



## SÓLO EL CONTROL CIUDADANO HARÁ POSIBLE EL CAMBIO DE PARADIGMA

*Acceso a la información pública, una ley necesaria para avanzar hacia una política de transparencia*

**Ezequiel Francisco Santagada**



### EL CAMBIO DE PARADIGMA

**Paradigma** es un término de origen griego, «*parádeigma*», que significa **modelo, patrón, ejemplo**. En un sentido amplio se corresponde con algo que va a servir como modelo o ejemplo a seguir en una situación dada. Son las directrices de un grupo que establecen límites y que determinan cómo una persona debe actuar dentro de los límites.

Este es un aporte que resume la lucha por una “Ley de libre acceso ciudadano a la Información pública y transparencia gubernamental” llevada adelante por el GIAI (Grupo Impulsor de Acceso a la Información Pública), en el convencimiento de que sin cambio de paradigma no habrá una lucha efectiva contra la corrupción y sin un combate frontal a este flagelo, tampoco habrá desarrollo efectivo.

#### **Ezequiel Francisco Santagada**

Abogado (UBA, Arg), Especialista en Derecho Ambiental (UCA, Arg). Cursando el doctorado en Derecho (UBA), Profesor Universitario (UC, Py). Dir. Ejecutivo del Instituto de Derecho y Economía Ambiental (IDEA). Es colaborador de la organización Semillas Para la Democracia.



## Introducción

El 19 de diciembre de 2013, no sin una fuerte polémica, la Cámara de Senadores dio media sanción al proyecto de ley “*De libre acceso ciudadano a la información pública y transparencia gubernamental*”. Nuevamente, la polémica y algunos viejos fantasmas empezaron a revolotear. Ese día, los senadores trataron un proyecto de ley que, en distintas ocasiones, ha estado presente en la agenda legislativa en los últimos 4 períodos; esto es, desde hace más de 10 años. En todo ese tiempo, y de manera periódica, las iniciativas de leyes de acceso a la información pública generaron un fuerte debate en los medios de prensa del Paraguay.

Este proyecto de ley todavía tiene por delante un camino azaroso. Puede convertirse en ley o quedar archivado durante el primer semestre de 2014, o puede que eso se extienda –veto total o parcial por parte del Poder Ejecutivo mediante- inclusive hasta el 2015.

Esta nota pretende aportar al debate, rescatando la historia del proceso que ha llevado a que una vez más se esté analizando en el Congreso una ley de acceso a la información. El objetivo es que se tengan presentes los temas centrales de la discusión y que, en lo posible, si es que alguno de los protagonistas del juego que aún resta jugarse lee estas líneas, no vuelvan a repetirse viejos errores.

Este aporte no es neutral. Es imposible desentenderme del rol de integrante de una de las organizaciones de la sociedad civil que más ha estado involucrada en todo ese proceso: el Instituto de Derecho y Economía Ambiental (IDEA). Ahora bien, inclusive desde un lugar con una posición tomada, el relato de esta historia puede ser de utilidad para quienes tienen que decidir sobre si el Paraguay contará o no con una ley de acceso a la información y para quienes quieran opinar y participar sobre la marcha.

## 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*”<sup>1</sup>.

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

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 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**

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

derecho interno de los Estados americanos”. 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**”<sup>2</sup>.

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 ecuaníme”.

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 interamericano, 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”<sup>3</sup>, 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, dudo-**

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

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

*so o nominal*<sup>4</sup> (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 inclusivas<sup>5</sup>, 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.

Es utópico esperar que desde el Estado surja una **Ley de Acceso a la Información Pública** que garantice tal efectividad. Ésta sólo se logrará mediante la presión de la ciudadanía, compuesta por varios grupos que vienen pujando por ser actores políticos para mejorar sus condiciones de vida y que en este *statu quo* ven vedada toda posibilidad de hacerlo. Así, tampoco es casual que la presión por una **Ley de Acceso a la Información Pública** haya venido siendo ejercida por varias organizaciones de la sociedad civil. A esto se suma el hecho de que 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.

## 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*”<sup>6</sup>.

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*

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

5 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.

6 “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 enero de 2014].

*sobre conductas de funcionarios o sobre hechos de corrupción hasta que concluya la investigación correspondiente*” (Art. 6, inciso k). 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). 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). Esto es, requería la identificación precisa de toda persona que solicitara información, la cual, eventualmente, podría generar inconvenientes a algunos funcionarios estatales. 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. Y 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, no habría durado menos de dos meses (sin contar la eventual apelación ante la Corte Suprema de Justicia) y que estaba sujeto al pago de tasas de justicia.

