

El derecho al acceso de la información pública como garantía a la libertad de expresión y lucha contra la corrupción

LAURO MARCELO TALAVERA NIZ, ENRIQUE DIOSNEL HUERTA MACIEL, CARLOS DOMINGO NÚÑEZ CASCO, ELVIO VALENTIN OVELAR ECHEVERRÍA Y LEOPOLDO VILLALBA MOREL.

Universidad Columbia del Paraguay – Filial Pedro Juan Caballero

Resumen

El presente artículo analiza la importancia del derecho al acceso de la información pública en el Paraguay, como una herramienta clave en la lucha contra la corrupción y hacia la transparencia de la gestión pública y el ejercicio pleno de los derechos fundamentales a la libertad de expresión. En un país como Paraguay, en la que surgen incontables casos de arbitrariedades e irregularidades en la administración pública, la transparencia de la información y la facilidad en el acceso a ella constituyen recursos importantes para la ciudadanía en la exigencia del buen uso del patrimonio público y en especial el reconocimiento al derecho de acceso a las informaciones, favorecen al reconocimiento de derechos humanos fundamentales como la libertad de expresión y de prensa. El presente trabajo aborda casos judiciales que conllevaron a la sanción de la ley N° 5282/14 y que han logrado importantes cambios de paradigmas, como también se realiza un examen del acuerdo y sentencia N° 1.306 del 15 de octubre de 2013, emanada de la Sala Constitucional del Pleno de Ministros de la Corte Suprema de Justicia, por la cual hacen lugar a la acción de inconstitucionalidad a favor de la Defensoría del Pueblo que solicitó judicialmente datos de sueldos de funcionarios públicos y que fuera rechazada en primera y segunda instancia.

Palabras claves: *acceso a la información, gestión pública, ejercicio de derechos fundamentales, libertad de expresión, administración pública,*

Abstract

This article analyzes the importance of the right to access public information in Paraguay, as a key tool in the fight against corruption and towards the transparency of public management and the full exercise of the fundamental rights to freedom of expression. In a country like Paraguay, in which countless cases of arbitrariness and irregularities arise in public administration, the transparency of information and the ease of access to it constitute important resources for citizens in demanding the proper use of public assets and In particular, the recognition of the right of access to information favors the recognition of fundamental human rights such as freedom of expression and of the press. This paper deals with judicial cases that led to the enactment of Law No. 5282/14 and that have achieved important paradigm shifts, as well as an examination of the agreement and judgment No. 1,306 of October 15, 2013, issued by the Constitutional Chamber of the Plenary of Ministers of the Supreme Court of Justice, by which they give rise to the action of unconstitutionality in favor of the Ombudsman's Office that judicially requested data on the salaries of public officials and that was rejected in the first and second instance.

Keywords: *access to information, public management, exercise of fundamental rights, freedom of expression, public administration*

Introducción

El presente artículo tiene como objetivo principal analizar la importancia del derecho al acceso de la información pública en el Paraguay, como una herramienta clave en la lucha contra la corrupción y hacia la transparencia de la gestión pública y el ejercicio pleno de los derechos fundamentales a la libertad de expresión. Este derecho de reciente reglamentación en Paraguay (creado por Ley N° 5282 del año 2014) ha sido muy debatida en cuanto a su real y efectivo ejercicio por parte de los ciudadanos paraguayos.

Su importancia nace en el hecho de que el derecho a informarse constituye un derecho humano fundamental muy relacionado a la libertad expresión y pensamiento, en cuya unidad conforma un conjunto de derechos que hacen a la persona que informa y a la que recibe la información.

En nuestro país, la ley sobre el derecho de la información ha sido una herramienta útil en la lucha contra la corrupción, puesto que las instituciones públicas, renuentes en brindar transparencia en sus gestiones, antes de la sanción de la ley, sencillamente negaban otorgar las informaciones requeridas por los ciudadanos preocupados y así mantenían ocultas situaciones irregulares en la administración estatal, alegando que el derecho de peticionar que tiene todo ciudadano se halla limitado por ley y que dentro de esas limitaciones se encontraban la prohibición del ente estatal de otorgar datos que refieran al patrimonio de una persona sin la autorización del afectado.

Ante la situación de que ciertos funcionarios públicos de nuestro país ganaban sumas exorbitantes, cuyos montos no se daban a conocer habida cuenta de que la ley que reglamenta el derecho de peticionar prohibía hacer público datos e informaciones que tenían que ver con el patrimonio de una persona, ya que afectaba su derecho a la intimidad, se tuvo que acceder a la Corte Suprema de Justicia ante el conflicto que surge de la prohibición señalada y el derecho fundamental de acceder a una información pública por parte de los ciudadanos, cuando estas informaciones tienen que ver con el mal uso del dinero público en favor de algunos funcionarios públicos favorecidos que evidentemente resultan de actos de corrupción.

El artículo por lo tanto analiza la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia como principal antecedente del reconocimiento del derecho fundamental al acceso de la información pública, su importancia para la posterior sanción de una ley que podría concluir con el conflicto entre normas constitucionales de igual rango y así reconocer plenamente el derecho colectivo de acceder a la información pública en Paraguay, abordando además el estudio del ejercicio de este derecho como una herramienta en la lucha contra la corrupción en las instituciones públicas renuentes en brindar transparencias en sus gestiones.

Recalamos que en un país como Paraguay, en la que surgen incontables casos de arbitrariedades e irregularidades en la administración pública, la transparencia de la información y la facilidad en el acceso a ella constituyen recursos importantes para la ciudadanía en la exigencia del buen uso del patrimonio público y en especial el reconocimiento al derecho de acceso a las informaciones, favorecen al reconocimiento de derechos humanos fundamentales como la libertad de expresión y de prensa y su falta de reglamentación de ningún debe ser excusa para negar o menoscabar este importante derecho humano, no solo individual, sino que posee un carácter colectivo por la transcendencia de los efectos de tal negativa en el pueblo mismo.

