento será considerado una falta grave, por lo que serán pasibles de las sanciones establecidas en la Ley 1626/00 de la Función Pública.

El proyecto de ley inicial, también contemplaba una sanción de destitución, en caso de reincidencia en un periodo no mayor de cinco años desde la comisión de la primera falta. Esta sanción no fue incluida en la versión que fue promulgada.

También se encuentra establecido en la ley, en su artículo 30 el principio de presunción de buena fe y razonabilidad de los actos, de quien ejerce un cargo público. Este es un tema que probablemente será desarrollado por la doctrina y sobre todo por la jurisprudencia, en los casos en los que haya que aplicar sanciones.

Finalmente, en el artículo 31 se establece que las reparticiones públicas, preverán en sus presupuestos institucionales los recursos necesarios para implementar la ley.

5.3 Ley N° 5189/ 2014

Recientemente ha sido sancionada la Ley N° 5189/2014, "Que establece la obligatoriedad de la provisión de información en el uso de los recursos públicos sobre remuneraciones y otras retribuciones asignadas al servidor público de la República del Paraguay". Esta nueva normativa se dispone que todos los organismos o entidades públicas, entes binacionales y aquellos en los que el Estado paraguayo tenga participación accionaria, u organismos privados que administren 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 (Art. 1°).

³⁷ Art. 26, Inc. a) Toda decisión judicial que ordene la entrega de información pública, deberá cumplirse en los plazos legales pertinentes.

Asimismo, enumera los organismos o entidades sujetos a esta ley³⁸, indica lo que debe contener la información publicada³⁹ e introduce una excepción a esas reglas a través de la cual se consigna que los organismos o entidades públicas obligadas quedarán exonerados de la obligación de proveer informaciones únicamente cuando con ello se exponga a riesgo la seguridad nacional o labores de inteligencia del Estado.

Esta ley también incluye a los organismos no gubernamentales, fundaciones, asociaciones y otras entidades de carácter privado que ejecuten recursos públicos⁴⁰.

Se establece en la Ley N° 5189/2014 la prohibición expresa de la utilización comercial de los datos señalados.

Según su artículo sexto, transcurridos sesenta días a partir de la publicación de esta ley, las entidades u organismos deberán tener publicados los datos requeridos, que serán actualizados en forma mensual, hasta quince días hábiles del mes inmediatamente posterior.

Un elemento interesante en cuanto a transparencia y rendición de cuentas que incorpora esta nueva normativa es la disposición contenida en su artículo séptimo, en el que se establece que todas las instituciones y dependencias mencionadas en la ley deberán publicar cada fin de ejercicio un resumen total de los ingresos de cada uno

38 Art. 2°: 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.

39 Art. 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.

40 Estos deberán incluir, además de los datos requeridos, detalles generales de la Organización; acta de constitución de la Sociedad y sus eventuales modificaciones; documento de elección de autoridades; nómina de los integrantes de la Junta Directiva; disposición de reconocimiento de la entidad o escritura pública debidamente protocolizada; y detalle de la utilización de los recursos públicos administrados. Art. 4°.

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, y estos resúmenes deben ser publicados a más tardar para el último día hábil del mes de enero de cada año.

También incorpora una sanción pecuniaria, al establecer que los titulares de organismos o entidades públicas que incumplan la obligación de informar serán castigados con ciento ochenta días multa.

Finalmente, asigna a la **Secretaría de la Función Pública** la tarea de realizar el control permanente del cumplimiento de esta ley.

5.4 Otras leyes y disposiciones relacionadas

Como mencionábamos, en materia de acceso a la información se carece de una ley general que rijan a todas las instituciones del Estado. No obstante, se encuentran algunos avances.

5.4.1 Ley 1682/01, modificada por la Ley 1969/02

Esta ley dispone en su Art. 2° 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, incluso los creados por la Ley N° 879 del 2 de diciembre de 1981, la Ley N° 608 del 18 de julio de 1995, y sus modificaciones.

5.4.2 Ley Orgánica Municipal, 3966/2010

Esta ley incorpora en su artículo 68 la siguiente disposición: “Del Acceso a la Información. Obligación de Proporcionar Información. La Municipalidad estará obligada a proporcionar toda información pública que haya creado u obtenido, de conformidad al artículo 28 ‘Del derecho a informarse’ de la Constitución Nacional, dentro del plazo que se les señale, el cual no podrá ser mayor de quince días”.

5.4.3 Decreto del Poder Ejecutivo N° 962/08, por el cual se establece y adopta el Modelo Estándar de Control para las Entidades Públicas del Paraguay (MECIP).

Inicialmente la Contraloría General de la República, a través de la Resolución N° 425 del 9 de mayo de 2008, adoptó para efectos de la evaluación al Control Interno de las entidades fiscalizadas a partir del año 2009, el Modelo Estándar de Control Interno (MECIP), desarrollado para las entidades públicas del Paraguay, como marco para el control, fiscalización y evaluación de los sistemas de control interno de las entidades sujetas a la supervisión de la Contraloría General de la República y que constituye el marco para el control, fiscalización y evaluación de los sistemas de control interno de las entidades

sujetas a la supervisión de la Contraloría General de la República, así como impulsar y apoyar su efectiva implementación.

Posteriormente, el 27 de noviembre de 2008 fue dictado el Decreto N° 962/08 del Poder Ejecutivo, por el cual se establecen las disposiciones legales y administrativas que reglamentan la implementación de la Ley 1535/99, “De administración financiera del estado”, y El Funcionamiento del Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF)”, en dicho decreto se resolvió aprobar y adoptar el Modelo Estándar de Control Interno para las entidades públicas del Paraguay (MECIP).

La importancia de este modelo en lo que al acceso a la información pública se refiere radica en que a partir de la implementación del mismo ciertas instituciones públicas empezaron a contar con Manuales de Comunicación Estratégica que establecen parámetros para el manejo de la información pública. Ahora bien, en varios manuales se menciona la necesidad de establecer orientaciones para el manejo de la información considerada confidencial, pero no hay evidencias de que se haya definido qué tipo de información pública debe ser considerada como confidencial. Como ejemplo, cabe citar lo que se refiere sobre el punto en el Manual de Auditoría General del Poder Ejecutivo⁴¹. Dice: *“La Auditoría General del Poder Ejecutivo establecerá orientaciones para el manejo adecuado de la información considerada legalmente confidencial y será tratada según lo establecen la Ley, la prudencia y el buen sentido”*⁴². Si bien esta resolución aporta lineamientos interesantes, es importante contar con una Ley de Acceso a la Información, que defina qué tipo de información podría ser considerada como confidencial; hasta tanto no se reglamente integralmente por ley el Art. 28 de la Constitución, la existencia de estos manuales solo puede ser considerada como un avance relativo.

5.4.4 Resolución de la Presidencia del Senado N° 519/2011

Por su parte, el Poder Legislativo ha demostrado mejoras en lo que se refiere a difundir información de la actividad legislativa, tiene disponible en página web, en la cual funciona el Sistema de información legislativa online. La crítica negativa apunta a la restricción al Acceso a la Información por resolución de la presidencia del Senado N° 519/2011⁴³, por la cual los documentos de la Cámara de Senadores deben ser concedidos por autorización expresa del presidente del órgano.

41 Aprobado por Resolución N° 154, del 7 de noviembre de 2008, de la Auditoría General del Poder Ejecutivo.

42 Resolución N° 154/08, Política de manejo de información pública. Lineamiento N° 2. Confidencialidad. Disponible en: http://agpe.gov.py/agpe/v2/index.php?option=com_joomdoc&task=doc_download&qid=20&Itemid=13

43 En su Art. 1 expresa que “los documentos de la Honorable Cámara de Senadores serán concedidos previa autorización expresa del presidente del Senado”.

6. Acuerdo y Sentencia N° 1306 de fecha 15 de octubre de 2013, dictado por la Corte Suprema de Justicia

La Corte Suprema de Justicia hizo lugar a la Acción de Inconstitucionalidad promovida y, en consecuencia, declaró la nulidad del Acuerdo y Sentencia N° 78 de fecha de 16 de julio de 2008, dictado por el Tribunal de Apelaciones.

Esta resolución de la máxima instancia nacional fue dictada en el marco de la acción de inconstitucionalidad planteada por el Defensor del Pueblo, Abog. Manuel María Páez Monges, en el juicio "Defensoría del Pueblo c/ Municipalidad de San Lorenzo s/ amparo". El recurso de amparo se había planteado a raíz de que en el año 2007 el ciudadano Daniel Vargas Telles solicitó información acerca de cuántos funcionarios trabajaban en la Municipalidad de San Lorenzo, qué funciones cumplían y cuánto percibían. Ante la falta de respuesta, Vargas inició una demanda amparo de pronto despacho, representado por el defensor del Pueblo, y en Primera Instancia se resolvió "no hacer lugar" a esta acción de amparo constitucional, disposición que fue confirmada luego en segunda instancia por el Tribunal de Apelaciones en lo Civil y Comercial, Quinta Sala de la Capital, motivo por el cual fue planteada la acción de inconstitucionalidad mencionada.

Debido a que el caso representaba un tema fundamental en materia de Derechos Humanos y por su interés público, la Corte decidió constituirse en pleno para el tratamiento de la acción. El doctor Antonio Fretes fue ministro preopinante, a cuyo voto se adhirieron los ministros Gladys Bareiro de Módica, Alicia Pucheta de Correa, Sindulfo Blanco, Víctor Núñez, José Raúl Torres Kirmser; y los miembros de Tribunal de Apelación Óscar Paiva Valdovinos, Valentina Núñez y Neri Villalba, que integraron la Corte por la no aceptación de los ministros César Garay y Miguel Oscar Bajac.

Una cuestión importante definida en este acuerdo y sentencia es lo referente a la legitimación activa del defensor del Pueblo para plantear una acción de inconstitucionalidad en representación de un ciudadano, tal como fue interpretado el presente caso. Al resolver las excepciones de falta de personería y falta de acción planteadas por los representantes de la Municipalidad de San Lorenzo, la Corte Suprema sostuvo que *"pudiendo la Defensoría del Pueblo actuar de oficio para la defensa de los derechos humanos, no parece razonable exigirle que las presuntas víctimas le otorguen un poder para actuar en su nombre, ni mucho menos negarle la posibilidad de interponer la A.I. cuando esa es la única vía idónea para intentar conjurar una posible violación de un derecho humano de un habitante de la República"*.

Además, su relevancia internacional se reafirma con la presentación de varios escritos de "Amicus Curiae"⁴⁴ por instituciones de nivel internacional como el Open Society Institute de New York, la Alianza Regional por la Libertad de Expresión e Información (integrada por organizaciones de Costa Rica, Colombia, Chile, Ecuador y Paraguay), la Asociación por los Derechos Civiles de Buenos Aires, la Asociación Nacional de Prensa de Bolivia, el Centro de Acceso a la Información Pública de Uruguay, la Fundación para el Debido Proceso Legal de Washington, el Instituto de Prensa y Sociedad del Perú y la Organización Trust for the Americas, de Colombia, además de las organizaciones nacionales Idea, CIRD y Semillas para la Democracia.

Se puede inferir que la máxima instancia tiende a aplicar la tendencia que impera en las salas constitucionales de la región, que aplican el control de convencionalidad, dado que la Corte Suprema, en el presente caso, tuvo en consideración la interpretación de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso "Claude Reyes vs. Chile", en el cual se fundamentó que el artículo 13 de la Convención Americana de los Derechos Humanos estipula expresamente el derecho que tiene toda persona al acceso a la información bajo el control del Estado, con las salvedades permitidas bajo el régimen de restricciones de la Convención. Consecuentemente, dicho artículo ampara el derecho de las personas a recibir dicha información y la obligación positiva del Estado de suministrarla, de forma tal que la persona pueda tener acceso a conocer esa información o reciba una respuesta fundamentada cuando por algún motivo permitido por la Convención el Estado pueda limitar el acceso a la misma para el caso concreto. Señala el fallo que dicha información debe ser entregada sin necesidad de acreditar un interés directo para su obtención o una afectación personal, salvo en los casos en que se aplique una legítima restricción. Su entrega a una persona puede permitir a su vez que esta circule en la sociedad de manera que pueda conocerla, acceder a ella y valorarla. De esta forma, el derecho a la libertad de pensamiento y de expresión contempla la protección del derecho de acceso a la información bajo el control del Estado, el cual también contiene de manera clara las dos dimensiones, individual y social, del derecho a la libertad de pensamiento y de expresión, las cuales deben ser garantizadas por el Estado en forma simultánea.

El acuerdo y sentencia dictado por la CSJ indica que *"la interpretación dada por la Corte Interamericana en este caso se ajusta plenamente al régimen constitucional de Paraguay,*

44 Los "amicus curiae" consisten en presentaciones que pueden realizar terceros ajenos a una disputa judicial –pero con un justificado interés en la resolución final del litigio–, a fin de expresar sus opiniones en torno a la materia, a través de aportes de trascendencia para la sustentación del proceso judicial. La institución del amicus curiae es una figura clásica, cuyos antecedentes más remotos se encuentran en el derecho romano, que fuera luego paulatinamente incorporada a la práctica judicial de los países de tradición anglosajona, a comienzos del siglo IX. A partir de este lejano precedente la institución se ha generalizado en diversos países de habla inglesa, hasta el punto de convertirse en un elemento característico de las causas con un marcado interés público en las cuales existen diversas posiciones en disputa. En Paraguay la Corte Suprema de Justicia aceptó ya en el año 1997 la presentación de un amicus curiae presentado por el Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL) y el International Human Rights Law Group en el juicio que el Poder Ejecutivo de dicho país había iniciado contra la constitucionalidad de la Ley N° 838/96 que regulaba la indemnización de las víctimas de la última dictadura militar paraguaya. Disponible en: www.proceso.org.ve/getattachment/a8705e08.../Amicus-Curiae.aspx

caracterizando con precisión los alcances y las condiciones de aplicación del derecho a la información, criterios que son igualmente aplicables a nuestro país".

A criterio del ministro Antonio Fretes, *"sin lugar a dudas, la información solicitada por el señor Vargas Telles 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".*

La Corte Suprema sienta una jurisprudencia a nivel nacional en referencia al artículo 28 de la Constitución, incluso antes de que el mismo sea reglamentado tal como lo dispone la propia norma constitucional. Igualmente menciona que *"los artículos 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".*

Asimismo, es importante destacar el argumento sostenido por la Corte en el presente fallo, cuando señala que en el caso sometido a análisis 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, creándose así un ámbito generoso para que puedan desenvolverse sin temor

El fallo cita las disposiciones de las leyes 1.682 y 1.969 y fundamenta sus decisiones en las mismas. *"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 (los tres poderes), y que por ende 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".*

Cabe destacar que esta resolución ha tenido importante repercusión a nivel internacional; en efecto, en el informe anual de la relatoría especial para la libertad de expresión, de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, año 2013, se indica que la Relatoría Especial recibió con satisfacción la sentencia dictada por la Corte Suprema de Justicia de Paraguay, y consideró a esta decisión como un importante avance regional en materia de acceso a la información y libertad de expresión⁴⁵.

Además, este relevante fallo ha generado un cambio positivo en lo que respecta a la divulgación de los datos de carácter público, que ha propiciado que la mayoría de las instituciones públicas inicien el proceso dar a conocer a la ciudadanía las nóminas de sus funcionarios y sus respectivas remuneraciones, y esto ha permitido un mayor control ciudadano y la investigación de casos de doble remuneración en entes del Estado.

45 Informe anual de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, año 2013. Pág. 291. Disponible en: http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/infomes/2014_04_22_IA_2013_ESP_FINAL_WEB.pdf

7. Colisión con otros derechos, los límites entre el derecho a la intimidad y el derecho al acceso a la información pública

Ante los importantes avances que se han dado con el acuerdo y sentencia de la Corte Suprema de Justicia, más arriba mencionado, surgieron en el debate jurídico varias interrogantes, como las siguientes: ¿Se puede considerar que la publicación de los salarios de los funcionarios públicos viola el derecho a la intimidad de los mismos? ¿La publicación de datos de servidores públicos compromete su derecho a la protección de datos de carácter personal? ¿Debe el salario de un funcionario público ser concebido como una información confidencial?

A fin de responder a las interrogantes debemos tener presente que si bien es cierto que todo régimen democrático debería garantizar el derecho de acceso a la información pública, también es cierto que aquel debe salvaguardar el derecho a la privacidad de las personas. De hecho, ambos derechos se encuentran, con frecuencia, en un mismo nivel en la Constitución.

Los organismos del Estado almacenan una gran cantidad de datos personales, lo cual puede prestarse a varias situaciones de conflicto en relación con el acceso a la información. Puede darse el caso de que un ente estatal se niegue a permitir el acceso a cierto tipo de información argumentando que la publicidad de esta vulneraría la privacidad de las personas. Desde luego que ante ello lo primero que debe revisarse es la correcta clasificación de la información. Pero existen situaciones donde quizá no quede del todo claro que esta deba o no clasificarse como confidencial por contener datos personales, de ahí la importancia de contemplar este aspecto en la legislación.

La Agencia Española de Protección de Datos ha señalado que cuando las personas exigen conocer información concerniente a un servidor público, deben distinguirse aquellos datos personales que son inherentes al cargo público de aquellos que no lo son y por tanto inciden en su esfera privada. La tarea suena sencilla, sin embargo, puede decirse válidamente que en este tema existe un consenso casi generalizado en apoyo a la protección de los datos personales del servidor público en tanto sujeto de derechos mientras ello no impida una correcta rendición de cuentas. Además señala que un aspecto central en este tema es el hecho de que un funcionario público, por el hecho de serlo, no pierde ni ve disminuidos sus derechos fundamentales sino, antes bien, se encuentra normada aquella información que debe conocerse a manera de excepción y, en los casos de lagunas jurídicas, procedería la aplicación de un criterio de función pública o desempeño del encargo para dilucidarlas⁴⁶.

⁴⁶ El Acceso a la Información Pública y la Protección de los Datos Personales. Disponible en: http://www.agpd.es/portalwebAGPD/canaldocumentacion/legislacion/iberoamerica/declaraciones/acceso_informacion/common/pdfs/001_Acceso-a-la-Informaci-oo-n-P-uu-blica-y-Protecci-oo-n-de-Datos.pdf

A la hora de realizar el análisis respecto a la pertinencia o no de dar publicidad a los datos, en el caso de que se solicite la publicidad de los ficheros o sistemas de datos personales que contengan todas las fotografías de los funcionarios públicos, las fechas de nacimiento, los currículum vitae, los registros de contribuyentes o los números de identificación fiscal, la Agencia Española de Protección de Datos señala que habrán de elaborarse criterios adcasum por las autoridades competentes, que tomen en cuenta: i) si existen excepciones en favor de la publicidad de dichos supuestos en las leyes respectivas, ii) si con la divulgación de los datos personales se puede vincular o conocer el correcto desempeño de las responsabilidades o tareas asignadas al funcionario en un caso concreto; iii) si dichos datos son considerados como información propia del individuo, no de su puesto en la estructura laboral, y iv) si la divulgación añade información necesaria para la rendición de cuentas o la transparencia en el uso de recursos públicos⁴⁷.

Basterra⁴⁸ comenta que la cuestión central en torno a la problemática de la colisión entre el derecho a la intimidad y la libertad de información fue magistralmente expuesta por Rodney Smolla, quien decía que *"en esta confrontación se permite visualizar claramente aquellos casos de conflicto, estableciendo cuatro combinaciones posibles en el entrecruzamiento del derecho a la información y el derecho a la intimidad de una persona: 1) cuando la información es de interés público y no privada; 2) cuando la información reviste interés público y es privada; 3) en el caso en que no es privada dicha información, y además no suscita interés público; 4) finalmente, cuando la información es privada, pero no de interés público"*.

Entrando al análisis de las combinaciones apuntadas, el problema hermenéutico se plantea en el segundo caso, para lo cual, según la autora, habrán de tenerse en cuenta dos factores determinantes, uno de ellos el carácter de los sujetos involucrados y el otro, el lugar del acontecimiento. Si el hecho divulgado pertenece a un funcionario público y si el hecho tuvo lugar en un espacio público, no habría responsabilidad por hacer pública la información⁴⁹.

⁴⁷ El Acceso a la Información Pública y la Protección de los Datos Personales. *Ibidem*.

⁴⁸ Basterra, Marcela. Derecho a la información vs. Derecho a la intimidad. Rubinzal-Culzoni. Buenos Aires. 2012. Pág. 39.

⁴⁹ Basterra, Marcela. *Op. cit.*, pág. 40.

Conclusión

El análisis muestra que la ausencia de dos leyes claves –por un lado, la de Acceso a la Información y, por otro, la de Participación Ciudadana– genera un gran vacío y desorden para el ejercicio de esos derechos. Los mecanismos actualmente existentes son disposiciones específicas que reglamentan cuestiones constitucionales o normas de inferior jerarquía que se fundamentan en disposiciones de la Convención Interamericana.

Entre algunos elementos a tener en cuenta de cara a lograr el goce pleno del derecho al acceso a la información en Paraguay se encuentra la necesidad de legislar, es transcendental que existan normas que establezcan y hagan obligatorias las prácticas institucionales de transparencia activa y promoción de participación ciudadana, al igual que procedimientos reglados que las concreten. La ley evita que el pleno ejercicio del derecho de acceder a la información pública quede sujeto al arbitrio funcionario y fija procedimientos, plazos, sanciones y otras normas que atañen a la práctica concreta de dicho derecho. Sin embargo, el instrumento legal por sí solo no basta para asegurar la plena vigencia del derecho, siendo imprescindible complementarlo con otras normas; es decir, que forme parte de un sistema normativo, ya que las leyes aportan poco si no van acompañadas de una reglamentación adecuada.

Son indispensables las campañas de educación y una buena implementación de la ley; también es fundamental desarrollar estrategias de promoción del acceso a la información. Una de ellas consiste en hacer participar a diversos actores de la comunidad para que el interés por el tema rebase los grupos acotados que usualmente se interesan en él. La ley debe ser parte de un conjunto de normas. La ley de acceso a la información funcionará efectivamente si también existen leyes complementarias que exijan el archivo profesionalizado de la información y reglamenten los procedimientos administrativos que otorgan al público el derecho a hacer observaciones sobre las decisiones del Estado.

Es necesario que exista un accionar conjunto entre la sociedad civil, los editores y los académicos, a fin de que a la iniciativa ciudadana se sumen un proyecto académico sustentable y una considerable presencia social a través de los medios.

Es fundamental tener en cuenta a la educación como pilar de una cultura de acceso a la información. También, la importancia de la educación como estrategia para erradicar la cultura del secreto. Si se quiere crear y consolidar una mentalidad de acceso a la información, es imprescindible educar en el uso de las herramientas de acceso no solo a la ciudadanía, sino además a los funcionarios que deben ejecutarlas.

Puede darse la situación de que se cuente con una ley de acceso a la información, con un liderazgo ejemplar de la prensa y una sociedad civil esclarecida, pero si existe la falta de debate sobre el tema tampoco se pueden lograr los objetivos propuestos. Es por ello que

resulta importante que durante el período de redacción de la ley, y antes de su aprobación, se celebre un debate público amplio, a través de audiencias en todo el país, que eleve en la sociedad la conciencia sobre el tema y contribuya a sensibilizar a la ciudadanía y a los gestores de las respectivas políticas públicas. La educación sobre el significado del acceso a la información debe darse desde los niveles escolares más básicos, ya que solo así podrá crearse una cultura de acceso a la información capaz de mejorar la calidad de vida de las personas.

El conocimiento y la convicción de la ciudadanía respecto del uso de herramientas de acceso a la información constituyen uno de los pilares en que se asienta una cultura cívica de apropiación de la información. Es clave que cada organismo del Estado capacite a sus funcionarios respecto a la obligación de respetar el derecho al acceso a la información pública.

También es importante determinar cuál es el tipo de información que el Estado debe proveer, la obligación del Estado de informar comprende toda la información en su poder, con las excepciones que establezca la ley. Existen además otros dos tipos de información a los cuales el derecho podría hacerse extensivo, como la que obre en manos de empresas privadas que prestan servicios públicos. Esto cobra importancia especialmente en países donde hay una fuerte transferencia de la actividad estatal al sector privado.

Es ineludible contar con un régimen de responsabilidades, prever sanciones administrativas es importante ya que, entre otras razones, permite revertir el incentivo del funcionario público a no dar información por temor a las represalias de sus superiores, para ello es imprescindible que cada dependencia pública designe claramente al responsable de proveer la información solicitada por el público.

Finalmente, el régimen de excepciones no puede obviarse, el tema de las salvedades a la obligación de informar constituye un tema que no puede faltar en la ley que regule este derecho, generalmente las excepciones pueden versar sobre temas que involucran a las Fuerzas Armadas y a la Policía, es decir, materias relativas a la seguridad nacional; sin embargo, tales limitaciones deben dar cumplimiento estricto a los requisitos derivados del artículo 13.2 de la Convención Americana, esto es, deben ser verdaderamente excepcionales, estar consagradas de manera clara en la ley, perseguir objetivos legítimos y ser necesarias para alcanzar la finalidad perseguida; esto significa, además, que la decisión de no revelar un documento público no debe recaer en el Ejecutivo, sino que debe estar previamente fijada en una ley.

Bibliografía

Acuerdo y Sentencia N° 1306 de fecha 15 de octubre de 2013, dictado por la Corte Suprema de Justicia.

Campaña por una Ley de Acceso a la información Pública en Argentina. Disponible en: <http://www.saberesunderecho.org/legislacion.html>

Conrado Pappalardo Zaldívar, Itinerario Constitucional. Intercontinental. Asunción.

1991. Corte IDH, Claude Reyes vs. Chile, Sentencia 19-9-2006, Serie C, N° 151.

Corte IDH, Herrera Ulloa vs. Costa Rica, Sentencia 2-7-2004, Serie C, N° 107.

Corte IDH, Ricardo Canese vs. Paraguay, Sentencia 31-8-2004, Serie C, N° 111.

Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión, disponible en: <http://www.cidh.oas.org/basicos/declaracion.htm>

Disponible en: <http://www.parlamento.gub.uy/leyes/AccesoTextoLey.asp?Ley=18381&Anchor=>

El Acceso a la Información Pública y la Protección de los Datos Personales. Disponible en: Ernesto Villanueva. Libertad Informativa, Intercontinental. Asunción. 2004.

Evelio Fernández Arévalos, José Moreno Ruffinelli y Pettit Horacio. Constitución de la República del Paraguay, Comentada, Concordada y Comparada, Tomo I, Intercontinental. Asunción. 2012.

Foia. Comentario de los Informes de Acceso. II Historia, disponible en: <http://www.accessreports.com/statutes/commentary/HISTORY.htm>

http://www.agpd.es/portalwebAGPD/canaldocumentacion/legislacion/iberoamerica/declaraciones/acceso_informacion/common/pdfs/001_Acceso-a-la-Infomaci-oo-n-P-ublica-y-Protecci-oo-n-de-Datos.pdf

<http://www.alianzaregional.net/site/images/stories/leymodelo-4-28->

[10.pdf http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=276363&tipoVersion=0](http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=276363&tipoVersion=0)

Informe anual de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, año 2013. Pág. 291. Disponible en: http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/informes/2014_04_22_IA_2013_ESP_FINAL_WEB.pdf

John Daniel Gutiérrez Boada. Los límites entre la intimidad y la información. Universidad Externado de Colombia. Bogotá. 2001.

Juan Manuel Ugarte. El derecho de acceso a la información, su vigencia en Argentina, con un panorama del derecho comparado. La Isla de la Luna. Buenos Aires. 2007.

Marcela Basterra. Derecho a la Información vs. Derecho a la Intimidad. Rubinzal-Culzoni Editores. Buenos Aires. 2012.

Miguel J., Rodríguez Villafañe. "El acceso a la información pública en Argentina", Derecho Comparado de la Información, N° 2, 2003, disponible en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/dconstla/cont/2004.2/pr/pr6.pdf>

Opinión Consultiva Oc-5/85, del 13 de noviembre de 1985. La Colegiación Obligatoria de Periodistas (Arts. 13 y 29, Convención Americana sobre Derechos Humanos) Disponible en: http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_05_esp.pdf

Resolución N° 154/08, Política de manejo de información pública. Lineamiento N° 2. Confidencialidad. Disponible en: http://agpe.gov.py/agpe/v2/index.php?option=com_joomdoc&task=doc_download&gid=20&Itemid=13

Víctor Abramovich y Christian Courtis. El acceso a la información como derecho, disponible en: <http://www.cdh.uchile.cl/media/publicaciones/pdf/5/276.pdf>

Villanueva, Ernesto. Derecho de acceso a la información pública en Latinoamérica, disponible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=1156>

www.proacceso.org.ve/getattachment/a8705e08.../Amicus-Curiae.aspx

La Libertad de Información y el Acuerdo y Sentencia N° 1306/13 del pleno de la Excma. Corte Suprema de Justicia

Juan Carlos Mendonça Bonnet ¹

¹ Juan Carlos Mendonça Bonnet es Abogado y Licenciado en Diplomacia (Facultad de Ciencias Jurídicas y Diplomáticas, Universidad Católica, Asunción, Paraguay), Licenciado en Filosofía (Facultad de Filosofía y Ciencias Humanas, Universidad Católica, Asunción, Paraguay), Curso Multidisciplinar de Doctorado (Universidad Católica, Asunción, Paraguay), Maestría en Derecho (Universidad de Columbia, Nueva York, EE.UU.), Cursos de Posgrado en Derecho Comunitario y Derecho Constitucional (Universidad de Salamanca, España). Es catedrático en varias materias en la Universidad Católica, Universidad Nacional de Asunción y UniNorte. Es miembro del Instituto Paraguayo de Derechos Humanos (IPDH), del Instituto Paraguayo de Derecho Constitucional (IPDC) y del Consejo de Órdenes y Colegios de Abogados del Mercosur (COADEM). Es vicedirector del Centro de Estudios Constitucionales (CEC).