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).

## **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 Pública**. 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).

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. 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. Se tuvieron en cuenta 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*”<sup>7</sup>

<sup>7</sup> 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-imprensa/politica/admiten-que-ley-de-acceso-a-la-informacion-judicializara-casos-905603.html> [Consulta realizada en enero de 2014].

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 Color<sup>8</sup>, 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*”<sup>9</sup>, por ese entonces, todo indicaba que sería aprobado con algunas modificaciones introducidas por las Comisiones Asesoras<sup>10</sup>.

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*”<sup>11</sup>

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 Marín<sup>12</sup>.

Ese mismo día, el Senado resolvió postergar, a pedido del Senador Galaverna<sup>13</sup>, el tratamiento del proyecto para una sesión extraordinaria convocada para el 29 de mayo de 2006<sup>14</sup>, 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 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*”.

8 *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 enero de 2014].

9 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 enero de 2014].

10 *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 enero de 2014].

11 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 enero de 2014].

12 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 enero de 2014].

13 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 enero de 2014].

14 *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-impres/politica/tratamiento-de-ley-mordaza-se-posterga-en-el-senado-906556.html> [Consulta realizada en enero de 2014].

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?”<sup>15</sup>. Hasta el 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 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.

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.

15 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 enero de 2014].

¿Cómo ponderarlos? Esa es una cuestión de la filosofía o teoría del derecho aunque, a modo de ejemplo, me permito 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 solución 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. (...)”<sup>16</sup>.**

¿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 jurídico<sup>17</sup> 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.

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

17 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.

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 CIRD, 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.** Dadas 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.*

Este es un argumento de peso, lo fue en 2007 y lo sigue siendo en 2014. 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 es que la presión ciudadana y las buenas leyes contribuyen a generar y consolidar esos cambios.

En su momento el GIAI no advirtió ni trabajó sobre todas las secuelas que había dejado la ley mordaza de 2001. Se concentró en mejorar el texto de la ley y en hacer un trabajo de incidencia. No busco evitar buscar consensos y así evitar que se afirmara que la mejor **Ley de Acceso a la Información Pública** era la que no estaba escrita.

## **De 2006 a 2013: Litigio estratégico, recomposición del GIAI, nuevo anteproyecto de ley y una nueva realidad tecnológica**

Luego del rechazo del proyecto de ley de acceso a la información en 2006, el GIAI perdió cohesión. Sin embargo, el CIRD, a través de su Programa de Apoyo a las Iniciativas Ciudadanas, 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. 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 *Clau- de Reyes vs. Chile*<sup>18</sup>. 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 ciudadano chileno que había solicitado información a las autoridades de su país y éstas se la habían negado.

<sup>18</sup> Disponible en [http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_151\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_151_esp.pdf) [Consulta realizada en enero de 2014].

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 reglamentos, tales como decretos o resoluciones), que además debían responder a un objetivo permitido por la Convención, esto es, que fueran restricciones que guardaran razonable conexión con el “*respeto a los derechos o a la reputación de los demás*” o a “*la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas*”, y que debían “*ser necesarias en una sociedad democrática, lo que depende de que estén orientadas a satisfacer un interés público imperativo*”. Sobre este último punto, dijo que “*Entre varias opciones para alcanzar ese objetivo, debe escogerse 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 CIRI 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 forta-

leciera 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 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<sup>19</sup>. 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.

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, Constitución<sup>20</sup>). A nivel municipal, esta situación fue superada luego de la promulgación de la Ley 3966/10 “Orgánica Municipal” ya que 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 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.

19 Los servicios del CAIP pueden consultarse en la web de la Defensoría del Pueblo [http://www.defensoriadelpueblo.gov.py/acceso\\_informacion/acceso\\_a\\_la\\_informacion\\_publica.htm](http://www.defensoriadelpueblo.gov.py/acceso_informacion/acceso_a_la_informacion_publica.htm). Allí también se encuentra el formulario modelo de solicitud de información. Este es el modelo que usaron los protagonistas de los casos más emblemáticos decididos por la Justicia.

20 Constitución: Art. 40.- Toda persona, individual o colectivamente y sin requisitos especiales, tienen derecho a petionar a las autoridades, por escrito, quienes deberán responder dentro del plazo y según las modalidades que la ley determine. Se repudará denegada toda petición que no obtuviese respuesta en dicho plazo.