El artículo ahonda un análisis en los efectos posteriores a la sentencia de la Corte Suprema de Justicia y de la aplicación de la ley N° 5282/2014 que reglamenta el acceso a la información pública, los cuales han contribuido en transparentar la gestión pública en los últimos años, en especial con el surgimiento de plataformas digitales (portales, sitios web, entre otros), en las que se hallan asentadas las informaciones públicas relevantes a disposición del ciudadano en general, que puede a partir de ahí controlar y verificar

con mayor rapidez y facilidad la gestión pública, haciendo efectivo el uso y goce de su derecho al acceso a la información y contribuyendo con la transparencia en la gestión gubernamental.

Debemos resaltar que la presente investigación responde a un diseño de alcance descriptivo y enfoque cualitativo, pues hemos realizado una revisión de libros y artículos de contenido científico relacionados al tema, como también de otras fuentes de datos secundarias como el estudio de sentencias de la Corte Suprema de Justicia (Acuerdo y Sentencia N° 1306 del 15 de octubre de 2013), del Tribunal de Apelaciones en lo Civil y Comercial Quinta Sala, de la Capital el (Acuerdo y Sentencia N° 78 de fecha 16 de julio de 2008), del Juzgado de Primera Instancia de San Lorenzo y (S.D. N° 105 de fecha 13 de marzo de 2008), al igual de la sentencia del Juzgado Penal de Garantías del Primer Turno, circunscripción judicial de Concepción (S.D. N° 44 de fecha 23 de octubre de 2019), que es una muestra de las sentencias posteriormente dictadas en los casos de solicitud de acceso a la información pública por medio de la acción de amparo constitucional que se dieron en nuestro país.

El acceso a la información pública y la transparencia gubernamental en Paraguay:

Para un mejor entendimiento del tema que nos ocupa, debemos previamente conocer el significado de este derecho al acceso a la información pública, en ese sentido, se hace oportuna las palabras del Dr. Santiago Díaz Caferatta quien define al derecho de acceso a la información pública como una facultad que tiene todo ciudadano, como consecuencia del sistema republicano de gobierno, de acceder a todo tipo de informaciones en poder tanto de entidades públicas como de personas privadas que ejerzan funciones públicas o reciban fondos del Estado, con la consecuente obligación estatal de instrumentar un sistema administrativo que facilite a cualquiera la identificación y el acceso a la información solicitada¹.

Este concepto muy completo nos indica la necesidad de que un sistema republicano de gobierno permita el acceso de informaciones a la ciudadanía, indicando que esta incluye obligación estatal de permitir que el ciudadano participe en la gestión de los asuntos públicos a través de la verificación de datos de estas obtenidos de un sistema regulado por leyes y normas, lo cual, en la actualidad para el gobernado, constituye el usufructo de un valioso derecho de control y participación en la gestión pública.

Nuestro país, justamente con la finalidad de adaptarse a los nuevos tiempos y evitar el irregular ocultamiento de informaciones que épocas hasta recientes se verificaban, sancionó la Ley N° 5.282/14 “De libre acceso ciudadano a la información pública y transparencia gubernamental” de manera a reglamentar el Art. 28 de la C.N sancionado en el año 1992.

La transparencia en la gestión gubernamental desde luego fue el objetivo de la sanción de esta ley tan importante, exigida durante mucho tiempo por las organizaciones civiles, en la lucha contra la corrupción, en especial el enriquecimiento ilícito por parte de funcionarios públicos de altos escalones. Con la sanción de esta importante herramienta legal se puede considerar un avance hacia la transparencia de la administración pública y por, sobre todo, el reconocimiento que ya era implícito del derecho de todo ciudadano de acceder a informaciones que hacen especialmente al manejo del dinero público. Juan Manuel Ugarte señala que debemos tener presente que el derecho a la información deriva del principio fundamental republicano de publicidad de los actos de gobierno, que supone la transparencia en la gestión pública².

¹ Díaz Caferatta, Santiago, El derecho a la información pública. p. 151 - 185

² Ugarte, Juan Manuel. El derecho de acceso a la información, su vigencia en Argentina, con un panorama del derecho comparado. Buenos Aires: La Isla de la Luna, 2007, pág. 19 Op. cit., pág. 13

De hecho, publicaciones periodísticas del país habían constatado el mal uso de este dinero público en especial por parte de los poderes del estado, empresas binacionales e instituciones municipales, en la que se habían verificado grandes asignaciones de sueldos a cargos públicos, cuyo acceso a dicha información era denegada a la opinión pública, que hizo con que la sociedad civil exigiera la sanción y reglamentación de esta ley y así contar con el derecho fundamental a la información de la gestión pública, siendo estos antecedentes para la legislación de esta importante ley que permite hoy día a los ciudadanos paraguayos obtener informaciones referente al uso del dinero público y tratar así de controlar el derroche financiero que desde varios años se venía realizando en nuestro país³.

Un aspecto importante al reconocimiento de este derecho al ciudadano es la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia, que en líneas más abajo estaremos analizando con mayor detenimiento, sin embargo, debemos adelantar que esta constituye un importante logro en el reconocimiento del derecho fundamental de acceder a información de las instituciones del Estado con el pronunciamiento favorable en una acción judicial instaurada por un ciudadano paraguayo con apoyo de la Defensoría del Pueblo en contra de la Municipalidad de San Lorenzo.

