



PODER JUDICIAL

JUICIO: "LEONARDO GOMEZ BERNIGA C/ POLICÍA NACIONAL S/ AMPARO" (395/2023).-----

RECIBIDO ESTADÍSTICA CIVIL

16 ENE 2024

ACUERDO Y SENTENCIA NUMERO.....DOS

En la ciudad de Asunción, Capital de la República del Paraguay, a los quince días del mes de enero del año dos mil veinticuatro, estando reunidos en la Sala de Acuerdos del Excelentísimo Tribunal de Apelación de FERIA, los señores miembros Dres. CARLOS ESCOBAR ESPÍNOLA, GIUSEPPE FOSSATI LÓPEZ y GUILLERMO ZILLICH SILVA, bajo la presidencia del primero de los nombrados y por ante mí la Secretaria autorizante, se trajo a acuerdo el expediente caratulado como más arriba se menciona, a fin de resolver los recursos de apelación y nulidad interpuestos por el Abg. Leonardo Mario Gómez Berniga, en causa propia, contra la S.D. N° 563, de fecha 29 de diciembre de 2023, dictada por el Juzgado de Primera Instancia en lo Civil y Comercial del Décimo Noveno Turno de la Capital;-----

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

CUESTIÓN:

¿SE AJUSTA A DERECHO LA SENTENCIA APELADA?-----

Practicado el sorteo de ley resultó el siguiente orden de votación: FOSSATI LÓPEZ, ESCOBAR ESPÍNOLA y ZILLICH SILVA.-----

A LA ÚNICA CUESTION PLANTEADA, EL DR. FOSSATI LÓPEZ DIJO: Por la S.D. N° 563, de fecha 29 de diciembre de 2023, el Juzgado de Primera Instancia en lo Civil y Comercial del Décimo Noveno Turno de la Capital, resolvió: 1) NO HACER LUGAR, a esta acción de amparo constitucional promovida por Sr. Abg. LEONARDO GOMEZ BERNIGA contra LA POLICÍA NACIONAL por los fundamentos expuestos en los considerandos precedentes. 2) IMPONER las costas en el orden causado. 3) REGISTRAR Y CONSERVAR... (sic., actuación obrante en el portal de consulta de casos judiciales, sin asignación de índice electrónico. <https://www.csj.gov.py/ConsultaCasoJudicial/home/inicio>).-----

Contra dicha sentencia se alza el Abg. Leonardo Mario Gómez Berniga, abogado en causa propia, y expresó agravios en los términos del escrito obrante a fs. 1/8 del expediente formato papel. Allí manifiesta que la sentencia recurrida es arbitraria, infundada e incongruente debido a que la *a quo* se habría equivocado al considerar que el presente amparo trata sobre el derecho a peticionar a las autoridades, establecido en el art. 40 de la Constitución Nacional, por cuanto lo que él pretende es una acción judicial de acceso a la información pública, que responde al art. 28 de la Constitución Nacional que está reglamentada por la Ley N° 5282/2014. También menciona lo dispuesto por las Acordadas N° 1005 del 21 de setiembre de 2015 y la Acordada N° 1248 del 19 de junio de 2018, ambas emanadas de la Corte Suprema de Justicia, que reglamentan el procedimiento en caso de denegación expresa o tácita de acceso a la información pública. Cita el art. 15 del Código Procesal Civil y sostiene que la *a quo* omitió analizar el fondo de la cuestión, que es el derecho a acceder a la información que obra en poder del Estado, no a obtener un simple pronunciamiento como arbitrariamente considera la

Dr. GIUSEPPE FOSSATI LÓPEZ
Miembro del Tribunal de Apelación
Civil y Comercial de la Capital
Cuarta Sala

DR. CARLOS A. ESCOBAR ESPINOLA

GUILLERMO ZILLICH
MIEMBRO



Abg. Romina Vera Coronado
Actuaria Judicial

...///...

resolución. Agrega que la Ley N° 5285/2014 regula expresamente en el art. 16 el plazo en que la solicitud deberá ser respondida, y también la forma de la entrega de la información. Menciona los arts. 19 y 20 de la misma ley. Afirma que dicha ley establece la única forma en que la autoridad puede denegar la información, además de reconocer de manera literal la resolución ficta frente al silencio de la administración. Arguye que no nos encontramos ante un amparo de pronto despacho que busca un pronunciamiento de la administración, ya sea positivo o negativo, ya que en este caso el pronunciamiento fue negativo y que es justamente este pronunciamiento el que se está recurriendo por la acción judicial de acceso a la información pública. Indica que la resolución recurrida desconoce que la información solicitada acerca de cámaras ubicadas por ciudad o departamento, con cantidades y tipo de cámaras, en sede administrativa ha sido considerada como información pública por la misma institución demandada, según se ha demostrado en las documentales agregadas con el escrito inicial de demanda y que la misma ha publicado esa información en el informe trimestral de rendición de cuentas del año 2021, por lo cual al ser una información pública tiene derecho a acceder a la misma con los datos actualizados. Asegura que este tipo de datos, que incluso contaba con el detalle de estado de las cámaras, permitieron que se realice un escrutinio público del manejo institucional, tal como lo hiciera el diario La Nación el 18 de octubre de 2022, demostrando de esta manera que su puesta al público colabora con el fin de evitar que ocurran irregularidades con el patrimonio estatal. Afirma que lo requerido no se encuentra calificado como reservado por ninguna ley de la República de manera expresa como lo requiere el art. 22 de la Ley 5285/2014; que no se realizaron consideraciones de hecho ni de derecho sobre las razones que llevaron a denegar la información y que la Policía Nacional calificó de manera arbitraria como reservada la información sin señalar, cuanto menos, la ley en que se basa su calificación y cuales serían los riesgos para un interés de seguridad en caso de dar a conocer la información. Menciona que en el año 2020 la Relatoría Especial para la libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos indicó que las limitaciones que se impongan al acceso a la información deben ser de carácter estrictamente excepcional y cumplir con los requisitos de legalidad, necesidad y proporcionalidad estricta. Asevera que el actuar de la Policía Nacional constituye un acto manifiestamente ilegítimo, ya que se ha apartado de su obligación legal de actuar de acuerdo con el principio de legalidad y que la misma Ley N° 5282 en el art. 19 establece que en caso de denegaciones de solicitudes de información, debe dictar resolución fundada por la máxima autoridad de la fuente pública requerida, quien debe expresar los motivos de hecho y de derecho en que se basa la decisión, cuestión que no se verifica en el presente caso. Considera que la sentencia apelada refleja una seria afectación al derecho de acceso a la justicia, ante la falta de un análisis exhaustivo y coherente de los argumentos y pruebas presentadas, lo que ha socavado su derecho fundamental consagrado en el art. 47 de la Constitución Nacional, ya que dicho artículo garantiza la igualdad para el acceso a la justicia, a cuyo efecto deben allanarse los obstáculos que la impidiesen. Estima que la sentencia de primera instancia omite realizar un análisis detallado de los aspectos centrales de la demanda, incluyendo la interpretación adecuada de los hechos y la aplicación correcta del marco legal pertinente, desconociendo la naturaleza del derecho en juego y que esa omisión resultó en una respuesta judicial incompleta e insatisfactoria, lo que contradice el