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 Paraguaya<sup>21</sup>, 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*”<sup>22</sup>. 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*”.

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. ¡Qué le importa a un tercero particular, el sueldo de un empleado, qué función realiza, 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.

21 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.

22 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.

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 2008<sup>23</sup>.

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 Paraguay<sup>24</sup> sino a nivel in-

23 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.

24 *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 enero de 2014]. *Mediante amparo judicial acceden a documentos municipales de Lambaré*. Nota publicada en la edición impresa del sábado 17 de mayo de 2006. Disponible en <http://www.abc.com.py/edicion-impresa/interior/mediante-amparo-judicial-acceden-a-documentos-municipales-de-lambara-1067263.html> [Consulta realizada en enero de 2014]. *Inclusive fue una noticia destacada en el sitio web de la Corte Suprema de Justicia: Cámara de Apelación falló a favor del derecho a la información*. Disponible en <http://www.pj.gov.py/notas/1473-camara-de-apelacion-fallo-a-favor-del-derecho-a-la-informacion> [Consulta realizada en enero de 2014].

ternacional<sup>25</sup>. De hecho, su importancia fue resaltada tiempo más tarde en el *Informe 2010 de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de la Organización de Estados Americanos*<sup>26</sup>.

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”*.

25 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/](https://ifex.org/paraguay/2008/05/30/article_19_celebrates_judicial/es/) [Consulta realizada en enero de 2014]; o *COURTS RECOGNISE ACCESS TO INFO AS HUMAN RIGHT* [http://www.ifex.org/paraguay/2008/06/03/courts\\_recognise\\_access\\_to\\_info/](http://www.ifex.org/paraguay/2008/06/03/courts_recognise_access_to_info/) [Consulta realizada en enero de 2014].

26 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](http://www.cidh.oas.org/annualrep/2010sp/RELATORIA_2010_ESP.pdf) [Consulta realizada en enero de 2014].

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 Ortíz 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 petionar 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. N° 105 de fecha 13 de marzo de 2008, con costas, a la parte perdedora. 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 presentó el documento 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 sa-

ber 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 Tribunal<sup>27</sup> 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 CSJ<sup>28</sup>, ya que este era uno de los primeros casos en llegar a una Corte Suprema americana en el que “testearía” la fuerza del Caso Claude Reyes. En efecto, el interés era saber si el precedente de Claude sería tenido en cuenta y seguido por las Cortes Supremas 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 Democracia<sup>29</sup>.

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 (LXXIII-O/08))<sup>30</sup> 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

27 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.

28 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 febrero de 2014].

29 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.

30 Documento disponible en [http://www.oas.org/cji/CJI-RES\\_147\\_LXXIII-O-08.pdf](http://www.oas.org/cji/CJI-RES_147_LXXIII-O-08.pdf) [Consulta realizada en febrero de 2014].

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.*

*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”. Fruto de esas reuniones, **al GIAI le quedó claro que una ley que tuviera excepciones sería resistida nuevamente. 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».

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 Constitución<sup>31</sup>, 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.

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). 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 mo-

31 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”.

tivo 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). 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 ese año, 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), el Taller “*El derecho a la libertad de expresión y el*

*acceso a la información en el sistema interamericano de derechos humanos*<sup>32</sup>. 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, habría 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 proyecto<sup>33</sup>. El GIAI 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 GIAI. En el mes de octubre del mismo año, 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*”<sup>34</sup>. 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

32 *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. <http://www.abc.com.py/edicion-impres/politica/expondran-sobre-derecho-a-la-libertad-de-expresion-y-acceso-a-la-informacion-404140.html> [Consulta realizada en febrero de 2014].

33 *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*. Publicados 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*. Publicados 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> [Consulta realizada en febrero de 2014].

34 “*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-pierdo-tiempo-con-caprichos-473891.html> [Consulta realizada en febrero de 2014].

había tenido respuesta<sup>35</sup>. ABC lo interpretó como un sometimiento de la Justicia al poder político<sup>36</sup>. 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 ABC<sup>37</sup>, 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 instancia<sup>38</sup>. 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.

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 transparencia<sup>39</sup>. 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 anteproyecto de ley de acceso a la información pública<sup>40</sup>. 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.

35 *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-imprensa/editorial/juez-niega-acceso-a-la-informacion-publica-483162.html> [Consulta realizada en febrero de 2014].