Antecedentes de la Ley de acceso a la información pública de Paraguay

José María Costa Ruiz,⁴ en su obra “La justicia como garante del acceso a la información pública realiza una descripción clara acerca de los antecedentes que conllevaron a la sanción de la ley de acceso a la información en Paraguay y señala al respecto: “Cuando a Daniel Vargas Télles, tras asistir a una charla cívica, se le ocurrió buscar apoyo para hacer una solicitud de acceso a la información pública a la Municipalidad de San Lorenzo, su ciudad, quizás no se habrá podido imaginar que su idea e impulso terminarían causando un efecto transformador tan grande en Paraguay para la vigencia de un derecho humano fundamental: el derecho a la información. Esa solicitud fue hecha en el año 2.007, y tras recibir varias trabas burocráticas y reveses tribunales, terminó recalando en el puerto de la Corte Suprema de Justicia donde provocó, en el año 2.013, la jurisprudencia quizás más gravitante e influyente de las últimas décadas para la vida política y la vigencia de los derechos humanos en nuestro país”.

Podemos apreciar del relato señalado, que el ciudadano Daniel Vargas Télles en el año 2007, solicita una información que consideró que tenía derecho de acceder como ciudadano, referente a los salarios y gratificación de funcionarios de la institución municipal del distrito de San Lorenzo del Departamento Central, cuya institución se recusaba en otorgar tales informaciones, alegando para ello la reglamentación de la ley del derecho de peticionar, que prohíbe otorgar una información relacionado al patrimonial de sus funcionarios, que entraba en conflicto directo con el derecho al acceso de la información pública que a su vez, en ese momento, no se encontraba reglamentado.

De hecho, en la acción entablada por el ciudadano Daniel Vargas Telles, culminó con el acuerdo y sentencia N° 1.306, de fecha 15 de octubre de 2019, dictado por nuestra Corte Suprema de Justicia, que finalmente se expidió, declarando que las informaciones respecto a salarios, gratificaciones y otras remuneraciones de funcionarios de instituciones públicas, “**deben**” ser públicas.

³ <https://www.ultimahora.com/corrupcion-de-oro-los-casos-mas-recordados-paraguay-n979408.html>

⁴ Costa Ruiz, José María. (2018). La justicia como garante del acceso a la información pública. Apuntes para el análisis y mejor protección de este derecho.

Esta acción judicial provocó un verdadero tsunami de transparencia, según las palabras de José María Costa Ruiz⁵, al decir que como consecuencia de esto se ha dictado una sentencia de nuestra máxima instancia judicial de nuestro país que luego concatenó a diversas otras acciones judiciales dirigidas a otras instituciones públicas, para que igualmente otorguen informaciones sobre sueldos y patrimonios de funcionarios que se encontraban bajo la lupa de la prensa y de organizaciones sociales por denuncias de enriquecimientos ilícitos u otros actos de corrupción, para llegar por ultimo a la sanción de la Ley N° 5282 en el año 2014.

Esta resolución judicial, fue el puntapié inicial para el estudio y sanción de una ley sobre el acceso a la información pública que fue sancionada por el Congreso de la Nación el 21 de agosto del año 2014, como Ley N° 5.282/14 “De libre acceso ciudadano a la información pública y transparencia gubernamental”, cuya finalidad principal sería llenar la brecha que contaba el artículo 28 de la Constitución Nacional y así de una vez por todas reconocer realmente el derecho de las personas a recibir información veraz, responsable y ecuaníme, en especial, respecto a las gestiones públicas y demostrar la transparencia del estado.

En este contexto, la ley 5282/14 surge para garantizar a todas las personas, el efectivo ejercicio del derecho al acceso a la información pública, a través de la implementación de las modalidades, plazos, excepciones y sanciones correspondientes, que promuevan la transparencia del Estado y en forma imperativa prohíbe que disposiciones de dicha ley sean entendidas o utilizadas para negar, menoscabar o limitar la libertad de expresión, la libertad de prensa o la libertad de ejercicio del periodismo⁶.

En síntesis, la jurisprudencia de la Corte suprema de justicia marca un hito en nuestro país, al reconocer este derecho fundamental al acceso de la información, aun ante el debate si colisionaba o no contra el derecho a la intimidad, también consagrado en nuestra carta magna en su art. 33, resolviendo la antinomia entre preceptos constitucionales que conllevaron a la sanción de esta ley.

Se hace oportuna las palabras del Dr. José María Costa Ruiz de que el fallo de la Corte Suprema se convirtió en el acto jurisdiccional que más allá de las consideraciones teóricas sobre los efectos puramente inter partes de las acciones de inconstitucionalidad, provocó un verdadero tsunami de transparencia en el estado paraguayo, obligando a las instituciones estatales a abrir sus puertas al acceso a la información pública. Una a una, empezando por la propia Corte Suprema de Justicia, los poderes del Estado, sus ministerios, secretarías y entes, se vieron obligados moral y políticamente a cumplir el fallo de un juicio en el cual no fueron parte pero del cual si recibieron los ventarrones de transparencia que venían a empezar a espantar una anacrónica cultura del secretismo⁷.

Más adelante expondremos con mayor detenimiento el alcance de la jurisprudencia de nuestra más alta institución judicial para una mejor ilustración del presente trabajo.

⁵ Costa Ruiz, José María. (2018). La justicia como garante del acceso a la información pública. Apuntes para el análisis y mejor protección de este derecho.

⁶ Congreso de la Nación Paraguaya, Ley N° 5282/14 de fecha 21 de agosto de 2014 “De libre acceso ciudadano a la información pública y transparencia gubernamental”.
https://www.hacienda.gov.py/web-hacienda/archivos_de_diseno/imagenes/images/ley%205282.pdf

⁷ Costa Ruiz, José María. (2018). La justicia como garante del acceso a la información pública. Apuntes para el análisis y mejor protección de este derecho.

Análisis del Acuerdo y Sentencia N° 1306 del 15 de octubre de 2013, emanada de la Sala Constitucional, integrada por el pleno de los Ministros de la Corte Suprema de Justicia del Paraguay. Aplicación el control de convencionalidad con fallo de la Corte Interamericana Derechos Humanos.

