



RECIDIDO
11 JUL 2020
Roque López
R. E.

ACUERDO Y SENTENCIA NÚMERO. *ciento...once*

En la Ciudad de Asunción, Capital de la República del Paraguay, a los *Once* días del mes de *Junio* del año dos mil veinte, estando reunidos en la Sala de Acuerdos los señores Ministros de la Excelentísima Corte Suprema de Justicia ALBERTO MARTÍNEZ SIMÓN, Presidente de la Corte Suprema de Justicia, MARÍA CAROLINA LLANES OCAMPOS, MANUEL DE JESÚS RAMÍREZ CANDIA y EUGENIO JIMÉNEZ ROLÓN y los señores Magistrados OSCAR PAIVA VALDOVINOS, VALENTINA NÚÑEZ, GUIDO COCCO, MARÍA MERCEDES BUONGERMINI y MARCOS RIERA HUNTER, bajo la presidencia del primero de los nombrados, por ante mí el Secretario autorizante, se trajo a Acuerdo el expediente intitulado: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD PROMOVIDA POR LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA EN LOS AUTOS CARATULADOS: AMPARO CONSTITUCIONAL PROMOVIDO POR EL SEÑOR JUAN CARLOS LEZCANO FLECHA C/ CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPUBLICA", a fin de resolver la acción de inconstitucionalidad promovida por la Contraloría General de la República, representada en autos por el Abg. César Bernardino Núñez Alarcón, contra: a) S.D. No. 24 del 8 de mayo de 2018, dictada por el Juzgado Penal de Garantías No. 4, b) A.I. No. 366 del 11 de mayo de 2018, dictado por el Juzgado Penal de Garantías No. 4 (aclaratoria), c) A. y S. No. 30 del 07 de junio de 2018, dictado por el Tribunal de Apelación en lo Penal, Primera Sala, d) A. y S. No. 32 del 15 de junio de 2018, dictada por el Tribunal de Apelación en lo Penal, Primera Sala (aclaratoria) y e) Acordada No. 1005 del 21 de setiembre de 2015, dictada por la Corte Suprema de Justicia.

Previo estudio de los antecedentes del caso, la Excelentísima Corte Suprema de Justicia, Sala Constitucional Ampliada, resolvió plantear la siguiente;

CUESTION:

¿Es procedente la acción de inconstitucionalidad planteada?

Producido el sorteo de ley, a fin de establecer el orden de votación, resultó que debían votar los señores Ministros y Magistrados en el orden siguiente: Magistrado Cocco, Ministro Martínez Simón, Ministro Ramírez Candia, Magistrado Riera Hunter, Ministro Jiménez Rolón, Magistrada Nuñez, Magistrado Paiva Valdovinos, Ministra Llanes y Magistrada Buongermini.

VOTO DEL MAGISTRADO GUIDO COCCO

La Contraloría General de la República ocurre ante la Excma. Corte Suprema de Justicia a promover acción de inconstitucionalidad contra las resoluciones dictadas en instancias inferiores en el expediente caratulado: "AMPARO CONSTITUCIONAL PROMOVIDO POR EL SEÑOR JUAN CARLOS LEZCANO FLECHA C/ LA CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA", a más de una Acordada de la Corte Suprema de Justicia, a saber:

S.D. N° 24 de fecha 8 de mayo de 2018 dictada por el Juzgado Penal de Garantía N°4, por el cual se resolvió en resumen: HACER LUGAR a la acción de amparo constitucional promovida por el señor JUAN CARLOS LEZCANO FLECHA contra la CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA, debiendo ser proporcionados toda la información requerida de los funcionarios públicos, específicamente autoridades de elección popular, ordenadores de gastos de todas las instituciones públicas, Ministros del Poder Ejecutivo, Judicial y Justicia Electoral, Directores y Consejeros de Entidades Binacionales, Directores de la banca estatal, Fiscal General/ Fiscales,

Abog. Julio C. Favon Martínez
Secretario

Dr. Guido R. Cocco Samudio
Miembro Tribunal de Apelación
Civ. y Com., Segunda Sala

Dr. Manuel Dejesús Ramírez Candia
MINISTRO

Ms. MERCEDES BUONGERMINI PALLUMBO
Miembro del Tribunal de Apelación en lo
Civil y Comercial, Tercera Sala

MARCOS RIERA HUNTER

Alberto Joaquín Martínez Simón
Presidente
Valentina Núñez González
Prof. Dra. Ma. Carolina Llanes O.
Ministra
DR. OSCAR AUGUSTO PAIVA VALDOVINOS

Directores de Aduana, Directores del I.P.S., Defensoría del Pueblo, Contraloría General de la República, Consejo de la Magistratura, Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados, Rectores y Decanos de las Universidades Públicas, Directores y altos funcionarios de Empresas Públicas, y que abarcan los datos personales de los mismos y la totalidad de los activos y pasivos y de los ingresos y gastos, debidamente especificados y valorizados tanto en el país como en el extranjero, sus cónyuges bajo el régimen de comunidad de ganancial de bienes, aún en caso de uniones de hecho, y de los hijos menores entre los años 1998 y 2017.

Su aclaratoria el A.I. N° 366 de fecha 11 de mayo de 2018, por el cual se emplaza a la demandada por 15 días para proveer dichos datos.

En Alzada, el A. y S. N° 30 de fecha 15 de junio de 2018 dictado por el Tribunal de Apelación Penal Primera Sala, por el cual se confirma parcialmente dicha sentencia con modificaciones mínimas sobre los bienes propios de los cónyuges, bienes adquiridos antes del matrimonio, de los hijos menores, datos personales solo del declarante, se excluyen.

Su aclaratoria el A. y S. N° 32 de fecha 15 de junio de 2018 por el cual concede el plazo de 60 días para proveer la información requerida.

Y la Acordada N° 1.005 de fecha 21 de setiembre de 2015 de la Corte Suprema de Justicia, por la cual se establecen los procedimientos para las acciones judiciales derivadas de la Ley N° 5282/14.

Estos resultados son productos de la acción de amparo presentada por el señor Juan Carlos Lercano Flecha contra la Contraloría General de la República con el objeto de que la mencionada institución le provea, según nota obrante a fs. 4 del juicio de Amparo, las declaraciones juradas de quienes hayan ocupado los siguientes cargos entre 1998 y 2017: Presidente y vicepresidente de la República, Senadores y Diputados, Gobernadores departamentales, Intendentes Municipales, Consejales, Ordenadores de gastos de todas las instituciones del Estado, Ministros de los Poderes Ejecutivo, Judicial y de la Justicia Electoral, Secretarios con rango de Ministros, Directores y Consejeros de la Entidad Binacional Itaipú y Yacyretá, Rectores, Decanos de todas las Universidades Públicas, Directores del Banco Central del Paraguay y Banco Nacional de Fomento, Fiscal General, Fiscales y Asistentes Fiscales, Directores y Altos Funcionarios de la Aduana y de la ANNP, Presidente y Directores de Empresas Públicas, Autoridades de entes autónomos y autárquicos, Miembros del Directorio del I.P.S., Titulares y Miembros de órganos extrapoder, Defensoría General del Pueblo, Contraloría General de la República, Consejo de la Magistratura y Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados. Manifestando el am Magistrado Riera Hunter parista que promovió la acción, porque no existen vías previas ni paralelas y ante la denegatoria por resolución ficta de la Contraloría.

La promotora de la acción, Contraloría General de la República, manifiesta que es garante obligada de la custodia de las declaraciones juradas de bienes, rentas, activos y pasivos que constituyen patrimonio documental privado de las personas y que por virtud de esa garantía sólo puede proveer dichos datos en los casos determinados en la Ley N° 5033/13, sin embargo las resoluciones objeto de inconstitucionalidad obligan a su parte a incumplir la ley específicamente el Art.3, inc. 5, haciendo lo que ella prohíbe expresamente. Dicha disposición normativa dispone que *La Declaración Jurada de bienes y rentas, activos y pasivos deberá contener: "La autorización expresa e irrevocable del declarante, que faculte a la Contraloría General de la República, a través de los órganos jurisdiccionales a dar a conocer los datos contenidos en su declaración jurada de bienes y rentas, activos y pasivos, conforme al procedimiento a ser establecido por la misma en la reglamentación correspondiente"*. Manifiesta que esta es la plataforma fáctica del agravio que sostiene la legitimación activa de la C.G.R. para impugnar dichos fallos. Refiere que, con la presente acción se aspira restablecer el orden infringido por los magistrados inferiores, al violar preceptos constitucionales y, consecuentemente, evitar actos administrativos - entrega de documentos con protección constitucional sin la intervención de los órganos jurisdiccionales - mediante resoluciones judiciales infundadas y, por tanto, arbitrarias. Sin embargo, dice, tanto las Resoluciones de Primera Instancia, como las de Segunda Instancia, basándose en una Acordada totalmente inconstitucional,



CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD PROMOVIDA POR LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA EN LOS AUTOS CARATULADOS: AMPARO CONSTITUCIONAL PROMOVIDO POR EL SEÑOR JUAN CARLOS LEZCANO FLECHA C/ CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPUBLICA.

RECIDIDO
11 JUL 2020
Rosa López
P.D.

Ordenan a la Contraloría General de la República a proporcionar declaraciones juradas, pese a existir una Ley (la cual goza de mayor jerarquía que una acordada) que establece la entrega solamente, a través de los órganos jurisdiccionales. La presentación, uno de los criterios expuestos en la sentencia dictada por el Tribunal Penal de Alzada el cual manifiesta que el amparo no es la vía para acceder a las declaraciones juradas, debido a que ese procedimiento no se halla incluido en forma expresa en la Ley de Acceso a la Información Pública, la N° 5282/14, por consiguiente el titular de la acción de amparo debió acudir ante el órgano jurisdiccional correspondiente a solicitar las declaraciones juradas, iniciándose así un procedimiento ordinario. Posteriormente analiza cada presupuesto para la admisibilidad de la acción de amparo, llegando a la conclusión que la presentación no reúne dichos presupuestos, principalmente, la ilegitimidad del acto, urgencia del caso y la inexistencia de otras vías ordinarias previas. Alega que se ha vulnerado el Art. 256 de la Constitución Nacional en la parte que refiere que “..Toda sentencia debe estar fundada en esta Constitución y en la Ley..”, en concordancia con el Art. 15 inc. b) del Código Procesal Civil de idéntico texto con el agregado “..conforme a la jerarquía de las normas vigentes y al principio de congruencia, bajo pena de nulidad”.

La acción fue admitida por A.I. N° 1637 de fecha 18 de julio de 2018 dictada por la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia.

El titular de la acción de Amparo, señor Juan Carlos Lezcano Flecha, siguiendo el procedimiento de ley, contesta el traslado, solicitando el rechazo de la acción planteada por la Contraloría, aclarando que, no está en tela de juicio en esta acción, ni en la acción de amparo que ha ganado, el derecho a la inviolabilidad del patrimonio documental de las personas. Refiere que en su solicitud de acceso a la información no ha solicitado acceder a ningún documento personal de ningún funcionario o autoridad, sino simplemente a la información que, sobre algunas de esas personas, consta en una fuente pública de información y que no está alcanzada por una calificación o determinación legal de secreto o reserva. Esto es, que no ha pedido acceder a copias de títulos de propiedad, extractos de cuentas bancarias, copias de poderes, etc.; sino solo a la información que los obligados a declarar han proporcionado a la CGR y que, en teoría, debería coincidir con lo que estaría respaldado por tales documentos, documentos que, por otra parte, entiende que la CGR no los solicita a los declarantes en todos los casos, sino sólo cuando tiene dudas sobre lo declarado. Que la legitimación activa en esta acción surge, de su calidad de demandado en la acción de amparo, no de ningún supuesto “garante”. Señala que, en cuanto a la Ley 5033 es una ley especial y por tanto, no debería haberse dado acceso a las declaraciones juradas, este punto ya fue debatido en las instancias ordinarias y por lo tanto debería aplicarse el criterio de la Sala Constitucional en el sentido que la misma no es tercera instancia. Más adelante alega que, la interpretación de la CGR acerca de la especialidad de la Ley 5033/13 es inadmisibles porque no debería quedarse solo bajo el marco de dicha ley, sino debe incluir al Art. 28 de la Constitución, al Art. 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (Ley 5/89), a la Convención Americana contra la Corrupción (Art. 3, inciso 4), de la Convención, ratificada por la Ley 977/96 y a la Convención Americana de Derechos Humanos (Ley 1/89). Refiere que no es acertada la interpretación de la CGR en el sentido de requerirse autorización judicial para acceder a las DDJJ de funcionarios, porque el acceso que se tiene mediante autorización judicial es total/incluye información bancaria, direcciones particulares amparadas en el concepto de información sensible. Expresa que, el acceso a la información sobre DDJJ que ha requerido es un acceso que, por más que no está obligado a dar los motivos que le mueven a solicitarlo, está vinculado a posibles líneas de investigación a partir de indicios, no a generar pruebas y también destinado a generar un control social sobre nuestras autoridades, no a

Abog. Julio Páez

Dr. Guido R. Cocco Sarmiento
Miembro Tribunal de Apelación
Civ. y Com. Segunda Sala

Ma. MERCEDES BUONGERMINI PALUMBO
Miembro del Tribunal de Apelación en lo
Civil y Comercial, Tercera Sala

MARCOS RIEKA HUNTER
Dr. Manuel Dejesús Ramírez Candia
MINISTRO

Valentina Núñez González

Alberto Joaquín Martínez Simón
Presidente

DR. OSCAR AUGUSTO PAIYA VALDOVINOS

Prof. Dra. Ma. Carolina Llanes O.

condenarlas. Aclara que, no quiere conocer los números de la cuentas bancarias, pero sí los montos y los bancos en que el dinero de las autoridades se halla depositado; no desea saber en qué lugar viven las autoridades, sino qué inmuebles u otros bienes registrables está a su nombre y cuando los han adquirido, de hecho está solicitando información patrimonial que incluso estaba en vigencia antes de la Ley 5282/14, citando el Art. 5, inciso c) de la Ley 1682/01. Prosigue que, ha sostenido que las leyes 276/94 y la 5033/13 fueron claras respecto a qué órganos y personas podría acceder a esa información, pero no se ha previsto cómo debía actuarse en el caso de las DDJJ solicitadas por terceros, esta indefinición fue cubierta por la Ley 5282/14, de manera que ésta y la Ley 5033/13 se complementan, no una relación de género y especie. Responde igualmente que, la Ley 5033/13 no establecido - ni expresa ni implícitamente - la prohibición que solo la Contraloría General de la República sostiene; y no habiendo ninguna otra ley de la República que establezca en forma expresa (Art. 22, Ley 5282/14) el secreto o reserva de las DDJJ de bienes y rentas de los funcionarios y autoridades, tales declaraciones son información pública en los diáfanos términos de la Ley 5282/14. Asimismo, expone, además, debe tenerse en cuenta el Decreto 4064, reglamentario de la Ley 5282/14, recepta el principio el principio indubio proaccessu, principio que integra los estándares del Sistema Interamericano de Protección de los DDHH en lo que al derecho de acceso a la información pública se refiere. Lo hace en estos términos: "En caso de duda razonable entre si la información está amparada por el principio de publicidad, o se encuentra alcanzada por una causal de excepción, se debe optar por la publicidad de la información". Reitera que, la Ley 5282/14 ya establece que en caso de denegación la solicitud debe presentarse ante cualquier Juez de Primera Instancia, descartando así el procedimiento en lo contencioso administrativo, así como el ordinario previsto en el CPC, con lo cual la CSJ sólo se ha limitado a precisar o esclarecer cómo deben aplicarse normas legales que ya existen.

Concuera que, la Acordada N° 1005/15 es plenamente constitucional pues dispone que en caso de denegación tácita o expresa de una solicitud de acceso a la información "la acción judicial tramite según las reglas previstas en el artículo 134 de la Constitución y en el Código Procesal Civil para el juicio de amparo", agrega que, es claro que es una acción que tramita según las reglas del amparo, y que en consecuencia, las resoluciones que la CGR cuestiona por la vía de inconstitucionalidad se han ajustado a derecho. Solicita finalmente se dicte sentencia no haciendo lugar a la acción de inconstitucionalidad intentada por la CGR.

Según el Art. 132 de la Constitución Nacional "La Corte Suprema de Justicia tiene la facultad para declarar la inconstitucionalidad de las normas jurídicas y de las resoluciones judiciales, en la forma y con los alcances establecidos en esta Constitución y en la ley".

Por su parte, el Art. 550 del Cód. Proc. Civ. prescribe: "Toda persona lesionada en sus legítimos derechos por leyes, decretos, reglamentos, ordenanzas municipales, resoluciones u otros actos administrativos que infrinjan en su aplicación, los principios o normas de la Constitución, tendrá facultad de promover ante la Corte Suprema de Justicia, la acción de inconstitucionalidad en el modo establecido por las disposiciones de este Capítulo".

Asimismo, el Art. 556 del CPC refiere: "La acción procederá contra las resoluciones judiciales de los jueces y tribunales cuando: a) por sí mismas sean violatorias de la Constitución; o b) se funden en una ley, decreto, reglamento u otro acto normativo de autoridad contrario a la Constitución en los términos del artículo 550.

La demanda ataca resoluciones judiciales de 1ª. y 2ª. instancias resultados de una Acción de Amparo promovida por un ciudadano, el señor Juan Carlos Lezcano Flecha, contra la Contraloría General de la República a los efectos de obtener las declaraciones juradas de quienes hayan ocupado los siguientes cargos entre 1998 y 2017: *Presidente y vicepresidente de la República, Senadores y Diputados, Gobernadores departamentales, Intendentes Municipales, Consejales, Ordenadores de gastos de todas las instituciones del Estado, Ministros de los Poderes Ejecutivo, Judicial y de la Justicia Electoral, Secretarios con rango de Ministros, Directores y Consejeros de la Entidad Binacional Itaipú y Yacyretá, Rectores, Decanos de todas las Universidades Públicas,*



CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD PROMOVIDA POR LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA EN LOS AUTOS CARATULADOS: AMPARO CONSTITUCIONAL PROMOVIDO POR EL SEÑOR JUAN CARLOS LEZCANO FLECHA C/ CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPUBLICA.

REMBIDO
11 JUL. 2020
Roque López
S.P.O.

Directores del Banco Central del Paraguay y Banco Nacional de Fomento, Fiscal General, Fiscales y Asistentes Fiscales, Directores y Altos Funcionarios de la Aduana y de la ANNP, Presidente y Directores de Empresas Públicas, Autoridades de entes autónomos y autárquicos, Miembros del Directorio del I.P.S., Titulares y Miembros de órganos extrapoder, Defensoría General del Pueblo, Contraloría General de la República, Consejo de la Magistratura y Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados. Manifestando el amparista que promovió la acción porque no existen vías previas ni paralelas y ante la denegatoria por resolución ficta de la Contraloría.

No resulta ocioso exponer aquí, aunque el juicio de Amparo no esté en juzgamiento, que el Art. 134 de nuestra ley fundamental dice en su primera parte: "Toda persona que por un acto u omisión, manifiestamente ilegítimo, de una autoridad o de un particular, se considere lesionada gravemente, o en peligro inminente de serlo en derechos o garantías consagrados en esta Constitución o en la ley, y que debido a la urgencia del caso no pudiera remediarse por la vía ordinaria, podrá promover amparo ante el magistrado competente.."

Del texto transcrito surgen los presupuestos para su viabilidad que deben aparecer conjuntamente, a saber: I-) **Acto u omisión manifiestamente ilegítimo.** La ilegitimidad encontramos en todo acto que atente contra el orden público vigente y en especial la vulneración de aquellos derechos consagrados por nuestra ley fundamental, como el derecho a la vida, la libertad, igualdad y justicia. II-) **Ausencia de solución previa del caso por sus cauces naturales correspondientes.** Esto traducimos como la inexistencia de medios idóneos previstos para un reclamo judicial ordinario o extrajudicial, ante el surgimiento de una supuesta lesión de derecho, produciéndose ello, luego de agotar todos los trámites legales previos. III-) **Lesión grave o el peligro de que tal cosa se produzca.** Traducido en el perjuicio que afecta notablemente en los derechos de una persona en particular. IV-) **La urgencia del caso.** Este requisito se da cuando las vías ordinarias no contienen un remedio legal y eficaz para el derecho que se pretende proteger y de no optarse por el amparo, los daños serían irreparables.

Estos presupuestos no surgen de la demanda de Amparo, especialmente, lesión grave o peligro inminente de serlo, urgencia del caso. Además, debe aclararse que si decimos que la acción de amparo se inició porque así manda la Acordada N° 1005/15, a mi modesto entender no es tan así. El Art. 1° de dicha acordada dispone: "Establecer que, para el caso de denegación expresa o tácita de una solicitud de acceso a la información la acción judicial tramite según las reglas previstas en el artículo 134 de la Constitución y en el Código Procesal Civil para el juicio de amparo".

La disposición ordena que el juicio se tramite según las reglas previstas para el juicio de amparo, **no dice** que se debe tramitar por medio de una acción de amparo, por eso es que tras analizar los elementos exigidos para la procedencia de una acción de amparo, aquí no concuerdan absolutamente en el juicio de amparo resuelto. A mi criterio, esta vía no era la correcta, respetando el criterio de los Magistrados que juzgaron esta acción.

La Ley 5282/14 "De libre acceso ciudadano a la información pública y transparencia gubernamental" reglamenta el Artículo 28 de la Constitución Nacional a fin de garantizar a todas las personas el efectivo ejercicio del derecho al acceso a la información pública. Establece definiciones como: **Fuentes Públicas**, en cuyo listado se encuentra la Contraloría General de la República. Lo mismo, acerca del significado de: **Información Pública** Aquella producida, obtenida, bajo control o en poder de las fuentes públicas..". El mencionado Art. 28, Del Derecho a Informarse, reza: "Se reconoce el derecho de las personas a recibir información clara, responsable y equívoca. Las

Dr. Guido R. Cocco Samudio
Miembro Tribunal de Apelación
Civ. y Com. Segunda Sala

Abog. Julio C. Coronado
Sección

M^{ra}. MERCEDES BUONGERMINI PALUMBO
Miembro del Tribunal de Apelación en lo
Civil y Comercial, Tercera Sala

MARCOS RIERA HUNTER

Dr. Manuel de Jesús Ramírez Candia
MINISTRO

Dr. Eugenio Jiménez R.
Ministro

Valentina Núñez González

Alberto Joaquín Martínez Simón
Presidente

DR. OSCAR AUGUSTO PAIVA VALDOVINOS

Prof. Dra. M^a. Caroline Llanes O.

fuentes públicas de información son libres para todos. La ley regulará las modalidades, plazos y sanciones..". Está claro que es una ley general que trata sobre el derecho a informarse.

Mientras que, la Ley N° 5.033/13 *Que Reglamenta el Art. 104 de la Constitución Nacional, De la Declaración Jurada de Bienes y Rentas, Activos y Pasivos de los Funcionarios Públicos*, es una ley especial, porque refiere directamente sobre Declaración Jurada de los Funcionarios Públicos. El Art. 104 de la C.N. establece la obligatoriedad de los funcionarios y empleados públicos a presentar su declaración jurada de bienes y rentas dentro de los 15 días de haber asumido el cargo público e igual plazo al cesar en el mismo.

Esta Ley en su Art. 3° dispone. "*La declaración jurada de bienes y rentas, activos y pasivos deberá contener. Inc. 5) La autorización expresa e irrevocable del declarante, que faculte a la Contraloría General de la República, a través de los órganos jurisdiccionales a dar a conocer los datos contenidos en su declaración jurada de bienes y rentas, activos y pasivos, conforme al procedimiento a ser establecido por la misma en la reglamentación correspondiente.*"

La reglamentación se encuentra contemplada en la Acordada N° 1005/15. (El Art. 3° inc. b) de la Ley 609/05 en concordancia con el Art. 11 de la Acordada N° 464/07. Por el cual se reglamenta el funcionamiento de la Corte Suprema de Justicia. Autorizan a la máxima instancia judicial a dictar las Acordadas que sean necesarias para reglamentar la forma de la tramitación de las causas, procedimientos o juicios, y todos los actos que fueren necesarios para la mejor organización y eficiencia de la administración de justicia). Por la cual se establecen los procedimientos para las Acciones Judiciales derivadas de la Ley N° 5282/14". El texto de la Acordada ya se ha considerado explícitamente. No advertimos inconstitucionalidad de la Acordada.

Resulta importante consignar que esta Ley especial N° 5033/13 sigue los mismos delineamientos y disposiciones contenidas en:

El Documento presentado por el Grupo de Expertos sobre el Acceso a la Información coordinado por el Consejo Permanente de la Organización de los Estados Americanos (O.E.A.). Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos.

Ley Modelo Interamericana sobre acceso a la información. AG/Res. 2607 (XL-O/10). Aprobada en la cuarta sesión plenaria, celebradas el 8 de junio de 2010. Que contiene esta disposición:

IV. EXCEPCIONES. Excepciones a la divulgación.

40. Las autoridades públicas pueden rechazar el acceso a la información únicamente bajo las siguientes circunstancias, cuando sean legítimas y estrictamente necesarias en una sociedad democrática, basándose en los estándares y jurisprudencia del sistema interamericano:

a) Cuando el acceso dañare los siguientes intereses privados: 1. el derecho a la privacidad, incluyendo privacidad relacionada a la vida, la salud o la seguridad; 2. los intereses comerciales y económicos legítimos; o 3. patentes, derechos de autor y secretos comerciales. Las excepciones de este literal no deberán aplicarse cuando el individuo ha consentido en la divulgación de sus datos personales o cuando de las circunstancias del caso surja con claridad que la información fue entregada a la autoridad pública como parte de aquella información que debe estar sujeta al régimen de publicidad. La excepción del literal (a) 1 no tendrá aplicación con respecto a asuntos relacionados con las funciones de los funcionarios públicos o bien cuando hayan transcurrido más de [veinte] años desde la defunción del individuo en cuestión.

Comentario: En casos donde la información sobre intereses comerciales y económicos legítimos haya sido proporcionada a la autoridad pública de manera confidencial, dicha información deberá permanecer exenta de divulgación.

b) ..

RECIBIDO
11 JUL 2020
Corte Suprema de Justicia

Cuando permitir el acceso constituyere una violación a las comunicaciones personales, incluida la información legal que debe ser considerada privilegiada.

Comentario: A pesar de que el sistema interamericano prevé una posible excepción para la protección del "orden público", ésta es explícitamente rechazada en esta Ley Modelo por considerar que dicha expresión es sumamente vaga y podría ocasionar abusos en la aplicación de la excepción.

Volviendo a la Ley 5282/14, ha tenido como propósito remediar la ausencia de la reglamentación que limitaba el efectivo acceso a información de carácter público, fijando procedimientos adecuados al alcance de la ciudadanía. Según lo expuesto en los fallos impugnados, la definición de información pública establecida dentro de esta ley lleva a entender que las declaraciones juradas de bienes y rentas caen bajo su ámbito de aplicación y, por ende, deben ser de libre acceso al ciudadano. Ello se desprende del Art. 2° de dicha Ley que define Fuentes Públicas donde se incluye a la CGR, también define Información Pública, como aquella producida, obtenida, bajo control o en poder de las fuentes públicas, independientemente de su formato.."

En atención a la falta de calificación legal expresa de las declaraciones juradas como de carácter secreto o reservado, había que colocar a estas bajo el alcance de la Ley 5282/14. Ahora bien, el accionante alega que tal consideración deviene inaplicable, pues el ordenamiento jurídico nacional contempla un bloque normativo específico que regula la información contenida en las declaraciones juradas de bienes y rentas y su posibilidad de difusión.

En efecto, la Ley 5033/13 que reglamenta el Art. 104 de la Constitución Nacional a la que ya nos hemos referido específicamente el Art. 3° en sus tres primeros incisos, delimita el ámbito de información que la declaración jurada ha de contener, del cual se puede inferir que la información contenida en las declaraciones juradas no resulta asimilable a toda clase de información que pueda encontrarse bajo control y guarda de cualquier fuente pública, dado que la ley determina específicamente la subclase de información que ha de estar dentro de las declaraciones juradas y, de esta manera, delimita su extensión y especie. La Ley 5033/13 contiene un listado cerrado de información, no de tipo enunciativo ni abierto, que debe ser incluido dentro de las declaraciones juradas. Este listado comprende eminentemente datos de índole patrimonial, pero también datos personales, no solo del declarante sino además de parientes, hijos menores de edad, a pesar de que esto fue excluido en los fallos del Tribunal de Apelación cuya nulidad se pretende. Surge aquí, diría, razonablemente que la información consignada en las declaraciones juradas no es equiparable a toda clase de información que conste en cualquier fuente pública. La aludida disposición legal puntualiza qué datos han de estar comprendidos en las declaraciones juradas y cuáles no, con lo cual se circunscribe la subclase de información que las mismas deben contener y, en este sentido, la Ley 5033/13 regula un ámbito de la información más limitado y específico que el de la Ley 5282/14. De ahí que es dable inferir que la Ley 5033/13, en materia de las declaraciones juradas de bienes y rentas y el tipo de información que ellas contienen tiene un carácter especial frente a la Ley 5282/14, la cual regula el espectro de la información de interés público de manera genérica, amplia y exhaustiva.

Conforme al principio de la *lex specialis*, se protege la vigencia de la ley especial aún cuando la ley general posterior difiera con aquella. Es decir, la fuerza derogatoria de la ley posterior general se encuentra limitada ante la ley anterior especial, manteniendo ésta su vigor. En definitiva, el principio de la *lex specialis* deja relegado al principio de vigencia posterior o cronológico. (Juan

Abog. Julio G. ...
Dr. Guido R. Cocco ...
Miembro Tribunal de Apelación ...

Ma. MERCEDES BUONGHERINI PALUMBO
Miembro del Tribunal de Apelación de lo Civil y Comercial, Tercera Sala

MARCOS RIERA HUNTER

Dr. Manuel Jesús Ramírez Candia
MINISTRO

Valentina Núñez González

Prof. Dra. M. Carolina Llanes O.
Ministra

Alberto Joaquín Martínez Simón
Presidente

Dr. OSCAR AUGUSTO PAIVA VALDOVINOS

Carlos Mendonca, *La interpretación literal en el Derecho*, 2ª ed., Intercontinental 2013, 88). Es cierto que el Art. 7º del Código Civil privilegia el principio cronológico, lo cual no implica que esta disposición extienda sus efectos a todo el sistema normativo nacional con alcances totalitarios, tendiendo presente que las complicaciones que traería la abolición del principio de *lex specialis* son insostenibles para cualquier sistema jurídico. De manera que, siguiendo la línea argumentativa trazada, en virtud del principio de la *lex specialis*, la Ley 5033/13 adquiere prevalencia por encima de la Ley 5282/14, pese a que esta contiene en su radio de aplicación (más amplio) la información de las declaraciones juradas de bienes y rentas.