36 *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-imprensa/suplementos/judicial/rechazo-de-amparo-evidencia-sometimiento-de-la-justicia-al-poder-politico-484817.html> [Consulta realizada en febrero de 2014].

37 *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 febrero de 2014].

38 *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-imprensa/politica/la-camara-de-apelaciones-falla-a-favor-de-los-senadores-raboneros-492754.html> [Consulta realizada en febrero de 2014].

39 *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 febrero de 2014].

40 *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 febrero de 2014].

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. 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 Segovia<sup>41</sup>. 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. La reacción no se hizo esperar, se convocó a una audiencia pública para el 22 de julio y el GIAI expuso públicamente sus críticas<sup>42</sup>. 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 pública<sup>43</sup>. Ni bien asumieron los legisladores electos para el período 2013-2018, el Diario Última Hora solicitó la nómina de los funcionarios y contratados de la Cámara de Diputados, con el detalle de sus remuneraciones.

El presidente de la Cámara de Diputados, con el apoyo de algunos funcionarios, se negó a entregar esa información aduciendo que si lo hiciera violaría el derecho a la intimidad de los trabajadores. El Diario Última Hora, publicó el 29 de septiembre la lista de algunos de los funcionarios de la Cámara de Diputados<sup>44</sup>. 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 Hacienda<sup>45</sup>.

41 Vuelven a proponer una ley para ocultar informaciones. Nota publicada en ABC Color el 22 de julio de 2013. Disponible en <http://www.abc.com.py/edicion-impresa/politica/vuelven-a-proponer-una-ley-para-ocultar-informaciones-598287.html> [Consulta realizada en febrero de 2014].

42 *Intento de Ley mordaza*. Nota publicada en ABC Color el día 22 de julio de 2013. Disponible en <http://www.abc.com.py/nacionales/propuesta-de-acceso-a-la-informacion-tiene-severas-deficiencias-598496.html> [Consulta realizada en febrero de 2014].

43 *Presidente elector no apoyará ley que limite acceso a la información pública*. Nota publicada en el Diario Última Hora el día 23 de julio de 2013. Disponible en <http://www.ultimahora.com/presidente-electo-no-apoyara-ley-que-limite-acceso-la-informacion-publica-n706482.html> [Consulta realizada en febrero de 2014].

44 *Funcionarios que evitan la entrega de informes tienen jugosos salarios*. Nota publicada en el Diario Última Hora el día 29 de septiembre de 2013. Disponible en <http://www.ultimahora.com/funcionarios-que-evitan-la-entrega-informes-tienen-jugosos-salarios-n726888.html> [Consulta realizada en febrero de 2014].

45 *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 febrero de 2014].

La indignación ciudadana que esto despertó no tuvo precedentes. Las redes sociales explotaron. La noticia fue tapa de los principales diarios del país.

El 10 de octubre, el Presidente Cartes afirmó que “*lo público, es público*”<sup>46</sup>. 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 Senado<sup>47</sup>. 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 Congreso<sup>48</sup>.

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 Télles<sup>49</sup>. 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”<sup>50</sup>.

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”,<sup>51</sup> poniendo a disposición del público todas las listas de funcionarios y contratados, solicitando a la ciudadanía que denunciara en forma anónima las irregularidades de la 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.

46 *Presidente afirma que “lo público, es público” y apoya transparencia.* Nota publicada en ABC Color el 10 de octubre de 2013. Disponible en <http://www.abc.com.py/edicion-impres/politica/presidente-afirma-que-lo-publico-en-publico-y-apoya-la-transparencia-626775.html> [Consulta realizada en febrero de 2014].

47 *Senadores proponen libre acceso a la información para la ciudadanía.* Nota publicada en ABC Color el 11 de octubre de 2013. Disponible en <http://www.abc.com.py/edicion-impres/politica/senadores-proponen-libre-acceso-a-la-informacion-para-la-ciudadania-627166.html> [Consulta realizada en febrero de 2014].

48 *Ironía: Velázquez firma convenio de transparencia legislativa, pero niega datos a la prensa.* Nota publicada en el Diario Última Hora el 24 de septiembre de 2013. Disponible en <http://www.ultimahora.com/ironia-velazquez-firma-convenio-transparencia-legislativa-pero-niega-datos-la-prensa-n725419.html> [Consulta realizada en febrero de 2014]. *Niegan datos, pero firman acuerdo de transparencia.* Nota publicada en el Diario ABC Color el 25 de septiembre de 2013. Disponible en <http://www.abc.com.py/edicion-impres/politica/niegan-datos-pero-firman-acuerdo-de-transparencia-621449.html> [Consulta realizada en febrero de 2014].

