



PODER JUDICIAL

JUICIO: "ENRIQUE JOSÉ MORO GONZÁLEZ C/ MUNICIPALIDAD DE ASUNCIÓN S/ AMPARO".----



ACUERDO Y SENTENCIA NÚMERO. ~~setenta y nueve~~ *setenta y nueve*

En la ciudad de Asunción, Capital de la República del Paraguay, a los ~~once~~ *once* días del mes de noviembre del año dos mil dieciséis, estando reunidos en la Sala de Acuerdos del Excelentísimo Tribunal de Apelación en lo Civil y Comercial, Tercera Sala, los señores Miembros Dres. NERI. E. VILLALBA FERNÁNDEZ, MARÍA MERCEDES BUONGERMINI P. y ARNALDO MARTÍNEZ PRIETO, bajo la presidencia del primero de los nombrados y por ante mí el Secretario autorizante, se trajo a acuerdo el expediente caratulado como más arriba se menciona, a fin de resolver los recursos de nulidad y apelación interpuestos por el Sr. Enrique José Moro González por derecho propio y bajo patrocinio de abogado, contra la S.D. 101 de fecha 19 de octubre de 2016 (fs. 72/73), dictada por el Juzgado de Primera Instancia en lo Civil y Comercial del Décimo Octavo Turno.-----

Previo estudio de los antecedentes del caso, el Tribunal resolvió plantear y votar la siguiente; -----

CUESTIÓN:

Practicado el sorteo de ley resultó el siguiente orden de votación: BUONGERMINI PALUMBO, VILLALBA FERNÁNDEZ y MARTÍNEZ PRIETO.-----

A LA ÚNICA CUESTIÓN LA DRA. MARÍA MERCEDES BUONGERMINI P., DIJO: Por la resolución apelada la inferior resolvió: "RECHAZAR la garantía constitucional de amparo promovida por el Señor ENRIQUE JOSÉ MORO GONZÁLEZ contra la Municipalidad de Asunción, por los fundamentos expuestos en el considerando. COSTAS a la perdidosa...".----

El recurso quedó fundado a fs. 76/77. El recurrente en primer lugar manifestó que la inferior no aplicó lo que determina la Acordada N° 1005 de la Corte Suprema de Justicia que reglamenta que este tipo de juicio debe ser tramitado por la vía del amparo constitucional pero con

*[Handwritten signature]*

Abg. Rigoberto M. Cabrera  
Actuario Judicial



*[Handwritten mark]*

ARNALDO MARTINEZ PRIETO  
JUEZ  
MIEMBRO DEL TRIBUNAL DE APELACION  
CIVIL Y COMERCIAL - 3RA. SALA

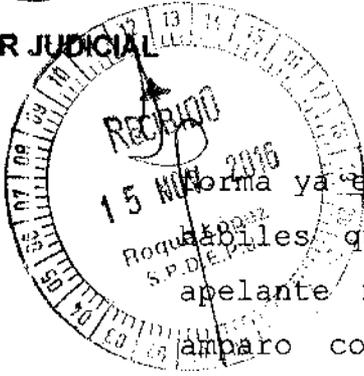
*[Handwritten signature]*  
DR. MST NERIE VILLALBA F.  
MIEMBRO DEL TRIBUNAL DE APELACION  
CIVIL Y COMERCIAL  
TERCERA SALA CAPITAL

las características que determina la ley N° 5282/14 en cuanto a su procedimiento. Luego, sostuvo que su parte agotó las vías administrativas y que adjuntó las documentales correspondientes a demostrar eso a fs. 10 donde peticionó la copia del "contrato de servicio de recolección domiciliaria, alquiler de camiones recolectores compactadores, camiones levanta contenedores y pala cargadora frontal" firmado en fecha 9 de marzo de 2015 entre la Municipalidad de Asunción y la empresa de Depósitos de Materiales de Construcción San Cristóbal de Oscar Gervacio Martínez Cáceres. Posteriormente del pedido del 18 de mayo según los artículos 20 y 21 de la ley N° 5282/14 a fs. 11 figura el recurso de reconsideración presentado ante la Municipalidad de Asunción en fecha 22 de julio de 2016. Como consecuencia de esto y en virtud del art. 31 del Decreto Reglamentario N° 4064/15 el ente cuenta con un plazo de 20 días hábiles para resolver el recurso de reconsideración y que de las constancias procesales surge de forma fehaciente que desde que operó la denegación tácita (22 de agosto) hasta la fecha de la promoción de este amparo (12 de octubre) transcurrieron la cantidad de 36 días hábiles, por tanto, se encuentra dentro del plazo. Por último, enfatizó que la Municipalidad de Asunción está obligada por ley a poner a disposición la información requerida tanto en su portal como otorgarle una copia del contrato que peticionó. Por todo lo dicho, solicitó la revocación de la resolución.---