...///...



PODER JUDICIAL

JUICIO: "LEONARDO GOMEZ BERNIGA C/
POLICÍA NACIONAL S/ AMPARO" (395/2023).-----

...///...

principio de acceso a la justicia efectiva. Cita la Convención Americana sobre Derechos Humanos y sostiene que la sentencia recurrida no solamente niega el acceso a la justicia en sentido procesal sino también en sentido sustantivo, afectando de esa manera el ejercicio de derechos fundamentales. Vuelve a recalcar que la presente cuestión debe regirse por las disposiciones relativas a una acción judicial de acceso a la información pública y concluye que al no abordarse el derecho protegido por interpretaciones erróneas de derecho, se abandona la protección integral prevista en leyes generales, especiales y acordadas de la materia. Por último, menciona jurisprudencia relacionada al caso emanada de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. En cuanto a las costas, considera que como su contraparte ha recurrido a argumentaciones con mala fe, ejerciendo abusivamente los derechos en pos de desconocer una figura constitucional e ignorando responder sobre la información pública que la misma institución ha publicado y que ante su petición ha sido negada, las mismas deben ser impuestas a la parte demandada. En estos términos pide la revocación de la sentencia recurrida.-----

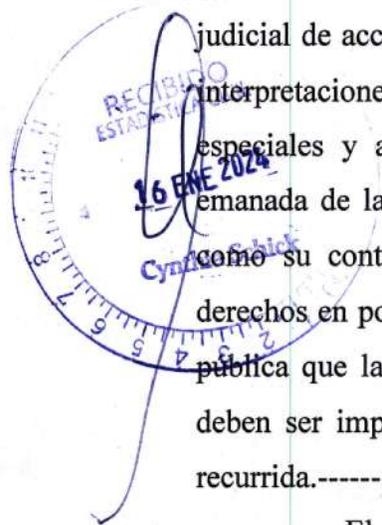
El Abg. Javier Darío Melgarejo Cardozo, asesor jurídico de la Dirección del Centro de Seguridad y Emergencias de la Policía Nacional, conforme con el testimonio del Decreto N° 1330, del 05 de marzo de 2014, emanado del Excmo. Presidente de la República del Paraguay (pág. 39 del archivo registrado en el portal de consulta de casos judiciales en fecha 26 de diciembre de 2023 a las 10:48, identificado como "contestación de la policía nacional" (sin asignación de índice electrónico, <https://www.csj.gov.py/ConsultaCasoJudicial/>), y reconocimiento de personería del 29 de diciembre de 2023 (<https://www.csj.gov.py/ConsultaCasoJudicial/>, sin asignación de índice electrónico), contestó el traslado a fs. 12/20 del expediente formato papel conformado para la tramitación recursiva. Tras relatar los antecedentes del caso, resumiendo el trámite de la causa, considera que la acción incoada no reúne los requisitos indispensables para la procedencia del amparo constitucional, tales como la urgencia y la gravedad. Afirma que el recurrente es contradictorio al decir que agravia a sus derechos la denegación del derecho humano de acceder a la información en poder del Estado, ya que en el mismo escrito alega que sus pretensiones fueron respondidas mediante la Resolución N° 812 del 16 de octubre de 2023, emanada de la Comandancia de la Policía Nacional. Aclara que dicha resolución sustenta su argumentación en el dictamen N° 6 A.J. de la Dirección del Centro de Seguridad y Emergencias, que en su parte conclusiva hace una entrega parcial de la información requerida. Afirma que a la Dirección del Centro de Seguridad y Emergencias de la Policía Nacional no se le puede imputar la comisión u omisión de un acto manifiestamente ilegítimo, ya que conforme con las obligaciones y atribuciones previstas en los arts. 19 y 22 de la Ley N° 5285/2014, ha dado respuesta al pedido de la información presentado por el apelante, sobre aquellas informaciones de carácter público y de libre acceso, pero que sin embargo, los demás datos solicitados fueron denegados por resolución fundada de la máxima autoridad de la Policía Nacional, dado que la información requerida es considerada de carácter reservado por expresas disposiciones legales. Afirma que no se ha violentado derecho alguno, sino que se ha aplicado la excepción a la regla de la

...///...

