



Acceso a la información pública

Historia de un juego de poder



The National Endowment for Democracy
Supporting freedom around the world



Acceso a la información pública. Historia de un juego de poder

2015 Instituto de Derecho y Economía Ambiental – IDEA

Nicanor Torales 174 casi Mariscal López, Asunción (1851), Paraguay

Tel/Fax: (595-21) 614-619/20 ó 662-543

<http://www.idea.org.py>

E-mail: idea@idea.org.py

Primera Edición: Octubre 2015, 1000 ejemplares

Impreso en Paraguay

Hecho el depósito que señala la Ley 1328/98

Citación: Santagada, Ezequiel F., (autor). Prólogo de Abed, N. Patricia.. *Acceso a la información pública. Historia de un juego de poder*. Instituto de Derecho y Economía Ambiental (IDEA). Asunción, Paraguay, 2015.

ISBN: ISBN 978-99953-56-08-8



Esta publicación fue posible gracias al apoyo financiero del *National Endowment for Democracy* (NED). Sin embargo, su contenido es responsabilidad de sus autores y no representa la posición u opinión de NED.



Índice

| | |
|--|----|
| Prólogo | 5 |
| I. Introducción..... | 7 |
| II. El acceso a la información como derecho fundamental o humano..... | 9 |
| III. La “ley mordaza” de 2001 | 12 |
| IV. La irrupción del Grupo Impulsor de Acceso a la Información (GIAI) y el intento fallido de 2006..... | 14 |
| V. De 2006 a 2013: Litigio estratégico, recomposición del GIAI y nuevo anteproyecto de ley | 22 |
| VI. La primavera de la información | 39 |
| VII. 2014-2015: Ley de acceso a la información y reglamento..... | 48 |
| VIII. Consideraciones finales..... | 54 |
| Acuerdo y Sentencia Nro. 1306 del 15 de octubre de 2013, Sala Constitucional –integrada por el Pleno de Ministros-, Corte Suprema de Justicia..... | 57 |
| Voto del Dr. Fretes | 59 |
| Voto de la Dra. Bareiro de Módica | 68 |
| Voto del Dr. Blanco | 71 |
| Voto de la Dra. Núñez González..... | 72 |
| Voto del Dr. Paiva Valdovinos..... | 73 |
| Votos de los Dres. Núñez Rodríguez, Torres Kirmser, Pucheta de Correa y Villalba Fernández | 73 |
| Ley 5282/14 “De libre acceso ciudadano a la información pública y transparencia gubernamental” | 75 |
| Título I. Disposiciones generales | 77 |
| Título II. Autoridad de aplicación..... | 78 |
| Título III. Información mínima | 79 |
| Título IV. Procedimiento | 82 |
| Título V. Información pública reservada..... | 83 |
| Título VI. Acción judicial..... | 83 |



| | |
|---|-----|
| Título VII. Sanciones | 82 |
| Título VIII. Disposiciones financieras | 82 |
| Título IX. Disposiciones finales | 82 |
| Decreto del Poder Ejecutivo Nro. 4.064 del 17 de septiembre de 2015 “Por el cual se reglamenta la Ley 5282/14 ‘De libre acceso ciudadano a la información pública y transparencia gubernamental’” | 87 |
| Considerando | 89 |
| Parte dispositiva | 91 |
| Anexo I, Decreto Nro. 4.064/15: “Formulario de solicitud de acceso a la información pública” | 101 |
| Anexo II, Decreto Nro. 4.064/15: “Licencia de uso de la información pública” | 102 |
| Acordada de la Corte Suprema de Justicia Nro. 1005 del 21 de septiembre de 2015 | 103 |

Prólogo

Esta publicación refleja el proceso que culminó con la aprobación de la normativa que garantiza y regula el derecho de acceso a la información pública en el Paraguay. Fueron más de 10 años de compromiso de un grupo de soñadores –mayormente representantes de la sociedad civil organizada- y quienes creyeron en nosotros, apoyando económicamente nuestros esfuerzos, como la organización NED (National Endowment for Democracy), que desde el inicio confió en el proceso y hoy financia la impresión de este material.

Hubo momentos en que parecía apagarse la luz al final del túnel. Fue una danza de intereses, de egos. Fue un tira y afloje que por momentos tuvo características novelescas. Fue luchar con una estructura de secretismo muy arraigada en el Paraguay, sostenida por ciudadanos de todos los estratos y sectores, que veían en ella el paño que cubriría arreglos, transas y mil formas de clientelismo. Fue transitar por años los pasillos del Congreso Nacional tratando de convencer a parlamentarios de todos los sectores políticos de que hicieran suyo nuestro proyecto; y fue también litigar con más optimismo que con certezas, ya que nos tocó abrir un camino jurídico nunca antes transitado en nuestro país.

No sé si la sociedad es consciente de que estos titulares que a diario develan nombramientos sin méritos, sueldos desorbitantes, contratos irregulares y otras situaciones de este tipo, son consecuencia directa de la aprobación de esta normativa. No sé si todavía se valora la trascendencia de este logro ciudadano, que ha venido a poner las cosas en orden: Hoy somos los mandantes contralores de lo que se hace y exigimos rendición de cuentas a nuestros mandatarios.

Todo el Paraguay tendrá que adecuarse a esta nueva realidad: Políticos, funcionarios, empresarios, ciudadanos en general. Deberán hacerse a la idea de que con normativa de primer mundo como esta, y el rol preponderante de la tecnología, el país entró a una nueva época donde ya nada quedará oculto bajo el sol.

Patricia Abed
Presidenta

Acceso a la información pública. Historia de un juego de poder

Por Ezequiel F. Santagada*

I. Introducción

La Ley 5282/14 “De libre acceso ciudadano a la información pública” se promulgó el jueves 18 de septiembre de 2014 en un inusual acto llevado a cabo en el Palacio de López en el que estuvieron presentes las cabezas de los tres poderes del Estado. Inusual, porque la promulgación de leyes no suele estar enmarcada en actos protocolares; inusual porque la promulgación de las leyes las hace el Presidente en soledad, no acompañado de casi todos sus ministros, de legisladores, de magistrados y de los titulares de otros órganos constitucionales; inusual, porque no es común que se invite a los referentes de las organizaciones de la sociedad civil que inciden en la aprobación de leyes; finalmente, inusual, por la importantísima repercusión mediática que tuvo esa promulgación¹.

Se trató de la ley de acceso a la información pública número 100 en el mundo. Una cifra que marcó un hito para el movimiento mundial que promueve gobiernos más abiertos y transparentes y que evidencia la explosión de estas leyes en los últimos años: en 1997 sólo 22 países tenían leyes de acceso a la información².

* El autor agradece los aportes y comentarios realizados por Patricia Abed, Presidenta de IDEA. Este trabajo es una versión modificada, corregida y ampliada de la publicación titulada “*Recorrido histórico por el derecho de acceso a la información pública en el Paraguay*”, publicada en febrero de 2014 por Semillas para la Democracia con el apoyo del Instituto Nacional Demócrata para Asuntos Internacionales (NDI).

1. “*Ejecutivo promulga Ley de Libre Acceso a la Información Pública*”. Nota publicada en la edición del 19 de septiembre de 2014 del diario Última Hora. Disponible en <http://www.ultimahora.com/ejecutivo-promulga-ley-libre-acceso-la-informacion-publica-n830879.html> [Consulta realizada en agosto de 2015]. “*En histórico día, Cartes promulga Ley de AIP*” / “*Es un gran paso, falta mucho por hacer*”. Notas publicadas en la edición del 18 de septiembre de 2014 del diario ABC Color. Disponibles en <http://www.abc.com.py/nacionales/un-paso-mas-hacia-la-libertad-1287183.html> / <http://www.abc.com.py/nacionales/es-un-gran-paso-falta-mucho-por-hacer-1287193.html> [Consulta realizada en agosto de 2015].
2. “*Paraguay is 100th nation to pass FOI law, but struggle for openness goes on*”. Nota publicada en la edición del 19 de septiembre de 2014 del diario inglés The Guardian. Disponible en <http://www.theguardian.com/public-leaders-network/2014/sep/19/paraguay-freedom-information-law-transparency> [Consulta realizada en agosto de 2015].

Puesto en contexto, es un número que también indica que en el s.XXI, el mundo no concibe sistemas democráticos en los que la información que obra en poder de los Estados no esté a disposición de las personas.

Aquél día culminaba un proceso de años de trabajo desde diversos sectores para conseguir una ley de acceso a la información y también empezaba otro: hacer que esa ley sea efectiva.

Durante el año que siguió a la promulgación de la Ley 5282/14 se trabajó en su reglamentación, aprovechando el período de suspensión de su entrada en vigencia previsto en la misma ley.

Ese proceso culminó con la promulgación del Decreto del Poder Ejecutivo número 4064 del 17 de septiembre de 2015. Esta reglamentación, luego de explicitar en sus fundamentos la función del derecho de acceso a la información no sólo como herramienta para la lucha contra la corrupción y la promoción de la participación pública y la rendición de cuentas, sino como derecho humano que permite mejorar la calidad de vida de las personas, vinculó la aplicación de la ley a una política de gobierno abierto³, favoreciendo la disponibilidad de la información en soporte electrónico y en formato de datos abiertos, disponiendo la publicación proactiva de la información a través de portales web y creando un portal único de acceso a la información a través del cual realizar y gestionar las solicitudes de acceso a la información, así como buscar la información pública ya disponible en cumplimiento de las obligaciones legales de transparencia activa.

Sin lugar a dudas, la Ley 5282/14 fue una de las más celebradas en la historia del Paraguay y la expectativa en torno a cuán efectiva llegará a ser su implementación es alta.

Ahora bien, en un país con una relativamente baja calidad institucional, esa implementación dependerá mucho de la voluntad política de los gobernantes de turno. Si bien las primeras señales son alentadoras, las pulsiones de un esquema “tradicional” de hacer política siguen aún presentes.

La Ley 5282/14 es fruto de una larga lucha ciudadana encarnada por personas comunes, organizaciones sociales, académicos y periodistas. Se trató de un juego de poder en el que junto a las reglas de la democracia representativa, tuvieron un rol importante las acciones de incidencia propias de una democracia participativa llevadas a cabo por actores políticos no partidarios.

3. De hecho, la “promulgación *e implementación* de la Ley de libre acceso ciudadano a la información pública y transparencia gubernamental” es el primer compromiso del Plan de Acción 2014-2016 (disponible en <http://gobiernoabierto.gov.py/documentos>, consulta realizada en agosto de 2015) al que se comprometió el Paraguay en el marco de la Alianza de Gobierno Abierto (<http://www.opengovpartnership.org/es>).

A todos nos tiene que quedar claro que conseguir la ley número 100 del mundo fue un juego de poder; y también lo será lograr su efectiva implementación, ya que ésta es una de las normas que contribuyen a moldear sociedades más inclusivas.

La contienda tiene de un lado a la vieja política, la que necesita del secreto, de la prebenda, de los favoritismos, de la discrecionalidad ilimitada, de la ignorancia y del caudillismo. Del otro lado, está una forma de hacer política todavía en gestación y que es propia del Siglo XXI: la política de quienes son conscientes de sus derechos y desde un dispositivo con acceso a internet *se plaguean* y cuando se hartan, escrachan, hacen escuchar su voz, se autoconvocan y ponen en jaque a sus gobiernos. Sólo es cuestión de tratar de entender los tiempos en los que vivimos y por dónde va la historia.

Esta publicación tiene un doble propósito; en primer lugar, documentar la historia de una de las mayores conquistas ciudadanas de los últimos tiempos y del rol que tuvieron los distintos “contendientes”; en segundo lugar, servir de instrumento para interpretar el alcance de las disposiciones del cuerpo normativo que regula al derecho de acceso a la información en el Paraguay.

Con relación a esto último, desde IDEA estamos convencidos que las normas jurídicas no están dissociadas de su contexto histórico y conocer las circunstancias en las cuales se gestaron puede llegar a ser de mucha utilidad a la hora de aplicarlas, como un elemento más, pero no menor, para tomar decisiones ponderando los diversos intereses y derechos en juego.

II. El acceso a la información como derecho fundamental o humano

Tal como afirma Rabbi-Baldi Cabanillas, *“bajo este concepto (los derechos humanos) se designan ciertos derechos que emergerían como ‘connaturales’, ‘inalienables’, ‘esenciales’ o ‘inherentes’ a las personas, por lo que, necesariamente, resultan **anteriores o preexistentes** a su consagración legal; prelación temporal que, en definitiva, entraña una preeminencia o superioridad axiológica sobre otros derechos y, especialmente, sobre los dictámenes de los poderes públicos”*⁴.

Es por ello que los instrumentos internacionales de derechos humanos reconocen, no crean ni conceden esos derechos.

4. RABBI-BALDI CABANILLAS, Renato. *Teoría del derecho. 2da edición corregida y aumentada*; página 142; editorial Ábaco de Rodolfo Depalma; Buenos Aires, Argentina; 2009.

Así, en la Convención Americana de Derechos Humanos o Pacto de San José de Costa Rica (Ley 1/89) los Estados partes afirman en su Preámbulo que convienen en el celebrar este Pacto *“Reconociendo que los derechos esenciales del hombre no nacen del hecho de ser nacional de determinado Estado, sino que tienen como fundamento los atributos de la persona humana, razón por la cual justifican una protección internacional, de naturaleza convencional coadyuvante o complementaria de la que ofrece el derecho interno de los Estados americanos”*.

En esta misma línea, en el Art 1 de la Constitución se establece que *“La República del Paraguay adopta para su gobierno la democracia representativa, participativa y pluralista, fundada en el reconocimiento de la dignidad humana”*.

Esta disposición ha dado pie a la que Corte Suprema de Justicia, en el caso “Rubín”, pudiera afirmar de manera tajante que ***“toda la normativa de la Constitución parte de un supuesto fundamental: la dignidad de la persona humana. (...) El Estado se constituye con el propósito, con la finalidad, de tornar vigentes y operantes los derechos humanos”***. Y que, refiriéndose al derecho de reunión aunque con una afirmación que sería válida para cualquier otro derecho humano, sostuviera que: *“la ‘autoridad’ (...) carece de competencia alguna para poner trabas o cortapisas a un derecho reconocido, no otorgado ni autorizado, nada menos que por la Declaración Universal de los Derechos Humanos del 10 de diciembre de 1948 de las Naciones Unidas. El único límite que reconoce este derecho, es el límite elemental de los derechos de terceros. Pero si este derecho de terceros, no se entorpece ni se traba, tanto más que la reunión en cuestión era realizada en un local cerrado, no existiendo en la tierra nadie que pudiera prohibirlo, ya que los derechos humanos no dependen de nadie para su vigencia”*⁵.

Consecuencia directa de todo esto es el Art. 45 de la Constitución en cuanto establece que *“La enunciación de los derechos y garantías contenidos en esta Constitución no debe entenderse como negación de otros que, siendo inherentes a la personalidad humana, no figuren expresamente en ella. La falta de ley reglamentaria no podrá ser invocada para negar ni para menoscabar algún derecho o garantía”*.

A nivel constitucional, el reconocimiento del derecho de acceso a la información queda plasmado en el Art. 28: *“Se reconoce el derecho de las personas a recibir información veraz, responsable y ecuánime”*.

A nivel internacional, ese reconocimiento está presente en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (Ley 5/92) en su artículo 19; y, a nivel interame-

5. Corte Suprema de Justicia de la República del Paraguay, Sala Constitucional, Acuerdo y Sentencia número 180 del 28 de mayo de 1996.

ricano, lo está en el Pacto de San José de Costa Rica (Ley 1/89) en su artículo 13. Ambos artículos inician de la misma manera: *“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”*.

Por lo dicho hasta acá, alguien podría preguntarse lo siguiente: Si el derecho de acceso a la información es un derecho humano y si los derechos humanos son preexistentes al mismo Estado y, por lo tanto, no dependen de nadie para su vigencia, esto es, son autónomamente operativos, ¿para qué una ley de acceso a la información pública?

La respuesta la da la misma Constitución. Si bien el derecho de acceso a la información, como todo derecho humano o fundamental es “operativo” (Art. 45) esto es, *“preparado o listo para ser utilizado o entrar en acción”*⁶, la Constitución, de manera abierta y reconociendo implícitamente que el Poder hará todo lo posible para resistirse a que *“entre en acción”*, establece que, además, necesitará de una ley para que sea *“efectivo”*, esto es *“real y verdadero, en oposición a quimérico, dudoso o nominal”*⁷ (Art. 28, *“La ley regulará las modalidades, plazos y sanciones correspondientes a las mismas, a fin de que este derecho sea efectivo”*).

Por esto no es casual que haya habido tantos intentos frustrados de contar con una ley de acceso a la información. El Poder ha intentado por todos los medios de cumplir formalmente con el mandato constitucional, elaborando normas que, en la práctica, eliminaban la “efectividad” del derecho, porque sabe que una ley como esta obligará a una mayor apertura que facilitará la configuración de instituciones políticas más inclusivas⁸, que rompan con los privilegios de quienes están acostumbrados a utilizar al Estado para su propio beneficio.

La primera gran victoria de este derecho fue su “reconocimiento” en la Constitución de 1992 (por que el derecho preexistía, en tanto derecho humano), la batalla que queda por ganar es la de su efectividad.

Así, hubiera sido utópico esperar que desde el Estado surgiera una ley de acceso a la información que garantizara tal efectividad. Ésta sólo podía lograrse mediante la presión de la ciudadanía – tal como ocurrió y sigue ocurriendo en los países de la región-, compuesta por varios grupos que vienen pujando por ser actores políticos

6. Diccionario de la Real Academia Española “operativo”, 2da acepción. Cfr. <http://lema.rae.es/drae/?val=operativo>

7. Diccionario de la Real Academia Española “efectivo”, 1ra acepción. Cfr. <http://lema.rae.es/drae/?val=efectivo>

8. Sobre el punto, ver ACEMOGLU, Daron & ROBINSON, James A. Why nations fail. The origins of power, prosperity and poverty. Profile Books Ltd., London, UK, 2013.

para mejorar sus condiciones de vida y que sin acceso a la información ven vedada toda posibilidad de hacerlo. Así, tampoco es casual que la presión por una ley de acceso a la información pública haya sido ejercida por varias organizaciones de la sociedad civil. A esto se suma un dato no menor, en la actualidad existe la capacidad tecnológica para acceder de manera instantánea a la información: internet y la proliferación de dispositivos tecnológicos que permiten “navegarla”; esto es, hay herramientas tecnológicas que permiten que cualquiera pueda interesarse y opinar sobre la “cosa pública”. Hay una nueva forma de hacer política.

III. La “ley mordaza” de 2001

El 17 de julio de 2001 entró en vigencia la ley 1.728/01 “De transparencia administrativa”. Esta ley tuvo “*por objeto promover la transparencia de la gestión pública y garantizar el acceso a la información relacionada con los actos administrativos y de gobierno*” (Art. 1) y “*(reconocer) a todas las personas físicas y jurídicas, el derecho a solicitar por escrito y recibir información veraz, responsable, ecuánime y oportuna*” (Art. 2).

De inmediato, la reacción de los medios de comunicación se hizo sentir. Las críticas se centraron en las disposiciones permitían negar el acceso a la información previstas en el Art. 6, ya que dejaban “*una cantidad peligrosa de beneficios en manos del Presidente y otros funcionarios esa decisión*”⁹.

Así, por ejemplo, la ley permitía que se pudiera negar información “*que pudiera perjudicar a la defensa nacional o la seguridad del Estado o a las relaciones internacionales, siempre que existan evidencias suficientes de que puede causar un daño en los ámbitos mencionados y el criterio haya sido específicamente definido en un decreto del Poder Ejecutivo y los documentos estén adecuadamente clasificados de acuerdo con esos criterios*” (Art. 6, inciso b)); o que se tratara “*de informaciones preliminares sobre conductas de funcionarios o sobre hechos de corrupción hasta que concluya la investigación correspondiente*” (Art. 6, inciso k)).

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

9. “Ley mordaza” preocupa a periodistas de Nueva York, Diario ABC Color. Disponible en <http://www.sindicatomercosul.com.br/noticia02.asp?noticia=1925> [Consulta realizada en agosto de 2015].

Además, se previó que el solicitante de la información debiera no sólo cubrir el costo de reproducción de la información (Art. 8, inciso a)), sino también *“el costo del trabajo del personal administrativo destinado a satisfacer la solicitud, o a la vigilancia de la inspección del documento y de los materiales utilizados para su reproducción”* (Art. 8, inciso b)), abriendo la puerta a que el costo de acceder a la información variara según el soporte o la cantidad de personas involucradas en su custodia y de los distintos niveles salariales de esas personas y limitando a la capacidad económica del solicitante, por tanto, la posibilidad de acceder efectivamente a la información requerida.

También se exigió que toda solicitud de información fuera presentada por escrito, con el nombre y apellido del solicitante y su firma (Art. 9). Así, de manera sutil, se ponía en juego el atávico temor de la ciudadanía a “ser marcada” y “sufrir represalias” por parte de funcionarios que integraban el aparato del poder en un país que apenas estaba saliendo de una de las dictaduras más largas de América Latina y que, por la lógica en la que discurría la transición, aún cobijaba a muchos funcionarios del viejo régimen.

Para cerrar el círculo, a quien se le hubiera negado la información y hubiera recurrido *“ante el superior jerárquico”* en un trámite no inferior en ningún caso a un mes, o bien, quien considerara que el costo establecido para acceder a la información era excesivo, podía recurrir al Tribunal de Cuentas y transitar, en Asunción (con los costos extras que ello implica para quien vive en el interior), por un procedimiento que, en lo formal, habría durado varios meses (sin contar la eventual apelación ante la Corte Suprema de Justicia) y que estaba sujeto al pago de tasas de justicia.