Establecido esto, cabe tener en cuenta que este campo de información específico que la declaración jurada abarca por mandato legal, adquiere además connotación constitucional al entrelazarse con disposiciones de tal jerarquía que protegen derechos básicos. Así por ejemplo, dar a conocer datos personales amparados jurídicamente por el Art. 33 de la Const. Nac. "*Del Derecho a la Intimidad. La intimidad personal y familiar, así como el respeto a la vida privada, son inviolables. La conducta de las personas en tanto no afecte al orden jurídico establecido en la ley o a los derechos de terceros, estará exenta de la autoridad pública. Se garantiza el derecho el derecho a la protección de la intimidad, de la dignidad y de la imagen privada de las personas*". Asimismo, teniendo presente que los datos vertidos en las declaraciones juradas forman parte del patrimonio documental del declarante - ni siquiera de la Contraloría General de la República quien sólo ejerce el rol de custodio de las mismas, - su entrega puede afrentar el derecho a la inviolabilidad del patrimonio documental, consagrado en el Art. 36 de nuestra ley fundamental a saber: "*Del Derecho a la inviolabilidad del patrimonio documental y a la comunicación privada. El patrimonio documental de las personas es inviolable. Los registros, cualquiera sea su técnica, los impresos, la correspondencia, los escritos, las comunicaciones telefónicas, telegráficas, cablegráficas o de cualquier otra especie, las colecciones o reproducciones, los testimonios y los objetos de valor testimonial, así como sus respectivas copias, no podrán ser examinados, reproducidos, interceptados o secuestrados sino por orden judicial parda casos específicamente previstos en la ley, y siempre que fuesen indispensables para el esclarecimiento de los asuntos de competencia de las correspondientes autoridades. La ley determinará modalidades especiales para el examen de la contabilidad comercial y de los registros legales obligatorios. Las pruebas documentales obtenidas en violación a lo prescrito anteriormente carecen de valor en juicio. En todos los casos se guardará estricta reserva sobre aquello que no haga relación con lo investigado*".

En esa línea, la Ley 5033/13 dispone que el contenido de las declaraciones juradas puede darse a conocer a requerimiento de los Órganos Jurisdiccionales en el marco de una investigación. Ello se desprende del análisis del mismo Art. 3º, incisos 4: "*La autorización expresa e irrevocable del declarante, que faculte a la Contraloría General de la República, al Ministerio Público y al órgano jurisdiccional competente, a realizar todas las investigaciones que se consideren, pertinentes tanto en el territorio nacional como extranjero, para determinar la veracidad del contenido de la misma, incluidas las cuentas bancarias*". Idem el inciso 5º ya transcrito.

De esto se sigue que la Contraloría está facultada a dar a conocer los datos contenidos en la declaración jurada de bienes de los funcionarios públicos, en virtud de la autorización expresa realizada por ellos en dicho sentido, y que la entrega de esta información debe ser canalizada a través de los órganos jurisdiccionales. En consecuencia, se presentan restricciones para la libre entrega de la información contenida en las declaraciones juradas de bienes y rentas, pues la regulación específica sobre el manejo de dicha información exige que su entrega se limite a los órganos jurisdiccionales, sin aludir a la posibilidad de dar a conocer dicha información a cualquier persona que la solicite.

Al no contemplar la Ley 5033/13 alguna otra disposición que faculte a la institución a diseminar libremente la información de las declaraciones juradas, la misma debe circunscribirse al marco de actuación señalado, de conformidad con el principio de legalidad. De lo contrario estaría excediéndose del marco de acción conferido por la ley específica en la materia, que a su vez



ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD PROMOVIDA POR LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA EN LOS AUTOS CARATULADOS: AMPARO CONSTITUCIONAL PROMOVIDO POR EL SEÑOR JUAN CARLOS LEZCANO FLECHA C/ CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPUBLICA.

RECIDIO
11 JUN. 2020
Roque López S.P. DE R.L.
las leyes.

que tiene prevalencia en relación a otras leyes, por aplicación del referido principio de especialidad

De lo expuesto hasta aquí, se verifica primeramente la existencia de restricciones legales expresas, previamente establecidas por ley, a la provisión de la información contenida en las declaraciones juradas. Seguidamente, se advierte que dichas restricciones responden a la protección de otro derecho de rango constitucional, el derecho a la intimidad, atendiendo a la naturaleza de parte de la información contenida en las declaraciones juradas. Por último, se desprende que las restricciones guardan proporcionalidad con relación a la finalidad que las motivara, pues protegen debidamente la información no vinculada directamente al carácter de los funcionarios públicos, y al mismo tiempo, no impiden la adecuada rendición de cuentas cumplida mediante la difusión de la información de interés público catalogada en la Ley N° 5189/14.

A mayor abundamiento, se resalta que la obligatoriedad de la presentación de las declaraciones juradas de bienes y rentas, activos y pasivos de los funcionarios públicos está relacionada teleológicamente con el control de la variación patrimonial de los mismos durante el ejercicio del servicio público. En ese sentido, la información contenida en dichas declaraciones se conserva bajo custodia de la Contraloría General de la República con miras al específico fin de la eventual realización de exámenes de correspondencia entre las declaraciones presentadas por los funcionarios al asumir y el cesar en sus cargos (Art. 9° de la Ley N° 276/94). Así, la información bruta contenida en estas declaraciones tiene un acceso restringido, mientras que aquella que resulte de los análisis técnicos aplicados en los exámenes de correspondencia y que revelen indicios de un irrazonable incremento patrimonial constituirá, indudablemente, una información de interés público que ha de ser difundida ampliamente al público sin limitaciones.

Del análisis ofrecido, se advierte que las resoluciones judiciales impugnadas soslayaron la fuerza normativa de la disposición legal aplicable al caso, anteponiendo a las prescripciones de la Ley N° 5033/13 las pertenecientes a la Ley N° 5282/14, obviando sin consideración justificativa alguna, el carácter especial de aquella en la materia bajo examen. En consecuencia, los fallos de las instancias inferiores devienen violatorios del Art. 256 de la Constitución Nacional, segundo párrafo: *".. Toda sentencia judicial debe estar fundada en esta Constitución y en la ley.."*, al estar separados de los fundamentos legales aplicables al caso, tornando a dichos fallos pasibles de una declaración de nulidad por arbitrariedad.

La citada Ley N° 5282/14 posee su sustento normativo constitucional en el Art. 28 "Del Derecho a informarse" y ha sido sancionada con el propósito de reglamentar dicho artículo en el afán de *"garantizar a todas las personas el efectivo ejercicio del derecho al acceso a la información pública"*, según se consigna en su Art. 1. Ahora bien, la Constitución Nacional en su Art. 104 ha delimitado de manera específica la obligatoriedad de presentar las referidas declaraciones juradas y, además, en su Art. 283 numeral 6 ha encomendado a la Contraloría General de la República *"la recepción de las declaraciones juradas de bienes de los funcionarios públicos, así como la formación de un registro de las mismas y la producción de dictámenes sobre la correspondencia entre tales declaraciones, prestadas al asumir los respectivos cargos, y las que los aludidos funcionarios formulen al cesar en ellos"*. Estas disposiciones sustentan congruentemente la sanción de la Ley 5033/13 a los efectos de reglamentar el referido Art. 104 y dar cumplimiento efectivo al Art. 283 de la Constitución Nacional.

Dr. Guido R. Cocco Soriano
Miembro Tribunal de Apelación
Civ. y Com. Segundo Sub Sala

Abog. Julio G. Páez Martínez
Secretario

Ma. MERCEDES BUONGEMINI PALUMBO
Miembro del Tribunal de Apelación en la
Civ. y Comercial, Tercera Sala

MARCOS RIERA HUNTER

Dr. Manuel De Jesús Ramírez Candia
MINISTRO

Valentina Núñez González

Dr. Eugenio Jiménez R.
Ministro

Alberto Joaquín Martínez Simón
Presidente

DR. OSCAR AUGUSTO PAIYA VALDOVINOS

Prof. Dra. M.C. Carolina Llanes O.
Vocal

Así resulta manifiesta la distinción consagrada en la normativa constitucional y su desarrollo legislativo, en términos de sus respectivos objetos. Es decir, cada uno de estos preceptos constitucionales, si bien se entrelazan en ciertos aspectos comunes, poseen un objeto definido distinto y se han articulado de manera subsiguiente los instrumentos jurídicos necesarios para hacerlos efectivos, considerando en cada caso sus fines y el ámbito de su aplicación.

De ello se sigue que las interpretaciones sostenidas en las resoluciones judiciales de los órganos inferiores vulneran el ordenamiento jurídico nacional al ignorar en sus consideraciones las prescripciones constitucionales y legales específicas aplicables al caso. En las resoluciones atacadas se ha soslayado el alcance de una ley, ordenando la publicidad de documentos que únicamente tienen el fin constitucionalmente fijado de desarrollar los citados exámenes de correspondencia. De esta manera resultan calificables como arbitrarias las sentencias impugnadas, por apartarse de los extremos legales aplicables al caso, arribando a una conclusión jurídica inaceptable que desconoce los preceptos del Art. 104 de la Cons. Nac. y de la citada Ley N° 5033/13.

Por estos fundamentos debe hacerse lugar parcialmente a la acción de inconstitucionalidad planteada por la Contraloría General de la República contra las resoluciones impugnadas de nulidad tanto de Primera como de Segunda Instancias respectivamente especificada. No así la Acordada N° 1005/15, por los argumentos sostenidos precedentemente. Es mi voto.

VOTO DEL MINISTRO ALBERTO MARTÍNEZ SIMÓN

Determinación de las Sentencias y acto normativo atacados en esta acción:

En la presente acción de inconstitucionalidad, se atacan las resoluciones judiciales y el acto normativo mencionados seguidamente:

- a) S.D. No. 24 del 8 de mayo de 2018, dictada por el Juzgado Penal de Garantías No. 4.
- b) A.I. No. 366 del 11 de mayo de 2018, dictado por el Juzgado Penal de Garantías No. 4 (aclaratoria).
- c) A. y S. No. 30 del 07 de junio de 2018, dictado por el Tribunal de Apelación en lo Penal, Primera Sala.
- d) A. y S. No. 32 del 15 de junio de 2018, dictada por el Tribunal de Apelación en lo Penal, Primera Sala (aclaratoria).
- e) Acordada No. 1005 del 21 de setiembre de 2015, dictada por la Corte Suprema de Justicia.

Resumen de los fundamentos de la presente acción de inconstitucionalidad

Revisadas las **fundamentaciones** expuestas por la Contraloría General de la República, las mismas pueden resumirse en las siguientes:

1. La Contraloría General de la República (C.G.R.) alega ser *garante* del *patrimonio documental privado* de las personas que se menciona respecto de las informaciones contenidas en las declaraciones juradas de bienes, rentas, activos y pasivos y que, por ende, la C.G.R. está obligada a la custodia de tales registros y sólo debe proveerlas en los casos expresamente determinados en la ley 5033/13.
2. La C.G.R., con el planteamiento de esta acción, alega que busca restablecer el orden infringido por los Magistrados judiciales que dictaron las resoluciones judiciales en el amparo referido, y evitar la entrega de documentos con protección constitucional sin la intervención de órganos jurisdiccionales.



ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD PROMOVIDA POR LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA EN LOS AUTOS CARATULADOS: AMPARO CONSTITUCIONAL PROMOVIDO POR EL SEÑOR JUAN CARLOS LEZCANO FLECHA C/ CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPUBLICA.

RECEBIDO
1 JUN. 2020
Rojas López
S.P.D.E.P.S.

La C.G.R. alega también que la Acordada No. 1005 del 21 de setiembre de 2015, dictada por la Corte Suprema de Justicia, reglamenta el acceso a la información pública, disponiendo que se canalicen los pedidos en ciertos formatos procesales, lo que excede la competencia, pues dicha reglamentación sólo puede ser realizada por Ley y no por una norma de rango inferior a la misma, como es una Acordada.

Análisis del presente caso

En el presente caso, el actor, Sr. Juan Carlos Lezcano, inició juicio de amparo contra la C.G.R. a fin de obtener información que le fuese solicitada sobre la declaración de bienes y rentas de una serie de funcionarios públicos que ocuparon cargos públicos, y que fuera denegada por el ente requerido. Fundó su demanda el actor en lo establecido en la Ley 5282/14 y la Acordada Nro. 1.005 del 21 de setiembre de 2015.

En primer lugar, debo señalar que el acceso a la información constituye un derecho humano fundamental que se halla plasmado en el Art. 28 de nuestra Constitución. Dicho artículo reconoce: "el derecho a las personas a recibir información veraz, responsable y ecuaníme. Las fuentes públicas de información son libres para todos. La ley regulará las modalidades, plazos y sanciones correspondientes a las mismas, a fin de que este derecho sea efectivo...".

A nivel internacional ese reconocimiento está presente en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (Ley 5/92) en su Art. 19;¹ y a nivel interamericano, lo está en el Pacto de San José de Costa Rica (Ley 1/89) en su Art. 13.²

El mencionado art. 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos o, como es mejor conocida, Pacto de San José de Costa Rica, ha sido interpretado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso "Claude Reyes vs. Chile", con este alcance:

¹ Art. 19. Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. 1. Nadie podrá ser molestado a causa de sus opiniones. 2. Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión; este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección. 3. El ejercicio del derecho previsto en el párrafo 2 de este artículo entraña deberes y responsabilidades especiales. Por consiguiente, puede estar sujeto a ciertas restricciones, que deberán, sin embargo, estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para: a) Asegurar el respeto a los derechos o a la reputación de los demás; b) La protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas.

² Art. 13. Pacto de San José de Costa Rica. Libertad de Pensamiento y de Expresión
1. Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.
2. El ejercicio del derecho previsto en el inciso precedente no puede estar sujeto a previa censura sino a responsabilidades ulteriores, las que deben estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para asegurar:
a) el respeto a los derechos o a la reputación de los demás,
b) la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas.
3. No se puede restringir el derecho de expresión por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas, o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualesquiera otros medios encaminados a impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones.
4. Los espectáculos públicos pueden ser sometidos por la ley a censura previa con el exclusivo objeto de regular el acceso a ellos para la protección moral de la infancia y la adolescencia, sin perjuicio de lo establecido en el inciso 2.
Estará prohibida por la ley toda propaganda en favor de la guerra y toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituyan incitaciones a la violencia o cualquier otra acción ilegal similar contra cualquier persona o grupo de personas, por ningún motivo, inclusive los de raza, color, religión, idioma u origen nacional.

Dr. Guido R. Corrao Samudio
Miembro Tribunal de Apelación
Civ. y Com. - Segunda Sala

Abog. Julio C. Páez
Secretaría

Ma. MERCEDES BUONGHERMI PALOMBO
Miembro del Tribunal de Apelación de lo
Civil y Comercial, Tercera Sala

MARCOS RIERA HUNTER

Dr. Eugenio Jiménez R.
Ministro

Dr. Manuel Dejesús Ramírez Cardia
MINISTRO

Alberto Joaquín Martínez Simón
Presidente

Valentina Muñoz González

Prof. Dra. Ma. Carolina Manes O.

DR. OSCAR AUGUSTO PAIVA VALDOVINOS

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

Considero que esta interpretación hecha en el caso “*Reyes contra Chile*” por la Corte Interamericana es armónica con el sistema constitucional paraguayo, pues se refleja en aquel caso, exactamente, la normativa de nuestra ley máxima, en cuanto a los criterios que son aplicables para regular el acceso a la información pública, reconociendo ciertas salvedades que deben estar expresadas en la ley.

En sentido concordante, la Ley No. 5282/14 reglamenta el citado Art. 28 de la Constitución, a fin de garantizar a todas las personas, el efectivo ejercicio del derecho al *acceso a la información pública*, a través de la implementación de las modalidades, plazos, excepciones y sanciones correspondientes, que promuevan la transparencia del Estado (Art. 1°).

Tenemos entonces que, en virtud a las citadas normativas, el acceso a la información constituye un **derecho humano fundamental** que puede definirse como “*la prerrogativa de la persona para acceder a datos, registros y todo tipo de información en poder de entidades públicas y de empresas privadas que ejercen gasto público y/o cumplen funciones de autoridad*”.³

Los Arts. 2° y 4° de la Ley Nro. 5282 disponen el derecho que tiene toda persona –sin discriminación de ningún tipo- a acceder a la información pública requerida, en forma gratuita y **sin necesidad alguna de justificar las razones** por las que formulan su pedido, salvo que dicha información se encuentre establecida como *secreta o sea de carácter reservado* por las leyes. Fuera de estos dos casos, la ley no restringe el derecho de acceso a la información y con su regulación busca garantizar que toda persona pueda tener conocimiento de la información que se encuentra en poder del Estado, el que deberá garantizar el ejercicio de este derecho.

En el caso de autos, la C.G.R. alegó ser *custodio o garante* del patrimonio documental de las personas (art. 36 de la Constitución)⁴ y que, por tanto, no debería permitirse la violación de dicho patrimonio –de la que la C.G.R. alegó ser *custodio o garante*- mediante la ejecución de las resoluciones judiciales también atacadas en esta acción de inconstitucionalidad.

³ Villanueva, Ernesto. “*Derecho de Acceso a la Información Pública en Latinoamérica*” Estudio Introductorio y **Compilación**. UNAM, México, 2003 p. 26.

⁴ Art. 36 Constitución de la República del Paraguay. **Del derecho a la inviolabilidad del patrimonio documental y la comunicación privada.** El patrimonio documental de las personas es inviolable. Los registros, cualquiera sea su técnica, los impresos, la correspondencia, los escritos, las comunicaciones telefónicas, telegráficas o de cualquier otra especie, las colecciones o reproducciones, los testimonios y los objetos de valor testimonial, así como sus respectivas copias, no podrán ser examinados, reproducidos, interceptados o secuestrados sino por orden judicial para casos específicamente previstos en la ley, y siempre que fuesen indispensables para el esclarecimiento de los asuntos de competencia de las correspondientes autoridades. La ley determinará modalidades especiales para el examen de la contabilidad comercial y de los registros legales obligatorios. Las pruebas documentales obtenidas en violación o lo prescrito anteriormente carecen de valor en juicio. En todos los casos se guardará estricta reserva sobre aquello que no haga relación con lo investigado.



ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD PROMOVIDA POR LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA EN LOS AUTOS CARATULADOS: AMPARO CONSTITUCIONAL PROMOVIDO POR EL SEÑOR JUAN CARLOS LEZCANO FLECHA C/ CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPUBLICA.

RECEBIDO
11 JUN. 2020
Rocque Sáez
EP

... embargo, en dicho planteamiento, hay un error conceptual grave de parte de la C.G.R., pues no estamos en presencia de un patrimonio documental privado de las personas, que sí es objeto de protección por parte de la Constitución, sino de **declaraciones que, sobre sus bienes y rentas**, hacen las personas que ocupan cargos públicos, en los cuales, obviamente, no se revelan cuestiones que hacen a la personalidad o al ámbito íntimo o privado de los funcionarios, que sí podría ser materia de reserva,⁵ sino a su patrimonio, sobre el cual existe un legítimo interés de la ciudadanía porque se trata de personas que administran bienes públicos.

Yendo aún más lejos, puede afirmarse, sin ningún temor a equívoco, que los **datos consignados en la Contraloría General de la República, como declaraciones juradas de bienes y rentas son información pública**, pues responden claramente a la definición de tal, establecida en la propia ley, la cual define también a la misma C.G.R. como una **fuentes pública de información**,⁶ a la que puede tener acceso cualquier persona, pues estas **fuentes públicas** de información son libres para todos, de conformidad a lo que dispone expresamente la Constitución de la República -art. 28- y la ley reglamentaria.⁷

Por ende, cualquier ciudadano, sin necesidad de justificar el interés,⁸ podrá acceder a dicha **información pública** constituida por las **declaraciones juradas de bienes y rentas de funcionarios públicos**, haciendo así efectivo el "ejercicio del derecho al acceso a la información pública, a través de la implementación de las modalidades, plazos, excepciones y sanciones correspondientes, que promuevan la transparencia del Estado" (art. 1º, ley 5282).

De hecho, el art. 5º inciso c de la misma ley 1969, que modificó la ley 1682/2001 de "información de carácter privado" y que podría invocarse como contrapeso a la ley 5282 de acceso a la información pública, estableció expresamente como una **excepción a la reserva**, los datos que puedan relevar la situación patrimonial de una persona *cuando esos datos consten en una fuente pública de información*, como sería el ya señalado caso de las declaraciones de bienes y rentas presentadas a la C.G.R.⁹

Art. 4º Ley 1682/01. Que reglamenta la información de carácter privado. Se prohíbe dar a publicidad o difundir datos sensibles de personas que sean explícitamente individualizadas o individualizables. Se consideran datos sensibles los referentes a pertenencias raciales o étnicas, preferencias políticas, estado individual de salud, convicciones religiosas, filosóficas o morales; intimidad sexual y, en general, los que fomenten prejuicios y discriminaciones, o afecten la dignidad, la privacidad, la intimidad doméstica y la imagen privada de personas o familias.

Art. 2º Ley 5282. Definiciones. A los efectos de esta ley, se entenderán como:

- 1. Fuentes públicas: Son los siguientes organismos: ...e) La Defensoría del Pueblo, la Contraloría General de la República y el Banco Central del Paraguay; ...
- 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, que se encuentre establecida como secreta o de carácter reservado por las leyes.

Art. 2º. Ley N° 1969. Que modifica, amplía y deroga varios artículos de la Ley 1682/2001 "Que reglamenta la información de carácter privado". Toda persona tiene derecho a recolectar, almacenar y procesar datos personales para uso estrictamente privado. Las fuentes públicas de información son libres para todos. Toda persona tiene derecho al acceso a los datos que se encuentren asentados en los registros públicos, incluso los creados por la Ley N° 879 del 2 de diciembre de 1981, la Ley N° 608 del 18 de julio de 1995, y sus modificaciones".

Art. 4º Ley 5282. Alcance y gratuidad. Cualquier persona, sin discriminación de ningún tipo, podrá acceder a la información pública, en forma gratuita y sin necesidad alguna de justificar las razones por las que formulan su pedido, conforme al procedimiento establecido en la presente ley.

Art. 5º Ley N° 1969. Que modifica, amplía y deroga varios artículos de la Ley 1682/2001 "Que reglamenta la información de carácter privado". Los datos de personas físicas o jurídicas que revelen, describan o estimen su situación patrimonial, su solvencia económica o el cumplimiento de sus obligaciones comerciales y financieras, podrán ser publicados o difundidos solamente:

Ma. MERCEDES BOONGERMINI PALMIERO
Miembro del Tribunal de Apelación en lo Civil y Comercial, Tercera Sala

MARCOS RIERA HUNTER

Valentina Junco y González
Prof. Dra. Ma. Estelita Llanés U.
Ministra

Dr. Manuel Dejesús Ramírez Canda
MINISTRO

Alberto Joaquín Martínez Simón
Presidente

DR. OSCAR AUGUSTO PAIVA VALDOVINOS

Por ende, en **conclusión**, debo señalar que queda clarísimo, a mi criterio, que los datos obrantes en la C.G.R., como **declaraciones juradas de funcionarios públicos**, que tengan contenido patrimonial y que puedan revelar el estado de la situación patrimonial de una persona que ocupa un cargo público, constituyen **información pública**, asentada en una **fuentes pública** y está expresamente *exceptuada* como información que no puede ser dada a conocer al público –art. 5° inc. c, ley 1969-, debiendo ser, en consecuencia, **accesible** a la persona que la solicite.

En un histórico fallo, dictado por esta misma Corte Suprema de Justicia, y que marcara un verdadero rumbo en todo lo referente al *acceso de información pública*, el Acuerdo y Sentencia No. 1306 del 15 de octubre de 2013, en el mismo sentido que ya viniera señalando en este voto, se ha asentado cuanto sigue: “29. *Que, de acuerdo con las disposiciones legales ya citadas, los datos personales patrimoniales pueden ser publicados o difundidos cuando consten en las fuentes públicas de información. Al no haber disposición legal que defina lo que es una “fuente pública de información” y al estar los jueces obligados a juzgar aún en caso de silencio, obscuridad o insuficiencia de las leyes (art. 6, CC), debe realizarse una interpretación judicial.*” (Del voto del ministro Dr. Antonio Fretes. Cabe citar que el citado fallo fue dictado por unanimidad. En similar sentido, en el mismo fallo, y por otros argumentos, se expidió la Ministra Dra. Bareiro de Mónica).

Entiendo que la enumeración de *causas* expuestas por la C.G.R. para plantear la presente inconstitucionalidad no constituye motivos atendibles para declarar la inconstitucionalidad de las resoluciones judiciales atacadas, pues el contenido de las **declaraciones juradas de los funcionarios no encuadra dentro de las excepciones legales** aludidas, es decir, no fueron declaradas por ley como secretas o de carácter reservado.

De hecho, si se permite la expresión, los *fundamentos* expuestos por la C.G.R. al plantear la demanda parecerían ser una lista de *excusas* para no otorgar la información requerida, dada la inconsistencia de dichos fundamentos.

Queda, con todo esto, evidenciado que los fallos judiciales atacados de inconstitucionales, en esta acción, no son tales, siendo inviable la presente acción en relación a los mismos.

Por otra parte, el argumento que señalara la accionante C.G.R. sobre el supuesto *exceso* cometido por la Corte Suprema de Justicia, al dictar la Acordada No. 1005 del 21 de setiembre de 2015, por la cual reglamenta la manera de canalizar los pedidos de **acceso a la información pública** –ya que dicha reglamentación debería ser hecha por ley- no resiste un análisis serio, pues los derechos de los ciudadanos no pueden dejar de ser efectivizados ni aún ante la falta de norma que los reglamente.

Por ende, si el **derecho a recibir información pública (art. 28 de la Constitución)**¹⁰ no estuviera reglamentado de ninguna forma, aún así debería abrirse el camino y allanarse los obstáculos a fin de permitirse su efectivización (art. 45 de la Constitución),¹¹ siendo idónea, conforme lo explicaré más adelante, la vía del **amparo** para la tramitación de estos pedidos.

-
- a) cuando esas personas hubiesen otorgado autorización expresa y por escrito para que se obtengan datos sobre el cumplimiento de sus obligaciones no reclamadas judicialmente;
 - b) cuando se trate de informaciones o calificaciones que entidades estatales o privadas deban publicar o dar a conocer en cumplimiento de disposiciones legales específicas; y,
 - c) cuando consten en las fuentes públicas de información”.

¹⁰ **Art. 28 de la Constitución de la República. Del derecho a informarse.** Se reconoce el derecho de las personas a recibir información veraz, responsable y ecuaníme. Las fuentes públicas de información son libres para todos. La ley regulará las modalidades, plazos y sanciones correspondientes a las mismas, a fin de que este derecho sea efectivo. Toda persona afectada por la difusión de una información falsa, distorsionada o ambigua tiene derecho a exigir su rectificación o su aclaración por el mismo medio y en las mismas condiciones que haya sido divulgada, sin perjuicio de los demás derechos compensatorios.

¹¹ **Art. 45 Constitución de la República. De los derechos y garantías no enunciados.** La enunciación de los derechos y garantías contenidos en esta Constitución no debe entenderse como negación de otros que, siendo inherentes a la personalidad humana, no



ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD PROMOVIDA POR LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA EN LOS AUTOS CARATULADOS: AMPARO CONSTITUCIONAL PROMOVIDO POR EL SEÑOR JUAN CARLOS LEZCANO FLECHA C/ CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPUBLICA.

RECIDADO
1 JUN. 2020
SECRETARÍA DE JUSTICIA

La Corte Suprema de Justicia reglamentó la manera de procesar los pedidos de acceso a la información pública, a través de la Acordada No. 1005, lo hizo a fin de establecer parámetros para los procesos judiciales, que son una manifestación más del derecho de petición a las autoridades (art. 40 de la Constitución), con el fin último que el derecho de acceder a información pública tenga una vía procesal que constituya una tutela judicial efectiva.

Ya en los "considerandos" de la Acordada No. 1005 del 21 de setiembre de 2015, la Corte Suprema de Justicia había advertido que "...la Ley 5282/14 ha omitido establecer el procedimiento mediante el cual deben tramitar las acciones judiciales previstas en el artículo citado".

Y, ante dicha omisión, la Corte Suprema de Justicia, ha señalado un camino procesal que, al mismo tiempo, cumpla las exigencias del art. 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos,¹² que fuera ratificada por nuestro país mediante la Ley 1/89, y que indica la obligación del Estado de proveer a toda persona una tutela judicial efectiva a través de un trámite sencillo y rápido, a fin de hacer viable los derechos fundamentales reconocidos por dicha Convención que, al mismo tiempo, están reconocidos por nuestra propia Constitución de la República del Paraguay.

Por otra parte, debe dejarse constancia que la propia ley 5282 da los parámetros procesales que debe tener la acción judicial encaminada a la obtención de la información pública (véanse los arts. 23 a 27 de la citada ley), cuando esta es denegada, expresa o tácitamente, por la fuente pública requerida:

- a) señala la ley la competencia del Juez de Primera Instancia del lugar de su domicilio o en donde tenga su asiento la fuente pública;
- b) establece el plazo de sesenta (60) días para plantear la acción contra la denegación expresa o tácita;
- c) establece la posibilidad de otorgar medidas de urgencia, por orden judicial, cuando surja escrito de promoción o de otras actuaciones, a fin de amparar al ciudadano solicitante;
- d) establece la fijación de un plazo judicial para el cumplimiento de la orden judicial de otorgar la información requerida y,
- e) establece sanciones ante el incumplimiento de la orden judicial.

De todo lo expuesto, nótese la remarcada similitud entre el proceso así descrito, por lo menos someramente, por la ley 5282 y la acción de amparo regulada por los arts. 565 y siguientes de la C.P.C.

figuren expresamente en ella. La falta de ley reglamentaria no podrá ser invocada para negar ni para menoscabar algún derecho o garantía.

¹² Art. 25. Convención Americana de Derechos Humanos. Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales.