Dr. GIUSEPPE FOSSATI LÓPEZ
Miembro del Tribunal de Apelación
Civil y Comercial de la Capital
Cuarta Sala

DR. CARLOS A. ESCOBAR ESPINOLA

GUILLERMO CILICH
MIEMBRO



...///...

publicidad de la información obrante tanto en nuestro ordenamiento jurídico como en la CADH y en la PIDPC; en vista a que la información solicitada guarda relación con aspecto de seguridad nacional y por tanto esta excluida de la obligación de informar. Reitera que existen excepciones del derecho al acceso a la información establecidas en el art. 2 y 22 de la Ley N° 5282/2014, también hace mención de la Ley N° 4739/2012 por la cual se crea la Dirección del Centro de Seguridad y Emergencias, dependiente de la dirección General de Orden y Seguridad de la Policía Nacional. Asegura que en el art. 16 de dicha ley se establece que el sistema de seguridad 911 dispondrá de la infraestructura necesaria y los medios tecnológicos de comunicación, informáticos y de información, que le permitan el cumplimiento de sus objetivos y que en ese sentido se establece como excepción al principio de publicidad, los datos requeridos en el punto de la solicitud de acceso a la información pública formulada y solicitada a la Dirección del Centro de Seguridad y Emergencias y que guardan relación con el sistema de identificación biométrica facial y de reconocimiento de matrículas y ubicación por ciudades y departamentos de las cámaras del sistema 911 a nivel país, ya que dicho precepto se encuadra en la excepción prevista en el artículo 11 de la Ley N° 4739/2012, en el cual se establece la forma en que los funcionarios afectados al sistema 911 manejarán la información generada en las operaciones de su competencia, y que el Director del Centro de Seguridad y Emergencia deberá brindar la información que tenga en sus registros solamente por orden de un juez competente. Vuelve a recalcar que la presentación de la parte actora no cumple con las características ni los requisitos establecidos en nuestra legislación, reitera que no se ha demostrado un acto ilegítimo ni urgencia, puesto que la Dirección del Centro de Seguridad y Emergencias de la Policía Nacional ha dado respuesta a la solicitud de información presentada por la actora. Cita doctrina y jurisprudencia referente al caso. Reitera que la solicitud de información planteada identificada como I. D74.291, fue debidamente contestada por el Departamento de Transparencia y Oficina de Acceso a la Información Pública y que solamente algunas informaciones no han sido proveídas, en atención a que esos datos guardan relación con aspectos de seguridad interna nacional y de protección de intimidad de las personas, y por tanto, son de carácter reservado. Manifiesta que si bien todo ciudadano tiene el derecho a tener acceso a la información pública, no toda información esta autorizada para que sea de dominio público. Menciona que la Convención Interamericana de Derechos Humanos también sigue esta tesitura, como también el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, convenciones que han sido incorporadas a nuestro ordenamiento jurídico, y que el legislador ha decidido calificar expresamente la información requerida como de carácter reservado, motivo por el cual decidió denegar la petición del apelante, al considerar que el alcance de no difundir dicha información es mayor que el de proporcionarla, en virtud al daño que se pueda ocasionar al Estado al difundirla, ya que la seguridad nacional es una de las causales de excepción que restringen el derecho fundamental al acceso a la información. Cita los arts. 9 y 128 de la Constitución Nacional que establecen la libertad y seguridad de las personas y la primacía del interés general y del deber de colaborar, y sostiene que este caso se subsume en el contenido normativo de estos artículos. Por último, afirma que no existen dudas de que la información solicitada por el apelante se enmarca en determinadas actuaciones de la Policía Nacional cuya reserva es estrictamente necesaria para proteger los derechos individuales y

...///...



...///...

colectivos, de ahí a que la confidencialidad de los documentos requeridos prevalezca ante el derecho a la información. Protesta costas, y pide la confirmación de la sentencia apelada.-----

Antes de pasar al fondo de la cuestión corresponde dilucidar dos aspectos preliminares: 1)

La temporaneidad de la promoción de la acción, y 2) El procedimiento de amparo seguido por el Abg. Leonardo Gómez Berniga para el trámite de la presente acción. Una vez esclarecido esto, analizaremos los siguientes puntos: 3) Delimitación de la cuestión debatida, y por último, 4) El mérito de la causa.-----

16 ENERO 2024
Cynthia Schick

1) La temporaneidad de la promoción de la acción. El Abg. Leonardo Gómez Berniga, en fecha 28 de agosto de 2023, ingresó la solicitud N° 74291 de acceso a la información pública, a través del Portal Unificado de Información Pública, dirigida a la Policía Nacional, solicitando información a la Dirección del Centro de Seguridad y Emergencias – Departamento del Sistema 911, requiriendo estadísticas desgregadas mes a mes, desde el año 2018 a agosto del 2023, con relación a los siguientes datos: Solicitud de grabaciones de cámaras de video vigilancia, alertas arrojadas por cámaras de reconocimiento facial, hechos captados por cámaras PTZ y fijas; cantidad de placas captados según el sistema LPR y total de cámaras a nivel país, desgregadas por tipo (PTZ, FIJAS, LPR, FR), departamento y ciudad. Solicitó que la información sea compartida vía correo electrónico (portal de consulta de casos, <https://www.csj.gov.py/ConsultaCasoJudicial/consulta>, archivo registrado en fecha 22 de diciembre de 2023, identificado como "expediente migrado", en la pág. 3 del foliado manual, sin asignación de índice electrónico). A través de la nota N° 153/2023 y el memorándum O.E.G. N° 10/2023 de fecha 18 de setiembre de 2023, la Policía Nacional respondió a lo solicitado, salvo por el punto "total de cámaras a nivel país, desgregadas por tipo (PTZ, FIJAS, LPR, FR), departamento y ciudad" (<https://www.csj.gov.py/ConsultaCasoJudicial/consulta>, archivo registrado en fecha 26 de diciembre de 2023, identificado como "contestación de la policía nacional", en la pág. 14, sin asignación de índice electrónico). Por este motivo, el mencionado abogado solicitó una nota de reconsideración con el fin de que se le brinde la información solicitada sobre el total de cámaras nivel país, desgregadas por tipo (PTZ, FIJAS, LPR, FR), departamento y ciudad. Esta solicitud fue rechazada a través de la resolución N° 812 de fecha 16 de octubre de 2023, emanada de la Policía Nacional del Paraguay (<https://www.csj.gov.py/ConsultaCasoJudicial/consulta>, archivo registrado en fecha 26 de diciembre de 2023, identificado como "contestación de la Policía Nacional" págs. 4 y 5, sin asignación de índice electrónico).-----



Abg. Romina Vera Coronel
Actuaria Judicial

Sobre el punto, el art. 23 de la ley N° 5282/2014 dispone que "En caso de denegación expresa o tácita de una solicitud de acceso a la información o de cualquier otro incumplimiento de una repartición pública con relación a las obligaciones previstas en la presente ley, el solicitante, haya o no interpuesto el recurso de reconsideración, podrá, a su elección, acudir ante cualquier Juez de Primera Instancia con jurisdicción en el lugar de su domicilio o en donde tenga su asiento la fuente pública". Por su parte el art. 24 del mismo cuerpo legal establece "La acción contra la denegación expresa o tácita de una solicitud de acceso a la información pública, deberá ser

...///...