Obviamente, un cóctel de discrecionalidad ilimitada a favor del Poder Ejecutivo, altos costos de acceso, temor ante la posibilidad (real o no, eso es lo de menos) de represalias y una acción judicial larga y que sólo podía ser presentada en Asunción, impedían, en la práctica, toda posibilidad de ejercicio efectivo –real y verdadero- del derecho de acceso a la información.

La presión de la prensa y la ciudadanía hicieron que esta ley fuera una de las que menos vigencia tuvo en la historia legislativa del Paraguay, ya que el 25 de septiembre de 2001 quedó finalmente derogada (Ley 1779/01).

IV. La irrupción del Grupo Impulsor de Acceso a la Información (GIAI) y el intento fallido de 2006

A mediados de 2004, un grupo de organizaciones de la sociedad civil se juntó para promover nuevamente una ley de acceso a la información. La convocatoria

estuvo a cargo del Centro de Información y Recursos para el Desarrollo (CIRD), en el marco de su Programa de Apoyo a las Iniciativas Ciudadanas (PAIC), que estaba financiado por la Agencia del Gobierno de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID, por sus siglas en inglés).

Luego de una serie de reuniones, estas organizaciones decidieron conformar el Grupo Impulsor de Acceso a la Información (GIAI) como coalición sin personería jurídica cuya finalidad era la promoción del derecho de acceso a la información pública y la incidencia para lograr una ley que lo hiciera efectivo. Algunas de las organizaciones que conformaron originalmente el GIAI fueron, además del CIRD: el Colegio de Escribanos del Paraguay (CEP), la Federación de Entidades Vecinalistas del Paraguay (FEDEM), la Fundación Libre, el Instituto de Derecho y Economía Ambiental (IDEA), el Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales (INECIP), el Instituto Prensa y Libertad (IPL), Transparencia Paraguay, la Red de Contralorías Ciudadanas, la Red de Mujeres Políticas y otras.

Luego de su conformación, el GIAI se abocó a la redacción de un primer borrador de un anteproyecto de ley de acceso a la información, el cual fue confiado a las organizaciones que tenían abogados entre sus integrantes: CIRD, IDEA, IPL, Transparencia Paraguay y la Red de Mujeres Políticas. Paralelamente, se conformaron dos grupos más: incidencia legislativa y difusión.

Las organizaciones encargadas de redactar el anteproyecto de ley contaron con la asesoría técnica de los doctores Jorge Seall Sasiain y Enrique Sosa Arrúa. Además, el texto fue revisado por reconocidos expertos internacionales, como el Dr. Ernesto Villanueva, uno de los referentes mexicanos en la materia.

El anteproyecto del GIAI estuvo listo en marzo de 2005 y de inmediato se buscó el apoyo de los legisladores. El proyecto de ley fue presentado por 10 diputados de los partidos Colorado, Liberal y Patria Querida en el mes de abril de 2005.

Si bien el proyecto contenía excepciones al acceso a la información, ninguna de ellas le daba facultades al Poder Ejecutivo para clasificarla de manera discrecional; asimismo, se estableció la gratuidad de la información y la posibilidad de requerirla en forma verbal; finalmente, se estableció un procedimiento judicial ante cualquier juez de primera instancia de la República con plazos similares a los del juicio de amparo y gratuito.

Esto es, se habían atendido todos los cuestionamientos que había tenido la “ley mordaza” de 2001.

Luego de algunas modificaciones introducidas por las Comisiones Asesoras, algunas de ellas significativas, como la inclusión de las binacionales entre los sujetos obligados, así como de las organizaciones de la sociedad civil que recibieran

fondos del Estado, el proyecto fue aprobado por unanimidad por la Cámara de Diputados en la última sesión ordinaria de diciembre de 2005.

En el mes de mayo de 2006, antes de que tuviera sanción ficta, el Diario ABC Color empezó a cuestionar el proyecto de ley. Sus argumentos eran que contenía *“una serie de limitaciones para la entrega de datos (que) eventualmente podrían frenar la tarea de investigación periodística recurriendo a figuras como secretos de Estado, bancarios, de invención, de exámenes de oposición o de intimidación. En estos casos se admite negar la entrega de datos y (eso) estará respaldado por la legislación, sin posibilidad de reclamar la entrega de información”*¹⁰.

El proyecto de ley fue incluido en el orden del día de la sesión de la Cámara de Senadores del 18 de mayo 2006 y, como consecuencia de las señales de alerta levantadas por ABC Color¹¹, fue postergado para la sesión del 25 de mayo. A pesar de que en la sesión del 18, el Senador Juan Carlos Galaverna había sostenido que el proyecto de ley debía ser rechazado y que estaba *“bárbaramente redactado”*¹², por ese entonces, todo indicaba que sería aprobado con algunas modificaciones introducidas por las Comisiones Asesoras¹³.

El mismo día que debía ser nuevamente tratado, el Diario ABC Color tituló su editorial: *“Proyectan ley para que jueces sean escuderos de los funcionarios públicos”*.

El editorial completo¹⁴ sostuvo:

“El proyecto de ley de acceso a la información pública, con media sanción de la Cámara de Diputados, será estudiado hoy en el Senado.

Este proyecto pretende regular el artículo 28 de la Constitución, pretensión que en sí ya esquivaba la intención expresa de los constituyentes, manifestada con claridad en dicho artículo, en el que no se autoriza a ningún poder público a establecer la lista de informaciones que debe proporcionar y cuáles no, ni si tal obligación podría ser sujeta a condiciones especiales no previstas en la Constitución.

10. Admiten que ley de acceso a la información judicializará casos. Nota publicada en ABC Color en la edición del 22 de mayo de 2006. Disponible en <http://www.abc.com.py/edicion-impres/politica/admiten-que-ley-de-acceso-a-la-informacion-judicializara-casos-905603.html> [Consulta realizada en agosto de 2015].

11. Senadores tratan hoy nueva versión de la 'ley mordaza'. Nota publicada en ABC Color en la edición del 18 de mayo de 2006. Disponible en <http://www.abc.com.py/edicion-impres/politica/senadores-tratan-hoy-nueva-version-de-la-ley-mordaza-904771.html> [Consulta realizada en agosto de 2015].

12. Diario de Sesiones de la Honorable Cámara de Senadores del 18 de mayo de 2006. Disponible en <http://www.senado.gov.py/sesion-ordinaria-de-fecha-18-de-mayo-de-2006-w620.html> [Consulta realizada en agosto de 2015].

13. Ley de acceso a la información sería aprobada con modificaciones. Nota publicada en ABC Color en la edición del 25 de mayo de 2006. Disponible en <http://www.abc.com.py/edicion-impres/politica/ley-de-acceso-a-informacion-publica-seria-aprobada-con-modificaciones-906329.html> [Consulta realizada en agosto de 2015].

14. “Proyectan ley para los que jueces sean escuderos de los funcionarios públicos”. Editorial del 25 de mayo de 2006 del Diario ABC Color. Disponible en <http://www.abc.com.py/edicion-impres/editorial/proyectan-ley-para-que-jueces-sean-escuderos-de-los-funcionarios-publicos-906328.html> [Consulta realizada en agosto de 2015].

El texto del artículo mencionado expresa: “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”.

*El proyecto que se estudia en el Congreso va mucho más lejos que establecer modalidades, plazos y sanciones, se supone que para quien la niegue. Se permite listar el tipo de información que los organismos públicos van a proveer y cuáles se van a reservar, mediante la enumeración de una enorme cantidad de excepciones, **extensa lista de casos que serán extraordinariamente útiles para exonerar a las autoridades de proporcionar información pública, excepciones que otorgarán a jueces y magistrados el poder supremo de “interpretar” lo que más convenga a sus patrones habituales**, teniendo presente que son los políticos en el poder los que manejan al Poder Judicial en asuntos de esta índole.*

Los medios de prensa mantuvimos y mantenemos siempre el criterio de que la mejor ley de prensa y de información es la que no está escrita. Entendemos que en nuestro país, en estas materias, **el texto constitucional es suficientemente claro** y que todo intento por aclararlo más o “hacerlo operable”, bajo el rótulo de la famosa “reglamentación” por vía del Congreso, logrará únicamente oscurecerlo, darles pretextos a las autoridades públicas para eludir sus prescripciones, para corromper a los funcionarios y para proporcionar recursos a los jueces a fin de complacer a los políticos y ganarse ascensos o prebendas.

El proyecto de ley inconstitucional que se estudia en el Senado concede a los funcionarios, a quienes se reclama una información de interés público, nada menos que plazos de varios días para considerar si la otorga o no, agregándole luego otros para dirimir controversias sobre la pertinencia de la solicitud en el plano judicial. ¡Tres, cinco o diez días son casi una eternidad para la validez de la mayoría de las informaciones de prensa! Con solo esta disposición, las autoridades políticas que tengan interés en ocultar una información no tendrán siquiera que tomarse la molestia de denegarla expresamente para burlar a la Constitución; bastará con que dilaten el plazo legal todo lo que quieran. Entretanto, ya se habrá consumado el delito o la irregularidad que se haya querido evitar con la publicación por la prensa.

Imagínese a un ciudadano, a una organización civil o a un medio de prensa, a cualquiera de los cuales las autoridades políticas le hubieran denegado arbitrariamente información pública, teniendo entonces que recurrir a los tribunales nacionales en demanda de satisfacción de sus legítimos reclamos y rectificación de la arbitrariedad.

Si un proceso de esa clase terminara alguna vez, será varios años después, cuando la información pretendida haya perdido todo su valor.

*En un país como el nuestro, jaqueado por la corrupción, antes que poner trabas y reglamentos para el libre acceso a la información pública, se la debe facilitar al máximo, sabiendo que **los únicos que se benefician con el manejo arbitrario de los asuntos públicos son los funcionarios y políticos corruptos y los empresarios cómplices.***

*Los senadores deben desechar de plano este proyecto de ley, ya que **su vigencia, como suele advertir la Sociedad Interamericana de Prensa, sirve solo para dificultar antes que facilitar el acceso a la información pública.***

*Esto es lo que establece la Constitución y recomienda el sentido común y un verdadero interés por preservar la libertad de información y, con ella, la de prensa. **Todo lo que exceda no será más que un intento burdo por conculcar un derecho que constituye el fundamento mismo de toda democracia: la libertad de expresión e información.***” (Las negritas y el subrayado no están en la versión publicada).

Resulta claro que ABC no estuvo en contra de disposiciones específicas del proyecto de ley; sino que estuvo en contra de la ley. Cualquier texto hubiera sido objeto de críticas: *“Los medios de prensa mantuvimos y mantenemos siempre el criterio de que la mejor ley de prensa y de información es la que no está escrita”*. Esta última frase, de acuerdo con un informe presentado en la Asamblea General de la Sociedad Interamericana de Prensa (SIP) en octubre de 2001, pertenecería al Prof. Dr. Alejandro Encina Marín¹⁵.

Ese mismo día, el Senado resolvió postergar, a pedido del Senador Galaverna¹⁶, el tratamiento del proyecto para una sesión extraordinaria convocada para el 29 de mayo de 2006¹⁷, un día antes de que tuviera sanción ficta. En la sesión del 29 de mayo, finalmente se rechazó el proyecto y se lo envió de vuelta a la Cámara de Diputados, en donde no se pudieron conseguir los votos necesarios para insistir en la media sanción inicial y, finalmente, el proyecto fue archivado.

En la sesión del 29 de mayo, el entonces Senador Eusebio Ramón Ayala sostuvo que *“Este proyecto es inconstitucional, limita y, la Constitución misma dice que no se debe dictar ninguna ley que limite o restrinja la información; luego si nosotros aprobásemos esta ley en estas condiciones, estaríamos violando la Constitución*

15. Archivos de la Asamblea General de la SIP, llevada a cabo en Washington, DC, USA, el 16 de octubre de 2001. Disponible en <http://www.sipiapa.org/asamblea/paraguay-33/> [Consulta realizada en agosto de 2015].

16. Diario de Sesiones de la Honorable Cámara de Senadores del 25 de mayo de 2006. Disponible en <http://www.senado.gov.py/sesion-ordinaria-de-fecha-25-de-mayo-de-2006-w621.html> [Consulta realizada en agosto de 2015].

17. *“Tratamiento de ‘ley mordaza’ se posterga en el Senado”*. Nota publicada en ABC Color en la edición del 26 de mayo de 2006. Disponible en <http://www.abc.com.py/edicion-impresa/politica/tratamiento-de-ley-mordaza-se-posterga-en-el-senado-906556.html> [Consulta realizada en agosto de 2015].

so pretexto de defender la libertad de información. En la práctica si se sancionase este Proyecto de Ley lo que haría es limitar la información, crear privilegios, crear islas, dejar al ámbito judicial las interpretaciones de qué tipo de información debe recibir el ciudadano o el habitante, crearía una serie de problemas. Además va en contra de muchos principios establecidos en muchas leyes”.

Además, luego de analizar cada una de las excepciones previstas en el proyecto, sostuvo: *“Si esta ley llegase a sancionarse y si tuviese vigencia, los ciudadanos tendrían más dificultades para obtener información, los periodistas tendrían más dificultades para obtener información, porque lo que hace esta ley no es otra cosa que establecer una censura previa y eso también está prohibido por la Constitución. Con todas estas excepciones y limitaciones que establece y que deja a cargo de las autoridades del Gobierno para interpretarlo y en caso de que estas autoridades del Gobierno (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) no quieran ¿van a recurrir al Poder Judicial?”¹⁸.*

Al día de hoy resulta incomprensible que estas palabras hayan surgido de un reconocido jurista.

En primer lugar, cualquier ley está sujeta a la interpretación judicial. Por obvio que parezca, esa es la función del Poder Judicial! Interpretar la ley para cumplirla y hacerla cumplir! (Art. 247, Constitución).

En segundo lugar, la Constitución claramente sostiene que *“se garantizan la libre expresión y la libertad de prensa, así como la difusión del pensamiento y de la opinión, sin censura alguna, sin más limitaciones que las dispuestas en esta Constitución; en consecuencia, no se dictará ninguna ley que las imposibilite o las restrinja”* (Art. 26). La misma Constitución que exige que la ley regule *“las modalidades, plazos y sanciones correspondientes a las mismas, a fin de que este derecho (el derecho de acceso a la información) sea efectivo”* (Art. 28). Ergo, lo que prohíbe la Constitución es una ley que imposibilite o restrinja la libertad de expresión y la libertad de prensa; por lo tanto, una ley de acceso a la información, *per se*, no es incompatible con el ejercicio de esas libertades.

Por el contrario, es uno de los derechos necesarios para ejercer la libertad de expresión. Quienes son periodistas necesitan para ejercer su profesión el acceso a las fuentes de información, tanto públicas como privadas, y gozan del privilegio de mantenerlas en secreto (Art. 29, Constitución). El acceso a la información, es un derecho del que goza cualquier persona, sea o no periodista, para acceder a las

18. Diario de Sesiones de la Honorable Cámara de Senadores del 29 de mayo de 2006. Disponible en <http://www.senado.gov.py/sesion-extraordinaria-de-fecha-25-de-mayo-de-2006-w622.html> [Consulta realizada en agosto de 2015].

fuentes públicas de información y poder ejercer así, su propia libertad de expresión. En consecuencia, si los periodistas por cualquier motivo no pueden acceder a una fuente pública de información, necesitan de una ley que les garantice ese acceso más allá de la oposición que pueda mostrar algún funcionario público; y para quienes no son periodistas, una ley de acceso a la información es la única herramienta con la que cuentan para acceder a la información que necesitan.

En suma, para los periodistas además de ser un derecho, es una herramienta más para ejercer su profesión (las otras son el secreto de las fuentes y la prohibición de la censura previa); para los no periodistas es el único derecho con el que cuentan si quieren ejercer su libertad de expresión (o algún otro derecho fundamental) y el Estado se opone. Para ambos, en caso de oposición férrea de los funcionarios estatales, la única garantía que tienen para ejercer ese derecho es la vía judicial. En Paraguay y en cualquier otro país del mundo.

En cuanto a las excepciones, es un dogma jurídico universal que ningún derecho es absoluto; por ende, los derechos requieren ser interpretados y armonizados para que uno no prevalezca sobre el otro, desnaturalizándolo. Así, tan fundamental como el derecho de acceso a la información o la libertad de expresión son el honor de las personas, o su integridad física.

¿Cómo ponderarlos? Esa es una cuestión de la filosofía o teoría del derecho aunque, a modo de ejemplo, es ilustrativo citar a Rabbi-Baldi Cabanillas quien, a su vez, sigue y cita a Robert Alexy: “(...) para Robert Alexy la ‘ponderación’ es uno de los conceptos decisivos de su teoría sobre el constitucionalismo discursivo, aunque “*forma parte de un principio más amplio: el principio de proporcionalidad*”, el que “*se conforma por tres sub-principios: el de idoneidad, el de necesidad y el de proporcionalidad en sentido estricto. Estos principios expresan la idea de optimización. Interpretar los derechos fundamentales de acuerdo al principio de proporcionalidad es tratar a éstos como requisitos de optimización, es decir, como principios y no simplemente como reglas. Los principios, como requisitos de optimización, son normas que requieren que algo se realice con la mayor amplitud posible dentro de las posibilidades jurídicas y fácticas. En ese contexto, los dos primeros sub-principios aluden a esta última optimización, en tanto que el tercero, a la jurídica. A su juicio las “posibilidades jurídicas están esencialmente definidas por principios contrapuestos”, de modo que “la ponderación no es más que la optimización relativa de principios contrapuestos”. En efecto, como existen muchos conflictos de principios, tales como, por ejemplo, “la libertad de expresión y la protección de la personalidad” o “el derecho a la vida del nasciturus y el derecho a la personalidad de la mujer”, “la optimización significa encontrar mediante la ponderación la mejor solu-*

ción para estos conflictos”. Por ello, este tercer sub-principio puede formularse, a través de lo que se conoce como **“ley de la ponderación”**, del modo siguiente: **“cuanto mayor sea el grado de insatisfacción o de detrimento de un derecho o de un principio mayor debe ser la importancia de satisfacer el otro. (...)”**¹⁹.

¿Quién se encarga de ponderar los derechos fundamentales? El intérprete. ¿Quién interpreta la Constitución en primer término para ponderar los distintos derechos mediante la Ley? El Poder Legislativo: **“Son deberes y atribuciones del Congreso: (...) 2.- dictar los códigos y demás leyes, modificarlos o derogarlos, interpretando esta Constitución; (...)”** (Art. 202, Constitución).

Ergo, el derecho de acceso a la información y la libertad de expresión tienen límites, excepciones. ¿Cuáles son estas excepciones? **“Las dispuestas en esta Constitución”** (Art. 26). Más puntualmente, las dispuestas en la primera reglamentación de las disposiciones constitucionales contenidas en los tratados internacionales, normas jurídicas de jerarquía superior inclusive a la de las leyes puramente internas (Art. 137, Constitución), esto es, por ejemplo, la reglamentación del derecho a la libertad de pensamiento y expresión prevista en el Art. 13 de la Convención Americana de Derechos Humanos (Ley 1/89): **“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”**.

No puede haber dudas que la argumentación de Eusebio Ramón Ayala no resiste un mayor análisis jurídico²⁰ y que respondía a una posición, digamos, metajurídica. Esto es, él esbozó una argumentación que dio un ropaje jurídico a otra preocupación: la del Diario ABC Color.

Tal vez la más clara y sensata exposición de esta preocupación sea la que expresó Armando Rivarola, periodista de ABC Color, en una nota publicada por el periódico digital “Iniciativas Ciudadanas” del CIRDA, meses después del archivo del proyecto de ley de acceso a la información pública:

“No estoy de acuerdo con la sanción de una Ley en este momento en nuestro país por una razón básica muy simple: el problema del acceso a la información en el Paraguay, en particular, no es de naturaleza legal sino institucional. Da-

19. Rabbi-Baldi Cabanillas, R., op. cit., páginas 288/89.

20. El poder judicial no sólo puede sino que debe interpretar las disposiciones legales previamente interpretadas por el poder legislativo y todo derecho, inclusive los derechos a la libertad de expresión y de acceso a la información tienen excepciones.

das las condiciones de alta debilidad institucional, una ley será una herramienta que será utilizada en contra de la transparencia, no a favor”, explicó.

*Argumentó que los funcionarios y las instituciones **se escudarán en las excepciones establecidas en la Ley (con razón o sin ella)**, habrá una alta “judicialización” de los casos concretos; los juicios durarán demasiado tiempo (no importa lo que diga la Ley sobre los plazos, estos no se cumplirán y para cuando terminen los juicios la información ya habrá dejado de ser relevante) y, en muchas ocasiones, los jueces por presión, venalidad o simple ignorancia terminarán interpretando mal el alcance de las excepciones y fallando en contra del acceso a la información, lo que irá generando una jurisprudencia funesta.*

No objeto el texto del proyecto de ley, que me parece correcto, sobre todo por el artículo que establece que, en caso de dudas, se fallará a favor del acceso a la información, lo que incorpora el principio (clave) de la “interpretación estrecha”.

Si quisiéramos recurrir a la Justicia para defender el acceso a la información es posible hacerlo hoy mismo por la vía de la acción de inconstitucionalidad, sobre la base de lo establecido en el artículo 28 de la Constitución: “las fuentes públicas de información son libres para todos” y utilizando la amplia doctrina que ya existe sobre la materia. Es cierto que dicho artículo agrega que “la ley regulará las modalidades..., etc.”, pero hay que alegar que la falta de reglamentación no es razón suficiente para invalidar una disposición legal, mucho menos cuando ésta tiene rango constitucional.