RESUMEN: Las controversias jurídicas algunas veces se presentan como problemas de reglas y otras como conflictos de principios, o en algunos casos involucran a ambos. Al analizar el Acuerdo y Sentencia N° 1306 de fecha 15 de octubre de 2013, vemos que la Excm. Corte Suprema de Justicia se adentró en ambos senderos: el de los principios –al ponderar el derecho a la información y el derecho a la intimidad, resultando la opinión favorable al primero– y el de las reglas –al analizar pormenorizadamente las leyes 1.682/01 y 1.969/02 y sus implicancias para el caso concreto–.

La decisión final de la Corte no puede sino celebrarse, porque significa un paso muy importante en relación al control que la ciudadanía puede ejercer a partir de ahora sobre el manejo de los bienes públicos. Sin embargo, quedan incertidumbres latentes respecto al alcance de dicha resolución en relación a los órganos “extrapoderes” y si la decisión implica que todos los documentos que poseen los tres poderes del Estado –definidos en ella como “fuentes públicas de información” – deberán estar sometidos a ese régimen de publicidad amplia para la ciudadanía, con lo cual el “secreto de Estado” ya no existiría.

En definitivas, no puede sino admitirse que el Acuerdo y Sentencia N° 1306/13 resulta de altísima importancia en la vida jurídica y política del país, aunque todavía deberá pasar cierto tiempo para que quede del todo claro su verdadero alcance.

Palabras clave: información, libertad de información, derecho a la intimidad, datos personales, datos patrimoniales, datos sensibles, fuentes públicas.

El Acuerdo y Sentencia N° 1306 de fecha 15 de octubre de 2013, dictado por el Pleno de la Excma. Corte Suprema de Justicia, resuelve una acción de inconstitucionalidad planteada contra la resolución de segunda instancia que rechazaba una acción de amparo mediante la cual se había intentado acceder a datos patrimoniales de funcionarios de la Municipalidad de San Lorenzo. El Sr. José Daniel Vargas Telles dirigió al intendente municipal de la ciudad de San Lorenzo, el día 4 de mayo de 2007, una petición en la que requirió copia impresa de la nómina de empleados contratados y nombrados, con sus nombres y apellidos, puestos de trabajo y salarios respectivos de todos cuantos se encontraban trabajando en los distintos departamentos de la Municipalidad de San Lorenzo. Invocó a favor de su derecho los arts. 1, 28 y 45 de la Constitución, así como los instrumentos internacionales que en la materia el Paraguay ha ratificado.

El Juzgado de Primera Instancia rechazó la acción de amparo incoada por considerar que no era la vía procesal pertinente. Por su parte, el Tribunal de Apelaciones sostuvo que la Ley 1.682/01 y su modificatoria la Ley 1.969/02 constituían un obstáculo insalvable para la provisión de dichos datos. Decía el tribunal cuanto sigue:

Y la ley 1682 en sus arts. 4 y 5 y su modificatoria la Ley 1969/02 establecen que estos datos solicitados, cuando se refieran al patrimonio, deben tener la 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".

Para que quede claro, el tribunal entendió que el impedimento estaba dado, específicamente, en el Artículo 5° de la ley en cuestión, que dice textualmente:

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.*

Así, pues, según el Tribunal de Apelaciones, la falta de autorización prevista en el inciso a) hacía improcedente la petición del accionante.

Más allá de las cuestiones formales que se plantearon (falta de personería y falta de acción), interesa el modo en que la Excma. Corte abordó el tema de fondo, esto es, si las

normas en cuestión constituían o no un verdadero obstáculo para la provisión de los datos patrimoniales de los empleados municipales.

LOS SENDEROS QUE SE BIFURCAN

Las controversias jurídicas algunas veces se presentan como problemas de reglas y otras como conflictos de principios. Es importante abordar, pues, la distinción entre reglas y principios. Más allá del debate ideológico que seguramente subyace en la diferencia entre uno y otro, lo cierto es que se pueden señalar algunas diferencias formales, relativamente fáciles de identificar.

Los principios, en primer lugar, pueden ser muy generales, esto es, abarcar un número indeterminado de casos concretos, puesto que las propiedades relevantes que configuran el caso tipo no están determinadas con precisión; pueden ser vagos, esto es, no estar redactados en términos especialmente precisos y requerir una concreción ulterior que, usualmente, estará dada por un órgano jurisdiccional; pueden tener un contenido meramente programático, esto es, proponer una finalidad a ser alcanzada a mediano o largo plazo, merced a un desarrollo legislativo posterior; pueden tener un carácter axiológico, esto es, sirven de referencia valorativa al tiempo de dictar o aplicar la ley que sea su consecuencia.

Las reglas, por su lado, tienen la particularidad de que relacionan un caso tipo (supuestos de hecho) con una solución (consecuencia normativa). Así, el tipo configurado en la regla es finito o cerrado, lo que no sucede con el principio; por otro lado, la consecuencia normativa que acompaña a la regla está generalmente ausente en el principio². La regla tiene una estructura condicional³ que correlaciona un caso con una solución, estructura que se encuentra ausente en el principio.

Tomemos un ejemplo. El artículo 4º de la Constitución establece: “El derecho a la vida es inherente a la persona humana. Se garantiza su protección, en general, desde la concepción”. La norma puede ser considerada como un principio, pues, como se ve, no hay la descripción de una conducta, contiene una declaración vaga cuando afirma que “es inherente a la persona humana”; tiene una generalidad expresamente admitida cuando dice que se la protege “en general” desde la concepción; tiene, obviamente, un contenido axiológico ya que enuncia un valor que deberá ser protegido necesariamente por el desarrollo legislativo porque, mientras tanto, no hay consecuencia alguna para quien transgreda este principio. Imaginemos que todo el sistema jurídico paraguayo no contuviese otra norma más que esta en relación a la protección de la vida; está claro que resultaría por completo insuficiente. Es por esto que al principio le sucede la regla que lo

² Esto es lo que sucede, al menos, en las llamadas normas prescriptivas o reglas de acción.

³ La estructura condicional se manifiesta de la siguiente manera: “Si alguien mata a otro, entonces será castigado con pena privativa de libertad de 5 a 20 años”.

hará eficiente. Así, aparece el Art. 105 del Código Penal que establece: “el que matara a otro será castigado con pena privativa de libertad de 5 a 20 años”; esto ya es una regla y no un principio, puesto que contiene la descripción clara de una conducta, un supuesto de hecho (matar a otro), que conlleva una consecuencia normativa para el caso, esto es, una pena privativa de libertad. Pero todavía hay más reglas que acuden para hacer eficiente el principio; en efecto, dice el Art. 1.858 del Código Civil: “En los casos de homicidio, el delincuente deberá pagar los gastos de asistencia y sepelio; y además, lo necesario para alimentos del cónyuge e hijos menores del muerto, y el daño moral, quedando a criterio del juez determinar el monto de la indemnización y la manera de satisfacerla. ...”. Así, por su especial importancia, el derecho a la vida, expresado como principio en la Constitución, adquiere un acabado desarrollo legislativo a través de reglas que propenden a garantizar su eficiencia.

Vayamos ahora al derecho a la privacidad. Dice la Constitución en su Art. 33 que:

La intimidad personal y familiar, así como el respeto a la vida privada, son inviolables. ...

Se garantiza el derecho a la protección de la intimidad, de la dignidad y de la imagen privada de las personas.

Tal como sucede en relación a la vida, y como era de esperar, la normativa constitucional relativa a la intimidad tiene las características del principio y no de la regla. Por consiguiente, no se observa la descripción precisa de una conducta, sino se expresa de un modo vago, general, sin consecuencia jurídica explícita y, más que nada, como un contenido axiológico y teleológico que requiere desarrollo legislativo. Igual que en el caso anterior, las reglas vendrán en apoyo del principio. Así, el Código Penal establece en su artículo 143 que:

El que, ante una multitud o mediante publicación en los términos del artículo 14, inciso 3°, expusiera la intimidad de otro, entendiéndose como tal la esfera personal íntima de su vida y especialmente su vida familiar o sexual o su estado de salud, será castigado con pena de multa.

Aquí se observan claramente la descripción de la conducta y la consecuencia jurídica que la ley le imputa a dicha conducta.

Y en sustento a la intimidad aparece también la Ley 1.682/01, que en su artículo 4º dispone:

Se prohíbe dar a publicidad o difundir datos sensibles de personas que sean explícitamente individualizadas o individualizables.

En lo que respecta a la libertad de información, el principio constitucional ha quedado

establecido en el Art. 28:

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.

Es casi innecesario remarcar que aquí también se advierten las características típicas del principio ya que está ausente la descripción de la conducta, hay un reconocimiento genérico y vago del derecho, sin consecuencia alguna, y con referencia a una ley posterior que "regulará las modalidades, plazos y sanciones".

De algún modo es la misma Ley 1.682/01 la que se encarga, de manera parcial, de reglar el tema en algunos artículos. Dice, por ejemplo, el Art. 2º:

Las fuentes públicas de información son libres para todos. Toda persona tiene derecho al acceso a los datos que se encuentren asentados en los registros públicos, incluso los creados por la Ley N° 879 del 2 de diciembre de 1981, la Ley N° 608 del 18 de julio de 1995, y sus modificaciones.

Sobre la diferencia entre reglas y principios, por su parte, Manuel Atienza y Juan Ruiz Manero expresan cuanto sigue:

En nuestra opinión, los principios en sentido estricto pueden formularse siempre como enunciados que correlacionan casos con la calificación normativa de una determinada conducta, pero eso no quiere decir que, desde esta perspectiva, no exista ninguna diferencia con las reglas (y en particular con las reglas de acción). La diferencia estriba en que los principios configuran el caso de forma abierta, mientras que las reglas lo hacen de forma cerrada. Con ello queremos decir que mientras que en las reglas las propiedades que conforman el caso constituyen un conjunto finito y cerrado, en los principios no puede formularse una lista cerrada de las mismas: no se trata solo de que las propiedades que constituyen las condiciones de aplicación tengan una periferia mayor o menor de vaguedad, sino de que tales condiciones no se encuentran siquiera genéricamente determinadas. El tipo de indeterminación que aqueja a los principios es, pues, más radical que el de las reglas (aunque, desde luego, entre uno y otro tipo de indeterminación puede haber casos de penumbra)⁴.

Hecha la distinción entre reglas y principios, corresponde insistir en que los problemas jurídicos pueden plantearse en alguna de las dos esferas o, eventualmente, en ambas; lo cierto es que los criterios para resolverlos son diferentes. Tratándose de conflicto de principios se apela a la ponderación y balance. Esto significa que los dos principios enfrentados, por ejemplo, la libertad de información y la intimidad, deben ser evaluados en cada caso concreto sin que la prevalencia de uno en dicho caso concreto conlleve la

⁴ Atienza, My Manero, J. R. (2012). Las Piezas del Derecho, Ariel, Barcelona. EL

exclusión del otro del sistema jurídico; el principio derrotado en este caso puede salir victorioso en otro, dependiendo de las circunstancias particulares. Las características propias del principio hacen que este proceso de ponderación de principios no tenga reglas claras preestablecidas y apela, primordialmente, a la discrecionalidad judicial. Serán los jueces, sin un marco de referencia claro, quienes determinarán cuál principio prevalece en caso de conflicto.

EL SENDERO DE LOS PRINCIPIOS

Pues bien, en el caso que nos ocupa, advierte la Corte 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). Y en tal sentido continúa diciendo: *“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”*.

De inicio el tema se plantea, pues, como el clásico conflicto de principios, ampliamente debatido en la teoría constitucional.

Siguiendo el sendero del balance de principios constitucionales, se lee en la resolución de la Corte cuanto sigue:

Hay que señalar que tanto el Derecho a la Información como el Derecho al Honor⁵ 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 CN, 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

⁵ Para ser precisos, en el caso que nos ocupa lo que se halla en discusión es el derecho a la intimidad y no el derecho al honor.

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.

En la bifurcación del sendero de los principios la Corte opta por el que conduce a la libertad de información.

Así, el sendero de los principios resultaba suficiente para resolver la cuestión debatida. Sin embargo, la Corte también se adentró en el sendero de las reglas y lo recorrió, tal vez, con mayor utilidad práctica si consideramos que lo dicho en la esfera de los principios no hizo sino reiterar la doctrina ampliamente aceptada en la materia.

EL SENDERO DE LAS REGLAS

Pues bien, al adentrarse en el sendero de las reglas la Excm. Corte analiza las disposiciones aplicables de las leyes 1.682/01 y 1.969/02. A partir de allí introduce la distinción entre datos personales públicos y datos personales privados. Los primeros los encuentra en el inciso a) del artículo 6º y, por consiguiente, son

DATOS PERSONALES PÚBLICOS:

1. Nombres y apellidos;
2. Documento de identidad;
3. Domicilio;
4. Edad;
5. Fecha y lugar de nacimiento;
6. Estado civil;
7. Ocupación o profesión;
8. Lugar de trabajo; o
9. Teléfono ocupacional.

Se entiende, pues, que cualquier otro dato ha de considerarse como dato personal privado. Ahora bien, a estos los divide en: a) datos patrimoniales y b) datos sensibles. Por tanto, atendiendo a los arts. 4º y 5º de la ley, correspondería la siguiente clasificación:

DATOS PERSONALES PRIVADOS:

1. Datos sensibles:
 - a) Pertenencias raciales o étnicas;
 - b) Preferencias políticas;
 - c) Estado de salud;
 - d) Convicciones religiosas, filosóficas o morales;
 - e) Intimidad sexual; o
 - f) Los que fomenten prejuicios y discriminaciones o afecten a la dignidad, la privacidad, la intimidad doméstica y la imagen privada o doméstica de la familia.
2. Datos patrimoniales de personas físicas o jurídicas que revelen, describan o estimen:
 - a) Su situación patrimonial;
 - b) Su solvencia económica; o
 - c) El cumplimiento de sus obligaciones comerciales o financieras.

Continúa explicando la Corte que los datos personales públicos deben ser proporcionados sin cuestionamiento alguno, por lo que la Municipalidad debió entregarle al peticionante lo solicitado en relación a la cantidad de empleados contratados y nombrados junto con sus nombres y apellidos, así como los puestos de trabajo que ocupaban, en razón de que estos entran dentro de la categoría mencionada.

Con relación a la información relativa a los sueldos de los funcionarios, la Corte se pregunta a qué categoría corresponde tal información y concluye que se trata de un dato patrimonial. Siendo esto así, se estaría en presencia de un dato personal privado, de orden patrimonial⁶. Ahora bien, recordemos que la misma ley establece que este tipo de dato solamente puede ser proporcionado si: a) la persona otorgó autorización expresa y por escrito para que se obtengan datos sobre el cumplimiento de sus obligaciones no reclamadas judicialmente; b) se trata de informaciones o calificaciones que entidades

⁶ Personalmente no estoy del todo persuadido de que el sueldo pueda considerarse, estrictamente, un dato patrimonial, si tomamos la enumeración del artículo 5º como taxativa. En efecto, el salario, en rigor, no revela la situación patrimonial o la solvencia económica o el cumplimiento de las obligaciones. Obviamente que en un sentido amplio el salario es un dato patrimonial, pero no lo es de acuerdo con el texto de la ley.

estatales o privadas deban publicar o dar a conocer en cumplimiento de disposiciones legales específicas; y c) consten en fuentes públicas de información. La Corte se detiene en la última de estas hipótesis y se plantea si el dato personal privado de carácter patrimonial, que en principio se halla especialmente protegido, no estaría dentro de la excepción relativa a las fuentes públicas de información. De ser así, no habría impedimento para entregar el dato. Concluye la Corte que “los datos personales patrimoniales pueden ser publicados o difundidos cuando consten en las fuentes públicas de información.” Así, se plantea una nueva distinción: a) documentos privados y b) documentos públicos. El análisis comienza por la definición de diccionario de la palabra público, como “lo perteneciente o relativo a todo el pueblo”. Luego pasa al artículo 3º de la Constitución que reza: “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 separación, equilibrio, coordinación y recíproco control”. A partir de allí la Corte sostiene:

Así, las “fuentes públicas de información” son esos tres poderes que ejercen el gobierno del pueblo; o más precisamente, los documentos que están en su poder y las personas que lo ejercen. 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.

Como se puede ver, la Corte sienta un criterio en extremo importante en relación a la manera que ha de entenderse la expresión “fuente pública de información”, la que se constituye con aquellos documentos que se hallen en custodia de alguno de los tres poderes del Estado o de las personas que lo ejercen⁷.

Queda claro que la discrepancia entre la Corte y el Tribunal de Apelaciones versa sobre la aplicabilidad de cierta regla. Para la Corte es aplicable el inciso c) del artículo 5º de la ley, mientras que para el tribunal el aplicable es el inciso a). Recordemos que el referido artículo establece que los datos relativos a la situación patrimonial de las personas solo pueden ser publicados o difundidos

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) ...

c) Cuando consten en las fuentes públicas de información.

Consiguientemente, al aplicar el tribunal el inciso a), entendió que, por no existir la

⁷ Actualmente se halla en estudio en el Congreso el proyecto de ley DE LIBRE ACCESO CIUDADANO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y TRANSPARENCIA GUBERNAMENTAL. En dicho proyecto se hace la distinción entre fuentes públicas de información e información pública: las primeras son organismos enumerados en 9 incisos donde, además de los tres poderes del Estado, están incluidos, entre otros, los municipios, las fuerzas armadas o las entidades binacionales. En relación a la información pública es, en pocas palabras, la que se halla en poder de una fuente pública, pero ella puede ser secreta o de carácter reservado si la ley así lo declara.

autorización previa, el dato no podía ser difundido, pero al aplicar la Corte el inciso c), consideró que la autorización no era necesaria. En efecto, al hacer la crítica al fallo de segunda instancia la Corte sostenía:

Así pues, y en vista a las disposiciones legales transcritas, 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.

Así, el sendero de las reglas se bifurca entre el inciso a) y el inciso c) del art. 5º de la Ley 1.682/02, y la Corte opta por el último.

LAS INCERTIDUMBRES

La decisión de la Corte no puede sino celebrarse, porque significa un paso muy importante en relación al control que la ciudadanía puede ejercer a partir de ahora sobre el manejo de los bienes públicos. Quedan, sin embargo, algunas incertidumbres que plantearemos a continuación. Pero, antes de continuar, recordemos la frase central del fallo

... las “fuentes públicas de información” son esos tres poderes que ejercen el gobierno del pueblo; o más precisamente, los documentos que están en su poder y las personas que lo ejercen⁸.

La primera inquietud que se nos plantea es la siguiente: si, de acuerdo con la interpretación de la Corte Suprema, las fuentes públicas de información se refieren a los documentos que obran en alguno de los tres poderes del Estado ¿se puede recabar esa información de los llamados “órganos extrapoderes”⁹ o de los entes autónomos? Si bien la respuesta no es del todo clara, nos inclinamos a pensar que sí, ya que el fallo se refirió, justamente, a documentos obrantes en un municipio, que no es, precisamente, parte de ninguno de los tres poderes del Estado. Pareciera, pues, que la interpretación debe ser amplia.

La segunda inquietud es la siguiente: si todos los documentos de los tres poderes del

⁸ Pareciera que la frase fuente pública de información podría tomarse al menos en tres sentidos: 1) lugar donde se origina la información (uno de los tres poderes); 2) órgano que debe proporcionar la información (uno de los tres poderes y sus funcionarios); 3) soporte donde consta la información (documento).

⁹ La expresión “órganos extrapoderes” me resulta muy poco feliz, pero la utilizo porque es frecuentemente empleada y generalmente comprendida.

Estado pertenecen a la categoría de “fuente pública de información”, entonces ningún documento puede ser negado a quien lo solicite y, por consiguiente, en el Paraguay no existe “secreto de Estado”. Semejante conclusión resulta un tanto extraña, aunque no se puede decir que sea inadmisibles¹⁰. En efecto, recordemos que el artículo 28 de la Constitución establece: “Las fuentes públicas de información son libres para todos”. La expresión fue objeto de discusión en el seno de la Convención Nacional Constituyente, por lo que para determinar su alcance nos remitimos a la opinión de los convencionales Alcibiades González Delvalle y Óscar Paciello. En la sesión N° 13 del Plenario, en fecha 28 de abril de 1992, decía González Delvalle:

¿Cómo estaría mal hablar, por ejemplo, del acceso a las fuentes públicas de información, que es absolutamente libre? Porque con esto lo que se busca, en este Artículo 27, es que el periodista, a partir de la promulgación de esta Constitución, pueda libremente acceder, por ejemplo, al despacho de un funcionario público, y pedirle la información que corresponda, y que este funcionario público ya no dé la respuesta habitual –y a usted qué le importa, o esto no es cuestión suya.

Solamente cuando el periodismo acceda a las fuentes públicas de información, va a ser realmente el eficaz intermediario entre la sociedad y los poderes públicos. Con esto nosotros estaríamos ejerciendo un control real sobre la cosa pública. Porque, hasta el momento, es absolutamente imposible que un periodista, por ejemplo, le pregunte ¿cómo anda la marcha, digamos, en ANTELCO o CORPOSANA? Porque este funcionario va a tener todo el derecho del mundo de echarlo como quiera. En cambio si está legislado, este funcionario público va a tener que rendir cuentas a la ley por su negativa. Esto, para nosotros, en el ejercicio de la función, es absolutamente indispensable, porque entonces ya no estaríamos librados al chisme, al comentario irresponsable, a las murmuraciones, como tenemos que, desgraciadamente, a veces hacerlo, porque se nos niega la información en los poderes del Estado.

En la misma sesión, afirmaba el convencional Óscar Paciello:

Cuando, por primera vez en la Historia del Paraguay, estamos tomando operante la posibilidad de que el pueblo sea informado verazmente, al garantizar al periodista que puede entrar en la oficina pública y que se le debe proporcionar esa información que a todos concierne –porque ahí gira fundamentalmente el eje de la democracia–, el pueblo, para elegir, debe estar bien informado, y si no damos al periodista la posibilidad de acceder a las fuentes de información pública, entonces lo que estamos haciendo es un manipuleo, estamos diciendo vacuas palabras. Aquí está la médula democrática de este artículo, hay que garantizar el acceso a las fuentes de información, y si el periodista tiene acceso, como cumple a un sistema democrático en el cual no caben los secretos de Estado –propios

¹⁰ En general se tiende a reconocer que ciertos datos pueden ser mantenidos fuera del alcance del público, incluso el Pacto de San José en el artículo 13 admite restricciones relativas a la seguridad nacional. Lo mismo sucede con el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos en su artículo 19.

del Estado absoluto, totalitario o autocrático– si estamos en un régimen democrático, la perdurabilidad de este párrafo en el que se garantiza al periodista el transmitir al pueblo una información veraz, debe quedar.

Coincidentemente con la resolución que analizamos, de las opiniones transcritas se sigue que la expresión "fuentes públicas de información" debe entenderse como cualquier dato que obre en los archivos de una oficina pública o en poder de un funcionario público. Con el agregado del Dr. Paciello de que el acceso a esa información no puede ser restringida bajo el argumento del "secreto de Estado"; así, la presencia del párrafo parece haber tenido la obvia intención de evitar los "secretos de Estado".

La tercera inquietud –incluso vinculada con la anterior– es la siguiente: ¿mantiene la Corte la distinción entre registros y archivos? Hay que recordar que en un fallo anterior la Corte Suprema introdujo la distinción entre registros y archivos, cuando señalaba que:

... Debe esclarecerse que un "registro" es un repositorio documental ordenado a los efectos de su compulsas, que está librado al servicio público, con la finalidad de brindar certeza o seguridad jurídica como ocurre con los distintos registros que funcionan bajo la dependencia del Poder Judicial. Por eso Montoro Puerto (Apuntes para la estructura de una Administración Registral, Madrid, 1972) establece que su nota característica es la idea de publicidad. Y es precisamente a ello a cuanto alude la Constitución, desde que, en caso contrario, no hubiera expresado "registros oficiales" sino "archivos oficiales" que, por la reserva con que deben ser manejados, no pueden ser librados desaprensivamente a la publicidad, tanto más que ello podría afectar inmotivadamente derechos de terceros¹¹.

La Corte decía entonces, aunque no de manera categórica, que los archivos oficiales no tienen carácter público y, consecuentemente, no es posible acceder a aquellas bases de datos que no estén abiertas al público, como serían las que acumulan información que guardan relación con la seguridad del Estado. La posición de la Corte ahora, sin embargo, pareciera ser que toda la documentación del Estado es "fuente pública de información" y, por consiguiente, sometida al mismo régimen de acceso por los ciudadanos.

En definitivas, no puede sino admitirse que el Acuerdo y Sentencia N° 1306/13 resulta de altísima importancia en la vida jurídica y política del país, aunque todavía deberá pasar cierto tiempo para que quede del todo claro su verdadero alcance.

¹¹ Ver Auto Interlocutorio N° 649 del 25 de junio de 1996. Causa: "MARÍA DEL ROSARIO STANLEY CHAMORRO S/ HÁBEAS DATA", dictado por el pleno de la Excm. Corte Suprema de Justicia.

DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

Desafío pendiente: construcción de un derecho fundamental de nueva generación

Juan Bautista Rivarola Paoli y Patricia Rivarola¹

¹ Juan Bautista Rivarola Paoli. Abogado. Dr. en Ciencias Jurídicas. Profesor Investigador y Titular de Derecho Internacional Público, Economía Política y Derecho Romano en la Facultad de Derecho y C. Sociales (UNA). Miembro de la Academia de Derecho y Ciencias Sociales, de la Academia Paraguaya de la Historia, de la Sociedad Científica del Paraguay y otras entidades. Patricia Rivarola. Abogada, egresada de la Academia Diplomática y Consular y de la Escuela Judicial. Profesora asistente de la cátedra Derecho Internacional Público en la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la UNA. Agente fiscal de Cuentas, con funciones de directora de Asesoría Jurídica de la Fiscalía General del Estado.

RESUMEN: El acceso a la información es un derecho humano fundamental y resulta constitutivo de un Estado democrático.

De manera específica, el acceso a la información pública se ha instalado como tema destacado en la agenda pública internacional en la última década, puesto que se han impulsado en todo el mundo el diseño y la promoción de diversas políticas y estándares comunes en materia de transparencia, controles y rendición de cuentas de la Administración Pública. Es de celebrar, que recientemente haya sido regulado en el Paraguay, su efectivo cumplimiento, lo que permite que este eficaz instrumento para prevenir actos de corrupción, que busca otorgar transparencia y publicidad a los actos de gobierno, se convierta en el desafío pendiente de implementación por parte de los componentes de la Administración Pública.

En la lectura de este aporte se abordan la necesidad de una regeneración democrática, así como la instauración y efectividad de aquellas medidas y valores propios de una nueva y deseada cultura de integridad.

Palabras clave: Derecho a la información, información pública, transparencia, medios de comunicación, redes sociales, políticas públicas.

“Se dice que la luz del sol es el mejor de los desinfectantes”

(Louis Brandeis)

INTRODUCCIÓN

Una generalizada crítica al sistema político-democrático que vivimos a nivel mundial, pero sobre todo en Iberoamérica, viene siendo que carece de “instituciones fuertes”. A ello acompaña la prevalencia de formas de relación autoritarias, personalistas, etc.

Al profundizar esta realidad nos damos cuenta de que existen redes bien organizadas que actúan en la oscuridad, de forma muy eficaz, en la recolección, asignación y utilización de recursos públicos. Estas redes están conformadas por personas que cuentan con procedimientos, recursos, fines y metas bien definidos. Estas “organizaciones” son las que responden a intereses particulares que sirven para que pequeños grupos se enriquezcan inmoral e ilegalmente. Su accionar lo emprenden desde la sombra, son muy fuertes y están bien organizadas. Son redes de CORRUPCIÓN que actúan en el silencio cómplice de quienes la sustentan.

Resulta que el comportamiento egoísta antes mencionado emerge con mayor facilidad cuando existen instituciones del Estado en su mayoría tildadas de débiles, debido a que se hallan penetradas por las prácticas institucionalizadas del secreto, la corrupción, la arbitrariedad y aquellas que las orientan a servir al interés de pocos. Estas prácticas permiten, a su vez, una situación de inequitativa redistribución de la riqueza social que repercute en una serie de desigualdades. Una de las más preocupantes, y que debemos resaltar, es la que se refiere al acceso educativo, que afecta al aprendizaje y conocimiento de las personas.

La falta de conocimiento sobre las actuaciones públicas, basada en poco desarrolladas competencias en cuanto al aprendizaje de lo ciudadano, favorece la debilidad de las instituciones democráticas. Si no hay información sobre los asuntos públicos, cómo se va a pretender que la ciudadanía conozca los mismos. Por ello es común percibir que los Estados no se preocupan por desarrollar políticas de comunicación y aprendizaje-apropiación de lo público. La consecuencia es que la ciudadanía no opina, no participa. Todo ello genera un perverso círculo vicioso.