Dr. Guido R. Torco Sommariva
Miembro Tribunal de Apelación
Civ. y Com. - Segunda Sala

Dr. Manuel Dejesús Ramírez Candi
MINISTRO

Dr. Eugenio Jiménez R.
Ministro

Alberto Joaquín Martínez Simón
Presidente

Valentina Niño González

Ms. MERCEDES BUONGHERMINI PALUMBO
Miembro del Tribunal de Apelación en lo
Civ. y Comercial, Tercera Sala

MARCOS RIERA HUNTER

DR. OSCAR AUGUSTO PAIVA VALDOVINOS

Prof. Dra. M. Carolina Llanes O.
Ministra

Por ende, no es de extrañar que la Acordada No. 1005, ahora atacada de inconstitucionalidad, haya establecido claramente que en caso de denegación expresa o tácita de información pública, los ciudadanos afectados deberían acudir a reclamar sus derechos por la vía de la acción de **amparo**.¹³

Por otra parte, sostengo el criterio que la vía del **amparo** es la idónea para este tipo de conflictos en los cuales a un ciudadano le es negada, sin razón valedera, una información, pues constituye el camino procesal idóneo cuando **no existe otra vía** y están en juego derechos constitucionales o legales, injusta e ilegítimamente desconocidos a un particular, como en este caso, la **negación al acceso a la información pública**, reconocido como un derecho expreso por la Constitución de la República (art. 28) y como un derecho humano fundamental, así reconocido por la misma Corte Interamericana de Derechos Humanos.

En efecto, el art. 134 de la Constitución de la República¹⁴ establece claramente que podrá recurrirse a la vía procesal del **amparo** cuando una persona se crea lesionada en un derecho constitucional o legal, y no pueda remediar la aflicción a esos derechos, por otra vía. Por tanto, el amparo constituirá una garantía excepcional, una acción residual que entra en funcionamiento cuando no existe otro medio previo o paralelo para la protección de los derechos afectados.

Por otra parte, sostener, como se ha pretendido en alguna discusión de otro ámbito, que debería tramitarse por la vía de los recursos administrativos y por la vía de un **proceso contencioso administrativo es un yerro notable**, ya señalado por esta Corte Suprema de Justicia, en los mismos "considerandos" de la Acordada No. 1005/15, donde claramente se ha señalado que dicho *proceso contencioso administrativo* no debe considerarse la vía, en razón que la negación a proporcionar información no es un acto administrativo propiamente dicho, "ya que no implica un actuar de la administración en razón de sus competencias" y se trata solo del incumplimiento de un **verdadero mandato constitucional** que debería ser cumplido sin necesidad de recurrir a vías procesales ordinarias, entre ellas las establecidas para litigar ante los Tribunales de Cuentas.

Al respecto, en fundamento dado por esta Corte al dictar la Acordada No. 1005, se asentó cuanto sigue: "*Que, en una resolución tomada por el Tribunal de Apelaciones en lo Civil y Comercial, Sala 3, especialmente relevante por haber sido resaltada en el Informe 2010 de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de la Organización de Estados Americanos (Capítulo IV Buenas Prácticas Judiciales en Materia de Acceso a la Información en América, página 313, puntos 34 y 35), se sostuvo que (...) la negativa a proporcionar información no admite el contencioso administrativo: por una razón simple, el acto de negación de la información no es acto administrativo en sentido propio, ya que no implica un actuar de la administración en razón de sus competencias. Se trata tan solo del incumplimiento de un mandato constitucional. Por lo demás, el derecho a la información, como derecho fundamental, no toleraría, por su propia índole la dilación que procedente de un litigio contencioso (administrativo) (...). Además, que (...) la información, al ser denegada ilegítimamente, vulnera per se y con carácter de inmediatez la órbita de derechos del individuo (...)* (Acuerdo y Sentencia Nro. 51 del 2 de mayo de 2008)." Texto sacado del "considerando" de la Acordada No. 1005/15 de esta Excma. Corte Suprema de Justicia. Las **negritas** son mías.

¹³ Art. 1º Acordada No. 1005/2015. Establecer que, para el caso de denegación expresa o tácita de una solicitud de acceso a la información la acción judicial tramite según las reglas previstas en el artículo 134 de la Constitución y en el Código Procesal Civil para el juicio de amparo.

¹⁴ Art. 134 de la Constitución de la República. **Del amparo.** Toda persona que por un acto u omisión, manifiestamente ilegítimo, de una autoridad o de un particular, se considere lesionada gravemente, o en peligro inminente de serlo en derechos o garantías consagradas en esta Constitución o en la ley, y que debido a la urgencia del caso no pudiera remediarse por la vía ordinaria, puede promover amparo ante el magistrado competente. el procedimiento será breve, sumario, gratuito, y de acción popular para los casos previstos en la ley. El magistrado tendrá facultad para salvaguardar el derecho o garantía, o para restablecer inmediatamente la situación jurídica infringida. Si se tratara de una cuestión electoral, o relativa a organizaciones políticas, será competente la justicia electoral. El Amparo no podrá promoverse en la tramitación de causas judiciales, ni contra actos de órganos judiciales, ni en el proceso de formación, sanción y promulgación de las leyes. La ley reglamentará el respectivo procedimiento. Las sentencias recaídas en el Amparo no causarán estado.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD PROMOVIDA POR LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA EN LOS AUTOS CARATULADOS: AMPARO CONSTITUCIONAL PROMOVIDO POR EL SEÑOR JUAN CARLOS LEZCANO FLECHA C/ CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPUBLICA.

Por ende, es absolutamente insostenible este argumento expuesto por la C.G.R. como fundamento de la presente acción de inconstitucionalidad en relación a la Acordada No. 1005 y merece ser desestimado.

De lo dicho, puedo concluir, entonces, que la presente acción de **inconstitucionalidad debe ser desestimada**, pues revisadas las **resoluciones judiciales** impugnadas no se observan en ellas violaciones a principios y derechos de jerarquía constitucional –al contrario, dichas resoluciones los amparan- ni existe agravio constitucional alguno en la **Acordada No. 1005** dictada por esta Corte Suprema de Justicia, el 21 de setiembre del año 2015.

Por último, debemos recordar que no corresponde ni se justifica que esta Corte Suprema reexamine cuestiones debatidas y resueltas en otras instancias, cuando no se advierta violación de normas o preceptos constitucionales.

En ese sentido, esta Corte ya se ha sostenido en varios casos anteriores, que la acción de inconstitucionalidad no es la vía procesal idónea para volver a revisar el sentido de fallos judiciales o los fundamentos expuestos en los mismos, por los jueces que entendieron en las causas, cuando no se detecta –reitero- ninguna transgresión a principios constitucionales ni cuando la fundamentación judicial luce razonable, y sin que la interpretación que hicieron los jueces de la ley aplicable al caso o a los hechos expuestos y probados, aparezca como arbitraria o antojadiza.

Por ende, **voto por el rechazo** de la presente acción de inconstitucionalidad, con condena en **costas** en el orden causado, por haber merecido interpretación jurídica la cuestión planteada en autos.

Es mi voto.

VOTO DEL MINISTRO MANUEL DE JESUS RAMÍREZ CANDIA

Las sentencias judiciales que han autorizado la publicación de las declaraciones juradas de bienes y rentas de los funcionarios públicos no son inconstitucionales, porque han cumplido con el objeto de todo proceso de amparo que es la protección de principios y derechos constitucionales.

En efecto, las resoluciones impugnadas permiten operativizar el principio republicano del Estado paraguayo, en su dimensión de publicidad de la conducta de los funcionarios públicos y la efectividad del derecho de acceso a la información pública.

En primer lugar, corresponde señalar que los fallos judiciales, el primero, que dispone se otorgue información sobre las declaraciones juradas de bienes y rentas de los funcionarios públicos; y el segundo, que lo confirma, permiten tornar operativo el principio republicano del Estado paraguayo en su dimensión de publicidad de la conducta de los funcionarios y la consecuente, responsabilidad en el ejercicio de sus funciones.

La publicidad de las declaraciones juradas de bienes y rentas de los funcionarios públicos hace operativo el principio republicano, en su dimensión, de la publicidad de la conducta de los funcionarios y en este caso particular, de su conducta patrimonial al permitir el conocimiento del origen y la evolución de su patrimonio que es de vital importancia para evaluar la honestidad de los que tienen la obligación de administrar los bienes de la ciudadanía.

Ma. MERCEDES BUONGERMINI VALUMBO
Miembro del Tribunal de Apelación en lo Civil y Comercial, Tercera Sala

MARCOS RIERA HUNTER

Alberto Joaquín Martínez Simón
Presidente

DR. OSCAR AUGUSTO PAIVA VALDOVINOS

Prof. Dra. Ma. Carolina Llanes O
Ministra

En definitiva, el conocimiento de la conducta privada o funcional de los funcionarios públicos es de relevancia para valorar su idoneidad sea técnica o moral en la gestión pública y para el efecto debe proveer toda información de su actividad para facilitar el control ciudadano de su idoneidad en la gestión. Para que dicho control sea efectivo, toda actividad del funcionario debe ser informado a los dueños originarios del poder público que es la ciudadanía.

Considero que toda la conducta de los funcionarios debe estar expuesta al público, porque toda conducta del funcionario interesa a la ciudadanía para el control de su actuación. El funcionario público, tal como señala Owen Fiss, vive en un "panóptico inverso" sometido a la mirada vigilante de la sociedad tanto de su conducta pública o privada. (OWEN M. FISS. Democracia y Disenso. Una Teoría de la Libertad de Expresión, Ad-Hoc, Buenos Aires, 2010, pág. 136).

Los fallos impugnados, permiten efectivizar el derecho de acceso a la información por parte de la ciudadanía, que es un mandato constitucional consagrado en el Art. 28 de la Constitución y en el presente caso, por el contenido de la información es de suma relevancia para el sistema democrático de gobierno porque facilita al dueño del poder político el control de la gestión de sus mandantes.

Por consiguiente, los fallos impugnados no son inconstitucionales, sino que se adecuan a valores de estructura del Estado paraguayo y al derecho a recibir información por todas las personas.

Por otra parte, corresponde señalar que conforme el Art. 556, del Cód. Procesal Civil, las resoluciones judiciales pueden ser inconstitucionales por dos razones: 1) por si misma sea contraria a la Constitución; y 2) que se hallen fundada en actos normativos contrarios a la Constitución.

En el presente caso, los fallos impugnados, al disponer que se provea la información sobre las declaraciones juradas de bienes y rentas de los funcionarios, no pueden ser considerados como contrarios a la Constitución pues se ajusta a los principios de un Estado republicano y democrático que se consagran como principios de estructura del Estado en el Artículo 1º de la Constitución y además, torna operativo el derecho que tiene toda persona de recibir información que se establece en el Art. 28 de la Constitución.

En efecto, uno de los argumentos por el que la entidad accionante considera que las resoluciones cuestionadas son inconstitucionales es por el supuesto fáctico de la falta de concurrencia de los presupuestos de procedencia del amparo en los términos del Art. 134 de la Constitución.

Sin embargo, de la lectura de los fallos surge que concurren la existencia de los presupuestos de procedencia del amparo, tales como: el acto ilegítimo consistente en la negativa de proveer una información pública, la lesión al derecho a la información consagrado en el Art. 28 de la Constitución y la urgencia fue justificada en los dos fallos en función al agotamiento de la instancia administrativa.

Aun cuando no se comparta el criterio de determinación de la urgencia ante la falta de eficacia de los medios ordinarios que se establece en los fallos impugnados, no se puede reputar de arbitrarias las decisiones pues la propia Corte Suprema de Justicia, en pleno, en el Acuerdo y Sentencia Nro. 1.306 de fecha 15 de octubre de 2013, ha considerado al amparo como la vía idónea para el acceso a la información pública.

También, corresponde señalar que las resoluciones impugnadas no se fundan en normas contrarias a la Constitución, sino que se justifican, precisamente, en el Art. 28 de la Constitución (derecho a la información) y en la Ley Nro. 5282/14, que hace operativo el acceso a la información pública y esta normativa reglamentaria no contiene disposiciones que puedan impedir la provisión de informaciones asentadas en la entidad accionante.



Por tanto, en base a las consideraciones que anteceden, voto por el rechazo de la presente acción y por la efectividad de la orden de publicar las declaraciones juradas de bienes y rentas de todos los funcionarios públicos.

ES MI VOTO.

VOTO DEL MAGISTRADO DR. MARCOS RIERA HUNTER

Una revisión detenida de estos autos de inconstitucionalidad y de los antecedentes que surgen de las constancias contenidas en el expediente caratulado: *"Amparo constitucional promovido por el señor Juan Carlos Lezcano Flecha c/ la Contraloría General de la República"* pone de manifiesto que el accionante, en el mes de diciembre del año 2016, radicó ante la Contraloría General de la República una petición de acceso a la información pública con la finalidad de obtener datos relacionados con las declaraciones juradas de bienes y rentas de diversas autoridades públicas, todo de conformidad con lo dispuesto en la Ley No. 5282/14, solicitud que fue reiterada en fecha 20 de diciembre del 2017. Posteriormente, en fecha 9 de enero del año 2018, se radicó nuevamente el pedido solicitando la información relacionada con las declaraciones juradas presentadas entre los años 1998 y 2017. Pero, considerando que la institución requerida, la Contraloría General de la República, no se expidió en el plazo determinado por la ley, operándose en consecuencia la denegatoria ficta, el peticionario promovió la acción judicial legislada en el artículo 23 de la citada ley, reglamentada en la Acordada No. 1005 del 21 de septiembre del 2015, dictada por la Corte Suprema de Justicia.

Primitado el proceso, el Juzgado Penal de Garantías No. 4 dictó la S.D. No. 24 de fecha 8 de mayo del 2018 por la cual resolvió hacer lugar a la acción de amparo constitucional promovida por el accionante y, consecuentemente, ordenó a la parte accionada proveer al accionante todos los datos requeridos por dicha vía judicial, incluyendo los relativos a *"sus cónyuges bajo el régimen de comunidad ganancial de bienes, aun en caso de uniones de hecho, y de los hijos menores de los mismos sometidos a su patria potestad."* Asimismo, por A.I. No. 366 de fecha 11 de mayo del 2018 (resolución que, en rigor, debió haber sido calificada como una sentencia definitiva y no un auto interlocutorio) hizo lugar al recurso de aclaratoria interpuesto contra la citada S.D. No. 24 del 8 de mayo del 2007 (debió ser del año 2018) emplazando a la accionada para que en el plazo de quince días provea al accionante la información requerida.

Interpuestos los recursos de apelación y nulidad contra ambas resoluciones, los autos fueron elevados al Tribunal de Apelación en lo Penal de la Capital, Primera Sala, que, previa substanciación de los citados mecanismos recursivos, dictó el Acuerdo y Sentencia No. 30 de fecha 7 de junio del 2018, por el cual se resolvió confirmar parcialmente las sentencias recurridas y modificar parcialmente el punto primero de la S.D. No. 24/18 y su aclaratoria No. 366/18, haciendo lugar a la acción de amparo promovida por el accionante y ordenando a la Contraloría General de la República proveer al demandante ciertos y determinados datos muy específicos (datos personales; activos propios y del régimen ganancial, como efectivo o depósitos; importe total de créditos; inmuebles; vehículos; muebles; pasivos; importe total; ingreso mensual; importe total; ingreso anual; importe total; egreso mensual; importe total; egreso total; importe total; datos del cónyuge bajo el régimen de comunidad ganancial de bienes, excluidos los bienes propios; datos de los hijos menores bajo la patria potestad) con exclusión de toda otra información y con la aclaración de que los datos

Abog. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

Dr. Guido R. Arco Sumudó
Miembro Tribunal de Apelación
Civ. y Com. - Segundo Sub-Tribunal

Dr. Manuel Dejesús Ramírez Canda
MINISTRO

Ma. Mercedes Bonczewski Palumbo
Miembro del Tribunal de Apelación en lo
Civil y Comercial, Tercera Sala

MARCOS RIERA HUNTER

Valentina Núñez González

Alberto Joaquín Martínez Simón
Presidente

DR. OSCAR AUGUSTO PAIVA ALDOVINOS
Prof. Dra. Ma. C. Celina Llanes O.
Militar

personales del declarante podrán ser publicados dentro de los límites previstos en la Ley No.1682/2001 y la Ley No. 5282/14. Posteriormente, el Tribunal dictó el Acuerdo y Sentencia No. 32 de fecha 15 de junio del 2018 por el cual hizo lugar parcialmente al recurso de aclaratoria contra el Acuerdo y Sentencia No. 30/18 y estableció un plazo de sesenta días hábiles para el cumplimiento de la resolución.

Pues bien: contra la Acordada No. 1005 del 21 de septiembre del 2015 y contra las cuatro resoluciones judiciales antes referidas la Contraloría General de la República promovió esta acción de inconstitucionalidad que hoy se somete a la decisión del Pleno de la Corte Suprema de Justicia.

Por razones de método, la Magistratura debe analizar primero la constitucionalidad de la Acordada No. 1005/15 y, seguidamente, la coherencia o incoherencia que pudiera existir entre las sentencias judiciales y la propia Constitución.

Sostiene el accionante que la Acordada No. 1005/15 es inconstitucional porque invade no solamente competencias reservadas a la ley, sino porque también invade competencias que son propias de la misma Constitución Nacional. Lo primero porque, según expresa, la reglamentación de las garantías constitucionales, entre ellas la del amparo, debe efectuarse única y exclusivamente por medio de una ley, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 131 de la Constitución que dice: *"Para hacer efectivos los derechos consagrados en esta Constitución, se establecen las garantías contenidas en este capítulo, las cuales serán reglamentadas por la ley"*. Y lo segundo –invasión de competencias constitucionales- porque la Acordada que es objeto de impugnación establece que el procedimiento para hacer efectivo el derecho a la información se regirá por las disposiciones contenidas en el artículo 134 de la Constitución Nacional estableciendo así *"un nuevo supuesto fáctico (la denegatoria administrativa a la provisión de la información solicitada) como constitutivo de una situación habilitante para la promoción de una acción constitucional de amparo"*.

Pues bien: el punto de arranque del análisis judicial que se somete a esta Magistratura está dado por el artículo 137 de la Constitución que incorpora al ordenamiento positivo, con jerarquía de primer rango, dos principios fundamentales: el principio de supremacía constitucional y el principio de prelación de las leyes, fundándose este último en el primero, razón por la cual todos los tratados internacionales, las leyes del Congreso y demás disposiciones jurídicas de inferior jerarquía deben hallarse en coherencia con las cláusulas constitucionales. Esta es la razón por la cual la última parte de la disposición constitucional dice: *"Carecen de validez las disposiciones o actos de autoridad opuestos a lo establecido en esta Constitución"*.

Las Acordadas que dicta la Corte Suprema de Justicia son instrumentos normativos, consecuencia de actos de autoridad, que contienen disposiciones que, como tales, integran el ordenamiento positivo, por lo que, al igual que cualquier otra disposición o norma jurídica, se encuentran sujetas también a los principios de supremacía constitucional y de prelación de las leyes debiendo sus normas ser coherentes con disposiciones superiores contenidas en las leyes, en los tratados y, por supuesto, en la propia Constitución Nacional. Es por ello por lo que a fin de determinar si la Acordada que es objeto de impugnación es o no inconstitucional resulta necesario precisar, en primer término, la naturaleza de dicho instrumento normativo y, por ende, la competencia de la Corte Suprema de Justicia en tales pronunciamientos.

Por definición las Acordadas son instrumentos producto de actos normativos de orden administrativo que contienen disposiciones generales que dicta la Corte Suprema de Justicia para reglamentar la actividad judicial y, consiguientemente, para afianzar el servicio de justicia en el Estado Derecho. En efecto, según el DICCIONARIO DE CIENCIAS JURIDICAS, POLITICAS Y SOCIALES, de Manuel Osorio (Ed. Heliasta, 2001), la Acordada es la *"Resolución de carácter administrativo y general que dictan las cortes y tribunales supremos de justicia en uso de sus facultades de superintendencia y dentro de los límites de su jurisdicción, para regular sus propias actividades y las de todos los organismos judiciales que de ellos dependen"*.



CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD PROMOVIDA POR LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA EN LOS AUTOS CARATULADOS: AMPARO CONSTITUCIONAL PROMOVIDO POR EL SEÑOR JUAN CARLOS LEZCANO FLECHA C/ CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPUBLICA.

RECIDIO
11 JUN 2020
Roque Lopez
S. D. P. A.

En este sentido, el artículo 3 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia No. 609/95 establece que son deberes y atribuciones de la máxima instancia judicial "Dictar su propio reglamento interno, las acordadas, y todos los actos que fueren necesarios para la mejor organización y eficiencia de la administración de justicia". Se estima muy necesario resaltar en este punto la teleología, la finalidad, o los objetivos que se pretenden lograr con esta clase de instrumentos normativos: tales objetivos son, como determina expresamente la ley, "la organización y la eficiencia de la administración de justicia" a través de diversas y heterogéneas medidas o decisiones relacionadas, por una parte, con el poder de control o de superintendencia previsto con rango constitucional (art. 259, inc. 1, CN) y, por otra parte, con el comportamiento funcional de Magistrados, abogados y funcionarios en general, conforme reglas procesales y de competencia ya establecidas previamente por las leyes. Claros ejemplos de lo que se afirma son las Acordadas que establecen el reglamento interno de la Corte Suprema de Justicia, las que reglamentan los sumarios administrativos, determinan los turnos judiciales (art. 21 del COJ), los horarios de Jueces y funcionarios, la distribución de expedientes, la suspensión de plazos procesales, los procedimientos administrativos internos, entre otros casos, o, como ha ocurrido recientemente, las atinadas disposiciones adoptadas por la Corte Suprema de Justicia con motivo de la emergencia sanitaria que afecta a la sociedad.

Pero, todas estas medidas, disposiciones o determinaciones solamente pueden tener validez normativa cuando el acto normativo y su producto -las disposiciones o normas puestas en vigencia- son consecuencia del ejercicio normativo en el marco de la competencia legal.

En este punto es esencial tener en cuenta que la conducta jurídicamente regulada solamente puede estar permitida o prohibida. Desde el punto de vista de la coherencia del sistema, y del análisis del elemento semántico o proposicional de las normas, la conducta jurídicamente regulada no puede ser facticamente sí, pero lógicamente no- estar permitida y prohibida al mismo tiempo y en el mismo sentido. Es por ello precisamente por lo que una fórmula axiomática muy estudiada por la Teoría del Derecho es el principio de prohibición por el cual se afirma que *está jurídicamente prohibido todo aquello que no está jurídicamente permitido*. El principio de prohibición es, ciertamente, una construcción teórica, una verdad de razón al decir de Leibniz, pero cuando se incorpora al orden jurídico positivo con rango constitucional, se convierte en el principio de legalidad, es decir, en una norma cuyo sujeto pasivo son las personas del Derecho Público.

Pues bien, precisamente, la norma que incorpora al Derecho Positivo el principio de legalidad es la que se encuentra legislada en el artículo 3 de la Constitución: "...Ninguno de estos poderes (se refiere a los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial) puede atribuirse, ni otorgar a otro ni a persona alguna, individual o colectiva, facultades extraordinarias o la suma del poder público", entendiéndose por *facultades extraordinarias* aquellas que no están previstas en las leyes.

A su vez, el principio de legalidad es el fundamento de la competencia de las autoridades públicas que, hay que decirlo bien claro, es exclusiva y excluyente. La competencia es exclusiva porque si la ley otorga una facultad o atribución a una autoridad pública, ninguna otra la puede ejercer, a menos que la propia norma otorgue esa misma competencia a más de una autoridad, tal como ocurre, por ejemplo, con la Constitución que atribuye la competencia para entender en los juicios de habeas corpus tanto al Juez de Primera Instancia como a la Corte Suprema de Justicia. La competencia, a su vez, es excluyente porque la autoridad pública no puede ejercer ninguna otra facultad o atribución distinta a las que la ley le ha conferido u otorgado porque, en tal supuesto, si lo hiciera, estaría rebasando el ámbito de sus propias atribuciones y, consiguientemente, el apartarse de

At. J. Julio C. Paolacci
Secretario

Dr. Guido P. Cocco Samudio
Miembro del Tribunal de Apelación
Civ. y Com. - Segunda Sala

Dr. Manuel Dejesús Ramírez Candia
MINISTRO

Ms. MERCEDES BUONICCONTI PALUMBO
Miembro del Tribunal de Apelación en lo
Civil y Comercial, Tercera Sala

MARCOS RIERA HUNTER

Valentina Núñez González
Alberto Joaquín Martínez Simón
Presidente

DR. OSCAR AUGUSTO PALMA VALDOVINOS
Prof. Dra. Ma. Carolina Llanes O.
Ministra

lo que dispone la norma superior, la norma así dictada podría ser, o bien directamente incompatible con la Constitución, o bien incompatible con una ley en cuyo caso, al marginarse el principio de prelación, sería igualmente incompatible con la ley fundamental de la República. En ambos casos se estaría configurando la inconstitucionalidad.

En síntesis, la conducta normativa de la autoridad pública debe ejercerse en el marco de la competencia legal que, como se dijo, se funda en el principio de legalidad que tiene base constitucional. El desborde funcional de la autoridad normativa afecta y transgrede el principio de legalidad tornando al acto normativo así realizado –y a su producto, la norma- en un acto inválido y, por ende, inconstitucional de acuerdo con lo establecido en el artículo 137 de la ley fundamental de la República.

En el caso en estudio, la Acordada No. 1005 del 21 de septiembre del 2015 establece textualmente cuanto sigue:

“Art. 1º) Establecer que para el caso de denegación expresa o tácita de una solicitud de acceso a la información la acción judicial tramite según las reglas previstas en el artículo 134 de la Constitución y en el Código Procesal Civil para el juicio de amparo.

Art. 2º) Establecer que, para el caso de cualquier otro incumplimiento de una repartición pública con relación a las obligaciones previstas en la Ley 5282/14 que no caiga dentro de lo previsto en el Art. 1 de esta Acordada, la acción judicial tramite por las reglas del procedimiento sumario previsto en el artículo 683 del Código Procesal Civil.

Art. 3º) Establecer que para determinar los jueces que sean competentes para entender en las acciones previstas en los artículos 1 y 2 de la presente Acordada se deben aplicar las reglas previstas en el art. 23 de la Ley 5282/14 y, en su caso, las de los instrumentos internacionales que rigen la creación y el funcionamiento de ciertas entidades públicas”.

Como puede advertirse, la Acordada No. 1005/15 no contiene precisamente normas orientadas a organizar la actividad tribunalicia, ni ejercer la superintendencia para controlar internamente la actividad funcional de los Magistrados, abogados y funcionarios, sean estos últimos judiciales o administrativos. La Acordada 1005/15 contiene reglas de diverso orden para atender las acciones que se promueven con motivo de incumplimiento a la ley de acceso a la información pública determinando, en el artículo primero, que en caso de denegación expresa o tácita el afectado debe promover la acción judicial de acuerdo con las reglas previstas en el artículo 134 de la Constitución (que son reglas sustantivas) y también en el Código Procesal Civil para el juicio de amparo (reglas procesales) y, en el artículo segundo, que en caso de cualquier otro incumplimiento la acción judicial deberá transitar por el procedimiento legislado para el juicio sumario en el artículo 683 del CPC (también reglas procesales). Pero, a criterio de esta Magistratura, ni la Constitución ni la ley orgánica otorgan competencia a la Corte Suprema de Justicia para establecer por Acordada reglas de competencia o reglas procesales. Esa competencia corresponde exclusivamente a la ley formal emanada del Poder Legislativo.

Es verdad, como dice la Acordada, que la Ley No. 5282/14 no contiene reglas procesales porque no ha establecido el procedimiento que debe ser seguido para tramitar la acción judicial cuando la autoridad requerida niega la información solicitada. En efecto, el artículo 23 de la citada ley sólo establece 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”.*

Pero, la ausencia de reglas procesales en dicha ley no significa que el interesado carezca de un vehículo procesal para hacer efectivo su derecho porque, en tal supuesto, debe transitarse, en principio, por el procedimiento legislado para el juicio ordinario, de acuerdo con lo que establece el



CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD PROMOVIDA POR LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA EN LOS AUTOS CARATULADOS: AMPARO CONSTITUCIONAL PROMOVIDO POR EL SEÑOR JUAN CARLOS LEZCANO FLECHA C/ CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPUBLICA.

RECIDIDO
11 MAR. 2020
Roque López
S.A.T.E.P.J.

Artículo 207, del CPC, que dice: "Las contiendas judiciales que no tengan establecido un procedimiento especial, se tramitarán conforme a las normas del proceso de conocimiento ordinario", o bien, en su caso, por las reglas del mismo proceso sumario teniendo en cuenta que el artículo 683, del CPC, dispone expresamente que debe acudir a dicho procedimiento cuando "por la naturaleza de la cuestión resultare evidente que deba tramitarse de ese modo", como ocurre con la materia relacionada con el derecho a la información. Por otra parte, si la intención era -como efectivamente lo ha sido- establecer un procedimiento ágil y específico para esta clase de acciones dada la relevancia de los derechos subjetivos en juego, podía haberse remitido al Congreso un proyecto de ley con carácter oficial conforme la facultad colegislativa que la Constitución otorga a la Corte Suprema de Justicia en el art. 203.

Las consideraciones que preceden conducen a esta Magistratura a la conclusión de que la Acordada No.1005/15, específicamente en su artículo primero, que es el que se relaciona con la acción promovida por la parte accionante en este proceso de inconstitucionalidad, ha excedido la competencia legal para este tipo de actos normativos puesto que las normas que determinan competencias o procedimientos legales deben ser, como se dijo, establecidos por la ley, salvo delegación expresa del legislador como ocurre, por ejemplo, con lo dispuesto en el artículo 685 del Código Procesal Civil, último párrafo, por el cual se autoriza a la Corte Suprema de Justicia a modificar la competencia por razón de la cuantía de la entonces Justicia Letrada en lo Civil y Comercial.

Mag. Julio C. Pavón Martínez

Cabe aclarar que estos fundamentos no significan acoger el argumento del accionante, quien sostiene que la Acordada 1005/15 viola el artículo 131 de la Constitución. Ello no es así por cuanto que dicha disposición constitucional no dice relación con la acción prevista en el artículo 23 de la Ley No. 5282/14, sino con la reglamentación de las garantías constitucionales, refiriéndose específicamente a la inconstitucionalidad, al amparo, al habeas corpus y al habeas data, figuras por completo distintas a la acción legislada para hacer efectivo el derecho a la información pública. La Acordada que es objeto de análisis no viola el artículo 131 constitucional; pero sí se estima, por las razones antes enunciadas, que no consulta las reglas de competencia que son propias para el dictamiento de tal acto normativo.

Dr. Guido R. Cocco S.
 Miembro Tribunal de Apelación
 Civil y Comercial - Segunda Sala

Ahora bien, a pesar de que la Acordada No.1005/15 no resulta compatible con el principio de legalidad constitucional, no corresponde declarar la inconstitucionalidad de la misma, como pretende el impugnante, por hallarse ausente en este caso particular un elemento de fundamental importancia para el acogimiento de las acciones judiciales en general, que es la legitimación activa.