*Sé que se ha invertido mucho tiempo y dinero en el proyecto de ley, estoy seguro que de buena fe. Pero **estamos en el Paraguay, esta es nuestra realidad, no nos apartemos de ella**”²¹.*

Cualquiera que no viva abstraído de la realidad social y política del Paraguay entenderá que este es un argumento de peso. Lo fue en 2007 y lo sigue siendo en 2015. Ahora bien, también es un argumento que descarta que las leyes puedan contribuir a generar cambios sociales e institucionales que optimicen las instituciones democráticas y mejoren la calidad de vida de las personas. Por el contrario, la posición del GIAI siempre fue que la presión ciudadana y las buenas leyes contribuyen a generar y consolidar esos cambios.

Visto en retrospectiva, el GIAI no hizo bien su trabajo. No advirtió ni trabajó sobre todas las secuelas que había dejado la ley mordaza de 2001. Le faltó un ejercicio de búsqueda de empatía. Se concentró en mejorar el texto de la ley y en hacer un

21. “Opiniones cruzadas sobre la ley de acceso a la información pública”. Disponible en el Periódico Iniciativas Ciudadanas Nro. 37 (abril de 2007) del Centro de Información y Recursos para el Desarrollo. Disponible en <http://www.cird.org.py/periodico/200703/noticia7.php> [Consulta realizada en agosto de 2015].

trabajo de incidencia, por así decir, tradicional y, en ciertas ocasiones, de barricada, demeritando en los hechos, la posición contraria. No puso los esfuerzos suficientes para entender la posición de todos los sectores de la prensa, para argumentar con profundidad y para generar la posibilidad de encontrar los consensos necesarios que pudieran haber evitado que se afirmara que la mejor ley de acceso a la información era la que no estaba escrita.

Si por lo menos se hubiera intentado una búsqueda seria de consensos, aunque ese consenso en definitiva no se hubiera alcanzado, ABC no habría utilizado algunos de los argumentos que utilizó.

Así, por ejemplo, ABC mencionó en su editorial que la Sociedad Interamericana de Prensa solía advertir que las leyes de acceso a la información sólo servían para dificultar antes que facilitar el ejercicio de este derecho. Si bien en algún momento la SIP había tenido esa postura, hacía tiempo que la había dejado de lado. Quien escribió el editorial de ABC no lo sabía; y eso no fue culpa del autor, sino del GIAI, que no pudo o no supo llegar con todos sus argumentos. En efecto, **ya en noviembre de 2000**, en Lima, Perú, la Relatoría Especial para la Libertad de Opinión y Expresión y la Relatoría de Libertad de Prensa de la ONU, la Relatoría Especial para la Libertad Expresión de la OEA, el Primer Vicepresidente de la Sociedad Interamericana de Prensa, el Presidente de la Comisión de Libertad de Prensa e Información de la Sociedad Interamericana de Prensa y otros destacados representantes de organizaciones no gubernamentales internacionales y de medios de prensa habían suscripto los **“Principios de Lima sobre Acceso a la Información Pública”**. En el primero de estos Principios se sostenía que: *“Toda persona tiene derecho a la libertad de buscar, recibir, acceder y difundir informaciones sin interferencias de las autoridades públicas, previa censura ni restricciones indirectas por el abuso de controles oficiales, y sin necesidad de expresar la causa que motive su ejercicio. El acceso a la información es un derecho de las personas y al mismo tiempo una exigencia de una sociedad democrática. Es un derecho tanto de quienes lo ejercen en forma activa como de quienes esperan recibir la información a través de los medios de comunicación y/o de fuentes oficiales”*.

V. De 2006 a 2013: Litigio estratégico, recomposición del GIAI y nuevo anteproyecto de ley

Luego del rechazo del proyecto de ley de acceso a la información en 2006, el GIAI perdió cohesión. Sin embargo, el CIRI, a través de su Programa de Apoyo a las Iniciativas Ciudadanas financiado por la USAID, convocó de inmediato a las organizaciones que lo integraron a que presentaran propuestas para desarrollar nuevas

estrategias de promoción del derecho de acceso a la información pública; por supuesto, sin que estas implicaran la presentación de un nuevo proyecto de ley.

Esas estrategias fueron de lo más variadas: Trabajar para que los gobiernos municipales o las dependencias del Poder Ejecutivo promulgaran reglamentos de acceso a la información pública, optimizar el servicio de información del Poder Judicial, dar charlas para sensibilizar a la población sobre la importancia de este derecho (particularmente enfocadas a los estudiantes y a las organizaciones de base), participar en programas de radio, realizar seminarios con la presencia de expertos, crear portales web con información de interés público y apoyar acciones judiciales contra negativas de instituciones gubernamentales a entregar información pública.

Esto es, las OSC que habían compuesto el GIAI se abocaron a realizar acciones que fueran generando las condiciones para que en el futuro pudiera presentarse nuevamente un proyecto de ley de acceso a la información.

Mientras tanto, poco después del archivo del proyecto de ley, en septiembre de 2006, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, dictó sentencia en el caso *Claude Reyes vs. Chile*²².

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 un grupo de ciudadanos chilenos que habían solicitado información a las autoridades de su país y éstas se la habían negado.

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 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 éstas 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 regla-

22. Disponible en http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_151_esp.pdf [Consulta realizada en agosto de 2015].

mentos, 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 aquélla que restrinja en menor escala el derecho protegido. Es decir, la restricción debe ser proporcional al interés que la justifica y debe ser conducente para alcanzar el logro de ese legítimo objetivo, interfiriendo en la menor medida posible en el efectivo ejercicio del derecho”*.

Con este precedente a nivel interamericano, IDEA, una de las organizaciones integrantes del GIAI, propuso al CIRD 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 y que de esa manera se fuera cerrando de a poco la posibilidad de que los jueces interpretaran, utilizando palabras de ABC, *“lo que más convenga a sus patrones habituales”* (los políticos).

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 es 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 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 David 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 CAIP.

Fruto de ese trabajo, muchos 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 (esto es, que ellos tuvieran que pagar los gastos del juicio y los honorarios de los abogados de la otra parte), 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.

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 Télles.

En todos los casos en los que la administración central o municipal no estaba dispuesta a entregar la información, simplemente no contestaba 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, Constitución²³). A nivel municipal, esta situación fue superada luego de la promulgación de la Ley 3966/10 “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 4679/12 “De trámites

23. Constitución: Art. 40.- Toda persona, individual o colectivamente y sin requisitos especiales, tienen derecho a peticionar a 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.

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 sólo 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 de caso Claude Reyes y de un artículo que acababa de ser publicado en la Revista La Ley Paraguaya²⁴, 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”*²⁵. Esta fue la primera sentencia que, en el Paraguay, calificó al derecho de acceso a la información como un derecho humano.

Los casos de Félix Picco Portillo y Daniel Vargas Télles fueron similares. Vargas Télles 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”*.

24. 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.

25. S.D. Nro. 40 del 31 de julio de 2007, dictada por el titular del Juzgado de Liquidación y Sentencia Nro. 1, Dr. Andrés Casati Caballero.

Ante el silencio de la Municipalidad, el señor Vargas Télles 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. **iQué 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 la doctrina del caso Claude Reyes.

En ambos juicios, los jueces de primera instancia rechazaron el amparo sin decidir sobre la cuestión de fondo sino 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 2008²⁶.

26. Es notable como el Juzgado de Primera Instancia en lo Civil y Comercial del Cuarto Turno, primero y la Sala 5ta del Tribunal de Apelaciones, después, incumplieron de manera sistemática todos los plazos procesales, negando, de facto, el carácter sumario del juicio de amparo.

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 ésta 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 3ra del Tribunal de Apelaciones en lo Civil y Comercial de Asunción; y el del señor Vargas Télles, de la Sala 5ta 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 3ra del Tribunal de Apelaciones en lo Civil y Comercial de Asunción dictó la S.D. número 51 y marcó el primer gran hito al reconocer el carácter de 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 sumarísima del juicio de amparo.

Esta sentencia tuvo mucha repercusión no sólo en el Paraguay²⁷ sino a nivel internacional²⁸. 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 Americanos²⁹.

27. 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 agosto de 2015]. 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-lambare-1067263.html> [Consultas realizadas en agosto de 2015]. 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 agosto de 2015].

28. 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 agosto de 2015]; 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 agosto de 2015].

29. 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 agosto de 2015].

Los pasajes más relevantes de la S.D. número 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 la trama básica de sustento de la convivencia democrática”*.

Finalmente, aclarando que lo hacía obiter dictum, 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 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 5ta. del Tribunal de Apelaciones en lo Civil y Comercial de Asunción falló en el caso de Daniel Vargas Télles, a través del Acuerdo y Sentencia número 78. El Dr. Carmelo A. Castiglioni, votó en primer término y a su voto adhirieron los doctores Linneo Ynsfrán Saldívar y Fremiort Ortiz Pierpaoli.

Veintidós escuetos 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 mencionada es suficiente para confirmar el rechazo del amparo, por tanto, debe confirmarse la S.D. Nº 105 de fecha 13 de marzo de 2008, con costas, a la parte perdidosa. Es mi voto”*.

Contra esta decisión sólo 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 la 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 Tribunal³⁰ que quisieran presentarse. De hecho, varias organizaciones internacionales ya habían manifestado informalmente su intención de presentarse cuando se enteraron que este caso sería resuelto por la CSJ³¹, ya que este era uno de los primeros casos en llegar a una Corte Suprema americana en el que se 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 o si, por el contrario, los casos deberían terminar en el Sistema Interamericano.

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 desde hacía poco habían reconstituido al GIAI: El Centro de Estudios Judiciales, el Centro de Información y Recursos para el Desarrollo y Semillas para la Democracia³².

30. La figura del “Amicus Curiae” o “Amigo del Tribunal” se encuentra reglamentada por la Acordada de la Corte Suprema de Justicia número 479 del 9 de octubre de 2007.

31. 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 agosto de 2015].

32. 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.

Desde mediados de 2009, IDEA, con el apoyo del World Resources Institute del Banco Mundial y de la Alianza Regional por la Libre Expresión e Información, había empezado a redactar un nuevo anteproyecto de ley de acceso a la información, como un ejercicio académico que permitiera ir generando de a poco los consensos necesarios que irían facilitando la presentación de un nuevo proyecto de ley. Ese fue el motivo por el cual el GIAI volvió a reunirse con más frecuencia.

Hasta ese entonces las únicas actividades conjuntas habían sido realizadas por el Centro de Estudios Judiciales, la Cátedra de Acceso a la Información de la Facultad de Filosofía, la Fundación Libre, el CIRD e IDEA que habían organizado en 2007 y 2008 las “Semanas de la Transparencia” con el propósito de difundir el trabajo que estaban realizando en materia de acceso a la información. En 2009, se sumó Semillas para la Democracia, que había sido fundada en 2007.

El inicio de la redacción del nuevo anteproyecto de ley se dio con un contexto muy diferente al de 2005. La Corte IDH ya había fallado en el caso Claude Reyes. En el Paraguay ya había algunos precedentes judiciales que habían empezado a delinear los contornos pretorianos del derecho de acceso a la información. En la región, Chile y Uruguay ya contaban con leyes de acceso a la información y Brasil había empezado la discusión parlamentaria con un proyecto de ley presentado por el entonces Presidente Lula Da Silva. El Comité Jurídico Interamericano ya había elaborado los “Principios sobre el Derecho de Acceso a la Información” (CJI/RES. 147 (LXXI-II-O/08))³³ y la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos acababa de encomendarle la elaboración de una Ley Modelo de Acceso a la Información (esta Ley Modelo fue finalmente adoptada en la Asamblea General de 2010).

Por su parte, la Sociedad Interamericana de Prensa también ya había manifestado su postura sobre la complementariedad entre los derechos a la libertad de expresión y al acceso a la información pública y, consecuentemente, el no menoscabo entre uno y otro. Más aún, en su reunión de medio año llevada a cabo en Caracas, Venezuela, entre 28 y el 30 de marzo de 2008, había resuelto entre otras cosas:

“Invocar a los países que hayan promulgado leyes de acceso a la información que garanticen su debida reglamentación; que establezcan e inicien una campaña de concientización pública para alentar a los ciudadanos a utilizar la ley y aprovechar el sistema; y que creen y promuevan una cultura de apertura y transparencia.

Alentar a los legisladores de Argentina, Brasil y Paraguay a volver a presentar y promover nuevos proyectos de ley de Acceso a la Información y pedirles a los legisladores que no tengan leyes o proyectos de ley en los canales legislativos que presenten y aprueben leyes de acuerdo con los estándares internacionales y que garanticen a la ciudadanía el derecho básico a estar informados.

33. Documento disponible en http://www.oas.org/cji/CJI-RES_147_LXXIII-O-08.pdf [Consulta realizada en agosto de 2015].

Afirmar su apoyo a la tendencia existente en toda la región a adoptar medidas de acceso a la información pública y saludar el avance hacia la transparencia logrado a través de tales medidas.

Alentar a los representantes electos de los sistemas legislativos a proteger el derecho de sus electores a estar informados, garantizando que tales leyes cumplan con los estándares internacionales de transparencia, y exhortar a los funcionarios del Poder Judicial a interpretar estas leyes siguiendo ese mismo espíritu”.

De todos modos, aún restaba generar algunos consensos. Se trabajó primeramente en un documento que sirviera como disparador de la discusión. El nuevo texto debía explicitar los estándares internacionales a los que se refería la SIP y que no eran otros que los del fallo Claude Reyes y los del Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos. Además, aún restaba saber cómo fallaría la Corte en el caso de Daniel Vargas Télles.

Ahora bien, se sabía que había dos temas espinosos: la inclusión de excepciones y la creación de un “órgano garante”.

En 2010 se tuvo una primera versión que fue circulada con algunos políticos y periodistas. Inclusive, a principios de noviembre de ese año, un grupo de legisladores estuvo interesado en presentar esa versión. De inmediato, ABC Color le dio destaque, calificó al proyecto como una iniciativa que “*pretende imponer límites a la tarea periodística*” y, por supuesto, esa presentación se aplazó³⁴.

El GIAI no lo tomó como un revés porque lo que había buscado al circular el anteproyecto de ley era empezar a recabar opiniones y buscar consensos, no que fuera presentado formalmente al Congreso, ya que entendía aún no estaban dadas las condiciones.

En septiembre de 2011, durante la Semana de la Transparencia que organizaron en conjunto el GIAI y la Alianza Regional por la Libre Expresión e Información con el apoyo del Banco Mundial, el GIAI hizo público que volvería a insistir con una ley de acceso a la información, pero sólo después de que se hubieran generado los consensos necesarios³⁵.

34. Ver, por ejemplo, las siguientes notas periodísticas: <http://www.abc.com.py/nota/sondearon-de-vuelta-sobre-ley-de-informacion/>; <http://www.abc.com.py/nota/vuelven-a-presentar-proyecto-de-ley-para-regular-informacion/>; <http://www.abc.com.py/nota/aplazan-presentacion-de-proyecto-de-ley-de-prensa/>; <http://www.abc.com.py/nota/a-favor-de-la-prensa-dicen/> [Consulta realizada en agosto de 2015].

35. “Insistirán sobre la ley de acceso a la información”. Nota publicada en ABC Color el 8 de septiembre de 2011. Disponible en <http://www.abc.com.py/edicion-impres/politica/insistirán-sobre-la-ley-de-acceso-a-la-informacion-305446.html> [Consulta realizada en agosto de 2015]. “¿Por qué es necesaria la ley de acceso a la información?”. Nota publicada en la edición digital de ABC Color del 7 de septiembre de 2011. Disponible en <http://www.abc.com.py/nacionales/por-que-es-necesaria-la-ley-de-acceso-a-la-informacion-304835.html> [Consulta realizada en agosto de 2015]. En esta nota, ABC destaca que “Actualmente, el Instituto de Derecho y Economía Ambiental (en realidad, el GIAI) recoge puntos de vista de varios sectores de la sociedad para impulsar un proyecto a nivel nacional”.

Hubo varias reuniones con periodistas, entre ellos, algunos de quienes habían manifestado públicamente su rechazo a una ley de acceso a la información.

Fruto de esas reuniones, al GIAI le quedó claro que una ley que tuviera excepciones sería resistida nuevamente por ABC. El argumento era práctico, no jurídico: Si una ley de acceso a la información explicitara las excepciones, eso podría ser interpretado por los funcionarios públicos como una prohibición absoluta de facilitar la información abarcada por las excepciones, inclusive en los casos en los que se les garantizara el anonimato bajo la garantía del secreto de las fuentes. El temor era que los funcionarios interpretaran las excepciones a su antojo.

Al GIAI le pareció razonable este argumento; además, las excepciones ya estaban contempladas en otras normas legales, por ejemplo: los artículos 84 a 86 y 91 de la Ley 861/96 “De bancos, financieras y otras entidades de crédito”; los artículos 322 a 326 de la Ley 1268/98 “Código Procesal Penal”, los artículos 12 y 13 de la Ley 1337/99 “De defensa nacional y seguridad interna”; los artículos 23 y 71 de la Ley 1630 “De patentes e invenciones”; el artículo 4 de la Ley 1682/01 con la reforma de la Ley 1969/02 “Que reglamenta la información de carácter privado”; o los artículos 27 a 29 de la Ley 1680/01 “Código de la Niñez y la Adolescencia”.

Así, por introducir reiteraciones, carecía de sentido que las excepciones estuvieran detalladas en la ley de acceso a la información. Más aún, si esas reiteraciones no respetaban el mismo lenguaje de las normas que ya contemplan las excepciones, podría generarse un caos interpretativo que podría ser utilizado para aplicar de manera amplia las excepciones.

El otro punto de preocupación era la creación de un órgano garante. Si bien este órgano funciona muy bien en México y en Chile, en Paraguay difícilmente su conformación estaría exenta de influencias políticas y esa era otra objeción fundada. Además, en México los órganos garantes gozan de una autonomía establecida en su Constitución³⁶, lo que en Paraguay no podría ocurrir sin una enmienda o reforma constitucional. Por otra parte, la reciente ley uruguaya no tenía tal órgano garante y el proyecto de lo que después se convirtió en la ley brasileña de acceso a la información, tampoco lo preveía.

El GIAI hizo suyas estas preocupaciones y modificó su anteproyecto de ley eliminando las excepciones y la creación de un órgano garante.

Mientras tanto, el 9 de diciembre de 2011, el Presidente del Congreso, Senador Jorge Oviedo Matto, promulgó la Resolución 519 por la cual toda información que

36. Art. 6, párrafo 4to, apartado A), inciso IV) de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos: “Se establecerán mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos. Estos procedimientos se sustanciarán ante órganos u organismos especializados e imparciales, y con autonomía operativa de gestión y de decisión”.

diera el Senado debía ser previamente autorizada por la Presidencia. El Senador Oviedo Matto justificó esta decisión sosteniendo que *“Este no es un almacén para venir a llevar nomás información”*³⁷.

El texto final del anteproyecto de ley del GIAI reflejó el intento de elaborar una norma que contemplara todos y cada uno de los estándares internacionales en materia de acceso a la información pública.

Se previó expresamente que la interpretación que hicieran los órganos previstos en los convenios internacionales de protección de los derechos humanos (Pacto de San José de Costa Rica, Convención Internacional de Derechos Civiles y Políticos) fuera considerada como el núcleo mínimo de derechos y garantías con relación al derecho de acceso a la información pública (Art. 3).

Con el propósito de despejar cualquier atisbo de duda sobre la finalidad del proyecto y para conjurar cualquier interpretación posterior que pudiera pretender utilizar las disposiciones de la ley de acceso a la información pública como una herramienta que pudiera menoscabar la libertad de expresión, en el Art. 2 se previó que ninguna disposición de esa norma podría ser entendida o utilizarse para negar, menoscabar o limitar la libertad de expresión, la libertad de prensa o la libertad de ejercicio del periodismo, una fórmula similar –aunque más estricta- a la utilizada en el Art. 1 de la Ley 1682/01 *“Que reglamenta la información de carácter privado”*, texto según Ley 1969/02, que establece que *“no se aplicará esta Ley en ningún caso a las bases de datos ni a las fuentes de informaciones periodísticas ni a las libertades de emitir opinión y de informar”*.

Se consagró el principio de máxima publicidad de la información que obra en poder del Estado (Art. 4), poniendo en cabeza de éste probar que la información está sujeta a una excepción (Art.5). Se estableció que no era necesario motivar la solicitud (Art. 6) y se garantizó la gratuidad en el acceso a la información (Arts. 7 y 18).

Se estableció que toda repartición pública, de cualquier poder del Estado, centralizada o descentralizada, inclusive los gobiernos locales (Gobernaciones y Municipalidades) serían fuentes públicas de información. Asimismo, se previó la forma en la que los representantes y funcionarios paraguayos de las entidades binacionales deberían facilitar el ejercicio del derecho de las personas a solicitar y recibir información pública (Art. 8).

Se previó la información mínima que toda repartición pública debía tener a disposición del público (Art. 9) y se precisó la información mínima que debe generar cada poder del Estado (Arts. 10 a 12).

37. *“Senado no es almacén para venir a llevar información, dijo Oviedo Matto”*. Nota publicada en la edición del 16 de diciembre de 2011 del Diario ABC Color. Disponible en <http://www.abc.com.py/articulos/senado-no-es-almacen-para-venir-a-llevar-informacion-dice-oviedo-matto-345184.html> [Consulta realizada en agosto de 2015].

A fin de evitar interpretaciones locales que menoscabaran el efectivo ejercicio del derecho de acceso a la información se previó que las únicas excepciones admisibles fueran las previstas en el Artículo 13 de la Convención Interamericana de Derechos Humanos (Ley 1/89) y teniendo en cuenta los estándares y la jurisprudencia de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Con esta disposición se pretendía evitar discrepancias entre la jurisprudencia nacional y la internacional que, en definitiva, pudiera comprometer la responsabilidad internacional del Estado paraguayo en materia de protección de los derechos humanos.