Estas observaciones han servido de impulso necesario para promover con firmeza el derecho de acceso a la información pública, tarea que constituye, sin duda, para nuestro país un desafío al futuro, implicando un cambio de cultura de integridad y apertura por parte de los actores (gobernantes y gobernados). La intención primaria no sería otra

que la de mejorar la percepción que los ciudadanos tienen del funcionamiento de las instituciones y, tras ella, obtener la ansiada transparencia que se opone a la corrupción, así como ejercer el control debido a las autoridades públicas.

El derecho de acceso a la información pública de poco sirve si las personas no saben cómo aprovechar los derechos instrumentales para ejercer el derecho sustantivo o, peor todavía, si no saben que existe².

A nivel internacional se han comenzado a sentir las voces de organizaciones mundiales, como las Naciones Unidas, y regionales, como la Unión Europea y la Organización de Estados Americanos, las cuales, a través de sus órganos y organismos correspondientes, han impulsado la difícil labor luego de aprobarse importantes instrumentos internacionales, como la ya famosa Convención Americana de Derechos Humanos o Pacto de San José de Costa Rica, vigente desde el año 1978; la Convención Interamericana contra la Corrupción, del 29 de marzo de 1996; la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, del 7 de diciembre de 2000, y el 31 de octubre de 2003 la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, por citar algunos de los más destacados, y más adelante, el Convenio del Consejo de Europa sobre Derecho de Acceso a la Información, del 27 de noviembre de 2008.

En efecto, hoy día los Estados, en su calidad de sujetos de Derecho Internacional, se encuentran comprometidos a cumplir los lineamientos establecidos no solo en los acuerdos aludidos sino también en lo pactado en otros instrumentos multilaterales sobre la materia.

Se considera universalmente que la pretensión no consiste en erradicar la corrupción por completo –sería una utopía– sino que se pretende que los Estados se valgan de ciertas medidas preventivas para socavarla. Entre ellas se encuentra el derecho a la información, que constituye un derecho público colectivo y debe estar al alcance del pueblo, que se erige así en uno de los contralores del manejo de la cosa pública.

En opinión del autor Jaime Rodríguez Arana³, las instituciones públicas en la democracia no son propiedad de sus dirigentes, son del pueblo, que es el titular de la soberanía. El responsable tiene que saber, y practicar, que ha de rendir cuentas continuamente a la ciudadanía y que la búsqueda de la calidad en el servicio objetivo al interés general debe presidir toda su actuación.

Sin duda, juegan un papel importante en el tema que nos convoca la corrupción imperante

² Villanueva, Ernesto. Derecho de acceso a la información pública y ética periodística. Intercontinental Editora. Asunción, Paraguay. 2004.

³ Rodríguez Arana, Jaime. "El derecho a una buena Administración para los ciudadanos", La Coruña, España, 2013, p. 13.

y el consiguiente aliciente llamado transparencia, la cual pretende ser atendida hoy día por fracciones que responden a distintos sectores, en muchos Estados. Es decir, debido al desparpajo con que la Administración Pública, a través del comportamiento, por cierto, poco leal, se comporta, surge la imperante acción de los ciudadanos de permitirse –de alguna manera– ejercer control sobre los actos de quienes administran la cosa pública.

De singular importancia constituye la particularidad de que en la sociedad actual, frente a los sistemas tradicionales como la prensa escrita, la radio o la televisión, cobran hoy día especial vigencia nuevas técnicas como las electrónicas o telemáticas que no solo han cambiado la forma de relacionarse de los ciudadanos en el sector privado sino que han obligado a que la Administración –en atención al incremento que se ha producido en los últimos años en el relacionamiento de los ciudadanos con esta, ya sea en materia económica, tributaria, educativa, etc.– conciba una nueva manera de recoger, almacenar, elaborar y comunicar datos útiles para el ciudadano, ante la determinante posición del Estado de resultar ser depositaria privilegiada de información relevante para la sociedad toda. Sin duda, repentinamente, y debido al poder de las redes, los ciudadanos, quienes ostentan la titularidad del derecho, surgen como un nuevo tipo de organización capaz de reclamar e imponer sus exigencias.

En conclusión, la apasionante herramienta del derecho al acceso a la información pública por parte de los ciudadanos se ha identificado al principio de participación y su corolario, el democrático de control del poder. En el Paraguay, el poder político ha cancelado la deuda en cuanto a su acabada regulación legal, al haber promulgado la Ley N° 5.282 “DE LIBRE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y TRANSPARENCIA GUBERNAMENTAL”.

ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA EN SUS INICIOS

Como antecedentes más remotos de este derecho se recogen dos de relevancia: el primero, dado en Suecia, en el año 1776, en donde se estableció un mecanismo de acceso candado a los documentos del gobierno, impulsado por Anders Chydenius, sacerdote que fue diputado, de profesión economista. Era de autoría del mencionado parlamentario la *“Ley para la Libertad de Prensa y del Derecho de Acceso a las Actas Públicas”*, la cual ha dejado huellas imborrables hasta estos días en aquel país escandinavo puesto que a partir de allí se ha estandarizado la práctica de otorgar copias de documentos públicos a los ciudadanos, permitiéndose así desalentar la corrupción y permitir un desarrollo económico progresivo. Notablemente, resultó ser fuente de inspiración del mencionado cuerpo legal la institución china del Buró de Censura Imperial, el cual tenía como función vigilar de manera rigurosa a los gobernantes, a los efectos de desenmascarar malas prácticas por parte de los mismos, y el segundo se ha dado bastante tiempo después, en Estados Unidos de Norteamérica, donde activistas por los derechos civiles y pacifistas contra la guerra de Vietnam demandaban se revele información sobre estos temas, en

los años sesenta, lo que desembocaría en 1966 en la expedición del Acta de Libertad de Información (*Freedom of Information Act* o FOIA). Tal instrumento es una medida que permite al público acceder a documentos del gobierno. Bajo esta ley el gobierno tiene la responsabilidad de decir por qué la información solicitada no puede ser divulgada. Las agencias del gobierno deben entregar los documentos solicitados luego de una petición por escrito.

Lo que develan estas referencias es que este derecho ha surgido y se ha desarrollado del más general derecho humano a la información, por ello se lo engloba dentro de los llamados *uti cives*, que son los que disfrutan todos por igual en su condición de ciudadanos pertenecientes a algún Estado, lo que les permite dirigirse a los poderes públicos, siempre con base en demandas sociales concretas sobre la calidad del sistema democrático y las necesidades de mantener lo que Jürgen Habermas llamaría “un diálogo informado”. También, en lo cotidiano, este derecho se ha asentado sobre necesidades específicas y urgentes de personas y grupos por conocer asuntos públicos de su interés.

CUESTIONES BÁSICAS A SER CONSIDERADAS, LAS CUALES NO ADMITEN SER OMITIDAS POR NINGÚN ESTADO

Se aspira a que todas las legislaciones del mundo contemplen sin excepción los mecanismos adecuados para garantizar el acceso a este derecho. Actualmente 41 de los 47 miembros del Consejo de Europa cuentan con una ley de acceso a la información. Entre los 6 países que aún no prevén normativas legales al respecto se encuentran Andorra, Mónaco, Chipre, Luxemburgo, Malta y San Marino. España lo tiene en vigencia desde hace corta data –diciembre 2013–. A más de ello, se puede afirmar, sin temor a equívocos, que hoy día, a nivel mundial, oscila el número de cien los países que han incorporado a sus respectivos ordenamientos jurídicos el acceso a la información pública.

Básicamente todos los cuerpos normativos contemplan principios que van enrolando aspectos del acceso a la información pública en características propias universalmente aceptadas. Lograr adquirir estas particularidades que envuelven a este derecho significó en muchos casos adecuar marcos constitucionales con el fin de incorporar los nuevos derechos a la información mundialmente aceptados. La importancia de considerarlos radica en contar con piezas legales óptimas que aparejen una efectiva protección de este derecho.

A continuación se exponen los principios centrales tenidos en cuenta por la generalidad de los cuerpos legales vigentes, que bien pueden ser atendidos también por aquellos que, regulando esta materia, precisan de adecuación jurídica actualizada.

- Acceso a toda persona: Debe evitarse restringir el acceso a la información a quienes recurran a su otorgamiento. Es decir, debe estarse por la amplitud informativa.
- Expedición gratuita: La provisión de la información requerida tiene que estar condicionada a que llegue indefectiblemente a quien lo solicita, sin que costo alguno incida en ella.
- Tramitación sencilla y eficiente: A partir de la solicitud ingresada por parte del individuo, cabe que la Administración Pública aligere su procesamiento, a los efectos de expedirse en corto plazo, previendo en caso de negativa –siempre justificada– recursos alternativos de revisión. Característica esencial constituye además que ni siquiera justifique el motivo de su solicitud.
- Exigible a todas las instituciones públicas: Cualquier autoridad administrativa cuya función sea de administración de fondos públicos o implique una función pública se encuentra obligada a proporcionar información requerida por parte de algún ciudadano.
- Carga de la entidad pública: Todo órgano público está obligado a capacitar a funcionarios que apoyen a los solicitantes en el ejercicio de este derecho, ya sea al momento de solicitarlo o en el mecanismo previsto a tal efecto.
- Secreto como excepción: En principio, toda información pública debe estar al alcance de quien lo solicita, en atención al principio de publicidad, salvo casos expresamente determinados como los que afectan a la seguridad nacional, protección de datos personales, prevención o investigación de delitos, etc. Al momento de aplicarse uno de estos supuestos resulta conveniente probar el daño al interés público o al derecho protegido, así como determinar el interés público en conocer dicha información.
- Creación de una oficina revisora: Es lógico que, tanto en caso de denegatoria de la solicitud como en caso de falta de contestación, una oficina ajena sea la encargada de la revisión y, paralelo a ello, que sea la encargada de propagar este derecho como herramienta accesible a los ciudadanos.
- Protección a informantes: Quienes colaboren con información relevante acerca de posibles malas prácticas de funcionarios y conductas inadecuadas de su parte deben ser amparados por la Administración por su predisposición a colaborar.

Como es de fácil apreciación, estos principios básicos van variando en su magnitud según las necesidades y particularidades que presenta cada país. No obstante, puede asegurarse que en líneas generales las leyes de acceso a la información pública recogen estos postulados.

Sin duda, los remedios administrativos y judiciales permiten resolver rápidamente cualquier reclamo por parte de respuesta o respuesta inadecuada de parte del funcionario al que se solicitó la información.

Si el reclamo se origina por problemas de organización o de cúmulo de tareas, lo más adecuado es la intervención de una instancia administrativa superior o independiente que pueda obligar al funcionario a cumplir con su obligación. En otras ocasiones, si es claro que el organismo requerido no tiene la voluntad de brindar acceso a la información, debe ser posible llevar el caso ante un juez que resuelva la cuestión.

No obstante lo expuesto, es cierto que constituye una realidad que deben darse soluciones en países donde no se cuentan con leyes de acceso a la información pública. Regularmente, el primer paso consiste en la petición directa de la información que se requiera a la autoridad competente. Esta debe ser atendida sobre la base de la norma constitucional y normas legales vigentes, aunque no específicas. En teoría, no sería bien visto que la autoridad competente alegue la falta de una norma determinada, de acuerdo con el artículo 28 de la misma Constitución. Hasta antes de la puesta en vigencia de la novel legislación sobre la materia, en la práctica, la falta de precisión se prestaba a la evasión de la norma.

En caso de negativa resultaba posible recurrir a cuatro alternativas, las cuales a menudo son consideradas por unanimidad en doctrina. Ellas son:

- a) La vía constitucional, mediante el ejercicio de la acción de amparo prevista en el artículo 134 de la Constitución Nacional⁴ y cuyo procedimiento se rige por el Código Procesal Civil. Sin embargo, esta acción, por la finalidad para la cual está diseñada, no resulta la más idónea para ejercer el acceso, pues según la normativa expuesta se requiere el requisito de la "urgencia", lo que no se corresponde, en muchos casos, exactamente con el ejercicio del acceso a la información pública.
- b) Una queja ante la Defensoría del Pueblo, basada en el artículo 276 de la Constitución y de acuerdo con la Ley Orgánica de dicho organismo de Estado.
- c) La vía administrativa ante la autoridad que negó la petición, en caso de que esté así regulada.
- d) La vía contencioso administrativa, que es alternativa a la anterior, al impugnar el acto de denegación ante la Sala del Tribunal de Cuentas correspondiente, de acuerdo a lo previsto en la Ley N° 1.462/35 "Que establece el procedimiento para lo contencioso administrativo".

⁴ CN Art. 134: Del Amparo. Toda persona que por un acto u omisión, manifiestamente ilegítimo, de una autoridad o de un particular, se considere lesionada gravemente, o en peligro de serlo en derechos o garantías consagradas en esta Constitución o en la ley, y que debido a la urgencia del caso no pudiera resolverse por la vía ordinaria, puede promover amparo ante el magistrado competente...".

Cabe comentar que las normas indicadas no han sido derogadas con la expedición de la ley específica vigente hoy día y su aplicación podrá hacerse en cuanto resulte pertinente en concordancia con esta nueva legislación.

Sobre el punto, la Ley N° 5.282/14, en los artículos 16 y 23 determina con precisión que toda solicitud deberá ser respondida por la fuente pública requerida, dentro del plazo de quince días hábiles, contados a partir del día siguiente de la presentación. Se 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 el Juez de Primera Instancia con jurisdicción en el lugar de su domicilio o en donde tenga su asiento la fuente pública, dentro del plazo de sesenta días.

TRASCENDENCIA DE LOS INTENTOS INTERNACIONALES POR RECOGER EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

Haciendo una retrospectiva cronológica de los instrumentos internacionales aprobados por los distintos Estados sobre la materia, mención especial merecen los articulados por la Organización de las Naciones Unidas y la Organización de Estados Americanos. Sin lugar a dudas, en el ámbito de estas dos cruciales organizaciones internacionales han cobrado vida principios jurídicos globales referentes a la libertad de expresión y derecho a la información de los ciudadanos. La Declaración Universal de los Derechos Humanos, aprobada en 1948 por las Naciones Unidas, incluye en su artículo 19 al derecho de acceso a la información pública, dándose así un paso importante en la consagración universal de este derecho.

El 16 de diciembre de 1966 la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, cuyo artículo 19 establece que nadie podrá ser molestado por causa de sus opiniones y que toda persona tiene derecho a la libertad de expresión, la cual comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole sin consideración de frontera.

Por su parte, la Organización de Estados Americanos, en fecha 22 de noviembre de 1969, aprobó la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la cual dispone en el artículo 13 que toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión, normativa esta que sirvió de sustento a un reciente fallo dictado por la Corte Suprema de Justicia de Paraguay, del cual nos ocuparemos más adelante.

En 1993 la Comisión para los Derechos Humanos de las Naciones Unidas creó la oficina del Relator Especial para la Libertad de Opinión y de Expresión, de cuyo mandato era parte esencial la definición del contenido de dichos derechos. Ya en 1995 este relator anotó

que “el derecho de buscar información o de tener acceso a la información es uno de los elementos esenciales de la libertad de expresión”.

En el preámbulo de la ***Declaración de Chapultepec***, emitida durante la Conferencia hemisférica sobre Libertad de Expresión celebrada en México, D.F., el 11 de marzo de 1994, a instancias de la OEA, se mencionó como un obstáculo a la libertad de expresión que *“funcionarios celosos niegan a los ciudadanos la información pública*. Los primeros 3 Principios de esa Declaración sostienen: *1. No hay personas ni sociedades libres sin libertad de expresión y de prensa. El ejercicio de esta no es una concesión de las autoridades; es un derecho inalienable del pueblo. 2. Toda persona tiene el derecho a buscar y recibir información, expresar opiniones y divulgarlas libremente. Nadie puede restringir o negar estos derechos. 3. Las autoridades deben estar legalmente obligadas a poner a disposición de los ciudadanos, en forma oportuna y equitativa, la información generada por el sector público.*

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos, durante el periodo de sesiones del año 2000, aprobó la ***Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión*** elaborada por la Relatoría para la Libertad de Expresión. El Principio 4 de esta Declaración sostiene: *“El acceso a la información en poder del Estado es un derecho fundamental del individuo. Los Estados están obligados a garantizar el ejercicio de este derecho. Este principio solo admite limitaciones excepcionales que deben estar establecidas previamente por la ley para el caso que exista un peligro real e inminente que amenace la seguridad nacional en sociedades democráticas”*.

La Carta Democrática Interamericana, aprobada el 11 de septiembre de 2001 por la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos (OEA), en Lima, Perú, hace referencia en el artículo 4 a la transparencia de las actividades gubernamentales, la probidad y la responsabilidad de los gobiernos en la gestión pública.

La Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco) ha tenido una preponderante participación en el tema del libre acceso de los ciudadanos a la información pública del Estado, específicamente, en la Carta de Santo Domingo del 31 de julio de 2002. Se puede afirmar de lo expuesto que las doctrinas sobre el derecho a la información y a la comunicación del ciudadano están consagradas en el espíritu, propósito y razón de la ONU y la OEA.

Lo interesante de la puesta en vigencia de los relevantes pactos jurídicos mencionados es que han venido siendo aplicados por los mismos órganos de los mencionados organismos internacionales, así como invocados por órganos jurisdiccionales internos de los Estados firmantes, en casos específicos que han surgido. En efecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos el 19 de septiembre de 2006 sostuvo al resolver el famoso caso

Claude Reyes vs. Chile que “el artículo 13 de la Convención, al estipular expresamente los derechos a ‘buscar’ y a ‘recibir’ ‘informaciones’, protege el derecho que tiene toda persona a solicitar el acceso a la información bajo el control del Estado, con las salvedades permitidas bajo el régimen de restricciones de la Convención. Consecuentemente, dicho artículo ampara el derecho de las personas a recibir dicha información y la obligación positiva del Estado de suministrarla”.

En 2008 el Comité Jurídico Interamericano dependiente de la OEA elaboró en el 2008 los “**Principios sobre el Derecho de Acceso a la Información**” (CJI/RES. 147 (LXXIII-0/08)) y aprobados por la Resolución AG RS 2607 (XL.-=/10) el 8 de junio en el marco de la cuadragésima sesión ordinaria de la Asamblea General llevada a cabo en Lima, Perú, entre el 6 y 8 de junio de 2010.

En enero de 2009 se dio a conocer el **Informe Anual de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos**, elaborado por la doctora Catalina Botero, relatora especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

La Asamblea General de la Organización de Estados Americanos, por medio de la Resolución AG/RES, 2514 (XXXDC-0/09), adoptada el 4 de junio de 2009, encomendó al Departamento de Derecho Internacional coordinar la redacción de una “**Ley Modelo sobre Acceso a la Información Pública**” y una “**Guía para su implementación**”.

En el ámbito europeo la cuestión también viene siendo movida. Ha surgido el “Convenio del Consejo de Europa sobre Derecho de Acceso a la Información”, adoptado el 27 de noviembre de 2008, constituyéndose en el primer instrumento jurídico internacional vinculante que reconoce un derecho general de acceso a documentos públicos en manos de las autoridades públicas. Este documento surgió después de años de activismo por parte de la sociedad internacional. Fue llamado a ratificar el 18 de junio de 2009. Para firmar este acuerdo los países fueron llamados a incluir la protección mínima establecida en él. Hasta el momento no llega a 15 el número de países que lo han firmado.

La Convención para el Acceso a Documentos Oficiales establece las garantías mínimas que los Estados miembros del Consejo de Europa deben integrar en sus leyes nacionales de acceso a la información. Aunque este Convenio es un acuerdo de mínimos y por ello no recoge todas las demandas de la sociedad civil europea, consigue establecer las condiciones básicas para la buena puesta en práctica del derecho de acceso a la información.

De significativo valor resulta que la intención de poner en marcha el reconocimiento y protección de este derecho no se agota en las organizaciones internacionales, sino que han surgido compromisos por parte de otros actores a nivel internacional que han determinado

la intención de impulsar el definitivo otorgamiento del ejercicio de este derecho a los ciudadanos, como herramienta de control a asuntos de interés público. Ejemplo de ello se denota en lo acordado durante la Quinta Cumbre de las Américas, celebrada en Puerto España, Trinidad y Tobago, el 19 de abril de 2009, en donde se proclamó una “Declaración de Compromiso”, que en lo tocante al tema que nos ocupa establece:

81. Alarmados por las prácticas corruptas, ilegales y fraudulentas en la administración de algunas empresas privadas nacionales y transnacionales, que afectan negativamente las economías de nuestros países y podrían representar una amenaza a su estabilidad política y democrática, seguiremos fortaleciendo los mecanismos legales para compartir información, y desarrollaremos y aplicaremos políticas que fomenten una cultura de integridad y transparencia dentro de las oficinas e instituciones públicas y privadas. Por lo tanto, procuraremos que se logren avances importantes en el acceso de nuestros ciudadanos a la información pública, particularmente sobre los ingresos, gastos y presupuestos gubernamentales.

De reciente data es la Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración Pública, aprobada por el Consejo de la Conferencia Latinoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado (CLAD), celebrada en ciudad de Panamá los días 27 y 26 de junio de 2013, que estableció en su Preámbulo los principios de que la Administración Pública debe estar al servicio objetivo de los intereses generales.

INCLUSIÓN DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO POSITIVO PARAGUAYO. EXPECTATIVA LEGAL

Como se expusiera, nuestro país, hoy día, cuenta con una ley de acceso a la información pública, surgida por delegación constitucional. En efecto, el artículo 28 –Del derecho a informarse– de la Constitución Nacional del año 1992 establece: “...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”.

Como es fácil advertir, el derecho de acceso a la información pública está reconocido en nuestra Constitución de forma suficientemente clara. Sin embargo, al momento de ejercer ese derecho se presentan dificultades por falta de normas legales expresas que regulen de manera precisa los mecanismos para su goce efectivo. Debido a ello es que con frecuencia se recurren a normas internacionales que fueran incorporadas al ordenamiento jurídico positivo paraguayo, a los efectos de suplir la deficiencia. Cabe tener presente que el artículo 45 de la Constitución Nacional –De los derechos y garantías no enunciados– expresa lo siguiente: “La falta de una ley reglamentaria no podrá ser invocada para negar ni para menoscabar algún derecho o garantía”.

La situación así presentada nos orienta a afirmar que obtener información pública resulta una tarea muy complicada, por lo que se requiere establecer legalmente una serie de mecanismos apropiados al derecho en cuestión, que maximice las posibilidades de acceso. Sin duda, esta tarea requiere establecer lineamientos claros que la burocracia estatal debe acatar en cuanto a la entrega de información. En este sentido, una legislación desarrollada constituye una oportunidad para cambiar hábitos y prácticas burocráticas secretistas. Así, como subraya Luis Huerta:

Una ley sobre acceso (...) permite (...) dejar establecido con carácter obligatorio los lineamientos a seguir en el marco de una política de transparencia y publicidad de la información pública...⁵.

Resulta de vital importancia, entonces, regular el ejercicio del derecho de acceso a la información pública de manera que brinde mayores oportunidades a las personas, a los grupos y a las comunidades, para obtener información necesaria que permita construir activamente la democracia en un espacio público⁶.

En nuestro país, en el mes de julio del año 2001, en un intento de regulación, se redactó de manera poco comprometida el mecanismo de acceso a la información de carácter pública, al promulgarse la Ley N° 1.728/2001 "De Transparencia Administrativa", la cual fue inmediatamente endilgada de contraponer el espíritu del artículo 28 de la Carta Magna, por lo que se la denominó "Ley de Mordaza". No tardaron en hacerse sentir referentes de distintos medios de comunicación, así como representantes de la sociedad civil y la ciudadanía entera, en un hecho que causó gran repulsa. Especialmente la prensa desató una campaña permanente y tenaz contra ella. Ante dicha realidad no cupo otra alternativa a los Poderes Ejecutivo y Legislativo que derogarla de inmediato debido al impacto negativo que generó su puesta en vigencia. Así es como surgió la Ley N° 1.779/2001, promulgada el 24 de setiembre de ese mismo año, es decir, en menos de lo que canta un gallo, como comúnmente se expresa, se impuso el carácter democrático de nuestro sistema de gobierno.

A propósito del cuerpo normativo comentado, uno de los puntos que han sido criticados con severidad ha sido la enumeración contemplada en el artículo 6, donde se regulaban los límites al acceso de la información de carácter público. Se trataba de un catálogo de 16 supuestos que, de configurarse cualquiera de ellos, frenaba el acceso a la información por parte de cualquier interesado en conocer los pormenores de decisiones públicas. En el inciso b) nótese que se encontraba prohibido el otorgamiento de información que

5 Cfr. "Libertad de Expresión y Acceso a la Información Pública", Lima, Comisión Andina de Juristas, 2002, p. 173.

6 Navas, Marco. Los derechos de la comunicación. Segunda Edición. Quito, 2005, p. 261.

podiera perjudicar a “la defensa nacional o la seguridad del Estado o a las relaciones internacionales”, así, en su amplia concepción de expresión. En general contenía bastantes defectos imperdonables en su sistematización. Se la tildó de que, de seguir vigente la ley, la información de carácter público seguiría siendo considerada un patrimonio de los administradores y no un bien del ciudadano. Un contrasentido en su cometido.

Desde entonces, transcurrida casi una década, la movilización ciudadana se ha venido manifestando desde distintas esferas para reclamar el amparo a sus legítimos derechos.

En el año 2010, al sancionarse y promulgarse la Ley N° 3.966 “Orgánica Municipal” se dio un pequeño pero importante paso hacia la efectividad del derecho de acceso a la información, con la incorporación de la norma establecida en el artículo 68, el cual prevé:

“La Municipalidad estará obligada a proporcionar toda información pública que haya creado u obtenido, de conformidad al Artículo 28 ‘Del derecho a informarse’ de la Constitución Nacional, dentro del plazo que se les señale, el cual no podrá ser mayor de quince días”.

Recientemente, el pasado 19 de diciembre de 2013, la Honorable Cámara de Senadores aprobó el proyecto de la Ley de “Libre Acceso Ciudadano a la Información Pública y Transparencia Gubernamental”, presentado por varios senadores, que pasó a estudio de la Honorable Cámara de Diputados. En dicho proyecto se regula la figura de la información pública reservada, en el artículo 22, en los siguientes términos: *“La información pública reservada será aquella que sea calificada o determinada de esa manera y en forma expresa por las leyes, o cuya difusión pueda comprometer la seguridad pública o la defensa nacional; menoscabar las relaciones internacionales o la conducción de las negociaciones efectuadas en tal sentido; dañar la estabilidad financiera, económica o monetaria del Estado; poner en riesgo la vida, la dignidad humana, la seguridad o la salud de cualquier persona; implicar una pérdida de ventajas competitivas o que pueda dañar su proceso de producción; o desproteger descubrimientos científicos, tecnológicos o culturales desarrollados. La información pública reservada no podrá ser difundida bajo ninguna circunstancia, y aquellos que la posean deberán tomar las previsiones debidas para que se mantenga de esa manera”.* Se trae a colación dicha normativa por ser esta la que fuera cuestionada en el ámbito legislativo, que, aunque sin ser la única, resultó en aquel momento la más polémica. No obstante, es sabido que la Comisión de Prensa y Comunicación de la Honorable Cámara de Diputados ha dictaminado por su rechazo. En tanto, el Grupo Impulsor de Acceso a la Información (GIAI), integrado por 22 organizaciones de la sociedad civil constituido en diciembre de 2003, han promovido la aprobación del proyecto, pero con la eliminación del artículo 22 que fue incorporado por los senadores. Señalan que dicho artículo “representa un peligro real para el libre acceso a la información”. La Constitución en su artículo 28 –exponen– ya garantiza el derecho a informarse.

A nuestro juicio, el análisis de la norma contenida en el artículo 22 del proyecto de ley aprobado por la Cámara de Senadores debía ser cuidadosamente debatido. Cuanto más amplia fuese la discusión, mayor sería el compromiso de su cumplimiento por parte de la sociedad toda. El hecho de que el poder político haya abierto a discusión y participación este interesante tema significaba fortalecer los vínculos democráticos de nuestro estado de derecho. Es que, por un lado, existía la intención de asentar en el cuerpo legislativo ciertas limitaciones taxativamente impuestas respecto a información de carácter público, vinculadas a la salvaguarda de secretos de Estado, lo cual contribuiría, por un lado, a la protección de información relevante que todo Estado debe preservar en distintos ámbitos. Aceptar tal lineamiento exigía que la ley se cuide de no encubrir cuestiones dogmáticas carentes de razonabilidad negando el derecho de acceso a la información pública, sino que el alcance de no difundir cierta información sea mayor que el proporcionarla, en virtud al daño que se pueda ocasionar al Estado difundiéndola. Es perceptible la conveniencia de una zona de reserva estatal, dado que se trata de una necesidad históricamente probada. Situación de la que dependen –muchas veces– la supervivencia y la estabilidad del sistema político. Claro está que, de establecerse excepciones, existiría cierta franja de información no accesible a los ciudadanos ni a los medios de comunicación social.

Determinar o no la inclusión de excepciones en el cuerpo legal en construcción, obviamente, responde a parámetros propios de conveniencia y técnica legislativa que singularizan a nuestro país. Estados Unidos, Panamá y Perú, por ejemplo, han adoptado fórmulas distintas al respecto, pero siempre admitiendo excepciones. Mientras que la Ley Nº 6 del 22 de enero de 2002 de la República de Panamá define tres categorías de información: 1) Información de acceso libre; 2) Información confidencial y 3) Información de acceso restringido, Estados Unidos en la Ley Federal de Libertad de Información –FOIA–, de 1966, reformada parcialmente en varias oportunidades, optó por establecer nueve excepciones de manera taxativa, mientras que Perú en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública consagra dos bloques de excepciones: una, dirigida a la protección de información perteneciente al ámbito militar, y la otra protege información clasificada en el ámbito de inteligencia.