Dr. GIUSEPPE FOSSATI LÓPEZ
Miembro del Tribunal de Apelación
Civil y Comercial de la Capital
Cuarta Sala

DR. CARLOS A. ESCOBAR ESPINOLA

GUILLERMO ZILICH
MIEMBRO

...//...

interpuesta en el plazo de sesenta días". El Decreto N° 4064/2015, por el cual se reglamenta la Ley N° 5282/2014 "De libre acceso ciudadano a la información pública y transparencia gubernamental", dispone en el art. 31 que "En caso de que se interponga recurso de reconsideración, este deberá ser resuelto en el plazo máximo de veinte (20) días hábiles. Si el mismo es rechazado o no es resuelto, el solicitante podrá ejercer la acción judicial prevista en el Artículo 23 de la ley N° 5285/2014, dentro del plazo de sesenta (60) días hábiles contados a partir de la recepción de la respuesta al recurso de reconsideración o de vencido el plazo para resolverlo". El presente amparo fue promovido en fecha 05 de diciembre de 2023, según cargo obrante a fs. 21 del foliado manual (actuación obrante en el portal de consulta de casos, <https://www.csj.gov.py/ConsultaCasoJudicial/consulta> en el archivo registrado en fecha 22 de diciembre de 2023, identificado como "expediente migrado", sin asignación de índice electrónico), es decir, no caben dudas que fue promovido dentro del plazo establecido por la ley, ya que la reconsideración fue rechazada y comunicada al amparista en fecha 16 de octubre de 2023 (<https://www.csj.gov.py/ConsultaCasoJudicial/consulta>, archivo registrado en fecha 22 de diciembre de 2023, identificado como "expediente migrado", en la pág. 5 del foliado manual del archivo en cuestión, sin asignación de índice electrónico).-----

2) El procedimiento de amparo seguido por el Abg. Leonardo Gómez Berniga para el trámite de la presente acción. Nos encontramos, entonces, ante una acción de acceso a la información pública promovida en los términos del art. 23 de la Ley N° 5282/2014, que ya dejamos transcrito con anterioridad. De acuerdo con el escrito inicial de demanda, obrante en el foliado manual con números 08/21 del archivo identificado como "expediente migrado", registrado el 22 de diciembre de 2023 (<https://www.csj.gov.py/ConsultaCasoJudicial/>, sin asignación de índice electrónico), el presente amparo trata de un pedido de acceso a la información pública que habría sido denegado por la Policía Nacional. Lo que debe destacarse aquí es que en el escrito inicial (foliado manual 8 del citado archivo) se ha solicitado expresamente el trámite de amparo, a tenor de la Acordada N° 1005 del 21 de septiembre de 2015, emanada de la Excma. Corte Suprema de Justicia. A través de la providencia inicial del 06 de diciembre de 2023 (sin asignación de índice electrónico, <https://www.csj.gov.py/ConsultaCasoJudicial/>), se ha dado expresamente el trámite de amparo a la pretensión que nos ocupa, en cumplimiento de lo establecido por el art. 1° de la Acordada N° 1005 del 21 de septiembre de 2015, emanada de la Excma. Corte Suprema de Justicia.-----

Tal como lo dejáramos sentado en el Acuerdo y Sentencia N° 17 del 13 de abril de 2023, emanado del Tribunal de Apelación en lo Civil y Comercial, Cuarta Sala, debe advertirse que el art. 23 de la Ley 5282/2014, de libre acceso ciudadano a la información pública y transparencia gubernamental, no se refiere específicamente al procedimiento de amparo como regla de trámite de la acción judicial prevista para los casos de denegación expresa o tácita de una solicitud de acceso a la información pública —tal como lo advirtió el voto del Prof. Dr. Marcos RIERA HUNTER en el Acuerdo y Sentencia N° 111 del 11 de junio de 2020, dictado por el pleno de la Excma. Corte Suprema de Justicia (disponible en la base de datos de La Ley Paraguaya, cita online PY/JUR/69/2020)— existiendo otras normas que disciplinan el trámite a seguir en ausencia de remisión expresa legal a la disciplina del amparo, que en cuanto excepcional no admite interpretación extensiva, de acuerdo con

...//...



PODER JUDICIAL

JUICIO: "LEONARDO GOMEZ BERNIGA C/
POLICÍA NACIONAL S/ AMPARO" (395/2023).-----

...///...

el art. 5° del Código Civil. Sin embargo, el Centro de Seguridad y Emergencias de la Policía Nacional, al tiempo de elevar el informe requerido por la providencia del 06 de diciembre de 2023 (sin asignación de índice electrónico, <https://www.csj.gov.py/ConsultaCasoJudicial/>, archivo identificado como "contestación de la Policía Nacional), no cuestionó dicha situación, y más puntualmente, tampoco cuestionó la aplicación del trámite de amparo a la presente acción, por vía de lo dispuesto en el art. 1° de la Acordada N° 1005 del 21 de septiembre de 2015, emanada de la Excma. Corte Suprema de Justicia. Es más, en la página 40 del archivo en cuestión invocó expresamente la normativa sobre el amparo —en concreto, el art. 572 del Código Procesal Civil— sin cuestionar puntualmente el trámite de amparo dado a la presente demanda. Por ende, como dicha cuestión no ocasionó agravio en su momento, y la accionada consintió la tramitación en los términos del amparo —o lo que es lo mismo, la aplicación del art. 1° de la Acordada N° 1005 del 21 de septiembre de 2015, emanada de la Excma. Corte Suprema de Justicia— opera la preclusión prevista en el art. 562 del Código Procesal Civil. Así las cosas, ya no es posible cuestionar en alzada, incluso por aplicación del art. 420 del Código Procesal Civil, que prohíbe considerar en apelación las cuestiones no propuestas en la instancia originaria, el trámite que se ha seguido para sustanciar el presente pedido de acceso a la información pública.-----