La adversa contestó el traslado que le fue corrido a fs. 81/84 y refutó al actor cuando dijo que la Municipalidad de Asunción posee autonomía en virtud de la ley N° 3966/10 y que esto fue totalmente desconocido por el recurrente. Resaltó también que primeramente el recurrente interpuso el recurso de reconsideración de forma errónea, luego, cuando lo hizo de forma acertada no esgrimió ningún tipo de fundamentos y fue presentado de



PODER JUDICIAL



JUICIO: "ENRIQUE JOSÉ MORO GONZÁLEZ C/ MUNICIPALIDAD DE ASUNCIÓN S/ AMPARO".---

forma ya extemporánea, excediéndose en el plazo de 60 días hábiles que determina la ley. También enfatizó que el apelante no cumplió con los presupuestos genéricos del amparo constitucional, en particular, con la urgencia exigida debido a que sus presentaciones fueron hechas fuera de plazo, caducando así su derecho a hacerlo. Finalizó y petitionó que se confirme la resolución.-----

Se trata de establecer la procedencia de una acción de amparo incoada por quien dice pretender acceso a la información respecto del "contrato de servicio de recolección domiciliaria, alquiler de camiones recolectores compactadores, camiones levanta contenedores y pala cargadora frontal" (sic.) de un municipio.-----

Tres son las cuestiones principales que se plantean: si para el amparo de acceso a la información pública, regulada por la Ley N°5282/14 reglamentada, a su vez, en el Decreto N°4064/15 y en la Acordada 1005/15 de la Excm. Corte Suprema de Justicia, se precisan todos los requisitos establecidos en el art. 134 de la Constitución; si qué debe entenderse por información pública y cuál es su alcance y si la información pública, ya publicitada por medios masivos de comunicación puede o no ser objeto de petición de amparo. Igualmente se ha cuestionado el modo de imposición de costas.-----

En primer lugar, hemos de decir que el amparo de acceso a la información pública no requiere de la demostración o verificación plena o completa de los requisitos del art. 134 de la Constitución. El empleo del amparo como medio para obtener información pública deviene de una determinación normativa procesal, establecida por Acordada 1005/15 y por Decreto N°4064/15; esto significa que la indicación del amparo como vía procesal correcta para obtener judicialmente la información denegada solo señala el mecanismo del trámite que ha de emplearse en la sustanciación de la litis