En general, las excepciones previstas en las distintas legislaciones son de diversa naturaleza, pudiéndose decidir asegurar razones de seguridad de Estado, así como tutelar el derecho a la vida privada de los ciudadanos.

Expresa el autor Rivarola Paoli que el orden, la seguridad pública, es un límite oponible al ejercicio de las libertades del art. 26 de la CN. El mantenimiento del orden público, la paz social, sin destruir o amenazar la propia movilidad social, es un requisito fundamental de todo orden social⁷.

7 Rivarola Paoli, Juan Bautista. Ciencias de la Comunicación. Derecho de Información. Intercontinental Editora. Asunción, Paraguay. 2010.

Ahora bien, en doctrina y jurisprudencia se viene unificando el criterio de que la expresión “seguridad de Estado” facilita el cuestionamiento de su utilización debido a la subjetividad de su contenido, pues bien podría ser utilizado en forma discrecional para ocultar datos o información en forma arbitraria. En Estados donde se ha decidido regular esta expresión como límite al acceso a la información pública, irremediablemente, los órganos jurisdiccionales correspondientes vienen teniendo la labor de determinar su alcance en cada caso concreto, pues, tratándose de un concepto de carácter general que debe servir de orientación en los diversos casos, se resuelven atendiendo la índole del asunto y las posibles consecuencias que traería aparejada la divulgación de tal información.

El legislador, finalmente, habiendo evaluado la pertinencia de asentar excepciones, ha optado por la siguiente redacción: “La información pública reservada es aquella que ha sido o sea calificada o determinada como tal en forma expresa por la ley”. Por nuestra parte, consideramos que nada ha sido más conveniente que establecerla de manera clara, determinada y precisa para evitar facilitar espacios a quienes, ostentando el poder político en espacios preponderantes de la Administración Pública, adopten preferencia por responder a sus propios intereses particulares antes que responder al interés colectivo de informar acerca de asuntos públicos de envergadura.

La decisión legal adoptada de exponer al alcance de todos el caudal de información que se genera en la Administración Pública, sin ningún tipo de restricción, salvo que en leyes vigentes se establezca lo contrario, conllevaría, en la práctica, negar por citar un ejemplo, el caso del Código Procesal Penal en el que se establece que las actuaciones solo pueden ser conocidas por las partes y sus defensores, a menos que el juez por resolución fundada ordene el secreto, por entender que se arriesga o pone en peligro el descubrimiento de la verdad⁸. El referido Código dispone, además, que los actos que revistan carácter definitivo e irreproducible nunca serán secretos para las partes. En cambio, para el caso de las personas extrañas al proceso las actuaciones siempre van a ostentar carácter reservado⁹.

8 CPP, art. 323: RESERVA DE LAS ACTUACIONES. El Ministerio Público podrá solicitar al juez, solo una vez, la reserva parcial de las actuaciones por un plazo que no podrá exceder los días diez corridos, siempre que sea imprescindible para la eficacia de un acto durante la investigación. La reserva de las actuaciones establecidas en este código solo podrá ser invocada a beneficio de la investigación y nunca en perjuicio del ejercicio de la defensa.

9 CPP, art. 322: CARÁCTER DE LAS ACTUACIONES. “La etapa preparatoria no será pública para los terceros. Las actuaciones solo podrán ser examinadas por las partes, directamente o a través de sus representantes. El Ministerio Público podrá disponer las medidas razonables y necesarias para proteger y aislar indicios de prueba en los lugares donde se investigue un hecho punible, a fin de evitar la desaparición o destrucción de rastros, evidencias y otros elementos materiales. Los abogados que invoquen un interés legítimo serán informados por el Ministerio Público sobre el estado de la investigación y sobre los imputados o detenidos que existan, con el fin de que puedan discernir la aceptación del caso. Las partes y los funcionarios que participen de la investigación y las demás personas que por cualquier motivo tengan conocimiento de las actuaciones cumplidas, tendrán la obligación de guardar secreto. El incumplimiento de esta obligación será considerado falta grave y podrá ser sancionado conforme a las disposiciones previstas en este código o en los reglamentos disciplinarios”.

EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA EN LA JURISPRUDENCIA PARAGUAYA

Si bien existen varias decisiones jurisdiccionales a través de las cuales se han pronunciado los tribunales de la República en casos en los que ciudadanos exigieron acceder a la información que obra en poder del Estado, se comentan las siguientes:

Sentencia Definitiva N° 40 de fecha 31 de julio de 2007, en la que el titular del Juzgado de Liquidación y Sentencia N° 1 sostuvo que: *“el derecho a acceder a la información que obra en poder del Estado es un derecho humano de raigambre constitucional que, además, integra el halo de derechos humanos que el Paraguay se ha comprometido a respetar ante la comunidad americana y que, a tenor de lo que dispone el 45 in fine de la Constitución, no puede ser negado ni menoscabado”*.

El Tribunal de Apelaciones en lo Civil y Comercial, Tercera Sala, por medio del Acuerdo y Sentencia N° 51 del 2 de mayo de 2008, sostuvo por unanimidad que: *“la incorporación del derecho a la información en el catálogo de los derechos fundamentales del ser humano es relativamente reciente (...) este derecho encuentra su justificación en el derecho más genérico, esencial a las democracias deliberativas y participativas, de formar libremente las opiniones y participar de modo responsable en los asuntos públicos; contribuye a la formación de la opinión propia y la pública, que está estrechamente ligada al pluralismo político. Se constituye así en un instrumento esencial de los asuntos que cobran interés en la vida ciudadana y colectiva, y que condiciona la participación en el manejo de ‘lo público’, es decir, el sistema de relaciones e interrelaciones que constituyen la trama básica de sustento de la convivencia democrática”*.

El reclamo por la vía judicial del derecho de acceso a la información pública, además de ser costoso, insume una considerable cantidad de tiempo y, como consecuencia a la hora de ejercer este derecho, carece de efectividad. En atención a ello es que insistimos en que solamente una profunda y segura regulación legal en la materia permitiría el ejercicio efectivo de ese derecho.

HITO JURÍDICO RESPECTO AL TEMA EN EL PARAGUAY

Desde el dictado del Acuerdo y Sentencia N° 1306, en el marco de la Acción de Inconstitucionalidad en el juicio: “Defensoría del Pueblo c/ Municipalidad de San Lorenzo s/ Amparo”, la Corte Suprema de Justicia, en fecha 15 de octubre de 2013, marca un antes y un después dentro de nuestra historia jurídica.

En efecto, el caso tuvo su origen en la petición de acceso a la información que el señor José Daniel Vargas Telles realizó al intendente municipal de la ciudad de San Lorenzo el día 4 de mayo de 2007, en la que le requirió "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", amparado en los artículos 1, 28 y 45 de la Constitución Nacional, así como "los instrumentos internacionales que en la materia el Paraguay ha ratificado".

Ante la negativa del Municipio de proporcionar la información solicitada, el señor José Daniel Vargas Telles, a través de la Defensoría del Pueblo, presentó un recurso de amparo ante la jurisdicción civil y comercial que fue rechazado tanto en primera como en segunda instancia.

En líneas generales, la S.D. N° 105 de fecha 13 de marzo de 2008, dictada por la jueza de Primera Instancia en lo Civil y Comercial del Cuarto Turno, 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 de entregar la información pública solicitada en su oportunidad por el señor Vargas Telles debería haberse interpuesto una acción contencioso administrativa. La a-quo no analizó en su fallo si el solicitante tenía o no derecho a que se le entregara la información que había requerido, siendo este el punto sustancial de la demanda.

Por su parte, el a-quem en segunda instancia resolvió que el recurrente no tenía derecho a acceder a la información solicitada, es decir, la rechazó por considerar que no le asistía derecho alguno al beneficio de la información solicitada.

Es así como el defensor del Pueblo de la República, Dr. Manuel María Páez Monges, interpuso acción de inconstitucionalidad contra el Acuerdo y Sentencia N° 78 del 16 de julio de 2008, dictado por la Quinta Sala del Tribunal de Apelaciones en lo Civil y Comercial, el cual confirmó la S.D. N° 105 de fecha 13 de marzo de 2008, dictada por la jueza de Primera Instancia en lo Civil y Comercial del Cuarto Turno.

Al momento de valorar la cuestión puesta a consideración, los magistrados intervinientes en la acción de inconstitucionalidad han puesto de manifiesto que se trataba de dos derechos constitucionales jerárquicamente de igual ponderación: derecho a informarse, previsto en el artículo 28, y derecho a la intimidad, regulado en el artículo 33. Se parte el análisis detallando las normas internacionales e internas aplicables para el goce de cada uno de esos derechos.

El fallo de la máxima instancia judicial recoge lo establecido en el artículo 13 de la

Convención Americana de Derechos Humanos¹⁰, el cual, haciendo referencia al derecho a la libertad de pensamiento y de expresión que tiene toda persona, claramente dispone que 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, en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento a su elección. Seguidamente, se prevé en tal instrumento internacional que el ejercicio de ese derecho no puede estar sujeto a previa censura sino a responsabilidades ulteriores, las que deben estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para asegurar: a) El respeto a los derechos o la reputación de los demás; o b) La protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas.

Recoge además el fallo lo dispuesto en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos¹¹, el cual establece en el artículo 19: "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 todos 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".

Como puede advertirse, las altas normas internacionales incorporadas a nuestro derecho positivo en detalle determinan la posición de predominio del derecho a estar informado, el cual ha sido interpretado en el caso del artículo 13 del Pacto de San José de Costa Rica por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el afamado caso: "Claude Reyes vs. Chile".

En definitiva, la Corte Suprema de Justicia paraguaya, con acierto, ha enclavado su decisión en el respeto y aplicación de normas de prevalencia internacional, haciendo mención incluso de que, de no observarse dichos preceptos, el Estado paraguayo podría recaer en responsabilidad internacional.

Respecto al *thema decidendum* ha entendido que la información solicitada por el señor Vargas Telles, por un lado, exige el otorgamiento de listado de funcionarios y, por el otro, de la situación patrimonial de los mismos, siendo el punto álgido de resolver si esto último es considerado o no como información de carácter íntimo de los mismos o si, por el contrario, debe ser expuesto a la luz pública. Efectuando una interpretación judicial, ha concluido que lo solicitado y denegado por el Municipio recae en la esfera de fuentes

¹⁰ Aprobado y ratificado por el Paraguay, según Ley N° 1/89.

¹¹ Aprobado y ratificado por el Paraguay, según Ley N° 5/92

públicas de información, pues se trata de documentos que están en poder de personas que ejercen el gobierno de la Administración Pública. Se ha delimitado, además, que el derecho a la información juega un papel estratégico como garante de la formulación de una opinión pública libre. En consonancia con lo expuesto, se ha determinado que la información requerida es relevante para el público, veraz y no resulta injuriosa para los afectados, connotando que las libertades de información se encuentran situadas por encima de otros derechos individuales.

Ha sido objetado por el máximo tribunal de la República el fundamento esgrimido por los magistrados que precedieron a su estudio en segunda instancia, al evaluar la cuestión suscitada a la luz de los artículos 4° y 5° de la Ley N° 1.682/02, modificados por la Ley N° 1.969/02, por cuanto justamente el inc. c) del artículo 5° prevé que los datos de personas físicas que revelen, describan o estimen su situación patrimonial podrán ser difundidos cuando consten en las fuentes públicas de información. Siendo que el Municipio, como ente autónomo y autárquico, forma parte de la Administración Pública, toda la información allí generada es de libre acceso por cualquier ciudadano.

En consideración a los razonamientos de alta envergadura expuestos por los altos magistrados integrantes de la Corte Suprema de Justicia, el Paraguay, aún sin haber desarrollado legislativamente el derecho de acceso a la información pública al momento de dictarse el fallo judicial, ha logrado situarse en alto estrado a niveles nacional e internacional, respetando los derechos de información consagrados hoy día en diversos textos internacionales y constitucionalmente aceptados por nuestro país. A partir de allí se ha empezado a vivir una nueva era en materia de inquietud ciudadana acerca del manejo de los asuntos públicos, lo cual, sin duda, redituará en beneficio del Estado Social, la participación ciudadana y el tratamiento de las cuestiones públicas bajo los parámetros del "buen gobierno". Es de celebrar el esperado fallo encaminado a remover los obstáculos impositivos del propio sector público.

En jurisprudencia comparada encontramos que en España el Tribunal Constitucional otorgó, en un primer momento, a la libertad de expresión o de información un carácter preferente sobre los derechos reconocidos en el artículo 18.1 de la Constitución (derecho al honor, intimidad personal y familiar y a la propia imagen) porque consideró que los primeros ejercen una fuerza expansiva sobre los demás derechos fundamentales y obliga a una interpretación restrictiva de los derechos que los limitan. Y solo en aquellos supuestos en los que el ejercicio de la libertad de expresión o de información traspasare su contenido constitucional, será cuando esa preferencia cambie de signo¹².

12 Gallego Arce, Victoriano. *Actividad Informativa, Conflictividad Extrema y Derecho*. Editorial Dykinson. Madrid-España. 2013, pp. 95/96.

CONCLUSIONES

A lo largo de estas páginas fuimos animados por el propósito de nutrir al lector la significancia y el propósito del derecho de acceso a la información pública.

En el Paraguay se vive una democracia estable, donde se gozan de libertades civiles y políticas. Frente a la situación planteada en esta presentación, sin duda, representa un alivio descomunal, la vigencia de la Ley N° 5.282/2014, que venía siendo la deuda pendiente en cuanto a la regulación del derecho al acceso a la información pública. Era cuestión de voluntad, ya que constituye una medida que consolida la institucionalidad democrática.

Una buena gobernabilidad reclama el funcionamiento de las instituciones públicas en un marco jurídico que promueva la transparencia y la participación ciudadana.

Se necesita de un nuevo espacio de convivencia, solidaridad y confraternidad que promueva el auténtico desarrollo humano. No debemos olvidar que el centro de la Administración Pública es la persona, el ciudadano. La persona, el ser humano, no puede ser entendido como un sujeto pasivo, inerte, puro receptor, destinatario inerte de las decisiones públicas, sino que debe ser considerado como protagonista por excelencia de la Administración Pública.

Por último, de suma importancia es considerar la labor que los periodistas y comunicadores vienen ejerciendo a través de los medios de prensa al mantener y diligenciar una actitud respaldatoria a los derechos fundamentales a informarse y expresarse, reconocidos internacionalmente, procurando desenmascarar la corrupción administrativa tan perjudicial para nuestra sociedad.

No queda sino expresar con ánimo que siempre que impere el respeto a los excelsos valores y principios democráticos, asumidos en calidad de sujetos de Derecho Internacional, al que pertenece nuestro país; se conseguirá así imponer bases firmes para lograr una opinión pública ilustrada.

BIBLIOGRAFÍA

- Constitución Nacional.
- Código Procesal Civil.
- Código Procesal Penal.
- Rodríguez Arana, Jaime. El derecho a una buena Administración para los ciudadanos. INAP. España. 2013.
- www.access-info.org
- Bastera, Marcela. Derecho a la Información vs. Derecho a la Intimidad. Rubinzal-Culzoni Editores. Buenos Aires, Argentina. 2012.
- González Alonso, Luis Norberto. Transparencia y Acceso a la Información en la Unión Europea. Editorial Colex. España. 2002.
- Rivarola Paoli, Juan Bautista. Ciencias de la Comunicación. Derecho de Información. Intercontinental Editora. Asunción-Paraguay. 2010.
- Soto Lostal, Salvador. El derecho de acceso a la información. Tirant lo Blanch. Valencia, España. 2011.
- Navas, Marco. Los derechos de la comunicación. INREDH. Quito, Ecuador. 2005.
- Villanueva, Ernesto. Derecho de acceso a la información pública y ética periodística. Intercontinental Editora. Asunción-Paraguay. 2004.
- Gallego Arce. Victoriano. Actividad informativa, conflictividad extrema y Derecho. Editorial Dykinson. Madrid-España. 2013.

La historia de cómo se llegó al Acuerdo y Sentencia N° 1306 del 15 de octubre de 2013 de la Corte Suprema de Justicia, Sala Constitucional, en pleno

Ezequiel F. Santagada¹

¹ Abogado (UBA, Argentina). Profesor en la Universidad Católica "Ntra. Sra. de la Asunción". Cursando el Doctorado en Derecho en la UBA. Director ejecutivo del Instituto de Derecho y Economía Ambiental (IDEA).

RESUMEN: El Acuerdo y Sentencia 1306 de la CSJ en Pleno marcó un punto de inflexión en la historia judicial del Paraguay y no caben dudas de que es de las sentencias más celebradas del Poder Judicial. También tuvo una enorme repercusión política, porque catalizó el proceso que ya se conoce como “primavera de la transparencia”. Todavía están por verse las repercusiones que tendrá a largo plazo, pero se intuye un cambio de las relaciones de fuerza entre mandantes y mandatarios, entre ciudadanos y gobernantes.

Este artículo cuenta la historia de cómo se llegó a este fallo histórico, cuál fue el contexto en el que se decidió litigar y las dificultades que se tuvieron que sortear. Sobre todo, cuenta la historia de cómo el litigio estratégico impulsado y apoyado por organizaciones de la sociedad civil –del Paraguay y del continente– fue una herramienta clave de incidencia para cambiar políticas públicas y ayudar a que el Paraguay pueda contar, en definitiva, con ley de acceso a la información pública.

Palabras clave: Acceso a la Información Pública – Control de Convencionalidad – Litigio Estratégico – Ley de Acceso a la Información – Principios.

I. Introducción

El Acuerdo y Sentencia N° 1306, del 15 de octubre de 2013, de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, integrada por el pleno de los ministros, es una de esas decisiones que marcan hitos en la historia judicial de un país. No lo digo por lo anecdótico, ya que el fallo fue leído en la sala de audiencias de la Corte, apenas pasado el mediodía y con una gran cantidad de canales de televisión y radios transmitiendo en vivo, un hecho sumamente inusual.

Tampoco por la lectura política que sin lugar a dudas tiene, ya que fue dictado a dos meses de la inauguración del período constitucional del presidente Horacio Cartes, cinco días después de que este afirmara que *"lo público, es público"*² y en medio de una ola de indignación ciudadana porque la Cámara de Diputados había aprobado una resolución en la que instruyó a sus abogados a denunciar penalmente la filtración de información sobre el salario de algunos funcionarios de la Cámara³, información que había sido publicada por el diario Última Hora en su edición del domingo 29 de septiembre⁴, luego de que su presidente, el diputado Juan Bartolomé Ramírez Brizuela, se negara a difundirla alegando un menoscabo al derecho a la intimidad de los funcionarios.

Lo digo por lo jurídico. Para resolver este caso, la Corte Suprema de Justicia se basó en lo dispuesto en el Art. 28 de la Constitución en cuanto reconoce el derecho fundamental de acceso a la información pública y sostuvo que para determinar sus alcances debía tenerse en cuenta lo resuelto por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Claude Reyes vs. Chile del 19 de septiembre de 2006⁵.

Al argumentar de esta forma, la Corte abrió el camino para que, de ahora en más, en todos los casos en los que se debatan cuestiones de derechos humanos las partes invoquen el *holding* de los casos resueltos por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante, Corte IDH) y los tribunales analicen los hechos y el derecho a la luz de esa jurisprudencia. Más aún, como se analizará más adelante, los fundamentos dados por la Corte son tan sencillos y poderosos que serían extrapolables a las decisiones de otros tribunales internacionales a favor de los cuales la República del Paraguay haya confiado o vaya a confiar la interpretación final de los tratados que haya suscripto o vaya a suscribir. Con ello, la Corte, aunque sin expresarlo en estos términos, habilitó pretorianamente el

2 Presidente afirma que "lo público es público", y apoya transparencia. Nota publicada en ABC Color el 10 de octubre de 2013. Disponible en <http://www.abc.com.py/edicion-impresa/politica/presidente-afirma-que-lo-publico-en-publico-y-apoya-la-transparencia-626775.html> [Consulta realizada en mayo de 2014].

3 Diputados castigarán a los que filtran del Congreso. Publicado en el portal HOY, del Grupo Multimedios, el día 8 de octubre de 2013. Disponible en <http://www.hoy.com.py/nacionales/diputados-castigaran-a-los-que-filtran-datos-sobre-sus-parientes-contratado> [Consulta realizada en mayo de 2014].

4 Funcionarios que evitan la entrega de informes tienen jugosos salarios. Nota publicada en el Diario Última Hora el día 29 de septiembre de 2013. Disponible en <http://www.ultimahora.com/funcionarios-que-evitan-la-entrega-informes-tienen-jugosos-salarios-n726888.html> [Consulta realizada en mayo de 2014].

5 Disponible en http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_151_esp.pdf [Consulta realizada en mayo de 2014].

mecanismo de control de convencionalidad.

Que quede claro, aquí no queda implicada la adopción automática de la jurisprudencia de los tribunales internacionales, pero sí su consideración en casos en los que, a la postre, pueda quedar comprometida la responsabilidad internacional del Estado paraguayo.

Por supuesto, esta es una herramienta fabulosa tanto para los jueces como para los abogados, pero requiere que empiece a estudiarse en forma masiva la jurisprudencia de la Corte IDH. Sin lugar a dudas, el Acuerdo y Sentencia N°1306 del 15 de octubre de 2013 plantea un desafío interesante para las facultades de derecho del Paraguay y para la Escuela Judicial y, en particular, para las cátedras de derechos humanos.

A continuación, se hará una breve referencia al caso que culminó con el Acuerdo y Sentencia N° 1306 del 15 de octubre de 2013 y a los argumentos desplegados por las partes, ya que eso permitirá entender mejor por qué la Corte Suprema de Justicia se valió de la jurisprudencia de la Corte IDH.

II. Litigio estratégico para la incidencia en políticas públicas

Poco después del archivo del primer proyecto de ley de acceso a la información pública que había promovido el Grupo Impulsor de Acceso a la Información (GIAI) –coalición de organizaciones de la sociedad civil, sin personería jurídica, cuya finalidades son la promoción del derecho de acceso a la información pública y la incidencia para lograr una ley que lo haga efectivo–, en septiembre de 2006 la Corte Interamericana de Derechos Humanos dictó sentencia en el caso *Claude Reyes vs. Chile*⁶.

Esta sentencia marcó un hito, ya que por primera vez la Corte IDH se expidió sobre un caso en el que se había invocado el derecho de acceso a la información pública.

La Corte IDH hizo lugar al planteo de ambientalistas chilenos que habían solicitado información a las autoridades de su país sobre un megaproyecto forestal, la cual les fue negada, negativa que luego también fue confirmada por las autoridades judiciales de ese país.

La Corte IDH sostuvo que el Art. 13 de la Convención Americana de Derechos Humanos *"ampara el derecho de las personas a recibir dicha información y la obligación positiva del Estado de suministrarla (...) sin necesidad de acreditar un interés directo para su obtención o una afectación personal"*.

Asimismo indicó que *"el actuar del Estado debe encontrarse regido por los principios de*

⁶ Disponible en http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_151_esp.pdf [Consulta realizada en junio de 2014].

publicidad y transparencia en la gestión pública, lo que hace posible que las personas que se encuentran bajo su jurisdicción ejerzan el control democrático de las gestiones estatales, de forma tal que puedan cuestionar, indagar y considerar si se está dando un adecuado cumplimiento de las funciones públicas".

En cuanto a las restricciones, excepciones o limitaciones al acceso a la información pública, sostuvo que estas necesariamente debían estar contempladas en la ley (ley en sentido estricto, esto es, la sancionada por el Congreso, promulgada por el Poder Ejecutivo y publicada en el medio de difusión oficial; no los reglamentos, tales como decretos o resoluciones), que además debían responder a un objetivo permitido por la Convención, esto es, que fueran restricciones que guardaran razonable conexión con el "*respeto a los derechos o a la reputación de los demás*" o a "*la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas*", y que debían "*ser necesarias en una sociedad democrática, lo que depende de que estén orientadas a satisfacer un interés público imperativo*". Sobre este último punto dijo que "*Entre varias opciones para alcanzar ese objetivo, debe escogerse aquella que restrinja en menor escala el derecho protegido. Es decir, la restricción debe ser proporcional al interés que la justifica y debe ser conducente para alcanzar el logro de ese legítimo objetivo, interfiriendo en la menor medida posible en el efectivo ejercicio del derecho*".

Con este precedente a nivel interamericano, el Instituto de Derecho y Economía Ambiental (IDEA), una de las organizaciones integrantes del GIAI, se propuso difundir este caso y animar a la ciudadanía a realizar solicitudes de acceso a la información, así como patrocinar los reclamos judiciales si los interesados estuvieran dispuestos a llevarlos a la Justicia invocando su doctrina.

El propósito era sencillo: empezar a generar precedentes jurisprudenciales en los que paulatinamente se fuera reconociendo el derecho de las personas a acceder a la información.

La estrategia era arriesgada ya que, efectivamente, cabía la posibilidad de que los jueces tuvieran interpretaciones restrictivas al derecho de acceso a la información. Ahora bien, IDEA contaba con abogados con experiencia en litigio estratégico en temas de interés público y la capacidad de buscar asesoramiento internacional si la situación lo requería. Además, se consideró que inclusive en el peor de los casos, esto es, que se perdiera en todas las instancias judiciales nacionales, el precedente sentado por la Corte IDH en Claude Reyes abría la posibilidad de llevar algún caso ante instancias internacionales, en las que habría buenas posibilidades de éxito.

Desde un punto de vista institucional y como se trataba de casos de derechos humanos, IDEA buscó la intervención de la Defensoría del Pueblo, cuya función constitucional son la "*defensa de los derechos humanos, la canalización de los reclamos populares y la protección de los intereses comunitarios*" (Art. 276, Constitución).

La Defensoría del Pueblo carecía de experiencia en litigar casos de derechos humanos e IDEA consideró que esta era una buena oportunidad para que, al igual que el resto de las Defensorías del Pueblo de la región, pudiera empezar a llevar a la Justicia estos casos y se fortaleciera institucionalmente. Así, los abogados de la Defensoría del Pueblo ejercerían la representación institucional y los abogados de IDEA los patrocinarían.

Esta propuesta fue aceptada por el defensor del Pueblo y así se creó, por medio de la Resolución N° 160, del 9 de febrero de 2007, el Centro de Acceso a la Información Pública (CAIP).

De inmediato, los abogados de IDEA y los primeros encargados del CAIP, los abogados Jorge Romero y Armando Nar Alsina, empezaron a dar charlas de difusión del derecho de acceso a la información y de los servicios que prestaba el CAIP⁷.

Fruto de ese trabajo, algunos ciudadanos empezaron a realizar solicitudes de acceso a la información. En muchos casos, tuvieron la respuesta esperada; en otros, no.

Entre quienes no tuvieron respuesta, hubo casos de gente que prefirió no insistir con los reclamos, pero también unas cuantas personas quisieron intentar la vía judicial.

Así, para evitar que hubiera eventuales condenas en costas para los solicitantes de información, la Defensoría del Pueblo presentó las acciones judiciales en nombre de esas personas, y los abogados de IDEA, en coordinación con los abogados del CAIP, desarrollaron la estrategia jurídica e intervinieron como patrocinantes.

III. Los casos más relevantes llevados a la Justicia y los argumentos en los que se basaron

De los casos presentados ante la Justicia, los más relevantes son tres: el de la señora María Elizabeth Flores Negri y los de los señores Félix Picco Portillo y Daniel Vargas Telles.

En todos los casos en los que las reparticiones públicas no estaban dispuestas a entregar la información, simplemente no contestaban las solicitudes de información.

Así, el primer obstáculo a superar era el de darle consecuencias jurídicas a ese silencio. El Paraguay carece de una ley de procedimientos administrativos, lo cual hace que, entre otras cosas, no se cuente con un plazo legal genérico para considerar que el silencio de la administración equivale a una negativa ficta (Art. 40, Constitución⁸). A nivel municipal,

⁷ Los servicios del CAIP pueden consultarse en la web de la Defensoría del Pueblo http://www.defensoriadelpueblo.gov.py/acceso_informacion/acceso_a_la_informacion_publica.htm. Allí también se encuentra el formulario modelo de solicitud de información. Este es el modelo que usaron los protagonistas de los casos más emblemáticos decididos por la Justicia.

⁸ Constitución: Art. 40.- Toda persona, individual o colectivamente y sin requisitos especiales, tiene derecho a peticionar a ►

esta situación fue superada luego de la promulgación de la Ley 3.966/10 “Orgánica Municipal”, ya que su artículo 68 establece un plazo de 15 días para que los gobiernos municipales respondan las solicitudes de acceso a la información. A nivel del gobierno central la situación también experimentó ciertos cambios luego de la promulgación de la Ley 4.679/12 “De trámites administrativos”, que obliga a toda dependencia pública a contar con un Reglamento de Trámites Administrativos que establezca, entre otras cosas, un plazo máximo razonable dentro del cual se deberá resolver cada trámite.

Pero por ese entonces ninguna de estas normas había sido promulgada y, en consecuencia, lo primero que había que hacer era interponer acciones de amparo de pronto despacho obligando a las dependencias públicas a que contestaran en un plazo fijado por la Justicia, bajo apercibimiento de que el silencio sería considerado como una negativa ficta que habilitaría a plantear la cuestión de fondo (el acceso a la información) ante el Poder Judicial.