Este esclarecimiento permite afrontar, ya en este momento, las afirmaciones del representante de la Policía Nacional, quien en esta instancia (fs. 12/18 del memorial de responde), ha hecho marcado énfasis en que aquí no concurren los requisitos del amparo. Ante esta afirmación, el análisis del trámite que se le ha dado a esta causa resulta por demás oportuno, en razón de que la controversia sustancial no versa sobre una acción de amparo *tout court*; sino sobre la denegación de información pública en los términos del art. 23 de la Ley N° 5282/2014, norma que ya dejamos transcrita con anterioridad. Esta acción presupone la negativa de la información solicitada, lo que ocurrió por medio del rechazo de la reconsideración interpuesta por el Abg. Gómez Berniga, que le fuera comunicada en fecha 16 de octubre de 2023 (archivo registrado en fecha 22 de diciembre de 2023, identificado como "expediente migrado", en la pág. 5 del foliado manual del archivo en cuestión, sin asignación de índice electrónico, <https://www.csj.gov.py/ConsultaCasoJudicial/consulta>). Por consiguiente, aquí lo que debe juzgarse es si la información requerida por el actor debe ser o no proporcionada; porque este es el contenido de la pretensión en los términos del art. 23 de la Ley N° 5282/2014. Dicho en otras palabras, aquí se sustanció la acción judicial de acceso a la información pública por la vía y trámites procesales del amparo; por lo cual, a través de esos trámites debe resolverse si la denegatoria de la Policía Nacional es legítima o no. No son de recibo, entonces, las alegaciones acerca de la inexistencia de urgencia o gravedad, porque no es eso lo que aquí se discute: en los términos de la Acordada N° 1005 del 21 de septiembre de 2015, emanada de la Excma. Corte Suprema de Justicia —cuya aplicación no cuestionó el apelante— se debe juzgar exclusivamente si la negativa a proporcionar información pública se ajusta o no a derecho, y esa pretensión se sustancia por los trámites del amparo, tal como lo dejamos ampliamente expuesto.-----

...///...

RECIBIDA
ESTADÍSTICA
16 ENE 2024



Abg. Romina Vera Coronel
Actuaria Judicial

Dr. GIUSEPPE FOSSATI LÓPEZ
Miembro del Tribunal de Apelación
Civil y Comercial de la Capital
Cuarta Sala

DR. CARLOS A. ESCOBAR ESPINOLA

GOILLERMO ZILICH
MIEMBRO

...///...

Sentadas las premisas que anteceden, que sitúan en su justa medida las implicancias procesales del trámite seguido, y su consentimiento por parte de la Policía Nacional, al tiempo de intervenir en juicio, podemos pasar al análisis de la controversia concreta que nos ocupa.-----

3) Delimitación de la cuestión debatida. Volvemos a recordar que conforme con el art. 420 del Código Procesal Civil “*El Tribunal no podrá fallar sobre cuestiones no propuestas en primera instancia, ni tampoco sobre aquello que no hubiese sido materia de recurso, sin perjuicio de lo dispuesto por el artículo 113. No obstante, deberá resolver sobre los intereses, daños y perjuicios, u otras cuestiones accesorias derivadas de la sentencia de primera instancia*”. Según el escrito inicial de demanda, obrante en el foliado manual con números 08/21 del archivo identificado como “*expediente migrado*” (<https://www.csj.gov.py/ConsultaCasoJudicial/consulta>, sin asignación de índice electrónico, registrado el 22 de diciembre de 2023), el Abg. Leonardo Gómez Berniga, en fecha 28 de agosto de 2023, solicitó información a la Dirección del Centro de Seguridad y Emergencias – Departamento del Sistema 911, requiriendo estadísticas disgregadas mes a mes desde el 2018 a agosto del 2023, con relación a los siguientes datos: 1) Solicitud de grabaciones de cámaras de video vigilancia, 2) Alertas arrojadas por cámaras de reconocimiento facial, 3) Hechos captados por cámaras PTZ y fijas, 4) Cantidad de placas captados según sistema de LPR y 5) Total de cámaras a nivel país, disgregadas por tipo (PTZ, FIJAS, LPR, FR), departamento y ciudad. Solicitó que la información sea compartida vía correo electrónico. A través de la nota N° 153/2023 y el memorándum O.E.G. N° 10/2023 de fecha 18 de setiembre de 2023, la Policía Nacional del Paraguay, respondió a lo solicitado, salvo en cuanto al punto referente al “*total de cámaras a nivel país, disgregadas por tipo (PTZ, FIJAS, LPR, FR), departamento y ciudad*” (<https://www.csj.gov.py/ConsultaCasoJudicial/consulta>, archivo registrado en fecha 26 de diciembre de 2023, identificado como “*contestación de la policía nacional*”, en la pág. 14, sin asignación de índice electrónico). Por este motivo, el mencionado abogado presentó reconsideración, conforme con el art. 21 de la Ley N° 5282/2014, con el fin de que se le brinde la información solicitada sobre el total de cámaras nivel país, disgregadas por tipo (PTZ, FIJAS, LPR, FR), departamento y ciudad.-----

Este pedido de reconsideración fue interpuesto a través del portal unificado de información pública (art. 8°, Decreto N° 4064 del 17 de setiembre de 2015), y en él se pidió, concreta y textualmente, lo siguiente: “*Aguardo puedan brindarme la información solicitada sobre el TOTAL DE CÁMARAS A NIVEL PAÍS, disgregadas por tipo (PTZ, FIJAS, LPR, PR), departamento y ciudad*” (archivo identificado como “*expediente migrado*”, página 5 del foliado manual, sin asignación de índice electrónico, (<https://www.csj.gov.py/ConsultaCasoJudicial/consulta>, registrado el 22 de diciembre de 2023). Este pedido de reconsideración fue rechazado a través de la resolución N° 812 de fecha 16 de octubre de 2023, emanada de la Policía Nacional del Paraguay (<https://www.csj.gov.py/ConsultaCasoJudicial/consulta>, archivo registrado en fecha 26 de diciembre de 2023, identificado como “*contestación de la Policía Nacional*” págs. 4 y 5, sin asignación de índice electrónico).-----

Esta, entonces, es la información pública solicitada por el amparista y denegada por la Policía Nacional: el total de cámaras del sistema 911, discriminadas por tipo, departamento y ciudad.