El Acuerdo y Sentencia citado anteriormente se dictó en el expediente caratulado: “Acción de Inconstitucionalidad en El Juicio: “Defensoría del Pueblo C/ Municipalidad de San Lorenzo S/ Amparo”; a fin de resolver la Acción de Inconstitucionalidad incoada por el Defensor del Pueblo de la República, Abg. Manuel María Páez Monges, en representación del Señor José Daniel Vargas Telles; contra el Acuerdo y Sentencia N° 78 del 16 de julio de 2008, dictado por el Tribunal de Apelación en lo Civil y Comercial 5ta. Sala de la Capital⁸.

Para una mejor ilustración del caso, hacemos una breve reseña del mismo. El caso tuvo su origen en la petición de acceso a la información que el señor José Daniel Vargas Telles realizó al señor Intendente Municipal de la Ciudad de San Lorenzo el día 4 de mayo de 2007, en la que le requirió “copia impresa de cantidad de empleados contratados y nombrados, con sus nombres y apellidos, puestos de trabajo y salarios respectivos, de los que se encuentran trabajando en los distintos departamentos de la Municipalidad de San Lorenzo”; invocando a favor de su derecho el artículo 28 de la Constitución Nacional que hace referencia al derecho a informarse que tiene todo ciudadano paraguayo y el art. 45 de la Constitución Nacional que prohíbe que por la falta de una ley reglamentaria se menoscabe o se niegue un derecho fundamental consagrado en nuestra Carta Magna.

La Municipalidad de San Lorenzo, en su negativa de brindar la información pública requerida se basaba en el art. 40 de la C.N. que consagra el derecho a peticionar a las autoridades y establece que debe ser realizado por escrito y que la autoridad requerida debe responder dentro del plazo y según las modalidades que la ley determine, reputándose denegada toda petición que no obtuviere respuesta en el plazo señalado en la ley reglamentaria pertinente.

Las leyes que reglamentan dicho derecho a peticionar son las leyes 1682 del año 2000 y su modificatoria ley 1969 del año 2002, que en sus art. 4 y 5 establecían que cuando la información peticionada refiera el patrimonio de una persona, debe tener la autorización del afectado para su divulgación correspondiente, ya que atentaba con el derecho a la intimidad de la persona que consagra el art. 33 de la C.N.

Esta situación de hecho, hacía prácticamente imposible que cualquier ciudadano interesado en el uso del dinero público destinado a sueldos pudiera tener acceso y realizar el control que también tenía derecho poder hacerlo, como se daba en la acción iniciada por el Sr. José Daniel Vargas Telles en contra de la Municipalidad de San Lorenzo que tuvo que llegar a la máxima instancia judicial para obtener una respuesta ante este conflicto entre estas normas de rango constitucional.

Pues bien, el Sr. José Daniel Vargas Telles plantea en primera instancia un amparo constitucional que le fue rechazada⁹ y luego dicha acción es recurrida ante el Tribunal de Apelaciones que en su fallo también lo rechaza. El Tribunal sostuvo su rechazo en el hecho de que: “El Art. 40 de la Constitución Nacional establece que el derecho a peticionar a las autoridades es un derecho, pero, debe hacerse “según las

⁸ Corte Suprema de Justicia del Paraguay - USAID, Centro de Estudios Sociales y Ambientales – CEAMSO. Derecho humano de acceso a información pública. Marco jurídico que regula su ejercicio.

⁹ S.D. N° 105 de fecha 13 de marzo de 2008, emanada del juzgado de Primera Instancia de San Lorenzo.

modalidades que la ley determine”, que la propia Constitución Nacional establece el límite a ese derecho que debe establecerse por Ley” y la Ley 1.682 en sus artículos 4 y 5 y su modificatoria la Ley 1.969/02, establecen que estos datos solicitados, cuando se refieran al patrimonio, debe tener la autorización del afectado.

El tribunal de apelaciones igualmente sostuvo que 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”¹⁰.

Es así que la resolución de segunda instancia afirmó que la denegación de proveer los datos de los sueldos de funcionarios por parte de la Municipalidad de San Lorenzo se ajusta estrictamente a la Constitución Nacional y la Ley N° 1.682/00. Además, alega que el Sr. José Daniel Vargas Telles no refirió cual es el daño que le ocasionaba la falta de provisión de los datos peticionados a la Municipalidad y que esto constituye como el primer requisito para poder hacer lugar a un amparo.

Ante esta situación y no conformándose el Sr. José Daniel Vargas, convencido de que su derecho al acceso de la información le era denegado de manera violatoria de la Constitución Nacional, recurrió por la acción de inconstitucionalidad a nuestra máxima instancia judicial, la Corte Suprema de Justicia, que por fin reunida en pleno reconoció el derecho al acceso de información del Sr. José Daniel al hacer lugar a la acción y anular las resoluciones anteriores, de conformidad al Art. 560 del Código Procesal Civil.

Al analizar los fundamentos del pleno de la Corte Suprema de Justicia de esta histórica resolución, cabe resaltar lo referente a la interpretación realizada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso “Claude Reyes vs. Chile”, en los siguientes términos: “el artículo 13 de la Convención, al estipular expresamente los derechos a buscar” y a “recibir informaciones”, protege el derecho que tiene toda persona a solicitar el acceso a la información bajo el control del Estado, con las salvedades permitidas bajo el régimen de restricciones de la Convención. Consecuentemente, dicho artículo ampara el derecho de las personas a recibir dicha información y la obligación positiva del Estado de suministrarla, de forma tal que la persona pueda tener acceso a conocer esa información o reciba una respuesta fundamentada cuando por algún motivo permitido por la Convención el Estado pueda limitar el acceso a la misma para el caso concreto. Dicha información debe ser entregada sin necesidad de acreditar un interés directo para su obtención o una afectación personal, salvo en los casos en que se aplique una legítima restricción. Su entrega a una persona puede permitir a su vez que ésta circule en la sociedad de manera que pueda conocerla, acceder a ella y valorarla. De esta forma, el derecho a la libertad de pensamiento y de expresión contempla la protección del derecho de acceso a la información bajo el control del Estado, el cual también contiene de manera clara las dos dimensiones, individual y social, del derecho a la libertad de pensamiento y de expresión, las cuales deben ser garantizadas por el Estado de forma simultánea”.