Un caso particular fue el de María Elizabeth Flores Negri, quien había solicitado información al Rectorado de la Universidad Nacional de Asunción y ni siquiera le aceptaron la nota *“porque el formato no era el adecuado para dirigirse al Rector”*. Inclusive, esa negativa persistió, invocando el mismo argumento, luego de que los funcionarios de la Defensoría del Pueblo se constituyeran en el Rectorado.

Ante esa situación, no quedó otra alternativa que iniciar una acción de amparo. Cuando los abogados de la UNA se presentaron a evacuar el informe que prevé la ley procesal, entregaron la información que la señora Flores Negri había solicitado. Sin embargo, el juez al dictar sentencia, y a pesar de que el caso había devenido abstracto, realizó *“puntualizaciones que hacen al buen orden constitucional”* y sostuvo que la negativa inicial de la UNA había menoscabado no solo el derecho a peticionar ante las autoridades sino también el derecho de acceso a la información de la ciudadana representada por la Defensoría del Pueblo. En relación a este último derecho, citó párrafos del caso Claude Reyes y de un artículo que acababa de ser publicado en la revista La Ley Paraguaya⁹, afirmando que *“de este modo el derecho a acceder a la información que obra en poder del Estado es un derecho humano de raigambre constitucional que, además, integra el halo de derechos humanos que el Paraguay se ha comprometido a respetar ante la comunidad americana y que, a tenor de lo que dispone el Art. 45 in fine de la Constitución, no puede ser negado ni menoscabado”*¹⁰. Esta fue la primera sentencia que, en el Paraguay, calificó al derecho de acceso a la información como un derecho humano.

las autoridades, por escrito, quienes deberán responder dentro del plazo y según las modalidades que la ley determine. Se reputará denegada toda petición que no obtuviese respuesta en dicho plazo.

9 Santagada, Ezequiel F. El derecho de acceso a la información pública a la luz de un precedente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, La Ley Revista Jurídica Paraguaya, Año 30, Número 5, Junio 2007, págs. 579 a 585.

10 S.D. N° 40 del 31 de julio de 2007, dictada por el titular del Juzgado de Liquidación y Sentencia N° 1, Dr. Andrés Casati Caballero.

Los casos de Félix Picco Portillo y Daniel Vargas Telles fueron similares. Vargas Telles solicitó el 4 de mayo de 2007 al entonces intendente de San Lorenzo, Eladio Gómez Rolón, *"copia impresa de la cantidad de empleados contratados y nombrados con sus nombres y apellidos, puestos de trabajo y salarios respectivos"*.

Ante el silencio de la Municipalidad, el señor Vargas Telles solicitó al CAIP iniciar una acción judicial para obtener una respuesta y así se procedió. Cuando la Municipalidad evacuó el informe circunstanciado previsto en el Código Procesal, se negó a entregar la información aduciendo que si así lo hiciera estaría "violando" el Art. 33 de la Constitución (derecho a la intimidad). Textualmente sostuvieron los abogados de la Municipalidad en un escrito presentado el día 21 de junio de 2007: *"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!!!"* (sic).

La solicitud de acceso a la información realizada por Daniel Vargas fue comentada en una de las tantas charlas brindadas por el CAIP e IDEA y, de inmediato, el señor Picco Portillo, integrante del grupo de vecinos "Ciudadanos Lambareños", quiso hacer la misma solicitud al entonces intendente de Lambaré, Roberto Cárdenas.

El intendente Cárdenas tampoco contestó. El señor Picco Portillo también solicitó al CAIP iniciar una acción de amparo de pronto despacho. La Municipalidad no evacuó el informe circunstanciado y tampoco se expidió luego de vencido el plazo que el juez le había dado para hacerlo.

Ante la negativa expresa de la Municipalidad de San Lorenzo y la ficta de la Municipalidad de Lambaré, se iniciaron sendos juicios de amparo, esta vez invocando el menoscabo al derecho fundamental de acceso a la información pública y el *holding* del caso Claude Reyes.

Ahora bien, ¿cuál fue el argumento para extrapolar la doctrina del caso Claude a nuestra realidad jurídica y hacerla efectiva ante nuestros tribunales?

Se acudió a una tesis que desde hace unos años viene aplicando la Corte Suprema de Justicia de la Nación de la República Argentina, que empezó a tomar cuerpo con el caso Ekmekdjian contra Sofovich en 1992 y que se consolidó con las sentencias que declararon inconstitucionales de las leyes de obediencia debida y punto final en ese país y permitieron la reapertura de los casos contra los represores de la última dictadura militar argentina.

En esencia, esa tesis sostiene lo siguiente:

"(L)a interpretación del Pacto (Convención Americana de Derechos Humanos) debe, además, guiarse por la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos" (Fallos 315:1492).

"(L)a aludida jurisprudencia deb(e) servir de guía para la interpretación de los preceptos convencionales en la medida en que el Estado Argentino reconoció la competencia de la Corte Interamericana para conocer en todos los casos relativos a la interpretación y aplicación de la Convención Americana (...) Que, en consecuencia, a esta Corte, como órgano supremo de uno de los poderes del Gobierno Federal, le corresponde –en la medida de su jurisdicción– aplicar los tratados internacionales a que el país está vinculado en los términos anteriormente expuestos, ya que lo contrario podría implicar responsabilidad de la Nación frente a la comunidad internacional" (Fallos 318:514).

"(L)a jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos constituye una imprescindible pauta de interpretación, cuya significación, así como la de las directivas de la Comisión Interamericana, ha sido reconocida reiteradamente por esta Corte" (Fallos 326:2805).

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

"Que la jerarquía constitucional de tales tratados ha sido establecida por voluntad del constituyente "en las condiciones de su vigencia", esto es, tal como rigen en el ámbito internacional y considerando su efectiva aplicación por los tribunales internacionales competentes para su interpretación y aplicación. (...) De ahí que la aludida jurisprudencia deba servir de guía para la interpretación de los preceptos convencionales en la medida en que la República Argentina reconoció la competencia de la Corte Interamericana y de la Comisión Interamericana para conocer en todos los casos relativos a la interpretación y

aplicación de la Convención Americana" (Fallos 328:2056).

En todos los casos presentados por el CAIP de la Defensoría del Pueblo e IDEA estos fallos fueron citados.

Ni en el caso del señor Picco Portillo ni en el caso del señor Vargas Telles los jueces de primera instancia entraron a analizar el fondo del asunto, sino que rechazaron las acciones de amparo sosteniendo que la vía procesal elegida no era la adecuada porque se trataba de la impugnación de actos administrativos de alcance particular que debían, en su caso, ser cuestionados ante el Tribunal de Cuentas por medio de la acción contencioso administrativa. La sentencia de primera instancia en el caso de Félix Picco fue dictada el 31 de diciembre de 2007. En el caso de Daniel Vargas, recién el 13 de marzo de 2008¹¹.

La decisión de reclamar el derecho de acceso a la información por la vía del amparo se había tomado por dos motivos: 1) Resultaría incompatible con la naturaleza de este derecho tener que transitar por la vía de la acción contencioso administrativa, ya que esta era una acción ordinaria cuyo trámite podía durar años, lo cual era incongruente con la relativa inmediatez que exige una satisfacción razonable del derecho de acceso a la información; 2) Si el Poder Judicial no iba a dar la protección adecuada al derecho menoscabado, entonces era preferible que se agotaran lo más pronto posible los procedimientos internos para poder acudir, entonces, a la instancia interamericana.

Luego de las apelaciones, el caso del señor Picco Portillo quedó en manos de la Sala 3^{ra} del Tribunal de Apelaciones en lo Civil y Comercial de Asunción; y el del señor Vargas Telles, de la Sala 5^{ta} del mismo Tribunal. En el caso de la Municipalidad de Lambaré sus abogados habían apelado la sentencia de primera instancia, disconformes con el hecho de que las costas hubieran sido impuestas en el orden causado. Querían que la Defensoría del Pueblo o el mismo solicitante de la información pagaran los gastos del juicio y sus honorarios. La intención de amedrentar para evitar futuros reclamos de acceso a la información era evidente.

El día 2 de mayo de 2008 la Sala 3^{ra} del Tribunal de Apelaciones en lo Civil y Comercial de Asunción dictó la S.D. N° 51 y marcó el primer gran hito al reconocer la operatividad del derecho fundamental del acceso a la información, ahondar sobre sus fundamentos y características y dejar en claro que era un derecho exigible por la vía sumarisima del juicio de amparo. Adoptó la doctrina del caso Claude Reyes, pero sin citarla.

¹¹ Es notable cómo el Juzgado de Primera Instancia en lo Civil y Comercial del Cuarto Turno, primero, y la Sala 5^{ta} del Tribunal de Apelaciones, después, incumplieron de manera sistemática todos los plazos procesales, negando, de facto, el carácter sumario del juicio de amparo.

Esta sentencia tuvo mucha repercusión no solo en el Paraguay¹² sino a nivel internacional¹³. De hecho, su importancia fue resaltada tiempo más tarde en el *Informe 2010 de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de la Organización de Estados Americanos*¹⁴.

Los pasajes más relevantes de la S.D. N° 51, cuya autoría corresponde a la Dra. María Mercedes Buongermini Palumbo, a cuyo voto adhirieron sus colegas Dres. Arnaldo Martínez Prieto y Neri E. Villalba Fernández, son los siguientes:

En cuanto a la procedencia de la acción de amparo: *“el derecho a la información, como derecho fundamental, no toleraría, por su propia índole, la dilación que procedente de un litigio contencioso –si hubiere una vía tal, que estimamos no hay–. En estas circunstancias, no existen, como lo afirma la demandada, medidas cautelares adecuadas que preserven el derecho en toda su integridad, puesto que la información, al ser denegada ilegítimamente, vulnera per se y con carácter de inmediatez la órbita de derechos del individuo. La urgencia se configura cuando el remedio que la vía pertinente ofrece no es capaz de reparar el daño causado o reestablecer el derecho lesionado sin que se produzca una pérdida irrecuperable. Dicho esto, podemos concluir que no existen, en el presente caso, vías administrativas previas o paralelas que tengan la entidad suficiente como para preservar el contenido sustancial del derecho denegado. Así pues, esta razón para el rechazo de la acción debe ser desestimada”*.

En cuanto al derecho de acceso a la información, sostuvo: *“La incorporación del derecho a la información en el catálogo de los derechos fundamentales del ser humano es relativamente reciente”*. Asimismo, que *“este derecho encuentra su justificación en el derecho más genérico, esencial a las democracias deliberativas y participativas, de formar libremente las opiniones y participar de modo responsable en los asuntos públicos; contribuye a la formación de la opinión propia y la pública, que está estrechamente ligada al pluralismo político. Se constituye así en un instrumento esencial de los asuntos que cobran interés en la vida ciudadana y colectiva, y que condiciona la participación en el manejo de ‘lo público’, es decir, el sistema de relaciones e interrelaciones que constituyen*

12 Fallo histórico a favor de la información. Nota de tapa del Diario ABC Color en su edición del viernes 16 de mayo de 2008. Disponible en <http://www.abc.com.py/edicion-impresa/politica/fallo-historico-a-favor-de-la-informacion-1067089.html>. [Consulta realizada en junio de 2014]. Mediante amparo judicial acceden a documentos municipales de Lambaré. Nota publicada en la edición impresa del sábado 17 de mayo de 2006. Disponible en <http://www.abc.com.py/edicion-impresa/interior/mediante-amparo-judicial-acceden-a-documentos-municipales-de-lambara-1067263.html>. [Consulta realizada en junio de 2014]. Inclusive fue una noticia destacada en el sitio web de la Corte Suprema de Justicia: Cámara de Apelación falló a favor del derecho a la información. Disponible en <http://www.pj.gov.py/notas/1473-camara-de-apelacion-fallo-a-favor-del-derecho-a-la-informacion>. [Consulta realizada en junio de 2014].

13 Ver, por ejemplo, ARTICLE 19 celebra dos decisiones judiciales que reconocen el acceso a la información pública como derecho humano fundamental. Disponible en https://ifex.org/paraguay/2008/05/30/article_19_celebrates_judicial/es/ [Consulta realizada en junio de 2014]; o COURTS RECOGNISE ACCESS TO INFO AS HUMAN RIGHT http://www.ifex.org/paraguay/2008/06/03/courts_recognise_access_to_info/ [Consulta realizada en junio de 2014].

14 Ver Capítulo IV “Buenas Prácticas Judiciales en Materia de Acceso a la Información en América”, página 313, puntos 34 y 35. Este Informe está disponible en http://www.cidh.oas.org/annualrep/2010sp/RELATORIA_2010_ESP.pdf [Consulta realizada en junio de 2014].

la trama básica de sustento de la convivencia democrática".

Finalmente, aclarando que lo hacía *obiterdictum*, el tribunal sostuvo que *"la circunstancia de que el (actor) no haya expuesto el objeto o la finalidad de su pedido, esto es, la justificación de su interés en los datos, tampoco es óbice al otorgamiento de la solicitud; en efecto, una justificación semejante es impropia y ajena al ejercicio del derecho a la información, ya que éste se tiene y se justifica por sí mismo, según las finalidades genéricas de participación y control en la vida democrática, y no en relación con una motivación específica. Exigir al sujeto tal explicitación constituiría no sólo una trasgresión al derecho 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 la persona solicitada pudiese evaluar la pertinencia o adecuación de los motivos de la solicitud, pues no otra finalidad podría deducirse y atribuirse a tal exigencia"*.

La alegría que causó esta decisión duró poco. El 16 de julio de 2008 la Sala 5^a del Tribunal de Apelaciones en lo Civil y Comercial de Asunción falló en el caso de Daniel Vargas Telles, a través del Acuerdo y Sentencia N° 78. El Dr. Carmelo A. Castiglioni votó en primer término y a su voto adhirieron los doctores Linneo Ynsfrán Saldívar y Fremiort Ortiz Pierpaoli.

Unos pocos renglones bastaron para exponer los motivos del rechazo de la apelación. Sostuvieron los integrantes del Tribunal: *"El amparo fue denegado por el A-quo. El Art. 40 de la Constitución Nacional establece que el derecho a peticionar a las autoridades es un derecho (sic), 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, debe tener la 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 por parte de la 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"*.

IV. El caso Vargas Telles llega a la Corte Suprema de Justicia

Contra la decisión tomada por la Sala 5^a solo cabía la acción de inconstitucionalidad ante la Corte Suprema de Justicia. Ahora bien, no estaba del todo clara la legitimación activa de la

Defensoría del Pueblo para interponer esta acción, ya que no estaba expresamente previsto en la Ley 631/95 “Orgánica de la Defensoría del Pueblo” que pudiera interponérsela.

Se elaboró un argumento para sortear este inconveniente, se habló con el defensor del Pueblo y él decidió realizar personalmente la presentación ante la Corte Suprema de Justicia. Sería la primera vez que el defensor del Pueblo se presentaba ante la máxima instancia judicial de la República.

Para redactar el escrito de la acción de inconstitucionalidad, IDEA buscó la intervención del fundador de la Cátedra de Derecho de la Información de la Facultad de Filosofía de la Universidad Nacional de Asunción, el Dr. Benjamín Fernández Bogado, y a quien lo sucedió y todavía hoy es su titular, el Dr. José María “Pepe” Costa, quienes accedieron a patrocinar al defensor del Pueblo *ad honorem*. Junto con ellos, la Dra. Sheila Abed y quien suscribe propusimos un texto al defensor, quien no tuvo reparos, y así, el día 5 de agosto de 2008, se presentó ante la Corte Suprema de Justicia.

Al poco tiempo, la acción fue formalmente aceptada y el entonces presidente de la CSJ, el Dr. Víctor Núñez, solicitó que el caso fuera resuelto por el pleno de la Corte.

Eso hizo que el trámite se retrasara porque algunos ministros se excusaron argumentando que la solicitud era improcedente debido a que aún no era el momento procesal oportuno. En el medio ocurrieron las renunciaciones de los ministros Rienzi y Altamirano. Luego se excusaron algunos camaristas. De hecho, recién en junio de 2011 se hizo saber a las partes la integración definitiva de la Sala Constitucional y desde ese entonces la causa estuvo lista para que se dictara sentencia en cualquier momento.

Mientras tanto, la Municipalidad de San Lorenzo había contestado la demanda, oponiendo previamente las excepciones de falta de acción y de falta de legitimación activa. El Ministerio Público había emitido su dictamen sosteniendo que la Defensoría del Pueblo no había atacado la constitucionalidad del fallo de primera instancia y que por eso correspondía el rechazo de la demanda.

En febrero de 2010 la Corte había convocado a los Amigos del Tribunal¹⁵ que quisieran presentarse. De hecho, varias organizaciones internacionales ya habían manifestado informalmente su intención de presentarse cuando se enteraron de que este caso sería resuelto por la CSJ¹⁶, ya que este era uno de los primeros casos en llegar a una Corte Suprema americana en el que “testearía” la fuerza del caso Claude Reyes. En efecto, el interés era saber si el precedente de Claude sería tenido en cuenta y seguido por las Cortes Supremas de la región o si, por el contrario, los casos deberían terminar en el Sistema Interamericano.

¹⁵ La figura del “Amicus Curiae” o “Amigo del Tribunal” se encuentra reglamentada por la Acordada de la Corte Suprema de Justicia N° 479 del 9 de octubre de 2007.

¹⁶ Ver, por ejemplo, Un juicio sobre el acceso a datos públicos atrae a juristas de EEUU. Nota publicada en la edición impresa del Diario Última Hora del domingo 14 de junio de 2009. Disponible en <http://www.ultimahora.com/un-juicio-el-acceso-datos-publicos-atrae-juristas-eeuu-n229837.html> [Consulta realizada en junio de 2014].

Se presentaron como “Amicus Curiae” el Open Society Justice Initiative (Iniciativa Pro-Justicia del Instituto para una Sociedad Abierta), la organización fundada por el magnate húngaro-americano George Soros, y también varias organizaciones integrantes de la Alianza Regional por la Libre Expresión e Información, una coalición americana de organizaciones que trabajan promoviendo la libertad de expresión y el acceso a la información. A las presentaciones de OSI-JI y de la Alianza Regional se adhirieron las organizaciones paraguayas que integraban el GIAI: el Centro de Estudios Judiciales, el Centro de Información y Recursos para el Desarrollo y Semillas para la Democracia¹⁷.

De manera paralela a la estrategia judicial, los integrantes del GIAI se abocaron a promover un nuevo proyecto de ley de acceso a la información. El expediente del caso Vargas Telles debía esperar que le llegara el momento de ser resuelto. Ese momento llegó después de las elecciones de 2013.

Ni bien asumieron los legisladores electos para el período 2013-2018, el diario Última Hora solicitó la nómina de los funcionarios y contratados de la Cámara de Diputados, con el detalle de sus remuneraciones.

El presidente de la Cámara de Diputados, con el apoyo de algunos funcionarios, se negó a entregar esa información aduciendo que si lo hiciera violaría el derecho a la intimidad de los trabajadores.

El diario Última hora publicó el 29 de septiembre la lista de algunos de los funcionarios de la Cámara de Diputados¹⁸.

Los diputados reaccionaron y aprobaron el 8 de octubre una resolución para denunciar penalmente la filtración de esa información, alegando la violación del sistema informático del Ministerio de Hacienda¹⁹.

La indignación ciudadana que esto despertó no tuvo precedentes. Las redes sociales explotaron. La noticia fue tapa de todos principales diarios del país.

El 10 de octubre, el presidente Cartes afirmó que “*lo público, es público*”²⁰. Ese mismo día, los senadores Mario Abdo Benítez, Arnaldo Giuzzio, Carlos Amarilla, Pedro Santa Cruz, Blas

17 Obviamente, IDEA no lo hizo ya que dos de sus integrantes de entonces, Sheila Abed y Ezequiel Santagada, eran los abogados patrocinantes. Tampoco la Fundación Libre, ya que el Dr. Benjamín Fernández Bogado la presidía.

18 Funcionarios que evitan la entrega de informes tienen jugosos salarios. Nota publicada en el Diario Última Hora el día 29 de septiembre de 2013. Disponible en <http://www.ultimahora.com/funcionarios-que-evitan-la-entrega-informes-tienen-jugosos-salarios-n726888.html> [Consulta realizada en junio de 2014].

19 Diputados castigarán a los que filtran del Congreso. Publicado en el portal HOY, del Grupo Multimedios, el día 8 de octubre de 2013. Disponible en <http://www.hoy.com.py/nacionales/diputados-castigaran-a-los-que-filtran-datos-sobre-sus-parientes-contratado> [Consulta realizada en junio de 2014].

20 Presidente afirma que “lo público,” es público y apoya transparencia. Nota publicada en ABC Color el 10 de octubre de 2013. Disponible en <http://www.abc.com.py/edicion-impresa/politica/presidente-afirma-que-lo-publico-en-publico-y-apoya-la-transparencia-626775.html> [Consulta realizada en junio de 2014].

Llano, Desirée Masi y Enrique Bacchetta hicieron suyo el anteproyecto de ley que el GIAI había elaborado y lo presentaron formalmente en el Senado²¹.

El punto culminante llegó el 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 N° 1306 y resolvió el caso de Daniel Vargas Telles²². 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”²³.

La Corte, de manera unánime, hizo lugar a la acción de inconstitucionalidad presentada por la Defensoría del Pueblo en representación de Daniel Vargas Telles 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”²⁴, 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 público.

V. Los fundamentos del Acuerdo y Sentencia N° 1306 de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia

Para fallar a favor de Daniel Vargas la Corte²⁵ en primer lugar se abocó al estudio de las

21 Senadores proponen libre acceso a la información para la ciudadanía. Nota publicada en ABC Color el 11 de octubre de 2013. Disponible en <http://www.abc.com.py/edicion-impresa/politica/senadores-proponen-libre-acceso-a-la-informacion-parala-ciudadania-627166.html> [Consulta realizada en junio de 2014].

22 El fallo completo se encuentra disponible en <http://www.pj.gov.py/contenido/945-informacion-publica/945> [Consulta realizada en junio de 2014].

23 Las victorias de la indignación ciudadana. Nota de opinión publicada en el Diario Última Hora el día 19 de octubre de 2013. Disponible en <http://www.ultimahora.com/las-victorias-la-indignacion-ciudadana-n732813.html> [Consulta realizada en junio de 2014].

24 Disponible en <http://www.abc.com.py/especiales/acceso-a-la-informacion-publica/consultar/> [Consulta realizada en junio de 2014].

25 Aquí se hará referencia al voto del Dr. Antonio Fretes, al que adhirieron expresamente los doctores Núñez Rodríguez, Torres Kirmsner, Pucheta de Correa y Villalba Fernández. Si bien los 9 ministros votaron por hacer lugar a la acción de inconstitucionalidad y declarar la nulidad del Acuerdo y Sentencia N° 78 del 16 de julio de 2008 dictado por la Sala Quinta del Tribunal de Apelaciones en lo Civil y Comercial de la Capital, los fundamentos no fueron idénticos. Un voto interesantísimo es el de la Dra. Bareiro de Módica, que se abocó al estudio del fondo de la cuestión sin clar al fallo Claude Reyes pero llegando a las mismas conclusiones del voto de la mayoría. Un voto desconcertante es el del Dr. Blanco, cuya decisión no parecería condecirse con su postura a favor de hacer lugar a la acción y con argumentos que van a contramano de la doctrina de Claude Reyes, como por ejemplo cuando

excepciones de falta de personería y de falta de acción, y con ello clarificó acabadamente las facultades de la Defensoría del Pueblo para acceder a la Justicia en defensa de los derechos humanos.

Así, sostuvo la Corte: *“Los incisos 7) y 8) del artículo 10 de la Ley 631/95 establecen que “son deberes y atribuciones del Defensor del Pueblo: (...) 7) interponer Hábeas Corpus y solicitar amparo, sin perjuicio del derecho que le asiste a los particulares; 8) actuar de oficio o a petición de parte para la defensa de los derechos humanos, la canalización de los reclamos populares y la protección de los intereses comunitarios”. Como bien señala el Defensor del Pueblo en el escrito en el que interpone la presente demanda de inconstitucionalidad, sería ilógico y antifuncional al ejercicio de los deberes y atribuciones de su cargo y los de la Defensoría del Pueblo que, por un lado, pudiera solicitar amparo a favor de una persona que es víctima de un menoscabo o negación de sus derechos humanos y que, por el otro lado, no pudiera desarrollar en plenitud todas las posibilidades que el marco constitucional y legal prevén para evitar la consumación jurisdiccional de ese menoscabo o negación. Durante la tramitación del juicio de amparo cuyo resultado adverso motivó la presente acción, la Defensoría del Pueblo interpuso amparo a favor del señor José Daniel Vargas Telles, asumiendo de hecho su representación procesal y alegando violaciones al derecho de acceso a la información pública que, sostuvo, es un derecho humano. Pudiendo la Defensoría del Pueblo actuar de oficio para la defensa de los derechos humanos no parece razonable exigirle que las presuntas víctimas le otorguen un poder para actuar en su nombre, ni mucho menos negarle la posibilidad de interponer la acción de inconstitucionalidad cuando esa es la única vía idónea para intentar conjurar una posible violación de los derechos humanos de un habitante de la República”.*

Luego analizó el dictamen del Ministerio Público. Este había sostenido que la Corte en casos anteriores había requerido que se atacara la constitucionalidad de las sentencias de primera y de segunda instancia, lo cual, a los ojos del Ministerio Público, no habría ocurrido en este caso porque la Defensoría del Pueblo, supuestamente, solo había cuestionado el fallo de segunda instancia.

La Corte refutó esta objeción en los siguientes términos: *“Ante todo cabe advertir que en el presente caso no se dan las circunstancias acaecidas en los precedentes citados. En éstos, los fallos de segunda instancia confirmaron los de primera instancia con fundamentos similares. Aquí 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, sino que ante una negativa a entregar la información pública solicitada en su oportunidad por el señor Vargas*

deja entrever que las solicitudes de acceso a la información requerirían de motivación. Todo parece indicar que el Dr. Blanco estuvo en contra de que la Sala Quinta hubiera dictado sentencia en este caso –más allá del resultado– por la vía del amparo; esto es, que el caso debería haberse resuelto de acuerdo con los fundamentos esgrimidos por la jueza de grado. Luego está el voto de la magistrada Valentina Núñez, que “adhiera al voto del distinguido preopinante” aunque no queda claro si se trata del ministro Fretes, de la Dra. Bareiro de Mónica o del Dr. Blanco. Por las consideraciones que realiza, parece que se hubiera adherido al voto del Dr. Fretes, pero, insisto, no queda del todo claro. Finalmente, el Dr. Paiva Valdovinos, que también adhiere al voto del “distinguido Ministro preopinante”, pero sin aclarar cuál de ellos ni realizar ninguna otra consideración que permita intuir al voto de quién se adhirió.

Telles debería haberse interpuesto una acción contencioso administrativa, sin analizar 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 Telles hubiera tenido derecho a acceder a la información solicitada. En cierto sentido, el Ad-quem hizo lugar al planteo de 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. (...)”.

Estas consideraciones de la Corte no están exentas de consecuencias, porque implican que aún no se ha expedido sobre si la vía del amparo es o no la adecuada para cuestionar la negativa de las autoridades públicas a proporcionar información pública, ya que, al sostener que hubo fundamentaciones disímiles entre los fallos de primera y segunda instancia, solo estudió la constitucionalidad de los fundamentos del fallo de segunda instancia.

Esto es, como se analizará enseguida, reconoció la existencia de un derecho humano de acceso a la información pública, lo cual fue suficiente para fulminar de nulidad al Acuerdo y Sentencia N° 78, pero no se expidió expresamente sobre cuál era la vía procesal adecuada para exigirlo²⁶.

Esto queda confirmado en la parte final del voto del Dr. Fretes, luego de declarar la nulidad del fallo del Tribunal de Apelaciones, cuando expresa: *“En lo concerniente a la 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, conforme a la opinión vertida referente a la suerte de la resolución de alzada y la implicancia de su consiguiente nulidad –cuyo efecto es retrotraer las actuaciones al momento anterior de dicha resolución– nos encontramos con una resolución de primera instancia apelada. Por dicha razón y conteste con la opinión de este Juzgador en casos similares, no corresponde aún el estudio referente a su constitucionalidad. En este estado, de conformidad al artículo 560 del CPC, los autos en estudio deberán ser pasados al Tribunal de Apelación que le sigue en orden de turno, a fin de que dicte una nueva resolución”.*

En cuanto al fondo del asunto, despejados los obstáculos que se habían presentado, la Corte Suprema se basó en lo dispuesto en el Art. 28 de la Constitución en cuanto reconoce el derecho fundamental de acceso a la información pública y sostuvo que para determinar sus alcances debía tenerse en cuenta lo resuelto por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Claude Reyes ya que, en primer lugar, esa interpretación debía considerarse porque se trata del *“máximo órgano de interpretación de las disposiciones de la Convención (Pacto de San José de Costa Rica), siendo en consecuencia lógico y razonable que sus decisiones sean consideradas por esta Corte Suprema de*

²⁶ La aplicación del Art. 25 de la Convención Americana de Derechos Humanos impediría el tránsito por un procedimiento irrazonablemente prolongado. Además, está el precedente de la S.D. N° 51 del 2 de mayo de 2008 de la Sala 3ª del Tribunal de Apelaciones en lo Civil y Comercial de Asunción en el que expresamente se decidió que la vía idónea era la del juicio de amparo.