ARNALDO MARTÍNEZ PRIETO  
JUEZ  
MIEMBRO DEL TRIBUNAL DE APELACION  
CIVIL Y COMERCIAL - 3RA SALA

DR. MSTINER E. VILLALBA F.  
MIEMBRO TRIB. APEL. CIVIL Y COMERCIAL  
TERCERA SALA CAPITAL

Abg. Rigoberto M. Cabrera  
Actuario Judicial

respectiva, pero no determina la fundabilidad del pedido, ni las exigencias o requisitos sustanciales de procedencia de la pretensión. Dicho ello, hemos de señalar que el elemento de lesión a derechos constitucionales se halla siempre presente, aún en el amparo sobre acceso a la información pública, pues el acceso a la información pública es un derecho constitucional consagrado en la Constitución, que conforma el elenco de derechos sustantivos fundamentales y porque la procedencia del amparo incoado para obtenerla depende de que exista una cierta información pública a la que se pretende acceder y que es denegada por la entidad u órgano público que la tiene o que la produce. Puede afirmarse, entonces, que el hecho u omisión ilegítima -a que alude el art. 134 constitucional citado- es siempre la negativa injustificada e ilegítima de acceder a información pública, por parte de la entidad, órgano, repartición o dependencia pública que la genera o la posee. Ahora bien, los elementos de la urgencia en la demora y del carácter residual de la vía son los que propiamente se atenúan o diluyen del todo, ya que la urgencia no es necesaria en ningún caso que se pretenda obtener información pública; en efecto este Tribunal ya ha dicho en casos anteriores que el petente de la información no tiene por qué indicar para qué o por qué precisa el dato, basta con que el mismo sea público. Ello es así porque, como ya se sostuviera en fallos anteriores, el derecho a la información se tiene y se justifica por sí mismo, según las finalidades genéricas de participación y control que se dan en la vida democrática, y no en relación con una motivación específica. Exigir al sujeto tal explicitación constituiría no solo una trasgresión al derecho en cuestión, imponiendo requisitos no previstos por la norma para su ejercicio, sino que tendría un segundo efecto: también abriría la puerta para que el ente o persona



PODER JUDICIAL



JUICIO: "ENRIQUE JOSÉ MORO GONZÁLEZ C/ MUNICIPALIDAD DE ASUNCIÓN S/ AMPARO".---

solicitada pudiese evaluar la pertinencia o adecuación de los motivos de la solicitud, pues no otra finalidad podría atribuirse y atribuirse a tal exigencia. Luego, el carácter residual tampoco aplica. Es que, reglamentariamente, se ha estatuido al amparo como única vía procesalmente idónea de satisfacción del pedido de información; ello implica, en cierto modo, que existe una suerte de presunción legal de residualidad y que no se requiere más que la negativa expresa o tácita de provisión del dato para que el mecanismo jurisdiccional del amparo se pueda incoar.-----

Establecidos los puntos puramente procesales del asunto, pasemos ahora a analizar lo que es cuestión sustancial de procedencia. Como es sabido, la información que puede requerirse por este medio es la información pública; por tal ha de entenderse lo que la legislación nacional ha establecido en la Ley N°5282/14 y sus reglamentaciones. Así, aquella, en su artículo 2° estatuye: "Definiciones. [...] 2. Información pública: Aquella producida, obtenida, bajo control o en poder de las fuentes públicas, independientemente de su formato, soporte, fecha de creación, origen, clasificación o procesamiento, salvo que se encuentre establecida como secreta o de carácter reservado por las leyes", a su vez, el Dto. Ley 4065/15 establece: art. 5° Definiciones... "b. Información: es un conjunto organizado de datos procesados y relacionados de manera que nos permitan comunicar o adquirir conocimientos." Así pues, el derecho al acceso a la información pública se dirige a la obtención del puro dato, es información en sentido llano. No tiene por objeto la obtención de documentales, ya sea originales o de copias, ni tampoco es un medio para munirse de pruebas instrumentales, ni de sustituir actividad probatoria apropiada, para todo lo cual el derecho procesal tiene sus mecanismos y vías específicos, como vg. las diligencias preliminares o las pruebas anticipadas del proceso civil;

Roberto M. Cabrera  
Actuario Judicial

ARNALDO MARTINEZ PRILL  
JUEZ  
MIEMBRO DEL TRIBUNAL DE APELACION  
CIVIL Y COMERCIAL - 3RA. SALA

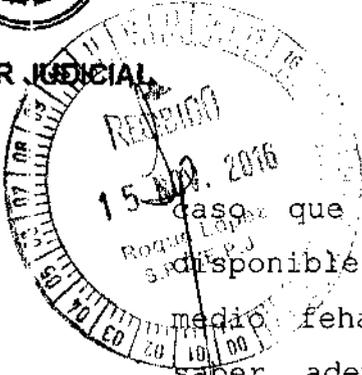
DR. MST. NERIE VILLALBA F.  
MIEMBRO TRIB. APEL. CIVIL Y COMERCIAL  
TERCERA SALA CAPITAL

esto también puede extraerse del art. 18 de la Ley de Acceso a la Información Pública: "...Prohibiciones. No se permitirá la salida de datos o registros originales de los archivos de las fuentes públicas en los que se hallen almacenados, y tampoco se podrá solicitar que se efectúen evaluaciones o análisis que no corresponden al ámbito de sus funciones".-----