En efecto, el artículo 550 del Código Procesal Civil establece que "Toda persona lesionada en sus legítimos derechos por leyes, decretos, ordenanzas municipales, resoluciones u otros actos administrativos que infrinjan en su aplicación, los principios o normas de la Constitución, tendrá facultad de promover ante la Corte Suprema de Justicia, la acción de inconstitucionalidad en el modo establecido por las disposiciones de este capítulo". La ley establece claramente que el presupuesto que legitima a la acción de inconstitucionalidad es la lesión, daño, o agravio que pudiera haber sufrido el presunto afectado, es decir, que necesariamente la norma atacada debe vulnerar derechos o garantías individuales (art. 551, CPC). En ausencia de lesión, daño, o perjuicio torna improcedente a la acción así intentada por cuanto que, en tal supuesto, el pronunciamiento sería abstracto y carente de utilidad jurídica.

Dr. Manuel Dejesús Ramírez Cárdenas
 MINISTRO

Valentina Nuñez González
 Alberto Joaquín Martínez Simón
 Presidente

Ms. MERCEDES BUONGERMINI PALUMBO
 Miembro del Tribunal de Apelación
 Civil y Comercial, Tercera Sala

MARCOS RIERA HUNTER

DR. OSCAR AUGUSTO RAIVA VALDOVINOS

Prof. Dra. M. Carolina Manes O.

En la especie, el impugnante no ha logrado evidenciar cuál es, concretamente, la lesión que le ha provocado la Acordada No. 1005/2015 y no lo ha hecho porque, en rigor, no existe daño alguno o lesión. No hay lesión directa porque la Acordada no contiene ninguna disposición que afecte sus derechos subjetivos. Tampoco existe lesión indirecta porque aunque se sostenga que la Acordada ha permitido a la parte hoy accionada a promover la acción judicial que previene el artículo 23 de la Ley No. 5282/14, sobre las declaraciones juradas de bienes y rentas, que ha sido resuelta en Primera y Segunda Instancias, en realidad no ha sido necesariamente así porque, como se ha sostenido con anterioridad, aunque no se hubiera dictado la Acordada, dicha acción judicial hubiera podido ser promovida, tramitada y resuelta igualmente por la vía del juicio ordinario, o, en su caso, por la del procedimiento sumario, todo ello sin perjuicio de considerar que, conforme lo estatuye el artículo 45 de la Constitución, "*La falta de ley reglamentaria no podrá ser invocada para negar ni para menoscabar algún derecho o garantía*", disposición que hubiera permitido a los órganos judiciales arbitrar el procedimiento conforme principios procesales básicos, entre ellos los principios de bilateralidad o contradicción procesal, de defensa, de congruencia, de igualdad, el principio dispositivo, entre otros.

El artículo 45 constitucional ha sido sostenido puntualmente por la Corte Suprema de Justicia en el Acuerdo y Sentencia No. 68 de fecha 8 de abril de 1996 cuando resolvió hacer lugar (en instancia originaria) a un pedido de objeción de conciencia afirmándose que "*es posible ejercer el derecho a la objeción de conciencia aun faltando la norma reglamentaria*". En otros términos, muy acertadamente, la Corte Suprema de Justicia entendió en aquella oportunidad que el derecho a la objeción de conciencia ha sido legislado en una norma operativa y no programática. La diferencia entre una y otra radica en que la norma operativa, relativa a derechos subjetivos, puede ser actuada y aplicada aunque no exista reglamentación procesal específica, lo que no ocurre con las normas programáticas cuya aplicación requiere inevitablemente la reglamentación correspondiente. Pues bien: por estos mismos fundamentos, esta Magistratura sostiene que el derecho subjetivo a la información se canaliza a través de normas operativas, la del artículo 28 de la Constitución y las contenidas en la Ley No. 5282/14.

Es por estas razones por las cuales esta Magistratura entiende que la parte accionante no ha sufrido lesión alguna por parte de la Acordada impugnada, ni directa ni indirecta. Así, pues, la ausencia de lesión concreta en este caso particular torna improcedente la acción de inconstitucionalidad promovida por la Contraloría General de la República contra la Acordada No. 1005/15 que, por las razones expresadas, debe ser desestimada como tal.

En cuanto concierne a las resoluciones judiciales, el impugnante sostiene que las mismas son inconstitucionales por los fundamentos que pueden sintetizarse en los siguientes argumentos:

1) Porque las resoluciones judiciales impugnadas, que se basan en una Acordada inconstitucional, obligan a la Contraloría General de la República a violar la ley puesto que le imponen el deber de suministrar declaraciones juradas a pesar de que la Ley No. 5033/13, que es de mayor jerarquía que la Acordada, dispone en su artículo 3, inc. 5, que todas las declaraciones juradas deben contener *la autorización expresa e irrevocable del declarante que faculte a la Contraloría de la República, a través de los órganos jurisdiccionales, a dar a conocer los datos contenidos en su declaración jurada de bienes y rentas, activos y pasivos, conforme al procedimiento a ser establecido por la misma en la reglamentación correspondiente*".

2) Porque el amparo no es la vía para acceder a las declaraciones juradas debido a que para ello debe aplicarse el artículo 3, inc. 5, de la Ley No. 5033/13, antes citado, que reglamenta el artículo 104 de la Constitución autorizando a la Contraloría a suministrar los datos correspondientes a través de los órganos jurisdiccionales, todo lo cual —dice— pone en evidencia que existe una ley especial, diferente de la Ley No. 5282/14 que es de carácter general y que debe ser aplicada a las demás situaciones que no tengan tratamiento especial, como es el caso de las declaraciones juradas. En este sentido, invoca lo dispuesto en el artículo 7 del C.C. que dice: "*Las disposiciones especiales*



RECIBIDO
11 SEP. 2020
Rovito López
S.P. de L.

...derogan a las generales, ni estas a aquellas, salvo que se refieran a la misma materia para dejarla sin efecto, explícita o implícitamente...".

3) Porque, además, no concurren los presupuestos del amparo. Sostiene que no hay omisión manifiestamente ilegítima porque nunca la Contraloría recibió orden judicial ordenando dar a conocer los datos que se reclaman en este proceso y que tampoco concurre el requisito de la urgencia.

Por todo ello –concluye- los fallos atacados de inconstitucionalidad violan tres artículos constitucionales: el artículo 137 (sobre la prelación de las leyes), el artículo 17 (sobre los derechos procesales) y el art. 256 (sobre el deber de dictar sentencia fundada en la Constitución y las leyes). Asimismo, dice, los citados fallos violan también el artículo 7 del Código Civil que (legisla sobre la relación e influencia recíproca entre leyes generales y especiales) y el artículo 15, incisos “b”, “c” y “d”, del Código Procesal Civil (que, respectivamente, aluden al deber de fundamentación de la sentencia judicial, al deber de resolver siempre según la ley, y al deber de congruencia).

En primer término, resulta necesario insistir en que la acción de inconstitucionalidad no es una tercera instancia que se abre con la finalidad de revisar las sentencias judiciales como si fuese un recurso procesal más. Los criterios judiciales en relación a la *quaestio iuris* y la *quaestio facti*, basados en la interpretación de las disposiciones jurídicas y en la valoración de la prueba, no pueden ser cuestionados por vía de la acción de inconstitucionalidad, sino únicamente por la vía del recurso de apelación que ha sido legislado precisamente para impugnar los errores *in iudicando*. Tales criterios solamente pueden ser atacados por la garantía de la inconstitucionalidad cuando existe arbitrariedad del órgano judicial evidenciada, por ejemplo, a través de la aplicación de leyes derogadas expresamente, juzgamiento del valor intrínseco o de la equidad de la ley, marginación de prueba decisiva, afirmaciones dogmáticas o gratuitas, violación del principio de congruencia, o violación de las reglas de la lógica formal, entre otros casos de arbitrariedad. En todos estos supuestos se afecta, obviamente, la validez de las resoluciones judiciales porque, conforme lo dispuesto en el artículo 256 de la Constitución, la sentencia judicial debe hallarse fundada en la misma Constitución y en la ley, entendiéndose por “fundar” la expresión de razones jurídicas de hecho y de derecho a través de un razonamiento formalmente correcto, es decir, lógico y, además, congruente con el *thema decidendum*.

Es por ello por lo que una sentencia judicial puede ser equivocada desde el punto de vista jurídico-legal, pero no ser inconstitucional si se halla suficientemente fundada en una ley a través de un razonamiento lógico y congruente que sustente la validez del pensamiento del órgano jurisdiccional y de sus pronunciamientos.

En el caso en estudio, y en cuanto concierne a que las sentencias judiciales se fundan en una ley acordada inconstitucional, ya se dijo que la misma no es inconstitucional para el accionante por cuanto que este no solamente no ha acreditado haber sufrido ninguna lesión, ni directa ni indirecta, sino que, como se sostuvo anteriormente y se reitera, aun cuando dicha ley acordada no hubiera sido anulada por la Corte Suprema de Justicia, igualmente hubiera podido radicarse la acción judicial prevista en el artículo 23 de la Ley No. 5282/14 transitoriamente por la vía del juicio ordinario, o, en su caso, por la del juicio sumario, sin perjuicio de que el órgano judicial aplique de oficio lo dispuesto en el artículo 45 de la Constitución que no permite que los derechos subjetivos queden sin amparo o tutela judicial por falta de ley reglamentaria.

Dr. Guido R. Corco Samuella
Miembro Tribunal de Apelación
Civ. y Com. - Segundo Sala

Abg. Julio Páez
Secretario

M. MERCEDES BUONICCONTI PALUMBO
Miembro del Tribunal de Apelación en 1.^a
Civil y Comercial, Tercera Sala

MARCOS RIERA HUNTER

Dr. Manuel Dejesús Ramírez Candia
MINISTRO

Valentina Núñez González

Alberto Joaquín Martínez Simón
Presidente

DR. OSCAR AUGUSTO PAVIA VALDOVINOS

Prof. Dra. Carolina Llanes O.

Por otra parte, el criterio que sostiene el accionante en el sentido de que las citadas sentencias judiciales le obligan a violar el artículo 3, inc. 5, de la Ley No. 5003/13, que es una ley especial que debe prevalecer sobre la Ley No. 5282/14, que es de carácter general, carece de razón jurídica por los siguientes argumentos que se expresan a continuación:

Es verdad que la ley invocada por la Contraloría General de la República determina que las declaraciones juradas de bienes y rentas deben contener "...la autorización expresa e irrevocable del declarante que faculta a la Contraloría de la República, a través de los órganos jurisdiccionales, a dar a conocer los datos contenidos en su declaración jurada de bienes y rentas, activos y pasivos, conforme al procedimiento a ser establecido por la misma en la reglamentación correspondiente". Pero, al respecto, cabe señalar que esta Magistratura entiende que dicha disposición se encuentra derogada tácitamente por la Ley No. 5282/14, reglamentada por el Decreto No. 4064/15, de acuerdo con lo que dispone el artículo 7 del C.C.

La citada disposición establece textualmente: "*Las leyes no pueden ser derogadas en todo o en parte, sino por otras leyes. Las disposiciones especiales no derogan a las generales, ni estas a aquellas, salvo que se refieran a la misma materia para dejarla sin efecto, explícita o implícitamente...*".

El artículo 7 del C.C. no hace sino legislar sobre la solución legal que debe ser aplicada al caso concreto cuando entre dos disposiciones jurídicas –una general y otra especial- existe un conflicto normativo, una incompatibilidad o, al decir del filósofo del Derecho Norberto Bobbio, una contradicción de orden lógico, lo que este autor denomina contradicción total – parcial. Por ello, es importantísimo dejar en claro que no es correcto sostener de forma categórica que siempre la ley especial prevalece sobre la ley general. El término "*salvo*" que usa la ley hace posible el argumento "a contrario sensu" que recae sobre el elemento semántico de la ley, lo cual, a su vez, permite atribuir al texto legal el siguiente significado: "*Las disposiciones especiales derogan a las generales y estas a aquellas cuando se refieren a la misma materia para dejarla sin efecto explícita o implícitamente*". Esta interpretación pone en clara evidencia que ambos tipos de leyes pueden derogarse entre sí, si concurre la condición establecida en el artículo 7 que se analiza: que una de las leyes, o bien la especial, o bien la general –siempre posterior a la otra- regule la misma materia regulada en la ley anterior, entendiéndose por "*materia*" todo lo regulado por la norma en cuestión (tratándose de normas de conducta: los ámbitos personal, material, temporal y espacial, sin perjuicio del contenido de las definiciones, declaraciones, normas de organización, de competencia, reglas de interpretación, procesales, de fines, etc.).

Pues bien, se estima que en el caso en estudio existe una incompatibilidad total-parcial entre la norma contenida en el artículo 3, inc. 5, de la Ley No. 5033/13, invocada por el accionante, y el sistema de normas que legisla la Ley No. 5282/14, y como dichas leyes no son coetáneas, sino que han entrado en vigencia en distinto tiempo, la ley posterior (No. 5282/14) deroga implícitamente a la anterior (No. 5033/13, art. 3, inc. 5).

En efecto, por una parte, debe tenerse muy en cuenta que el artículo 3, inc. 5, de la Ley No. 5033/13 no prohíbe a la Contraloría General de la República dar a conocer los datos contenidos en las declaraciones juradas de bienes y rentas que presenta el declarante. Lo que básicamente determina dicha disposición legal es un procedimiento para ello puesto que, según la ley, el declarante debe autorizar expresa e irrevocablemente a dicho organismo constitucional facultándolo para que, a través de los órganos jurisdiccionales, dé a conocer el contenido de la declaración jurada de acuerdo con un procedimiento que la propia Contraloría ha reglamentado en el artículo 9 de la Resolución No. 1003/13 en términos similares.

Pero, por otra parte, la Ley No. 5282/14, que es ley posterior, contiene un sistema de normas que deben ser interpretadas armónicamente en relación a la materia que es objeto de tratamiento y que conducen a la conclusión de que las declaraciones juradas de bienes y rentas deben ser dadas a conocer por la Contraloría General de la República de acuerdo con otro procedimiento legal, distinto del anterior. En este punto deben tenerse en cuenta dos extremos:



Que la Contraloría General de la República está calificada legalmente como "fuente

2) Que el concepto de "información pública" que define la ley posterior es un concepto genérico que envuelve o engloba a diversos conceptos específicos, entre los cuales se encuentra el concepto de "manifestación jurada de bienes y rentas", por dos razones: a) porque no se encuentra calificada como secreta o reservada por las leyes y b) porque, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 5 de la Ley No. 1682/2001, modificado por la Ley No. 1969/2002, los datos de personas físicas que revelen o estimen su situación patrimonial pueden ser publicados o difundidos "cuando consten en las fuentes públicas de información". Es por ello por lo que puede afirmarse con validez lógica que toda manifestación jurada de bienes y rentas constituye una información pública, pero no puede efectuarse válidamente la afirmación en sentido inverso.

El sistema normativo al cual se ha hecho referencia, aplicable al caso en estudio, se halla integrado por las siguientes disposiciones de la Ley No. 5282/14:

El artículo 1 establece que la finalidad de la ley es reglamentar "el artículo 28 de la Constitución, a fin de garantizar a todas las personas, el efectivo ejercicio del derecho al acceso a la información pública, a través de las modalidades, plazos, excepciones y sanciones correspondientes, que promuevan la transparencia del Estado"; el artículo 2, inciso 1, "e", de la ley que se analiza, determina que la Contraloría General de la República es "fuente pública"; el artículo 2, inc. 2, define a la información pública como "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"; el artículo 3 establece que "la información pública estará sometida a la publicidad y las fuentes públicas están obligadas a prever la adecuada organización, sistematización, informatización y disponibilidad para que sea difundida de forma permanente, a los efectos de asegurar el más amplio y fácil acceso a los interesados"; el artículo 4 determina que "Cualquier persona, sin discriminación de ningún tipo, podrá acceder a la información pública, en forma gratuita y sin necesidad de justificar las razones por las que se formulan su petición"; el artículo 5 establece que "La información pública será accesible a cualquier persona, de acuerdo al procedimiento establecido en la presente ley"; los artículos 12/21 establecen precisamente el nuevo procedimiento para que toda persona interesada pueda acceder a la información pública que radica ante la fuente pública; el artículo 22 define que "La información pública reservada es aquella que ha sido o sea calificada o determinada como tal en forma expresa por la ley". Por último, el artículo 23 establece 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 se encuentre su asiento la fuente pública".

Así, pues, si se tiene en cuenta: a) que la manifestación jurada de bienes y rentas constituye una información pública, porque se enmarca en lo dispuesto en el artículo 2, inc. 2, de la ley que se analiza (es obtenida por la Contraloría General de la República y se encuentra bajo su control o su poder), y no ha sido establecida como secreta o reservada expresamente por la ley; y b) que la Contraloría General de la República es, según la ley, fuente pública, la única consecuencia lógica es que este organismo de control, está obligado a suministrar la información contenida en tales declaraciones juradas con el alcance prevenido en los artículos 3 y 4 de la Ley 5282/14, es decir,

Abog. Julio...
Dr. Guido R. Cocco Samudio
Miembro Tribunal de Apelación
Civ. y Com. Segunda Sala

Dr. Eugenio...
Ministro

M. MERCEDES BUONGERMINI PASQUINI
Miembro del Tribunal de Apelación en el
Civ. y Comercial, Tercera Sala

MARCOS RIERA HUNTER

Dr. Manuel Dejesús Ramírez Candia
MINISTRO

Valentina Núñez González

Alberto Joaquín Martínez Simón
Presidente

Prof. Dra. M. Carolina Llanes O.

DR. OSCAR AUGUSTO PAINA VALDOVINOS

gratuitamente, sin exigir al solicitante las razones para justificar el pedido y por el nuevo procedimiento que se establece la misma ley (arts. 12/21), sin perjuicio del derecho del solicitante de promover la pertinente acción judicial que legisla el artículo 23 (reglamentado por el artículo 30 del Decreto 4064/15) en caso de denegación expresa o tácita de la petición.

El análisis que antecede puede plasmarse y evidenciarse con entera claridad en los siguientes enunciados interpretativos:

E1) De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 3, inc. 5, de la Ley No. 5033/13, la Contraloría General de la República, autorizada expresa e irrevocablemente por el declarante, está facultada, a través de los órganos jurisdiccionales, a dar a conocer los datos contenidos en su declaración jurada de bienes y rentas, activos y pasivos, conforme el procedimiento a ser establecido por la misma en la reglamentación correspondiente.

E2) De acuerdo con lo dispuesto en los artículos 2, inc. 2 y 12/22, de la Ley No. 5282/14, la fuente pública está obligada a entregar la información pública requerida en el plazo legal, conforme el procedimiento previsto en dichas disposiciones, salvo que ella haya sido establecida como secreta o reservada en forma expresa por la ley, sin perjuicio del derecho del interesado de promover la acción judicial prevista en el artículo 23 de dicha ley.

Ahora bien: como se dijo:

a) De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 2, inc. 1, "e", de la Ley No. 5282/14, la Contraloría General de la República es fuente pública.

b) De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 2, inc. 2, de la Ley No. 5282/14, las declaraciones juradas de bienes y rentas constituyen información pública porque son obtenidas y se encuentran bajo el control o en poder de la fuente pública, que es la Contraloría General de la República, y no han sido establecidas como secretas o reservadas en forma expresa por la ley.

c) Por tanto, un razonamiento deductivo conduce a concluir el siguiente enunciado:

E2') De acuerdo con lo dispuesto en los artículos 2, inc. 2 y 12/22, de la Ley No. 5282/14, la Contraloría General de la República está obligada a entregar la información pública requerida y contenida en las declaraciones juradas de bienes y rentas de los declarantes en el plazo legal, conforme el procedimiento dispuesto en las citadas disposiciones, sin perjuicio del derecho del interesado de promover la acción judicial prevista en el artículo 23 de la dicha ley.

Como puede observarse con claridad, existe una incompatibilidad entre los enunciados **E1** y **E2'** por cuanto que no es posible admitir que la Contraloría General de la República se encuentre obligada a dar a conocer las declaraciones de bienes y rentas de los declarantes a través de dos procedimientos distintos: uno específico, reglamentado por la Contraloría con base en la Ley No. 5033/13 y otro genérico, establecido en los artículos 12/21 de la Ley No. 5282/14. O bien uno, o bien el otro, pero no ambos procedimientos simultánea o indistintamente porque tampoco son complementarios, sino incompatibles y recíprocamente excluyentes. Esta incompatibilidad pone de manifiesto que entre las normas jurídicas analizadas existe un conflicto normativo del tipo total-parcial y como la Ley general No. 5282/14 es ley posterior y el concepto genérico de "información pública" contiene al concepto específico de "declaración jurada de bienes y rentas", que resulta subsumido en aquel, todo esto significa, ni más ni menos, que la ley general y la ley especial que se analizan regulan la misma materia por lo que, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 7 del Código Civil, las disposiciones de la ley general, en particular los artículos 12/22, han derogado implícitamente lo dispuesto en el artículo 3, inciso 5, de la Ley No. 5033/13, que invoca la parte accionante en defensa de sus derechos.

No pasa desapercibido a esta Magistratura que en febrero del año 2020 ha entrado en vigencia la Ley No. 6355 cuyo artículo 1, al modificar el artículo 3, inciso 5, de la Ley No. 5033/13, lo ha reproducido -como inciso 4- en términos casi idénticos a excepción del último



ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD PROMOVIDA POR LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA EN LOS AUTOS CARATULADOS: AMPARO CONSTITUCIONAL PROMOVIDO POR EL SEÑOR JUAN CARLOS LEZCANO FLECHA C/ CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPUBLICA.

RECBIDO
11 JUN. 2020
ROQUE
S.P.E.P.J.

que dice: "...conforme al procedimiento a ser establecido por la misma en la reglamentación correspondiente", operándose en la actualidad un cambio en el sistema normativo relativo a la materia que es objeto de tratamiento.

En efecto, como consecuencia de los diversos actos normativos de promulgación, el artículo 3, inciso 5, de la Ley No. 5033/13 fue derogado implícitamente por la normativa contenida en la Ley No. 5282/14, tal como ha sido expresado con anterioridad. Pero, a su vez, esta última normativa, en cuanto rige la materia relacionada con las declaraciones juradas, ha quedado también derogada implícitamente por la nueva Ley No. 6355 que ha sido citada, conforme el siguiente esquema ilustrativo: N1t1 (norma 1 del tiempo 1 = art. 3, inc. 5, Ley especial No. 5033/13) es derogada implícitamente por N2T2 (norma 2 del tiempo 2 = Ley general No. 5282/14) que, a su vez, en la materia tratada, es derogada implícitamente por N3T3 (norma 3 del tiempo 3 = art. 1, Ley especial No. 6355 en vigencia desde febrero del 2020).

Pero, al respecto, es necesario aclarar que esta última ley no resulta aplicable al caso en estudio porque por el principio constitucional de irretroactividad (art. 14, CN) no puede tener efectos respecto de hechos cumplidos con anterioridad a su entrada en vigencia. La presente causa de inconstitucionalidad, que se radicó en fecha 2 de julio del 2018 y se tuvo por iniciada por A.I. No. 1637 de fecha 18 de julio del 2018, debe resolverse aplicando la normativa que estaba en vigencia cuando se trabó la litis en el juicio de amparo constitucional y se dictaron las sentencias judiciales impugnadas, es decir, la contenida en la Ley No. 5282/14, su reglamentación No. 4064/15 y disposiciones concordantes aplicables.

En cuanto al argumento del impugnante de que el amparo no es la vía adecuada para acceder a las declaraciones juradas de bienes y rentas, se estima que el cuestionamiento es correcto por cuanto que, como ya se dijo con anterioridad, el procedimiento para acceder a las declaraciones juradas de manifestaciones de bienes y rentas de los declarantes se encuentra establecido en los artículos 12/22 de la Ley 5282/14, sin perjuicio del derecho del interesado de promover la acción judicial que legisla el artículo 23 de la misma ley que, por lo demás, contempla en su artículo 25 la posibilidad de que el Juez de la causa pueda decretar, a su criterio, las medidas de urgencia "que correspondieren en amparo del derecho o libertad presuntamente negados o menoscabados". Desde el momento en que la ley contempla una vía idónea para la defensa de los derechos subjetivos -con medida de urgencia incluida- el amparo, que es una figura residual y especial, queda clausurado por lo que, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 134 de la Constitución, uno de los requisitos para la procedencia del amparo consiste en que el acto lesivo no pueda ser impugnado por vías ordinarias, entendiéndose por tales las que han sido legisladas idóneamente para el efecto.

En rigor, conforme el principio *iura novit curiae*, lo que la parte accionada en este proceso de inconstitucionalidad promovió en sede penal no fue realmente un juicio de amparo constitucional conforme los presupuestos del artículo 134 constitucional y su reglamentación en el CPC, sino la acción judicial prevista en el artículo 23 de la Ley No. 5282/14, invocado expresamente por dicho accionante. La circunstancia de que algunos juzgadores del fuero penal hayan analizado la pretensión invocando el citado artículo 134 de la C.N. se debió a que se aplicó el artículo 1 de la Acordada No. 1005/15 que remite a dicha disposición constitucional. Pero, tal comportamiento jurisdiccional no puede ser conceptualizado como inconstitucional. Primero, porque, como ya se dijo, la citada Acordada no es inconstitucional para el accionante y, segundo, porque todo se reduce a un criterio interpretativo del órgano jurisdiccional que, en esta materia, no tiene visos de arbitrariedad.

9. Julio C. B. Martínez
Secretario
Dr. Guido A. Cocco Soriano
Miembro del Tribunal de Apelación en lo Civil y Comercial - Segunda Sala
Dr. Manuel Dejesús Ramírez Cepeda
MINISTRO
Ma. MERCEDES BUONGERMINI PALUMBO
Miembro del Tribunal de Apelación en lo Civil y Comercial, Tercera Sala

MARCOS RIERA HUNTER

Valentina Núñez González
Alberto Joaquín Martínez Simón
Presidente
Prof. Dra. Ma. Carolina Ilanés
DR. OSCAR AUGUSTO PAIVA VALDOVINOS

De las consideraciones que han sido expresadas puede concluirse que las sentencias judiciales impugnadas han sido pronunciadas sobre la base de criterios interpretativos sustentados en argumentos razonables, no pudiendo entenderse que el discurso judicial resulte viciado por dogmatismos, afirmaciones gratuitas, o ilógicas. No hay violación del principio de prelación por parte de los órganos juzgadores, como lo sostiene la parte accionante, puesto que al aplicarse las disposiciones contenidas en la Ley No. 5282/14 se ha dado cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 137 constitucional. Tampoco ha habido violación del artículo 17 de la Constitución porque esta disposición legisla sobre los derechos procesales relativos al fuero penal, o de cualquier otro del cual pueda derivarse pena o sanción, que no es el tipo de proceso que se radicó y se resolvió ante los Juzgadores de Primera y Segunda Instancias. Tampoco puede considerarse que los juzgadores de las instancias inferiores han violado el artículo 256 de la Constitución, que impone a los jueces el deber de dictar sentencias fundadas en la misma Constitución y en la ley, porque, salvo el vicio al cual se aludirá más adelante, las sentencias han sido convenientemente fundadas en normas jurídicas por los órganos juzgadores que, como se dijo, basaron las decisiones en criterios interpretativos y argumentos razonables expresados a través de un razonamiento que no tiene vicios de lógica. Obviamente, tampoco se advierte violación del artículo 7 del C.C., sino todo lo contrario.

Ahora bien: esta Magistratura sí advierte que las sentencias impugnadas, tanto en la fundamentación como en la parte dispositiva, han quebrantado parcialmente el principio de congruencia en virtud del cual los órganos judiciales solamente pueden analizar y conceder, o desestimar, en su caso, lo que ha sido objeto de petición, sin conceder lo que no se pidió o más de lo que ha sido objeto de petición. En la especie, se ha incurrido específicamente en una incongruencia del tipo *ultrapetita* por cuanto que se ha otorgado más de lo que ha sido objeto de petición por parte del accionante del amparo constitucional.

En efecto, de la lectura del escrito inicial presentado en Primera Instancia surge que el actor solicitó expresamente que la Contraloría General de la República le provea de la información contenida en las declaraciones de bienes y rentas de diversas autoridades públicas que hayan ocupado cargos entre los años 1998 y 2017, especificando puntualmente los cargos públicos de manera taxativa y limitativa. Ninguna otra declaración de bienes y rentas ha sido solicitada. Sin embargo, el Juzgado de Primera Instancia resolvió que, además de lo peticionado por el accionante, la Contraloría General de la República debe proveer al mismo también la información relativa a *"sus cónyuges (de los declarantes) bajo el régimen de comunidad ganancial de bienes, aun en caso de uniones de hecho, y de los hijos menores de los mismos sometidos a su patria potestad..."*. A su vez, el Tribunal de Apelación resolvió lo mismo en el sentido de incluir en la decisión datos relacionados con los cónyuges de los declarantes, bajo el régimen de comunidad ganancial de bienes, y también respecto de los hijos menores bajo la patria potestad. Ninguno de estos datos ha sido solicitado por el accionante, razón por la cual, al ser otorgados sin pedimento de parte, se ha infringido, como se dijo, el principio de congruencia (concesión en exceso), vicio que importa arbitrariedad de los respectivos pronunciamientos. Es por tales razones por las cuales la acción de inconstitucionalidad debe prosperar parcialmente en relación a los pronunciamientos calificados de incongruentes *ultrapetita*.

Así, pues, el efecto jurídico de todo lo que ha sido sostenido precedentemente en esta fundamentación es que la Contraloría General de la República, en cumplimiento de los fallos impugnados en esta acción de inconstitucionalidad – salvo en la parte que debe ser declarada inconstitucional- debe proveer al accionante del amparo constitucional la información solicitada, que no es secreta ni sujeta a reserva legal, conforme los términos legales. Que no se diga que las decisiones judiciales quebrantan el derecho constitucional a la intimidad personal por cuanto que tal derecho subjetivo dice relación única y exclusivamente con datos privados que no interesan a la sociedad civil y política. Pero, tratándose de funcionarios o servidores del Estado, cuyos salarios provienen del erario público sustentado con los tributos, la sociedad tiene indiscutible interés en conocer los datos relacionados con el patrimonio de los mismos, tanto al ingresar a la función pública como al retirarse de ella, puesto que tal conocimiento resulta necesario para el control ciudadano y el combate a la corrupción y el enriquecimiento indebido. Una cosa es la intimidad y la



RECBDO
11 JUN. 2020
Roque López
S.P. B.P.

Derecho Privado de las personas del Derecho Privado y otra cosa es la vida privada de los agentes del Derecho Público que resulta limitada precisamente por su condición de servidores públicos. Por lo demás, tampoco se pretende con la acción de amparo conocer de estos últimos datos sensibles, como, por ejemplo, su estado de salud, las enfermedades que padece, su orientación sexual, criterios ideológicos, entre otros.