...///...



...///...

En el escrito inicial de demanda, obrante en el foliado manual con números 08/21 del archivo identificado como "expediente migrado" (<https://www.csj.gov.py/ConsultaCasoJudicial/consulta>, sin asignación de índice electrónico, registrado el 22 de diciembre de 2023), el Abg. Leonardo Gómez Berniga reconoce que la información que originalmente solicitó le fue proporcionada, salvo por lo denegado en la reconsideración, es decir, el total de cámaras del sistema 911, Dirección del Centro de Seguridad y Emergencias, Policía Nacional, discriminadas por tipo, departamento y ciudad. Esta es la información denegada en los términos del art. 23 de la Ley N° 5284/2014, y respecto de la cual se entabla la presente acción judicial, tramitada por la vía del amparo.-----

4) El mérito del amparo. La resolución N° 812 de fecha 16 de octubre de 2023, emanada de la Policía Nacional del Paraguay (<https://www.csj.gov.py/ConsultaCasoJudicial/consulta>, archivo registrado en fecha 26 de diciembre de 2023, identificado como "contestación de la Policía Nacional" págs. 4 y 5, sin asignación de índice electrónico), consideró la información antes referida como reservada, por lo que denegó el recurso de reconsideración interpuesto como el amparista.-----

Introduciéndonos ya al mérito de la cuestión, habremos de definir primeramente que es información pública. El art. 2º, num. 2º de la Ley N° 5282/2014, según el cual se entiende por 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". Esto nos indica que la caracterización de dato público puede revestir la forma de: a) producción; b) obtención; c) control; d) disponibilidad de las fuentes públicas. Cualquier información que resulte accesible a las fuentes públicas en las modalidades disciplinadas por la norma últimamente citada, resulta ser información pública, con la salvedad de que no sea declarada como secreta o de carácter reservado por las leyes. Esto es lo que dispone expresamente el art. 22 de la Ley N° 5282/2014: el carácter reservado de la información debe establecerse por ley, indefectiblemente.-----

Advertimos además que nuestra legislación no ha seguido la metodología de otros ordenamientos, que eligen un abordaje más articulado calificando a la información por su contenido, es decir, definiendo el dato por la persona a la que el mismo se refiere, lo que lleva a la noción mucho más moderna de ente responsable del tratamiento de los datos (art. 8º, Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea, año 2007); con lo que se distingue el dato, su titularidad, y el ente responsable de la gestión de dicho dato. Es por eso, con apoyo en ese sustrato normativo, que la doctrina ha podido decir claramente que el dato es siempre de titularidad del sujeto al que se refiere, porque contiene información relativa a él, y ese dato puede ser a su vez reservado o no, pero en todo caso debe haber una persona responsable de su tratamiento. En efecto, con esta perspectiva "el derecho a la intimidad o reserva y el derecho a la protección de los datos personales no son coincidentes, respecto de los bienes objeto de dichos derechos. En el primer caso, el objeto de la tutela lo constituyen los hechos o vicisitudes reservadas, entendidas como cuestiones íntimas o familiares. En el segundo caso, el objeto de la tutela está constituido por los datos e informaciones, ...///...

Dr. GIUSEPPE FOSSATI LÓPEZ
Miembro del Tribunal de Apelación
Civil y Comercial de la Capital
Cuarta Sala

DR. CARLOS A. ESCOBAR ESPINOLA

GUILLERMO ZILICH
MIEMBRO



Abg. Romina Vera Coronel
Actuaria Judicial

...///...

aun cuando se encuentren privados de contenido reservado. Es evidente que existen puntos de sobreposición: piénsese, por ejemplo, a la ficha médica, en la cual se contienen datos ora personales ora reservados, respecto de los cuales existen dos ámbitos de protección distintos: el derecho a la protección del dato personal y el derecho a la reserva” (FINOCCHIARO, Giusella. *Privacy e protezione dei dati personali*. Bologna, Zanichelli, 2016, 1ª ed. (reimpresión), pág. 37).-----

Nuestra ley sobre información pública, como se ha visto, sigue otros derroteros, ya que no distingue la titularidad de los datos personales, su diferencia de los reservados y los ámbitos de manejo, sino que califica la información pública simplemente por la disponibilidad que ella tengan las fuentes públicas de información, sin ninguna distinción ni clasificación de tipologías de gestión relacionadas con el contenido de esa información, lo que obliga a un delicado equilibrio y ponderación con otros principios y normas del sistema, a su vez expresión de otros valores tutelados con raigambre constitucional. En efecto, la referencia genérica a información pública a disposición del ente estatal nada dice sobre los datos que puedan estar asentados en dicha información, por lo que el examen del carácter de dichos datos deberá hacerse, caso por caso, sobre la base de otras normas que determinen reserva.-----

Hecha esa precisión sobre el método seguido por nuestra norma, que obviamente condiciona la labor del intérprete y lo obliga a una delicada labor de ponderación con otras normas y principios de raigambre constitucional, el debate radica en que el amparista sostiene que la información requerida no ha sido calificada o determinada como información pública reservada en los términos del art. 22 de la Ley N° 5282/2014, sino por el contrario, la institución hoy demandada ha publicado esa información en su tercer informe trimestral de rendición de cuentas del año 2021, y lo que se solicita a través del presente amparo es la actualización de lo publicado en ese informe (fs. 4/5 del recurso de apelación tramitado en formato papel).-----