Ahora bien, en cuanto a la tercera cuestión, de si una entidad u órgano deben proveer un dato que ya figura publicado por ella misma, o por otra dependencia o entidad, hay que decir que el derecho a la información pública abarca no solo la provisión del dato, sino también la información acerca de dónde se encuentra asentado o publicado dicho dato. De modo que el Municipio debió indicar al accionante, ante su pedido de información sobre el "contrato de servicio de recolección domiciliaria, alquiler de camiones recolectores compactadores, camiones levanta contenedores y pala cargadora frontal" (sic.), dónde se hallaba ya expuesto, comunicado o publicitado dicho dato, ya sea que se encuentre en archivos o bases propias o de cualquier otra institución pública, y cualquiera que sea la forma de recolección, soporte o preservación -digital, física, permanente o efímera. No otra cosa puede entenderse de la lectura conjunta de las normas que se refieren a continuación: Art. 6° de la Ley 5282/14: "Órgano competente. Las fuentes públicas deberán habilitar una Oficina de Acceso a la Información Pública, en la que se recibirán las solicitudes, así como orientar y asistir al solicitante en forma sencilla y comprensible...", concordante con el art. 14 del mismo cuerpo legal, que prescribe: "Incompetencia. Si la fuente pública requerida no cuenta con la información pública solicitada, por no ser competente para entregarla o por no tenerla, deberá enviar la presentación a aquella habilitada para tal efecto" y el art. 17: "Límites. En



PODER JUDICIAL



JUICIO: "ENRIQUE JOSÉ MORO GONZÁLEZ C/ MUNICIPALIDAD DE ASUNCIÓN S/ AMPARO".---

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". Ello, a su vez, ajustado a la regulación reglamentaria, Decreto N° 4064/15, que en su art. 11 dispone: "Funciones de las Oficinas de Acceso a la Información: ... b) Orientar y asistir al solicitante que así lo requiera, en forma sencilla y comprensible...", el art. 21, que ordena: "...Cuando la información pública requerida por el solicitante ya estuviera disponible en el Portal, le indicarán la forma de acceder a la misma y debe reportar el trámite realizado y finalizado de esta forma, en el Portal Unificado de Información Pública", concordante con el art, 24 del mismo: "Derivación a la fuente pública competente. En caso de que la fuente pública requerida no fuera la competente, el funcionario receptor deberá ingresar la solicitud al Portal Unificado de Información Pública y derivar la misma a la fuente pública competente mediante el mismo Portal. En caso de que el funcionario receptor no conozca cuál es la fuente pública competente derivará mediante el Portal la solicitud al Ministerio de Justicia, el que deberá encauzar la solicitud a la fuente pública competente en un plazo no mayor a veinticuatro (24) horas", y con el 14 del mismo decreto: "Disponibilidad. Las fuentes públicas, a través de los sitios web oficiales deben progresivamente poner a disposición de las personas toda la información pública que obre en su poder, salvo la que se encuentre establecida como secreta o de carácter reservado por las leyes.", indica a las claras el alcance amplio del mandato legal. Se trata entonces de un deber de diligencia que la entidad u órgano requerido debe cumplir a cabalidad y con

Abg. Rigoberto M. Cabrera  
Abogado Judicial

ARVALDO MARTINEZ PRIETO  
MIEMBRO DE TRIBUNAL DE MEDIACION  
CIVIL Y COMERCIAL - SALA CAPITAL

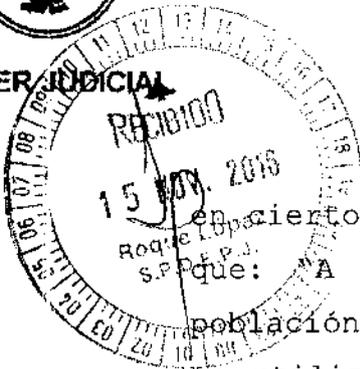
DR. MSTITNERI E. VILLALBA F.  
MIEMBRO TRIBUNAL CIVIL Y COMERCIAL  
TERCERA SALA CAPITAL