En consecuencia, por los fundamentos expresados, y a criterio de esta Magistratura, corresponde que la Corte Suprema de Justicia resuelva:

1) **Rechazar** la acción de inconstitucionalidad promovida por la parte accionante contra la Acordada No. 1005 de fecha 21 de septiembre del 2015, por improcedente.

2) **Hacer lugar parcialmente** a la acción de inconstitucionalidad promovida por el accionante contra la S.D. No. 24 de fecha 8 de mayo del 2018, dictada por el Juez de Primera Instancia Penal de Garantías No. 4, en cuanto ordena a la Contraloría General de la República proveer al actor del amparo constitucional datos relacionados con los cónyuges de los declarantes que, bajo el régimen de comunidad ganancial de bienes, han presentado sus declaraciones juradas de bienes y rentas, aun en caso de uniones de hecho, y de los hijos menores de los mismos sometidos a su patria potestad y, en consecuencia, declarar la nulidad de tal pronunciamiento.

3) **Hacer lugar parcialmente** a la acción de inconstitucionalidad promovida por el accionante contra los apartados 2, B y C del Acuerdo y Sentencia No. 30 del 7 de junio del 2018, dictado por el Tribunal de Apelación en lo Penal de la Capital, Primera Sala, en cuanto ordena a la Contraloría General de la República proveer al actor del amparo constitucional datos relacionados con el cónyuge de los declarantes que, bajo régimen de comunidad ganancial de bienes, han presentado su declaración jurada de bienes y rentas, y respecto de los hijos menores bajo su patria potestad y, en consecuencia, declarar la nulidad de tal pronunciamiento.

4) **Rechazar** la acción de inconstitucionalidad promovida por la parte accionante contra los demás pronunciamientos contenidos en la S.D. No. 24 de fecha 8 de mayo del 2018, y su aclaratoria A.I. No. 366 de fecha 11 de mayo del 2018, dictados por el Juez de Primera Instancia Penal de Garantías No. 4, y en los Acuerdos y Sentencias No. 30 del 7 de junio del 2018 y su aclaratoria No. 32 del 15 de junio del 2018, dictados por el Tribunal de Apelación en lo Penal de la Capital, Primera Sala, por improcedente.

5) **Imponer** las costas en el orden causado atendiendo a que la acción de inconstitucionalidad no ha prosperado integralmente y a que la causa ha exigido importante interpretación judicial destinada a determinar si, en la especie, ha existido o no derogación tácita de leyes.

ASI VOTO.

OPINIÓN DEL SEÑOR MINISTRO EUGENIO JIMÉNEZ ROLÓN

El Abogado César Núñez Alarcón, en representación de la Contraloría General de la República, se presentó a promover acción de inconstitucionalidad contra las siguientes resoluciones: 1) Sentencia Definitiva N° 24 de fecha 8 de mayo de 2018, dictada por el Juzgado Penal de Garantías N° 4 de la Capital; 2) Auto Interlocutorio N° 366 de fecha 11 de mayo de 2018 dictado por el mismo Juzgado (Aclaratoria); 3) Acuerdo y Sentencia N° 30 de fecha 07 de Junio de 2018

Dr. Eugenio Jiménez Rolón
Ministro

Jr. Guido R. Cordero Simundio
Miembro Tribunal de Apelación
Civ. y Com. - Segundo Sala

Dr. Manuel B. Ramírez Candia
MINISTRO

Dr. Mercedes Buonghermini Palumbo
Miembro del Tribunal de Apelación en lo
Civil y Comercial, Tercera Sala

MARCOS RIERA HUNTER

Valentina Núñez González
Alberto Joaquín Martínez Simón
Presidente

Prof. Dra. Ma. Carolina Llanes O.
DR. OSCAR AUGUSTO BAIVA VALDOVINOS

dictado por el Tribunal de Apelación en lo Penal, Primera Sala, de la Capital; y, 4) Acuerdo y Sentencia N° 32 de fecha 15 de junio de 2018 dictado por el mismo Tribunal (Aclaratoria). Igualmente, en el escrito de demanda solicitó la declaración de inconstitucionalidad de la Acordada N° 1005 de fecha 21 de setiembre de 2015, dictada por la Excelentísima Corte Suprema de Justicia.

El accionante manifestó que dichas resoluciones violan derechos y garantías constitucionales consagrados en los artículos 17, 137 y 256 de la Constitución.

Sostuvo que los magistrados inferiores infringieron el orden jurídico al basar sus resoluciones en la Acordada 1005/15 -también impugnada- sin tener en cuenta la legislación especial aplicable: la Ley 5033/13 que reglamenta el artículo 104 de la Constitución. En ese sentido, argumentó que dicha ley tiene carácter prevaleciente dentro de nuestro ordenamiento jurídico, por ser una ley especial que reglamenta las declaraciones juradas. Alegó que la Ley 5282/14 de acceso a la información pública, de carácter general, no resulta aplicable al caso concreto. Expresó que las sentencias dictadas en el amparo son arbitrarias al ordenar a la Contraloría General de la República a proporcionar declaraciones juradas sin autorización previa de los órganos jurisdiccionales. Atacó la fundamentación de los fallos y sostuvo que se basan solamente en la voluntad de los jueces. Agregó que la garantía constitucional del amparo debió ser rechazada porque no se encuentran configurados los requisitos para su procedencia (Art. 134 CR).

Además, el accionante también solicitó la declaración de inconstitucionalidad de la Acordada 1005/15. En relación con esta pretensión, expresó, primeramente, que dicha normativa reglamenta la garantía constitucional "*del patrimonio documental privado y acceso a la información pública*" (sic.), y no lo puede hacer, porque las reglamentaciones de las garantías constitucionales deben hacerse exclusivamente por ley. Criticó, en segundo lugar, las tramitaciones reglamentadas en dicha acordada: una vía contencioso administrativa, y otra excepcional. Expresó que ellas son contradictorias y, por tanto, inconstitucionales. En tercer lugar, sostuvo que la reglamentación no establece un nuevo supuesto fáctico -denegatoria de información pública- para la promoción de un amparo, sino que simplemente indica que los trámites del procedimiento extraordinario serán los de esta garantía. Alegó que, si se admitiera lo contrario, la Acordada estaría invadiendo competencias reservadas exclusivamente a la ley e, incluso, a la propia Constitución, al establecer un nuevo "*hecho habilitante para la promoción de una acción constitucional*" (sic.).

Por todo lo expuesto, solicitó la declaración de inconstitucionalidad tanto de las resoluciones impugnadas como de la referida Acordada.

Por su parte, Juan Carlos Lezcano Flecha, por derecho propio y bajo patrocinio del Abogado Ezequiel Francisco Santagada, contestó el traslado de la presente acción de inconstitucionalidad en los términos del escrito obrante a fs. 75/99.

Manifestó que las resoluciones impugnadas fueron juzgadas correctamente por los órganos inferiores. Primeramente, caracterizó el tipo de información solicitada en el juicio de amparo. En este sentido, explicó que no solicitó el acceso a la información personal de ningún funcionario sino únicamente información de fuente pública que no está alcanzada por una calificación o determinación legal de secreto o reserva. Argumentó que las declaraciones juradas no contienen informaciones sensibles, o amparadas por el secreto bancario, por ello, no puede considerarse que existe una violación al patrimonio documental de las personas. En cuanto al argumento del accionante referente a la inaplicabilidad de la ley general de acceso a la información pública (Ley 5282/14), manifestó que dicha apreciación carece de sustento argumentativo, ya que el marco normativo para dar -o no- la información requerida no se limita a lo dispuesto por la Ley 5033/13, sino que se complementa con lo dispuesto por la Ley 5282/14, el art. 28 de la Constitución, y con las convenciones internacionales que rigen la materia. En otras palabras, concluyó que las normas de las leyes 5033/13 y 5282/14 no se excluyen mutuamente, sino que se armonizan y complementan entre sí. Explicó que, en virtud a la Ley 5282/14, los terceros pueden solicitar acceso a las declaraciones



CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD PROMOVIDA POR LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA EN LOS AUTOS CARATULADOS: AMPARO CONSTITUCIONAL PROMOVIDO POR EL SEÑOR JUAN CARLOS LEZCANO FLECHA C/ CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPUBLICA.

LIBRO
11 JUN. 2020
Rogus López
S.P.A.E.P.

Juradas con las limitaciones establecidas en los ámbitos de reserva de otras leyes (por expreso reenvío del art. 22 de la citada ley). Manifestó que ninguna ley establece de forma expresa que la información contenida en las declaraciones juradas sea reservada o secreta, por lo que tales declaraciones deben considerarse públicas según los términos de la Ley 5282/14.

Por último, el accionado argumentó que la Contraloría General de la República no ha podido evidenciar ninguna arbitrariedad de las resoluciones impugnadas. Por todo esto, solicitó el rechazo de la presente acción.

En segundo lugar, se refirió acerca de la pretendida declaración de inconstitucionalidad de la Acordada 1005/15. Arguyó que el accionante debió plantear la excepción de inconstitucionalidad en el proceso de amparo, y que, al no hacerlo, no puede plantear esta cuestión en esta acción (art. 562 del Código Procesal Civil). Expresó que la Acordada únicamente reglamenta lo que ya está establecido en la ley: una acción judicial en caso de denegación expresa o tácita de una solicitud de acceso que sea sencilla, rápida y efectiva, como lo exigen los tratados internacionales. Aseveró que la máxima instancia judicial no ha incurrido en extralimitación en sus funciones, ni invasión en las competencias de otros poderes del Estado, sino solamente ha precisado y esclarecido cómo deben aplicarse las normas legales existentes.

La Fiscal Adjunta, Gilda Villalba Tottit, se presentó a contestar la vista de conformidad con lo dispuesto en la Ley. En dicha oportunidad, consideró improcedente la impugnación realizada por el accionante y, en consecuencia, solicitó el rechazo de la acción de inconstitucionalidad.

Se trata, entonces, de establecer la procedencia de una acción de inconstitucionalidad promovida por el representante convencional de la Contraloría General de la República contra las sentencias dictadas en el marco de una "acción de acceso a la información pública", por las que se resolvió ordenar al órgano accionante a proveer las informaciones contenidas en las declaraciones juradas de ciertos funcionarios públicos, así como contra la Acordada de la Corte Suprema de Justicia que determinó el procedimiento a ser utilizado en caso de negativa, expresa o ficta, a proporcionar información considerada de carácter público.

En vista a la manera en que ha sido planteada la cuestión, incumbe considerar -en primer lugar- el marco normativo que resulta aplicable; en particular, los supuestos que autorizan a privar de validez a un pronunciamiento judicial por contravenir éste la norma constitucional. En ese sentido, el art. 260 núm. 2 de la Constitución contempla la posibilidad de que la acción de inconstitucionalidad sea promovida a los fines de atacar aquellas resoluciones judiciales que contrarían el orden constitucional. Esta premisa general es precisada en mayor detalle por el art. 556 del Código Procesal Civil, el cual estipula que la acción puede ser planteada contra aquellas resoluciones que por sí mismas sean violatorias de la Constitución (Inconstitucionalidad directa); o contra aquellas que se funden en un acto normativo de inconstitucionalidad indirecta).

Este primer supuesto, es decir, el de la sentencia inconstitucional en sí misma, también conocida como inconstitucionalidad directa, se presenta en aquellos casos en que el vicio radica en la propia resolución por violar alguna norma, derecho o garantía consagrada en la Constitución. En el marco de este supuesto es que surgió jurisprudencialmente la doctrina de la sentencia arbitraria, y que se relaciona, entre otras cuestiones, con la violación de principios procesales constitucionalmente establecidos, o la obligación de fundamentación razonable de la decisión.

Abog. Julio C. Pavoni Martínez
Secretario

Dr. Manuel Dejesús Ramírez Canina
MINISTRO

Dr. Guido R. Cocco S. Amudio
Miembro Tribunal de Apelación
Civ. y Com. - Segundo Solo

H. MERCEDES BUONICCONTI PALUMBO
Miembro del Tribunal de Apelación en lo
Civil y Comercial, Tercera Sala

MARCOS RIERA HUNTER

Valentina Núñez González

Alberto Joaquín Martínez Simón
Presidente

Prof. Dra. M. Carolina...
Ministra

DR. OSCAR AUGUSTO PAVIA VALDOVINOS

El segundo supuesto, también conocido como inconstitucionalidad indirecta, se presenta cuando la resolución viola alguna norma, derecho, o garantía constitucional por fundarse en un instrumento normativo inconstitucional; en este caso, se ataca la norma en la que se funda la decisión, y no la sentencia misma.

En el caso de autos, se ha provocado el control de constitucionalidad por ambos supuestos. Por ello, las cuestiones a resolver son, si las resoluciones impugnadas violan la Constitución porque se basan en una normativa inconstitucional: la Acordada 1005/15; y, si son -o no- arbitrarias.

La dilucidación de la primera cuestión requiere el análisis de un argumento procesal expuesto por el accionado: que la Contraloría General de la República debió articular la excepción de inconstitucionalidad al momento de contestar la demanda principal y, al no hacerlo, ya no puede argumentar que la normativa en la que se fundan las sentencias sea inconstitucional y, por ende, las resoluciones también lo son.

Ciertamente, el art. 562 del Código Procesal Civil establece la imposibilidad de interponer la acción -fundada en inconstitucionalidad indirecta- si no se hubiese opuesto la excepción establecida en el art. 538 del mismo cuerpo legal. La norma sanciona la inacción del litigante con la pérdida de la oportunidad de promover la acción de inconstitucionalidad -indirecta- cuando: a) el accionante tuvo conocimiento de la ley invocada por la contraparte; y, b) tuvo, además, la oportunidad de provocar el control preventivo de constitucionalidad, y no lo hizo. Este medio preventivo de control fue concebido, precisamente, como una herramienta legal para evitar la aplicación de una ley reputada inconstitucional, *antes* de que ella sea aplicada por el órgano jurisdiccional. En palabras de la doctrina especializada, esta norma: "*protege el principio de lealtad procesal, evitando que el litigante aguarde el resultado del juicio para promover la acción contra la sentencia si ésta le es desfavorable*". (MENDONÇA, Juan Carlos. 2012. *Derecho Procesal Constitucional*. Asunción: La Ley S.A. p. 69).

La *oportunidad* para oponer la excepción es cardinal, pues solo en un proceso que dispone de ella, es que puede presumirse que hubo una renuncia al control preventivo de constitucionalidad por parte del litigante.

La representante del Ministerio Público expresó que, en los juicios de amparo, las partes no cuentan con esta *oportunidad*, por lo que mal podría exigírsele el cumplimiento del art. 562 del Código Procesal Civil. Fundó su parecer en el art. 586 del mismo ordenamiento que dispone que "en los juicios de amparo": "*no podrán articularse cuestiones previas o de competencia, excepciones ni incidentes. El juez, a petición de parte o de oficio, subsanará todos los vicios o irregularidades del procedimiento, asegurando, dentro de la naturaleza sumarisima de este juicio, la vigencia del principio de contradicción...*".

De hecho, la interpretación postulada por la Agente Fiscal ha sido el criterio que ha tenido mayor acogida en la Sala Constitucional. Así lo han razonado, en varias oportunidades, sus miembros naturales, quienes han señalado que los litigantes, en virtud al art. 586 del Código Procesal Civil, no pueden provocar el control de constitucionalidad en los juicios de amparos.

Dicha cuestión procesal, para nada menor, por los efectos que produce sobre una acción de inconstitucionalidad fundada en inconstitucionalidad indirecta, merece un análisis más puntilloso.

Por mi parte, adelanto, no coincido con la interpretación que la representante del Ministerio Público y la mayoría de los miembros naturales de la Sala Constitucional, le han dado al art. 586 del Código Procesal Civil.



CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD PROMOVIDA POR LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA EN LOS AUTOS CARATULADOS: AMPARO CONSTITUCIONAL PROMOVIDO POR EL SEÑOR JUAN CARLOS LEZCANO FLECHA C/ CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPUBLICA.

RECIDADO
11 JUL. 2020
S.P. 15 P.A.

Esta disposición debe interpretarse armónicamente con las que regulan la impugnación de inconstitucionalidad, para concluir si es o no posible el cuestionamiento, por vía de excepción, de la normativa involucrada en el caso.

Y estimamos que el art. 546 Código Procesal Civil es determinante, porque constituye una norma especialmente estatuida para la impugnación de inconstitucionalidad normativa en juicios especiales, la cual, precisamente por tal especialidad, debe prevalecer sobre las reglas establecidas para los casos ordinarios. Dicho art. 546 expresamente declara admisible la excepción de inconstitucionalidad – que, a su vez, determina la admisibilidad de la acción en el caso previsto por el art 562 Código Procesal Civil – “en los juicios especiales de cualquier naturaleza”; reiteramos, “de cualquier naturaleza”, lo que implica que no cabe reserva alguna.

Esto es así, porque el legislador común abrió la posibilidad de que los litigantes puedan articular la excepción de inconstitucionalidad, en cualquier proceso o instancia, en que la otra parte haya invocado una norma que se reputa inconstitucional.

Independientemente al tipo de proceso, el litigante debe contar -y cuenta- con una garantía para evitar que un órgano jurisdiccional aplique una norma que reputa inconstitucional en la sentencia. Esta es la regla general que surge de los arts. 538, 545, 546, y 547, en el que se regulan las *oportunidades* y los *plazos* para oponer la excepción en cada proceso, el de: conocimiento ordinario; en los juicios *especiales*, en los *incidentes*, o; en los *recursos* deducidos en segunda y tercera instancia. Si para complementar, se quisiese utilizar un argumento *sedes materiae*, podemos decir que el juicio de *amparo* se encuentra expresamente previsto en el Libro IV del Código Procesal Civil, que regula los juicios *especiales*.

Por ende, en cualquier tipo de juicio si el accionado considera que el demandante invoca una disposición normativa que reputa inconstitucional, tiene expedita la vía exigida por el art 562 Código Procesal Civil, la cual se erige en “*condictio sine qua non*” para la admisibilidad de la acción de inconstitucionalidad contra una resolución judicial que se funda en un acto normativo reputado inconstitucional.

Debe recalcar que la excepción de inconstitucionalidad, por su propia naturaleza, no puede ser incluida dentro de las limitaciones del art. 586 del Código Procesal Civil. Ella no es, en lo absoluto, asimilable a las excepciones procesales en sentido propio, que son, en esencia, defensas contra las pretensiones del actor. Ellas tienden a enervar la acción o extinguir el derecho, según sean dilatorias, perentorias o mixtas. Contrariamente, la excepción de inconstitucionalidad es una vía de control de constitucionalidad, que ataca un acto normativo reputado atentatorio de la Constitución. Es, recordemos, una garantía constitucional consagrada en el art. 132, destinada a defender la supremacía de nuestra ley fundamental. Consecuentemente, las diferencias son evidentes; las excepciones vedadas en la Acción de Amparo son medios de defensa respecto de la pretensión de la parte actora, las cuales se deciden por la vía ordinaria; la excepción de inconstitucionalidad, en cambio, es un modo de control de constitucionalidad, es decir, un medio extraordinario de impugnación normativa, para impedir una sentencia viciada de inconstitucionalidad a través de un pronunciamiento preventivo de la Corte. Se advierte que el órgano decisor es el mismo.

La locución “*excepción*” de inconstitucionalidad solo se refiere a la vía procesal para provocar el control de constitucionalidad (prevista en el art. 260 de nuestra ley fundamental), y no

Abog. Julio C. Martínez
Secretaría
Dr. Guido R. Circo Somiedo
Miembro Tribunal de Apelación
Civ. y Com. Segunda Sala
Dr. Manuel Dejesús Ramírez
MINISTRO

Dr. Mercedes Buongiorno Palumbo
Miembro del Tribunal de Apelación en lo
Civ. y Comercial, Tercera Sala

MARCOS RIERA HUNTER

Valentina Pérez González
Alberto Joaquín Martínez Simón
Presidente
Prof. Dra. M. Carolina Llanes G.
DR. OSCAR AGUSTO PALVA VALDOVINOS
Ministra

debe confundirse con las defensas impeditivas de una acción o extintivas de un derecho que se hallan previstas en el Art. 224 del Código Procesal Civil para el proceso de conocimiento, o en los Arts. 462, 463 y 526 para el de ejecución. Desde luego, en ninguna de tales disposiciones se incluye a la excepción de inconstitucionalidad, lo que confirma su naturaleza totalmente distinta.

La doctrina nacional ha explicado estas diferencias en los siguientes términos: "*Pese al nombre que se le concede, debemos destacar que la previsión contenida en los Arts. 538 y siguientes del Código Procesal Civil, no es una excepción en sentido propio, dado que dicho nombre técnico excepción se halla reservado a determinados hechos que se alegan como impeditivos de la pretensión del actor. La excepción de inconstitucionalidad, en efecto, no ataca la pretensión del accionante sino la ley o instrumento normativo en el que esta se funda, que el excepcionante postula como inconstitucional. En consecuencia, debemos entender que, propiamente, la excepción de inconstitucionalidad no es una excepción, al no incidir directamente en la pretensión del actor, sino que es una pretensión del agraviado orientada a la declaración de inconstitucionalidad de una determinada norma o instrumento normativo, que tramita por la vía del incidente, suspendiendo resolución del juicio principal conforme con el Art. 543 Código Procesal Civil.*" (TORRES KIRMSEER, José Raúl. La Praxis del Control de Constitucionalidad en el Paraguay. Comentario a la Constitución. Tomo III. Corte Suprema de Justicia. 2007. Pág. 543).

En suma, por su naturaleza misma, la excepción de inconstitucionalidad no puede asimilarse a las "excepciones" impeditivas de la acción o extintivas del derecho invocado en procesos de conocimiento o de ejecución.

Por ende, la limitación estatuida en el art. 586 del Cód. Proc. Civ. no puede alcanzar a la excepción de inconstitucionalidad.

Una interpretación en sentido contrario nos llevaría a una situación incompatible con nuestra ley fundamental: la restricción al ejercicio de una garantía constitucional, lo que es inadmisibile. No puede ser de otro modo, dado que la constitucionalidad siempre debe imponerse, cualquiera sea el tipo de proceso en el que se esté. La elección legislativa de un proceso especial, para casos que requieren celeridad, de ningún modo puede significar un impedimento para la prevalencia constitucional.

En efecto, si bien se podría alegar que, por el carácter urgente del juicio de amparo, el legislador quiso restringir toda cuestión incidental, incluso una garantía constitucional, tal postura sería igualmente errónea porque no condice con otra norma expresa del Código: el art. 582, que faculta al Juez del amparo a elevar los antecedentes a la Sala Constitucional en caso de que fuese necesario determinar la inconstitucionalidad de un acto normativo.

Así, lo dispone el art. 582 del Código Procesal Civil (modificado por el art. 1º de la Ley N° 600/95), que reza: "*Si para decidir sobre la acción de amparo fuere necesario determinar la constitucionalidad o inconstitucionalidad de alguna ley, decreto o reglamento, el Juez, una vez constatada [contestada] la demanda, elevará en el día los antecedentes a la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, la que en la mayor brevedad declarará la inconstitucionalidad si ella surgiere en forma manifiesta. El incidente no suspenderá el juicio que proseguirá hasta el estado de sentencia*".

Esto nos indica que, a pesar del carácter urgente, el control de constitucionalidad -previo- sí puede ser provocado en los juicios especiales, incluido el de amparo, o la Acción de Acceso a la Información Pública, por ser de dicha naturaleza. Sin embargo, esta última referencia, a los amparos, se hace solamente para cerrar toda posibilidad de discusión, pues, como se verá, en puridad, no se está en autos ante una Acción de Amparo común, sino ante una Acción de Acceso a la Información Pública, para cuya tramitación se ha considerado idóneo el trámite de la primera; por esta razón, no debe buscarse en el Art. 134 de la Constitución los recaudos para su procedencia, sino en la Ley "De



ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD PROMOVIDA POR LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA EN LOS AUTOS CARATULADOS: AMPARO CONSTITUCIONAL PROMOVIDO POR EL SEÑOR JUAN CARLOS LEZCANO FLECHA C/ CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPUBLICA.

RECIBIDO
11 JUN. 2020
RODRÍGUEZ LÓPEZ
SECRETARÍA

acceso ciudadano a la información pública y transparencia gubernamental”, que es a la que la Acordada N° 1005/15 hace referencia.

En efecto, el citado art. 582 norma el procedimiento que debe seguir el Juez en caso de que un acto normativo (aplicable en el juicio) se reputa inconstitucional. Este artículo fue modificado para preservar la competencia exclusiva de la Sala Constitucional en las declaraciones de inconstitucionalidad de actos normativos. Es una norma que custodia la competencia exclusiva de la Sala en las declaraciones de inconstitucionalidad. Esto es así, porque la norma anterior a dicha modificatoria, facultaba al Juez a efectuar la declaración de inconstitucionalidad al momento de resolver la sentencia, y, en caso de apelación, la misma se concedía “per saltum” a la Corte. Con la modificación introducida por la Ley N.º 600/95, el juez del amparo ya no puede declararla, debiendo en ese caso, elevar los antecedentes al único órgano competente para hacerlo: la Sala Constitucional.

Por todos estos motivos, la supresión de la garantía de constitucionalidad al demandado en un amparo, no encuentra justificación alguna. Ninguna de las opciones interpretativas apuntadas nos lleva a concluir que no puede oponerse la excepción de inconstitucionalidad en un juicio especial, de amparo o el estatuido por el Art. 23 de la Ley N° 5282/14 para hacer efectivo el derecho consagrado en el Art. 28 de la Constitución. Recordemos que el Art. 546 del Cód. Proc. Civil no contiene salvedad alguna.

Significa ello que, la Acordada de referencia pudo y debió ser impugnada previamente al momento de contestarse la demanda promovida por el Señor Juan Carlos Lezcano; es decir, la Contraloría debió cumplir con dicho recaudo esencial, y no lo hizo, circunstancia esta que por expreso mandato del art. 562 CPC torna inadmisibles las acciones fundadas en una inconstitucionalidad indirecta.

Lo hasta aquí expuesto es suficiente para rechazar la demanda que nos ocupa en cuanto concierne al argumento de que las resoluciones impugnadas se fundan en un acto normativo inconstitucional. No puede ser de otro modo, pues no se opuso la excepción de inconstitucionalidad, sin la cual la Acción es inadmisibles (Art. 562 CPC).

Sin embargo, para cerrar toda posible discusión, analicemos en carácter de “obiter” la constitucionalidad de la aludida Acordada, análisis este que servirá igualmente para dilucidar el último de los aspectos involucrados en la demanda; la constitucionalidad –o no– de la Acordada N° 1005/15.

El accionante sostuvo, en primer lugar, que la Acordada reglamenta “la garantía constitucional del patrimonio documental privado y acceso a la información pública” (sic.) y que la Corte Suprema de Justicia no tiene competencia para reglamentar dicha “garantía constitucional” (sic.), lo que únicamente puede hacerse por ley. Luego argumentó lo opuesto: que debe considerarse que la Acordada solo indica que los trámites procesales de la acción judicial -por denegación de información- son los del amparo, porque si se admitiera lo contrario, se estaría invadiendo una competencia reservada exclusivamente a la ley. Criticó, por último, las tramitaciones reglamentadas en dicha Acordada, y expresó que ellas son contradictorias, y, por tanto, inconstitucionales.

Dr. Manuel Bejesús Ramírez Candia
MINISTRO

Dr. Eugenio Jiménez R.
Ministro

M^a. MERCEDES BUONGERMINI PALUMBO
Miembro del Tribunal de Apelación en lo Civil y Comercial, Tercera Sala

MARCOS RIERA HUNTER

Valentina Núñez González

Alberto Joaquín Martínez Simón
Presidente

Prof. D^a. Ma. Carolina Práxedes O.
Ministra
DR. OSCAR AUGUSTO PAIVA VALDOVINOS

En verdad, si hay alguna contradicción, ella se encuentra en los argumentos del accionante. Son contradictorios, porque, primero, dice que la Acordada reglamenta las garantías constitucionales de resguardo del patrimonio documental privado de las personas, así como el derecho al acceso a la información pública, para luego afirmar que sólo estatuye el trámite por el que se diligenciará la acción de acceso a la información pública. Lógicamente, esto último es incompatible con lo primero. No se puede negar que tal contradicción refleja la confusión existente en torno a la reciente acción judicial de acceso a la información pública y a su trámite. Por esto, aclararlo, al menos como *obiter*, resulta sumamente relevante.

En primer lugar, debemos señalar que la Acordada no reglamenta una de las garantías constitucionales previstas en el Título II, Capítulo XII, de la Constitución, como manifestó el accionante, sino que reglamenta la acción judicial establecida en el art. 23 de la Ley 5282/14 "*De libre acceso ciudadano a la información pública y transparencia gubernamental*". Esta Ley establece que el solicitante de información podrá acudir ante cualquier Juez de Primera Instancia con jurisdicción en el lugar de su domicilio o en donde tenga su asiento la fuente pública en caso de: a) denegación expresa o tácita de una solicitud de acceso a la información; o, b) ante cualquier otro incumplimiento de una repartición pública en relación con las obligaciones previstas en la presente ley. La Ley dispone expresamente que el solicitante podrá accionar, haya o no interpuesto un recurso de reconsideración.

La reglamentación no invade una competencia legislativa. La Ley 5282/14 y el Decreto 4064/15, prevén remedios (acciones judiciales) en caso de que las fuentes públicas de información incumplan con las disposiciones normativas. Pero tanto la ley mencionada, como su decreto reglamentario, omitieron establecer el procedimiento mediante el cual deben tramitarse esas acciones judiciales ante los órganos jurisdiccionales. Por ello, la Corte Suprema de Justicia, en virtud a la facultad que le es otorgada por la Ley 609/95, determinó cuáles serán las normativas procesales aplicables en los dos supuestos de incumplimiento establecidos por la ley. Ninguna de estas determinaciones son contradictorias.

En el primer supuesto, denegación expresa o tácita de una solicitud de acceso a la información, la Acordada estableció que la acción judicial tramitará según las reglas previstas en el artículo 134 de la Constitución y en el Código Procesal Civil para el juicio de amparo. Esto no convierte a la acción de acceso a la información pública en un amparo.

En el segundo supuesto, es decir, ante cualquier otro incumplimiento de una repartición pública en relación con las obligaciones previstas en la Ley 5282/14, la acción judicial se tramitará según las reglas del procedimiento sumario previsto en el art. 683 del Código Procesal Civil.