Para toda la información que obrara en poder del Estado y que por cualquier motivo no estuviera disponible al público en un portal web, se previó un procedimiento sencillo de acceso a esa información y recursos administrativos y judiciales rápidos ante casos de divergencias (Arts. 14 a 25).

Teniendo en cuenta que el derecho de acceso a la información es un derecho fundamental y que la Defensoría del Pueblo ha jugado un rol importante en su promoción en los últimos años, se reguló la existencia del Centro de Acceso a la Información Pública de la Defensoría del Pueblo, con el objeto coadyuvar a garantizar el efectivo goce del derecho de acceso a la información pública por medio de asistencia jurídica gratuita a todas las personas que lo soliciten, particularmente los integrantes de grupos vulnerables (Arts. 34 a 37).

Se establecieron sanciones de suspensión y hasta destitución e inhabilitación para los funcionarios que, por incumplir con la ley, menoscabaran individual o colectivamente el derecho de acceso a la información, para quienes no fundamentaran adecuadamente una negativa de acceso a la información y para quienes injustificadamente negaran la entrega de información (Art. 38 y 39).

Sin embargo, a fin de evitar interpretaciones restrictivas de la ley para salvar responsabilidades de índole personal, se estableció que ningún funcionario público sería 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 previstas en la Ley (Art. 39).

Asimismo, se establecieron mecanismos de cumplimiento compulsivo de las decisiones que ordenen la entrega de información pública (Art. 40).

Reconociendo que la existencia de archivos es imprescindible para un cumplimiento y aplicación óptimos de la ley de acceso a la información se reguló la forma en que deberían organizarse los archivos de las reparticiones públicas, complementando las disposiciones de la Ley 1099/97 “Que establece la obligatoriedad del depósito de los documentos oficiales en el Archivo General de la Nación” (Arts. 41 y 42).

Tomando en consideración la doctrina del caso Kimel vs. Argentina de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Sentencia de 2 de mayo de 2008 Serie C No. 177) se previó la modificación de los alcances de los artículos 150, 151 y 152 del Código Penal para adecuar la legislación penal paraguaya al Principio 10 de la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión que establece que: “[...] *La protección a la reputación debe estar garantizada sólo a través de sanciones civiles, en los casos en que la persona ofendida sea un funcionario público o persona pública o particular que se haya involucrado voluntariamente en asuntos de interés público. Además, en estos casos, debe probarse que en la difusión de las noticias el comunicador tuvo intención de infligir daño o pleno conocimiento de que se estaba difundiendo noticias falsas o se condujo con manifiesta negligencia en la búsqueda de la verdad o falsedad de las mismas*”. Este Principio fue expresamente adoptado por la Corte IDH en la referida sentencia y su inclusión en este anteproyecto de ley tuvo por finalidad garantizar el acceso a la información de los ciudadanos sobre asuntos públicos a través de la prensa al evitar que los periodistas sean acallados por la amenaza de sufrir sanciones penales.

Ya durante 2012, esta última versión del anteproyecto de ley fue nuevamente circulada entre periodistas, académicos y políticos.

En mayo de 2012, la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la Organización de Estados Americanos organizó, junto con el GIAI y el Foro de Periodistas Paraguayos (FOPEP) y el apoyo de la Unión Europea y el National Endowment for Democracy (NED), el Taller “*El derecho a la libertad de expresión y el acceso a la información en el sistema interamericano de derechos humanos*”³⁸. Durante ese evento, el presidente del FOPEP, Andrés Colman Gutiérrez, expresó públicamente el apoyo de su gremio al proyecto de ley de acceso a la información.

Todo indicaba que se estaban dando las condiciones para presentar nuevamente el proyecto de ley. Por esos días, en Asunción estaban ocurriendo las manifestaciones conocidas como “*After Office Revolucionario*” en contra del proyecto de ley que pretendía ampliar el presupuesto general de gastos de la Nación para incorporar planilleros en el Tribunal Superior de Justicia Electoral (TSJE).

Aprovechando que era una época preelectoral y se estaban barajando las futuras candidaturas, el entonces Senador Orlando Fiorotto presentó, por su cuenta y sin consulta con el GIAI, un proyecto de ley de acceso a la información. Ese proyecto era parecido a la ley chilena de acceso a la información aunque, en la práctica, ha-

38. “Expondrán sobre derecho a la libertad de expresión y acceso a la información”. Nota publicada en la edición del 21 de mayo de 2012 del Diario ABC Color. Disponible en <http://www.abc.com.py/edicion-impresa/politica/expondran-sobre-derecho-a-la-libertad-de-expresion-y-acceso-a-la-informacion-404140.html> [Consulta realizada en agosto de 2015].

bría fungido de ley mordaza ya que establecía amplias excepciones en un lenguaje muy distinto al utilizado en las leyes paraguayas, creaba un órgano garante integrado por cuoteo político y preveía una acción judicial ante el Tribunal de Cuentas por la vía de la acción contencioso-administrativa.

Por supuesto, esa presentación estuvo envuelta en la polémica y volvió a hablarse de “ley mordaza” y “ley de prensa”. Un par de notas de tapa de ABC Color bastaron para que el Senador Fiorotto retirara el proyecto³⁹. El GIAL estuvo de acuerdo.

Al poco tiempo ocurrió el juicio político al expresidente Lugo y era evidente que no estaban dadas las condiciones para plantear aún la presentación del anteproyecto del GIAL.

En el mes de octubre de 2012, el Diario ABC Color solicitó al entonces Presidente del Congreso, Senador Jorge Oviedo Matto, amparándose en el Art. 28 de la Constitución, el registro de asistencia de los legisladores a la sesiones y a las comisiones, el registro de los proyectos presentados, el listado de viajes realizados y los viáticos entregados, el listado de solicitudes de pensiones gratificables que habían presentado y los vales de combustibles que habían recibido.

El Senador Oviedo Matto ignoró esa solicitud, aunque luego, ante la presión de ABC, primero dijo que pondría la solicitud a consideración de la Cámara y después, directamente, se negó a entregarla sosteniendo que no perdería tiempo “*con caprichos*”⁴⁰.

Ante esa respuesta, ABC Color inició una acción de amparo de pronto despacho. Inmediatamente, Oviedo Matto ordenó subir a la web del Senado mucha de la información que se había solicitado, con la clara intención de frustrar la demanda que había iniciado ABC, jugada que le salió bien, ya que le sirvió de excusa al juez para rechazar la acción con el argumento de que la petición había tenido respuesta⁴¹. ABC lo interpretó como un sometimiento de la Justicia al poder político⁴².

39. “Proponen que el presidente Lugo nombre un funcionario para regular la información”. Publicado en la edición del 2 de junio de 2012 del Diario ABC Color. Disponible en <http://www.abc.com.py/edicion-impres/politica/proponen-que-el-presidente-lugo-nombre-un-funcionario-para-regular-la-informacion-409246.html>. “HC repudia proyecto que restringe la información”; “Fiorotto quiere retirar su proyecto, pero Estigarribia plantea debatirlo”. Notas publicadas en la edición del 3 de junio de 2012 del Diario ABC Color. Disponibles en <http://www.abc.com.py/edicion-impres/politica/hc-repudia-proyecto-que-restringe-la-informacion-409592.html> y <http://www.abc.com.py/edicion-impres/politica/fiorotto-quiere-retirar-su-proyecto-pero-estigarribia-plantea-debatirlo-409570.html>. “Pide retirar su proyecto”; “Estigarribia apoya retiro de proyecto sobre información”. Notas publicadas en la edición del 4 de junio de 2012 del Diario ABC Color. Disponibles en <http://www.abc.com.py/edicion-impres/politica/pide-retirar-su-proyecto-409799.html> y <http://www.abc.com.py/edicion-impres/politica/estigarribia-apoya-retiro-de-proyecto-sobre-informacion-409813.html> [Consultas realizadas en agosto de 2015].

40. “No voy a perder tiempo con caprichos”. Nota publicada en la edición del 5 de noviembre de 2011 del Diario ABC Color. Disponible en <http://www.abc.com.py/nacionales/no-perdo-tiempo-con-caprichos-473891.html> [Consulta realizada en agosto de 2015].

41. “Juez niega acceso a la información pública”. Nota publicada en la edición del 28 de noviembre de 2011 del Diario ABC Color. Disponible en <http://www.abc.com.py/edicion-impres/editorial/juez-niega-acceso-a-la-informacion-publica-483162.html> [Consulta realizada en agosto de 2015].

42. “Rechazo de amparo evidencia sometimiento de la justicia al poder político”. Nota publicada en la edición del 3 de diciembre de 2011 del Diario ABC Color. Disponible en <http://www.abc.com.py/edicion-impres/suplementos/judicial/rechazo-de-amparo-evidencia-sometimiento-de-la-justicia-al-poder-politico-484817.html> [Consulta realizada en agosto de 2015].

A pesar de que el GIAI no estuvo de acuerdo con la estrategia jurídica de ABC (ante la negativa pública del Senador Oviedo Matto debería haber exigido la información, no que se estableciera un plazo para que contestar), tampoco estuvo de acuerdo con la sentencia del juez Ayala Brun; sobre todo, con el hecho de que la misma pudiera ser invocada (con o sin razón) en el futuro para negar información pública.

Por eso, invocó la afectación de intereses difusos (el derecho de acceso a la información tiene una faz tanto privada como pública, tal como lo ha sostenido la Corte IDH en numerosas sentencias) y apeló la sentencia en contra de ABC⁴³, como tercero interesado, sabiendo de antemano que se trataba de un acto fundamentalmente testimonial, ya que existían poquísimas chances de que se la aceptara puesto que el GIAI no había tenido intervención en primera instancia.

El Tribunal de Apelaciones confirmó la sentencia de primera instancia⁴⁴. Ahora bien, la acción judicial había rendido sus frutos, ya que dejando de lado el resultado formal, la información que ABC había solicitado se hizo pública.

A pesar de este revés judicial, lo más significativo fue el interés ciudadano que despertó el tema. Por primera vez, el derecho de acceso a la información logró insertarse con fuerza en la agenda pública y la ciudadanía empezó a entender su importancia.

VI. La primavera de la información

Durante la primera parte de 2013, la atención pública estuvo centrada en las elecciones presidenciales, primero y en la transición, después.

Inmediatamente después de las elecciones, la Secretaría Nacional Anticorrupción (SENAC), que había sido creada en noviembre de 2012, tomó la iniciativa de analizar la viabilidad de presentar un proyecto de ley de acceso a la información pública y transparencia⁴⁵. Para eso convocó a algunas de las organizaciones que integraban el GIAI, como el CEJ y Semillas para la Democracia.

En el mes de junio, el GIAI, junto con la SENAC y con el apoyo de la Alianza Regional por la Libre Expresión e Información y la NED, “presentó en sociedad” el

43. “*Más pedidos de acceso a datos*”. Nota publicada en la edición del 27 de noviembre de 2011 del Diario ABC Color. Disponible en <http://www.abc.com.py/nacionales/juez-se-baso-en-dichos-de-oviedo-matto-para-sentenciar-482920.html> [Consulta realizada en agosto de 2015].

44. “*La Cámara de Apelaciones falla a favor de los senadores raboneros*”. Nota publicada en la edición del 21 de diciembre de 2012 del Diario ABC Color. Disponible en <http://www.abc.com.py/edicion-impres/politica/la-camara-de-apelaciones-falla-a-favor-de-los-senadores-raboneros-492754.html> [Consulta realizada en agosto de 2015].

45. “*En busca de una ley de acceso a la información*”. Nota publicada en ABC Color como especial de fin de semana el 3 de mayo de 2013. Disponible en <http://www.abc.com.py/especiales/fin-de-semana/plantearan-ley-de-acceso-a-la-informacion-publica-567883.html> [Consulta realizada en agosto de 2015].

anteproyecto de ley de acceso a la información pública⁴⁶. El inicio de un nuevo gobierno constitucional parecía un momento oportuno para plantear que en el Paraguay se debatiera sobre la necesidad de una ley de acceso a la información.

De inmediato, el Defensor del Pueblo, quien se encontraba con mandato vencido desde el año 2008 y estaba buscando su reelección, aprovechó el hecho de que el trabajo que la Defensoría del Pueblo había desarrollado con IDEA en materia de acceso a la información era lo mejor que podía mostrar de su gestión y presentó, a sabiendas de que el GIAI se opondría, un proyecto de ley de acceso a la información, del cual se hicieron cargo los Diputados Andrés Retamozo y Víctor González Segovia⁴⁷.

El GIAI sabía de las intenciones del Defensor del Pueblo, quien había compartido con algunas de las organizaciones que lo integran “su” proyecto. Este documento era violatorio de los más mínimos estándares internacionales promovidos por el Sistema Interamericano de Derechos Humanos y el Defensor del Pueblo se había negado a modificarlo.

Obviamente, la reacción no se hizo esperar. Se convocó a una audiencia pública para el 22 de julio y el GIAI expuso públicamente sus críticas⁴⁸. El proyecto preveía la posibilidad de clasificar la información por medio de actos administrativos, establecía costos de reproducción vagos, establecía que las autoridades debían proporcionar información a los periodistas *“sin más restricciones que las contempladas en esta Ley y en las demás leyes de la República”*, cuando la Constitución es clara al establecer que *“no se dictará ninguna ley que (...) restrinja”* (Art. 26) la libertad de expresión y de prensa; preveía un “órgano garante” integrado mediante “cuoteo político”; establecía una acción judicial ante la negativa a entregar información pública por la vía de la acción ordinaria ante el Tribunal de Cuentas, contradiciéndose con lo que se había planteado en sede judicial en los casos en los que la Defensoría había intervenido.

Luego de la audiencia pública, el entonces Presidente electo manifestó que no apoyaría una ley que limitara el acceso a la información pública⁴⁹.

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.

46. “Organizan conferencia de acceso a la información pública”. Nota publicada en ABC Color el 25 de junio de 2013. Disponible en <http://www.abc.com.py/nacionales/organizan-conferencia-de-acceso-a-la-informacion-publica-588456.html> [Consulta realizada en agosto de 2015].

47. “Vuelven a proponer una ley para ocultar informaciones”. Nota publicada en la edición del 22 de julio de 2013 del Diario ABC Color. Disponible en <http://www.abc.com.py/edicion-impres/politica/vuelven-a-proponer-una-ley-para-ocultar-informaciones-598287.html> [Consulta realizada en agosto de 2015].

48. “Intento de Ley mordaza”. Nota publicada en la edición del día 22 de julio de 2013 del Diario ABC Color. Disponible en <http://www.abc.com.py/nacionales/propuesta-de-acceso-a-la-informacion-tiene-severas-deficiencias-598496.html> [Consulta realizada en agosto de 2015].

49. “Presidente electo no apoyará ley que limite acceso a la información pública”. Nota publicada en la edición del día 23 de julio de 2013 del Diario Última Hora. Disponible en <http://www.ultimahora.com/presidente-electo-no-apoyara-ley-que-limite-acceso-la-informacion-publica-n706482.html> [Consulta realizada en agosto de 2015].

El entonces presidente de la Cámara de Diputados, el Diputado Juan Bartolomé “Ancho” Ramírez, 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 Diputados⁵⁰.

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 Hacienda⁵¹.

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*”⁵². Ese mismo día, los Senadores Mario Abdo Benítez, Arnaldo Giuzzio, Carlos Amarilla, Pedro Santa Cruz, Blas Llano, Desirée Masi y Enrique Bacchetta hicieron suyo el anteproyecto de ley del GIAI y lo presentaron formalmente en el Senado⁵³.

Estos senadores habían conformado un “Frente Parlamentario Pro Transparencia” a instancias de Semillas para la Democracia y con el apoyo de las demás organizaciones que componen el GIAI, en el marco del proyecto “Transparencia Legislativa” financiado por el Instituto Nacional Demócrata para Asuntos Internacionales (NDI, por sus siglas en inglés), organización que acababa de firmar un convenio con la Cámara de Senadores para promover la transparencia en el Congreso⁵⁴.

Días antes, los representantes de Semillas para la Democracia, IDEA, el CEJ y del NDI habían visitado al Director del Diario ABC Color, Aldo Zuccolillo, junto con el Senador chileno Hernán Larraín, uno de los principales impulsores en su país de la ley de acceso a la información, y el Dr. Juan Pablo Olmedo, el abogado que había

50. “Funcionarios que evitan la entrega de informes tienen jugosos salarios”. Nota publicada en la edición del día 29 de septiembre de 2013 del Diario Última Hora. Disponible en <http://www.ultimahora.com/funcionarios-que-evitan-la-entrega-informes-tienen-jugosos-salarios-n726888.html> [Consulta realizada en agosto de 2015].

51. “Diputados castigarán a los que filtran del Congreso”. Publicado en el portal HOY, del Grupo Multimédios, 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 agosto de 2015].

52. “Presidente afirma que “lo público, es público y apoya transparencia”. Nota publicada en la edición del 10 de octubre de 2013 del Diario ABC Color. Disponible en <http://www.abc.com.py/edicion-impres/politica/presidente-afirma-que-lo-publico-en-publico-y-apoya-la-transparencia-626775.html> [Consulta realizada en agosto de 2015].

53. “Senadores proponen libre acceso a la información para la ciudadanía”. Nota publicada en la edición del 11 de octubre de 2013 del Diario ABC Color. Disponible en <http://www.abc.com.py/edicion-impres/politica/senadores-proponen-libre-acceso-a-la-informacion-para-la-ciudadania-627166.html> [Consulta realizada en agosto de 2015].

54. “Ironía: Velázquez firma convenio de transparencia legislativa, pero niega datos a la prensa”. Nota publicada en la edición del 24 de septiembre de 2013 del Diario Última Hora. Disponible en <http://www.ultimahora.com/ironia-velazquez-firma-convenio-transparencia-legislativa-pero-niega-datos-la-prensa-n725419.html> [Consulta realizada en agosto de 2015]. “Niegan datos, pero firman acuerdo de transparencia”. Nota publicada en la edición del 25 de septiembre de 2013 del Diario ABC Color. Disponible en <http://www.abc.com.py/edicion-impres/politica/niegan-datos-pero-firman-acuerdo-de-transparencia-621449.html> [Consulta realizada en agosto de 2015].

ganado el caso Claude Reyes vs. Chile cuando dirigía la organización Pro Acceso. Todo indicaba que, esta vez, ABC Color no estaría en contra del proyecto de ley del GIAI, aunque estaría atento a su evolución durante el trámite legislativo.

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 1306 y resolvió el caso de Daniel Vargas Télles⁵⁵. 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*”⁵⁶.

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

Eso obligó a que las demás instituciones públicas hicieran lo mismo. A los pocos días, el diario ABC Color creó el “Buscador del Pueblo”,⁵⁷ 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.

Para fallar a favor de Daniel Vargas, la Corte⁵⁸ en primer lugar se abocó al estudio de las excepciones de falta de personería y de falta de acción y con ello clarificó

55. El fallo completo se encuentra disponible en <http://www.pj.gov.py/contenido/945-informacion-publica/945> [Consulta realizada en agosto de 2015].

56. “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 agosto de 2015].

57. Disponible en <http://www.abc.com.py/especiales/acceso-a-la-informacion-publica/consultar/> [Consulta realizada en agosto de 2015].

58. Aquí se hará referencia al voto del Dr. Antonio Fretes, al que adhirieron expresamente los Doctores Núñez Rodríguez, Torres Kirmser, 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 Nro. 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 citar 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 decidirse 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 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 Módica 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.

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 Télles, 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. Éste 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, sólo 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 Télles 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*

categoricamente que el señor Vargas Télles hubiera tenido derecho a acceder a la información solicitada. En cierto sentido, el Ad-quem hizo lugar al planteo de 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 estaban exentas de consecuencias, porque implicaban 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, sólo 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 Nro. 78, pero no se expidió expresamente sobre cuál era la vía procesal adecuada para exigirlo⁵⁹.

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*

59. 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. número 51 del 2 de mayo de 2008 de la Sala 3ra 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.

José de Costa Rica), siendo en consecuencia lógico y razonable que sus decisiones sean consideradas por esta Corte Suprema de 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”.

Reconocido 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 Télles 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 1682/01 (texto según Ley 1969/02) 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”.

En suma, la Corte incorporó los estándares del Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos y con eso condicionó una futura regulación legal del derecho de acceso a la información. O sea, fijó los límites de lo que podría contener o no una futura ley de acceso a la información y de lo que *debería contener*. Más aún, con su decisión, la Corte no limitó al caso Claude Reyes la jurisprudencia que debería 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. Debería 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.

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 debían estar previstas en una ley de acceso a la información.

Durante los primeros días de diciembre, algunos integrantes del GIAI iniciaron una campaña por Twitter recordando a los Senadores que habían presentado el proyecto de ley de acceso a la información que ellos se habían comprometido a darle media sanción antes de que finalizara el 2013⁶⁰.

Así, en la sesión del 12 de diciembre, el Senador Carlos Amarilla solicitó moción de preferencia para este proyecto y la Cámara acordó que lo trataría en la última sesión del año, la del 19 de diciembre⁶¹.

60. “*Insisten en pedir ley de AIP*”. Nota publicada en la edición del día 12 de diciembre de 2013 del Diario ABC Color. Disponible en <http://www.abc.com.py/nacionales/instan-a-senadores-tratar-ley-de-acceso-a-la-informacion-649207.html> [Consulta realizada en agosto de 2015].

61. “*Senadores prometen aprobar libre acceso a la información*”. Nota publicada en la edición del día 15 de diciembre de 2013 del Diario ABC Color. Disponible en <http://www.abc.com.py/edicion-impresa/politica/senadores-prometen-aprobar-libre-acceso-a-la-informacion-650152.html> [Consulta realizada en agosto de 2015].