La Corte Suprema de Justicia argumentó en su fallo que la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso citado ha sostenido que el “derecho de acceso a la información bajo el control del Estado admite restricciones” y ha fijado tres requisitos: “En primer término deben estar previamente fijadas por Ley como medio para asegurar que no queden al arbitrio del poder público”. “En segundo lugar, la restricción establecida por Ley debe responder a un objetivo permitido por la Convención Americana. Al respecto, el art. 13.2 de la Convención permite que se realicen restricciones necesarias para asegurar “el respeto a los derechos o a la reputación de los demás” o “la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas”. “Finalmente, las restricciones que se impongan deben ser necesarias

¹⁰ Acuerdo y Sentencia N° 78 de fecha 16 de julio de 2008, dictado por el Tribunal de Apelaciones en lo Civil y Comercial Quinta Sala, de la Capital.

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

Es así, que la interpretación realizada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos se ajusta plenamente a nuestro orden constitucional, precisando el alcance y aplicación del derecho de acceso a la información, siendo considerada por la Corte Suprema de Justicia la decisión del máximo órgano de interpretación de la Convención, aprobado y ratificado por nuestro país por la Ley N° 1/89, evitando decisiones adversas que puedan comprometer la responsabilidad internacional por inobservancia de los principios contenidos en la misma.

La Ley N° 5282/14, “De libre acceso a la información Pública y Transparencia Gubernamental. Breve reseña sobre trámites de solicitud de información pública

La Ley N° 5282 fue promulgada en fecha 18 de septiembre del año 2014, tras la importante jurisprudencia analizada en párrafos anteriores. Esta ley reglamenta el art. 28 de la Constitución Nacional al reconocer el derecho de las personas a recibir información veraz, responsable y ecuaníme y que las fuentes públicas de información son libres para todos.

Al estar determinada en nuestra Constitución el derecho de acceder a la información pública y habiendo nuestra Corte Suprema de Justicia y la Corte Interamericana de los Derechos Humanos declarado que la misma constituye un derecho humano fundamental, es comprensible y razonable la sanción de esta ley y por sobre todo, la exigencia del estricto cumplimiento de esta norma de rango constitucional, por la que las instituciones públicas debieron promover, cumplir y proteger este derecho inherente de cada ciudadano de tener las informaciones de las fuentes públicas, administradoras de los bienes públicos.

Realizando un análisis de esta importante reglamentación, la Ley 5.282/14, deviene que la primera disposición hace al objeto y finalidad de la norma, que es la de regular el art. 28 de la C.N. y consecuentemente garantizar a todas las personas, el efectivo ejercicio del derecho al acceso a la información pública, a través de la implementación de las modalidades, plazos, excepciones y sanciones correspondientes, que promuevan la transparencia del Estado.

Se infiere el deseo del legislador de que, con esta ley, se pueda lograr una mayor transparencia en la gestión pública y otorgar con esto, el pleno ejercicio del derecho fundamental al acceso de la información al ciudadano paraguayo, preocupado por el manejo de la gestión pública y por, sobre todo, por la corrupción reinante en nuestro país.

Podemos advertir que en su art. 2° define como las fuentes públicas a los siguientes organismos:

a) El Poder Legislativo, sus Cámaras, comisiones y todos sus órganos administrativos, así como los Parlamentarios del Mercado Común del Sur (MERCOSUR);

b) El Poder Ejecutivo, sus ministerios, secretarías y todos los demás órganos administrativos, así como la Procuraduría General de la República y la Policía Nacional;

c) El Poder Judicial, el Consejo de la Magistratura, el Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados, el Ministerio Público y la Justicia Electoral;

- d) Las Fuerzas Armadas de la Nación;
- e) La Defensoría del Pueblo, la Contraloría General de la República y el Banco Central del Paraguay;
- f) Las entidades financieras del Estado, las empresas públicas, las sociedades comerciales con participación estatal mayoritaria, las sociedades de economía mixta, los entes reguladores o de control y todas las demás entidades descentralizadas con personería jurídica de derecho público;
- g) Las universidades nacionales;
- h) Los gobiernos departamentales y municipales; e,
- i) Las comisiones mixtas y las entidades binacionales en las que participe la República del Paraguay. Los representantes, directores y consejeros paraguayos de estas reparticiones públicas deberán garantizar el efectivo ejercicio del derecho de las personas a solicitar y recibir información pública de las mismas.

En ese contexto quedan plenamente identificadas las instituciones públicas que se encuentren entre las fuentes públicas, las cuales están obligadas a dar toda información pública solicitada, salvo aquellas que la misma ley exceptúe.

Analizando las fuentes públicas, se ve claramente que el acceso a ello, está bien protegido y garantizado, como un derecho fundamental, un derecho humano de los ciudadanos de conocer y entender lo que sucede en las instituciones públicas, como el Poder Judicial, Ejecutivo, Legislativo, municipalidades, gobernaciones y varios otros estamentos del Estado, que están bien especificados en la Ley de transparencia, qué se hace o dónde, cómo se usan los recursos, no pueden ni deben ocultarse de la ciudadanía que día a día construye el Paraguay aportando con su trabajo y bienes, pero no todas las informaciones, hay una salvedad de que aquellas, de carácter secreto u reservado no podrán ser objeto de acceso.

La mencionada ley también define que es Información pública de la siguiente forma al expresar que son aquellas que, producida, obtenida, bajo control o en poder de las fuentes públicas, independientemente de su formato, soporte, fecha de creación, origen, clasificación o procesamiento, salvo que se encuentre establecida como secreta o de carácter reservado por las leyes.

Siguiendo con el análisis de la citada ley, debemos considerar el trámite establecido en su art. 12 podemos advertir la exigencia de la presentación de la solicitud de la información pública correspondiente a la misma oficina de la fuente pública, pudiendo hacerlo personalmente, por correo electrónico, en forma personal o verbal, obligando a funcionarios de la oficina peticionada que labre acta de la solicitud del ciudadano, quien debe estar debidamente identificado y designar su domicilio real y finalmente el formato o soporte preferido.

De esta forma la norma prevé, que la forma o soporte preferido por el solicitante, no constituye una obligación para la fuente pública requerida, teniendo en cuenta, que la finalidad misma es el acceso a la información, siendo responsable los encargados de las fuentes públicas de la veracidad y actualización de las informaciones que concedan, en la forma que creyeran conveniente.

Ya en el art. 16 establece el plazo de 15 días hábiles contados a partir del día siguiente de la presentación para hacer entrega en forma personal o a través del formato o soporte elegido por el solicitante. Sin embargo, el art. 17 de la misma ley, expresa que en caso que la información pública solicitada

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

Según el análisis de la ley 5282/14 realizado en este artículo, uno de los inconvenientes de la reglamentación se encuentra en el pedido de copias autenticadas de documentos, y no la información específicamente referente a ellos. Esto teniendo en cuenta el Decreto N° 4046/15, que establece el deber de las fuentes públicas de poner a disposición la información pública referente a los documentos institucionales¹¹.

Siguiendo, el art. 17 (Contenido y Veracidad) prevé la responsabilidad de cada fuente pública de poner a disposición la información pública en su sitio web y la publicación de la información en el Portal Unificado de Información Pública, así como el contenido de la misma y su veracidad.

Amparo Constitucional en el caso: “María Lourdes Salvadora Bobadilla de Quevedo contra la Gobernación Departamental de Concepción”

En líneas anteriores, nos hemos referido al comentario hecho por el Dr. José María Costa Ruiz,¹² en su obra “La justicia como garante del acceso a la información pública”, de que la acción promovida José Daniel Vargas Telles que ha conllevado a la sentencia de nuestra máxima instancia judicial, *ha provocado un verdadero tsunami de transparencia en nuestro país*, puesto que la acción entablada ha permitido el planteamiento de otras acciones muy favorables al reconocimiento del derecho al acceso de la información pública y por ende, han contribuido a una mejor y mayor transparencia de la gestión pública, como es el caso de la Sra. María Lourdes Salvadora Bobadilla Quevedo que en búsqueda de obtener datos en la Gobernación de Concepción que le fueron denegadas, acudió a los estrados judiciales mediante una acción de amparo constitucional que culminó con resolución favorable¹³ bajo los fundamentos basados en la resolución de nuestra Corte Suprema de Justicia en el caso de José Daniel Telles y la Corte Interamericana en el caso “Claude Reyes vs Chile”, mencionados precedentemente.

Como hemos visto, la Corte Suprema de Justicia al dictar resolución favorable al acceso de la información y conciliando los fallos de nuestro país con la Corte Interamericana de Derechos Humanos, dio apertura a la sociedad civil a realizar acciones judiciales con el objeto de obtener de las instituciones públicas de nuestro país. Tras esta resolución se han entablado innumerables acciones, como la realizada por la Sra. María Lourdes Salvadora Bobadilla de Quevedo contra la Gobernación Departamental de Concepción.

Un punto muy importante que traemos a colación es que a través del fallo referido la Gobernación del Departamento de Concepción fue obligada a la realización de las “COPIAS AUTENTICADAS” de las informaciones solicitadas, que constituían un claro obstáculo para el efectivo y real acceso a las documentaciones requeridas como información pública y cuya negativa de provisión suscitaba una nueva traba burocrática en contra de la persona que peticionaba datos de la gestión pública. Con esta resolución hemos notado que el nuestro órgano jurisdiccional están eliminar todo tipo de obstáculo y así garantizar plenamente este derecho fundamental a los ciudadanos.

¹¹ Art. 6 (Utilización de sitios web oficiales): “Todas las fuentes públicas deberán contar con sitios web que garanticen el acceso y la adecuada publicidad y difusión de la información pública”.

¹² Costa Ruiz, José María. (2018). La justicia como garante del acceso a la información pública. Apuntes para el análisis y mejor protección de este derecho.

¹³ S.D.N°44 de fecha 23 de octubre de 2019, emanada del Juzgado Penal de Garantías del Primer Turno, circunscripción judicial de Concepción.

A partir de la resolución referido, la Gobernación de Concepción decidió cumplirla plenamente, haciendo todas las copias, y autenticarlas por el Encargado de la Dirección de Acceso a la Información Pública. Las autenticaciones fueron aceptadas como válidas por el Juzgado.

Aun así, ante las decisiones judiciales, existen obstáculos que se deben eliminar para el total y efectivo acceso a la información, como la establecidas en el art. 4 del Decreto N° 4064/15, que establece que en caso copias autenticadas de documentos públicos a cualquier otra fuente pública, **abonará las tasas o aranceles que se encuentren establecidos en las leyes**, como también el hecho de dejar el pago al escribano público cuando el solicitante de una información pública desee que los documentos estén autenticados, sin embargo, esto va en contra de lo que establece el art. 18 de la Ley 5282/14, que no permite la salida de datos o registros originales de los archivos de las fuentes públicas y nos preguntamos ¿Cómo se podrá dar cumplimiento a la acordada cuando se solicite copia autenticada si no es posible la salida de datos o registros originales?.

Esto lo vemos como un obstáculo que debe ser eliminado para el real acceso a la información pública, pues el ciudadano no debe tener ninguna dificultad, menos aún económica como resultante de gastos en autenticación, cuando pretenda de hecho controlar la gestión pública de funcionarios del estado, pudiendo entenderse esta situación como una traba en la búsqueda de la transparencia gubernamental.

Conclusiones. Realidad actual del Derecho Fundamental al acceso de la información pública en Paraguay

Podemos inferir que con la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia y la sanción de la ley de acceso a la información pública se ha contribuido en mejorar la transparencia en la gestión pública desde el año 2013 en adelante, puesto que partir de dichos instrumentos legales se han iniciado varias otras acciones judiciales a fin de que la sociedad tenga conocimiento claro y preciso del manejo del bien público, encontrando cada vez menos resistencia de las entidades públicas en otorgar las informaciones requeridas. Así podemos ver el claro ejemplo del caso de María Lourdes Salvadora Bobadilla contra la Gobernación de Concepción.

Sin embargo, se denota que aún existen en nuestro país una dificultad de ejercer plenamente ese derecho fundamental de conocimiento a informaciones al existir obstáculos cuando se dilatan las solicitudes o simplemente no la cumplan por la vía administrativa, que es, a prima facie, la intención de la ley y el decreto reglamentario para evitar acciones judiciales.

A la fecha, en el portal unificado de la transparencia activa del Gobierno Nacional, se puede obtener todo tipo de información acerca de la ley 5282/14, como también explicaciones de las formas y mecanismos para la obtención de las informaciones de carácter públicas de las instituciones del estado¹⁴.

No obstante, a la renuencia señalada, se ha visto un gran avance en términos de acceso a la información pública en nuestro país considerando la creación del portal por parte del gobierno nacional, que se encuentra a disposición de la ciudadanía, sin embargo, debemos inferir en forma especial a los avances jurídicos en la materia, considerando el enfoque jurídico del presente artículo. Desde esa perspectiva, con el fallo de la Corte Suprema de Justicia se aprecia el reconocimiento de la importancia del

¹⁴ informacionpublica.paraguay.gov.py/portal

derecho fundamental al acceso de la función pública y que a raíz de dicho reconocimiento se pudo apreciar, como una suerte de acción en cadena, en cada circunscripción judicial de la República fallos en el mismo sentido, garantizando así el derecho ciudadano a conocer la gestión de las autoridades públicas de nuestro país y concluyendo de esta manera en el logro de la tan anhelada transparencia y consecuentemente en contra de la corrupción tan arraigada en los estamentos públicos de Paraguay.

Vemos igualmente de manera positiva la aplicación de la Ley N° 5282/14, considerando justamente los fallos aplicados en base a dicha disposición normativa, pudiendo verificarse el acatamiento de parte de los magistrados a las disposiciones legales vigentes, lo que brinda una visión esperanzadora que en un futuro muy pronto, nuestro país realmente avance en la lucha contra la corrupción, aunque la ley y las jurisprudencias hoy analizadas hacen parte de herramientas útiles para un solo aspecto de la lucha contra esta sistemática, organizada y arraigada corrupción en los organismos estatales del país y en beneficio a la transparencia de la gestión público.

Debemos coincidir plenamente con la Corte Suprema de Justicia y la Corte Interamericana de Derechos Humanos al reconocer que la información peticionada ante los órganos jurisdiccionales debe ser entregada sin necesidad de acreditar un interés directo o un agravio personal para su obtención, puesto que denegar el acceso a una información pública de por sí provocan perjuicios a los principios que hacen a la libertad de pensamiento y de expresión, que deben ser garantizadas por el Estado.

Obviamente, se deduce que la denegación de informaciones de carácter pública por parte de funcionarios del estado y el secretismo estatal, solo traen en la imaginación del ciudadano común de la existencia de ocultaciones, administraciones nefastas y corrupción del ente estatal, lo cual indirectamente provoca afectaciones en los bienes jurídicos de los ciudadanos de cualquier país.

Consideramos importante para la transparencia gubernamental, que se afiancen y perfeccionen las herramientas digitales y que todas las entidades públicas se conciencien del deber legal de efectuar las publicaciones en la plataforma institucional y que esta sea de libre y fácil acceso a la ciudadanía en general, evitando así el secretismo estatal y desde luego, desde este acatamiento a la ley de acceso a la información pública y transparencia gubernamental, se evitarán acciones judiciales, si bien se aplaude la jurisprudencia nacional sobre el tema.

Metodología

A fin de evitar que los datos obtenidos en el presente artículo sean objeto de cuestionamiento hemos recurrido especialmente a publicaciones en línea que incluyen diversas bibliografías en forma directa, recurriendo a fuentes de información pública, entre las cuales se hallan las sentencias Acuerdo y Sentencia N° 78 de fecha 16 de julio de 2008, dictado por el Tribunal de Apelaciones en lo Civil y Comercial Quinta Sala, de la Capital, la S.D. N° 105 de fecha 13 de marzo de 2008, el Acuerdo y Sentencia N° 1306 del 15 de octubre de 2013, y la S.D.N°44 de fecha 23 de octubre de 2019, emanada del Juzgado Penal de Garantías del Primer Turno, circunscripción judicial de Concepción, correspondiente a la causa caratulada: "MARÍA LOURDES SALVADORA BOBADILLA DE QUEVEDO C/ LA GOBERNACIÓN DEPARTAMENTAL DE CONCEPCIÓN S/ AMPARO CONSTITUCIONAL PARA ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA", considerando la escasa información científica sobre el tema.

Este proceso de selección y búsqueda de informaciones y referencias bibliográficas fue realizado durante el mes de julio y agosto de 2021. En cuanto a la elección de los mismos, previa lectura preliminar y crítica por parte de los investigadores, se han seleccionado aquellos que a criterio de los mismos

y principalmente por los aspectos formales y su contenido, han sido considerados como válidos y útiles a los objetivos de la presente investigación.

El presente artículo tuvo un proceso deductivo, es decir, partimos de un estado general que proviene del Acuerdo y Sentencia N° 1306 del 15 de octubre de 2013 emanada de la C.S.J., a casos particulares que se dieron posterior a la sentencia y que resultaron en la sanción de la ley N° 5282/14. Es de tipo descriptivo, basándose en la recolección de información (sentencias y libros/artículos) desde el año 2008 hasta el 2019 (sentencia definitiva N°44 de fecha 23 de octubre de 2019, emanada del Juzgado Penal de Garantías del Primer Turno, circunscripción judicial de Concepción). Tiene un enfoque cualitativo ya que se realizó la recolección de numerosos materiales a partir de fuentes primarias: libros y artículos de internet y sentencias del Poder Judicial. Se realiza un estudio exploratorio, explicativo y descriptivo; se aborda un tema que afecta actualmente a la sociedad en general, no se intenta medir variables sino más bien entender comprender la evolución del reconocimiento del derecho al acceso de la información y su contribución a la transparencia en la gestión pública.

Se deja constancia que cada libro/artículo científico utilizado y otras informaciones a las cuales se han accedido, han sido revisados extrayéndose exclusivamente las ideas principales de los apartados que guardan relación con el tema objeto del presente artículo.

A su vez, estas ideas principales han sido objeto de la interpretación personal y subjetiva de los investigadores, las cuales han sido complementadas con opiniones y argumentos a fin de clarificar los conceptos y otorgar al documento un eje central de presentación de los diversos datos a los cuales se ha tenido acceso.

Referencias

- Canela, Guilherme. (2014). El acceso a la información en las sociedades democráticas. Revista jurídica. El acceso a la información pública en el Paraguay - Aportes desde la Justicia. Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas C.S.J. Asunción. https://www.pj.gov.py/ebook/libros_files/EL-Acceso-a-la-Informaci%C3%B3n-P%C3%BAblica-en-el-Paraguay.pdf
- Congreso de la Nación Paraguaya, Ley N° 5282/14 de fecha 21 de agosto de 2014 “De libre acceso ciudadano a la información pública y transparencia gubernamental”. https://www.hacienda.gov.py/webhacienda/archivos_de_diseno/imagenes/images/ley%205282.pdf
- Constitución de la República del Paraguay. (1992).Ed. Librería El Foro S.A. Asunción- Paraguay
- Corte Suprema de Justicia del Paraguay - USAID, Centro de Estudios Sociales y Ambientales – CEAMSO. Derecho humano de acceso a información pública. Marco jurídico que regula su ejercicio.
- Costa Ruiz, José María. (2018). La justicia como garante del acceso a la información pública. Apuntes para el análisis y mejor protección de este derecho.
- Díaz Cafferata, S. (2009). El derecho de acceso a la información pública, situación actual y propuestas para una ley, Lecciones y Ensayos N° 86. 151-185. http://repositorioubi.sisbi.uba.ar/gsd/collect/pderecho/lecciones/index/assoc/HWA_1204.dir/1204.PDF

Ley N° 5282/2014, “De libre acceso a la información Pública y Transparencia Gubernamental”, Gaceta Oficial de la República del Paraguay. Asunción
https://informacionpublica.paraguay.gov.py/public/ley_5282.pdf

López, A; Soto Vera A.: Libertad de expresión en el Paraguay: amenazas a la prensa libre en el Siglo XXI. 2015.

Marecos Gamarra, Adriana Raquel, El derecho al acceso a la información pública y su importancia como mecanismo de respeto a la democracia en Paraguay. Revista EL ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA EN EL Paraguay. Corte Suprema de Justicia. Asunción.
https://www.pi.gov.py/ebook/libros_files/EL-Acceso-a-la-Informaci%C3%B3n-P%C3%BAblica-en-el-Paraguay.pdf

Méndez, Ana Irene; Morales, Elda. El derecho a la información en una democracia participativa Quórum Académico, vol. 9, núm. 2, julio-diciembre, 2012, pp. 183-212 Universidad del Zulia Maracaibo, Venezuela. <https://www.redalyc.org/pdf/1990/199025105002.pdf>

Piris, Elias. 2016 Corrupción "de oro": Los casos más recordados en Paraguay. Diario Ultima hora. Asunción. <https://www.ultimahora.com/corrupcion-de-oro-los-casos-mas-recordados-paraguay-n979408.html>

Portal Unificado de la información Pública y Transparencia Activa. Gobierno Nacional.
<https://informacionpublica.paraguay.gov.py/portal/>

Rodríguez Aceituno, René Fernando. (2017). El Derecho de Acceso a la Información Pública como un Derecho Humano Fundamental. Revista de Derecho. Vol. 38, No. 1.

Ugarte, Juan Manuel. (2007). El derecho de acceso a la información, su vigencia en Argentina, con un panorama del derecho comparado. Buenos Aires.

Sobre los autores:

Lauro Marcelo Talavera Niz. Abogado y Notario Público, Defensor Público, Magister en Derecho Penal y Procesal Penal y Especialista en Gobernabilidad Política y Gestión Pública, Docente Universitario. Correo electrónico: laurotalaveraniz.lt@gmail.com.

Elvio Valentín Ovelar Echeverría. Abogado y Notario Público, Especialista en Didáctica Universitaria, Magister en Derecho Procesal Civil, Docente Universitario. Correo electrónico: e_ovelar@letrados.com.

Enrique Diosnel Huerta Maciel. Abogado y Notario Público, egresado de la Escuela Judicial, Magister en Derecho Procesal Civil. Correo electrónico: enrihuerta3@hotmail.com.

Carlos Domingo Núñez Casco. Abogado, Magister en Derecho Procesal Civil, Especialista en Derecho Procesal Penal y Especialista en Didáctica Universitaria. Docente Universitario. enunezcasco@gmail.com

Leopoldo Villalba Morel. Juez de Primera Instancia de Fuerte Olimpo, Magister en Derecho Procesal Civil, egresado de la Escuela Judicial, Docente Universitario, Diplomado en Argumentación Jurídica, Der. Procesal Civil, Interpretación y Convencionalidad, especialista en Gestión de Gobierno y Campañas electorales. Correo Electrónico avog.leopoldovillalba@gmail.com.