La Acordada reglamentaria es perfectamente armónica con la Ley 5282/14. No puede considerarse que el contenido de esta reglamentación se contraponga a la norma de jerarquía superior que reglamenta, por tanto, no puede hablarse de ninguna violación al art. 137 de la Constitución.

Por último, como lo indicó el propio accionante en su argumento subsidiario, la Acordada reglamentaria solo señala el mecanismo del trámite que ha de emplearse en la sustanciación del juicio de acceso a la información pública, pero no determina la fundabilidad del pedido, ni las exigencias o requisitos sustanciales de procedencia de la pretensión. Es importante distinguir esto, porque la acción judicial por denegación a la información no puede juzgarse como un amparo tradicional. Son los trámites procesales los que coinciden, y no los requisitos de fundabilidad. El Juez, más bien, deberá juzgar si la denegatoria se encuentra justificada por el ordenamiento jurídico, pero no, estrictamente, los requisitos de procedencia de un amparo.

La acción de acceso a la información pública puede presentar similitudes con algunos requisitos de procedencia de un amparo tradicional, como, por ejemplo, la lesión a un derecho



CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD PROMOVIDA POR LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA EN LOS AUTOS CARATULADOS: AMPARO CONSTITUCIONAL PROMOVIDO POR EL SEÑOR JUAN CARLOS LEZCANO FLECHA C/ CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPUBLICA.

REMBIDO
11 JUN 2020
Rogus López
S.P.D. 11

Constitucional al denegársele acceso a información pública. Y, de hecho, la del amparo ha sido admitida como la vía idónea para acceder a información pública antes de la promulgación de la Ley 5282/14 que reglamenta el art. 28 de la Constitución.

Sin embargo, a partir de la creación de los remedios judiciales por incumplimiento de dicha normativa, ya no puede considerarse -estrictamente- a esta acción como un amparo. Es una acción judicial que sigue los lineamientos del amparo en cuanto a su brevedad, plazos, reglas de substanciación, contenido de la demanda, informe, traslado, sentencia, efectos, recursos etc., pero no es una acción de amparo.

Por tanto, los argumentos del accionante sobre la creación "inconstitucional" de un nuevo supuesto fáctico dentro de los requisitos tradicionales del amparo, tampoco tienen cabida. Esta es, sencillamente, la acción judicial por denegación expresa o tácita de una solicitud de acceso a la información, remedio previsto en la Ley 5282/14, que debe ser sustanciada según los trámites judiciales relativos al amparo.

Por tanto, corresponde concluir, al respecto, que la Acordada 1005/15 es constitucional.

Finalmente cabe estudiar los fundamentos referidos a la arbitrariedad de las sentencias impugnadas.

El accionante sostuvo, concretamente, que los juzgadores cometieron un grave error al juzgar en base a la Ley 5282/14, sin tener en cuenta la legislación que regula las declaraciones juradas: la Ley 5033/13.

Manifestó que las sentencias violan las disposiciones establecidas en el art. 3 num. 5 de la Ley 5033/13 que dispone que las declaraciones juradas deberán contener la autorización expresa e irrevocable del declarante que faculta a la Contraloría, a través de los órganos jurisdiccionales a dar a conocer los datos contenidos en las declaraciones juradas de bienes y rentas, activos y pasivos. Alegó, por tanto, que las sentencias se basan en la exclusiva voluntad de los juzgadores. Expresó, además, que las sentencias son arbitrarias por sus efectos: al ordenar a la Contraloría General de la República a proporcionar declaraciones juradas sin autorización previa de los órganos jurisdiccionales. Por último manifestó que no se encuentran configurados los requisitos de procedencia del amparo.

Aquí, pues, corresponde estudiar la cuestión únicamente en cuanto a los agravios de índole constitucional. Por lo que antes de entrar al fondo del asunto debemos recordar la doctrina que emana del art. 256 de la Constitución, que exige que los fallos deben estar fundamentados en la Constitución y en la ley, doctrina esa que, como corresponde, ha sido acogida expresamente por el Art. 15, inc. b) del Código Procesal Civil.

La arbitrariedad alegada ataca la motivación de las sentencias. Recordemos que ésta consiste en el deber funcional del órgano jurisdiccional de expresar los motivos, razones y fundamentos de su resolución. Su observancia se traduce en una garantía verdadera y eficaz para los litigantes, pues es uno de los medios de evitar la arbitrariedad. El objetivo último del instituto es mantener la confianza en la justicia y, al mismo tiempo, posibilitar el control de fundabilidad por el tribunal superior en instancias recursivas.

Dr. Guido R. Ayco Somodio
Miembro Titular de la Asociación
Civ. y Com. - segunda Sala

Abog. Julio C. Pavón Martínez
Secretaría

Ma. MERCEDES BUONGERMINI ALLUMBO
Miembro del Tribunal de Apelación en lo
Civ. y Comercial, Tercera Sala

MARCOS RIERA HUNTER

Dr. Manuel Dejesús Ramírez Candia
MINISTRO

Dr. Eugenio Jiménez R.
Ministro

Alberto Joaquín Martínez Simón
Presidente

DR. OSCAR AUGUSTO PAIVA VALDOVINOS
Prof. Dra. Ma. Carolina Llanes O.
Ministra

La fundamentación, a su vez, supone que la sentencia –definitiva o de otra índole– debe ser dictada conforme con la letra de la Constitución y las leyes, tal como lo dispone el Art. 256, 2º párrafo de nuestra Carta Magna; el art. 15 del Código Procesal Civil también así lo manda: “*Son deberes de los jueces, sin perjuicio de lo establecido en el Código de Organización Judicial: ...b) fundar las resoluciones definitivas e interlocutorias, en la Constitución y en las leyes, conforme a la jerarquía de las normas vigentes y al principio de congruencia bajo pena de nulidad...*”.

Desde luego, la fundamentación no consiste únicamente en enumerar una serie de preceptos jurídicos de determinado texto legal que se estimen aplicables a cada caso; la labor de fundar requiere además que el juzgador exponga de modo lógico las razones por las que ha decidido aplicar dichos preceptos, vinculándolos a los datos fácticos tenidos como probados o admitidos.

A su vez, en términos generales, se dice que una resolución es arbitraria cuando exhibe determinadas anomalías relativas al objeto, a los fundamentos o a los efectos del fallo. La jurisprudencia de esta Excma. Corte Suprema de Justicia tiene dicho: “*Según la doctrina y los fallos constantes de esta Corte, una resolución es arbitraria cuando es evidentemente insostenible, irregular, desprovista de todo fundamento y con desconocimiento deliberado y flagrante de la ley*” (Voto del Doctor Luis Lezcano Claude, S.D. N° 537/01, reafirmado en el voto del Doctor José Altamirano, S.D. N° 184/05 y en el voto del Doctor Víctor Núñez, S.D. N° 224/05) (MENDONCA, Daniel y SAPENA, Josefina. 2006. *Sentencia Arbitraria*. Asunción. Intercontinental. p. 43); por su parte, la doctrina enseña: “*sentencia arbitraria es aquella en la que el Juez sin dar razón alguna y fundado en su exclusiva opinión personal, ha fallado apartándose de los extremos fácticos y legales del caso, arribando a una conclusión jurídicamente inaceptable, que causa perjuicio*” (SAGÜÉS, Néstor Pedro. 2016. *El Recurso Extraordinario*. Tomo II. Buenos Aires. Astrea. pp. 117/118).

Las arbitrariedades normativas –soslayar la disposición legal aplicable al caso, valerse de disposición legal que no corresponda a él, fallar sobre la base del mero capricho, etc.– y fácticas –referentes a cuestiones de hecho expuestas en la fundamentación–, son causales de arbitrariedad por una anomalía en la fundamentación de las resoluciones y han sido acogidas por la jurisprudencia de esta máxima instancia judicial, desde el Acuerdo y Sentencia N° 107 de fecha 17 de mayo de 1985.

Puede, pues, resumirse diciendo que la sentencia arbitraria es la sentencia aberrante, la que, como tal, no es susceptible de ser considerada como acto procesal, emanado del órgano jurisdiccional, que pueda ser considerado tal.

Aquí, el accionante, basa la acción fundamentalmente en dos causales de arbitrariedad normativa relativas a los fundamentos de las resoluciones; específicamente, invocar disposición inaplicable al caso (La Ley 5282/14); y fallar sobre la base de la mera voluntad.

El análisis de la situación planteada, nos permite ver que la arbitrariedad alegada se relaciona íntimamente con la causal relativa a la interpretación irrazonable, incoherente, o ilógica de una ley.

Sin embargo, es bien sabido que no toda interpretación errónea de una ley convierte al pronunciamiento en arbitrario. Desde el momento en que exista una fundamentación razonable, desarrollada de modo inteligible, no se configura el vicio de inconstitucionalidad, pues el requisito que exige la Carta Magna en su art. 256 se halla presente. Además, no podemos olvidar que la corrección material o jurídica de una resolución, es cuestión de apelación y no de inconstitucionalidad.

Establecidos estos puntos, vayamos al estudio del caso concreto.



ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD PROMOVIDA POR LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA EN LOS AUTOS CARATULADOS: AMPARO CONSTITUCIONAL PROMOVIDO POR EL SEÑOR JUAN CARLOS LEZCANO FLECHA C/ CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPUBLICA.



En primer lugar, debemos decir que, tras un análisis exhaustivo de las sentencias cuya inconstitucionalidad predica el accionante, observamos que, en las mismas, los órganos jurisdiccionales ordinarios, analizan y desarrollan, fundadamente, la cuestión concreta planteada.

El Juez de Primera Instancia, por su parte, consideró que las declaraciones juradas de los funcionarios son informaciones proporcionadas por los mismos, para su uso en fuentes públicas. Y por ello, los datos expresados en ellas revisten carácter público. Además, consideró que no existe una prohibición legal para divulgar la información, conforme lo establece el art. 35 del Decreto N.º 4064/15, que reglamenta la Ley 5282/14. Igualmente, estableció cuáles datos deben ser publicados y cuáles excluidos, por pertenecer a personas que pueden no ser funcionarios del Estado. De tales observaciones, surge en forma prístina que no constituye, en modo alguno, la de primera instancia, una sentencia arbitraria. Es así, pues, en primer lugar, la misma se adecua a la relación de hechos contenida en la demanda; además, la decisión es consecuencia lógica del razonamiento jurídico que el sentenciador consideró conducente a la resolución del caso planteado. El análisis pertinente, lleva a concluir que se trata de una sentencia basada en los hechos planteados y en la normativa jurídica aplicable, por lo que no estamos ante una sentencia arbitraria; esto, conduce a concluir que, respecto de ella, la pretensión cuya decisión nos ocupa forzosamente debe ser desestimada.

En efecto, en cuanto a la vía para solicitar dicha información, el Magistrado Pedro Mayor Martínez ha considerado que el amparo es la acción judicial idónea para solicitar información de acuerdo con la Ley 5282/14 y la Acordada reglamentaria, no por la materia, sino por las reglas de substanciación; por ser la que cumple de manera más adecuada, con las expectativas del ejercicio del derecho subjetivo del ciudadano al acceso a la información pública.

Por su parte, el Magistrado Gustavo Santander Dans, luego de aclarar la legitimación activa del Sr. Juan Carlos Lezcano, consideró que las Leyes 5033/13 y 5282/14 se complementan, destacando que ante la falta de ley que las califique como privadas o reservadas, las declaraciones juradas son informaciones de carácter público: *"y al ser público el ciudadano debe acceder a ella siempre que lo solicite, es por ello que al caso no puede ser aplicable el art. 3 inc. 5 de la Ley 5033/13 en lo referente de a través de órganos jurisdiccionales, por tanto, estos agravios no se ven como tal y deben ser rechazados"*.

La caracterización de los datos contenidos en las declaraciones juradas también mereció un puntilloso análisis del Magistrado Pedro Mayor Martínez, quien consideró el alcance de los términos "información", "información pública", "datos", "datos privados", "datos públicos", "fuentes públicas". Además, criticó la imprecisión de las leyes respecto de los datos de carácter privado, y conjugó las leyes dispersas relativas a información de carácter privado, para definir cuáles son las informaciones públicas sin excepción o límite alguno para su publicidad y cuáles datos deben ser excluidos de la publicación por considerarse información privada, sensible o pertenecientes a terceras personas.

En este sentido, concluyó que deben excluirse: a) los datos sobre parientes por falta de intervención de sus titulares; b) los datos propios del cónyuge; y c) la identidad de los hijos menores.

Dr. Guido R. Cotto Simón
Miembro Tribunal de Apelación
Civ. y Com. Segundo Grado

Abog. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

Ms. MERCEDES BUONGHERMINI PALUMBO
Miembro del Tribunal de Apelación en lo
Civ. y Comercial, Tercera Sala

MARCOS RIERA HUNTER

Dr. Eugenio Jiménez R.
Ministro

Valentina Núñez González

Dr. Manuel Dejesús Ramírez Candia
MINISTRO

Alberto Joaquín Martínez Simón
Presidente

DR. OSCAR AUGUSTO PAIVA VALDOVINOS

Prof. Dra. Ma. Carolina Llanes O.
Ministra

Diferenció los conceptos entre fuente y dato público, y hasta ponderó el conflicto entre el derecho a la información y a la privacidad de un funcionario público. Desarrolló finalmente, un listado exhaustivo sobre qué información puede publicarse.

Es forzoso concluir, por tanto, que, igualmente, la sentencia de segunda instancia, confirmatoria de la de primera, no solamente no es arbitraria, sino que luce como un pronunciamiento judicial debidamente fundado en los hechos y en el derecho, lo que impide igualmente acoger la pretensión de la Contraloría General de la República, cuyos fundamentos aparecen como realmente infundados.

Vemos, así, que ambas resoluciones impugnadas analizan fundadamente y con razonamiento lógicamente estructurado, la procedencia de la acción de acceso a la información pública; análisis que se subsume en la normativa vigente, determinando finalmente que procede el acceso a los datos públicos contenidos en las declaraciones juradas, con excepción de otros datos que se consideran privados o de terceros, y que, por tanto, no deben ser publicados.

Los fallos han moderado así, el conflicto que presenta un documento complejo como la declaración jurada de bienes, que contiene información de todo tipo: de terceros, sensible, privados, reservados y públicos. Han caracterizado a cada tipo de información y determinado cuáles las consideran públicas y accesibles. Todo este razonamiento se ha fundado en normativas vigentes que consideraron aplicables, y no en su mera voluntad.

La interpretación de la Ley 5282/14 no constituye una interpretación irrazonable -o imposible- que amerite la descalificación de las resoluciones impugnadas por arbitrariedad de sus fundamentos. Menos aun si se considera que la ley aplicada y los fundamentos de tales resoluciones se adecuan, además, a la "Convención Interamericana de Derechos Humanos" (Art 13), acogida por nuestro país en virtud de la Ley N° 1/89, como también a otros convenios internacionales, tales como el "Convenio Interamericano de Lucha contra la Corrupción", al que se adhirió el Paraguay por la Ley N° 977/96 y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, adoptado por Ley N° 5/92. Incluso se ajusta a la jurisprudencia. En este último sentido, es dable destacar el Acuerdo y Sentencia N° 1306, del 15 de octubre de 2013, en el que el Dr. Antonio Fretes, actual Presidente de la Sala Constitucional, en calidad de preopinante, invocó una sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, cuya convención cataloga al de Acceso a la Información Pública como un Derecho Fundamental. En dicho fallo, atinadamente expresó *"que al ser dicha jurisprudencia aplicable al caso y asimilable a nuestro Derecho positivo, no se podría dejar de atenderse, pues, de lo contrario, se estaría exponiendo al país a una sanción en el ámbito del Sistema Interamericano de Derechos Humanos"*. En el mismo pronunciamiento, la Ministra Gladys Bareiro de Mónica, se adhirió al voto del Ministro Fretes y concluyó asertivamente: *"Las fuentes públicas de información son libres para todos"*.

Todavía se puede agregar lo que resulta de la vinculación entre las Leyes N°s. 5033/13 y 5282/14. La primera, reglamenta el Art. 104 CR, disponiendo que la Declaración Jurada se presenta con la autorización para ser difundida, "previa autorización judicial." La segunda, reglamenta el Art. 28, 2° párrafo, de la Constitución, el cual declara que "las fuentes públicas de información son libres para todos", en otros términos, regula el "libre acceso a la información pública". Por lo demás, dispone que constituye "información pública" lo que hay en las "fuentes públicas". Y la Contraloría General de la República es fuente pública (Art. 2, lit. e) Ley 5282/14), de modo que las Declaraciones Juradas que ahí obran son información pública, aunque debe aclararse que sólo lo que es de interés público (por ejemplo, los bienes y rentas de los funcionarios), como bien aclaró el magistrado Pedro Mayor en su voto. Pero las Declaraciones Juradas, en cuanto a los bienes y rentas de los funcionarios, son información de carácter público, por ser de interés general el conocimiento sobre si los funcionarios están o no escamoteando el patrimonio del Estado, es decir, el patrimonio público. Así las cosas, los Arts. 104 y 28 de la Constitución no se contradicen. Uno dispone la obligatoriedad de la presentación de las Declaraciones Juradas; el otro el libre acceso a la



CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD PROMOVIDA POR LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA EN LOS AUTOS CARATULADOS: AMPARO CONSTITUCIONAL PROMOVIDO POR EL SEÑOR JUAN CARLOS LEZCANO FLECHA C/ CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPUBLICA.

RECIBIDO
11 JUN. 2020
Rogelio López
S.A.

información pública, en la que se encuadran tales Declaraciones. Pero sí se contradicen el Art. 3º, inc. 5º de la Ley 5033/13 y el Art. 3º de la Ley 5282/14, porque el primero limita al segundo. Consiguientemente, en virtud de las reglas de derogación y abrogación de las leyes, resulta que la segunda deroga a la primera "per lex posterior". Se entiende que la razón de existencia de la ley posterior es el mejoramiento del ordenamiento jurídico, por lo que, en aras de ese mejoramiento, prevalece sobre lo que ya se entiende inapropiado. En realidad, si hay algo que considero inconstitucional es el Art. 3º, inc. 5º de la Ley 5033/13, que es precisamente el que se defiende en la acción de inconstitucionalidad. Considero inconstitucional, porque limita al Art. 28 CR, el cual no establece ninguna limitación, lo que es imposible ya que la misma solamente deriva a la ley "las modalidades, plazos y sanciones", es decir, no admite limitaciones, pero tal inconstitucionalidad no puede ser declarada porque no ha sido planteada y la Corte no tiene potestad de declararla de oficio, por no ser una resolución judicial (Art. 563 CPC).

Sin embargo, las consideraciones precedentes son hechas sólo a mayor abundamiento, porque, estando en el marco de una Acción de Inconstitucionalidad, solamente corresponde centrarse en ella; no en las cuestiones de fondo que ya fueron materia de juzgamiento en las instancias ordinarias. De ahí que la Sala Constitucional no puede ser utilizada, como un medio para imponer un criterio de interpretación distinto al sostenido por los juzgadores ordinarios, que, como en este caso, han actuado dentro de los márgenes legales y conforme a su leal saber y entender. La discrepancia con la conclusión alcanzada por el inferior no es argumento que habilite la instancia incoada por el recurrente.

Vale recordar, lo que hemos apuntado en los párrafos precedentes: no toda interpretación errónea resulta arbitraria y violatoria de la Constitución, sin perjuicio de reiterar que en el caso de autos no se halla interpretación errónea alguna.

En este sentido, por ejemplo, la doctrina ha dicho que solo una interpretación imposible autorizaría la descalificación de la sentencia por arbitrariedad. Se ha expresado, señalando: "*Por ello, en conclusión, la sentencia arbitraria es un modo anormal y antijurídico de producción de derecho. En otras palabras, solo la interpretación imposible autorizaría el recurso extraordinario por interpretación arbitraria. c) Interpretación opinable [...] la variante de la 'interpretación opinable' advierte que si la exegesis del juez versa sobre una temática discutible, formando parte de una de las corrientes de opinión que razonablemente pueden surgir del texto legal, no es arbitraria. Por eso, la no coincidencia de una parte con el criterio hermenéutico del juez, no es bastante para tornar procedente el recurso extraordinario*" (SAGÜÉS, Néstor Pedro. *Op. Cit.* pp. 181/183).

Para que una sentencia sea tildada de arbitraria no es suficiente que el accionante se encuentre disconforme con los argumentos o conclusiones del órgano jurisdiccional, ni con el modo de interpretar la ley o el análisis de los hechos, sino que ella debe contener una tal palmaria arbitrariedad que la descalifique como acto jurídico procesal válido y el absurdo jurídico que ella representa debe alcanzar entidad institucional, violando preceptos constitucionales explícitos o implícitos. En este sentido, resulta esclarecedora la jurisprudencia no separada respecto de la extrema gravedad a la que aludimos: "*...la sentencia arbitraria es aquella que contenga un error o equivocación cualquiera. Es frecuente, al respecto que el tribunal deseche planteos de arbitrariedad 'más allá del acierto o error' que pueda contener el fallo impugnado. Es la que padece, según se indicó, de omisiones y desaciertos de gravedad extrema, que la descalifican como pronunciamiento judicial válido. De ahí que el recurso extraordinario por arbitrariedad de la*

Abog. Julio C. Pérez

Dr. Guido R. Loco Somolito
Miembro Tribunal de Apelación
Civ. y Com. Segundo Sala

Dr. Manuel De Jesús Pérez Candia
MINISTRO

Ma. MERCEDES BUONGERMINI PASSEMBO
Miembro del Tribunal de Apelación en lo
Civ. y Comercial, Tercera Sala

MARCOS RIERA HUNTER

Valentina Núñez González
Alberto Joaquín Martínez Simón
Presidente
Prof. Dra. Ma. Carolina Llanes
Ministra
DR. OSCAR AUGUSTO PAVIA VALDOVINOS

sentencia, como el mismo alto tribunal lo observa, reviste carácter excepcional y no tiene por objeto abrir una tercera instancia ordinaria donde puedan discutirse decisiones que se estimen equivocadas. Por tanto, no pretende esta variante del recurso extraordinario sustituir el criterio de los jueces propios de la causa, por el de la Corte Suprema” (SAGÜÉS, Néstor Pedro. Op. Cit. pp. 111/112).

Lo cierto es que el control de constitucionalidad no puede avanzar sobre la corrección jurídica del razonamiento, ni sobre el criterio de interpretación o valoración, pues tal control no se halla dentro de los límites de la competencia de la Sala Constitucional.

Y en el caso que nos ocupa, es evidente que lo que hay es un desacuerdo con la forma coincidente en que la cuestión ha sido resuelta por los órganos jurisdiccionales ordinarios, que se han pronunciado por la procedencia de la acción de acceso a la información pública, es decir, en sentido contrario a los intereses del accionante. Por lo demás, el accionante prácticamente reproduce los mismos agravios ya vertidos en instancias inferiores, y que han merecido detenido y oportuno tratamiento por parte de los juzgadores. Absolutamente todos los agravios articulados en esta sede, que debemos decir no constituyen propiamente agravios constitucionales, fueron estudiados por los órganos inferiores.

La acción de inconstitucionalidad no se erige en una tercera instancia en la que pueda proponerse un nuevo debate sobre cuestiones que ya han sido arduamente debatidas y resueltas razonablemente en instancias ordinarias; especialmente cuando no se advierte violación alguna de normas o principios constitucionales.

Por ello, la Corte Suprema de Justicia, tiene sentado el invariable criterio según el cual, en el juicio de inconstitucionalidad no cabe el nuevo análisis de la cuestión debatida, y debe limitarse a establecer si existió o no una violación manifiesta de alguna garantía constitucional, porque la interpretación de las normas legales que hacen los jueces, no dan lugar a la acción de inconstitucionalidad.

Tal criterio es no solo invariable, sino de larga data, tal como resulta de los siguientes precedentes jurisprudenciales, que se transcriben sólo a modo ilustrativo: a) "La Corte Suprema, en el juicio de inconstitucionalidad, no es Tribunal de tercera instancia y, por tanto, no está facultada a revisar los fundamentos de la sentencia impugnada de inconstitucionalidad" (Ac. y Sent. N°.123; 22-X-1982); b) "La Corte no actúa en las acciones inconstitucionales como tercera instancia para decidir si son correctos o no los fallos dictados" (Ac. y Sent. N°.3; 22-II- 1984); c) "No corresponde a la Corte entrar a considerar si la prueba de los hechos y la interpretación del derecho aplicado por los tribunales inferiores tienen fundamento valedero. La Corte sólo debe examinar si se han observado las normas del debido proceso y garantizado el principio de la defensa en juicio" (Ac. y Sent. N°.286; 23-X- 1987); d) "Los agravios invocados por la actora han sido examinados y resueltos en las instancias anteriores y no pueden ser objeto de nueva consideración" (Ac. y Sent. N°.399; 26-XII- 1994); e) "La Corte Suprema de Justicia no puede realizar una nueva labor interpretativa supliendo la efectuada por los magistrados inferiores en ejercicio de sus facultades legítimas y conforme a un criterio razonable, en razón de no convertir la acción de inconstitucionalidad en vía de acceso a una indebida tercera instancia" (Ac. y Sent. N°.414; 2-XII-1998); f) "La disconformidad con lo resuelto por los jueces de las instancias ordinarias o con el razonamiento hecho por los mismos para avalar sus decisiones no amerita la procedencia de la acción de inconstitucionalidad sin que exista comprobación de violaciones de normas del máximo rango" (Ac. y Sent. N°.1140; 28-XII- 2001); g) "La acción de inconstitucionalidad debe ser desestimada en tanto se pretende revisar cuestiones que ya fueron objeto de debate y decisión en las instancias inferiores y que escapan a la naturaleza de la acción cuya finalidad se limita exclusivamente a la reparación de violaciones de normas, garantías o principios de rango constitucional" (Ac. y Sent. N°. 482, 27-VI- 2005).



RECIBIDO
17 JUN. 2020
Roque López
I.S.P. de P.R.

Consideraciones que anteceden, nos llevan a las siguientes conclusiones:

La acción de inconstitucionalidad de las sentencias impugnadas debe rechazarse, porque:

- a) La indirecta, basada en la supuesta fundamentación en una Acordada inconstitucional, es inadmisibles porque no se ha opuesto la excepción de inconstitucionalidad; y
- b) La directa, por inexistencia de la supuesta arbitrariedad, ya que las mismas contienen una suficiente fundamentación tanto fáctica como jurídica, de modo que se basan en una argumentación razonable, que no le puede convertir en arbitraria
- c) Consideramos que las sentencias impugnadas se hallan ajustadas a derecho, por haberse producido la derogación del recaudo de la autorización judicial por la Ley N° 5272/14. Pero aun si así no fuese, los errores de juzgamiento no tornan a la sentencia en inconstitucional, siempre que contengan una fundamentación razonablemente basada en los hechos y en el derecho; y
- d) A mayor abundamiento, los fundamentos de la acción de inconstitucionalidad contra las decisiones de primera y segunda instancias son los mismos que los expuestos en el proceso que concluyera con esta última, debiendo recordarse que la Corte Suprema de Justicia no es, en materia de inconstitucionalidad, órgano jurisdiccional de tercera instancia, que pueda revisar los fundamentos de los fallos.

La acción de inconstitucionalidad de la Acordada debe ser rechazada porque:

- a) no se ha opuesto la excepción de inconstitucionalidad, única vía de impugnación, por las partes, de los cuerpos normativos;
- b) la misma no convierte a la acción de acceso a la información pública en una acción de amparo (que obligue a la concurrencia de los recaudos exigidos por el Art. 134 CR y Art. CPC); y
- c) dicha Acordada no hace sino desarrollar los parámetros establecidos en la Ley N.º 5282/14 "De Acceso a la información...", sin que sus términos contraríen en absoluto a dicha ley, ni a los convenios internacionales citados. No hay, por tanto, vulneración de una ley por medio de una Acordada; ergo, no hay inconstitucionalidad por vulneración del orden de prelación de los cuerpos normativos;

Por tanto, la acción de inconstitucionalidad deducida por la Contraloría General de la República debe ser rechazada "in totum".

En cuanto a las costas, me adhiero al voto del Magistrado Marcos Riera Hunter, de que sean impuestas en el orden causado, por los mismos fundamentos por él esgrimidos en relación a la interpretación judicial que ha sido necesaria para arribar a las conclusiones precedentemente expresadas.

ES MI VOTO.

Dr. Manuel Dejesús Ramírez Candia
MINISTRO

OPINION DE LA MAGISTRADA VALENTINA NUÑEZ GONZALEZ

Considero innecesario abundar en detalles de las actuaciones realizadas en el juicio que motiva la presente inconstitucionalidad pues ya lo han hecho quienes me precedieron, por lo que pasaremos a estudiar la cuestión de fondo.

Ma. MERCEDES MOONGHERMINI PALUMBO
Miembro del Tribunal de Apelación en lo Civil y Comercial, Tercera Sala

MARCOS RIERA HUNTER

Dr. Eugenio Jiménez R.
Ministro

Valentina Nuñez González

Alberto Joaquín Martínez Simón
Presidente

Prof. Dra. Carolina Llanes O.
Ministra

DR. OSCAR AUGUSTO PAITA VALDOVINOS

La primera cuestión que debemos precisar es que la Corte Suprema de Justicia es llamada a intervenir por la vía de la inconstitucionalidad en la acción promovida por la Contraloría General de la República contra determinadas resoluciones judiciales dictadas por el Juzgado Penal de Garantías N°4, individualizadas como: a) S.D. N° 24 del 8 de mayo de 2018 y su aclaratoria el A.I.N.° 366 de fecha 11 de mayo del mismo año; b) También el Acuerdo y Sentencia N° 30 de fecha 7 de junio de 2018 y su aclaratoria el Acuerdo y Sentencia N° 32 del 15 de junio de 2018, dictados por el Tribunal de Apelación Primera Sala en lo Penal de la Capital y c) Acordada N° 1005/15 dictada por la Corte Suprema de Justicia que reglamenta el acceso a la justicia en consonancia con las disposiciones de la ley N°5282/14 " De libre acceso ciudadano a la información pública y transparencia gubernamental "en su Título VI, para los casos de denegación expresa o tácita de una solicitud de acceso a la información o de cualquier incumplimiento de una repartición pública con relación a las obligaciones previstas en la mencionada ley, por considerar que la misma excede la competencia para ese tipo de instrumento, dado que crea un procedimiento, materia reservada para la ley.

Aunque parezca redundante, es necesario explicar, dada la evidente exposición pública de la cuestión tramitada en los autos, que la inconstitucionalidad implica que a la Corte no le corresponde conocer sobre el fondo de la cuestión del juicio en relación a la cual se plantea, ya resuelta en las instancias correspondientes, vale decir no le corresponde actuar como una tercera instancia de revisión con todo lo que ello implica, sino determinar si las sentencias atacadas de inconstitucionales adolecen de vicios que ameriten una declaración en tal sentido. No se debate el mérito de los argumentos sustentados por las partes ni de los fundamentos que sirvieron de base los magistrados para dictar sus resoluciones, sino si alguno de ellos es arbitrario o violatorio de un debido proceso.