Justicia" puesto que ello "permitirá evitar eventuales decisiones adversas para nuestro país por incumplimiento de los principios de la Convención que comprometerían su responsabilidad internacional", y porque, además, en segundo lugar, esa interpretación "se ajusta plenamente a nuestro régimen constitucional, caracterizando con precisión los alcances y condiciones de aplicación del derecho de acceso a la información, criterios que son igualmente aplicables en la República del Paraguay".

Reconoció que el derecho de acceso a la información debía interpretarse de acuerdo a lo establecido en el caso Claude Reyes vs. Chile, la Corte analizó si la solicitud de acceso a la información que había realizado Daniel Vargas Telles se adecuaba a esa interpretación.

La Corte encontró que sí, ya que el conflicto entre el derecho de acceso a la información y la intimidad de las personas, en lo que a salarios de los funcionarios públicos se refiere, se encontraba adecuadamente ponderado y regulado en la Ley N° 1.682/01 (texto según Ley N° 1.969/02), y esa regulación se adecuaba al régimen de excepciones de la Convención.

Así, sostuvo que dicha ley distinguía entre datos personales públicos y datos personales privados. Que dentro de estos últimos hay datos sensibles y datos patrimoniales. Que los datos sensibles protegen el ámbito de intimidad de las personas. Que los datos patrimoniales pueden darse a conocer cuando consten en "fuentes públicas de información".

La Corte sostuvo que *"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, Código Civil), debe realizarse una interpretación judicial".*

Así, interpretó que las fuentes públicas de información son *"los tres poderes que ejercen el gobierno del pueblo (...) o, más precisamente, los documentos que están en su poder".*

De esta manera, concluyó que *"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".*

Para reforzar esta conclusión, citó la opinión de los Amigos del Tribunal que habían afirmado que *"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 arcas 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".*

VI. Colofón

En suma, la Corte incorporó por vía pretoriana los estándares del Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos y con eso condicionó en cierto sentido una futura regulación legal del derecho de acceso a la información²⁷. O sea, fijó los límites de lo que *podrá* contener o no una futura ley de acceso a la información y de lo que *deberá* contener. Más aún, con su decisión, la Corte no limitó al caso Claude Reyes la jurisprudencia que deberá tenerse en cuenta a la hora de reglamentar por vía legislativa el derecho de acceso a la información o de decidir un caso judicial en el que se haya invocado este derecho. Deberá tenerse en cuenta toda la jurisprudencia de la Corte Interamericana²⁸, porque ella será el primer criterio a tener en cuenta para evaluar su constitucionalidad. Para el Paraguay, un cambio de paradigma jurisprudencial.

Así, la caracterización como derecho humano del acceso a la información pública, la presunción de que toda la información que obra en poder del Estado es pública, la innecesaridad de motivar las solicitudes de acceso a la información, la gratuidad de las solicitudes de acceso, un régimen legal estricto y limitado de excepciones que sea razonable en una sociedad democrática, la obligación del Estado de fundar y de probar que el daño que se produciría divulgando cierta información sería mayor que el mantenerla en reserva, que ante la duda deba favorecerse el acceso a la información, entre otros, son cuestiones que necesariamente deben estar previstas en una ley de acceso a la información y, si no lo llegan a estar de manera explícita, necesariamente deberá entenderse que estarán implícitas en dicha ley.

27 Al momento de escribir estas líneas se encuentra a estudio en el Congreso Nacional, transitando el tercer trámite constitucional, lo cual permite aseverar que será sancionado, un proyecto de ley de libre acceso ciudadano a la información pública que, en la versión aprobada por la Cámara de Diputados, se adecua razonablemente a la mayoría de los estándares del Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos en materia de acceso a la información pública.

28 Otro caso importantísimo en esta materia es Gomes Lund y otros ("Guerrilha de Araguaia") vs. Brasil. Disponible en http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_219_esp.pdf Consulta realizada en junio de 2014].



ANEXOS

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD EN EL JUICIO: “DEFENSORÍA DEL PUEBLO C/ MUNICIPALIDAD DE SAN LORENZO S/ AMPARO”. AÑO: 2008 – N° 1054.....

ACUERDO Y SENTENCIA NÚMERO: MIL TRESCIENTOS SEIS.-

En la Ciudad de Asunción, Capital de la República del Paraguay, a los Quince días, del mes de Octubre, del año dos mil trece, estando en la Sala de Acuerdos de la Excelentísima Corte Suprema de Justicia, los señores Ministros **ANTONIO FRETES, GLADYS BAREIRO DE MÓDICA, VÍCTOR MANUEL NÚÑEZ RODRÍGUEZ, JOSÉ RAÚL TORRES KIRMSER, ALICIA BEATRIZ PUCHETA DE CORREA y SINDULFO BLANCO** y los Conjueces **VALENTINA NÚÑEZ GONZÁLEZ, OSCAR AUGUSTO PAIVA VALDOVINOS y NERI VILLALBA FERNÁNDEZ**, estos últimos integran este Alto Colegiado por la no aceptación de los Doctores **MIGUEL OSCAR BAJAC ALBERTINI y CESAR ANTONIO GARAY** y la ausencia dejada por el Doctor **JOSÉ V. ALTAMIRANO AQUINO**, respectivamente, bajo la Presidencia del Primero de los nombrados, por Ante mí, el Secretario autorizante, se trajo al acuerdo el Expediente intitulado: “**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD EN EL JUICIO: “DEFENSORÍA DEL PUEBLO C/ MUNICIPALIDAD DE SAN LORENZO S/ AMPARO”**”, a fin de resolver la Acción de Inconstitucionalidad incoada por el Defensor del Pueblo de la República, Abogado Manuel María Páez Monges, bajo patrocinio de Abogados, en representación del Señor José Daniel Vargas Telles, contra el Ac. y Sent. N° 78 del 16 de julio de 2008 dictado por el Tribunal de Apelación en lo Civil y Comercial, 5ta. Sala de la Capital.....

Previo estudio de los antecedentes del caso, la Excelentísima Corte Suprema de Justicia, resolvió plantear y votar la siguiente:.....

CUESTIÓN:

¿Es procedente la Acción de Inconstitucionalidad deducida?.....

Practicado el sorteo de Ley para determinar el orden de votación, dio el siguiente resultado: **FRETES, BAREIRO DE MÓDICA, NÚÑEZ RODRÍGUEZ, TORRES KIRMSER, BLANCO, PUCHETA DE CORREA, NÚÑEZ GONZÁLEZ, PAIVA VALDOVINOS y VILLALBA FERNÁNDEZ**.....

A la cuestión planteada el Doctor **FRETES** dijo: El Defensor del Pueblo de la República, Dr. Manuel María Páez Monges, bajo patrocinio de los abogados Sheila R. Abed Duarte, H. Benjamín Fernández Bogado, José María Costa y Ezequiel Francisco Santagada, interpuso acción de inconstitucionalidad contra el **Acuerdo y Sentencia N° 78** del 16 de julio de 2008, dictado por el Tribunal de Apelaciones en lo Civil y Comercial

Quinta Sala, de la Capital, en los autos individualizados precedentemente. --

1.- La resolución en cuestión resolvió confirmar la 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.

2.- Al fundar la resolución impugnada el Tribunal sostuvo que: "El amparo fue denegado, por el A-quo. El Art. 40 de la Constitución Nacional establece que el derecho a 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 1.969/02, establecen que estos datos solicitados, cuando se refieran al patrimonio, debe tener la 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 por parte de la Municipalidad de San Lorenzo de proveer dicha información se ajusta estrictamente a la Constitución Nacional y la 1.682/00. 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".

3 - Que, en fecha 9 de noviembre de 2009 los representantes convencionales de la Municipalidad de San Lorenzo opusieron las excepciones de falta de personería y falta de acción y contestaron la demanda. Para sostener la excepción de falta de personería argumentaron que el Defensor del Pueblo no había acompañado el poder que acreditara la representación del señor José Daniel Vargas Telles, mientras que al referirse a la excepción de falta de acción arguyeron que la Ley 631/05 "Orgánica de la Defensoría del Pueblo" no lo habilita a plantear acciones de inconstitucionalidad. Finalmente contestaron la demanda, sustentando que la actora debería haber planteado su reclamo por la vía contencioso-administrativa y no a través de la acción de amparo, haciendo suyos los argumentos vertidos en su momento por la Jueza de Primera Instancia en lo Civil y Comercial del Cuarto Turno.

4.- Que, el 23 de febrero de 2010 en los términos de la Acordada N° 479 del 9 de octubre de 2007, se convocó por el término de 15 días a los interesados en emitir su opinión fundada en la presente controversia como "Amigos del Tribunal", a los

efectos de proporcionar elementos técnicos especializados que permitan a esta Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia legitimar adecuadamente su decisorio y dar respuesta razonable al interés de la colectividad.....

5.- Que, el 25 de febrero de 2010 se presentaron los escritos de los “Amigos del Tribunal”, a saber: a) El del “Open Society Institute - Open Society Justice Initiative” (Instituto de la Sociedad Abierta - Iniciativa Pro Justicia de la Sociedad Abierta) de la Ciudad de Nueva York, Estado de Nueva York, Estados Unidos de América (fs. 182 a 235); y, b) El de las siguientes organizaciones no gubernamentales sin fines de lucro extranjeras, integrantes de la denominada Alianza Regional por la Libertad de Expresión e Información: “Asociación Instituto Prensa y Libertad de Expresión – IPLEX” de la Ciudad de San José, República de Costa Rica; “Fundación para la Libertad de Prensa – FLIP”, de la Ciudad de Bogotá, República de Colombia; “Fundación Pro Acceso”, de la Ciudad de Santiago, República de Chile; y, “Fundación Andina para la Observación y Estudio de Medios – FUNDAMEDIOS”, de la Ciudad de Quito, República de Ecuador (fs. 91 a 178).....

6.- Asimismo, adhirieron a esas presentaciones: El Dr. Mario Paz Castaing, en representación de la organización paraguaya “Centro de Información y Recursos para el Desarrollo – CIRDA” (fs.56 a 57); el señor Álvaro Herrero, Director Ejecutivo de la “Asociación por los Derechos Civiles – ADC” de la Ciudad de Buenos Aires, República Argentina (fs. 58); el señor Juan Javier Zeballos Gutiérrez, Director Ejecutivo de la “Asociación Nacional de la Prensa – ANP”, de la Ciudad de La Paz, del Estado Plurinacional de Bolivia (fs. 59/60); el señor Edison Lanza Robatto, Director Ejecutivo del “Centro de Acceso a la Información Pública – CAINFO” de la Ciudad de Montevideo, República Oriental del Uruguay (fs. 61/62); la señora Katya Salazar, Directora Ejecutiva de la “Fundación para el Debido Proceso Legal – DPLF”, de la Ciudad de Washington DC, Estados Unidos de América (fs. 63/64); la señora Karina Verónica Banfi, Secretaria Ejecutiva de la “Alianza Regional por la Libertad de Expresión e Información” (fs. 65/66); y la Dra. María Jesús Bogado de Schubeius, en representación de la organización paraguaya “Semillas para la Democracia” (fs. 236/237).....

7.- Que, en fecha 19 de marzo de 2010 también adhirieron a los escritos de los “Amigos del Tribunal” citados precedentemente, la organización “Instituto Prensa y Sociedad – IPYS”, de la Ciudad de Lima, República del Perú (fs. 243/245) y la organización “Trust for the Americas” de la Ciudad de Bogotá, República de Colombia (fs. 250).....

8.- Que, en fecha 2 de junio de 2011 se hizo saber a las partes que la Sala Constitucional para entender estos autos se encuentra integrada con los Doctores

Antonio Fretes, Víctor Núñez, Gladys Bareiro de Módica, Raúl Torres Kirmser, Sindulfo Blanco, Alicia Pucheta de Correa, Valentina Núñez, Neri Villalba y Oscar Paiva.

9.- Que, en primer término cabe analizar las excepciones de falta de personería y falta de acción opuestas por los representantes convencionales de la Municipalidad de San Lorenzo. Las mismas deben ser rechazadas. Los incisos 7) y 8) del artículo 10 de la Ley 631/95 establecen que "son deberes y atribuciones del Defensor del Pueblo: (...) 7) interponer Hábeas Corpus y solicitar amparo, sin perjuicio del derecho que le asiste a los particulares; 8) actuar de oficio o a petición de parte para la defensa de los derechos humanos, la canalización de los reclamos populares y la protección de los intereses comunitarios". Como bien señala el Defensor del Pueblo en el escrito en el que interpone la presente demanda de inconstitucionalidad, sería ilógico y antifuncional al ejercicio de los deberes y atribuciones de su cargo y los de la Defensoría del Pueblo que, por un lado, pudiera solicitar amparo a favor de una persona que es víctima de un menoscabo o negación de sus derechos humanos y que, por el otro lado, no pudiera desarrollar en plenitud todas las posibilidades que el marco constitucional y legal prevén para evitar la consumación jurisdiccional de ese menoscabo o negación. Durante la tramitación del juicio de amparo cuyo resultado adverso motivó la presente acción, la Defensoría del Pueblo interpuso amparo a favor del señor José Daniel Vargas Telles, asumiendo de hecho su representación procesal y alegando violaciones al derecho de acceso a la información pública que, sostuvo, es un derecho humano. Pudiendo la Defensoría del Pueblo actuar de oficio para la defensa de los derechos humanos no parece razonable exigirle que las presuntas víctimas le otorguen un poder para actuar en su nombre, ni mucho menos negarle la posibilidad de interponer la acción de inconstitucionalidad cuando esa es la única vía idónea para intentar conjurar una posible violación de los derechos humanos de un habitante de la República.

10.- Que, cabe además analizar la objeción planteada en el Dictamen N° 1.813 de la Fiscalía General del Estado. Ante todo, conviene resaltar de antemano que en el presente caso no se dan las circunstancias acaecidas en los precedentes citados. En éstos, los fallos de segunda instancia confirmaron los de primera instancia con fundamentos similares. 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.....

11.- 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 Telles 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.....

12.- Ahora bien, tampoco es cierta la afirmación de que el Defensor del Pueblo no ha cuestionado la constitucionalidad del fallo de primera instancia. En efecto, el accionante solicitó la declaración de inconstitucionalidad del fallo de segunda instancia, confirmatorio del de primera instancia, cuestionando la constitucionalidad de ambos y fundando en términos concretos su petición. En el acápite 5.2 se lee: "En este punto, se reiterarán - aunque en forma ampliada- los argumentos vertidos en el escrito de inicio de la acción de amparo que culminó con el nulo e inconstitucional Ac. y Sent. Nro. 78 del 16 de julio de 2008. Ello por un doble motivo. Primero, para cumplir con el requisito de autosuficiencia que necesita todo escrito introductorio de un nuevo proceso. Segundo y más importante, porque son los argumentos que tanto la jueza de primera instancia como los integrantes del Tribunal de Apelaciones en lo Civil y Comercial, Sala 5ta., obviaron considerar en sus decisiones, lo cual los descalifica como actos jurisdiccionales válidos". Inmediatamente después expuso cuál hubiera sido a su entender el derecho aplicable a la solución del caso y, entre esos argumentos, citó las decisiones jurisdiccionales en las que solicitudes de acceso a la información habían sido acogidas por la vía del amparo: S.D.N° 40 del 31 de julio de 2007, dictada por el Juzgado de Liquidación y Sentencia N° 1; S.D.N° 15 del 27 de septiembre de 2007, dictada por el Juzgado de Liquidación y Sentencia N° 7; y, S.D.N° 51 del 2 de mayo de 2008, dictada por el Tribunal de Apelaciones en lo Civil y Comercial, Sala 3, de Asunción.

13.- Que, en estas condiciones no existen impedimentos para que esta Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia analice el fondo del asunto.

14.- Que, el caso que nos ocupa tuvo su origen en la petición de acceso a la información que el señor José Daniel Vargas Telles realizó al señor Intendente Municipal de la Ciudad de San Lorenzo el día 4 de mayo de 2007, en la que le requirió "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". Invocó a favor de su derecho los artículos 1, 28 y 45 de la Constitución, así como "los instrumentos internacionales que en la materia el Paraguay ha ratificado" (fs. 13 del expediente del juicio de amparo).....

15.- Que, en consecuencia, y atento el sentido de lo resuelto por el Tribunal Ad -quem, 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).

16.- El primero cuenta con una mínima regulación legal (art. 2 de la Ley N° 1.682/01, texto según Ley N° 1.969/02; y art. 68 de la Ley N° 3.966/10); mientras que el segundo se encuentra extensamente regulado en la Ley N° 1682/01, texto según Ley 1.969/02, y en el Código Penal, artículo 143 (Lesión de la intimidad de la persona).---

17.- 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.....

18.- Que, como punto de partida se debe hacer referencia al artículo 28 de la Constitución, el cual en su parte pertinente establece lo siguiente: "Se reconoce el derecho de las personas a recibir información veraz, responsable y ecuaníme. 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". Asimismo, la República del Paraguay, mediante la Ley N° 1/89 ha aprobado y ratificado la Convención Americana de Derechos Humanos, cuyo artículo 13 dispone, en su parte pertinente: "1. Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito, o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento a su elección. 2. El ejercicio del derecho previsto en el inciso precedente no puede estar sujeto a previa censura sino a responsabilidades ulteriores las que deben estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para asegurar: a) El respeto a los derechos o la reputación de los demás; o, b) La protección de la Seguridad Nacional, el orden público o la salud o la moral públicas". Luego, mediante la Ley N° 5/92 se ha aprobado la adhesión efectuada por nuestro país al Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, cuyo artículo 19 prevé: "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”.....

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

20.- Que, la Corte Interamericana de Derechos Humanos es el máximo órgano de interpretación de las disposiciones de la Convención, siendo en consecuencia lógico 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. .

21.- Que, la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el fallo citado ha sostenido que el “derecho de acceso a la información bajo el control del Estado admite restricciones” y ha fijado tres requisitos: “En primer término deben estar previamente fijadas por ley como medio para asegurar que no queden al arbitrio del poder público”. “En segundo lugar, la restricción establecida por ley debe responder a un objetivo permitido por la Convención Americana. Al respecto, el artículo 13.2 de la Convención permite que se realicen restricciones necesarias para asegurar “el respeto a los derechos o a la reputación de los demás” o “la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas”. “Finalmente, las restricciones que se impongan deben ser necesarias en una sociedad democrática, lo que depende de que estén orientadas a satisfacer un interés público imperativo. Entre varias opciones para alcanzar ese objetivo, debe escogerse aquella que restrinja en menor escala el derecho protegido. Es decir, la restricción debe ser proporcional al interés que la justifica y debe ser conducente para alcanzar el logro de

ese legítimo objetivo, interfiriendo en la menor medida posible en el efectivo ejercicio del derecho".

22.- Que, la interpretación dada en este caso por la Corte Interamericana de Derechos Humanos se ajusta plenamente a nuestro régimen constitucional, caracterizando con precisión los alcances y las condiciones de aplicación del derecho de acceso a la información, criterios que son igualmente aplicables en la República del Paraguay.

23.- Que, ofrecidas las consideraciones que anteceden, resta ahora analizar si la solicitud de acceso a la información realizada por el señor Vargas Telles se ajusta a esta interpretación o si, por el contrario, entregar la información requerida podría vulnerar derechos de terceros.

24.- Que, el Tribunal Ad-quem ha sostenido que "El hecho de pedir datos de los sueldos de terceras personas tiene su contrapeso jurídico en el derecho constitucional a la intimidad".

25.- Que, el artículo 143 del Código Penal 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° 1.969/02, 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" (artículo 4).....

26.- Que, la Ley N° 1.682/01, texto según Ley N° 1.969/02, 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" (artículo 6, inciso 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" (artículo 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, c) cuando consten en las fuentes públicas de información” (artículo 5).

27.- Sin lugar a dudas, la información solicitada por el señor Vargas Telles 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 (artículo 6, Código Civil), debe realizarse una interpretación judicial. Quienes ejercen el periodismo gozan de la prerrogativa de no estar obligados a “revelar sus fuentes de información” (artículo 29 de la Constitución); 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 artículo 3 de la Constitución: “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 más 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 arcas 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".

32.- Por las razones expuestas precedentemente, y oído el parecer del Ministerio Público, la acción de inconstitucionalidad incoada contra el Acuerdo y Sentencia N° 78 de fecha 16 de Julio de 2008 dictado por el Tribunal de Apelación en lo Civil y Comercial, Quinta Sala, debe prosperar, correspondiendo se declare la nulidad de la misma. En lo concerniente a la 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, conforme a la opinión vertida referente a la suerte de la resolución de alzada y la implicancia de su consiguiente nulidad - cuyo efecto es el de retrotraer las actuaciones al momento anterior de dicha resolución - nos encontramos con una resolución de primera instancia apelada. Por dicha razón y conteste con la opinión de este Juzgador en casos similares, no corresponde aún el estudio referente a su constitucionalidad. En este estado, de conformidad al artículo 560 del CPC, los autos en estudio deberán ser pasados al Tribunal de Apelación que siguen en orden de turno, a fin de que dicte una nueva resolución. En atención a que no existen precedentes sobre la materia, las costas deberán imponerse en el orden causado. Es mi voto.

A su turno la Doctora **BAREIRO DE MÓDICA** dijo: El Defensor del Pueblo de la República, Abogado Manuel María Páez Monges, bajo patrocinio de Abogados, en representación del Señor José Daniel Vargas Telles, promueve acción de inconstitucionalidad contra el Ac. y Sent. N° 78 del 16 de julio de 2008 dictado por el Tribunal de Apelación en lo Civil y Comercial, 5ta. Sala de la Capital, en el marco del juicio caratulado: "*Defensoría del Pueblo c/ Municipalidad de San Lorenzo s/ Amparo*", por el cual se resolvió confirmar la S.D. N° 105 de fecha 13 de marzo de 2008 dictada por la Jueza de Primera Instancia en lo Civil y Comercial del Cuarto Turno.

El accionante alega que se ha visto conculcado el derecho humano de acceder a la información pública oportunamente solicitada, en razón de un estudio superficial y caprichoso de la causa, así como también una aplicación incorrecta e irrazonable de las disposiciones legales aplicables. Que los datos acerca de los salarios de los funcionarios públicos de una municipalidad constan en fuentes públicas de información, y en consecuencia pueden ser proporcionados a cualquier ciudadano en base a los reglamentos internacionales ratificados por el Paraguay como ser la Convención Americana sobre Derechos Humanos o Pacto de San José de Costa Rica (Art. 13); Pacto Internacional

de Derechos Civiles y Políticos (Art. 19); Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (Art. 13), etc.

El Ac. y Sent. N° 78/08 dictado por el Tribunal de Apelación en lo Civil y Comercial, Quinta Sala determinó textualmente cuanto sigue: *“...El Art. 40 de la Constitución Nacional establece que el derecho a 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 N° 1682/00 en sus Artículos 4° y 5° y su modificatoria la Ley N° 1969/02, establece que estos datos solicitados, cuando se refieran al patrimonio, deben tener la 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 por vía amparo constitucionales improcedente al no adecuarse al Art. 134 en la parte que dice que se vea afectado por un acto “manifiestamente ilegítimo”. La denegación de parte de la Municipalidad de San Lorenzo de proveer dicha información se ajusta estrictamente a la Constitución Nacional y la Ley N° 1682/00...”*.

Recordemos que la presente acción de inconstitucionalidad tiene como antecedente la negativa de la Municipalidad de San Lorenzo de proporcionar al Señor José Daniel Vargas Telles copia impresa de la cantidad de empleados contratados y nombrados, con sus nombres y apellidos, puestos de trabajo y salarios respectivos de dicho municipio. A raíz de dicha negativa, el mismo, a través de la Defensoría del Pueblo, presentó un recurso de amparo ante la jurisdicción civil y comercial que fuera rechazado tanto en primera como en segunda instancia.

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 Artículos 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.

Por otro lado, analizando estrictamente los Arts. 4° y 5° 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:

Artículo 4: Se prohíbe dar a publicidad o difundir datos sensibles de personas que sean explícitamente individualizadas o individualizables.

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.

Artículo 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 N° 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 transcritas, 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 C.N.

Por lo manifestado precedentemente, debe admitirse la acción de inconstitucionalidad planteada y debe declararse la nulidad del Ac. y Sent. N° 78 de fecha 16 de julio de 2008 del Tribunal de Apelaciones en lo Civil y Comercial, 5ta. Sala de Asunción. En cuanto a las costas, las mismas deben ser impuestas en el orden causado por tratarse de una cuestión no resuelta anteriormente. El expediente debe seguir el trámite previsto en el Art. 560 del C.P.C. Es mi voto.

A su turno el Doctor **BLANCO** dijo: Los votos emitidos hasta ahora por los ilustres componentes de la Corte Suprema de Justicia son de alto valor científico, los cuales no puedo aceptar o rechazar, en este estado del procedimiento porque:

1. La naturaleza del Amparo es de carácter sumarísimo, y tiene por fin adoptar “las medidas de urgencia” más elementales, de tal suerte que el impetrante pueda acceder con mayor tranquilidad al juicio ordinario. Es por ello que el efecto jurídico de toda sentencia recaída en ella carezca del valor de “cosa juzgada”. Ergo, en el presente caso, la Acción de Inconstitucionalidad tiene por fin únicamente remover, si corresponde, la firmeza del fallo emitido en las 2 primeras instancias, que si se sigue, permitirá un nuevo juzgamiento en el, o los grados inferiores de la estructura judicial.

2. De las actuaciones obrantes en autos, el impetrante – José Daniel Vargas Telles - simplemente peticionó amparo pidiendo la exhibición de los datos relativos al personal municipal afectado, sin explicitar cuales eran los motivos justificantes de la “urgencia” requerida constitucionalmente, lo cual pudo ser un vicio insuperable al momento de juzgarlo. Por lo demás, no encuentro respuesta a ensayar para el supuesto que el amparo fuera concedido favorablemente y la parte afectada, acto seguido, se presentará a pedir

juicio ordinario, ya que el pronunciamiento de aquel no causa estado.

3. La falta de motivación requerida al accionante tropieza también con la peculiaridad de haber sido formulada en términos genéricos, lo cual, a mi juicio, resulta irregular, porque en este asunto de los Convenios Internacionales vigentes, se admiten excepciones (ej.: secreto de Estado, Habeas Data).

4. Concluyendo, encuentro que la vía del Amparo, escogida por el recurrente, puede ser también motivo de impugnación como medio legal idóneo, en el escenario jurisdiccional que corresponda, siendo que existen las vías procesales adecuadas para dirimir esta clase de situación, como ser la contenciosa-administrativa o habeas data.

Por lo tanto, soy del parecer que, de conformidad al artículo 579 del Código de Procedimientos Civiles, corresponde ANULAR los fallos recurridos, para que el órgano jurisdiccional que lo reemplace, analice y juzgue conforme al cuestionario, y no con el fondo de los mismos, contenido en los votos precedentes; por lo que el reenvío debe ser al Tribunal de Apelaciones que le sigue en el orden de turno al que dictara la resolución recurrida, concordando con la imposición de las costas en el orden causado, con el mismo argumento. ES MI VOTO.

A su turno la Magistrada **NÚÑEZ GONZÁLEZ** dijo: Que adhiere al voto del distinguido preopinante por los mismos fundamentos. Y agrega que la cuestión resuelta en la presente acción viene a establecer con claridad el alcance del derecho a acceder a informaciones que se encuentran bajo el control del Estado o en fuentes de carácter público, lo que vendría a poner fin a las diversas corrientes que se generaran al respecto.

La existencia de disposiciones contenidas en la Constitución Nacional, en tratados internacionales y leyes que rigen nuestra República, así como antecedentes jurisprudenciales que ya han establecido la procedencia de dicho acceso, nos llevan a la conclusión que la resolución objeto de inconstitucionalidad fue dictada sin tener en cuenta dichos antecedentes y por consiguiente amerita la anulación de la misma y el reenvío a los efectos de que otro Tribunal dicte resolución en relación a la apelación interpuesta contra la S.D. N° 105 del 13 de marzo de 2008.
.....///...

A su turno el Doctor **PAIVA VALDOVINOS** dijo: Adhiere al voto del distinguido Ministro preopinante por compartir los mismos fundamentos expresados en su voto.

A sus turnos los Doctores **NÚÑEZ RODRÍGUEZ, TORRES KIRMSER, PUCHETA DE CORREA y VILLALBA FERNÁNDEZ**, manifestaron que se adhieren al voto del Ministro preopinante, Doctor **FRETES**, por los mismos fundamentos.

Con lo que se dio por terminado el acto, firmando **SS.EE.**, todo por ante mí, de que certifico,

quedando acordada la sentencia que inmediatamente sigue:

Ante mí:

Abog. Arnaldo Levera
Secretario

SENTENCIA NÚMERO: 1306.-

Asunción, 15 de Octubre del 2013.-

Y VISTOS: Los méritos del Acuerdo que anteceden, la Excelentísima

**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
RESUELVE:**

HACER LUGAR a la Acción de Inconstitucionalidad promovida y, en consecuencia, declarar la nulidad del Acuerdo y Sentencia N° 78 de fecha 16 de julio de 2008, dictado por el Tribunal de Apelaciones en lo Civil y Comercial Quinta Sala, de la Capital.

IMPONER las costas en el orden causado.

REMITIR estos autos al Tribunal de Apelación que sigue en orden de turno a fin de que se dicte una nueva resolución, de conformidad al Art. 560 del C.P.C.