-precisamente- conducta lealmente diligente, que no es sino aquélla que es idónea a la consecución del fin perseguido, que en este caso es que el particular pueda acceder a la información que se le solicita.-----

En este sentido, resulta muy apta la apreciación e indicación de la jueza de la baja instancia, cuando dice que la demandada, y para el caso, todas las demás entidades públicas, debieran o deben prever la situación aquellas personas no versadas en el uso de sistemas digitales de información, o sin acceso a los equipos y conexiones necesarios a tal menester, y contar con sistemas alternativos de información, que permitan a dichas personas acceder o conocer igualmente el dato, es lo que surge -indirecta o derivativamente- del art. 7 del Decreto 4064/15, cuando habla de accesibilidad: "La información pública disponible en los sitios web oficiales de las fuentes públicas deberá ser accesible desde dispositivos con acceso a internet, cuando sea técnicamente aplicable, en formato de dato abierto. Asimismo, los sitios web oficiales deberán incorporar gradualmente soluciones tecnológicas que eliminen o disminuyan los obstáculos para las personas con discapacidad...". En efecto, si bien este artículo se refiere específicamente a la discapacidad, sin especificar su talante, una interpretación *pro persona* de la citada norma, y de todas las que le son concordante, ya referidas más arriba, nos lleva a entender que la aparente falta de idoneidad tecnológica del solicitante -circunstancia que deducimos a partir de su solicitud de datos en formato físico o documental material- o su falta de experiencia con redes informáticas digitales debe verse, cuando menos como un impedimento de orden social; en este sentido, ya en tempranas épocas de la era informática y de redes se ha hecho notar un hecho social relevante: la brecha digital, la cual es causa de exclusión de las personas, de manera



PODER JUDICIAL



JUICIO: "ENRIQUE JOSÉ MORO GONZÁLEZ C/ MUNICIPALIDAD DE ASUNCIÓN S/ AMPARO".---

en cierto modo análoga a la discapacidad. Así, se ha dicho que: "A pesar de un mayor acceso a Internet entre la población, existe una 'brecha digital' entre aquellos que no utilizan Internet y aquellos que hacen uso regular de la misma. Por la vía de la falta de acceso, la falta de habilidades, la edad, la geografía o la opción, los no usuarios corren el riesgo de marginación a medida que los servicios se convierten en 'digital por defecto'" (A research report by the Low Incomes Tax Reform Group of The Chartered Institute of Taxation, April 2012, UK, pág. 14) ; "Si sólo una parte de la sociedad tiene acceso a herramientas de información, como el aprendizaje en línea, los registros de salud electrónicos y los servicios de gobierno electrónico, la sociedad avanzará hacia una mayor desigualdad"(Information Technology and Innovation Foundation (2008) Digital Quality of Life: Understanding the Personal and Social Benefits of the Information Technology Revolution); "Si el canal predeterminado es digital [...] esto plantea entonces riesgos para la prestación de servicios, ya que hay que buscar un equilibrio entre la aplicación de la política digital y la satisfacción de las necesidades de los excluidos" (A research report by the Low Incomes Tax Reform Group of The Chartered Institute of Taxation, April 2012, UK, pág. 26).

Abg. Rigoberto M. Cabrera Actuario Judicial

La Municipalidad de Asunción no obró así, ni se ajustó al mandato legal establecido en los artículos 6, 14 y 17 de la ley y sus respectivas reglamentaciones. Dejó trascurrir los 15 días de plazo que tenía para proporcionar el dato, sin indicar al Sr. Enrique José Moro González dónde y cómo podía fácilmente conocer la información que buscaba, que aparentemente ya se hallaba publicada en las redes informáticas estatales. En este sentido hay que insistir en que el derecho a la información no se satisface con un acceso críptico o

WILDO MARTINEZ PRIETO JUEZ TRIBUNAL DE APELACION CIVIL Y COMERCIAL TERCERA SALA

DR. MSTINER E. VILLALBA F. MIEMBRO TRIB. AP. CIVIL Y COMERCIAL TERCERA SALA CAPITAL

difícil, o en una aparente transparencia que podría, en realidad, ocultar más de lo que aparentemente muestra y donde el individuo se vea constreñido a navegar o deambular en un laberinto burocrático infinito e incomprensible a los simples mortales. Las vías de acceso deben ser claras, sencillas, comprensibles y accesibles para todas las personas, e indicar el dato de manera completa.-----