La inconstitucionalidad de una sentencia es una cuestión excepcional que requiere un análisis exhaustivo antes de su declaración, a fin de evitar que se vean afectadas las garantías que deben ofrecer a justiciable, lo resuelto en las instancias previas.

Por ello solo puede ser declaradas como tales aquellas sentencias que hubieren sido producto de un procedimiento viciado (inconstitucionalidad de forma o violación del debido proceso en sentido restrictivo) o se hubieren fundado en una grosera y arbitraria interpretación de la ley.

De ahí que la inconstitucionalidad no se refiere a valorar los argumentos de los jueces, sino a precautelar que esos argumentos no riñan con un mandato constitucional.

Hechas estas puntualizaciones pasaremos a analizar la cuestión sometida a estudio.

La Sentencia N° 24 y su aclaratoria y el Acuerdo y Sentencia N° 30 y su aclaratoria, son producto de un proceso en el que se han respetado todas las formas legales.

En su acción, la Contraloría General de la República pretende encontrar un vicio procesal en que el procedimiento aplicado tendría su fundamento en una Acordada de la Corte que a su vez considera es inconstitucional, en el entendimiento que el procedimiento utilizado no ha sido regulado por ley y que dicha Acordada constituye una extralimitación en las facultades de la Corte Suprema de Justicia.

Este argumento procesal no resiste el menor análisis, pues estamos en presencia de la defensa de un derecho humano fundamental reconocido tanto en nuestra Carta Magna (art. 28) como en instrumentos internacionales a los que ya se han referido los preopinantes en las opiniones vertidas.

Es así, que el argumento de la Contraloría General de la República, equivaldría a decir, que como no hay ley, una garantía constitucional no puede ser ejercida cuando que tanto el Estado como el Poder Judicial están al servicio de esas garantías, incluida la Contraloría, **pues buscar un pretexto procesal, no es más que una excusa, vestida de fundamento.**

En tal sentido, cabe mencionar sobre el punto, lo que estipula el art. 45 de la Constitución Nacional: "De los derechos y garantías no enunciados": La enunciación de los derechos y garantías



ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD PROMOVIDA POR LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA EN LOS AUTOS CARATULADOS: AMPARO CONSTITUCIONAL PROMOVIDO POR EL SEÑOR JUAN CARLOS LEZCANO FLECHA C/ CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPUBLICA.

RECIDADO
11 JUN 2020
Rogio
S. DE PA

encontrados en esta Constitución no debe entenderse como negación de otros que, siendo inherentes a la personalidad humana, no figuren expresamente en ella. **La falta de ley reglamentaria no podrá ser invocada para negar ni para menoscabar algún derecho o garantía"** y en concordancia a ella la Convención Americana de Derechos Humanos también garantiza que toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones.

La negación de la información pública no es un acto administrativo como sustenta la Contraloría, sino una violación de la Constitución, que expresamente garantiza ese derecho en el art. 28 y su cumplimiento está garantizado por la Ley 5282/15 de Acceso a la información pública, estando incluida expresamente la Contraloría General de la República en su art. 2º) inciso f) como fuente pública.

En tal sentido, y conforme a la previsión del art. 23 de la ley 5282/15, se tiene que la figura jurídica que se adecua a la misma y a las disposiciones de la Convención, es precisamente la del amparo, garantía constitucional determinada por la Corte Suprema de Justicia como la vía idónea para el cumplimiento de esta disposición, a través de la Acordada atacada de inconstitucional.

De manera que pretender que se declare inconstitucional la Acordada 1005/15, que lo único que hace es allanar el camino para la vigencia de un derecho constitucional tal cual lo garantiza nuestra Constitución y la Convención Americana de Derechos Humanos resulta incongruente, pues con un criterio tan estrecho tendríamos que la vigencia de una garantía constitucional prevista en nuestra ley madre solamente podrá ser efectivizada a través de una ley que la reglamente, cuya propuesta y aprobación deberán ser estudiadas en el Congreso con las demoras que ello implicarían.

Al haber dictado dicha Acordada, lo único que hizo la Corte Suprema de Justicia fue flexibilizar cual era la acción idónea para concretar la reclamación del solicitante de una información pública ante un incumplimiento, conforme a la descripción ya contenida en la Constitución, los Convenios internacionales y la propia ley que regula el acceso a la información, por lo que considero que no existe elemento alguno que permita vislumbrar tan siquiera la mentada inconstitucionalidad sustentada por la Contraloría, de manera que debe desestimarse esta pretensión.

Respecto de los argumentos de fondo en contra de los referidos fallos, el accionante alega arbitrariedad manifiesta en sus fundamentos, arbitrariedad que consistiría en que no se consideran los argumentos e interpretaciones esgrimidas por la Contraloría General de la República. Es decir, la arbitrariedad estaría en no darle la razón a sus pretensiones (fojas 48 primero y segundo párrafo). El accionante pretende convertir a la acción de inconstitucionalidad en una apelación, es decir, en una tercera instancia. La acción presentada, más allá de volver a insistir en sus argumentos de fondo concretamente no dice como la decisión de tener por públicas las declaraciones juradas de ciertas autoridades podría ser violatoria de la Constitución.

La alegación de inconstitucionalidad no se satisface con la sola invocación de las normas que se consideran infringidas, sino que debe indicar claramente como el fundamento de la decisión viola esas normas, es decir, como el fundamento o el resultado de una sentencia se oponen a principios constitucionales.

Dr. Manuel Dejesús Ham...
MINISTRO

MARCOS RIERA HUNTER

Dr. Eugenio Jiménez R.
Ministro

Valentina Núñez González

Alberto Joaquín Martínez Simón
Presidente

DR. OSCAR AUGUSTO PAIVA VALDOVINOS

Prof. Dra. Mercedes Manes O.

Lo que existe en este caso, aun aceptando los extremos alegados por la Contraloría, es que se presentaría una supuesta dificultad interpretativa entre los textos de la Ley 5282/14 y la precedente Ley 5033/13.

Una alternativa conduce a mayor publicidad de las declaraciones juradas y otra alternativa a mayor restricción de esa información, pero en ningún caso, una u otra pueden ser inconstitucional. Es este un problema de fondo, que fue el objeto del pronunciamiento meticulado y extenso de las sentencias de primera y segunda instancia. Ambas, coincidieron fundadamente, que no existe tal contradicción y que el contenido de las declaraciones juradas, excluidos los llamados datos sensibles, es pública, dado que se encuentran en fuentes públicas de información. Es más, no parece haber duda posible que los datos consignados en las llamadas declaraciones juradas coinciden con las definiciones de fuente pública de información consagradas en el artículo 2° de la ley 5282/15 y cuyo contenido es de acceso libre y gratuito conforme al artículo 4° de la misma Ley.

La opinión de cada Magistrado y su mérito mientras se exponga dentro de los límites de la Constitución importa una sentencia que ha respetado el Debido Proceso. Esta acción, reitero no es una instancia de fondo, por lo que no corresponde reexaminar la solución jurídica, sino, solo velar porque en ella no haya existido arbitrariedad. El solo hecho que ambas partes reconozcan un conflicto de normas y cada una argumente la solución de su parecer, habiendo luego el Tribunal optado por una de las alternativas, excluye cualquier arbitrariedad, y no existiendo tal arbitrariedad, no corresponde sino rechazar la presente acción.

Por último, si bien no corresponde exactamente al objeto de esta acción, no estamos ajenos al efecto que esta decisión producirá en la ciudadanía y en la historia de nuestro país, por ello, creemos prudente mencionar que, así como la información es pública, la responsabilidad en su uso debe ser extrema. Como enseña la doctrina civil *"a mayor publicidad, mayor responsabilidad en su uso"*.

Que la información sea pública no significa que pueda ser utilizada con otros fines diferentes a los de ser uno de los pilares en los que se sostenga la necesaria renovación del ejercicio del poder en nuestra República.

Por los fundamentos antes dichos, corresponde RECHAZAR la Acción de Inconstitucionalidad peticionada por la Contraloría General de la República, con costas a la perdidoso.

ES MI VOTO.

VOTO DEL MAGISTRADO OSCAR AUGUSTO PAIVA VALDOVINOS

En el caso que ha sido sometido a estudio de este pleno, puede observarse que la Contraloría General de la República ha planteado a través de sus representantes legales la presente Acción de Inconstitucionalidad ante la Excm. Corte Suprema de Justicia. La citada Acción ha sido planteada alegando en lo sustancial la existencia de una violación a derechos constitucionales, específicamente al momento de dictar tanto la Sentencia Definitiva N° 24 del 8 de mayo de 2018 como el Auto Interlocutorio N° 366 del 11 de mayo de 2018; ambos dictados por el Juzgado Penal de Garantías N° 4. Igualmente, en el Acuerdo y Sentencia N° 30 del 7 de junio de 2018; y de igual manera en el Acuerdo y Sentencia N° 32 del 15 de junio de 2018, estos últimos dictados por el Tribunal de Apelación en lo Penal de la Primera Sala del mismo tribunal. Por último, promueven Acción de Inconstitucionalidad contra la Acordada N° 1005 de la Corte Suprema de Justicia que reglamenta el procedimiento judicial derivado del Título VII de la Ley N° 5.282 *"De libre acceso ciudadano a la información pública y transparencia gubernamental"*.

Ingresando al análisis de la procedencia de esta acción, resulta prudente señalar que la misma ha sido planteada, por un lado, contra resoluciones judiciales que, a criterio de la parte recurrente poseen vicios que llevan a declararlas inconstitucionales. Por otro lado, se acciona igualmente por vía de inconstitucionalidad contra una normativa de carácter general que fue aplicada en el proceso y que la parte accionante considera que su aplicación debe declararse inconstitucional por el

RECIBIDO
11 JUN. 2020
Eduardo López
SECRETARÍA

perjuicio generado. En base a lo expuesto, el análisis de la procedencia de esta acción, se analizará en forma independiente, primero respecto a las resoluciones alegadas como inconstitucional y finalmente respecto de la normativa que se cuestiona (Acordada N° 1005 de la Corte Suprema de Justicia que reglamenta el procedimiento judicial derivado del Título VII de la Ley N° 5.282 "De libre acceso ciudadano a la información pública y transparencia gubernamental").

No obstante, es importante y no resulta ocioso mencionar que la jurisprudencia uniforme y constante de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia indica que la acción de inconstitucionalidad no debe ser utilizada como una tercera instancia o como un recurso para generar un tratamiento de cuestiones que ya han sido estudiadas, analizadas y resueltas en otras instancias judiciales ordinarias, en especial cuando no se visualiza violación de artículos y principios constitucionales.

Tampoco la acción de inconstitucionalidad puede ser utilizada para generar una opinión académica o en abstracto sobre cuestiones debatidas en instancias ordinarias. Aunque, en este caso concreto igualmente se somete a interpretación de los juzgadores el alcance del Art. 28 de la Constitución, "Del derecho a informarse", sobre el contenido de las declaraciones juradas. Es decir, en la casuística fáctica del proceso hay una conexión entre ese artículo constitucional señalado y el Art. 104, "De la declaración obligatoria de bienes y rentas", y el Art. 283, "De los deberes y atribuciones" de la Contraloría General de la República.

La Corte Suprema de Justicia, posee la competencia de interpretar el alcance de las cláusulas constitucionales en relación con los preceptos legales que fueron consideradas en el proceso y que desencadenó en la presente acción de inconstitucionalidad, es decir, la Ley N° 5033 "Que reglamenta el Artículo 104 de la Constitución Nacional, de la Declaración Jurada de Bienes y Rentas, Activos y Pasivos de los Funcionarios Públicos"; la Ley N° 5.282 "De libre acceso ciudadano a la información pública y transparencia gubernamental"; y la Acordada N° 1.005.

En las resoluciones atacadas como inconstitucionales en el presente caso, se afirma principalmente que se ha vulnerado el Art. 17, de los derechos procesales, sosteniendo que las resoluciones recurridas son arbitrarias y violatorias, además, de los Arts. 256 de la Constitución, Art. 7 del Código Civil y 15 del Código Procesal Civil.

El accionante considera en cuanto a la Acordada 1005, que la misma es contradictoria con la Constitución Nacional como en su artículo 131 "De las Garantías", y al tratarse aquella, de una norma inferior, no puede estar reglamentada de otra forma más que por una ley que posea el mismo orden jerárquico.

Respecto con la Sentencia Definitiva N° 24 del 8 de mayo de 2018, emanada del Juzgado Penal de Garantías N° 4, se observa que la misma hace un relato circunstanciado de los hechos, así como relata las alegaciones de cada parte. Por tanto, no puede concluirse vulneración alguna del Art. 17 de la Constitución ya que se garantizó el derecho a la defensa de la demandada. En otro aspecto, la resolución recurrida ha sido fundada según el criterio del juzgador, considerando los elementos legales y aplicables al caso concreto. En este sentido, no puede afirmarse que la sentencia sea arbitraria por la mera discordancia de la perjudicada o por considerar que se omitió aplicar los argumentos sostenidos por la demandada pues la resolución fue debidamente motivada. Finalmente, lo que cuestiona la accionante es la errónea aplicación de la ley. De analizar este elemento, esta instancia se convertiría automáticamente en una tercera vía para debatir -se itera- sobre algo ya analizado en instancias ordinarias. Se debe dejar en claro que los jueces, por el principio *iura novit curia*, tienen la competencia para aplicar la ley al caso concreto, para lo cual deben realizar el

Dr. Manuel Dejesús Ramos
MINISTRO
Miembro del Tribunal de Apelación en lo Civil y Comercial, Tercera Sala

MARCOS RIERA HUNTER

Valentina López González

Alberto Joaquín Martínez Simón
Presidente

Prof. Dra. Mercedes Palumbo

DR. OSCAR AUGUSTO PAIVA VALDOVINOS

ejercicio de interpretación y argumentación, algo que se dio efectivamente en el caso analizado, en la misma tesitura el Art. 6 del Código Civil expresa que los jueces no pueden dejar de juzgar en caso de silencio, oscuridad o insuficiencia de las leyes.

Lo debatido, pues, radicó en la aplicación de la Ley N° 5.282 "*De libre acceso ciudadano a la información pública y transparencia gubernamental*" sobre un órgano del Estado, como efectivamente lo es la Contraloría General de la República. Ese mismo cuerpo normativo dispone en su Art. 2, inc. "e", que esa institución del Estado es una fuente pública de información y, en consecuencia, las disposiciones de la ley se aplican a ellas. Por tanto, el juzgado aplicó la ley y argumentó el porqué se aplicaba sobre el caso concreto. Así, la tesis de la errónea aplicación de la ley, no puede ser alegada ni considerada como una causal para declarar inconstitucional el fallo.

Sobre el Auto Interlocutorio N° 366 del 11 de mayo de 2018, emanado del mismo juzgado, nace de un recurso de aclaratoria presentado por la Contraloría General de la República. En el citado recurso, la recurrente solicitó aclarar el plazo dentro del cual debía cumplir la resolución de primera instancia dictada. El mismo fue atendido por el juzgado, resolviendo de manera favorable y aclarando, inclusive, algo que no necesitaba aclararse ya que las resoluciones judiciales se cumplen de manera inmediata (salvo otra disposición dispuesta por el Juzgador). Por tanto, no asiste razón alguna para declarar inconstitucional el mencionado fallo.

Frente a la resolución de primera instancia y el Auto Interlocutorio emanado, la Contraloría General de la República interpuso recursos de apelación y nulidad, a través del cual, entre otras cosas, argumentó el principio de irretroactividad de la ley como uno de los fundamentos para la no aplicación de la Ley N° 5.282. El Acuerdo y Sentencia N° 30 del 7 de junio de 2018, emanado del Tribunal de Apelación en lo Penal de la Primera Sala, resolvió confirmar parcialmente la resolución de primera instancia. Por su parte, el Acuerdo y Sentencia N° 32 del 15 de junio de 2018, del mismo tribunal, resolvió un recurso de aclaratoria nuevamente presentado por representantes legales de la Contraloría General de la República. Por lo demás, no se observa ninguna violación a los derechos procesales de la recurrente, como tampoco se observa alguna arbitrariedad de la sentencia, debido a que la misma fue debidamente motivada por los integrantes del Tribunal, poseyendo inclusive un voto en disidencia. En consecuencia, mal podría pretender la recurrente que esta Sala Constitucional de alguna manera se "adhiera" al criterio de ese magistrado, convirtiendo, como ya hemos expresado, a esta instancia en una tercera vía. Empero, sí corresponde referirse brevemente sobre el tema de la irretroactividad de la Ley N° 5.282, debiendo expresar los argumentos por los cuales no procede la posición asumida por el accionante. En esencia, la cuestión trató sobre la aplicación del Art. 28 de la Constitución que tan solo fue reglamentado por la Ley N° 5282 en 2014, es así que el derecho a la información es un derecho humano y, como tal, no puede estar sujeto a reglamentaciones legales para tornar operativo su ejercicio. Admitir esta tesis sería, justamente, inconstitucional debido a que el Art. 45 expresamente dispone que "... *La falta de ley reglamentaria no podrá ser invocada para negar ni para menoscabar algún derecho o garantía*".

Otro punto al que corresponde referirse es a la supuesta violación del Art. 36 de la Constitución. Las declaraciones juradas de bienes y rentas no forman parte del patrimonio documental de los declarantes. No son documentos (títulos, certificados, cartas, etcétera) generados en las relaciones personales -familiares o comerciales- de esas personas, sino una declaración referida exclusivamente a su situación patrimonial global en un determinado momento. Si bien es cierto que contienen información que consta en asientos registrales, corresponde precisar que el acceso a los asientos registrales no implica el poder acceder a toda la información obrante en los títulos que han dado origen a esos asientos, cuando en ellos se encuentran volcadas las relaciones comerciales y/o familiares de los comparecientes en los actos jurídicos que dichos títulos instrumentan, ya que esa información se encuentra, razonablemente, comprendida por el derecho a la inviolabilidad del patrimonio documental consagrado en el Art. 36 de la Constitución, en relación con el derecho a la intimidad, también consagrado en el Art. 33 del mismo cuerpo legal.

Quedando aclarado los derechos en juego, esto es, la publicidad de los asientos registrales, por un lado; y, por el otro lado, la reserva de los títulos en los que se encuentran volcadas las relaciones comerciales y/o familiares de los comparecientes en los actos jurídicos que dichos títulos



CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD PROMOVIDA POR LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA EN LOS AUTOS CARATULADOS: AMPARO CONSTITUCIONAL PROMOVIDO POR EL SEÑOR JUAN CARLOS LEZCANO FLECHA C/ CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPUBLICA.

Instrumentan y que son la causa de lo transcrito en tales asientos, se armonizan todos los derechos fundamentales en discusión. Concluyendo que es perfectamente factible, considerar pública la información que consta en los asientos registrales, no así la que consta en los documentos que dan origen a esos asientos registrales.

Respecto con la Acordada N° 1005 de la Corte Suprema de Justicia que tiene por objeto reglamentar el procedimiento judicial derivado del Título VII de la Ley N° 5.282, cabe analizar dos cuestiones que son fundamentales. En primer lugar, ¿la aplicación de esta normativa ha causado algún perjuicio concreto que llevó a la lesión de algún derecho constitucional? Como ya se ha señalado, ninguna de las resoluciones cuestionadas se halla afectada ni posee un vicio de arbitrariedad ni los derechos procesales fueron vulnerados, por lo que, iterando, ninguna garantía constitucional fue vulnerada. Cabe señalar también que, la Contraloría General de la República no demostró el perjuicio real y concreto que supuestamente ocasionó la aplicación de esta normativa, más allá de cuestionar la falta de competencia de la Corte Suprema de Justicia para dictar esta reglamentación, así como la indicación de que el procedimiento con el cual se debía encausar la acción judicial reconocida en la Ley N° 5.282 debió ser la de un procedimiento ordinario. Finalmente, al mencionar el instituto del amparo como vía idónea, cuestiona que no se dieron los elementos constitutivos, es decir, particularmente la omisión manifiestamente ilegítima y la urgencia. Al respecto, este Magistrado se permite manifestar que dicha normativa no transgrede ningún principio constitucional, en primer lugar porque ninguna normativa puede declararse inconstitucional *per se*, en abstracto, si no se demuestra un perjuicio real en su aplicación, cuestión que, como hemos visto, no se dio en todo el proceso, ya que la Contraloría General de la República pudo desarrollar ampliamente sus cuestionamientos y ejerció en todo momento su derecho a la defensa, además de agregar que los juicios de amparo no causan estado. En segundo lugar, la Acordada N° 1.005 establece el procedimiento que ya se halla plasmado en la ley, no solo en la Ley N° 5.282 sino en la Ley 1/89 que reconoce el derecho a la protección judicial, Art. 25 que en esencia reconoce el procedimiento del amparo cuando dicta el derecho a un "recurso sencillo y rápido". Por lo tanto, la Ley N° 1/89 se complementa con la Constitución y con la Ley N° 5.282. La Acordada N° 1.005 vincula cuestiones ya establecidas de manera legal y convencional.

Ahora bien, más allá de los fundamentos que sustentan la constitucionalidad de la Acordada N° 1005/14, la pretensión de la Contraloría General de la República de buscar que por vía de acción se estudie la eventual inconstitucionalidad de una norma invocada por el amparista al fundar su demanda y no atacada por vía de excepción por la aquí actora es directamente inoponible a tenor de lo establecido por los artículos 538, 546 y 562 del Código Procesal Civil.

Sobre el fondo de la cuestión, que es la interpretación del Art. 28 en relación con el Art. 104 de la Constitución, se puede afirmar que ambas normativas son complementarias y deben ser interpretadas de manera sistemática. Así, el derecho a informarse también se aplica sobre un documento tan importante como la declaración de bienes y rentas y los registros que de ahí se generan. La misma Constitución establece la obligación de presentar este documento a la Contraloría General de la República que, como vimos, es fuente pública de información y como tal debe informar sobre los documentos, registros e informaciones que sean públicos. En el Acuerdo y Sentencia N° 30 se argumentó claramente que los datos contenidos en las declaraciones juradas deben considerarse como públicos, aplicando el principio de "divulgación parcial" de la información reconocido en el Decreto 4.064. La finalidad de conocer el contenido de estos datos públicos obedece al principio de que toda persona puede participar en el control social y coadyuvar a prevenir y denunciar potenciales casos de corrupción. Razones constitucionales y democráticas llevan a hacer imperar el interés general sobre el particular. En este caso, las circunstancias analizadas, llevan a

RECEBIDO
11 JUL 2020
2008 Lopez

Abog. Julián C. Paiz

Dr. Jo R. Cocco Somuano
Miembro Tribunal de Apelación
Civ. y Com. Segunda Sala

Dr. Manuel Dejesús Ramírez Candia
MINISTRO

Ma. MERCEDES BUONGHERMINI PALUMBO
Miembro del Tribunal de Apelación en lo
Civil y Comercial, Tercera Sala

MARCOS RIERA HUNTER

Valentina Núñez González

Alberto Joaquín Martínez Simón
Presidente

Prof. Dra. Ma. Carolina de los Angeles
DR. OSCAR AGUSTO PAIVA VALDOVINOS
Ministra

concluir que el derecho a la información, es un derecho constitucional que autoriza a cualquier ciudadano, a conocer el contenido de las declaraciones juradas de bienes y rentas a través de las vías correspondientes como se hizo en este caso con las declaraciones juradas de funcionarios públicos.

Finalmente, de este modo, tenemos que la información solicitada versa sobre funcionarios públicos, el objeto es un documento público, la fuente es pública y la información es altamente relevante.

Por los fundamentos expuestos precedentemente y por el criterio ya sostenido en fallos anteriores, entre ellos en el calificado, por muchos, como histórico, dictado por esta misma Corte Suprema de Justicia, el Acuerdo y Sentencia N°. 1.306, del 15 de octubre de 2.013, este Magistrado vota por el rechazo de la presente Acción de Inconstitucionalidad promovida tanto contra las resoluciones dictadas en el juicio de Amparo, como contra la Acordada N° 1005 de la Corte Suprema de Justicia que reglamenta el procedimiento judicial derivado del Título VII de la Ley N° 5.282 "*De libre acceso ciudadano a la información pública y transparencia gubernamental*".

En cuanto a las Costas, este Magistrado considera que las mismas deben ser impuestas a la parte perdedora de conformidad a lo dispuesto en los artículos 192 y 205 del C.P.C.

ES MI VOTO.

VOTO DE LA MINISTRA MARÍA CAROLINA LLANES OCAMPOS

Observando la acción planteada corresponde examinar la viabilidad de la misma como medio de impugnación contra las resoluciones judiciales dictadas en primera y segunda instancias, en el presente Juicio de Amparo, así como la Acordada N°1005/15 invocada.

En efecto, el procedimiento previsto para la tramitación del Amparo constitucional, el C.P.C. establece en el art. 581 que la resolución recaída en segunda instancia *causará ejecutoria*. Mientras que el art. 582, modificado por la Ley N°600/95 exige la remisión de las actuaciones a la Sala Constitucional de la C.S.J., *cuando sea necesario determinar la constitucionalidad o inconstitucionalidad de alguna ley, decreto reglamento; sin suspensión del proceso hasta llegar al estado de sentencia.*

En el presente caso no se realizó la referida remisión en dicha fase procesal, sino se interpuso una acción de inconstitucionalidad contra las sentencias de primera y segunda instancias, además de la acordada, impugnando sus decisiones.

El art. 132 de la C. Nacional inviste de competencia a la C.S.J. para *declarar la inconstitucionalidad de las normas jurídicas y de las resoluciones judiciales, en la forma y con los alcances establecidos en esta Constitución y en la ley.* Por su parte el art. 134 de la C. Nacional prescribe que *las sentencias recaídas en el amparo no causarán estado.*

Y atendiendo que se esgrimen presuntas arbitrariedades en la formulación de las decisiones impugnadas, a criterio de esta magistratura, surge su revisabilidad ante esta instancia; atendiendo que el art. 556 del C.P.C. establece que la acción de inconstitucionalidad *procederá contra resoluciones de los jueces y tribunales cuando a) por sí mismas sean violatorias de la Constitución, y b) se funden en una ley, decreto reglamento u otro acto normativo de autoridad, contrario a la Constitución en los términos del art. 550.* En atención a esta normativa se puede concluir afirmativamente sobre la viabilidad del medio impugnatorio incoado.

Por lo que corresponde el análisis de lo sustancial. Se observa que a fs. 40/52 el representante de la C.G.R. impugna las sentencias: S.D. N°24 del 8/05/18 y su aclaratoria A.I.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD
PROMOVIDA POR LA CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA EN LOS
AUTOS CARATULADOS: AMPARO
CONSTITUCIONAL PROMOVIDO POR
EL SEÑOR JUAN CARLOS LEZCANO
FLECHA C/ CONTRALORÍA GENERAL
DE LA REPUBLICA.

RECEBIDO
11 JUN. 2020
F. López
S.P. 102

del 11 /05/18; A. y S. N°30 del 07/06/18 y su aclaratoria A. y S. N°32 del 15/06/18; y la Acordada de la C.S.J. N°1.005 del 21 /09/15.

Esgrimiendo como agravios, la arbitrariedad de las sentencias al admitir el Amparo como vía para acceder a las declaraciones juradas de los funcionarios y autoridades públicas, no hallándose este punto expresamente incluido en la Ley N°5282/14 *Acceso a la Información Pública y Transparencia Gubernamental*, (catalogada por el accionante como ley general); atendiendo que el acceso a las DD.JJ. de los funcionarios públicos está supeditado, a la autorización expresa del declarante que faculta a la C.G.R. a través de los órganos jurisdiccionales, según el art. 3° inciso 5° de la Ley N° 5033/13 *Que reglamenta el art. 104 de la Constitución Nacional de la Declaración Jurada de bienes y rentas, activos, pasivos de los funcionarios públicos* (catalogada por el accionante como ley especial). Modificada por la Ley N° 6355/19.

Con respecto a la Acordada N° 1005/15, manifiesta que no es la vía para reglamentar el procedimiento de una garantía constitucional, que solo puede ser reglamentada por ley. Expresa, asimismo, que esta acordada reglamenta contradictoriamente la vía de impugnación de la denegatoria al establecer la vía contencioso administrativa y en su defecto la vía excepcional, el Amparo. Invoca la violación de los arts. 16, 17, 137 y 256 de la C. Nacional.

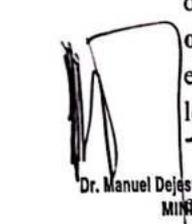
Por su parte el amparista a fs. 75/99 manifiesta entre otras cosas, que no se halla en juego el derecho a la inviolabilidad del patrimonio documental sino a la información que sobre algunas personas obran en fuentes públicas de información que no reviste la característica de secreta o reservada, requiriendo el rechazo de la acción de inconstitucionalidad interpuesta.

La Fiscalía General del Estado a fs. 125/32 previo examen formal y sustancial de la acción, solicita el rechazo de la presente acción de inconstitucionalidad, alegando que no se configura la arbitrariedad ni violación constitucional, en las decisiones impugnadas.

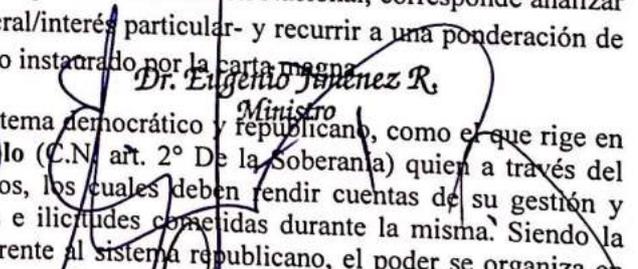
Expuestos los extremos, corresponde analizar los bienes jurídicos involucrados, el acceso por parte de la ciudadanía a la información emanada de fuentes públicas, concretamente a las **declaraciones juradas de bienes y rentas de funcionarios públicos**, y sus implicancias con otros derechos individuales de las personas como **la inviolabilidad del patrimonio documental, sin orden judicial**. Tratándose de bienes protegidos por la Constitución Nacional, corresponde analizar el nivel de los intereses en juego -interés general/interés particular- y recurrir a una ponderación de los mismos a la luz del modelo político-jurídico instaurado por la carta magna.