Un par de días antes de que se tratara, el GIAI tomó conocimiento de que el proyecto había sido objeto de múltiples modificaciones en las Comisiones Asesoras del Senado. Se habían eliminado los principios y garantías que permitirían garantizar el efectivo acceso a la información, se había limitado el listado de información que las instituciones públicas debían tener como mínimo a disposición del público en la web, se había eliminado el Centro de Acceso a la Información Pública, se habían eliminado las disposiciones sobre archivos, se habían eliminado las disposiciones que modificaban el régimen penal para los hechos punibles de calumnias e injurias, y se había previsto que la acción judicial ante la negativa de entregar información pública se realizara ante el Tribunal de Cuentas por medio de la acción contencioso-administrativa y se había incluido un listado de excepciones. Nuevamente, una ley mordaza.

Definitivamente no era el texto del GIAI. Se trabajó febrilmente para tratar de contar con un texto que, por lo menos, respetara el espíritu (ya que no la redacción) del proyecto del GIAI y de los estándares fijados por la Corte Suprema de Justicia al decidir el caso de Daniel Vargas Télles. Así, se incluyeron algunos principios, se previó un listado de información mínima muy parecido al originalmente propuesto y se estableció que la acción judicial contra negativas al acceso a la información tramitaría ante cualquier juez de primera instancia con competencia en el lugar de domicilio del solicitante o de asiento de la fuente pública.

Sin embargo, el mismo día que se trató el proyecto, apareció un nuevo problema. La Comisión de Legislación, presidida por el Senador Enrique Bacchetta, propuso la siguiente redacción del Art. 22 para el Dictamen de su Comisión:

“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 provisiones (sic) debidas para que se mantenga de esa manera”.

Esta redacción se adecuaba a los estándares del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, a lo establecido en el caso Vargas Télles y a la historia autóctona de los debates en torno a una ley de acceso a la información sólo hasta la primera coma: *“La información pública reservada será aquella que sea calificada o determinada de esa manera y en forma expresa por las Leyes”.*

Todo lo demás era repetir viejas historias. Si bien el listado de excepciones fue tomado de la ley uruguaya que, en líneas generales, es una buena ley, todas esas excepciones estaban ya adecuadamente contempladas en la legislación nacional; además, el hecho de introducir un lenguaje foráneo podía ocasionar, como se sostuvo más arriba, un caos interpretativo que podría haber sido utilizado para aplicar de manera amplia las excepciones y restringir, en consecuencia, el goce efectivo del derecho de acceso a la información.

Peor aún, el párrafo final era, sin más, la “legalización” de la censura previa —expresamente vedada en el Art. 26 de la Constitución— ya que prohibía la publicación de la información reservada obtenida por los periodistas inclusive bajo el amparo del secreto de las fuentes (“*no podrá ser difundida bajo ninguna circunstancia*”).

VII. 2014-2015: Ley de acceso a la información y reglamento

La media sanción del proyecto de ley de acceso a la información pública en la Cámara de Senadores ocurrió justo antes del receso parlamentario de diciembre a marzo. Luego de que se retomara la actividad parlamentaria, la Comisión de Prensa y Comunicación de la Cámara de Diputados convocó a una audiencia pública y los diputados empezaron a hablar de modificar o eliminar el Art. 22 del proyecto aprobado en el Senado⁶².

Luego de esa audiencia, el 14 de abril de 2014, los integrantes del GIAI se reunieron con algunos legisladores y se acordó que la atención se centraría en el Art. 22, porque eso sería lo más políticamente viable.

Una semana después la Comisión de Prensa y Comunicación dictaminó rechazar todo el proyecto.

De inmediato, IDEA⁶³ y algunos integrantes del GIAI empezaron a manifestar su indignación⁶⁴. Se apeló a contactos en el extranjero y FreedomInfo.org se hizo eco de lo que estaba sucediendo en Paraguay⁶⁵. Lo mismo hizo la entonces Relatora Especial de Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de DDHH, Catalina Botero⁶⁶.

62. “*Modificarán proyecto de acceso a la información*”. Nota publicada en la edición del 29 de marzo de 2014 del Diario ABC Color. Disponible en <http://www.abc.com.py/edicion-imprensa/politica/modificaran-proyecto-de-acceso-a-informacion-1229656.html> [Consulta realizada en agosto de 2015].

63. “*Con rechazo, diputados ‘blindan’ a corruptos*”. Nota publicada en la edición del 23 de abril de 2014 del Diario ABC Color. Disponible en <http://www.abc.com.py/nacionales/con-rechazo-diputados-blindan-a-corruptos-1237760.html> [Consulta realizada en agosto de 2015].

64. Audio del programa de Osmar Apuril en Radio Ñanduti del 26 de abril de 2014 con el Director de IDEA http://www.nanduti.com.py/v1/include-audio.php?audios_id=123313&tipo=Politica. “Urgente catecismo constitucional”. Nota de opinión de Benjamín Fernández Bogado en el diario Última Hora del 27 de abril de 2014. Disponible en <http://www.ultimahora.com/urgente-catecismo-constitucional-n789701.html> [Consulta realizada en agosto de 2015].

65. “*Access Bill to Face Test in House Debate*”. Nota publicada en el portal accessinfo.org. Disponible en <http://www.freedominfo.org/2014/04/access-bill-paraguay-face-test-house-debate/> [Consulta realizada en agosto de 2015].

66. “La OEA cree necesaria una buena ley de acceso a la información pública”. Entrevista a Catalina Botero publicada en la edición del 2 de mayo de 2014 del Diario ABC Color. Disponible en <http://www.abc.com.py/edicion-imprensa/politica/la-oea-cree-necesaria-una-buena-ley-de-acceso-a-informacion-publica-1240614.html> [Consulta realizada en agosto de 2015].

Nuevamente, el Diario ABC Color volvió con sus ataques a una ley de acceso a la información⁶⁷.

Sin embargo, esta vez los integrantes GIAI supimos como responder y minimizar esos ataques.

También hubo periodistas comprometidos que apoyaron la causa. Así, por ejemplo, Santiago González, conductor de Algo Anda Mal (AAM) que se emite por Canal 13, dedicó un programa de televisión entero a analizar lo que estaba en juego si se rechazaba el proyecto de ley⁶⁸. Estuvieron como invitados en ese programa Ghillerme Canela de la UNESCO y el Director de IDEA.

Susana Oviedo publicó en el diario Última Hora una nota a favor de la aprobación del proyecto de ley modificando el Art. 22 de la versión del Senado⁶⁹.

Benjamín Fernández Bogado tuvo una destacada participación en el programa Siglo a Siglo, por Red Guaraní (Canal 2)⁷⁰ en el que aprovechó la ocasión para refutar los argumentos esgrimidos por la Comisión de Prensa y Comunicación y, particularmente, los argumentos dados por su presidenta, la Diputada Cynthia Tarragó.

La Comisión de Ciencia y Tecnología, a instancias del GIAI, convocó a una nueva audiencia pública⁷¹. Esa audiencia se llevó a cabo el día 13 de mayo⁷².

Luego, esa Comisión emitió un dictamen favorable a la aprobación de la ley con modificaciones⁷³.

67. “Fuerte presión para limitar a la prensa”. Nota publicada en la edición del 4 de mayo de 2014 del Diario ABC Color. Disponible en <http://www.abc.com.py/edicion-impres/politica/fuerte-presion-para-limitar-a-la-prensa-1241277.html> [Consulta realizada en agosto de 2015].

68. Trailer publicitario del programa AAM <http://www.youtube.com/watch?v=bQ-khSRCRbo&feature=youtu.be&app=desktop>. Informe televisado en el programa AAM del 7 de mayo de 2014 <http://www.youtube.com/watch?v=ItcUabG5HYI&feature=youtu.be> [Consulta realizada en agosto de 2015].

69. “El amague a favor del acceso a la información”. Nota de opinión publicada en la edición del 7 de mayo de 2014 del Diario Última Hora. Disponible en <http://www.ultimahora.com/el-amague-favor-del-acceso-la-informacion-n792571.html> [Consulta realizada en agosto de 2015].

70. Programa Siglo a Siglo del 4 de mayo de 2014 https://www.youtube.com/watch?v=B4pyY8fa_oI&feature=youtu.be [Consulta realizada en agosto de 2015].

71. “Otra audiencia pública para analizar la ley de acceso a la información”. Nota publicada en la edición del Diario Última Hora del 6 de mayo de 2014. Disponible en <http://www.ultimahora.com/otra-audiencia-publica-analizar-la-ley-acceso-la-informacion-n792183.html>. “Debatirán en audiencia sobre ley de información”. Nota publicada en la edición del 6 de mayo de 2014 del Diario ABC Color. Disponible en <http://www.abc.com.py/edicion-impres/politica/debatiran-en-una-audiencia-sobre-ley-de-informacion-1241899.html> [Consultas realizadas en agosto de 2015].

72. “Coinciden en apoyo a la ley de acceso a la información, pero sin “reservas””. Nota publicada en la edición del 14 de mayo de 2015. Disponible en <http://www.abc.com.py/edicion-impres/politica/coinciden-en-apoyo-a-ley-de-acceso-a-informacion-pero-sin-reservas-1244992.html> [Consulta realizada en agosto de 2015].

73. “Comisión de Ciencia y Tecnología favorable a la ley de acceso”. Nota publicada en la edición del 14 de mayo de 2014 del Diario Última Hora. Disponible en <http://www.ultimahora.com/comision-ciencia-y-tecnologia-favorable-la-ley-acceso-n794551.html> [Consulta realizada en agosto de 2015].

De todos modos, ABC siguió insistiendo en su oposición a la Ley de Acceso. El 19 de mayo publicó en tapa, en la parte más destacada, una nota contraria a la ley⁷⁴. El 21 de mayo, su nota editorial tuvo el siguiente título: *“Ley que busca impedir la investigación periodística”*⁷⁵.

Lo curioso es que una ley “hermana” de la ley de acceso a la información, entró en vigencia ese día: la Ley 5.189/14 *“Que establece la obligatoriedad de la provisión de informaciones en el uso de los recursos públicos sobre remuneraciones y otras retribuciones asignadas al servidor público de la República del Paraguay”*, que es una ley de transparencia activa que obliga a todas las fuentes públicas de información (esto es, todas las instituciones del Estado) a *“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”*. Esta ley fue muy celebrada⁷⁶ por el propio diario ABC. El proyecto de esta ley – que había tomado parte de las disposiciones del anteproyecto de ley de GIAI sobre acceso a la información pública- fue presentado por el Diputado Ramón Romero Roa (colorado) cuando el Diputado Ramírez (liberal) se negó a entregar la información sobre salarios de los funcionarios de la Cámara que había solicitado el Diario Última Hora y que había desencadenado la ola de indignación ciudadana que dio inicio al proceso que desencadenó la *“primavera de la transparencia”*. De hecho, esta ley era un *plan B*, en caso de que la Ley de acceso a la información no fuera finalmente promulgada.

El tratamiento del proyecto de ley se fijó para el 28 de mayo. El 26 de mayo, Mayra Rivarola, periodista del Diario ABC, publicó en el blog del diario un artículo titulado *“No al 22”*⁷⁷ y llamó a adherir al comunicado que las organizaciones del GIAI estaban promoviendo a favor de la ley de acceso. Ese comunicado fue publicado al día siguiente en los diarios ABC Color, Última Hora y 5 días.

El 28 por la mañana se hicieron públicos los dictámenes de las comisiones de Asuntos Constitucionales y de Legislación y Codificación; ambos favorables. Esa misma mañana, en la edición digital del diario ABC se publicó la opinión del Director de IDEA, focalizando la atención sólo en el Art. 22⁷⁸.

75. <http://www.abc.com.py/edicion-impres/editorial/ley-que-busca-impedir-la-investigacion-periodistica-1247229.html> [Consulta realizada en agosto de 2015].

76. *“Ejecutivo pone en vigencia ley que obliga a publicar sueldos”*. Nota publicada en la edición del 22 de mayo de 2014 del Diario ABC Color. Disponible en <http://www.abc.com.py/edicion-impres/politica/ejecutivo-pone-en-vigencia-ley-que-obliga-a-publicar-sueldos-1247565.htm> <http://www.abc.com.py/edicion-impres/politica/ejecutivo-pone-en-vigencia-ley-que-obliga-a-publicar-sueldos-1247565.html> [Consulta realizada en agosto de 2015].

77. *“No al 22”*. Nota postada el 26 de mayo de 2014 en el blog de Mayra Rivarola en el Diario ABC Color. Disponible en <http://www.abc.com.py/blogs/en-perspectiva-139/no-al-22-2523.html> [Consulta realizada en agosto de 2015].

78. *“Artículo puede hacer que la ley sea ‘mordaza’*”. Nota publicada en la edición del 28 de mayo de 2014 del Diario ABC Color. Disponible en <http://www.abc.com.py/nacionales/polemico-articulo-mordaza-1248098.html> [Consulta realizada en agosto de 2015].

En la sesión, la Diputada Tarragó empezó oponiéndose al proyecto, defendiendo el dictamen de su comisión. Luego expusieron los presidentes de las restantes comisiones, todos a favor. También pidieron la palabra diputados de todos los partidos; todos también a favor. Antes de la votación, la Diputada Tarragó volvió a pedir la palabra y cambió su postura, sosteniendo que los argumentos de sus colegas la habían convencido. El proyecto fue aprobado por unanimidad en la Cámara de Diputados. Los integrantes del GIAI que habíamos estado presentes en esa sesión y tuiteando todos sus pormenores, estallamos de júbilo: El camino hacia una razonablemente buena ley de acceso a la información se había despejado.

El Senado aceptó la modificación realizada por la Cámara de Diputados al Art. 22 del proyecto y éste quedó sancionado el día 21 de agosto 2014⁷⁹.

La promulgación, como se dijo al inicio, sucedió el 18 de septiembre de 2014.

Entre la media sanción de la Cámara de Diputados y la sanción de la Cámara de Senadores ocurrió un hecho insólito, pero que sirvió para mantener vivo el debate en torno al derecho de acceso a la información: las entidades binacionales que administran las represas hidroeléctricas sobre el Río Paraná que el Paraguay comparte con la Argentina (Yacyreta) y el Brasil (Itaipu), iniciaron acciones de inconstitucionalidad contra la Ley 5189/14, alegando que la publicación de los salarios de sus funcionarios no correspondía porque ellos no eran funcionarios públicos y porque tal publicación no estaba prevista en las normas de derecho internacional que regían su funcionamiento.

Contra esa presentación, los integrantes del GIAI, junto con Daniel Vargas Télles, se presentaron ante la Corte Suprema de Justicia ejerciendo la acción popular en defensa de los intereses difusos y derechos de índole colectiva prevista en el Art. 38 de la Constitución, solicitaron que se les reconozca como terceros interesados y contestaron las demandas de inconstitucionalidad⁸⁰.

Dos días después el Presidente de la República ordenó a los directores paraguayos de esas entidades binacionales que cumplan con la Ley 5189/14 y publiquen toda la información⁸¹. Días más tarde, el Fiscal General del Estado emitió los dictámenes que prevé la ley procesal y solicitó el rechazo de esas acciones de

79. "Sancionan ley de información". Nota publicada en la edición del 21 de agosto de 2014 del Diario ABC Color. Disponible en <http://www.abc.com.py/nacionales/sancionan-ley-sobre-informacion-1278242.html> [Consulta realizada en agosto de 2015].

80. "Acción popular contra binacionales". Nota publicada en la edición del 29 de julio de 2014 del Diario ABC Color. Disponible en <http://www.abc.com.py/nacionales/accion-popular-contra-binacionales-1270989.html> [Consulta realizada en agosto de 2015]. El escrito presentado puede encontrarse en el siguiente link <http://www.idea.org.py/v1/grupo-impulsor-pide-intervenir-en-juicio-y-responde-a-binacionales/> [Consulta realizada en agosto de 2015].

81. "Binacionales publicarán su lista de empleados". Nota publicada en la edición del 31 de julio de 2014 del Diario ABC Color. Disponible en <http://www.abc.com.py/nacionales/publicaran-lista-de-empleados-1271656.html> [Consulta realizada en agosto de 2015].

inconstitucionalidad con argumentos muy similares a los que había esgrimido el GIAI: que la ley 5189/14 reglamenta el ejercicio de un derecho humano y que no puede haber ente binacional creado por Estados que forman parte de la Convención Americana de Derechos Humanos que esté eximido de respetar los derechos humanos y cumplir con las leyes nacionales que los garantizan⁸².

Con la reorganización del Ministerio de Justicia –luego de la escisión del Ministerio de Trabajo de la órbita del Ministerio de Justicia- el Decreto 1.796 del 19 de junio de 2014 estableció que entre los objetivos de este Ministerio está el de “*propiciar la transparencia, el acceso a la información pública, la rendición de cuentas, la participación y el control social, además de efectivizar la lucha contra la corrupción en todas las entidades públicas*” (Art. 4, inciso i)); y, que entre sus funciones y atribuciones específicas la de “*formular políticas y coordinar planes y programas con otras instituciones del Estado, que posibiliten dotar de institucionalidad permanente y sostenible al sistema de acceso a la información*” (Art. 11, inciso n)).

Reconociendo el rol que le cupo al GIAI en el proceso de incidencia para lograr una ley de acceso a la información, y dado que el Ministerio de Justicia tiene entre sus funciones generales la de “*preparar los proyectos de ley y decretos que correspondan a su competencia y someterlos a la Presidencia de la República para su aprobación*” (Art. 10, inciso c)), se invitó le invitó a elaborar una propuesta preliminar de Decreto reglamentario de la Ley 5282/14 que sirviera de disparador del proceso de elaboración de esta norma.

Una primera versión de esta propuesta estuvo lista en el mes de febrero de 2015. De inmediato, el Ministerio solicitó que bajo su coordinación se conformara un grupo de trabajo interinstitucional del cual participó la Secretaría Nacional de Tecnologías de la Información y la Comunicación (SENATICs), las organizaciones del GIAI y el Centro de Estudios Ambientales y Sociales, a través del “Programa de Democracia y Gobernabilidad” de la USAID.

Dentro del GIAI, reconociendo una dinámica histórica de liderazgos temáticos, puntuales y circunstanciales pero de apoyo mutuo y recíproca complementariedad, IDEA tomó la posta⁸³.

Luego de algunos ajustes, en el mes de mayo estuvo lista una versión que se hizo pública y a partir de la cual el Ministerio empezó a hacer los ajustes finales en base a los comentarios realizados luego de los eventos de divulgación y búsqueda de consensos.

82. “Acceso a información es un derecho humano, afirma fiscal general”. Nota publicada en la edición del 25 de agosto de 2014 del Diario ABC Color. Disponible en <http://www.abc.com.py/edicion-impresa/suplementos/judicial/acceso-a-informacion-es-derecho-humano-afirma-fiscal-general-1279003.html> [Consulta realizada en septiembre de 2015].

83. El trabajo de IDEA fue apoyado tanto por CEAMSO-USAID como por la NED.

En ese marco, se realizaron reuniones conjuntas con representantes de los tres poderes del Estado⁸⁴, hacia el interior del Ejecutivo⁸⁵, con el poder Legislativo⁸⁶ y con el Poder Judicial⁸⁷. También se realizaron eventos de presentación de la propuesta de Decreto con representantes de la sociedad civil⁸⁸.

En paralelo, y sobre la base de propuesta de Decreto reglamentario, la SENATICs, con el apoyo de la USAID, empezó a desarrollar el Portal Único de Acceso a la Información, una herramienta fundamental para aplicar con razonables niveles de efectividad la Ley y su reglamentación⁸⁹.

La funcionalidad y aplicabilidad de este Portal fue nutrida con los aportes de los responsables de las instituciones chilenas⁹⁰ y brasileñas⁹¹ que cumplen funciones similares en sus países, en el marco de un acuerdo de cooperación apoyado por el Banco Mundial.