Como ya lo vimos, no puede decirse que la accionada haya obrado de la manera indicada, ni satisfecho las exigencias legales en tal sentido; ahora bien, ya en sede jurisdiccional subsanó esta deficiencia, proveyendo al actor de la información adicional de dónde se encontraba el dato en su escrito de responde (fs. 70), así como del dato mismo en soporte material, conforme consta a fs. 18/23 y 24/61 de autos. Así pues, aún cuando la conducta de la parte demandada no haya sido totalmente adecuada a la norma, no puede decirse que la provisión de información no haya sido satisfecha al actor, aunque sea ya en sede jurisdiccional. En tales condiciones, no puede hacerse lugar al amparo; la resolución apelada debe ser confirmada en este sentido.-----

Por último, en cuanto a las costas, debe decirse que, en el amparo sobre acceso a la información debe seguirse también el principio de aplicación de costas contenido en el art. 587 del Cód. Proc. Civ., según el cual, si la entidad u órgano demandados cesan en la conducta ilegítima al ser comunicados de la acción, no deben cargar con las costas. Aquí, como hemos dicho, la Municipalidad ha subsanado su conducta parcialmente inidónea con la contestación de la demanda, ello, sumado al hecho de que la información solicitada aparentemente ya estaba comunicada en línea, hace que la carga de las costas no pueda atribuirse por entero a ninguna de las partes, por



PODER JUDICIAL



JUICIO: "ENRIQUE JOSÉ MORO GONZÁLEZ C/ MUNICIPALIDAD DE ASUNCIÓN S/ AMPARO".---

tanto las costas deben aplicarse por su orden en ambas instancias.-----

A SUS TURNOS los Dres. MARTÍNEZ PRIETO y VILLALBA FERNÁNDEZ MANIFESTARON: que votan en igual sentido.-----

Con lo que terminó el acto, firmando los Sres. Miembros de conformidad y quedando acordada la sentencia que sigue a continuación, todo por ante mí, de lo que certifico.-----

*[Handwritten signature of Arnaldo Martínez Prieto]*

EL TRIBUNAL DE APELACIONES CIVIL Y COMERCIAL  
Miembro del Tribunal de Apelación Civil y Comercial - 3ra. Sala

ARNALDO MARTINEZ PRIETO  
JUEZ  
MIEMBRO DEL TRIBUNAL DE APELACION  
CIVIL Y COMERCIAL - 3RA. SALA

*[Handwritten signature of Dr. Mst Neri E. Villalba F.]*  
DR. MST NERI E. VILLALBA F.  
MIEMBRO TRIB. APEL CIVIL Y COMERCIAL  
TERCERA SALA CAPITAL

Ante mí:

*[Handwritten signature of Abg. Rigoberto M. Cabrera]*  
Abg. Rigoberto M. Cabrera  
Actuario Judicial

SENTENCIA N° .....74.....

Asunción, 15 de noviembre de 2016.-

VISTO: El mérito que ofrece el acuerdo precedente y sus fundamentos, el Tribunal de Apelación en lo Civil y Comercial, Tercera Sala; -----

R E S U E L V E:

CONFIRMAR la resolución recurrida, de conformidad con lo expuesto en el exordio de la presente resolución.-----

IMPONER las costas, en ambas instancias, en el orden  
causado.-----

ANÓTAR, registrar, y remitir copia a la Excma. Corte  
Suprema de Justicia.-----

*[Faint, illegible text]*

*[Handwritten signature]*  
DR. MS. NERI E. VILLALBA F.  
MIEMBRO TRIB. APEL. CIVIL Y COMERCIAL  
TERCERA SALA CAPITAL

*[Large handwritten signature]*

ARNALDO MAMUÑEZ PRIETO  
JUEZ  
MIEMBRO DEL TRIBUNAL DE APELACION  
CIVIL Y COMERCIAL - 3RA. SALA

Ante mí:

*[Handwritten signature]*  
Abg. Rigoberto M. Cabrera  
Actuario Judicial