49 El fallo completo se encuentra disponible en <http://www.pj.gov.py/contenido/945-informacion-publica/945> [Consulta realizada en febrero de 2014].

50 *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 febrero de 2014].

51 Disponible en <http://www.abc.com.py/especiales/acceso-a-la-informacion-publica/consultar/> [Consulta realizada en febrero de 2014].

Para fallar a favor de Daniel Vargas la Corte se basó en lo dispuesto en el Art. 28 de la Constitución en cuanto reconoce el derecho fundamental de acceso a la información pública y sostuvo que para determinar sus alcances debía tenerse en cuenta lo resuelto por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Claude Reyes ya que, en primer lugar, esa interpretación debía considerarse porque se trata del “*máximo órgano de interpretación de las disposiciones de la Convención (Pacto de San José de Costa Rica), siendo en consecuencia lógico y razonable que sus decisiones sean consideradas por esta Corte Suprema de 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. 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*”.

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*”.

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 **podrá** contener o no una futura ley de acceso a la información y de lo que **deberá** contener. Más aún, con su decisión, la Corte no limitó al caso Claude Reyes la jurisprudencia que deberá tenerse en cuenta a la hora de reglamentar por vía legislativa el derecho de acceso a la información o de decidir un caso judicial en el que se haya invocado este derecho. **Deberá tenerse en cuenta toda la jurisprudencia de la Corte Interamericana**, porque ella será el primer criterio a tener en cuenta para evaluar su constitucionalidad. Para el Paraguay, un cambio de paradigma jurisprudencial.

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 innecesidad de motivar las solicitudes de acceso a la información, la gratuidad de las solicitudes de acceso, un régimen legal estricto y limitado de excepciones que sea razonable en una sociedad democrática, la obligación del Estado de fundar y de probar que el daño que se produciría divulgando cierta información sería mayor que el mantenerla en reserva, que ante la duda deba favorecerse el acceso a la información, entre otros, son cuestiones que necesariamente deben estar previstas en una ley de acceso a la información. 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 diciembre<sup>52</sup>.

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 se respetó 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, aparentemente<sup>53</sup>, se incluyeron algunos principios, se volvió al listado de información mínima originalmente previsto y se logró mantener la acción judicial por la vía del amparo ante cualquier juez de la República. 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”.*

52 *Senadores prometen aprobar libre acceso a la información.* Nota publicada en ABC Color el día 15 de diciembre de 2013. Disponible en <http://www.abc.com.py/edicion-impresa/politica/senadores-prometen-aprobar-libre-acceso-a-la-informacion-650152.html> [Consulta realizada en febrero de 2014].

53 Aparentemente, porque, inclusive a la fecha de culminación de este documento, 7 de febrero de 2014, el Sistema de Información Legislativa del Congreso no ha publicado el texto aprobado en la sesión del 19 de diciembre de 2013.

Esta redacción se adecua 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 es repetir viejas historias. Si bien el listado de excepciones está tomado de la ley uruguaya que, en líneas generales, es una buena ley, todas esas excepciones están adecuadamente contempladas en la legislación nacional; además, el hecho de introducir un lenguaje foráneo puede ocasionar, como se sostuvo más arriba, un caos interpretativo que podría ser 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 es, sin más, la “legalización” de la censura previa –expresamente vedada en el Art. 26 de la Constitución- ya que prohíbe 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*”). Si esta disposición se convierte en ley, será de inmediato atacada por inconstitucional y seguramente será declarada nula.

*Para finalizar, nos tiene que quedar claro a todos que este es un juego de poder. 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 la forma de hacer política en el Siglo XXI, la política de quienes son conscientes de sus derechos y desde un teléfono celular con acceso a internet se plaguean y cuando se hartan, escrachan, se autoconvocan y ponen en jaque a sus gobiernos. Sólo es cuestión de tratar de entender los tiempos en los que vivimos y por donde va la historia.*



**Serie Notas de Política** realizadas en el marco de la plataforma de organizaciones Paraguay Debate. Los artículos podrán ser citados, siempre que se mencione la fuente.

-  /Paraguay Debate
-  @paraguaydebate
- prensa@paraguaydebate.org.py
- www.paraguaydebate.org.py
- Tel.: (021) 452 520



Con el apoyo de:

