

OBJETO: PRESENTAR A ORGANIZACIONES DE LA ALIANZA REGIONAL POR LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN E INFORMACIÓN COMO AMICI CURIAE – ADHERIR AL ESCRITO AMICUS CURIAE PRESENTADO POR EL INSTITUTO DE LA SOCIEDAD ABIERTA - INICIATIVA PRO JUSTICIA DE LA SOCIEDAD ABIERTA

Excelentísima Corte Suprema de Justicia, Sala Constitucional:

Alma Poletti Merlo, abogada, matrícula 13.400, constituyendo domicilio *ad litem* en Capitán Nicanor Torales 174 de la Ciudad de Asunción, en los autos caratulados “**Acción de inconstitucionalidad en el juicio ‘Defensoría del Pueblo c./ La Municipalidad de San Lorenzo s./ Amparo’**” (Expediente 1054/08), ante Vuestras Excelencias respetuosamente me presento y digo:

1. PERSONERÍA Y TRAYECTORIA E IDONEIDAD DE LOS AMICI CURIA. Conforme lo acredito con los poderes especiales que adjunto –cuya vigencia declaro bajo juramento-, soy apoderada de las siguientes organizaciones latinoamericanas:

- 1) **Asociación Instituto Prensa y Libertad de Expresión - IPLEX**, con domicilio real en Oficentro Dent, 200 metros al norte y 50 al este del Centro Cultural Costarricense Norteamericano, Barrio Dent, San José, **República de Costa Rica**.
- 2) **Fundación para la Libertad de Prensa – FLIP**, con domicilio real en Calle 40 No. 22 (21 A) – 17. Oficina 302, Bogotá, **República de Colombia**.
- 3) **Fundación Pro Acceso**, con domicilio real en Mariano Sánchez Fontecilla 370, Las Condes, Santiago, **República de Chile**.
- 4) **Fundación Andina para la Observación y Estudio de Medios – FUNDAMEDIOS**, con domicilio real en Av. República 476, entre Martín Carrión y Diego de Almagro, Edificio Presidente piso 9, Quito, **República de Ecuador**.

Todas estas organizaciones, junto con el Centro de Archivos y Acceso a la Información Pública – CAInfo (Uruguay), el Instituto Prensa y Sociedad – IPYS (Perú), Acción Ciudadana – AC (Guatemala), Asociación de Periodistas de El Salvador – APES (El Salvador), Asociación Nacional de la Prensa – ANP (Bolivia), Asociación por los Derechos Civiles – ADC (Argentina), Comité por la Libre Expresión – C-Libre (Honduras), Consejo Nacional de Periodismo – CNP (Panamá), Fundación Democracia sin Fronteras – FDSF (Honduras), Fundación para el Debido Proceso Legal – DPLF (Estados Unidos), Fundación Prensa y Democracia – PRENDE (México), Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social – FUSADES (El Salvador), Fundación Violeta Barrios de Chamorro – FVBCH (Nicaragua), Instituto Nicaragüense de Estudios Humanísticos – INEH (Nicaragua), Participación Ciudadana – PC (República Dominicana) Transparencia Venezuela (Venezuela), el Trust for the Americas (OEA) y el Instituto de Derecho y Economía Ambiental – IDEA (Paraguay), integran la **Alianza Regional por la Libertad de Expresión e Información**, coalición regional sin personería jurídica que cuyos integrantes trabajan para lograr la finalidad social de la misma al amparo del derecho a la libertad de asociación (Art. 16 de la Convención Americana de Derechos Humanos o Pacto de San José de Costa Rica y Art. 22 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos).

La Alianza Regional por la Libertad de Expresión e Información es un mecanismo interlocutor entre la sociedad civil, OEA, y gobiernos latinoamericanos en asuntos relacionados a la libertad de la expresión y acceso a la información pública y dedicada a defender y promover los estándares internacionales alcanzados sobre el derecho

reconocido en el artículo 13 de la Convención del Pacto de San José de Costa Rica, el artículo 13 de la Convención de lucha contra la Corrupción y artículo 19 de la Declaración Universal de los Derechos del Hombre.

El **Instituto Prensa y Libertad de Expresión (IPLEX)** es una asociación privada, sin fines de lucro, dedicada a impulsar los siguientes fines: 1) Velar por la promoción de la libertad de expresión y el libre acceso a la información pública. 2) Promover los valores éticos, la responsabilidad y la independencia en el ejercicio periodístico. 3) Fomentar la independencia y pluralidad de los medios de comunicación. 4) Apoyar y defender a los periodistas que actúen con honestidad en su labor profesional. 5) Desarrollar procesos de investigación, formación y capacitación alrededor de los propósitos de la Asociación y sus temas afines. 6) Promover que el país ajuste su legislación, políticas y prácticas para lograr y mantener el más alto respeto a la libertad de expresión y al libre acceso a la información de interés público. 7) Realizar diagnósticos, publicaciones y otros esfuerzos de divulgación sobre: libertad de prensa y expresión, acceso a la información pública, derecho a la información, derechos humanos, fundamentos profesionales del periodismo y aspectos relacionados. 8) Velar porque las autoridades, públicas y privadas respeten la libertad de expresión. Fue constituido en San José, 8 de junio de 2005. Su misión está centrada en Costa Rica, pero también se propone incidir en el desarrollo de estos principios en la región centroamericana y apoyar los esfuerzos de organizaciones afines en otras áreas geográficas.

La **Fundación para la Libertad de Prensa** es una organización no gubernamental que monitorea sistemáticamente las violaciones a la libertad de prensa en Colombia, desarrolla actividades que contribuyen a la protección de los periodistas y de los medios de comunicación, y promueve el derecho fundamental a la libertad de expresión. Asimismo la FLIP promueve el derecho fundamental de acceso a la información en Colombia y realiza litigio estratégico en casos específicos en los cuales se vulnera este derecho.

La **Fundación Pro Acceso** responde al interés de obtener el reconocimiento y respeto del derecho de acceso a la información pública como un derecho fundamental, y su promoción, como una herramienta central en el desarrollo de las políticas públicas y defensa de los derechos humanos. Por Acceso contribuyó a la demanda efectuada ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos que culminó con una sentencia que obliga al Estado de Chile a adecuar su legislación y prácticas en la materia, así como a capacitar a los funcionarios para que respondan de manera efectiva las solicitudes de acceso a la información que le presenten los ciudadanos (Caso Claude Reyes vs. Chile). Conjuntamente con ello, ha colaborado con una serie de organizaciones de la sociedad civil en sus acciones legales que buscan obtener información en áreas de alto interés público, especialmente en materias de género, contaminación, relaciones exteriores, poder judicial y avisaje estatal. Actualmente, busca consolidar estos esfuerzos dando seguimiento al fallo de la Corte Interamericana y a los cambios institucionales que actualmente están en trámite legislativo en Chile.

La **Fundación Andina para la Observación y Estudio de Medios – FUNDAMEDIOS**, es una organización de la sociedad civil cuya tarea principal es el apoyo a medios de comunicación y periodistas a través de cuatro áreas de acción principales: La Red de Monitoreo de Amenazas a la Libertad de Prensa y Expresión, El Observatorio de Medios del Ecuador (OME), Premio de Periodismo y los talleres y encuentros destinados a la reflexión en torno a diversos aspectos del periodismo. En cada una de sus ramas, la Institución busca generar un debate permanente sobre la relación entre el periodismo y

la sociedad. Además, conocer los retos principales que enfrentan los periodistas en la labor diaria de informar y los nuevos cambios que la sociedad propone. La Fundación pretende apoyar el trabajo propositivo de los comunicadores sociales incentivando el periodismo de investigación como consecuencia de una amplia reflexión y convicción profesional.

Adicionalmente, adhieren a título personal a esta presentación (ver escritos anexos), las siguientes personas vinculadas con las organizaciones integrantes de la Alianza Regional para la Libertad de Expresión e Información:

- Álvaro Herrero, Director Ejecutivo de la Asociación por los Derechos Civiles – ADC de la República Argentina.
- Juan Javier Zeballos G., Director Ejecutivo de la Asociación Nacional de Prensa – ANP de la República de Bolivia.
- Edison Lanza, Director Ejecutivo del Centro de Archivos y Acceso a la Información Pública – CAInfo de la República Oriental del Uruguay.
- Kathya Salazar, Directora Ejecutiva de la Fundación para el Debido Proceso Legal de los Estados Unidos de América.
- Karina Banfi, Secretaria Ejecutiva de la Alianza Regional por la Libertad de Expresión e Información.

2. OBJETO. En el carácter invocado, presento **a mis mandantes en calidad de Amici Curiae (Amigos del Tribunal)** con la única finalidad de que puedan expresar su opinión fundada y la de la Alianza Regional por la Libertad de Expresión e Información sobre el objeto del presente litigio en los términos de la Acordada número 479 del 9 de octubre de 2007¹.

3. INTERÉS EN PARTICIPAR EN LA CAUSA. La decisión que Vuestras Excelencias tomen en la resolución de la presente causa está relacionada con la finalidad social de mis mandantes – expresada en sus actividades- y con la de la Alianza Regional por la Libertad de Expresión e Información, esto es, la promoción de la libertad de expresión e información en la región.

Este caso reviste una particular trascendencia ya que será una de las primeras decisiones que tomará una máxima instancia judicial nacional americana en torno al derecho de acceso a la información pública luego del fallo Claude Reyes vs. Chile² resuelto por la Corte Interamericana de Derechos Humanos el 19 de septiembre de 2006. Los integrantes de la Alianza Regional por la Libertad de Expresión e Información están interesados en dar seguimiento e intervenir en los casos en los que se ha invocado este fallo como fundamento para solicitar información a las autoridades públicas de los Estados que integran el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, ya que todos tienen el propósito de ir consolidando su efectiva aplicación en la región.

Ninguno de mis mandantes tiene relación alguna con el señor Daniel Vargas Télles, con la Defensoría del Pueblo de la República del Paraguay o con la Municipalidad de San

¹ La opinión jurídica que se desarrolla en el presente escrito ha sido elaborada en conjunto por los integrantes de las organizaciones que se presentan en calidad de Amigos del Tribunal.

² Disponible en http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_151_esp.pdf [Consulta realizada el 19 de enero de 2010].

Lorenzo. Ahora bien, dos de los abogados patrocinantes de la Defensoría del Pueblo (Sheila Abed y Ezequiel Santagada) integran el Instituto de Derecho y Economía Ambiental – IDEA, organización que, como ya se mencionó, forma parte de la Alianza Regional por la Libertad de Expresión e Información.

4. OPINIÓN FUNDADA SOBRE EL OBJETO DEL PRESENTE LITIGIO. 1 CÓMO HA QUEDADO TRABADA LA LITIS. En mayo de 2007, el señor Daniel Vargas Télles solicitó a la Municipalidad de San Lorenzo *“copia impresa de 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 inició una acción constitucional de amparo requiriendo el pronto despacho a su petición. En el marco de ese proceso, la Municipalidad de San Lorenzo contestó que las razones por las cuales la petición del señor Vargas Télles era improcedente eran: *“No se especifica el carácter en el que se hace la petición, en qué sentido se emplearía la información en caso de serle concedida y cómo le afecta directamente dicha situación”*. También fundó la negativa en que *“la institución municipal no es una fuente pública de información, (...) sino una persona jurídica con potestad de ejercer el gobierno municipal en todo el territorio del Municipio”*. Finalmente, se sostuvo que *“en el presente caso se quiere indagar, sin explicar el motivo, cuestiones que afectan directamente a los funcionarios municipales en su intimidad personal. La Municipalidad no puede violar la intimidad de sus funcionarios concediendo informaciones que podrían ser empleadas en perjuicio de los mismos. ¡Qué le importa a un tercero particular el sueldo de un empleado, qué función realiza, en qué lugar está destinado!!!”*.

Ante esta negativa expresa, el señor Vargas Télles, representado por la Defensoría del Pueblo, inició una nueva acción de amparo, esta vez requiriendo acceso a la información que se le había negado. La jueza de primera instancia, sin entrar a resolver el fondo del asunto, rechazó la acción con el fundamento de que la vía procesal intentada por la Defensoría del Pueblo no era la que correspondía. Apelada la sentencia, el Tribunal de Apelaciones en lo Civil y Comercial, Sala 5ta., de Asunción (en adelante, el “Tribunal de Apelaciones”) decidió confirmar el rechazo de la acción resolviendo sobre el fondo del asunto, esto es, sosteniendo que el señor Vargas Télles no tenía derecho a acceder a la información solicitada ya que con ello se estaría afectando la intimidad de los funcionarios municipales y porque, además, el señor Vargas Télles no había probado cuál era el daño que le ocasionaba no acceder a la información que había solicitado. El Tribunal de Apelaciones nada dijo con relación a la demás información que el señor Vargas había solicitado: cantidad de empleados y funciones que realizaban.

Contra esta decisión, la Defensoría del Pueblo interpuso acción de inconstitucionalidad argumentando que la Constitución y los Tratados internacionales de los cuales el Paraguay es parte garantizan a toda persona el derecho a acceder a la información que obra en poder del Estado y que, acceder a la información sobre cuánto ganan los empleados municipales, no menoscaba el derecho a la intimidad de esos empleados. La Municipalidad de San Lorenzo contestó oponiendo la excepción de falta de legitimación activa (argumentando que la Defensoría del Pueblo no tenía capacidad para representar procesalmente al señor Vargas Télles) y contestando la demanda argumentos similares a los desarrollados por la jueza de primera instancia.

Finalmente, la Fiscalía General del Estado, recomendó rechazar la acción porque supuestamente la Defensoría del Pueblo no habría cuestionado la constitucionalidad de la sentencia de primera instancia.

La providencia de “autos para sentencia” tiene fecha 31 de diciembre de 2009 y quedó firme el día 8 de febrero pasadas las 9 horas. Así, en virtud de lo establecido en la Acordada 479 del 9 de octubre de 2007, está habilitada de pleno derecho la posibilidad de realizar esta presentación a partir del día 15 de febrero y hasta el día 26.

4.2. ADHESIÓN AL ESCRITO AMICUS CURIAE PRESENTADO POR EL OPEN SOCIETY INSTITUTE – OPEN SOCIETY JUSTICE INITIATIVE (INSTITUTO DE LA SOCIEDAD ABIERTA - INICIATIVA PRO JUSTICIA DE LA SOCIEDAD ABIERTA). En este acto, los Amici Curiae adhieren *in totum* al escrito Amicus Curiae presentado por el Instituto de la Sociedad Abierta – Iniciativa Pro Justicia de la Sociedad Abierta y hacen suyos sus argumentos y consideraciones.

4.3 ARGUMENTOS Y CONSIDERACIONES PROPIOS. Sin perjuicio de la adhesión precedente, los Amici Curiae también desean aportar nuevos argumentos y consideraciones que contribuyan a aportar elementos de juicio para la decisión que la Corte Suprema de Justicia del Paraguay se apresta a tomar.

En primer lugar, se analizarán los fundamentos esgrimidos por el Tribunal de Apelaciones para rechazar la acción promovida por la Defensoría del Pueblo en representación del señor Vargas Télles a la luz de los principios y reglas que emanan del caso Claude Reyes.

Posteriormente, se analizarán otras aristas del caso tomando como punto de referencia el último Informe Anual de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos³, elaborado por la Doctora Catalina Botero, Relatora Especial para la Libertad de Expresión (Documento publicado el 25 de febrero de 2009).

4.3.i. FUNDAMENTOS DEL TRIBUNAL DE APELACIONES Y PRINCIPIOS Y REGLAS DEL FALLO CLAUDE REYES. El Tribunal de Apelaciones fundó la decisión que es atacada en este juicio sosteniendo que:

- 1) si Municipalidad de San Lorenzo informara cuánto ganan sus empleados se estaría afectando el derecho constitucional a la intimidad; y que,
- 2) el señor Vargas Télles no había probado cuál era el daño que le ocasionaba no acceder a la información que había solicitado.

Con respecto al primero de esos fundamentos, es relevante expresar lo que ha sostenido la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el sentido de que

“la aplicación de las leyes de la privacidad dentro del derecho interno debe ajustarse a los estándares internacionales que exigen un adecuado balance entre la protección de la privacidad y la honra y el resguardo a la libertad de expresión”⁴.

³ Disponible en <http://www.cidh.oas.org/annualrep/2008sp/INFORME%20ANUAL%20RELE%202008.pdf> [Consulta realizada el 18 de enero de 2010]

⁴ Caso *Herrera Ulloa vs. Costa Rica*, sentencia del 2 de Julio de 2004, Párrafo 101 número 2 letra b. Pág.52

En este mismo sentido, el tribunal o el ente juzgador debe ponderar el respeto a la intimidad del funcionario, con el valor que tiene en una sociedad democrática el debate abierto sobre temas de interés o preocupación pública, como son las tareas que desempeñan los servidores públicos municipales y los montos remuneratorios que reciben con fondos fiscales⁵.

La participación democrática depende de la capacidad que tengan los ciudadanos de acceder a la información. El concepto del derecho de acceso a la información se basa en que “las autoridades son simplemente los guardianes de la sociedad y que la información que está en manos del Estado es también propiedad de la sociedad”⁶.

Continuando nuestro fundamento, la máxima instancia interamericana ha sido enfática en que el estándar de privacidad o intimidad exigido a un funcionario público es diferente que el de un particular:

"El Estado debe abstenerse de censurar información respecto de actos de interés público llevados a cabo por funcionarios públicos o por particulares involucrados en asuntos públicos, dado que éstos deben demostrar mayor tolerancia a las críticas, lo cual implica una protección a la privacidad y la reputación diferente que la que se otorga a un particular”⁷.

Lo que nos dice la Corte es que, de modo alguno, se debe de desproteger la intimidad o el honor de los funcionarios públicos o de las personas públicas, sin embargo ésta debe ser ponderada de acuerdo con los principios del pluralismo democrático, que implica reconocer que existe un derecho fundamental de acceso a la información, en que cualquier persona sin discriminación alguna tendrá la opción de solicitar información pública al existir un interés público en las actuaciones del Estado. En este interés público no se considera los aspectos o propósitos personales del solicitante, sino más bien si esa información se relaciona con las actividades y deberes del Estado⁸.

Aquí es donde se manifiesta la dimensión colectiva de la libertad de expresión, ya que si bien

“ésta requiere, por un lado, que nadie sea arbitrariamente menoscabado o impedido de manifestar su propio pensamiento y representa, por tanto, un derecho de cada individuo; (...) implica también, por otro lado, un derecho colectivo a recibir cualquier información y a conocer la expresión del pensamiento ajeno”⁹.

⁵ Al respecto véase *Caso Ricardo Canese vs. Paraguay*, sentencia del 31 de agosto de 2004, párrafo 105 página 65: “En el presente caso, el juzgador debía ponderar el respeto a los derechos o a la reputación de los demás con el valor que tiene en una sociedad democrática el debate abierto sobre temas de interés o preocupación pública”.

⁶ Mendel, Toby. “El Derecho a la Información en América Latina”. UNESCO 2009, página 1.

⁷ *Caso Herrera Ulloa vs. Costa Rica*, sentencia del 2 de Julio de 2004. Párrafo 101 número 2 letra c. P.52.

⁸ Al respecto véase “United States Department of Justice v. Reporters Committee for Freedom of the Press”. 489 U.S. 749 (1989) the United States Supreme Court.

⁹ *Caso Herrera Ulloa*, párr. 108; *Caso Ivcher Bronstein*. Sentencia de 6 de febrero de 2001. Serie C No. 74, párr. 146; *Caso “La Última Tentación de Cristo” (Olmedo Bustos y otros)*. Sentencia de 5 de febrero de 2001. Serie C No. 73, párr. 64; y *La Colegiación Obligatoria de Periodistas*

En definitiva, la Corte Interamericana de Derechos Humanos es explícita en recalcar que

“tratándose de funcionarios públicos, de personas que ejercen funciones de una naturaleza pública y de políticos, se debe de aplicar un umbral diferente de protección, el cual no se asienta en la calidad de sujeto, sino en el carácter de interés público que conlleva las actividades o actuaciones de una persona determinada (en nuestro caso, servidores públicos)”¹⁰

y, por lo tanto, se ven exigidos a un escrutinio más exigente por parte de los ciudadanos. Aquellas personas que influyen en cuestiones de interés público o han optado por un empleo público

“se han expuesto voluntariamente a un escrutinio público más exigente y consecuentemente, en ese ámbito se ven sometidos a un mayor riesgo de sufrir críticas, ya que sus actividades salen del dominio de la esfera privada para insertarse en la esfera del debate público”¹¹.

Como se menciona en el párrafo 79 del escrito Amicus Curiae presentado por OSI-OSIJ, entre países con distintos sistemas jurídicos, culturas políticas y distintos niveles de desarrollo económico y democrático, en contextos sociales de fuerte protección a la intimidad personal y/o en los que se experimentan graves problemas de seguridad personal, se proporciona un amplio acceso a la información sobre remuneración de los funcionarios en distintos niveles jerárquicos del gobierno, incluidos los funcionarios municipales.

Recientemente, el Presidente del Supremo Tribunal Federal de la República Federativa del Brasil, Gilmar Mendes, suspendió cautelarmente la ejecución de dos *mandados de segurança* (acciones de amparo) que diversos sindicatos de funcionarios públicos municipales habían presentado ante la Justicia de ese país y ganado en las instancias ordinarias contra un acto del Prefecto (Intendente) Municipal de la Ciudad de San Pablo por el cual éste había dispuesto la divulgación, en el sitio electrónico de la Prefectura de San Pablo, de la nómina de todos los servidores públicos municipales clasificados por *“cargos de base, cargos en comisión, remuneraciones brutas y lugares en los que prestan servicio”*.

Para resolver de esta manera y disponer la publicación de la nómina de todos los servidores públicos y sus respectivos salarios, el Ministro-Presidente, Gilmar Mendes, sostuvo:

“El principio de publicidad (de los actos de gobierno) está ligado al derecho de información de los ciudadanos y al deber de transparencia del Estado, en conexión directa con el principio democrático”.

(arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985. Serie A No. 5, párr. 30.

¹⁰ Caso *Ricardo Canese vs. Paraguay*, sentencia del 31 de agosto de 2004, Párrafo 103 página 65.

¹¹ *Idem*.

Asimismo,

*“que la divulgación pública de informaciones y datos en poder del Estado está condicionada a la preservación e inviolabilidad de la intimidad, la vida privada, la honra y la imagen de las personas”. “En el caso referido en la presente solicitud de suspensión se discute la constitucionalidad de la divulgación de datos del dominio público-estatal, que abarcan una posible yuxtaposición entre un aspecto individualizado y específico de los servidores públicos municipales (remuneración bruta mensual vinculada al nombre del servidor público), en contraposición a la concreción del principio de publicidad, del derecho a la información de los ciudadanos y al deber de transparencia de los gastos públicos estatales. La solicitud de suspensión, por su parte, **apunta a una grave lesión al orden público**, ya que las decisiones liminares impugnadas, impedirían, con fundamento en la preservación de la intimidad de los servidores, la concreción de la política pública de transparencia y la posibilidad de mayor control social de los gastos públicos”. “Al mismo tiempo, la remuneración bruta mensual de los servidores públicos en general está vinculada al principio de legalidad estricta, o sea, se trata de gastos del Poder Público que deben guardar correspondencia con la previsión legal, con el techo remuneratorio del servicio público y, en términos globales, con las metas de responsabilidad fiscal”.*

En base a estas consideraciones, el Ministro-Presidente Mendes, concluyó:

*“Entiendo que **las decisiones impugnadas generan grave lesión al orden público por impedir la publicidad de los gastos estatales relacionados con la remuneración mensual de los servidores públicos, con violación del regular orden administrativo y con efectos negativos para el ejercicio consistente del control oficial y social de parte de los gastos públicos**”¹².*

La Defensoría del Pueblo, en el escrito de inicio de este proceso, precisó que varias reparticiones públicas paraguayas publican la nómina de sus funcionarios, el cargo de ocupan y la remuneración que perciben (este hecho se comprueba accediendo a los sitios en Internet de las reparticiones allí mencionadas).

En el caso Claude Reyes, la Corte Interamericana de Derechos Humanos sostuvo que el derecho de acceso a la información bajo el control del Estado admite restricciones (Párrafo 88). Sin embargo, la Corte enfatizó que esas restricciones debían cumplir con ciertos requisitos.

El primero de estos requisitos es que la restricción debe estar previamente fijada por ley como medio para asegurar que no quede al arbitrio del poder público (Párrafo 89). Hasta donde llega el conocimiento de los Amici Curiae, **no existe norma legal paraguaya que establezca el carácter reservado, secreto o confidencial de la remuneración que**

¹² SUSPENSÃO DE SEGURANÇA 3.902-4 SÃO PAULO, decisión del 8 de julio de 2009. Disponible en www.stf.jus.br

perciben los servidores públicos paraguayos. Ni siquiera la Municipalidad de San Lorenzo, en ejercicio de las potestades legislativas o cuasi-legislativas que la Constitución y las leyes paraguayas le han delegado, contaría con una norma que establezca lo anterior.

El segundo de estos requisitos es que la restricción establecida por ley responda a un objetivo permitido por la Convención Americana, esto es, que sea necesaria 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”* (Párrafo 90). A tenor los ejemplos proporcionados por OSI-OSIJI en su escrito Amicus Curiae sobre el derecho de los estados alrededor del mundo, el sentido de la decisión del Presidente del STJ del Brasil y la práctica de varias instituciones públicas paraguayas, parecería carecer de razonabilidad la interpretación que sostiene que el informar al señor Vargas Télles el salario mensual que perciben los funcionarios públicos de la Municipalidad de San Lorenzo menoscaba el derecho a la intimidad de esos funcionarios.

Finalmente, las restricciones que se impongan deben ser necesarias en una sociedad democrática, lo que depende de que estén orientadas a satisfacer un interés público imperativo. Entre varias opciones para alcanzar ese objetivo, debe escogerse aquella que restrinja en menor escala el derecho protegido. Es decir, la restricción debe ser proporcional al interés que la justifica y debe ser conducente para alcanzar el logro de ese legítimo objetivo, interfiriendo en la menor medida posible en el efectivo ejercicio del derecho (Párrafo 91). Es por ello que en una sociedad democrática es indispensable que las autoridades estatales se rijan por el principio de máxima divulgación, el cual establece la presunción de que toda información es accesible, sujeto a un sistema restringido de excepciones (Párrafo 92).

En cuanto al segundo fundamento dado por el Tribunal de Apelaciones para rechazar la acción, esto es, que no se había probado el daño que le causaba al señor Vargas Télles no acceder a la información que él había solicitado, la Corte también observó que corresponde al Estado demostrar que al establecer restricciones al acceso a la información bajo su control ha cumplido con los anteriores requisitos (Párrafo 93). Si bien esa prueba, en principio, parecería requerirse cuando se establece una restricción de carácter general, sería perfectamente aplicable por analogía a un supuesto de denegación particular. En este sentido, el **Comité Jurídico Interamericano** en su resolución sobre **“Principios sobre el Derecho de Acceso a la Información”** (CJI/RES. 147 (LXXIII-O/08))¹³ sostuvo que

“la carga de la prueba para justificar cualquier negativa de acceso a la información debe recaer en el órgano al cual la información fue solicitada”.

De acuerdo con las copias del expediente a las cuales los Amici Curiae han accedido, la Municipalidad de San Lorenzo no ha ofrecido ni ha acompañado prueba alguna que justifique su negativa a proporcionar la información solicitada, sólo ha realizado breves afirmaciones dogmáticas sobre que tal acceso afectaría la intimidad de los funcionarios

¹³ Documento disponible en http://www.oas.org/cji/CJI-RES_147_LXXIII-O-08.pdf [Consulta realizada el 19 de enero de 2010].

municipales. La prueba que debería haber desplegado la Municipalidad de San Lorenzo¹⁴ debería haber estado dirigida a demostrar que el riesgo de daño a la intimidad de los servidores públicos municipales era mayor que el interés público en conocer cuál es el salario que éstos perciben.

En una postura radicalmente opuesta, el Tribunal de Apelaciones sostuvo que la Defensoría del Pueblo en representación del señor Vargas Télles debía probar cuál era el daño que le ocasionaba no acceder a la información que había solicitado. Confirmar la posición de ese Tribunal, podría ser considerado una afectación a la regla constitucional paraguaya de la defensa en juicio (Art. 16) y una afectación a las garantías judiciales previstas en el Art. 8 de la Convención Americana de Derechos Humanos.

Además, la posición del Tribunal de Apelaciones va a contramano de la regla expresa que emana del fallo Claude Reyes en el sentido que la información solicitada debe ser entregada sin necesidad de acreditar un interés directo para su obtención o una afectación personal (Párrafo 77).

Ya en otro orden de cosas, otro punto importante que cabe resaltar es que el Tribunal de Apelaciones nada dijo con relación a la restante información que el señor Vargas Télles solicitó (nombre de los funcionarios y cargos que ejercen). Esa postura parecería ser injustificada a la luz del principio de mínima intervención en el ejercicio del derecho de acceso a la información y, además, al tratarse de una petición concreta y justificada que no ha tenido respuesta del órgano jurisdiccional, una denegación de justicia y un menoscabo a las garantías judiciales previstas en el Art. 8 de la Convención Americana de Derechos Humanos.

Finalmente, los Amici Curiae advierten que la escueta fundamentación que antecede a la decisión del Tribunal de Apelaciones podría ser considerada también una violación al Art. 8 de la Convención Americana de Derechos Humanos.

En suma, el fallo del Tribunal de Apelaciones parecería ser insostenible a la luz de la doctrina emanada de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Claude Reyes y la consideración de esta doctrina es ineludible para la resolver el presente caso.

Como bien se resalta en el escrito Amicus Curiae presentado por OSI-OSIJI y se ha desarrollado y fundamentado en la acción de inconstitucionalidad presentada por la Defensoría del Pueblo, *“puesto que la Corte Interamericana es la más alta autoridad en materia de interpretación de la Convención Americana sobre Derechos Humanos¹⁵, su interpretación de los componentes de los derechos garantizados por el artículo 13 de la Convención es vinculante, con carácter general, para todos los Estados parte”¹⁶.*

Como forma de ilustrar a Vuestras Excelencias sobre los esfuerzos y los avances que el continente americano se están realizando en la actualidad en torno al derecho humano de acceso a la información pública, se anexa a esta presentación una copia del informe **“Saber Más”** elaborado por la Alianza Regional por la Libertad de Expresión e

¹⁴ De acuerdo con la información que los Amici Curiae han recabado, el Art. 574 del Código Procesal Civil paraguayo prevé una etapa de producción de pruebas en el marco del juicio de amparo.

¹⁵ Estatuto de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, aprobado mediante resolución de la Asamblea General de la OEA en su noveno periodo de sesiones ordinarias, celebrado en La Paz, Bolivia, en octubre de 1979 (Resolución n.º 448), art. 1.

¹⁶ Ver párrafo número 36 del escrito Amicus Curiae de OSI-OSIJI.

Información con motivo de la última celebración del Día Mundial del Saber, el pasado 28 de septiembre.

Este es un instrumento ágil para difundir los elementos básicos de la situación del derecho a la información en Latinoamérica. Está realizado en idioma español para que tenga pleno alcance en la región hispanoparlante de las Américas.

El informe actualiza la situación de derecho de acceso a la información en los países cuyas organizaciones son miembros de la Alianza Regional. No pretende ser un documento homogéneo, sino que desea plasmar la dinámica propia de las organizaciones y culturas americanas tan similares y tan distintas. Cuenta con diferencias en los estilos y miradas, pero con semejanzas en el registro de las conductas de los poderes públicos.

Además de los reportes de países, este informe contiene dos documentos de análisis. Por una parte, se presenta "El Acceso a la Información Pública en América Latina: Realidad, Oportunidades y Desafíos", realizado por Edison Lanza, director ejecutivo de CAInfo, Uruguay y Moisés Sánchez, director ejecutivo de Pro Acceso, Chile. Adicionalmente, se incluye "El derecho de acceso a la información también obliga al Poder Judicial" confeccionado por Katya Salazar directora ejecutiva de la Fundación para el Debido Proceso Legal (DPLF, por su sigla en inglés) y Mirte Postema.

4.3.II. OTRAS CONSIDERACIONES SOBRE LA DECISIÓN DEL TRIBUNAL DE APELACIONES TOMANDO EN CUENTA EL ÚLTIMO INFORME ANUAL DE LA RELATORÍA ESPECIAL PARA LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN DE LA COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS.

La Municipalidad de San Lorenzo al contestar la demanda de la Defensoría del Pueblo sostuvo que la acción de amparo no era la vía procesal adecuada para canalizar el reclamo de acceso a la información del señor Vargas Télles, reiterando los fundamentos esgrimidos por la jueza de primera instancia al rechazar la acción.

Los Amici Curiae no se encuentran en posición de analizar en forma detallada esta cuestión procesal.

Ahora bien, es sabido que el Paraguay no cuenta con una ley de acceso a la información en la que se establezca un procedimiento judicial que esté a tono con los estándares internacionales en la materia.

También existe noticia de antecedentes jurisprudenciales paraguayos firmes y ejecutoriados –aunque no emanados de la Corte Suprema de Justicia- en los que se ha reconocido el derecho de acceso a la información por la vía del juicio de amparo¹⁷. Ello hace suponer a los Amici Curiae que la vía procesal intentada por la Defensoría del Pueblo no puede ser considerada, *a priori*, como irrazonable o aventurada.

¹⁷ S.D. Nro. 40 del 31 de julio de 2007, Juzgado de Liquidación y Sentencia Nro. 1; Juzgado de Liquidación y Sentencia Nro. 7, S.D. Nro. 15 del 27 de septiembre de 2007 y, la sentencia más importante de la que se tenga noticia proveniente del Poder Judicial de la República del Paraguay, Sentencia Definitiva número 51 del 2 de mayo de 2008, Tribunal de Apelaciones en lo Civil y Comercial, Sala 3.

En el último Informe Anual de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, elaborado por la Doctora Catalina Botero, Relatora Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, se menciona cuanto sigue:

*“(...) los Estados están en la obligación de proveer a las personas un recurso administrativo de acceso a la información establecido en la ley, que disponga plazos razonables para que las autoridades decidan, en forma motivada, si existe o no el derecho a acceder a la información, si la autoridad ante la cual se solicitó el acceso es competente para suministrar dicha información, y en caso de no ser competente, cuál es la autoridad facultada por la ley para ello. Este deber de consagrar un recurso administrativo de acceso a la información es la consecuencia necesaria de la **consagración del derecho de acceso a la información como un derecho humano protegido por la Convención y revestido por todas las garantías que aquella provee**”¹⁸.*

*“**Deber de proveer un recurso judicial para controvertir las respuestas negativas a las peticiones de acceso a la información.** Cuando el recurso administrativo de acceso a la información no sea efectivo para lograr tal acceso, **las personas deben contar con un recurso judicial que les permita someter a la decisión de un órgano jurisdiccional la existencia de un título jurídico que les faculte en ese caso concreto para conocer la información que solicitan.** En efecto, según ha determinado la Corte interamericana, el Estado debe garantizar que, en los casos de denegación de acceso a la información bajo control estatal, exista un **recurso judicial sencillo, rápido y efectivo**, que permita (a) resolver el fondo de la controversia para determinar si se produjo una vulneración del derecho de acceso, y (b) en caso de encontrar tal vulneración, ordenar al órgano correspondiente la entrega de la información; en estos casos, **los recursos deben ser sencillos y rápidos, pues la celeridad en la entrega de la información es indispensable.** En caso de no contar con tales recursos judiciales, **los Estados deben crearlos, o existe una violación adicional del artículo 25 de la Convención (derecho a la protección judicial).** Más aún, las decisiones judiciales que resuelvan tales recursos deben estar justificadas en forma adecuada; **si se acude a recursos judiciales de protección para acceder a la información bajo control del Estado y las decisiones judiciales correspondientes no están debidamente fundamentadas, también se violan los artículos 25 y 8 de la Convención, además del artículo 13**”.*

En este mismo sentido se pronunció el Comité Jurídico Interamericano en sus “Principios sobre el Derecho de Acceso a la Información”, al disponer que

“todo individuo debe tener el derecho de recurrir cualquier negativa u obstrucción de acceso a la información ante una

¹⁸ Parágrafo 158, página 165.

*instancia administrativa. También debe existir el derecho de apelar las decisiones de este órgano administrativo ante los tribunales de justicia*¹⁹.

Es opinión de los Amici Curiae que al considerar la defensa opuesta por la Municipalidad de San Lorenzo, Vuestras Excelencias deberían considerar si la acción contencioso-administrativa propuesta por la demandada satisface o no los requisitos de *sencillez, rapidez y efectividad* que exigen los estándares internacionales, particularmente con relación al derecho de acceso a la información que obra en poder del Estado.

Entre las razones que expuso la Municipalidad de San Lorenzo en un primer momento para negar la entrega de la información solicitada por el señor Vargas Télles, se mencionó que la *“la institución municipal no es una fuente pública de información, (...) sino una persona jurídica con potestad de ejercer el gobierno municipal en todo el territorio del Municipio”*.

Sobre este punto, en párrafo 153, páginas 164 y 165 del último Informe Anual de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos se precisa –citando el principio 2 de la Resolución del Comité Jurídico Interamericano sobre “Principios sobre el Derecho de Acceso a la Información”²⁰- que

“el derecho de acceso a la información se extiende a todos los órganos públicos en todos los niveles de gobierno, incluyendo a los pertenecientes al poder ejecutivo, al legislativo y al poder judicial, a los órganos creados por las constituciones o por otras leyes, órganos de propiedad o controlados por el gobierno, y organizaciones que operan con fondos públicos o que desarrollan funciones públicas”.

Más allá de la aseveración realizada por la Municipalidad de San Lorenzo, los Amici Curiae consideran que ésta tiene legitimación pasiva para responder a la solicitud de acceso a la información del señor Vargas Télles.

El escritor paraguayo Helio Vera, en su obra *En busca del hueso perdido (Tratado de paraguayología)*²¹, citando a Teodosio González, describe la siguiente situación: *“Teodosio González – un inconsciente- se quejaba hace más de sesenta años de que los políticos paraguayos no comprendían que el ejercicio del poder supone el cumplimiento de un deber hacia la patria. (...) Para estos políticos, el pueblo que paga no es el soberano, el amo, el patrón, a quien ha de darse cuenta y razón día a día del manejo de sus intereses sino, todo lo contrario, sólo un montón de siervos de gleba, un hato de incapaces, con deberes pero sin derechos, a quienes se puede oprimir y vejar impunemente”*. *“Para los políticos guaraníes, el papel del pueblo ha de reducirse a trabajar, producir, pagar y sufrir con resignación, sin pedir cuenta a sus gobernantes de lo que éstos hacen con el poder; el gobernante es el dueño de la persona e interés de los gobernados; estos deben a aquél sumisión y acatamiento incondicional; el gobierno*

¹⁹ Párrafo 173, página 170.

²⁰ Ver nota número 4.

²¹ Vera, Helio. *En busca del hueso perdido (Tratado de Paraguayología)*. 12ma edición corregida, páginas 146 y 147. Editorial Servilibro, Asunción, Paraguay, 2007.

implica la facultad de hacer desde arriba lo que le conviene o le da la gana; para eso se gobierna”.

La descripción de Vera y González no es muy distinta a la realidad que aún hoy en día se percibe en muchos países de América Latina. Es por ello que en la Declaración Conjunta que en 2004 realizaron los Relatores Especiales de la Organización de Naciones Unidas (ONU), la Organización de Estados Americanos (OEA) y la Organización de Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE) –documento citado en el último Informe Anual de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos-, se menciona que

“las autoridades nacionales deberán tomar medidas activas a fin de abordar la cultura del secretismo que todavía prevalece en muchos países dentro del sector público”.

Una de las medidas más significativas que la comunidad internacional ha tomado para luchar contra el secretismo vinculado a los abusos del poder y a la corrupción es la firma y ratificación de la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción, en cuyo artículo 13 se establece que

*“1. Cada Estado Parte adoptará medidas adecuadas, dentro de los medios de que disponga y de conformidad con los principios fundamentales de su derecho interno, para fomentar la participación activa de personas y grupos que no pertenezcan al sector público, como la sociedad civil, las organizaciones no gubernamentales y las organizaciones con base en la comunidad, en la prevención y la lucha contra la corrupción, y para sensibilizar a la opinión pública con respecto a la existencia, las causas y la gravedad de la corrupción, así como a la amenaza que ésta representa. Esa participación debería reforzarse con medidas como las siguientes: **a) Aumentar la transparencia y promover la contribución de la ciudadanía a los procesos de adopción de decisiones; b) Garantizar el acceso eficaz del público a la información; c) Realizar actividades de información pública para fomentar la intransigencia con la corrupción, así como programas de educación pública, incluidos programas escolares y universitarios; d) Respetar, promover y proteger la libertad de buscar, recibir, publicar y difundir información relativa a la corrupción.** Esa libertad podrá estar sujeta a ciertas restricciones, que deberán estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para: i) Garantizar el respeto de los derechos o la reputación de terceros; ii) Salvaguardar la seguridad nacional, el orden público, o la salud o la moral públicas. (...)”*.

Los Amici Curiae entienden que el hecho que la Corte Suprema de Justicia del Paraguay haya tomado la decisión de integrar en pleno la Sala Constitucional para resolver el caso de marras indica que se ha advertido que la forma en que resuelva el presente caso tendrá consecuencias profundas en la futura configuración de las relaciones Estado-ciudadano en el Paraguay. Los Amici Curiae hacen votos para que la resolución que Vuestras Excelencias se aprestan a tomar pueda ser mencionada en el futuro como una de las medidas estatales más significativas cuando se cuente la historia del cambio hacia un nuevo paradigma de democracias consolidadas en América Latina.

5. PETITORIO. Por todo lo expuesto, a Vuestras Excelencias solicito:

- a) Tengan por presentados a la Asociación Instituto Prensa y Libertad de Expresión - IPLEX de Costa Rica, a la Fundación para la Libertad de Prensa – FLIP de la República de Colombia, a la Fundación Pro Acceso de la República de Chile, a la Fundación Trust for the Americas de la República de Colombia y al Instituto Prensa y Sociedad – IPYS de la República del Perú en calidad de Amici Curiae, por denunciado sus domicilios reales y por constituido el procesal.
- b) Ordenen la incorporación de esta presentación al expediente y, oportunamente, funden e incorporen a su fallo los elementos proporcionados en ella.

Vuestras Excelencias proveerán de conformidad y,
HARÁN JUSTICIA