Finalmente, el 17 de septiembre de 2015, el Presidente promulgó el Decreto Nro. 4064/15 “Por el cual se reglamenta la Ley 5282/14 ‘De libre acceso ciudadano a

-
84. “*Coordinan tareas para reglamentar ley de acceso*”. Nota publicada en la edición del 24 de mayo de 2015 del Diario Última Hora. Disponible en <http://www.ultimahora.com/coordinan-tareas-reglamentar-ley-acceso-n899012.html> / “Coordinan trabajos para implementar Ley de Acceso a la Información Pública”. Nota publicada en la edición del 22 de mayo de 2015 del Diario La Nación. Disponible en <http://www.lanacion.com.py/2015/05/22/coordinan-trabajos-para-implementar-ley-de-acceso-a-la-informacion-publica/> [Consultas realizadas en septiembre de 2015].
85. “*Inician discusión sobre Ley de Acceso a la Información*”. Nota publicada en la edición del 13 de julio de 2015 del Diario ABC Color. Disponible en <http://www.abc.com.py/edicion-impres/politica/inician-discusion-sobre-ley-de-acceso-a-la-informacion-1387055.html> / “Analizan proceso de implementación de la ley de Acceso a la Información Pública”. Nota publicada en la página web de la Secretaría Nacional Anticorrupción el 25 de junio de 2015. Disponible en http://www.senac.gov.py/noticia/230-analizan-proceso-de-implementacion-de-ley-de-acceso-a-la-informacion-publica.html#_VeioPm6et- [Consultas realizadas en septiembre de 2015].
86. “*Directores Generales del Senado analizan reglamentación de la Ley ‘De Libre Acceso a la Información’*”. Nota publicada en la página web del Senado el 5 de junio de 2015. Disponible en <http://www.senado.gov.py/index.php/noticias-3/171765-directores-generales-del-senado-analizan-reglamentacion-de-la-ley-de-libre-acceso-a-la-informacion-2015-06-05-18-43-48> [Consulta realizada en septiembre de 2015].
87. “*Coordinan acciones para implementar la ley de acceso a la información*”. Nota publicada en la página web de Poder Judicial el 29 de julio de 2015. Disponible en <http://www.pj.gov.py/notas/11149-coordinan-acciones-para-implementar-la-ley-de-acceso-a-la-informacion> [Consulta realizada en septiembre de 2015].
88. “*Se podrá acceder on line a la mayoría de los actos públicos*”. Nota publicada en la edición del 22 de julio de 2015 del Diario La Nación. Disponible en <http://www.lanacion.com.py/2015/07/22/se-podra-acceder-online-a-la-mayoria-de-actos-publicos/> / “Debatén sobre el acceso a la información pública”. Nota publicada en la edición del 22 de julio de 2015 del Diario ABC Color. Disponible en <http://www.abc.com.py/edicion-impres/politica/debaten-sobre-el-acceso-a-la-informacion-publica-1390220.html> [Consultas realizadas en septiembre de 2015].
89. “*Preparan herramientas y acciones para profundizar gobierno abierto*”. Nota publicada en la edición del 17 de junio de 2015 del Diario ABC Color. Disponible en <http://www.abc.com.py/edicion-impres/politica/preparan-herramientas-y-acciones-para-profundizar-gobierno-abierto-1378043.html> [Consulta realizada en septiembre de 2015].
90. “*Recomiendan portal único de acceso a la información*”. Nota publicada en la edición del 18 de agosto de 2015 del Diario ABC Color. Disponible en <http://www.abc.com.py/edicion-impres/politica/recomiendan-portal-unico-de-acceso-a-la-informacion-1399033.html> [Consulta realizada en septiembre de 2015].
91. “*Plan para acceso a la información*”. Nota publicada en la edición del 27 de agosto de 2015 del Diario ABC Color. Disponible en <http://www.abc.com.py/edicion-impres/politica/plan-para-acceso-a-la-informacion-1400420.html> [Consulta realizada en septiembre de 2015].

la información pública y transparencia gubernamental”⁹² y el 21 de septiembre, la Corte Suprema de Justicia emitió la Acordada Nro. 1005 “Por la cual se establecen los procedimientos para las acciones judiciales derivadas de la 5282/14”⁹³.

En los fundamentos de estas dos normas reglamentarias, se ratificó el carácter de derecho humano del acceso a la información. En la Acordada 1005, además, la Corte Suprema de Justicia complementó la doctrina que había sentado en el caso Vargas Télles estableciendo el procedimiento judicial mediante el cual se dirimirán los conflictos causados por negativas de las fuentes públicas de información a dar información: será el juicio de amparo.

VIII. Consideraciones finales

El bloque normativo que regula el derecho de acceso a la información en el Paraguay (la ley y su decreto reglamentario) tiene un fuerte énfasis en la transparencia activa. Este énfasis no es casual, sino consecuencia del proceso de gestación de la Ley 5182/14: Al no contarse con un órgano garante, la mejor forma de que la ley se cumpla razonablemente es obligando a las instituciones públicas a poner a disposición del público la mayor cantidad posible de información, de manera que no sea necesario realizar tantas solicitudes de acceso a la información. Además, al favorecerse la disponibilidad de la información en formato de datos abiertos, se facilita la utilización, reutilización y redistribución de la información, así como la generación de información con valor agregado, potencialmente útil para mejorar la calidad de vida de las personas y tomar decisiones más racionales.

Piénsese, por ejemplo, en la disponibilidad de datos sobre el sistema educativo, sobre la situación de habilitación y seguridad edilicia de las escuelas y colegios y sobre el sistema de transporte. Esta información podría estar disponible en el Ministerio de Educación y Cultura, en los gobiernos municipales y en el Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones. Imaginemos que estos datos pudieran ser los insumos de una aplicación que, al procesarlos, nos informara sobre qué escuelas quedan más cerca de nuestras casas, cuál es el ranking de ellas, cuál es el estado de seguridad edilicia de las mismas, cuáles son públicas y cuáles privadas

92. Publicado en la edición del 17 de septiembre de 2015 de la Gaceta Oficial. Disponible en <http://www.gacetaoficial.gov.py/gaceta.php?action=show&id=3242&num=178> [Consulta realizada en septiembre de 2015]. “Rige ley sobre la información pública que efectiviza derecho constitucional”. Nota publicada en la edición del 18 de septiembre de 2015 del Diario ABC Color. Disponible en <http://www.abc.com.py/edicion-impres/politica/rige-ley-sobre-la-informacion-publica-que-efectiviza-derecho-constitucional-1408994.html> [Consulta realizada en septiembre de 2015].

93. Disponible en <http://www.pj.gov.py/images/contenido/acordadas/acordada1005.pdf> [Consulta realizada en septiembre de 2015]. “Por amparo se podrá acceder a información pública denegada”. Nota publicada en la edición del 29 de septiembre de 2015 del Diario Última Hora. Disponible en <http://www.ultimahora.com/por-amparo-se-podra-acceder-informacion-publica-denegada-n934498.html> [Consulta realizada en septiembre de 2015].

y cuáles son los medios de transporte para llegar a ellas. Esa información serviría a los padres para saber a qué escuela o colegio enviar a sus hijos y hasta saber si hay escuelas públicas que son mejores que las privadas. Esa misma información le serviría al Estado para optimizar el servicio público de educación y priorizar las inversiones en infraestructura edilicia. ¡Y todo desde un dispositivo con acceso a internet y de inmediato!

Del mismo modo, podría pensarse en aplicaciones que al procesar de manera automática imágenes satelitales nos informaran en el acto sobre focos de deforestación: eso optimizaría la aplicación de la ley ambiental (bajando exponencialmente los costos de fiscalización y optimizando los siempre escasos recursos) pero, sobre todo, evitaría significativamente la degradación de nuestro entorno natural.

Los ejemplos y las ideas podrían multiplicarse en materia de seguimiento a la inversión pública y la ejecución presupuestaria por áreas de interés de los diversos sectores; en cuestiones de monitoreo electoral y en un sinnúmero de temas de interés público.

La disponibilidad de la información pública en formato de datos abiertos acompañada del desarrollo de aplicaciones o programas informáticos que la procesaran, evitaría también mucho del trabajo burocrático de responder solicitudes de acceso a la información ya que la información se generaría en forma automática. Hoy el marco jurídico para que esto ocurra existe.

De más está decir que esta utilidad del derecho de acceso a la información es propia del s.XXI. Pocos años atrás pensar en estas cuestiones hubiera sido materia de ciencia ficción. La conjunción del derecho de acceso a la información con las herramientas informáticas de nuestro tiempo no sólo tiene el potencial de mejorar nuestra calidad de vida, sino que, sin lugar a dudas, generará nuevas reglas de relacionamiento entre mandantes y mandatarios, esto es, modificará las reglas del juego político.

Ahora bien, la experiencia de la región muestra la necesidad de contar con órganos garantes, ya que es utópico pensar que todos los requerimientos de información de las personas podrán satisfacerse con sólo navegar en internet. Una proto-estructura de tal órgano se concibe en el Decreto reglamentario al otorgar al Ministerio de Justicia la función de coordinar el funcionamiento de las Oficinas de Acceso a la Información dentro de la órbita del Poder Ejecutivo.

En el futuro, habrá que pensar cómo avanzar legislativamente sobre este punto. Una alternativa podría ser la Defensoría del Pueblo, tal como ocurre en el Perú, ya que es un órgano extrapoder encargado de la defensa de los derechos humanos (y, como vimos, el derecho de acceso a la información es un derecho humano). Otra alternativa sería pensar en tantos órganos garantes como poderes del Estado. O bien, como ocurrió en México, incluirlo en una eventual reforma constitucional.

Mientras tanto, si bien el garantizar la efectividad de este derecho dependerá en gran medida del Poder Ejecutivo (es el poder del Estado que mayor cantidad de información pública tiene), el garante final y el encargado de ir contorneando las aristas de este derecho será el Poder Judicial. El Acuerdo y Sentencia 1306 del 15 de octubre de 2013 marcó la buena senda, al reconocerlo como un derecho humano y al aplicar la doctrina del control de convencionalidad. De ahí se deducen las garantías de efectividad de estos derechos que el sistema internacional de protección de los derechos humanos ha desarrollado en materia procesal. Queda por ver cómo deciden los jueces. Un obstáculo que podría haber atentado contra la efectividad de este derecho era la falta de definición legal del procedimiento por medio del cual se dirimirían los conflictos ante negativas al acceso a la información pública. Como se mencionó, la decisión de la Corte Suprema de octubre de 2013 no había tomado una postura definitiva al respecto. Este riesgo, quedó finalmente despejado con lo establecido en la Acordada 1005 del 21 de septiembre de 2015.

Para finalizar, la historia contada aquí nos muestra que los procesos de conquista de derechos que permiten soñar con una sociedad inclusiva son largos y consecuencia del trabajo articulado a veces, casual otras, de varios actores, individuales y colectivos. Es la fuerza colectiva y la conciencia de ser titulares de derechos lo que genera cambios.

Con el proceso normativo gestado entre 2013-2015 no acaba el proceso de conquista del derecho de acceso a la información, sino que empieza un juego de poder tanto o más importante: el de hacer que este derecho sea significativo para nuestra calidad de vida y para nuestra democracia.



Acuerdo y Sentencia Nro. 1306 del 15 de octubre de 2013, Sala Constitucional – integrada por el Pleno de Ministros-, Corte Suprema de Justicia

**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**, éstos últimos integran este Alto Colegiado por la no aceptación de los Doctores MIGUEL OSCAR BAJAC ALBERTINI y CÉSAR 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 SD 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 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 falla 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 Sr. José Daniel Vargas Télles, 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 actor a 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 – CIRD” (fs. 56 a 57); el Sr. Álvaro Herrero, Director Ejecutivo de la “Asociación por los Derechos Civiles – ADC” de la Ciudad de Buenos Aires, República Argentina (fs. 58); el Sr. 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 Sr. 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 Sra. 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 Sra. 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 Dres.

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 Sr. José Daniel Vargas Télles, 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° 1813 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 Sr. Vargas Télles debería haberse interpuesto una acción contencioso administrativa. El A-quo

- no analizo 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 Sr. Vargas Télles hubiera tenido derecho a acceder a la información solicitada. En cierto sentido, el Ad-quem hizo lugar al planteo de la actora en relación a que su pretensión era atendible en el marco de una acción de amparo, pero la rechazó por considerar que no tenía el derecho que invocaba.
 - 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 5ª, 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 Sr. José Daniel Vargas Télles 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 municipa-**

alidad 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 Adquem, 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° 1682/01, texto según Ley N° 1969/02; y art. 68 de la Ley N° 3966/10): mientras que el segundo se encuentra extensamente regulado en la Ley N° 1682/01, texto según Ley 1969/02, y en el 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 Políticos, cuyo art. 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. 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 art. 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 Sr. Vargas Télles 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° 1969/02, a los que define como **“los referentes a pertenencias raciales o étnicas, preferencias políticas, estado individual de salud, convicciones religiosas, filosóficas o morales; intimidad sexual y, en general, los que fomenten perjuicios y discriminaciones, o afecten la dignidad, la privacidad la intimidad doméstica y la imagen privada de personas o familias”** (artículo 4).
- 26.- Que, la Ley N° 1682/01, texto según Ley N° 1969/02, contiene una casuística precisa que cabe exponer para clarificar la cuestión. Esta Ley distingue entre datos

personales públicos y datos personales privados. Los primeros son **“los datos que consistan únicamente en nombre y apellido, documento de identidad, domicilio, edad, fecha y lugar de nacimiento, estado civil, ocupación o profesión, lugar de trabajo y teléfono ocupacional”** (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, e) cuando consten en las fuentes públicas de información”** (artículo 5).

- 27.- Sin lugar a dudas, la información solicitada por el Sr. Vargas Télles sobre la **“cantidad de empleados contratados y nombrados, con sus nombres y apellidos (y) puestos de trabajo”** se trata de datos personales públicos que deberían haber sido proporcionados sin cuestionamiento alguno.
- 28.- Que, con relación a la información relativa al sueldo de los funcionarios, es muy difícil calificarla como dato sensible; por el contrario, es información que sin lugar a dudas sirve para estimar, junto con otra información, su situación patrimonial o su solvencia económica. Por lo tanto, bien puede sostenerse que esa información es un dato personal patrimonial.
- 29.- Que, de acuerdo con las disposiciones legales ya citadas, los datos personales patrimoniales pueden ser publicados o difundidos cuando consten en las fuentes públicas de información. Al no haber disposición legal que defina lo que es una “fuente pública de información” y al estar los jueces obligados a juzgar aún en caso de silencio, obscuridad o insuficiencia de las leyes (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 “pertenciente 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 áreas públicas. Asumir un cargo público y ser depositario de la confianza pública exigen que este interés en resguardar la intimidad ceda en cierta medida en favor de la obligación de rendir cuentas a la comunidad”**.
- 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 art. 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 Sr. José Daniel Vargas Télles, promueve acción de inconstitu-

cionalidad contra el Ac. y Sent. N° 78 del 16 de julio de 2008 dictado por el Tribunal de Apelación en lo Civil y Comercial, 5ª 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 raigón 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 CN establece que el derecho a peticionar a las autoridades es un derecho, pero, debe hacerse según las modalidades que la Ley determine”. La propio Constitución Nacional establece que el límite a ese derecho debe establecerse por Ley. Y, la Ley N° 1682/00 en sus arts. 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 ios 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 Sr. José Daniel Vargas Télles 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 de la Ley N° 1682/02 (modificados por Ley N° 1969/02), que fueran mencionados en el Ac. y Sent. N° 78/08, vemos que los mismos disponen cuanto sigue:

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

Art. 5: Los datos de personas físicas o jurídicas que revelen, describan o estimen su situación patrimonial, su solvencia económica o el cumplimiento de sus obligaciones comerciales y financieras, podrán ser publicados o difundidos solamente:

- a) Cuando esas personas hubiesen otorgado autorización expresa y por escrito para que se obtengan datos sobre el cumplimiento de sus obligaciones no reclamadas judicialmente;
- b) Cuando se trate de informaciones o calificaciones que entidades estatales o privadas deban publicar o dar a conocer en cumplimiento de disposiciones legales específicas; y,
- c) **Cuando consten en las fuentes públicas de información.**

Por su parte, el Art. 2, párrafo segundo de la Ley 1682/01 (texto actualizado) menciona **que las fuentes públicas de información son libres para todos. Toda persona tiene derecho al acceso a los datos que se encuentren asentados en los registros públicos.**

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

En efecto, la discrecionalidad utilizada por los juzgadores para resolver el caso no puede ser admitida, porque no es dable a los mismos omitir la Ley, sino que deben resolver conforme a la Ley. La norma se encuentra vigente y los jueces no pueden ignorarla, ni soslayar su aplicación violando de este modo el Art. 256 de la 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, 5ª 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 componente 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 adherirse 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: Adherirse 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:

Antonio Fretes, Gladys Bareiro de Módica, Víctor Manuel Núñez Rodríguez, José Raúl Torres Kirmsers, Alicia Pucheta de Correa y Sindulfo Blanco, Oscar A. Paiva Valdovinos, Valentina Núñez González, Neri E. Villalba

Ante mí:

Arnaldo Levera - Secretario

SENTENCIA NÚMERO: 1306

Asunción, 15 de octubre de 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.

Antonio Fretes, Gladys Bareiro de Módica, Víctor Manuel Núñez Rodríguez, José Raúl Torres Kirmsers, Alicia Pucheta de Correa y Sindulfo Blanco, Oscar A. Paiva Valdovinos, Valentina Núñez González, Neri E. Villalba

Ante mí:

Arnaldo Levera - Secretario



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

LEY N° 5.282

De libre acceso ciudadano a la información pública y transparencia gubernamental

TÍTULO I

DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 1°.- Objeto. La presente ley reglamenta el artículo 28 de la Constitución Nacional, a fin de garantizar a todas las personas, el efectivo ejercicio del derecho al acceso a la información pública, a través de la implementación de las modalidades, plazos, excepciones y sanciones correspondientes, que promuevan la transparencia del Estado.

Ninguna disposición de esta ley podrá ser entendida o utilizarse para negar, menoscabar o limitar la libertad de expresión, la libertad de prensa o la libertad de ejercicio del periodismo.

Artículo 2°.- Definiciones. A los efectos de esta ley, se entenderán como:

1. Fuentes públicas: Son los siguientes organismos:

- a) El Poder Legislativo, sus Cámaras, comisiones y todos sus órganos administrativos, así como los Parlamentarios del Mercado Común del Sur (MERCOSUR);
- b) El Poder Ejecutivo, sus ministerios, secretarías y todos los demás órganos administrativos, así como la Procuraduría General de la República y la Policía Nacional;
- c) El Poder Judicial, el Consejo de la Magistratura, el Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados, el Ministerio Público y la Justicia Electoral;
- d) Las Fuerzas Armadas de la Nación;
- e) La Defensoría del Pueblo, la Contraloría General de la República y el Banco Central del Paraguay;
- f) Las entidades financieras del Estado, las empresas públicas, las sociedades comerciales con participación estatal mayoritaria, las sociedades de economía mixta, los entes reguladores o de control y todas las demás

entidades descentralizadas con personería jurídica de derecho público;

- g) Las universidades nacionales;
- h) Los gobiernos departamentales y municipales; e,
- i) Las comisiones mixtas y las entidades binacionales en las que participe la República del Paraguay. Los representantes, directores y consejeros paraguayos de estas reparticiones públicas deberán garantizar el efectivo ejercicio del derecho de las personas a solicitar y recibir información pública de las mismas.

2. Información pública: Aquella producida, obtenida, bajo control o en poder de las fuentes públicas, independientemente de su formato, soporte, fecha de creación, origen, clasificación o procesamiento, salvo que se encuentre establecida como secreta o de carácter reservado por las leyes.

Artículo 3°.- Difusión. La información pública estará sometida a la publicidad y las fuentes públicas están obligadas a prever la adecuada organización, sistematización, informatización y disponibilidad para que sea difundida en forma permanente, a los efectos de asegurar el más amplio y fácil acceso a los interesados.

Artículo 4°.- Alcance y gratuidad. Cualquier persona, sin discriminación de ningún tipo, podrá acceder a la información pública, en forma gratuita y sin necesidad alguna de justificar las razones por las que formulan su pedido, conforme al procedimiento establecido en la presente ley.

Artículo 5°.- Responsabilidad. Aquellos que administren, manipulen, archiven o conserven información pública, serán personalmente responsables por sus acciones u omisiones, que deriven en la ocultación, alteración, pérdida o desmembración de la misma, sin perjuicio de la responsabilidad subsidiaria del Estado.

TÍTULO II AUTORIDAD DE APLICACIÓN

Artículo 6°.- Órgano competente. Las fuentes públicas deberán habilitar una Oficina de Acceso a la Información Pública, en la que se recibirán las solicitudes, así como orientar y asistir al solicitante en forma sencilla y comprensible.

Artículo 7°.- Funciones. Las fuentes públicas deberán capacitar, actualizar y entrenar en forma constante a los funcionarios encargados de la oficina, para optimizar progresivamente la aplicación de las disposiciones de la presente ley.

TÍTULO III

INFORMACIÓN MÍNIMA

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

- a) Su estructura orgánica;
- b) Las facultades, deberes, funciones y/o atribuciones de sus órganos y dependencias internas;
- c) Todo el marco normativo que rija su funcionamiento y las normas constitucionales, legales de alcance nacional o local y reglamentario cuya aplicación esté a su cargo;
- d) Una descripción general de cómo funciona y cuál es el proceso de toma de decisiones;
- e) El listado actualizado de todas las personas que cumplan una función pública o sean funcionarios públicos, con indicación de sus números de cédula de identidad civil, las funciones que realizan, los salarios u honorarios que perciben en forma mensual, incluyendo todos los adicionales, prestaciones complementarias y/o viáticos;
- f) Descripción de la política institucional y de los planes de acción;
- g) Descripción de los programas institucionales en ejecución, con la definición de metas, el grado de ejecución de las mismas y el presupuesto aplicado a dichos programas, publicando trimestralmente informes de avance de resultados;
- h) Informes de auditoría;
- i) Informes de los viajes oficiales realizados dentro del territorio de la República o al extranjero;
- j) Convenios y contratos celebrados, fecha de celebración, objeto, monto total de la contratación, plazos de ejecución, mecanismos de control y rendición de cuentas y, en su caso, estudios de impacto ambiental y/o planes de gestión ambiental;
- k) Cartas oficiales;
- l) Informes finales de consultorías;
- m) Cuadros de resultados;
- n) Lista de poderes vigentes otorgados a abogados;
- o) Sistema de mantenimiento, clasificación e índice de los documentos existentes;

- p) Descripción de los procedimientos previstos para que las personas interesadas puedan acceder a los documentos que obren en su poder, incluyendo el lugar en donde están archivados y el nombre del funcionario responsable; y,
- q) Mecanismos de participación ciudadana.

Artículo 9°.- Información mínima del Poder Legislativo. El Congreso de la Nación debe mantener actualizada y a disposición del público de manera informatizada, una base de datos que contenga:

- a) Todas las leyes de la República y todos los Proyectos de Ley, con indicación de su trámite parlamentario y los dictámenes que hubieran producido las comisiones asesoras.
- b) Todas las intervenciones de los Senadores y Diputados en las sesiones de sus respectivas Cámaras deben ser grabadas. Las copias taquigráficas deben compilarse en un Diario de Sesiones, que estará a disposición de cualquier persona interesada.
- c) El resultado de todas las votaciones sobre proyectos de ley o resoluciones.