Según la resolución N° 812 de fecha 16 de octubre de 2023, emanada de la Policía Nacional del Paraguay (<https://www.csj.gov.py/ConsultaCasoJudicial/consulta>, archivo registrado en fecha 25 de diciembre de 2023, identificado como “*contestación de la Policía Nacional*” págs. 4 y 5, sin asignación de índice electrónico); por la que se denegó la mencionada información, se estimó que la información requerida podría afectar la estrategia de servicio, como así también la salvaguarda de los datos personales de los ciudadanos, sin ninguna especificación adicional de cómo se afectaría dicha estrategia de servicio, o cómo se afectarían los datos personales de los ciudadanos. Adicionalmente, en la contestación de la demanda se invocó expresamente el art. 11 de la Ley N° 4739/2012, que dispone “*Los funcionarios afectados al Sistema 911 manejarán la información generada en las operaciones de su competencia con la confiabilidad necesaria para salvaguardar la seguridad e integridad de los usuarios. El Director del Centro de Seguridad y Emergencias deberá brindar la información que tenga en sus registros, solamente por orden de juez competente*” (archivo registrado en fecha 26 de diciembre de 2023, identificado como “*contestación de la Policía Nacional*” pág. 43, sin asignación de índice electrónico, <https://www.csj.gov.py/ConsultaCasoJudicial/consulta>). También en alzada se ha invocado dicha norma, conforme se aprecia a f. 18 de la tramitación en formato papel.-----

...///...



...///...

Sin embargo, ha de advertirse aquí que el Abg. Leonardo Gómez Berniga no pidió información sobre operaciones policiales, ni mucho menos sobre los resultados de las grabaciones. Lo que se solicitó aquí es un dato puramente estadístico, de equipamiento, que no guarda relación con información generada por el sistema 911 como tal, y mucho menos con sus operaciones. Volvamos a transcribir el art. 11 de la Ley N° 4739/2012, que dispone "Los funcionarios afectados al Sistema 911 manejarán la información generada en las operaciones de su competencia con la confiabilidad necesaria para salvaguardar la seguridad e integridad de los usuarios. El Director del Centro de Seguridad y Emergencias deberá brindar la información que tenga en sus registros, solamente por orden de juez competente".-----

La norma invocada por la Policía Nacional no se subsume en la petición del amparista, que pidió lo siguiente: "Aguardo puedan brindarme la información solicitada sobre el TOTAL DE CÁMARAS A NIVEL PAÍS, disregadas por tipo (PTZ, FIJAS, LPR, PR), departamento y ciudad" (archivo identificado como "expediente migrado", página 5 del foliado manual, sin asignación de índice electrónico, archivo identificado como "expediente migrado" (sin asignación de índice electrónico, <https://www.csj.gov.py/ConsultaCasoJudicial/consulta>, registrado el 22 de diciembre de 2023). Como puede verse, no se pidió aquí información de inteligencia policial, y mucho menos los archivos, datos o grabaciones producidos por las cámaras. Se solicitó, lisa y llanamente, una información relativa al equipamiento o recursos físicos del sistema 911: el número de cámaras separadas por tipo, departamento y ciudad, lo que ciertamente nada tiene que ver con las operaciones policiales, o con la información de inteligencia generada por el sistema 911. Por consiguiente, la información requerida no encuadra en la reserva establecida en el art. 11 de la Ley N° 4739/2012, con lo que se aplica el criterio de *in dubio pro acceso* establecido en el art. 36 del Decreto N° 4064/2015.--

Esto se confirma, además, por el objetivo del sistema 911, tal como se encuentra definido por el art. 2° de la Ley N° 4739/2012, que abarca la gestión integral de la emergencia, incluyendo la recepción del llamado, su despacho, seguimiento y reporte. Esta es la información protegida en los términos del art. 11 de la mencionada ley, en cuanto es la que se genera por la actividad policial de inteligencia y prevención del delito, y más en general, de la seguridad de los ciudadanos de la República. Va de suyo —y debe insistirse en ello— que el número de cámaras del sistema en cuestión no es información generada o producida por el servicio de gestión de la emergencia, o por la prevención del delito.-----

Ulterior corroboración de este aserto la da el art. 2° inc. e) de la Ley N° 5241/2014, que crea el sistema nacional de inteligencia, norma en la que se define específicamente la inteligencia policial de la siguiente manera: "Comprende el procesamiento de la información relacionada con las actividades de personas, grupos y organizaciones que de cualquier manera afecten o puedan afectar las condiciones del orden público y de la seguridad pública interior". De esta manera, y ante esta definición, está claro, sin sombra de dudas; que el amparista no pide ninguna información relativa a actividad —operaciones policiales, datos de inteligencia, etc.— sino que pide un dato estadístico y de

...///...

Dr. GIUSEPPE FOSSATI LÓPEZ
Miembro del Tribunal de Apelación
Civil y Comercial de la Capital
Cuarta Sala

DR. CARLOS A. ESCOBAR ESPINOLA

GUILLERMO ZILICH
MIEMBRO

RECIBIDO
ESTADÍSTICA CIVIL
16 ENE 2024

TERCERA SALA

Abg. Romina Vera Coronel
Actuaria Judicial

...///...

equipamiento, relacionado, en última instancia, con el patrimonio estatal, y referido íntegramente a cosas en los términos del art. 1872 del Código Civil: la cantidad de cámaras con las que cuenta el sistema 911. No se pide dato relacionado con persona alguna, ni mucho menos se compromete la inteligencia policial. Tampoco la Policía Nacional, en la resolución N° 812 de fecha 16 de octubre de 2023, emanada de la Policía Nacional del Paraguay (archivo registrado en fecha 26 de diciembre de 2023, identificado como “*contestación de la Policía Nacional*” págs. 4 y 5, sin asignación de índice electrónico, <https://www.csj.gov.py/ConsultaCasoJudicial/consulta>.) indica en concreto cómo se podrían afectar las actividades de inteligencia en ese sentido, lo que tampoco se explicita en el informe presentado en la instancia originaria (páginas 40 y 47 del archivo en cuestión).-----