ANOTAR, registrar y notificar:

Ante mí:

Abog. Arnaldo Levera
Secretario

LEY N° 5.189/2014

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.

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.

Juan Bartolomé Ramírez Brizuela

Presidente
H. Cámara de Diputados

Julio César Velázquez Tillería

Presidente
H. Cámara de Senadores

Hugo L. Rubin G.

Secretario Parlamentario

Mirta Gusinky

Secretaria Parlamentaria

Asunción 20 de mayo de 2014

Téngase por Ley de la República, publíquese e insértese en el Registro Oficial.

Horacio Manuel Cartes Jara

El Presidente de la República

Germán Hugo Rojas Irigoyen

Ministro de Hacienda

LEY N° 5282/2014

DE LIBRE ACCESO CIUDADANO A LA INFORMACION PUBLICA Y TRANSPARENCIA GUBERNAMENTAL

EL CONGRESO DE LA NACION PARAGUAYA SANCIONA CON FUERZA DE LEY

TITULO 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.

TITULO II

AUTORIDAD DE APLICACION

Artículo 6°.- Organo 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.

TITULO III

INFORMACION MINIMA

Artículo 8°.- Regla general. Las fuentes públicas deben mantener actualizada 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 rijan 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°.- 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, actualizada 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 5 (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.

TITULO 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 15 (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 efectúe 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.

TITULO V

INFORMACION PUBLICA 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.

TITULO VI

ACCION 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 60 (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 300 (trescientos) días-multa y una medida de inhabilitación para el ejercicio de la función pública de hasta 2 (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.

TITULO 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° 1626/00 "DE LA FUNCION PUBLICA" 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.

TITULO 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.

TITULO 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.

Hugo Adalberto Velázquez Moreno

Presidente

H. Cámara de Diputados

Enrique Bacchetta Chiriani

Vicepresidente 1°

En ejercicio de la Presidencia

H. Cámara de Senadores

Del Pilar Eva Medina de Paredes

Secretaria Parlamentario

Derlis Ariel Osorio Nunes

Secretario Parlamentaria

Asunción 18 de setiembre de 2014

Téngase por Ley de la República, publíquese e insértese en el Registro Oficial.

Horacio Manuel Jartes Jara

El Presidente de la República

Germán Hugo Rojas Irigoyen

Ministro de Hacienda

Francisco José de Vargas Benítez

Ministro de Interior

LEY MODELO INTERAMERICANA SOBRE ACCESO A LA INFORMACIÓN

Antecedentes y contexto de su adopción

La Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información y la Guía de Implementación y comentarios que la acompañan, se presentan en cumplimiento del párrafo 9 de la resolución AG/RES. 2514, que encomienda al Departamento de Derecho Internacional, en cooperación con el Comité Jurídico Interamericano, la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, y el Departamento de Modernización del Estado y Gobernabilidad, y con la cooperación de los Estados Miembros y la sociedad civil, elaborar una Ley Modelo de Acceso a la Información Pública y una guía para su aplicación, de conformidad con los estándares internacionales en la materia. En el desarrollo de esta ley modelo y de esta guía, el Departamento de Derecho Internacional formó un grupo de expertos de la Organización de Estados Americanos, la sociedad civil, y los Estados Miembros quienes han contribuido en el debate y redacción del documento para que se reflejen las normas internacionales y buenas prácticas sobre acceso a la información.

La Ley Modelo y su Guía de Implementación se elaboraron para funcionar tanto en sistemas de Derecho Anglosajón (*common law*) como de Derecho Civil. Cuando el contexto así lo requiera, los comentarios e instrucciones prevén instrucciones específicas en la aplicación y/o interpretación de las disposiciones específicas de la Ley Modelo.

El grupo de expertos

Estuvo integrado por personas pertenecientes a órganos de la OEA, de los Estados miembros, de organizaciones de la sociedad civil y otras:

Sus integrantes fueron: Karina Banfi, Directora Ejecutiva de la Alianza Regional para el Acceso de Información; Leslie Bar-Ness, Manager, Relaciones Gubernamentales, Symantec Corporation; Eduardo Bertoni, Director, Centro de Estudios para la Libertad de Expresión e Información, Universidad de Palermo; Catalina Botero, Relatora Especial para Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos; Sandra Coliver, Oficial Legal Principal de Libertad de Información y Expresión del Open Society Justice Initiative; Damian Cox, Director de la Unidad de Acceso a la Información, Jamaica; Annie Goranson, Abogada de Acceso a la Información, Symantec Corporation; Patricia Milagros Guillén Nolasco, Consejera de la Secretaría de Gestión Pública, Perú; Edison Lanza, Alianza Regional para la Libertad de Expresión e Información; María Marván Laborde: Comisionada, Instituto

Federal de Acceso a la Información (IFAI), México; Toby Mendel, Director Ejecutivo, Center for Law and Democracy; Laura Neuman, Directora Asociada del Programa de las Américas y Directora del Proyecto de Acceso a la Información del Centro Carter; Juan Pablo Olmedo, Presidente, Consejo para la Transparencia, Chile; María del Carmen Palau, Especialista del Departamento de Modernización del Estado, Secretaría de Asuntos Políticos, OEA; Darian Pavli, Oficial Legal de Libertad de Expresión e Información, Open Society Justice Initiative; Issa Luna Pla, Investigadora, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México/American Bar Association Rule of Law Initiative; Melanie Ann Pustay, Directora de la Oficina de Información, Departamento de Justicia de Estados Unidos; Andrea Paola Ruiz Rosas, Jefe de la Unidad de Normativa y Regulación del Consejo para la Transparencia, Chile; Pablo Saavedra, Secretario de la Corte Interamericana de Derechos Humanos; David Stewart, Miembro, Comité Jurídico Interamericano; Natalia Torres, Investigadora, Centro de Estudios para la Libertad de Expresión e Información, Universidad de Palermo; y José Villeneuve, Directora de Política y Relaciones Parlamentarias del Comisionado de Información, Canadá. Esta labor fue coordinada por John M. Wilson, Oficial Legal Principal, y Sarah Rivard, Consultora, Departamento de Derecho Internacional, Secretaría de Asuntos Jurídicos, OEA.

LEY MODELO INTERAMERICANA SOBRE ACCESO A LA INFORMACIÓN

I. DEFINICIONES, ALCANCE Y DERECHO DE ACCESO

Definiciones

1. En la presente Ley, salvo que el contexto requiera lo contrario:
 - a) "Altos Funcionarios" se refiere a cualquier funcionario dentro de una autoridad pública cuyo salario anual total exceda [USD\$100,000];
 - b) "Autoridad Pública" se refiere a cualquier autoridad gubernamental y a las organizaciones privadas comprendidas en el Artículo 3 de esta Ley;
 - c) "Documento" se refiere a cualquier información escrita, independientemente de su forma, origen, fecha de creación o carácter oficial, de si fue o no fue creada por la autoridad pública que la mantiene, y de si fue clasificada como confidencial o no;
 - d) "Información" se refiere a cualquier tipo de dato en custodia o control de una autoridad pública;
 - e) "Información Personal" se refiere a información relacionada a una persona viva y a

través de la cual se puede identificar a esa persona viva;

f) “Oficial de Información” se refiere al individuo o individuos designados por la autoridad pública de conformidad con los Artículos 30 y 31 de esta Ley;

g) “Publicar” se refiere al acto de hacer información accesible al público en general e incluye la impresión, emisión y las formas electrónicas de difusión; y

h) “Terceros Interesados” se refiere a las personas que tienen un interés directo en impedir la divulgación de información que han proporcionado en forma voluntaria a una autoridad pública, ya sea porque dicha divulgación afecta su privacidad o sus intereses comerciales.

Alcance y Finalidad

2. Esta ley establece la más amplia aplicación posible del derecho de acceso a la información que esté en posesión, custodia o control de cualquier autoridad pública. La ley se basa en el principio de máxima publicidad, de tal manera que cualquier información en manos de instituciones públicas sea completa, oportuna y accesible, sujeta a un claro y preciso régimen de excepciones, las que deberán estar definidas por ley y ser además legítimas y estrictamente necesarias en una sociedad democrática.

3. La presente Ley se aplica 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); se aplica también 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 se aplica asimismo 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. Todos estos órganos deberán tener su información disponible de acuerdo a lo previsto en la presente ley.

Comentario: el término beneficios públicos no debe ser interpretado ampliamente, de manera tal de comprender dentro del término a todo beneficio financiero recibido del gobierno.

4. En caso de cualquier inconsistencia, esta Ley prevalecerá sobre cualquier otra ley.

Comentario: Sin perjuicio que la ley modelo no contiene una disposición que comprenda dentro de su ámbito de aplicación a aquella información en posesión de empresas privadas que sea necesaria para el ejercicio o protección de los derechos humanos

internacionalmente reconocidos, se hace notar que algunos estados, entre ellos Sudáfrica, han adoptado este enfoque.

Derecho de Acceso a la Información

5. Toda persona que solicite información a cualquier autoridad pública que esté comprendida por la presente Ley tendrá los siguientes derechos, sujetos únicamente a las disposiciones del Capítulo IV de esta Ley:

- a) a ser informada si los documentos que contienen la información solicitada, o de los que se pueda derivar dicha información, obran o no en poder de la autoridad pública;
- b) si dichos documentos obran en poder de la autoridad pública que recibió la solicitud, a que se le comunique dicha información en forma expedita;
- c) si dichos documentos no se le entregan al solicitante, a apelar la no entrega de la información;
- d) a realizar solicitudes de información en forma anónima;
- e) a solicitar información sin tener que justificar las razones por las cuales se solicita la información;
- f) a ser libre de cualquier discriminación que pueda basarse en la naturaleza de la solicitud; y
- g) a obtener la información en forma gratuita o con un costo que no exceda el costo de reproducción de los documentos.

6. El solicitante no será sancionado, castigado o procesado por el ejercicio del derecho de acceso a la información.

7. (1) El Oficial de Información deberá hacer esfuerzos razonables para ayudar al solicitante en relación con la solicitud, responder a la solicitud de forma precisa y completa y, de conformidad con la reglamentación aplicable, facilitar el acceso oportuno a los documentos en el formato solicitado.

(2) La Comisión de Información deberá hacer esfuerzos razonables para ayudar al solicitante en relación con un recurso de apelación interpuesto ante una negativa de divulgación de información.

Interpretación

8. 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.

II. MEDIDAS PARA PROMOVER LA APERTURA

Adopción de Esquemas de Publicación

9. (1) Toda autoridad pública deberá adoptar y diseminar de manera amplia, incluyendo la publicación a través de su página de Internet, un esquema de publicación aprobado por la Comisión de Información dentro de [seis] meses de: -

- a) la entrada en vigor de la presente Ley; o
- b) del establecimiento de la autoridad pública en cuestión.

(2) El Esquema de Publicación deberá establecer: -

- a) las clases de documentos que la autoridad publicará de manera proactiva; y
- b) la forma en la cual publicará dichos documentos.

(3) Al adoptar un Esquema de Publicación, una autoridad pública deberá tomar en consideración el interés público:

- a) de permitir el acceso a la información que está en su posesión; y
- b) de divulgar información de manera proactiva a los efectos de minimizar la necesidad de que los individuos presenten solicitudes de información.

(4) Toda autoridad pública deberá publicar información de conformidad con su esquema de publicación.

Aprobación de Esquemas de Publicación

10. (1) Al aprobar un esquema de publicación, la Comisión de Información podrá establecer que dicha aprobación caducará en una fecha específica.

(2) Al rechazar la aprobación de un esquema de publicación, la Comisión de Información deberá fundamentar las razones y proporcionar instrucciones razonables a la autoridad pública sobre como podrá enmendar el esquema para obtener su aprobación.

(3) La Comisión de Información podrá retirar su aprobación a un esquema de publicación dando [seis] meses de aviso y fundamentando su decisión.

(4) La Comisión de Información deberá tomar en consideración la necesidad de cumplir con el Artículo 12 (2) al aprobar o rechazar la aprobación de un esquema de publicación.

Esquemas de Publicación Modelo

11. (1) La Comisión de Información podrá adoptar o aprobar esquemas de publicación modelo para distintas clases de autoridades públicas.

(2) Cuando una autoridad pública en una clase particular adopte un esquema de publicación modelo aplicable a esa clase de autoridad pública, no deberá requerir la aprobación adicional de la Comisión de Información, siempre que informe a la Comisión de Información que está empleando dicho esquema de publicación modelo.

(3) La Comisión de Información podrá establecer un tiempo límite para la validez de un esquema de publicación modelo o, dando [seis] meses de aviso a todas las autoridades que utilizan dicho modelo, terminar la validez de cualquier esquema de publicación modelo.

Clases de Información Clave

12. (1) Las clases de información clave sujetas a diseminación de manera proactiva por una autoridad pública son las siguientes:

a) la descripción de su estructura orgánica, de sus funciones y deberes, de la ubicación de sus departamentos y organismos, de sus horas de atención al público y de los nombres de sus funcionarios;

b) las calificaciones y salarios de los altos funcionarios;

c) todo mecanismo interno y externo de supervisión, de reportes y de monitoreo de la autoridad pública, incluyendo sus planes estratégicos, códigos de gobernabilidad empresarial y principales indicadores de desempeño, incluidos los informes de auditoría;

d) su presupuesto y planes de gasto público del año fiscal en curso y de años anteriores, y los informes anuales sobre la manera en que se ejecuta el presupuesto;

e) sus procedimientos, lineamientos, políticas en materia de adquisiciones, contratos otorgados y datos para la ejecución y seguimiento del desempeño de contratos;

f) las escalas salariales, incluyendo todos los componentes y subcomponentes del salario

total, correspondientes a todas las categorías de funcionarios y consultores que trabajan en la autoridad pública (actualizando la información en cada oportunidad que se realicen reclasificaciones de puestos);

g) detalles pertinentes sobre todo servicio que brinde directamente al público, incluyendo normas, cartas y protocolos de atención al cliente;

h) todo mecanismo de presentación directa de solicitudes o denuncias a disposición del público en relación con acciones u omisiones de esa autoridad pública, junto con un resumen de toda solicitud, denuncia u otra acción directa de personas y la respuesta de ese órgano;

i) una descripción de las facultades y deberes de sus funcionarios principales, y los procedimientos que se siguen para tomar decisiones;

j) todas las leyes, reglamentos, resoluciones, políticas, lineamientos o manuales, u otros documentos que contengan interpretaciones, prácticas o precedentes sobre el desempeño del órgano en el cumplimiento de sus funciones que afectan al público en general;

k) todo mecanismo o procedimiento por medio del cual el público pueda presentar peticiones, o de alguna otra manera incidir en la formulación de la política o el ejercicio de las facultades de esa autoridad pública;

l) una guía sencilla que contenga información adecuada sobre sus sistemas de mantenimiento de documentos, los tipos y formas de información que obran en su poder, las categorías de información que publica y los procedimientos que deben seguirse para formular una solicitud de información y una apelación interna;

m) un Registro de Solicitudes y divulgaciones, de conformidad con el Artículo 18, que contenga una lista de las solicitudes recibidas y los documentos divulgados de conformidad con la presente Ley, los que deberán estar automáticamente disponibles, así como un Registro de Activos de Información, de conformidad con el Artículo 17;

n) una lista completa de los subsidios otorgados por la autoridad pública;

o) aquella información que sea solicitada con frecuencia; y

p) cualquier información adicional que la autoridad pública considere oportuno publicar.

(2) Los esquemas de publicación adoptados por las autoridades públicas deberán cubrir todas las clases de información clave establecidas en el Artículo 12 (1) dentro de un plazo de [siete] años contados a partir de la adopción del primer esquema de publicación de esa

autoridad pública, de conformidad con el Artículo 9 (1).

(3) La autoridad pública deberá crear y archivar en forma anual una imagen digital de su página Web que contenga toda la información requerida por el esquema de publicación.

Comentario: La lista de elementos sujetos a divulgación proactiva se sujeta, obviamente, a las excepciones establecidas en el Capítulo IV de la Ley. Sin embargo, quien tiene el poder de determinar la aplicación de el Capítulo IV es exclusivamente la Comisión de Información (no la autoridad pública), al formular y aprobar los esquemas de publicación.

Políticas Públicas y Poblaciones Específicas

13. (1) Los documentos de políticas públicas deberán ser de acceso público.

(2) Nadie podrá sufrir perjuicio alguno debido a la aplicación de una política pública que no fue divulgada de conformidad con el inciso (1) del presente artículo.

14. Las autoridades públicas deberán divulgar la información que afecta a una población específica de la manera y la forma que permita a esa población afectada acceder a esa información, salvo que existan fundadas razones legales, políticas, administrativas o de interés público para no hacerlo.

Otras Leyes y Mecanismos que Contemplan la Divulgación de Información

15. La presente Ley no afecta el ejercicio de otra Ley o acto administrativo que: -

- a) Requiera que la información contenida en documentos en posesión, custodia o control del gobierno esté a disposición del público;
- b) Permita el acceso de todas las personas a los documentos en posesión, custodia o control del gobierno; o
- c) Requiera la publicación de información sobre las operaciones del gobierno;

16. Cuando cualquier persona solicite información, dicha solicitud deberá ser procesada de manera igualmente favorable como si la hubiese realizado bajo esta Ley.

Registros de Activos de Información

17. (1) Toda autoridad pública deberá crear y mantener actualizado un Registro de Activos de Información que incluya: -

- a) todas las categorías de información publicada por la entidad;

- b) todo documento publicado; y
 - c) todo documento disponible para ser comprado por el público.
- (2) La Comisión de Información podrá establecer estándares en relación a los Registros de Activos de Información.
- (3) Toda autoridad pública deberá asegurarse que sus Registros de Activos de Información cumplan con los estándares establecidos por la Comisión de Información.

Registros de Solicitudes y Divulgaciones

18. (1) Las autoridades públicas deberán crear, mantener y publicar un Registro de Solicitudes y Divulgaciones de todos los documentos divulgados en respuesta a solicitudes realizadas de conformidad con la presente Ley, en su sitio Web y en el área de recepción de todas sus oficinas, accesibles al público, sujeto a la protección de la privacidad del solicitante original.
- (2) La Comisión de Información podrá establecer estándares relacionados con la información contenida en los Registros de Solicitudes y Divulgaciones.
- (3) Toda autoridad pública deberá asegurarse de cumplir con los estándares que la Comisión de Información establezca para el mantenimiento de los Registros de Solicitudes y Divulgaciones.

Información Divulgada con Anterioridad

19. (1) Las autoridades públicas deberán garantizar y facilitar a los solicitantes, de la manera más sencilla posible, el acceso a todos los documentos previamente divulgados.
- (2) Las solicitudes de documentos contenidos en los Registros de Solicitudes y Divulgaciones, deberán publicarse, a la mayor brevedad, cuando dichos documentos estén en formato electrónico y, cuando no estén en formato electrónico, a más tardar a los [tres] días hábiles a partir de la presentación de una solicitud.
- (3) Cuando la respuesta a una solicitud se haya entregado en formato electrónico, esta deberá hacerse pública de manera proactiva en la página Web de la autoridad pública.
- (4) En caso de que por segunda vez se solicite la misma información, ésta deberá hacerse pública de manera proactiva en la página Web de la autoridad pública.

III. ACCESO A LA INFORMACIÓN QUE OBRA EN PODER DE LAS AUTORIDADES PÚBLICAS

Solicitud de Información

20. La solicitud de información puede ser presentada por medio escrito, por vía electrónica, verbalmente en persona, por teléfono o por cualquier otro medio análogo, con el Oficial de Información correspondiente. En todos los casos, la solicitud deberá ser debidamente registrada conforme a lo dispuesto por el Artículo 21 de la presente Ley.

21. Salvo que la información pueda ser entregada de manera inmediata, toda solicitud de información deberá ser registrada y se le deberá asignar un número para su debido seguimiento, el cual deberá ser proporcionado al solicitante junto con la información de contacto del oficial de información encargado de procesar esta solicitud.

22. No deberá haber costo alguno para la presentación de una solicitud.

23. Las solicitudes de información deberán registrarse en el orden en el que son recibidas y deberán ser atendidas en una forma justa y sin discriminación alguna.

24. (1) Una solicitud de información deberá contener los siguientes datos: -

- a) información de contacto para recibir notificaciones así como la información solicitada;
- b) una descripción suficientemente precisa de la información solicitada, para permitir que la información sea ubicada; y
- c) la forma preferida de entrega de la información solicitada.

(2) En caso de que no se haya indicado la preferencia en la forma de entrega, la información solicitada deberá entregarse de la manera más eficiente y que suponga el menor costo posible para la autoridad pública.

Comentario: El solicitante no necesita dar su nombre en la solicitud de información. Sin embargo, en la medida en que la solicitud se refiera a información personal, será necesario incluir el nombre del solicitante.

25. (1) La autoridad pública que reciba una solicitud deberá realizar una interpretación razonable acerca del alcance y la naturaleza de la solicitud.

(2) En caso que la autoridad pública tenga dudas acerca del alcance o naturaleza de la información solicitada, deberá ponerse en contacto con el solicitante con el objetivo de clarificar lo solicitado. La autoridad pública tiene la obligación de asistir al solicitante en

relación con su solicitud y de responder a la solicitud en forma precisa y completa.

26. (1) En caso de que la autoridad pública determine, de manera razonable, que no es ella la autoridad responsable de contestarla, deberá, de la manera más rápida posible y en todo caso dentro de un plazo no mayor a [cinco] días hábiles, enviar la solicitud a la autoridad correcta para que ésta procese la solicitud.

(2) La autoridad pública que recibió la solicitud deberá notificar al solicitante que su solicitud ha sido remitida a otra autoridad pública a fin de poder ser atendida.

(3) La autoridad que recibe la solicitud deberá proveer al solicitante información de contacto para que el solicitante pueda darle el debido seguimiento a su solicitud.

Notificación a terceros interesados

27. Las terceras partes interesadas deberán ser informadas en un período de [5] días desde la recepción de una solicitud, y se les dará un plazo de [10] días para manifestar lo que a su derecho corresponda ante la autoridad pública que recibió la solicitud. En esta comunicación escrita el tercero interesado podrá: -

a) consentir al acceso de la información solicitada; o

b) establecer las razones por las cuales la información no debería hacerse

pública. Costos de reproducción

28. (1) El solicitante solo pagará el costo de reproducción de la información solicitada y, de ser el caso, el costo de envío, si así lo hubiese requerido. La información enviada de manera electrónica no podrá tener ningún costo.

(2) El costo de reproducción no podrá exceder el valor del material en el que se reprodujo la información solicitada; el costo del envío no deberá exceder el costo que éste pudiera tener en el mercado. El costo del mercado, para este propósito, deberá ser establecido periódicamente por la Comisión de Información.

1 ALTERNATIVA: En caso que la autoridad pública que recibió la solicitud determine razonablemente que no es la autoridad competente para contestar dicha solicitud, deberá, dentro de los [cinco] días hábiles posteriores a la recepción de la solicitud, indicar la autoridad correspondiente al solicitante.

(3) Las autoridades públicas podrán entregar la información de forma totalmente gratuita, incluyendo costos de reproducción y envío, para cualquier ciudadano que tenga ingresos

anuales menores a una cantidad establecida por la Comisión de Información.

(4) La Comisión de Información establecerá normas adicionales con relación a los costos que podrán incluir la posibilidad de que cierta información sea entregada sin costo cuando se trate de casos de interés público, o la posibilidad de establecer un número mínimo de páginas que se entreguen sin costo alguno.

Forma de Acceso

29. Las autoridades públicas facilitarán el acceso mediante exhibición de documentos originales en instalaciones adecuadas para tales propósitos.

Oficial de Información

30. El titular de la autoridad pública responsable de responder las solicitudes de información deberá designar un Oficial de Información. Este será el encargado de implementar la Ley en dicha autoridad pública. La información de contacto para cada Oficial de Información deberá publicarse en la página Web de la autoridad pública y estar fácilmente accesible al público.

31. El Oficial de Información tendrá, además de las obligaciones específicamente establecidas en otras secciones de esta Ley, las siguientes obligaciones: -

a) Promover dentro de la autoridad pública las mejores prácticas en relación con el mantenimiento, archivo y eliminación de los documentos; y

b) Ser el contacto central en la autoridad pública para la recepción de solicitudes de información, para la asistencia a los individuos que solicitan información y para la recepción de denuncias sobre la actuación de la autoridad pública en la divulgación de información.

Búsqueda de Documentos

32. Tras el recibo de una solicitud de información, la autoridad pública que reciba la solicitud tendrá que emprender una búsqueda razonable de los documentos necesarios para responder a la solicitud.

Mantenimiento de Documentos

33. El/la [autoridad responsable de archivos] deberá elaborar, en coordinación con la Comisión de Información, un sistema de mantenimiento de documentos que será vinculante para toda autoridad pública.

Información Extraviada

34. Cuando una autoridad pública no esté en posibilidades de localizar la información que dé respuesta a una solicitud y se establezca que la información debería existir en sus archivos, se requerirá que se haga un esfuerzo razonable para obtener la información extraviada a fin de entregarle una respuesta al solicitante.

Período de Respuesta

35. (1) Toda autoridad pública deberá responder a una solicitud de información lo antes posible y, como máximo, dentro de [veinte] días hábiles contados a partir de la recepción de la solicitud.

(2) En caso que una solicitud haya sido transferida de una autoridad pública a otra, la fecha de recibo será la fecha en que la autoridad pública competente para responder la solicitud recibió la misma, pero en ningún caso deberá esa fecha exceder los [diez] días hábiles a partir de la fecha en que la solicitud fue inicialmente recibida por una autoridad pública con competencia para recibir solicitudes de información.

Prórroga

36. (1) Toda vez que una solicitud requiera una búsqueda o revisión de un gran número de documentos, una búsqueda en oficinas físicamente separadas de la oficina que recibió la solicitud o consultas con otras autoridades públicas antes de alcanzar una decisión con respecto a la divulgación de la información, la autoridad pública que tramita la solicitud podrá prorrogar el plazo para responder a la solicitud por un período de hasta [veinte] días hábiles adicionales.

(2) En caso que la autoridad pública no pueda completar el proceso de respuesta en [veinte] días hábiles o, si se cumplen con las condiciones del Párrafo 1, en [cuarenta] días hábiles, la falta de respuesta de la autoridad pública se entenderá como un rechazo a la solicitud.

(3) En casos verdaderamente excepcionales, cuando la solicitud comprenda un volumen significativo de información, la autoridad pública podrá solicitar a la Comisión de Información el establecimiento de un plazo mayor a los [cuarenta] días hábiles para responder a la solicitud.

(4) Cuando una autoridad pública no cumpla con los plazos establecidos en este Artículo, la información se entregará sin costo. Asimismo, la autoridad que no cumpla con los referidos plazos deberá obtener la aprobación previa de la Comisión de Información para negarse a divulgar información o para realizar una divulgación parcial de información.

37. La notificación a terceras personas no eximirá a las autoridades públicas de cumplir con los plazos establecidos en esta Ley para responder una solicitud.

Avisos al solicitante

38. Cuando la autoridad pública considere razonablemente que una solicitud tendrá costos de reproducción superiores a los establecidos por la Comisión de Información o que requerirá más de [veinte] días hábiles para responder, podrá informar al solicitante con el fin de darle la oportunidad de reducir o modificar el alcance de su solicitud.

39. (1) Las autoridades públicas deberán garantizar el acceso en la forma solicitada a menos que:

- a. se pueda dañar el documento;
- b. se violen derechos de autor que no pertenezcan a la autoridad pública; o
- c. ello no sea viable debido a la necesidad de excluir o tachar cierta información contenida en el documento, de conformidad con el Capítulo IV de esta Ley.

(2) Cuando se solicite información en formato electrónico que ya está disponible al público en Internet, la autoridad pública podrá dar por satisfecha la solicitud si indica al solicitante la dirección URL de manera exacta.

(3) Cuando el solicitante solicite la información por medio de un formato no electrónico, la autoridad pública no podrá responder a dicha solicitud haciendo referencia a la dirección URL.

40. (1) Cuando la información se entrega al solicitante, éste deberá ser notificado e informado sobre cualquier costo o acción necesaria para acceder a la información.

(2) En caso que la información solicitada o una parte de ella no se entregue al solicitante debido a que está comprendida dentro del régimen de excepciones bajo el Capítulo IV de esta Ley, la autoridad pública deberá dar a conocer al solicitante: -

- a) un estimado razonable del volumen de material que se considera reservado;
- b) una descripción específica de las disposiciones de esta ley empleadas para la reserva; y
- c) su derecho a interponer una apelación.

IV. EXCEPCIONES

Excepciones a la Divulgación

41. Las autoridades públicas pueden rechazar el acceso a la información únicamente bajo las siguientes circunstancias, cuando sean legítimas y estrictamente necesarias en una sociedad democrática, basándose en los estándares y jurisprudencia del sistema interamericano:

a) Cuando el acceso dañare los siguientes intereses privados: -

1. el derecho a la privacidad, incluyendo privacidad relacionada a la vida, la salud o la seguridad;
2. los intereses comerciales y económicos legítimos; o
3. patentes, derechos de autor y secretos comerciales.

Las excepciones de este literal no deberán aplicarse cuando el individuo ha consentido la divulgación de sus datos personales o cuando de las circunstancias del caso, surge con claridad que la información fue entregada a la autoridad pública como parte de aquella información que debe estar sujeta al régimen de publicidad.