Artículo 10.- Información mínima del Poder Ejecutivo. El Poder Ejecutivo debe mantener actualizada y a disposición del público de manera informatizada, una base de datos que contenga:

- a) El Presupuesto General de la Nación vigente, el Anteproyecto de Presupuesto elaborado por el Ministerio de Hacienda para el año siguiente al tiempo de su presentación al Congreso de la Nación y la Ejecución Presupuestaria del año anterior y del año fiscal en curso, actualizado diariamente. Además de la información completa referente a los documentos señalados, deben elaborarse resúmenes con la comparación del gasto en cada área y la ejecución del mismo en cada caso con la de los años anteriores; el porcentaje de lo presupuestado y efectivamente ejecutado en cada rubro con relación al Producto Interno Bruto y al presupuesto total; el porcentaje del gasto de personal y otros gastos rígidos y la inversión en obras; y el porcentaje de la inversión social con relación al Producto Interno Bruto y el presupuesto total, discriminando la inversión social en salud pública, educación, vivienda y programas contra la pobreza;
- b) Todos los decretos promulgados por el Presidente;
- c) Los indicadores económicos;
- d) Los datos referentes a la deuda pública, servicio de la deuda, entidades deudoras y comparación de la situación presente con la de los años anteriores. Asimismo, la proyección de la deuda pública para los años siguientes;

- e) La información referente a las contrataciones públicas, mencionando montos, empresas que fueron adjudicadas, procedimientos administrativos utilizados para la adjudicación, datos de las empresas y estado de la ejecución de los contratos. Esta información será conservada por al menos cinco años;
- f) Los datos referentes al destino de los recursos provenientes de la deuda pública, con mención específica de los programas, inversiones y obras efectuadas, empresas y consultoras contratadas para la ejecución de los mismos, procedimientos de contratación de dichas entidades y estado presente de ejecución;
- g) Los documentos elaborados por la Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos;
- h) Un informe anual sobre derechos humanos y situación carcelaria, con especial énfasis en los derechos sociales a la salud y la educación;
- i) Declaraciones de impacto ambiental, planes de manejo, planes de cambio de uso de suelo, planes de reforestación; concesiones y permisos de aprovechamiento de los recursos hídricos; y todos los demás actos administrativos que otorguen derechos de aprovechamiento de los recursos naturales, cualquier que sea la repartición pública que los expida;
- j) Un informe anual sobre el estado y la calidad de los elementos del medio ambiente, tales como las aguas, el aire, el suelo, las áreas silvestres protegidas, la fauna, la flora, incluidas sus interacciones recíprocas, así como las actividades y medidas que los hayan afectado o puedan afectarlos; y,
- k) Las estadísticas referentes a la seguridad ciudadana, con mención de los tipos y cantidad de hechos punibles denunciados mensualmente por departamento y ciudad.

Artículo 11.- Información mínima del Poder Judicial. El Poder Judicial debe mantener actualizada y a disposición del público de manera informatizada, una base de datos que contenga:

- a) Todas las resoluciones emitidas por la Corte Suprema de Justicia;
- b) Una selección de las sentencias firmes de los tribunales de apelaciones y juzgados de primera instancia de la República que sean representativas de los criterios jurisprudenciales de los magistrados y sus variaciones;
- c) Todas las acordadas y resoluciones administrativas de la Corte Suprema de Justicia;
- d) Todas las resoluciones del Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados; y,
- e) Todas las resoluciones del Tribunal de Ética.

TÍTULO IV PROCEDIMIENTO

Artículo 12.- Forma y contenido. Toda persona interesada en acceder a la información pública, deberá presentar una solicitud ante la oficina establecida en la fuente pública correspondiente, personalmente, por correo electrónico, en forma escrita o verbal, y en este último caso, se extenderá un acta. La presentación contendrá la identificación del solicitante, su domicilio real, la descripción clara y precisa de la información pública que requiere, y finalmente, el formato o soporte preferido, sin que esto último constituya una obligación para el requerido.

Artículo 13.- Defectos. Si la solicitud no contiene todos los datos exigidos en el artículo anterior, se hará saber el o los defectos al solicitante, para que los subsane y complete su presentación, a los efectos de su tramitación.

Artículo 14.- Incompetencia. Si la fuente pública requerida no cuenta con la información pública solicitada, por no ser competente para entregarla o por no tenerla, deberá enviar la presentación a aquella habilitada para tal efecto.

Artículo 15.- Improcedencia del rechazo. No podrán ser motivo de rechazo o archivo de la solicitud de acceso a la información, aquellas que fuesen defectuosas o se presenten ante una fuente pública no competente.

Artículo 16.- Plazo y entrega. Toda solicitud deberá ser respondida dentro del plazo de quince días hábiles, contados a partir del día siguiente de la presentación. La información pública requerida será entregada en forma personal, o a través del formato o soporte elegido por el solicitante.

Artículo 17.- Límites. En caso que la información pública solicitada ya esté disponible para el solicitante, a través de cualquier medio fehaciente, la fuente pública requerida le hará saber, además de indicar la fuente, el lugar y la forma en que puede tener acceso a la misma, con lo cual se entenderá que se dio cumplimiento a la obligación de informar.

Artículo 18.- Prohibiciones. No se permitirá la salida de datos o registros originales de los archivos de las fuentes públicas en los que se hallen almacenados, y tampoco se podrá solicitar que se efectúen evaluaciones o análisis que no corresponden al ámbito de sus funciones.

Artículo 19.- Denegatoria. Solo se podrá negar la información pública requerida mediante resolución fundada, la que deberá ser dictada por la máxima autoridad de la fuente pública requerida, quien expresará los motivos de hecho y de derecho en que se basa la decisión.

En este caso, la fuente pública deberá informar al solicitante, respecto a las vías procesales que le son otorgadas para el reclamo de la decisión así como los órganos legales competentes para entender en esa cuestión.

Artículo 20.- Resolución ficta. Si dentro del plazo previsto en el artículo 16 de la presente ley, no existe respuesta alguna por parte de la fuente pública requerida, se entenderá que la solicitud fue denegada.

Artículo 21.- Recurso. En caso de denegación expresa o tácita de una solicitud de acceso a la información pública, procederá el recurso de reconsideración, a fin de que la misma autoridad examine nuevamente la cuestión y dicte la resolución que corresponda.

TÍTULO V INFORMACION PÚBLICA RESERVADA

Artículo 22.- Definición. La información pública reservada es aquella que ha sido o sea calificada o determinada como tal en forma expresa por la ley.

TÍTULO VI ACCIÓN JUDICIAL

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

Artículo 24.- Plazo. La acción contra la denegación expresa o tácita de una solicitud de acceso a la información pública, deberá ser interpuesta en el plazo de sesenta días.

Artículo 25.- Medidas de urgencia. Si de los fundamentos del escrito de interposición de la acción o en cualquier otro momento del proceso resultare, a criterio del Juzgado, la necesidad de su inmediata actuación, este dispondrá, con carácter provisional, las medidas que correspondieren en amparo del derecho o libertad presuntamente negados o menoscabados.

Artículo 26.- Cumplimiento.

- a) Toda decisión judicial que ordene la entrega de información pública, deberá cumplirse en los plazos legales pertinentes.

- b) El que incumpliere la decisión judicial descrita en el inciso anterior, será castigado con pena de multa de hasta trescientos días-multa y una medida de inhabilitación para el ejercicio de la función pública de hasta dos años.

Artículo 27.- Los montos obtenidos por la aplicación de la pena prevista en el artículo anterior serán destinados a la Dirección General del Tesoro, para el cumplimiento de sus fines.

TÍTULO VII SANCIONES

Artículo 28.- Sumario administrativo. El incumplimiento de los deberes y obligaciones dispuestos en la presente ley, por parte de funcionarios y empleados públicos, también será considerado como falta grave e incurrirán en responsabilidad administrativa, por lo que serán pasibles de las sanciones establecidas en la Ley N° 1.626/00 “De la función pública” y en las disposiciones legales correspondientes.

Artículo 29.- Legislación aplicable. En el caso que el incumplimiento sea cometido por parte de un sujeto que no sea funcionario o empleado público, se aplicarán las sanciones establecidas en las disposiciones legales que rijan su relación laboral con la fuente pública a la cual pertenece.

Artículo 30.- Presunción. En los casos señalados en este Título, siempre se presumirá la buena fe y razonabilidad de los actos, de quien ejerce un cargo público.

TÍTULO VIII DISPOSICIONES FINANCIERAS

Artículo 31.- Partidas presupuestarias. Las fuentes públicas deberán prever dentro de su presupuesto anual, los recursos necesarios para implementar las disposiciones establecidas en la presente ley.

TÍTULO IX DISPOSICIONES FINALES

Artículo 32.- Entrada en vigencia. La presente ley entrará a regir a partir del año siguiente de su promulgación.

Artículo 33.- Comuníquese al Poder Ejecutivo.

Aprobado el Proyecto de Ley por la Honorable Cámara de Diputados, a los veintiocho días del mes de mayo del año dos mil catorce, y por la Honorable Cámara de Senadores, a los veintiún días del mes de agosto del año dos mil



catorce, queda sancionado, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 207, numeral 1 de la Constitución Nacional.

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 Paredes

Secretaria Parlamentaria

Derlis Ariel Osorio Nunes

Secretario Parlamentario

Asunción, 18 de septiembre de 2014.

Téngase por Ley de la República, publíquese e insértese en el Registro Oficial.

El Presidente de la República

Horacio Manuel Cartes Jara

Germán Hugo Rojas Irigoyen

Ministro de Hacienda

Francisco José de Vargas Benítez

Ministro del Interior



**Decreto del Poder Ejecutivo Nro. 4.064
del 17 de septiembre de 2015 “Por el cual
se reglamenta la Ley 5282/14 ‘De libre
acceso ciudadano a la información pública
y transparencia gubernamental’”**

Decreto N° 4064

POR EL CUAL SE REGLAMENTA LA LEY N° 5282/2014 “DE LIBRE ACCESO CIUDADANO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y TRANSPARENCIA GUBERNAMENTAL

Asunción, 17 de setiembre de 2015

VISTO: *La Ley 5.282/2014 “De libre acceso ciudadano a la información pública y transparencia gubernamental”; y,*

CONSIDERANDO: *Que la Constitución en su Artículo 238, Numerales 1) y 3) atribuye a quien ejerce la Presidencia de la República, la facultad de representar al Estado y dirigir la administración general del país, así como a reglamentar las leyes.*

Que, el Gobierno Nacional parte del reconocimiento que el derecho de acceder a información que obra en poder del Estado constituye un derecho humano elemental que permite hacer operativo otros derechos humanos, es decir, permite promover y mejorar la calidad de vida de las personas, además de lograr transparentar el Estado, luchar contra la corrupción, fomentar la participación ciudadana, así como la rendición pública de cuentas.

Que, a partir del año 2014, la República del Paraguay cuenta con herramientas legislativas que permiten el libre acceso ciudadano a la información que obra en poder del Estado. En efecto, con la promulgación de la Ley N° 5.189/2014, del 20 de mayo de 2014, “Que establece la obligatoriedad de la provisión de informaciones en el uso de los recursos públicos sobre remuneraciones y otras retribuciones asignadas al servidor público de la República del Paraguay”, y de la Ley 5.282/2014, del 18 de setiembre de 2014, “De libre acceso ciudadano a la información pública y transparencia gubernamental”, el ciudadano que desee acceder a una información que obre en una fuente pública definida por ley, tiene las garantías legales que le permiten hacer operativo el derecho constitucional de informarse, consagrado en el Artículo 28 de la Constitución.

Que el Plan Nacional de Desarrollo, aprobado por Decreto N° 2794 del 16 de diciembre de 2014, abarca tres ejes: 1) Reducción de pobreza y Desarrollo Social; 2) Crecimiento Económico inclusivo; 3) Inserción de Paraguay en el mundo. En este sentido, el acceso a la información es un eje transversal.

Que, asimismo, Paraguay es miembro de Alianza de Gobierno Abierto, y asume compromisos de implementación de la ley de libre acceso ciudadano a la información pública y transparencia gubernamental.

Que el pleno de la Corte Suprema de Justicia, mediante el Acuerdo y Sentencia 1306 del 15 de octubre de 2013, ha caracterizado al derecho de acceso a la información pública como un derecho humano, a la luz de la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Que en tal sentido, el Estado debe facilitar el acceso a la información pública y remover cualquier obstáculo que impida en la práctica su ejercicio más amplio, y que el Gobierno Nacional, tiene como eje principal, promover una cultura de transparencia.

Que la Ley N° 5282/2014 contiene un mínimo de obligaciones de transparencia activa, entendida esta como la obligación de las autoridades estatales de poner a disposición de cualquier persona interesada toda la información que generan o que obra en su poder sin necesidad de que les sea requerida, lo que a su vez se ve favorecido por la adopción de las herramientas del gobierno electrónico.

Que el procedimiento por medio del cual cualquier persona puede solicitar acceso a la información que obra en poder del Estado se convierte en la garantía primordial ante cualquier omisión, involuntaria o no, a las obligaciones de transparencia activa; y, en tal sentido, las reglas del mismo deben ser claras y evitar, en la medida de lo posible, cualquier interpretación que se preste a confusiones y que pueda menoscabar el ejercicio del derecho tutelado.

Que el Artículo 6° de la Ley N° 5282/2014 ha establecido que las fuentes públicas deberán habilitar Oficinas de Acceso a la Información Pública dentro del Título II “Autoridad de Aplicación”.

Que a fin de optimizar el cumplimiento de esta Ley resulta razonable establecer una instancia de coordinación entre las Oficinas de Acceso a la Información y evitar así disparidades entre ellas.

Que la Ley N° 4989/2013 “Que crea el marco de aplicación de las Tecnologías de la Información y Comunicación en el sector público y crea la Secretaría Nacional de Tecnologías de la Infor-

mación y Comunicación (SENATICs)”, establece en el Artículo 7° que la SENATICs es la institución del Poder Ejecutivo encargada de implementar los principios y fines de las Tecnologías de la Información y Comunicación en el sector público.

Que esta Ley en su Artículo 1° “Del Objeto”, menciona el marco general en relación a las facultades del Estado para la facilitación del libre acceso de todos los habitantes del territorio nacional a la sociedad de la información y del conocimiento. En ese sentido, en el Artículo 2° establece que sus principios orientadores son: Prioridad del acceso y uso de las Tecnologías de la Información y Comunicación, protección de los derechos de los usuarios, libre adopción tecnológica y masificación del gobierno electrónico, como una política de Estado que involucra a todos los sectores y niveles de la administración pública y de la sociedad, para contribuir al desarrollo educativo, cultural económico, social y político, e incrementar la productividad, la competitividad, el respeto por los derechos humanos inherentes y la inclusión social.

POR TANTO, en el ejercicio de sus atribuciones constitucionales,

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DEL PARAGUAY

DECRETA:

Art. 1°.- Regláméntese la Ley N° 5282/2014 “De libre acceso ciudadano a la información pública y transparencia gubernamental”.

Art. 2°.- **Interpretación.** La aplicación e interpretación del presente Decreto se realizará de forma tal que se priorice el más amplio y efectivo acceso a la información que obra en poder de las fuentes públicas de información.

Ninguna disposición del presente Decreto podrá ser entendida o interpretada de forma contraria a la Ley, ni podrá utilizarse para negar, menoscabar o limitar la libertad de expresión, la libertad de prensa, la libertad del periodismo o la libre circulación de la información que sea de acceso público.

Art. 3°.- **Ámbito de Aplicación.** El presente Decreto será de aplicación a todas las fuentes públicas, según el Artículo 2° de la Ley 5282/2.014.

Art.4°.- **Gratuidad.** Las fuentes públicas no podrán cobrar ningún arancel o monto por proveer información pública a quienes la soliciten. Quien

solicite certificados o informes a los Registros Públicos o, en su caso, copias autenticadas de documentos públicos a cualquier otra fuente pública, abonará las tasas o aranceles que se encuentren establecidos en las leyes. Sin perjuicio de ello, los Registros Públicos deberán cumplir con todas las disposiciones de la Ley 5282/2014 y del presente Decreto.

Art. 5°.- Definiciones. *A los efectos de la interpretación del presente reglamento y de las demás normas reglamentarias que se promulguen en su consecuencia, se establecen las siguientes definiciones:*

- a. **Dato:** es una representación simbólica que describe hechos, condiciones, valores o situaciones.*
- b. **Información:** es un conjunto organizado de datos procesados y relacionados de manera que nos permitan comunicar o adquirir conocimientos.*
- c. **Datos abiertos públicos:** son datos que pueden ser libremente usados, reusados y redistribuidos por cualquiera, sujeto solamente, a lo sumo, a requisitos de atribución y redistribución por alguna licencia de la fuente pública.*
- d. **Licencia de uso de datos abiertos públicos:** es la autorización de uso de los datos abiertos públicos emitida por la fuente pública en los términos y condiciones que la misma licencia contiene.*
- e. **Formato electrónico:** se refiere al tipo o extensión del archivo electrónico que contiene el dato o la información pública que permite su uso, lectura y procesamiento por medios digitales.*
- f. **Soporte:** Medio en el cual se encuentra almacenado o plasmado el dato.*
- g. **Digitalización:** es el proceso mediante el cual la información pública es cargada en un formato electrónico a los sitios web y al Portal Unificado de Información Pública.*
- h. **Transparencia activa:** es la obligación que tienen las fuentes públicas de poner a disposición de cualquier persona la información pública en todo momento y en forma tal que esté siempre actualizada y sea accesible y comprensible.*

Art. 6°.- Utilización de sitios web oficiales. *Todas las fuentes públicas deberán contar con sitios web que garanticen el acceso y la adecuada publi-*

cidad y difusión de la información pública. La Secretaría Nacional de Tecnologías de la Información y Comunicación (SENATICs) deberá establecer las guías de elaboración de los sitios web de todas las fuentes públicas así como las funcionalidades de los mismos y los aspectos técnicos requeridos para el cumplimiento efectivo de esta ley.

Art. 7°.- Accesibilidad. *La información pública disponible en los sitios web oficiales de las fuentes públicas deberá ser accesible desde dispositivos con acceso a internet, cuando sea técnicamente aplicable, en formato de dato abierto. Asimismo, los sitios web oficiales deberán incorporar gradualmente soluciones tecnológicas que eliminen o disminuyan los obstáculos para las personas con discapacidad.*

Art. 8°.- Portal Unificado de Información Pública. *La SENATICs deberá implementar una plataforma tecnológica única y centralizada de acceso y gestión de la información pública, desde la cual se podrá acceder a toda la información pública puesta a disposición por las fuentes públicas, así como a las solicitudes de acceso a información en trámite que las fuentes públicas deberán ingresar y procesar en la misma. Esta plataforma se denominará Portal Unificado de Información Pública.*

El Portal deberá permitir que cada solicitante pueda verificar el estado en que se encuentra el trámite de su solicitud de información pública, así como recibir, de corresponder, la información solicitada a través del mismo.

Las fuentes públicas que gocen de autonomía funcional podrán contar con sus propias plataformas o adherir a la prevista en este artículo. En cualquier caso, deberán establecerse los mecanismos de coordinación y cooperación interinstitucionales que permitan la interconexión de las plataformas, a los efectos del reenvío por esta vía de las solicitudes realizadas ante una fuente pública incompetente.

Art. 9°.- Uso del Portal. *Para el cumplimiento de la Ley N° 5282/2014, todas las fuentes públicas utilizarán el Portal Unificado de Información Pública, siguiendo los lineamientos y normativas técnicas dictadas por la SENATICs y atendiendo a las particularidades de índole constitucional de cada una de ellas. La utilización de este Portal será obligatoria para las fuentes públicas a partir de los seis (6) meses de dictado el presente Decreto.*

Capítulo II

Marco Institucional

Art. 10.- Oficinas de Acceso a la Información. Cada fuente pública deberá poseer una Oficina de Acceso a la Información. La misma dependerá de la Máxima Autoridad Institucional.

Art. 11.- Funciones de las Oficinas de Acceso a la Información. Estas tendrán las siguientes funciones:

- a) Coordinar en materia de acceso a la información pública y fungir como ventanilla única para la recepción de solicitudes de información pública.
- b) Orientar y asistir al solicitante que así lo requiera en forma sencilla y comprensible.
- c) Coordinar que la información pública sea debidamente recabada y difundida.
- d) Coordinar que las solicitudes de acceso a la información se reciban y se tramiten en los términos que establece la Ley 5282/2.014.
- e) Coordinar los trámites necesarios para que toda la información pública sea entregada en el tiempo establecido.
- f) Coordinar el registro de las solicitudes de acceso a la información.
- g) Administrar el portal y los sistemas electrónicos que se desarrollen para el acceso a la información.
- h) Coordinar el desarrollo de las tareas tendientes a la sistematización, tratamiento y protección de la información.

Art. 12.- Oficinas de Acceso a la Información. El Ministerio de Justicia coordinará el funcionamiento de las Oficinas de Acceso a la Información en la órbita del Poder Ejecutivo.

Art. 13.- Funciones y atribuciones. En el marco de las atribuciones de coordinación de las Oficinas de Acceso a la Información que estén dentro del ámbito del Poder Ejecutivo, el Ministerio de Justicia deberá realizar todas las acciones necesarias para el cumplimiento de los objetivos y demás disposiciones de la Ley 5282/2014.