De hecho, y como bien lo sostiene el amparista en el escrito de expresión de agravios (fs. 4/5 del expediente formato papel) la misma Policía Nacional, a través de la Dirección General de Prevención y Seguridad, Departamento del Sistema 911, publicó estas estadísticas en el pasado a través de su sitio web oficial, lo que constituye información pública ya difundida en los términos del art. 3° de la Ley N° 5282/2014, disponible en la página web de la Policía Nacional (<https://www.policianacional.gov.py/wp-content/uploads/2021/01/NOTA-07-2021-DIRECCION-CENTRO-DE-SEGURIDAD-Y-EMERGENCIAS.pdf>, págs. 6/7).-----

De este modo, la información requerida por el amparista ya ha sido divulgada en el pasado por la propia Policía Nacional, y no se advierte norma alguna que califique la información en cuestión —que insistimos, no se refiere a operaciones de inteligencia o a personas puntuales, sino que se relaciona exclusivamente con el equipamiento o recursos físicos del sistema 911— como reservada. Muy por el contrario, el art. 10 inc. k) de la Ley N° 5282/2014 dispone, con toda claridad, que “*las estadísticas referentes a la seguridad ciudadana, con mención de los tipos y cantidad de hechos punibles denunciados mensualmente por departamento y ciudad*”, son información pública mínima que debe mantenerse a disposición del público; y ciertamente, el número de cámaras del sistema 911 encuadra a pleno título en esta categorización.-----

Tampoco se configura el supuesto previsto en el art. 22 de la Ley N° 5241/2014, que crea el sistema nacional de inteligencia, en el que se dispone: “*Los documentos, expedientes y archivos relativos a actividades de inteligencia y contrainteligencia, tendrán carácter reservado de hasta un plazo máximo de 20 (veinte) años. El Secretario Nacional de Inteligencia, por resolución fundada, deberá realizar la calificación del carácter reservado y la determinación del plazo por el cual deberá ser mantenida en reserva, en coordinación con los organismos o dependencias de los cuales proceda el documento, expediente o archivo*”. Ya hemos visto que la actividad del sistema 911 se encuadra dentro de la inteligencia policial, y no se advierte en autos resolución fundada alguna que califique la información requerida como reservada, en los términos de la norma arriba descripta.-----

En estas condiciones, la información requerida por el Abg. Leonardo Gómez Bermiga carece de caracterización legal de reserva en los términos del art. 22 de la Ley N° 5282/2014, tampoco se relaciona con las actividades de inteligencia policial ni refiere a datos obtenidos del sistema 911 como tal; sino que es una información puramente estadística, referida al equipamiento policial, que encuadra en el art. 10 inc. k) de la Ley N° 5282/2014.-----

...///...



PODER JUDICIAL

JUICIO: "LEONARDO GOMEZ BERNIGA C/ POLICÍA NACIONAL S/ AMPARO" (395/2023).-----

...///...

Todo ello permite determinar que la sentencia apelada no se ajusta a derecho; por lo que corresponde revocar la S.D. N° 563, de fecha 29 de diciembre de 2023, dictada por el Juzgado de Primera Instancia en lo Civil y Comercial del Décimo Noveno Turno de la Capital (<https://www.csj.gov.py/ConsultaCasoJudicial/consulta>, sin asignación de índice electrónico), y en consecuencia disponer que la Policía Nacional entregue la información requerida por el Abg. Leonardo Gómez Berniga, sobre el total de cámaras a nivel país del sistema 911, disgregadas por tipo (PTZ, FIJAS, LPR, FR), departamento y ciudad, conforme con el art. 26 inc. a) de la Ley N° 5282/2014, en el plazo de diez días hábiles computados a partir de la notificación de la presente sentencia.-----

En cuanto a las costas, las mismas deben ser impuestas a la perdidosa en ambas instancias, a tenor del art. 192 y el art. 203 inc. b) del Código Procesal Civil, al no mediar norma alguna que califique la información requerida por el accionante como reservada.-----

A su turno, los Dres. ESCOBAR ESPÍNOLA y ZILLICH SILVA, manifestaron que se adhieren al voto del preopinante por compartir los mismos fundamentos.-----

Con lo que terminó el acto, firmando los señores miembros del Tribunal de Apelación de Feria de conformidad y quedando acordada la sentencia que sigue a continuación, todo por ante mí, de lo que certifico.-----

Dr. Giuseppe Fossati López

Dr. GIUSEPPE FOSSATI LÓPEZ
Miembro del Tribunal de Apelación
Civil y Comercial de la Capital
Cuarta Sala

Abg. Rómula Vera Coronel
Actuaria Judicial



Dr. Carlos A. Escobar Espinola

Guillermo Zillich

GUILLERMO ZILLICH
MIEMBRO

SENTENCIA N° 02

Asunción, 15 de enero de 2024.-----

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

RESUELVE:

REVOCAR la S.D. N° 563 de fecha 29 de diciembre de 2023, dictada por el Juzgado de Primera Instancia en lo Civil y Comercial del Décimo Noveno Turno de la Capital; y en consecuencia.-----

DISPONER que la Policía Nacional entregue la información requerida por el Abg. Leonardo Gómez Berniga, sobre el total de cámaras a nivel país del sistema 911, disgregadas por tipo (PTZ, FIJAS, LPR, FR), departamento y ciudad, conforme con el art. 26 inc. a) de la Ley N° 5282/2014, en el plazo de diez días hábiles computados a partir de la notificación de la presente

...///...

...///...

sentencia.

IMPONER las costas a la perdidosa en ambas instancias.

ANOTAR, registrar y remitir copia a la Excm. Corte Suprema de Justicia.

Dr. Giuseppe Fossati López

Dr. GIUSEPPE FOSSATI LÓPEZ
Miembro del Tribunal de Apelación
Civil y Comercial de la Capital

Ante mí: Cuarta Sala

Abg. Romina Vera Coronel
Abg. Romina Vera Coronel
Actuaria Judicial

Dr. Carlos A. Escobar Espinola
DR. CARLOS A. ESCOBAR ESPINOLA

Guillermo Zillich
GUILLERMO ZILICH
MIEMBRO