Le excepción del literal (a) 1 no tendrá aplicación con respecto a asuntos relacionados con las funciones de los funcionarios públicos, o bien cuando hayan transcurrido más de [20] años desde la defunción del individuo en cuestión.

Comentario: En casos donde la información sobre intereses comerciales y económicos legítimos haya sido proporcionada a la autoridad pública de manera confidencial, dicha información deberá permanecer exenta de divulgación.

b) Cuando el acceso genere un riesgo claro, probable y específico de un daño significativo, [el cual deberá ser definido de manera más detallada mediante ley] a los siguientes intereses públicos:

1. seguridad pública;
2. defensa nacional;
3. la futura provisión libre y franca de asesoramiento dentro de y entre las autoridades públicas;
4. elaboración o desarrollo efectivo de políticas públicas;

5. relaciones internacionales e intergubernamentales;
6. ejecución de la ley, prevención, investigación y persecución de delitos;
7. habilidad del Estado para manejar la economía;
8. legítimos intereses financieros de la autoridad pública; y
9. exámenes y auditorías, y procesos de examen y de auditoría.

Las excepciones contenidas en los literales (b) 3, 4, y 9 no deberán aplicarse a hechos, análisis de hechos, informaciones técnicas y estadísticas.

La excepción del literal (b) 4 no deberá aplicarse una vez que la política pública se haya aprobado.

La excepción del literal (b) 9 no deberá aplicarse a los resultados de un examen o de una auditoría en particular, una vez que éstos hayan concluido.

c) Cuando permitir el acceso constituyere una violación a las comunicaciones confidenciales, incluida la información legal que debe ser considerada privilegiada.

Comentario: A pesar que el Sistema Inter-Americano prevé una posible excepción para la protección del "Orden Público", ésta es explícitamente rechazada en esta Ley Modelo por considerar que dicha expresión es sumamente vaga y podría ocasionar abusos en la aplicación de la excepción.

Comentario: Para cumplir con los estándares del sistema interamericano requiriendo un régimen de excepciones claro y preciso, se entenderá que el texto en corchetes del literal (b) "definido de manera mas detallada mediante ley," incluye las definiciones realizadas a través de la legislación y/o de la jurisprudencia, de las cuales resultará una definición de las excepciones. Asimismo, aunque este texto permite que se definan de manera más detallada por ley, la operación de dichas definiciones adicionales se limita por los principios y disposiciones de esta ley. A dicho efecto, la ley establece un derecho amplio de acceso a la información basado en el principio de máxima divulgación (artículo 2); establece que esta ley prevalece sobre cualquier otra legislación, en casos de inconsistencia (artículo 4); y requiere que cualquier persona a cargo de interpretar la ley o algún otro instrumento que puede llegar a afectar el derecho de acceso a la información adopte cualquier interpretación razonable a favor de la divulgación (artículo 8).

Divulgación Parcial

42. En aquellas circunstancias en que la totalidad de la información contenida en un documento no esté exenta de divulgación mediante las excepciones enunciadas en el Artículo 41, podrá hacerse una versión del documento que tache o cubra solamente las partes del documento sujetas a la excepción. La información no exenta deberá ser entregada al solicitante y hacerse pública.

Divulgación Histórica

43. Las excepciones a las que se refiere el Artículo 41 (b) no son aplicables en el caso de un documento que tenga más de [12] años de antigüedad. Cuando una autoridad pública desee reservar la información, este período podrá ser extendido hasta por otros [12] años mediante la aprobación de la Comisión de Información.

Supremacía del Interés Público

44. Ninguna autoridad pública puede negarse a indicar si un documento obra o no en su poder o negar la divulgación de un documento, de conformidad con las excepciones contenidas en el Artículo 41, salvo que el daño causado al interés protegido sea mayor al interés público de obtener acceso a la información.

45. Las excepciones contenidas en el Artículo 41 no deberán aplicarse en casos de graves violaciones de derechos humanos o de delitos contra la humanidad.

V. APELACIONES

Apelación Interna

46. (1) El solicitante podrá, dentro de un plazo de [60] días hábiles contados a partir de la falta de contestación a su solicitud, o a partir de la verificación de cualquier otro incumplimiento de las reglas establecidas en esta Ley respecto a la contestación de solicitudes, presentar una apelación interna frente al titular de la autoridad pública.

(2) El titular de la autoridad pública deberá emitir una resolución fundada y por escrito dentro de un plazo no mayor a [10] días hábiles a partir de la recepción de la apelación interna, y entregar al solicitante una copia de dicha resolución.

(3) Si el solicitante decide presentar una apelación interna, deberá esperar el término completo de los tiempos establecidos en esta disposición antes de presentar una apelación externa.

Comentario: Una apelación interna no debe ser obligatoria, sino opcional para el solicitante antes de presentar una apelación externa.

Apelación Externa

47. (1) Cualquier solicitante que considere que su solicitud no ha sido atendida de conformidad con las disposiciones de esta Ley, independientemente de que haya presentado o no una apelación interna, tiene derecho a presentar una apelación frente a la Comisión de Información.

(2) Dicha apelación deberá presentarse dentro de un plazo no mayor a [60] días del vencimiento de los plazos establecidos para la contestación de una solicitud o para la contestación de una apelación interna, de conformidad con las disposiciones de esta Ley.

(3) Dicha apelación deberá contener: -

- a) la autoridad pública ante la cual se presentó la solicitud;
- b) información para poder contactar al solicitante;
- c) los fundamentos de la apelación; y
- d) cualquier otra información que el solicitante considere relevante.

48. Una vez recibida una apelación, la Comisión de Información podrá mediar entre las partes a fin de lograr la entrega de la información sin necesidad de agotar el proceso de apelación.

49. (1) La Comisión de Información deberá registrar la apelación en un sistema de seguimiento centralizado e informará a todas las partes interesadas, incluidas las terceras partes, sobre la apelación y su derecho a comparecer en el proceso.

(2) La Comisión de Información deberá establecer reglas claras y no discriminatorias en lo relativo a la sustanciación de la apelación a través de las cuales se asegure a todas las partes la oportunidad de comparecer en el proceso.

(3) Cuando la Comisión de Información no tenga certeza del alcance y/o la naturaleza de una solicitud y/o apelación, deberá contactar al recurrente para que aclare lo que está solicitando y/o apelando.

50. (1) La Comisión de Información tomará una decisión dentro de un plazo de [60] días hábiles dentro de los que se incluyen cualquier intento de mediación. En circunstancias excepcionales, los plazos podrán ser ampliados por otros [60] días hábiles.

(2) La Comisión de Información podrá decidir: -

a) rechazar la apelación;

b) requerir a la autoridad pública para que tome las medidas necesarias para cumplir con sus obligaciones bajo esta Ley, tales como, pero no limitadas a, la entrega de la información y/o la reducción de costos.

(3) La Comisión de Información deberá notificar al solicitante, a la autoridad pública, y a cualquier parte interesada, de su decisión. Cuando la decisión no es favorable al solicitante, éste deberá ser informado de su derecho de apelación.

(4) Si la autoridad pública no cumple la decisión de la Comisión de Información dentro de los plazos establecidos en dicha decisión, la Comisión de Información o el solicitante podrán interponer una queja frente al tribunal [competente] a efectos de obtener el cumplimiento de la misma.

Comentario: La forma de obligar el cumplimiento previsto en el numeral 4 de este artículo variará de acuerdo con cada país.

Revisión Judicial

51. Un solicitante puede entablar una demanda de revisión en los tribunales solamente para impugnar una decisión de la Comisión de Información, dentro de un plazo no mayor a [60] días contados a partir de una decisión adversa o del vencimiento de los plazos establecidos por esta Ley para responder a las solicitudes.

52. El tribunal deberá tomar una decisión final tanto en la parte procedimental como substantiva a la brevedad posible.

Comentario: Estas reglas se establecen partiendo del supuesto de que en muchos países las Cortes tienen todos los poderes necesarios para procesar este tipo de casos, incluyendo la posibilidad de sancionar a las autoridades públicas. Cuando este no sea el caso, es probable que haya necesidad de otorgarle estos poderes a través de la ley de acceso a la información.

Carga de la Prueba

53. La carga de la prueba deberá recaer en la autoridad pública a fin demostrar que la información solicitada está sujeta a una de las excepciones contenidas en el Artículo 41. En particular, la autoridad deberá establecer:

- a) que la excepción es legítima y estrictamente necesaria en una sociedad democrática basada en los estándares y jurisprudencia del sistema interamericano;
- b) que la divulgación de la información podría causar un daño sustancial a un interés protegido por esta Ley; y
- c) que la probabilidad y el grado de dicho daño es superior al interés público en la divulgación de la información.

VI. LA COMISIÓN DE INFORMACIÓN

Establecimiento de la Comisión de Información

54. (1) Por intermedio de esta Ley se crea una Comisión de Información que tendrá a su cargo la promoción de la efectiva implementación de esta Ley;

(2) La Comisión de Información deberá tener personalidad jurídica completa, incluyendo poderes para adquirir y disponer de propiedad, y el poder de demandar y ser demandada;

(3) La Comisión de Información deberá tener autonomía operativa, de presupuesto y de decisión, y deberá entregar informes periódicos al Poder Legislativo;

(4) El Poder Legislativo deberá aprobar el presupuesto de la Comisión de Información, el que deberá ser suficiente para que la Comisión de Información pueda cumplir con sus facultades de manera adecuada.

55. (1) La Comisión de Información deberá estar integrada por [tres o más] comisionados que reflejen una diversidad de experiencia y talento.

(2) Los Comisionados deberán elegir al Presidente de la Comisión de Información.

Comentario: Es preferible que la Comisión de Información esté integrada por cinco comisionados. En comparación con un cuerpo colegiado de cinco miembros, un cuerpo de tres puede aislar y obstruir el consejo y la participación de uno de los comisionados en casos donde los otros dos estén cercanamente asociados de manera filosófica, personal o política – una dinámica que es más difícil en un cuerpo de cinco.

56. Nadie podrá ser nombrado comisionado si no cumple con los siguientes requisitos: -

- a) ser ciudadano;
- b) ser una persona de alto carácter moral;

c) no haber ocupado un cargo [de alto nivel] en el gobierno o partido político en los últimos [2] años; y,

d) no haber sido condenado por un delito violento o un delito que comprometa su honestidad en los últimos [cinco] años, salvo que haya sido objeto de indulto o amnistía.

57. Los Comisionados serán designados por el [Poder Ejecutivo] luego de haber sido nominados por una mayoría de dos tercios de los miembros del [Poder Legislativo] y en un proceso que cumpla con los siguientes principios: -

a) participación del público en el proceso de nominación;

b) transparencia y apertura; y

c) publicación de una lista de los candidatos que se consideren más idóneos para el cargo.

Comentario: A fin de aumentar la confianza en la institución, es preferible que tanto el ejecutivo como la legislatura participen en el proceso de selección; que cualquier decisión de la legislatura sea por una mayoría calificada suficiente para garantizar el apoyo bipartidista o multipartidista (ej: 60 por ciento o 2/3); que el público tenga la oportunidad de participar en el proceso de nominación; y que el proceso sea transparente. Hay dos enfoques principales: nombramiento ejecutivo, con la nominación y aprobación de la legislatura; y nombramiento legislativo, con la nominación o aprobación del ejecutivo.

58. (1) Los Comisionados desempeñarán sus funciones a tiempo completo y serán remunerados con un sueldo igual al de un juez [de un tribunal de segunda instancia].

(2) Los Comisionados no podrán tener otro empleo, cargo o comisión, a excepción de instituciones académicas, científicas, o filantrópicas.

Comentario: Se recomienda que los Comisionados sirvan a tiempo completo y que su salario esté vinculado a un monto fijado externamente para aumentar la independencia de éstos.

59. El cargo de los comisionados tendrá una duración de [5] años y podrá ser renovado una sola vez.

Comentario: Para garantizar la continuidad de servicio, es necesario alternar los mandatos de los comisionados, cuando la comisión sea inicialmente creada, con el objetivo de evitar que expiren en el mismo año los términos de más de las dos terceras partes de los miembros de la Comisión de Información.

60. (1) Los comisionados solo podrán ser destituidos o suspendidos de sus cargos de conformidad con el proceso de selección por el cual fueron designados y solamente por razones de incapacidad o por alguna conducta que amerite la destitución de su cargo. Estas conductas incluyen: -

- a) ser condenado de un delito;
- b) afección de salud que afecte directamente su capacidad individual para cumplir con sus obligaciones;
- c) infracciones graves a la Constitución o a esta Ley;
- d) negativa a cumplir con cualquiera de los requisitos de divulgación, tales como no hacer público su salario o los beneficios de los que goza.

(2) Cualquier comisionado que haya sido destituido o suspendido de su cargo tiene derecho a apelar dicha destitución o suspensión ante el Poder Judicial.

Facultades y Atribuciones de la Comisión

61. Además de las facultades establecidas por esta Ley, la Comisión de Información tendrá todas las facultades necesarias para cumplir con sus obligaciones, entre las cuales deberán incluirse las siguientes:

- a) de revisar la información en posesión de cualquier autoridad pública, incluso mediante inspecciones *in situ*;
- b) la autorización *sua sponte* de monitorear, investigar y ejecutar el cumplimiento de la Ley;
- c) de llamar testigos y producir pruebas en el contexto de un proceso de apelación;
- d) de adoptar las normas internas que sean necesarias para desempeñar sus funciones;
- e) de expedir recomendaciones a las autoridades públicas; y,
- f) de mediar disputas entre las partes de una apelación.

62. Además de los deberes ya establecidos por esta Ley, la Comisión de Información tendrá los siguientes deberes:

- a) interpretar la presente Ley;

- b) apoyar y orientar, previa solicitud, a las autoridades públicas en la implementación de esta Ley;
- c) 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;
- d) formular recomendaciones sobre la legislación vigente y legislación propuesta;
- e) remitir los casos en donde se sospeche mala conducta administrativa o penal a los órganos competentes; y
- f) cooperar con la sociedad

civil. Informes

63. (1) Las autoridades públicas deberán presentar informes anuales a la Comisión sobre sus actividades de conformidad con, o para promover el cumplimiento de, la presente Ley.

Este informe incluirá, por lo menos, información sobre: -

- a) el número de solicitudes de información recibidas, concedidas en su totalidad o en parte, y de las solicitudes denegadas;
- b) cuáles secciones de la Ley fueron invocadas para denegar, en su totalidad o en parte, las solicitudes de información, y con qué frecuencia fueron invocadas;
- c) apelaciones interpuestas contra la negativa a comunicar información;
- d) los costos cobrados por las solicitudes de información;
- e) sus actividades de conformidad con el derecho del Artículo 12 (obligación de publicar);
- f) sus actividades de conformidad con el Artículo 33 (mantenimiento de documentos);
- g) sus actividades de conformidad con el Artículo 68 (capacitación de funcionarios)
- h) información sobre el número de solicitudes respondidas dentro de los plazos establecidos por esta ley;
- i) información sobre el número de solicitudes respondidas fuera de los plazos establecidos por esta ley, incluyendo las estadísticas de cualquier demora en la contestación; y
- j) cualquier otra información que sea útil a los efectos de evaluar el cumplimiento de esta

Ley por parte de las autoridades públicas.

(2) La Comisión deberá presentar informes anuales sobre la operación de la Comisión y el funcionamiento de la Ley. Este informe incluirá, al menos, toda información que reciba de las autoridades públicas en cumplimiento del derecho de acceso, el número de apelaciones presentadas ante la Comisión, incluyendo un desglose del número de apelaciones provenientes de las diversas autoridades públicas, y los resultados y el estado de las mismas.

Responsabilidad Penal y Civil

64. Nadie será objeto de acción civil o penal, ni de perjuicio laboral, por un acto de buena fe en el ejercicio, cumplimiento o intención de cumplimiento de las facultades o atribuciones en los términos de la presente Ley, siempre que se haya actuado razonablemente y de buena fe.

65. Es delito penal actuar deliberadamente con intención de destruir o alterar documentos una vez hayan sido objeto de una solicitud de información.

66. (1) Se considerarán como infracciones administrativas las siguientes conductas deliberadas:

- a) Obstruir el acceso a cualquier documento en forma contraria a lo dispuesto en las Secciones II y III de esta Ley;
- b) Impedir a una autoridad pública el cumplimiento de sus obligaciones bajo los Capítulos Secciones II y III de esta Ley;
- c) Interferir con el trabajo de la Comisión de Información;
- d) Incumplir las disposiciones de esta Ley;
- e) Omitir la creación de un documento en incumplimiento de políticas o normas aplicables o con la intención de impedir el acceso a la información; y
- f) Destruir documentos sin autorización.

(2) Cualquier persona puede denunciar la comisión de una de las infracciones administrativas definidas anteriormente.

(3) Las sanciones administrativas se regirán por el derecho administrativo del Estado y podrán incluir multa [de hasta x salarios mínimos], suspensión por un período de [x] meses/años, destitución o inhabilitación para el servicio por un período de [x] meses/años.

(4) Cualquier sanción deberá ser publicada en el sitio Web de la Comisión de Información y de la autoridad pública dentro de los cinco días de haber sido impuesta.

VII. MEDIDAS DE PROMOCIÓN Y CUMPLIMIENTO

Monitoreo y Cumplimiento

67. El [Poder Legislativo] deberá regularmente monitorear la operación de esta Ley con el objetivo de determinar si es necesario modificarla para garantizar que toda autoridad pública cumpla con el texto y el espíritu de la ley, y para garantizar que el gobierno sea transparente, permanezca abierto y accesible a sus ciudadanos y cumpla con el derecho fundamental de acceso a la información.

Capacitación

68. El Oficial de Información deberá garantizar el suministro de capacitación adecuada para los oficiales de la autoridad pública, en la aplicación de esta Ley.

69. La Comisión de Información deberá asistir a las autoridades públicas en la capacitación para oficiales, en la aplicación de esta

Ley. Educación Formal

70. El [Ministerio de Educación] deberá 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.

VIII. MEDIDAS TRANSITORIAS

Título Abreviado y Entrada en Vigor

71. La presente Ley puede citarse como la Ley de Acceso a la Información de [insertar el año correspondiente].

72. La presente Ley entrará en vigor en la fecha de su promulgación por [insertar nombre de la persona pertinente, como el Presidente, Primer Ministro o Ministro], no obstante lo cual entrará automáticamente en vigor a los [seis] meses de su sanción, de no haber promulgación en ese plazo.

Reglamento

73. Esta Ley deberá ser reglamentada dentro de [1] año de su entrada en vigor y con la participación activa de la Comisión de Información.

Declaración conjunta sobre Acceso a la Información Pública¹

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

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 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

¹ Declaración adoptada el 6 de diciembre de 2004. Disponible en <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=319&IID=2>

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”.

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

Declaración conjunta sobre Universalidad y el Derecho a la Libertad de Expresión¹

El Relator Especial de las Naciones Unidas (ONU) para la Libertad de Opinión y de Expresión, la Representante para la Libertad de los Medios de Comunicación de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), la Relatora Especial de la OEA para la Libertad de Expresión y la Relatora Especial sobre Libertad de Expresión y Acceso a la Información de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (CADHP),

Habiendo analizado estas cuestiones conjuntamente con la colaboración de ARTÍCULO 19, Campaña Mundial para la Libertad de Expresión (ARTICLE 19, Global Campaign for Free Expression) y el Centro para la Libertad y la Democracia (Centre for Law and Democracy);

Recordando y reafirmando nuestras 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, el 18 de diciembre de 2003, el 6 de diciembre de 2004, el 21 de diciembre de 2005, el 19 de diciembre de 2006, el 12 de diciembre de 2007, el 10 de diciembre de 2008, el 15 de mayo de 2009, el 3 de febrero de 2010, el 1 de junio de 2011, el 25 de junio de 2012 y el 4 de mayo de 2013;

Destacando, una vez más, la importancia fundamental de la libertad de expresión, en sí misma y en cuanto herramienta esencial para la defensa de todos los demás derechos, como elemento central de la democracia y condición indispensable para impulsar los objetivos de desarrollo;

Reconociendo la naturaleza universal de la libertad de expresión, que se refleja a través de su inclusión en tratados y estándares internacionales y regionales de derechos humanos, así como en constituciones nacionales, en la amplia adopción por los Estados del sistema democrático de gobierno, que se basa en la libertad de expresión, y en el reconocimiento de la libertad de expresión como un valor humano central en todas las principales tradiciones culturales, filosóficas y religiosas de todo el mundo;

Atentos a que, en el contexto de la libertad de expresión, la universalidad implica para los Estados tanto el deber de abstenerse de restringir indebidamente este derecho como la obligación positiva de asegurar que todas las personas y grupos de la sociedad puedan ejercer ese derecho sin discriminación en lo que respecta a obtener y recibir información, e impartir información e ideas;

¹ Declaración suscripta el 6 de mayo de 2014. Disponible en <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=945&IID=2>

Conscientes de que, cuando se producen ataques a la libertad de expresión, esto con frecuencia es una primera advertencia de que todos los derechos humanos están en riesgo y de que existe un deterioro de la situación de seguridad;

Recordando el carácter fundamental de la libertad de expresión, en tanto posibilita el desarrollo sostenible y la vigencia de instituciones públicas efectivas, transparentes, democráticas y con rendición de cuentas;

Preocupados ante los intentos frecuentes por justificar violaciones a la libertad de expresión, a menudo con fines netamente políticos, invocando para ello determinados valores culturales, tradicionales o de la comunidad, creencias morales o religiosas, o presuntas amenazas a la seguridad nacional o el orden público;

Sumamente alarmados debido a que se impide que minorías y otros grupos que han sufrido discriminación a lo largo de la historia puedan ejercer plenamente su derecho a la libertad de expresión y, a causa de esto, continúan siendo marginados del ámbito político, económico, cultural y social;

Considerando que la libertad de expresión, conjuntamente con el derecho a no ser objeto de discriminación, que constituye un derecho humano no derogable, protege el derecho de todas las personas y grupos de la sociedad a expresar opiniones que se diferencien, incluso radicalmente, de aquellas mantenidas por las mayorías, siempre y cuando no transgredan las restricciones legítimas a la libertad de expresión, como por ejemplo, aquellas relativas a la incitación al odio;

Enfatizando que es inherente a la naturaleza y la importancia preponderantes de los derechos humanos que estos requieran la reforma o anulación de leyes, reglamentaciones, costumbres y prácticas que redunden en discriminación u otras formas de violaciones de derechos humanos, y observando que esto se refleja en numerosas declaraciones fundamentales sobre derechos humanos, incluida la Declaración y Programa de Acción de Viena de 1993, la *Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer* y la *Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad*;

Advirtiendo el importante rol positivo que el debate público sobre distintas culturas, valores, tradiciones, creencias y prácticas puede tener para la promoción del entendimiento y la paz, y para combatir el odio, la discriminación y la violencia;

Adoptamos el 6 de mayo de 2014 en París la siguiente Declaración Conjunta sobre Universalidad y el Derecho a la Libertad de Expresión:

1. Recomendaciones a los Estados

a. Los Estados deberían adoptar medidas positivas para asegurar el ejercicio efectivo y sin discriminación por todas las personas y grupos de la sociedad de su derecho a la libertad de expresión. Si bien las medidas concretas que resulten necesarias dependerán de cada Estado, se deberían considerar las siguientes:

i. Fortalecer la obligación de los medios públicos de radiodifusión de responder a las necesidades de información y expresión de distintos individuos y grupos de la sociedad, así como promover el entendimiento y la tolerancia en la sociedad.

ii. Crear y habilitar un marco jurídico para medios de comunicación comunitarios a fin de que, entre otras cosas, puedan responder a las necesidades de comunicación y expresión de distintos individuos y grupos.

iii. Brindar asistencia, ya sea financiera o reglamentaria, a medios de comunicación o contenidos de medios —por ejemplo, en ciertos formatos o idiomas— que atiendan la necesidad de recibir información y manifestarse de distintos individuos y grupos.

iv. En general, adoptar un marco legal y regulatorio que promueva los derechos de distintas personas y grupos al acceso y uso de medios y tecnologías digitales para difundir sus propios contenidos y recibir contenidos relevantes producidos por terceros.

b. Los Estados deberían realizar acciones concretas y efectivas para modificar o eliminar estereotipos, prácticas y prejuicios nocivos, incluidos valores o prácticas tradicionales o consuetudinarios, que menoscaben la posibilidad de todas las personas y grupos en la sociedad de ejercer el derecho a la libertad de expresión.

c. Los Estados no deberían aplicar restricciones a la libertad de expresión, a menos que cumplan los requisitos mínimos para tales restricciones conforme al derecho internacional, incluida la condición de que respeten los estándares de legalidad (contemplados por la legislación), contribuyan a alguno de los fines legítimos reconocidos en el *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos* (PIDCP) y resulten necesarias y proporcionadas.

d. Los Estados tienen cierto grado de flexibilidad conforme al derecho internacional para decidir sobre la necesidad y, en su caso, el modo de restringir la libertad de expresión con el fin de proteger objetivos legítimos y, a la vez, respetar los estándares mencionados precedentemente, incluso para reflejar sus propias tradiciones, cultura y valores. El derecho internacional también reconoce que las diferentes situaciones que enfrentan los Estados en particular podrían ameritar distintos enfoques en lo que atañe a eventuales

restricciones de la libertad de expresión. Ninguna de estas variaciones menoscaba en modo alguno el principio de universalidad de la libertad de expresión, y las restricciones a esta libertad en ningún caso deberían representar una imposición por determinados grupos de sus tradiciones, cultura y valores por sobre los de otros.

e. Existe un núcleo de libertad de expresión respecto del cual los Estados no tienen potestad alguna o tan solo una facultad extremadamente limitada de adoptar restricciones que permitan tomar en cuenta las tradiciones, la cultura y los valores locales, y esto incluye en particular el discurso político en un sentido amplio, en vista del carácter trascendental de dicho discurso para la democracia y el respeto de todos los derechos humanos, lo cual también implica que las figuras públicas deberían aceptar un mayor grado de escrutinio por la sociedad.

f. Ciertos tipos de restricciones legales a la libertad de expresión no podrán justificarse en ningún caso invocando las tradiciones, la cultura y los valores locales. Cuando existan, tales restricciones deberán ser derogadas, y quienes hayan sido sancionados en virtud de ellas deberán ser absueltos completamente y recibir un resarcimiento adecuado por la violación de sus derechos humanos. Tales restricciones incluyen:

i. Leyes que protegen a religiones frente a la posibilidad de crítica o prohíben la expresión de creencias religiosas diferentes.

ii. Leyes que prohíben el debate de temas que sean relevantes o de interés para minorías y otros grupos que hayan sido históricamente discriminados, o que prohíban expresiones que constituyan un componente de la identidad o dignidad personal de estos individuos y/o grupos.

iii. Leyes que protejan de manera especial a funcionarios, instituciones, figuras históricas o símbolos nacionales o religiosos de la posibilidad de crítica.

g. Los Estados deberían enfocarse particularmente, según lo ameriten las circunstancias locales, en combatir —lo cual incluye diseñar programas para contrarrestar— la discriminación histórica, los prejuicios y las actitudes tendenciosas impiden el goce igualitario del derecho a la libertad de expresión por ciertos grupos.

h. Debido al alcance global y la efectividad de Internet, así como su relativo poder y accesibilidad en comparación con otras plataformas de comunicación, este medio desempeña un rol clave para posibilitar la universalidad de la libertad de expresión. En este contexto, resultan de aplicación los siguientes principios:

i. El derecho a la libertad de expresión, que no reconoce fronteras, protege a Internet al igual que a otras formas de comunicación.

ii. Las eventuales restricciones a la libertad de expresión en Internet y otras tecnologías digitales deberán efectuarse con suma cautela, teniendo en cuenta que estas acciones en una jurisdicción podrían tener repercusión en otras jurisdicciones.

iii. Los Estados deberían promover activamente el acceso universal a Internet sin distinción política, social, económica o cultural, entre otras cosas, respetando los principios de neutralidad de la red y el carácter central de los derechos humanos para el desarrollo de Internet.

2. Recomendaciones para otros actores

a. Los organismos internacionales, regionales y nacionales de derechos humanos deberían monitorear y adoptar medidas para abordar restricciones a la libertad de expresión que se pretendan justificar invocando tradiciones, prácticas, culturas y/o valores específicos, así como situaciones en que determinados grupos enfrenten obstáculos sistemáticos a su posibilidad de ejercer el derecho a la libertad de expresión en la práctica.

b. La comunidad internacional —incluidos organismos intergubernamentales y Estados individuales— debería adoptar medidas para fomentar un diálogo y un debate más activos sobre estos temas, a efectos de promover un mayor entendimiento y colaboración que posibiliten el respeto universal de la libertad de expresión.

c. Los medios de comunicación deberían desempeñar un rol positivo combatiendo la discriminación, los estereotipos, los prejuicios y las actitudes tendenciosas, lo cual incluye alertar sobre los peligros que implican, aspirar a los más elevados estándares profesionales y éticos, abordar temas de relevancia para las minorías y ofrecer a sus miembros una oportunidad de expresarse y ser escuchados.

Frank LaRue

Relator Especial de la ONU sobre la Libertad de Opinión y Expresión

Dunja Mijatović

Representante de la OSCE sobre la Libertad de Prensa

Catalina Botero Marino

Relatora Especial de la OEA para la Libertad de Expresión

Faith Pansy Tlakula

Relatora Especial de la CADHP sobre Libertad de Expresión y Acceso a la Información



Corte
Suprema de
Justicia "I"

REPÚBLICA DEL PARAGUAY