A tales efectos tendrá las siguientes funciones y atribuciones:

- a) Asesorar a las fuentes públicas en el cumplimiento de la normativa constitucional, legal o reglamentaria vigente y de los instrumentos

- internacionales ratificados por la República referidos al acceso a la información pública;*
- b) Controlar la implementación de la presente ley en las fuentes públicas;*
 - c) Orientar y asesorar a los particulares respecto al derecho de acceso a la información pública;*
 - d) Capacitar a los funcionarios de las fuentes públicas para una mejor implementación de la Ley 5282/2014;*
 - e) Promover y coordinar con las fuentes públicas las políticas tendientes a facilitar el acceso a la información y la transparencia;*
 - f) Ser órgano de consulta para todo lo relativo a la puesta en práctica de la presente ley por parte de todas las fuentes públicas;*
 - g) Promover campañas educativas y publicitarias donde se reafirme el derecho al acceso a la información como un derecho fundamental;*
 - h) Realizar un informe de carácter anual relativo al estado de situación de este derecho;*
 - i) Definir y actualizar la licencia de uso de la información pública del Estado paraguayo; y*
 - j) Establecer mecanismos de cooperación especiales con las fuentes públicas fuera del ámbito del Poder Ejecutivo cuando esto resulte necesario o conveniente para una mejor aplicación de las disposiciones de la Ley o el presente reglamento.*

Capítulo III

De la transparencia activa

- Art. 14.- Disponibilidad.** *Las fuentes públicas, a través de los sitios web oficiales deben progresivamente poner a disposición de las personas toda la información pública que obre en su poder, salvo la que se encuentre establecida como secreta o de carácter reservado por las leyes.*
- Art. 15.- Actualización.** *Las fuentes públicas tienen el deber de mantener actualizada, en forma mensual cuando fuere aplicable – y periódicamente –según se genere y conforme variación, la información mínima a que se refieren los Artículos 8° a 11 de la Ley 5282/2014.*
- Art. 16.- Integración Electrónica.** *Las Oficinas de Acceso a la Información Pública de las fuentes públicas deberán adherirse como usuarios, en*

la forma prevista por el Artículo 7° de este Decreto, en un plazo no mayor a seis (6) meses a contar desde la entrada en vigencia del presente Decreto.

Art. 17.- Contenido y Veracidad. *Será responsabilidad de cada fuente pública el poner a disposición la información pública en su sitio web y la publicación de la información en el Portal Unificado de Información Pública, así como el contenido de la misma y su veracidad.*

La Secretaría Nacional Anticorrupción (SENAC) monitoreará el cumplimiento de las obligaciones de transparencia activa dentro del ámbito de su competencia y sin perjuicio de lo previsto por el artículo 9° de la Ley N° 5189/2014, verificará que las fuentes públicas cumplan con la obligación de poner a disposición del público toda la información mínima requerida en la Ley N° 5282/2014 y realizará los informes correspondientes en caso de incumplimiento.

Art. 18.- Guías y normas de digitalización. *La SENATICs elaborará guías y normas de digitalización de la información, para armonizar este proceso y prever que la información sea digitalizada en forma racional y adecuada para su manejo por cualquier interesado.*

Art. 19.- Eficiencia de las fuentes públicas. *El Portal Unificado de Información Pública deberá poseer herramientas que permitan al ciudadano conocer el nivel de eficiencia de las fuentes públicas en la atención a las solicitudes de información, los plazos de respuesta y el nivel de satisfacción de la ciudadanía.*

Art. 20.- Desarrollo Tecnológico. *La SENACTICs, en coordinación con las fuentes públicas, desarrollará programas informáticos o aplicaciones que permitan procesar la información pública disponible en los sitios web oficiales y pondrán a disposición del público esos programas o aplicaciones.*

Capítulo IV

De las Solicitudes de Acceso a la Información Pública

Art. 21.- Inicio del procedimiento. *Las solicitudes de acceso a la información podrán efectuarse ante cualquier Oficina de Acceso a la Información Pública de cualquier fuente pública, personalmente, por correo electrónico, en forma escrita o verbal, debiéndose extender el acta correspondiente en este último caso.*

Cuando la información pública requerida por el solicitante ya estuviera disponible en el Portal, le indicarán la forma de acceder a la misma y debe reportar el trámite realizado y finalizado de esta forma, en el Portal Unificado de Información Pública.

Art. 22.- Carga de las solicitudes en el Portal. *El funcionario de la Oficina de Acceso a la Información que reciba una solicitud de información deberá ingresarla al Portal Unificado de Información Pública, o plataforma equivalente, reproduciendo el mismo contenido de la solicitud original recibida.*

En caso de que la solicitud hubiera sido verbal y siempre que el solicitante lo requiera, el funcionario receptor deberá imprimir el acta de constancia de solicitud de información pública que emite el Portal.

Art. 23.- Código Único de Gestión de Información. *Cada solicitud ingresada al Portal Unificado tendrá un Código Único de Gestión de Información Pública el cual debe ser entregado por el funcionario receptor al solicitante.*

Si la solicitud de información pública es realizada directamente a través del Portal Unificado de Información Pública se generará automáticamente el Código Único de Gestión. En caso de que la solicitud no contenga todos los datos exigidos en la Ley N° 5282/2014, el sistema le hará saber al solicitante, a fin de que los subsane y complete su presentación. Una vez ingresada la solicitud correctamente, el sistema emitirá el Código Único que marcará el inicio del plazo previsto en la Ley.

Art. 24.- Derivación a la fuente pública competente. *En caso de que la fuente pública requerida no fuera la competente, el funcionario receptor deberá ingresar la solicitud al Portal Unificado de Información Pública y derivar la misma a la fuente pública competente mediante el mismo Portal.*

En caso de que el funcionario receptor no conozca cuál es la fuente pública competente derivará mediante el Portal la solicitud al Ministerio de Justicia, el que deberá encauzar la solicitud a la fuente pública competente en un plazo no mayor a veinticuatro (24) horas.

La Solicitud de Acceso a Información Pública derivada mantendrá el mismo Código Único de Acceso y la derivación realizada no afectará los plazos legales establecidos por la Ley N° 5282/2014.

Art. 25.- Requisitos para solicitar información. *La solicitud se hará conforme el Artículo 12 de la Ley N° 5282/2014. Los solicitantes de información deberán indicar el correo electrónico, o el medio, en el cual se les cursarán las*

notificaciones que sean necesarias durante la tramitación de su solicitud.

No podrá impedirse el derecho de presentar solicitudes de acceso a la información en ningún caso; en particular, no podrá alegarse que el solicitante no reside en el país o en el departamento o municipio en el que ejerce su competencia la fuente pública; tampoco que la Oficina de Acceso a la Información Pública en la que se realiza la solicitud no es competente.

Todas las Oficinas de Acceso a la Información Pública tendrán un cartel visible en el que se informe a la ciudadanía lo establecido en este artículo y el plazo máximo de quince (15) días hábiles en el que la solicitud debe ser respondida.

Art. 26.- Soporte y formato por defecto. *Si quien solicita información pública no indica el soporte o formato preferido, se entenderá que el soporte es digital a través del Portal Unificado de Información Pública y el formato, de ser posible, de datos abiertos.*

Art. 27.- Formulario de Acceso a la Información. *En los casos de que las solicitudes de acceso a la información se realicen por escrito, cada fuente pública adoptará el formulario de acceso a la información que se encuentra en el Anexo I del presente Decreto. Este formulario podrá ser modificado a propuesta del Coordinador de las Oficinas de Acceso a la Información Pública.*

Art. 28.- Centralización de la Información. *Todas las solicitudes de información pública respondidas por las fuentes públicas deberán estar disponibles en los sitios web oficiales de cada fuente pública y en el Portal Unificado de Información Pública en el plazo exigido por la Ley N° 5282/2014, y es esto una obligación para cada fuente pública y sin perjuicio de que la información sea entregada en un formato distinto al solicitante. Las respuestas deberán ser sistematizadas y organizadas conforme a temáticas y resaltadas por la frecuencia de solicitudes del mismo tipo.*

Art. 29.- Respuesta por escrito. *En caso de que el solicitante haya requerido una respuesta por escrito deberá retirarla personalmente de la Oficina de Acceso a la Información de la fuente pública competente o a través del formato o soporte elegido por el solicitante.*

Art. 30.- Procedimiento en caso de silencio de la fuente pública. *Si quien solicita acceso a la información pública no recibe respuesta transcurrido el plazo de quince (15) días hábiles a contar desde el día hábil siguiente al que realizó su solicitud, o si se rechaza su solicitud, podrá ejercer la acción judicial prevista en el Artículo 23 de la Ley N° 5282/2014 dentro*

del plazo de sesenta (60) días hábiles, o bien, interponer recurso de reconsideración ante la máxima autoridad de la fuente pública que le respondió o debió responderle, dentro del plazo de diez (10) días hábiles siguientes a su notificación.

- Art. 31.- Reconsideración.** *En caso de que interponga recurso de reconsideración, éste deberá ser resuelto en el plazo máximo de veinte (20) días hábiles. Si el mismo es rechazado o no es resuelto en dicho plazo, el solicitante podrá ejercer la acción judicial prevista en el Artículo 23 de la Ley 5282/2014 dentro del plazo de sesenta (60) días hábiles contados a partir de la recepción de la respuesta al recurso de reconsideración o de vencido el plazo para resolverlo.*
- Art. 32.- Otros incumplimientos.** *El mismo procedimiento podrá seguirse cuando la controversia se refiera a cualquier otro incumplimiento de una fuente pública con relación a las obligaciones previstas a lo establecido en la Ley N° 5282/2014.*
- Art. 33.- De las responsabilidades.** *El régimen sancionatorio en caso de incumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias, se regirá conforme el Título VII de la Ley N° 5282/2014.*

Capítulo V

De los requisitos para rechazar una solicitud de acceso a la información

- Art. 34.- Trámite de Rechazo.** *Sólo podrá rechazarse una solicitud de acceso a la información pública cuando la información solicitada se encuentre excluida del conocimiento público en forma expresa por una norma jurídica con una jerarquía no inferior a la de ley.*

Cuando la Oficina de Acceso a la Información de la fuente pública considere pertinente el rechazo de la solicitud recibida, remitirá a la Máxima Autoridad de la Institución su parecer, dicte resolución respecto al pedido.

Toda resolución por la cual se rechace una solicitud de acceso a la información deberá ser ingresada y publicada en el Portal Unificado de Información Pública.

- Art. 35.- Criterios para el rechazo.** *En caso de que se presente la situación descrita en el artículo anterior, la fuente pública deberá dictar resolución debidamente fundamentada y la carga de la prueba recaerá en ella a fin*

demostrar que la información solicitada se ajusta al caso concreto de excepción contenida en una norma jurídica con una jerarquía no inferior a la de ley. En particular, la fundamentación tendrá en consideración:

- a) *que la excepción es legítima y estrictamente necesaria en una sociedad democrática sobre la base de los estándares y jurisprudencia del sistema interamericano de protección de los derechos humanos;*
- b) *que la divulgación de la información podría causar un daño sustancial a un interés protegido por la ley; y*
- c) *que la probabilidad y el grado de dicho daño es superior al interés público en la divulgación de la información.*

Art. 36.- ***In dubio pro acceso.** En caso de duda razonable entre si la información está amparada por el principio de publicidad, o se encuentra alcanzada por una causal de excepción, se debe optar por la publicidad de la información.*

Art. 37.- ***Divulgación parcial.** Si un documento contiene información que puede ser conocida e información que se encuentra alcanzada por una causal de excepción, se debe dar acceso a la primera.*

Capítulo VI

Disposiciones transitorias y finales

Art. 38.- ***Licencia de uso de información pública.** Toda la información pública, que no esté exceptuada por una causal de reserva prevista en la Ley, estará alcanzada por la licencia definida en el Anexo II del presente Decreto.*

Esta licencia podrá ser actualizada a propuesta del Ministerio de Justicia y Trabajo.

Art.39.- *El presente Decreto será refrendado por la Ministra de Justicia.*

Art. 40.- *Comuníquese, publíquese e insértese en el Registro Oficial.*

Fdo.: Horacio Manuel Cartes Jara

Fdo.: Sheila R. Abed Duarte



Anexo I, Decreto Nro. 4.064/15: "Formulario de solicitud de acceso a la información pública"

FORMULARIO DE SOLICITUD DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA
 Ley N° 5282/14 "De libre acceso ciudadano a la información pública y transparencia gubernamental"

FECHA DE LA SOLICITUD: ME N°:

DIA MES AÑO

A) DATOS DE LA PERSONA QUE SOLICITA

1 IDENTIFICACIÓN:

2 SEXO: Varón 1 Mujer 6 (opcional) 3 EDAD: (opcional)

4 NACIONALIDAD: Paraguaya 1 Extranjera 2 (opcional)
 (Especificar)

5 DOMICILIO DE NOTIFICACIÓN:

6 TELÉF./CEL.: 7 E-MAIL:

B) TIPO DE INFORMACIÓN SOLICITADA

1 FORMA DE SOLICITUD:
 Verbal 1 Acta Nro. Formulario 2
 Vía telefónica 3 Electrónica 4 ⇨ Mail a Fax b

2 ORIGEN DEL SOLICITANTE: Instit. pública 1 Instit. privada 2 Particular 3 (opcional)

3 TIPO DE INFORMACIÓN: Económica 1 Educativa 2 Salud 3
 Administrativo 4 Otro 5
 (Especificar)

4 DETALLE DE LA INFORMACIÓN SOLICITADA:

5 DERIVACIÓN!: Institución ME N°

Nombre del funcionario/a

FIRMA DEL /LA FUNCIONARIO/A DAIP..... ACLARACIÓN

¹ 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. Ley 5282/14

COMPROBANTE

FECHA DE LA SOLICITUD: ME N°: FIRMA DEL /LA FUNCIONARIO/A DAIP

DIA MES AÑO

ANEXO II

LICENCIA DE USO DE LA INFORMACIÓN PÚBLICA

Licencia de Uso de la Información y los Datos Abiertos Públicos propiedad del Estado Paraguayo

Esta licencia otorga la autorización gratuita, perpetua y no exclusiva de uso y/o transformación de la información y los datos abiertos públicos propiedad del Estado Paraguayo a cualquier persona física o jurídica que haga uso de los mismos.

Para efectos de la presente licencia, se entiende por uso y/o transformación autorizada de la información o los datos, las actividades tales como: copia, extracción, reproducción, distribución, comunicación pública, adaptación, transformación y todo aquel uso lícito en cualquier modalidad y bajo cualquier formato, por el plazo máximo permitido por la Ley.

Condiciones de uso y/o transformación de la información o los datos

La licencia de uso estará vigente siempre que el usuario cumpla con las siguientes condiciones:

- a) Citar a la fuente pública que proveyó la información o los datos objeto del uso y/o transformación; y que el contenido se rige por la presente licencia.*
- b) Citar la fecha de la última actualización de la información o los datos objeto del uso y/o transformación, siempre y cuando esto fuera conocido.*
- c) No usar la información pública ni los datos abiertos públicos de forma que sugiera o simule un uso oficial o patrocinado por el Estado Paraguayo.*

Exclusión de responsabilidad

El uso y/o transformación de la información pública o los datos lo realiza el usuario, bajo su exclusiva responsabilidad y riesgo.

En ningún caso la fuente pública proveedora de información o los datos será responsable del uso que el usuario haga de la misma, ni tampoco de ningún daño económico o de cualquier índole que, en forma directa o indirecta, se derive u ocurra a terceros sobre sus bienes, equipos, actividad comercial, datos y aplicaciones, como consecuencia de dicho uso y/o transformación de los datos.



**Acordada de la
Corte Suprema de Justicia
Nro. 1005 del
21 de septiembre de 2015**

Acordada de la Corte Suprema de Justicia Nro. 1005 del 21 de septiembre de 2015

“POR LA CUAL SE ESTABLECEN LOS PROCEDIMIENTOS PARA LAS ACCIONES JUDICIALES DERIVADAS DE LA LEY 5282/14”

ACORDADA N° 1005

En la Ciudad de Asunción, Capital de la República del Paraguay, a los veintiún días del mes de septiembre del año 2015, siendo las once horas, estando reunidos en la Sala de Acuerdos de la Corte Suprema de Justicia, el Excmo. Señor Presidente Dr. Antonio Fretes y los Exmos. Señores Ministros Doctores, Luis María Benítez Riera, César Antonio Garay, José Raúl Torres Kirmser, Alicia Beatriz Pucheta de Correa, Miguel Oscar Bajac Albertini, Sindulfo Blanco y Gladys Ester Bareiro de Módica, ante mí, el Secretario autorizante;

DIJERON:

Que, el artículo 23 de la Ley 5282/14 *“De libre acceso ciudadano a la información pública y transparencia gubernamental”* establece que *“En caso de denegación expresa o tácita de una solicitud de acceso a la información o de cualquier otro incumplimiento de una repartición pública con relación a las obligaciones previstas en la presente ley, el solicitante, haya o no interpuesto el recurso de reconsideración, podrá, a su elección, acudir ante cualquier Juez de Primera Instancia con jurisdicción en el lugar de su domicilio o en donde tenga su asiento la fuente pública”*.

Que la Ley 5282/14 ha omitido establecer el procedimiento mediante el cual deben tramitar las acciones judiciales previstas en el artículo citado.

Que, el artículo 3 de la Ley 609/05 establece que son deberes y atribuciones de la Corte Suprema de Justicia, entre otros, *“dictar su propio reglamento interno, las acordadas, y todos los actos que fueren necesarios para la mejor organización y eficiencia de la administración de justicia”*.

Que, esta Corte Suprema de Justicia, al resolver en la acción de inconstitucionalidad planteada en el juicio *“Defensoría del Pueblo c/ Municipalidad de San Lorenzo s./ Amparo”* mediante el Acuerdo y Sentencia Nro. 1306 del 15 de octubre de 2013, consideró que la decisión de la Corte Interamericana de Derechos Humanos recaída in re Claude Reyes vs. Chile el 19 de septiembre de 2006 debía ser tomada en cuenta para resolver el caso que se le había planteado, reconociendo, en consecuencia, al derecho de acceso a la información como derecho fundamental o humano.

Que, el artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (ratificada mediante Ley 1/89) establece que *“Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales”*.

Que, en una resolución tomada por el Tribunal de Apelaciones en lo Civil y Comercial, Sala 3, especialmente relevante por haber sido resaltada en el Informe 2010 de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de la Organización de Estados Americanos (Capítulo IV “Buenas Prácticas Judiciales en Materia de Acceso a la Información en América”, página 313, puntos 34 y 35), se sostuvo que *“(...) la negativa a proporcionar información no admite el contencioso administrativo: por una razón simple, el acto de negación de la información no es acto administrativo en sentido propio, ya que no implica un actuar de la administración en razón de sus competencias. Se trata tan solo del incumplimiento de un mandato constitucional. Por lo demás, el derecho a la información, como derecho fundamental, no toleraría, por su propia índole la dilación que procedente de un litigio contencioso (administrativo) (...)”*. Además, que *“(...) la información, al ser denegada ilegítimamente, vulnera per se y con carácter de inmediatez la órbita de derechos del individuo (...)”* (Acuerdo y Sentencia Nro. 51 del 2 de mayo de 2008).

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

Que, además, resulta evidente que la ley 5282/14 al establecer la intervención de *“cualquier Juez de Primera Instancia con jurisdicción en el lugar de su domicilio o en donde tenga su asiento la fuente pública”* sin distinguir entre fueros, ha querido que el debate y la ponderación de los derechos en juego se realice en el marco de

un proceso constitucional y el único proceso constitucional en el que los jueces ordinarios pueden intervenir es en el de amparo (excepción hecha del juicio de habeas data que, evidentemente, no se aplica a la problemática del derecho de acceso a la información pública sino a la información y a los datos de una persona determinada).

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

Que, para los casos de algún *“incumplimiento de una repartición pública (fuente pública) con relación a las obligaciones previstas en la presente ley”*, y teniendo en cuenta que la ley ha previsto, como se dijo, la intervención de *“cualquier Juez de Primera Instancia con jurisdicción en el lugar de su domicilio o en donde tenga su asiento la fuente pública”* y no la del Tribunal de Cuentas –en una clara decisión de facilitar el acceso a la justicia en esta materia, particularmente en el interior del país- y que los demás incumplimientos de las fuentes públicas pueden, directa o indirectamente, influir el goce *“efectivo”* (Art. 28, Constitución) del derecho de acceso a la información pública, el procedimiento que por la naturaleza de la cuestión resulta evidente es el del juicio sumario previsto en el Art. 683 del Código Procesal Civil.

Que, para estos casos, teniendo en cuenta que se trata de un procedimiento previsto en el Código Procesal Civil, resulta adecuado que esas contiendas tramiten ante los jueces de primera instancia con competencia en lo civil y comercial.

Que, en atención a que el artículo 4 de la Ley 5282/14 establece que *“las comisiones mixtas y las entidades binacionales en las que participe la República del Paraguay son fuentes públicas de información”*, los jueces competentes serán los previstos en los instrumentos internacionales que rigen su funcionamiento.

Por tanto, en uso de sus atribuciones,

LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA ACUERDA:

- Art. 1°.-** ESTABLECER que, para el caso de denegación expresa o tácita de una solicitud de acceso a la información la acción judicial tramite según las reglas previstas en el artículo 134 de la Constitución y en el Código Procesal Civil para el juicio de amparo.
- Art. 2°.-** ESTABLECER que, para el caso de cualquier otro incumplimiento de una repartición pública con relación a las obligaciones previstas en la



Ley 5282/14 *que* no caiga dentro de lo previsto en el Art. 1 de esta Acordada, la acción judicial tramite por las reglas del procedimiento sumario previsto en el Art. 683 del Código Procesal Civil.

Art. 3°.- ESTABLECER que para determinar los jueces que sean competentes para entender en las acciones previstas en los artículos 1 y 2 de la presente Acordada se deben aplicar las reglas previstas en el Art. 23 de la Ley 5282/14 y, en su caso, las de los instrumentos internacionales que rigen el funcionamiento de ciertas fuentes públicas.

Art. 4°.- ANOTAR, registrar y notificar.



Foto Presidencia de la República



Instituto de Derecho
y Economía Ambiental

Nicanor Torales 174 casi Mariscal López, Asunción (1851), Paraguay

Tel/Fax: (595-21) 614-619/20 ó 662-543

<http://www.idea.org.py>

E-mail: idea@idea.org.py