En efecto, cabe recordar que, en un sistema democrático y republicano, como el que rige en Paraguay, **la soberanía radica en el pueblo** (C.N. art. 2° De la Soberanía) quien a través del sufragio elige a sus autoridades y mandatarios, los cuales deben rendir cuentas de su gestión y responder personalmente por las infracciones e ilicitudes cometidas durante la misma. Siendo la **publicidad**, una característica esencial e inherente al sistema republicano, el poder se organiza en forma tripartita, erigida sobre principios de separación, coordinación, equilibrio y recíproco control (C.N. art. 3° Del Poder Público).

Abog. 
Dr. Guido R. Corso
Miembro Tribunal de Apelación
Civ. y Com. - Segunda Sala


Dr. Manuel Dejesús Ramírez Cardón
MINISTRO
Miembro del Tribunal de Apelación en lo
Civil y Comercial, Tercera Sala

MARCOS RIERA HUNTER


Dr. Eugenio Jiménez R.
Ministro
Alberto Joaquín Martínez Simón
Presidente


Prof. Dra. M. Carolina Llanés O.
Ministra
DR. OSCAR AUGUSTO PAIVA VALDOVINOS

En el **contrato social** celebrado, se han establecido potestades, atribuciones y obligaciones a los mandatarios (autoridades y funcionarios) que necesariamente deben ser controladas, por los órganos de control y la ciudadanía, para que se efectivice dicho pacto republicano.

Entre ellas la **declaración jurada de bienes y rentas** que juntamente con la **rendición de cuentas**, constituyen la herramienta democrática por excelencia, para evitar el manejo indebido, la corrupción o los desbordes en el ejercicio del poder. En esta concepción, ambos institutos se erigen al mismo tiempo como **un derecho y un deber**. Un **derecho del mandante** (el pueblo) de conocer el estado patrimonial de sus mandatarios (autoridades y funcionarios), en quienes ha depositado su confianza; y un **deber de los mandatarios** de rendir veraz y oportunamente dichos reportes sobre la gestión asumida (art. 28 C.N.).

Por lo que, al ingresar a la función pública, la primera exigencia radica en la presentación de la declaración jurada de bienes y rentas ante la **Contraloría General de la República**, órgano constitucional, extrapoder fiscalizador de la administración y gestión pública de los funcionarios; que además fue instituida legalmente -entre otras- como institución **fuentes de información pública**; que conforme la definición constitucional, *son libres para todos*. Estando dicha exigencia supeditada a modalidades, plazos, actualización constante y sanciones pecuniarias en caso de incumplimiento.

Los gobernantes y funcionarios deben someterse a la inspección pública; deben explicar y justificar sus actos y deben estar supeditados a las sanciones en caso de incurrir en falta o ilegalidad. Para eso, las democracias ponen en marcha instituciones, procedimientos y leyes que van desde, el **acceso a la información en manos del gobierno por parte de los ciudadanos**, hasta la remoción de los gobernantes mediante el voto; desde la **implementación de contralorías administrativas** hasta la corrección o sanción por parte de otro poder, el judicial o el legislativo. Respondiendo a esta concepción del **ejercicio del poder y el derecho**, se han constituido las instituciones republicanas, previéndose sus atribuciones y obligaciones, límites, alcances, sanciones y consecuencias.

Por **Ley 977/1.996** Paraguay aprobó la **Convención Interamericana de la OEA contra la Corrupción**; comprometiéndose a implementar, entre otras cosas:

Artículo III. Medidas preventivas

A los fines expuestos en el Artículo II de esta Convención, los Estados Partes convienen en considerar la aplicabilidad de medidas, dentro de sus propios sistemas institucionales, destinadas a crear, mantener y fortalecer:

- 1. Normas de conducta para el correcto, honorable y adecuado cumplimiento de las funciones públicas. Estas normas deberán estar orientadas a prevenir conflictos de intereses y asegurar la preservación y el uso adecuado de los recursos asignados a los funcionarios públicos en el desempeño de sus funciones. Establecerán también las medidas y sistemas que exijan a los funcionarios públicos informar a las autoridades competentes sobre los actos de corrupción en la función pública de los que tengan conocimiento. Tales medidas ayudarán a preservar la confianza en la integridad de los funcionarios públicos y en la gestión pública.*
- 2. Mecanismos para hacer efectivo el cumplimiento de dichas normas de conducta.*
- 3. Instrucciones al personal de las entidades públicas, que aseguren la adecuada comprensión de sus responsabilidades y las normas éticas que rigen sus actividades.*



RECIBIDO
1 JUN. 2020
Pablo de S. López

4. *Sistemas para la declaración de los ingresos, activos y pasivos por parte de las personas que desempeñan funciones públicas en los cargos que establezca la ley y para la publicación de tales declaraciones cuando corresponda.*

5. *Sistemas para la contratación de funcionarios públicos y para la adquisición de bienes y servicios por parte del Estado que aseguren la publicidad, equidad y eficiencia de tales sistemas.*

6. *Sistemas adecuados para la recaudación y el control de los ingresos del Estado, que impidan la corrupción.*

7. *Leyes que eliminen los beneficios tributarios a cualquier persona o sociedad que efectúe asignaciones en violación de la legislación contra la corrupción de los Estados Partes.*

8. *Sistemas para proteger a los funcionarios públicos y ciudadanos particulares que denuncien de buena fe actos de corrupción, incluyendo la protección de su identidad, de conformidad con su Constitución y los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico interno.*

9. *Órganos de control superior, con el fin de desarrollar mecanismos modernos para prevenir, detectar, sancionar y erradicar las prácticas corruptas.*

10. *Medidas que impidan el soborno de funcionarios públicos nacionales y extranjeros, tales como mecanismos para asegurar que las sociedades mercantiles y otros tipos de asociaciones mantengan registros que reflejen con exactitud y razonable detalle la adquisición y enajenación de activos, y que establezcan suficientes controles contables internos que permitan a su personal detectar actos de corrupción.*

11. *Mecanismos para estimular la participación de la sociedad civil y de las organizaciones no gubernamentales en los esfuerzos destinados a prevenir la corrupción.*

12. *El estudio de otras medidas de prevención que tomen en cuenta la relación entre una remuneración equitativa y la probidad en el servicio público.*

Dr. Julio C. Fagnano
Abogado
Dr. Guido Cocco Samudio
Miembro Tribunal de Apelación
Civ. y Com. - Segunda Sala

Por Ley N° 2.535/ 2003, Paraguay ratificó la **Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción**; por la que se comprometió a legislar e incorporar los mecanismos para prevenir y combatir la corrupción pública estatal, entre los que se destaca:

Dr. Eugenio Jiménez R.
Ministro

De Jesús Ramírez Candia
MINISTRO

Artículo 1. Finalidad.

La finalidad de la presente Convención es:

a) *Promover y fortalecer las medidas para prevenir y combatir más eficaz y eficientemente la corrupción;*

Alberto Joaquín Martínez Simón
Presidente

Valentina Núñez González

MA. MERCEDES BUONGIARDINI PALUMBO
Miembro del Tribunal de Apelación en lo Civil y Comercial, Tercera Sala

MARCOS RIERA HUNTER

DR. OSCAR AUGUSTO PAIVA VALDOVINOS

Prof. Dra. Ma. Carolina Llanes O.

b) Promover, facilitar y apoyar la cooperación internacional y la asistencia técnica en la prevención y la lucha contra la corrupción, incluida la recuperación de activos;

c) Promover la integridad, la obligación de rendir cuentas y la debida gestión de los asuntos y los bienes públicos.

Artículo 10 Información pública

Habida cuenta de la necesidad de combatir la corrupción, cada Estado Parte, de conformidad con los principios fundamentales de su derecho interno, adoptará las medidas que sean necesarias para aumentar la transparencia en su administración pública, incluso en lo relativo a su organización, funcionamiento y procesos de adopción de decisiones, cuando proceda. Esas medidas podrán incluir, entre otras cosas:

a) La instauración de procedimientos o reglamentaciones que permitan al público en general obtener, cuando proceda, información sobre la organización, el funcionamiento y los procesos de adopción de decisiones de su administración pública y, con el debido respeto a la protección de la intimidad y de los datos personales, sobre las decisiones y actos jurídicos que incumban al público;

b) La simplificación de los procedimientos administrativos, cuando proceda, a fin de facilitar el acceso del público a las autoridades encargadas de la adopción de decisiones; y

c) La publicación de información, lo que podrá incluir informes periódicos sobre los riesgos de corrupción en su administración pública.

En este contexto normativo, la *declaración jurada de bienes y rentas*, es uno de los **mecanismos de control**, que tiene el Paraguay -a través de la Contraloría General de la República- **para fiscalizar el movimiento patrimonial de los funcionarios públicos**, mientras presten servicios en el Estado. Es básicamente un **mecanismo de prevención y detección de la corrupción** porque registra el manejo patrimonial del funcionario en dos momentos fundamentales de su gestión -el ingreso y la salida- permitiendo la contrastación y eventuales acciones administrativas, judiciales o políticas. La *declaración jurada de bienes y rentas* es una manifestación expresa, obligatoria y periódica realizada por aquellos, en la que deben exponer **información veraz** sobre sus bienes patrimoniales, activos y pasivos; de manera que la Contraloría pueda contar con **datos ciertos** que le permita contrastar con otros elementos, en caso de inconsistencias o sospechas de irregularidades o ilicitudes, pudiendo incidir eventualmente, en procesos administrativos, judiciales o políticos.

Ahora bien, la **accesibilidad** a esta información pública, surge de su propia esencia. Al ser información proveniente de un **funcionario público** y registrada en una **fuentes pública** -la C.G.R.- según la *Ley N°5282/14 Acceso a la Información Pública y Transparencia Gubernamental*; **art. 2° N° 1 literal e)** es **información pública**, definida en el N° 2, como: *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*. Todo lo que contenga la declaración jurada de bienes y rentas, que no esté expresamente tipificada como *información sensible, secreta o reservada*, en la ley; debe estar disponible para quien desee conocerla, tal como lo prevé el art. 4° de la *Ley N° 5282/14 Acceso a la Información Pública y Transparencia Gubernamental*.

Parte de esa información (contenida también en las DD.JJ.), como los **salarios percibidos por los funcionarios públicos** ya están publicadas en las respectivas páginas institucionales de cada



CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD PROMOVIDA POR LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA EN LOS AUTOS CARATULADOS: AMPARO CONSTITUCIONAL PROMOVIDO POR EL SEÑOR JUAN CARLOS LEZCANO FLECHA C/ CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPUBLICA.

RECIDIO
11 JUN. 2020
Rovinsky López
P.R.E.

organismo estatal, a partir de la Ley N° 5189/14 *Que establece la obligatoriedad de la provisión de informaciones en el uso de los recursos públicos sobre remuneraciones y otras retribuciones asignadas al servidor público en la República del Paraguay.*

En virtud a esta normativa se exige que los organismos del Estado, publiquen en sus respectivos portales electrónicos, *...su estructura orgánica y la nómina completa de los funcionarios permanentes y contratados y de elección popular, incluyendo número de cédula de identidad, año de ingreso, salarios, dietas o sueldos que corresponden a cada cargo, gastos de representación, bonificaciones, discriminadas por cada uno de los conceptos establecidos por las normas respectivas, premios y gratificaciones especiales.* Debiendo actualizarlo tras cada ejercicio fiscal.

Se puede colegir entonces que **parte del contenido de la declaración jurada de bienes y rentas de los funcionarios públicos**, cuya accesibilidad pública hoy se controvierte, **ya adquirió estado público** desde la vigencia de la referida ley; resultando obvio que no requerirían autorización del declarante ni del juez para acceder a ellas.

Respecto a la **información revestida por el secreto bancario**, así como la **información** catalogada como **reservada, sensible o excluida** de todas las personas, sean particulares o autoridades y funcionarios públicos (Ley 1682/01/ Ley N°5033/13); no caben dudas de que, sí, requerirían de autorización personal o judicial para acceder a ellas. Por lo que, si se hallaran consignadas en una declaración jurada de bienes y rentas, esas específicas informaciones **no podrían estar en libre disponibilidad o ser entregadas sin consentimiento del afectado o sin autorización judicial.** Pudiendo incurrirse en responsabilidad penal inclusive en caso de divulgarse esas expresas autorizaciones.

Respecto a la Acordada N°1005/15, se observa que la C.S.J. en uso de sus atribuciones constitucionales y legales ha reglamentado la operativización del **derecho al acceso a la información pública**, arbitrando los mecanismos constitucionales y legales para concretarlo. En este sentido, siendo la acción de amparo una garantía consagrada constitucional y legalmente para reclamar arbitrariedades en el acceso a los derechos, la Corte ha indicado que es la vía judicial idónea para petitionar en caso de denegación expresa o tácita, de la información pública solicitada.

En dicha ocasión, la **Corte no ha creado un nuevo derecho -competencia exclusiva del legislador- sino ha organizado la implementación del ordenamiento jurídico vigente en la materia (C.N./Derecho Internacional/C.P.C.), para su efectiva aplicación.** Tarea en la cual no se observa arbitrariedad alguna que conlleve violación de derechos constitucionales.

Por todas estas consideraciones fácticas y jurídicas corresponde **rechazar la acción de inconstitucionalidad** interpuesta contra las resoluciones y acordada referidas, estableciendo la imposición de costas en el orden causado.

ASI VOTO.

Alberto Joaquín Martínez Simón
Presidente

Valentina Núñez González

Dr. Manuel Dejesús Ramírez Candia
MINISTRO

Ms. MERCEDES BONGERMINI PALUMBO
Miembro del Tribunal de Apelación en lo Civil y Comercial, Tercera Sala

MARCOS RIERA HUNTER

DR. OSCAR AUGUSTO PARVA VALDOVINOS

Prof. Dra. M. Carolina Llanes O.

VOTO DE LA MAGISTRADA MARIA MERCEDES BUONGERMINI

Se ha planteado aquí la inconstitucionalidad de un acuerdo y sentencia dictado en el marco de un procedimiento de amparo, dirigido a requerir y obtener información pública, conforme con la Ley N° 5.282/2014, De Libre Acceso Ciudadano a la Información Pública y Transparencia Gubernamental.

La inconstitucionalidad se predica tanto del fallo mismo que ha hecho lugar al pedido de información pública, como, indirectamente, de la Acordada N° 1005, de fecha 21 de septiembre de 2015, que ha reglado el procedimiento judicializado de requerimiento de información pública, acordada ésta que también ha sido impugnada en cuanto a su constitucionalidad.

En primer lugar, se tiene que atender la cuestión relativa a la posible inconstitucionalidad de la Acordada N°1005/15, la cual, como hemos dicho, ha establecido un procedimiento general para atender los casos de judicialización de requerimiento de información pública. Esto debe examinarse con carácter preliminar, pues atañe a la vía y trámite que ha sido empleados para el dictado de la resolución que se ataca de arbitraria. Respecto del punto, se observa que la hoy accionante, Contraloría General de la República, repartición de derecho público creada por Ley, no ha disputado ni discutido en su momento la vía que se ha empleado en la tramitación y resolución de la litis originada en el pedido de información incoado contra dicha entidad, como se observa del expediente de amparo; en efecto, durante ese juicio ha consentido plenamente el trámite que se le imprimió al litigio, y es recién ahora, en la acción de inconstitucionalidad, que se agravia y plantea la cuestión. Ante tal circunstancia, no cabe sino decir que, al haber consentido la vía y el trámite, y no haberse opuesto oportunamente, la Contraloría General de la República carece a hoy de interés para disputar la constitucionalidad de la citada Acordada, que solo reguló la citada vía y tramitación judicial del pedido de información cuando éste fuera conflictuado.

Por lo demás, esta magistratura entiende que la vía correcta para incoar un pedido de información pública, denegada por la entidad, órgano o repartición públicos, es, precisamente el amparo constitucional, como ya se expuso en el Acuerdo y Sentencia N° 51 de fecha 02 de mayo de 2008, dictado por la Tercera Sala Civil y Comercial de la Capital, en los autos: "Juicio "Félix César Picco Portillo S/ Amparo", ocasión en la cual integró, como miembro natural, el órgano jurisdiccional que se pronunció por primera vez sobre un pedido de información pública, haciendo lugar al amparo y otorgando el mismo. De modo que, aun cuando la cuestión de la constitucionalidad de la Acordada N°1005/15 se hubiera planteado oportunamente -en el marco del amparo cuya sentencia ahora se impugna- la hipotética declaración de inconstitucionalidad carecería de trascendencia, al ser correcta la vía empleada. En cuanto a esto último, no debemos olvidar que el amparo es una garantía constitucional para hacer valer derechos constitucionales ilegítimamente conculcados por una autoridad o por un particular, que por la urgencia del caso no pueden transitar la vía de un juicio corriente; la vía del amparo es residual, en el sentido de que se requiere que no exista un medio idóneo, capaz de atender satisfactoriamente los derechos constitucionales que están en juego o que se reputan lesionados, conforme lo indica el art. 134 de la Constitución de la República. Ahora bien, el derecho a la información es, sin duda, un derecho fundamental, tutelado por nuestra Constitución; y en cuanto a la urgencia de su atención, debemos reconocer que ella existe, pues, como se dijera en aquélla oportunidad primera, al resolver el antedicho amparo en la Sala Civil y Comercial, la información es un elemento básico de las sociedades y de la convivencia, que permite a las personas tomar sus decisiones vitales en orden a proteger sus otros derechos y cumplir sus deberes como miembro del grupo social, y a participar en la vida pública; esto adquire



ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD PROMOVIDA POR LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA EN LOS AUTOS CARATULADOS: AMPARO CONSTITUCIONAL PROMOVIDO POR EL SEÑOR JUAN CARLOS LEZCANO FLECHA C/ CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPUBLICA.

aun mayor relevancia si se considera la sociedad actual, en la cual la información es constantemente cambiante y renovada, y en la que una información desactualizada o directamente ausente puede costar la vida, la salud o la libertad de propios y ajenos, como las circunstancias por las que está atravesando hoy la humanidad nos lo han demostrado. Así pues, no es pertinente sostener que el requerimiento de información pública carece de urgencia; la vía judicial, entonces, para procurar coactivamente su otorgamiento es la del amparo. Así también, y en ese sentido, se han pronunciado importantes declaraciones de derechos humanos en el sistema ONU: "el derecho a saber [es] son esencial[es] para promover la democracia y asegurar el respeto de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales, la libertad de expresión y el acceso universal a la información son fundamentos esenciales de sociedades del conocimiento integradoras, [...] el derecho a la información es parte integrante del derecho a la libertad de expresión, y que ambos son pilares fundamentales de la democracia y de todos los otros derechos y libertades, [...] el derecho a la información es primordial para adoptar decisiones con conocimiento de causa, para la participación en la vida democrática y para fomentar la transparencia y la rendición de cuentas [...] el derecho a la información contribuye decisivamente a promover la autonomía de la población y a fortalecer la confianza cívica, así como a promover la igualdad de todos los grupos de la sociedad [...] un mejor acceso a la información contribuye a fortalecer los mercados, aumentar la inversión, reducir la vulnerabilidad financiera y acrecentar la eficacia de la ayuda al desarrollo (Declaración de Brisbane, Libertad de Información: El Derecho a Saber, Conferencia de la UNESCO Brisbane (Australia), 3 de mayo de 2010); por su parte, en el sistema OEA se ha dicho que "...el acceso a la información es una herramienta clave para fomentar mayor eficiencia y eficacia en las acciones del estado, especialmente en el manejo de recursos públicos y es esencial para la rendición de cuentas y la transparencia de sus operaciones. Asimismo, promueve mayor responsabilidad en el respeto y promoción de los derechos individuales, así como una mejor atención a las necesidades y demandas públicas. [...] El Acceso a la Información es una herramienta clave para la participación ciudadana en un sistema democrático, así como también indispensable para obtener un electorado informado y para el funcionamiento adecuado del proceso político. [...] El acceso a la información es un instrumento clave para el ejercicio de otros derechos tales como derechos económicos, sociales y culturales. Es decir, el derecho a la información permite a los ciudadanos definir ciertas circunstancias que pueden afectar su vida cotidiana y desarrollar la capacidad para tomar decisiones informadas y acciones concretas con el fin de mejorar sus condiciones de vida. [...] El acceso a la información es fundamental debido a que a través de la información adecuada y oportuna se pueden mitigar riesgos de manera efectiva y promover mejoras en los servicios públicos básicos tales como la salud, la educación, la seguridad pública, impulsando el pleno ejercicio de los derechos y libertades, mejorando, de esta forma, la calidad de vida..." (El Acceso a la Información Pública, un Derecho para ejercer otros Derechos. Departamento para la Gestión Pública Efectiva (DGPE), Organización de los Estados Americanos (OEA), mayo de 2014).

Luego, la jurisprudencia extranjera también ha consagrado el amparo como vía idónea para promover el derecho de acceso a la información, ciertamente en otro contexto legislativo, pero uno muy similar al nuestro en lo que respecta del empleo de la garantía constitucional del amparo. Así:

RECEBIDO
17/05/2020

Abog. Julio C. Payon
Secretario

Dr. Guido R. Cocco Sanjudío
Miembro Tribunal de Apelación
Civ. y Comercial, Tercera Sala

Ministro
Miguel Dejesus Ramirez Candia

Dr. Eugenio Jiménez K
Ministro

Mrs. MERCEDES BUONGERMINI PALUMBO
Miembro del Tribunal de Apelación en lo
Civ. y Comercial, Tercera Sala

MARCOS RIERA HUNTER

Valentina Nieves Gonzalez

Alberto Joaquín Martínez Simón
Presidente

Prof. Dra. M. Carolina Llanés G.

DR. OSCAR AUGUSTO PAIYA VALDOVINOS

“La pretensión del amparista, no es otra que ese recurso sencillo, rápido y efectivo ante la jurisdicción que le debe amparar ante actuaciones estatales que según alega son violatorias de su derecho de acceso a la información bajo el control del Estado, cuando, además, se ven afectados derechos y garantías tales como -entre otros- ejercitar el derecho de defensa en juicio, gozar del debido proceso, el “habeas data” o defender la propiedad.” (R., T. A. s/ AMPARO s/competencia, Nro. Interno: 0000000001; Sentencia del Superior Tribunal de Justicia de Viedma, Río Negro, Sala 04, del 7 de febrero de 2007, Id SAIJ: SUF0026053); Es decir, considerando que el meollo litigioso lo constituyó el derecho a la información, los juzgadores estimaron que “...negar el acceso a la información de cualquier dato referido a generación de desechos o contaminantes comporta un enfrentamiento a la garantía constitucional...”. [...] y que, por ende, no existe medio judicial más idóneo -por sus características de rápido, expedito y eficiente- que el amparo para la protección de los mismos.” (Sentencia de la Corte Suprema de Justicia de Santa Fe, 26 de marzo de 2003, Nro. Interno: AST187P120, Id SAIJ: FA03090055) y otros pronunciamientos: Sentencia Cámara Nac. Apelac. en lo Contencioso Administrativo Federal. Capital Federal, Ciudad Autónoma De Buenos Aires, Sala 03, 29 de noviembre de 2004, Nro. Interno: 187343/0, Id SAIJ: FA04100225).

En tal sentido, y en escenario jurídico descrito, una declaración de inconstitucionalidad de la Acordada N°1005/15 no es procedente.

A continuación, se acometerá la cuestión relativa a la inconstitucionalidad, en razón de su posible arbitrariedad, del Acuerdo y Sentencia N° 30 del 07 de junio de 2018, y su aclaratoria, el Ac. y Sent. N° 32 del 15 de junio de 2018, dictados por el Tribunal de Apelación en lo Penal de la Capital, Primera Sala; así como de la S.D. N°24 del 08 de mayo de 2018 y su aclaratoria, el A.I. N° 366 del 11 de mayo de 2018, dictados por el Juzgado Penal de Garantías N° 4.

Como bien se ha dicho en los votos que preceden, citando al eminente constitucionalista argentino Pedro Sagüés, la doctrina ha conceptualizado y delimitado lo que debemos entender por fallo arbitrario, atendiendo a la circunstancia de que la acción de inconstitucionalidad no es, ni debe ser nunca, una revisión del fallo que se ataca de arbitrario, dado que constituye una herramienta de control formal del mismo, en cuanto a su adecuación a las garantías constitucionales de los juicios, consagradas en la Carta Magna. Así, un fallo podría ser arbitrario, si carece de fundamentación o ella es insuficiente, o se basa en hechos no alegados por las partes y que no pueden traerse de oficio por el órgano, por no comprometer el orden público; o cuando en el fallo existe incongruencia interna lógico-argumentativa, o en relación con el decisorio final, o dicha incongruencia se da respecto del proceso, o de las partes que lo integran o que debieron integrarlo, o cuando se funda en una ley u otra norma inconstitucional. En este último aspecto, nuestro sistema procesal establece ciertas limitaciones para una argüción de inconstitucionalidad por arbitrariedad cuando el fallo se apoya en una ley cuya constitucionalidad no ha sido denunciada o planteada con anterioridad, por la vía pertinente, dados los términos restrictivos del art. 562 del Cód. Proc. Civ. Sobre este último punto se volverá más adelante, dado que el proceso en el cual se ha dictado el fallo que hoy se impugna de inconstitucional es un juicio de amparo, el cual tiene reglas procedimentales especiales y restrictivas, que le colocan en una situación también particular.

Como hemos visto, el fallo atacado decidió hacer lugar al amparo promovido y ordenar a la Contraloría General de la República a proporcionar la información solicitada, a saber, el contenido de las declaraciones juradas de funcionarios públicos varios, presentes o pasados. La ley invocada fue la N° 5.282/2014, en tanto que la Contraloría, al oponerse al pedido, adujo la entonces ley N°5033/13, Que reglamenta el Artículo 104 de la Constitución Nacional, de la Declaración Jurada



ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD PROMOVIDA POR LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA EN LOS AUTOS CARATULADOS: AMPARO CONSTITUCIONAL PROMOVIDO POR EL SEÑOR JUAN CARLOS LEZCANO FLECHA C/ CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPUBLICA.

de Bienes y Rentas, Activos y Pasivos de los Funcionarios Públicos, hoy modificada por la Ley N°6355/2019. El debate se centró en determinar si cómo se debe entender y aplicar la Ley de Acceso a la Información Pública en relación con la Ley N°5033/13 y en particular en el art. 3° de esta última, que, en su versión entonces vigente, disponía: "La declaración jurada de bienes y rentas, activos y pasivos deberá contener: 1) La consignación, a la fecha de la declaración, de la totalidad de los activos y pasivos, y de los ingresos y gastos, debidamente especificados y valorizados tanto en el país como en el extranjero, con expresión de los valores respectivos, del declarante, su cónyuge bajo régimen de comunidad ganancial de bienes, aún en caso de uniones de hecho, y de los hijos menores del mismo sometidos a su patria potestad. 2) Los datos personales del mismo y de sus parientes hasta el segundo grado de consanguinidad y afinidad. 3) El detalle de la totalidad de los bienes ajenos que administre o que se encuentren bajo su custodia. 4) La autorización expresa e irrevocable del declarante, que faculte a la Contraloría General de la República, al Ministerio Público y al órgano jurisdiccional competente, a realizar todas las investigaciones que se consideren pertinentes, tanto en territorio nacional como extranjero, para determinar la veracidad del contenido de la misma, incluidas las cuentas bancarias. 5) La autorización expresa e irrevocable del declarante, que faculte a la Contraloría General de la República, a través de los órganos jurisdiccionales a dar a conocer los datos contenidos en su declaración jurada de bienes y rentas, activos y pasivos, conforme al procedimiento a ser establecido por la misma en la reglamentación correspondiente..."

Esta Corte Suprema de Justicia, en su conformación plenaria, tiene la facultad y el deber de examinar de oficio la constitucionalidad de las leyes en las cuales se ha fundado la controversia y la resolución del amparo, máxime cuando el resultado atañe a derechos humanos de rango constitucional y convencional, como lo son el derecho a la información, y el derecho a la intimidad y la privacidad de las personas.

En efecto, la Constitución de la República encomienda la custodia del orden constitucional al Poder Judicial, art. 247; luego, el art. 132 otorga facultad a la Corte Suprema de Justicia para declarar la inconstitucionalidad de las normas jurídicas y de las resoluciones judiciales, en la forma y con los alcances establecidos en la Constitución y en la ley; en concordancia con ello, el art. 259, al estatuir los deberes y atribuciones de la Corte Suprema de Justicia, le asigna el de conocer y resolver sobre inconstitucionalidad. Asimismo, el art. 260 de la Carta Magna asigna como deber a la Sala Constitucional, el conocer y resolver sobre la inconstitucionalidad de las leyes y de otros instrumentos normativos, declarando la inaplicabilidad de las disposiciones contrarias a esta Constitución en cada caso concreto, y en fallo que sólo tendrá efecto con relación a este caso, y decidir sobre la inconstitucionalidad de las sentencias definitivas o interlocutorias, declarando la nulidad de las que resulten contrarias a esta Constitución. Por su parte, la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia N° 609/95, ratifica la asignación de la facultad de control constitucional a cargo de la Sala Constitucional de la Corte -la cual está además prevista específicamente en el art. 260, mencionado, de la Constitución de la República- pero añadiendo en su art. 16 la posibilidad de la ampliación de cualesquiera de sus salas, con lo que la Sala en cuestión se constituye, así, en Sala Plenaria. Tal es lo que ha acontecido en estos autos, según se desprende de las actuaciones y resoluciones de fs. 134/135. La Sala Constitucional plenaria, así configurada, conserva las

RECIDO
3 JUN. 2020
M. Lopez

Abog. Julia C. ...
Secretario

Dr. Guido R. Cocco Samudio
Miembro Tribunal de Apelación
Civ. y Com. - Segunda Sala

Dr. Manuel Dejesús Ramírez Cándida
MINISTRO

Ms. MERCEDES BUONGERMINI PALUMBO
Miembro del Tribunal de Apelación en lo
Civil y Comercial, Tercera Sala

MARCOS RIERA HUNTER

Valentina Núñez González

Alberto Joaquín Martínez Simón
Presidente

Prof. Dra. Ma. Carolina Llanes
Ministra

DR. OSCAR AUGUSTO PAVA VALDOVINO

potestades originales de la Sala simple, y las potestades que se le acuerdan al pleno. Esta solución ha sido excelentemente expuesta por la doctrina nacional más enjundiosa (Mendonça, Juan Carlos, Derecho Procesal Constitucional, Régimen Procesal de las Garantías Constitucionales, La Ley Paraguaya, Asunción, 2012, pág. 24 y sgtes.).

Luego, en este escenario que estamos examinando se debe considerar el art. 563 del Cód. Proc. Civ., cuerpo normativo que contiene la reglamentación legal de la garantía fundamental del control constitucional; aquél artículo establece que la Corte Suprema de Justicia, que hoy está reunida en Pleno, "...declarará de oficio la inconstitucionalidad de resoluciones, en los procesos que le fueren sometidos en virtud de la ley, cualquiera sea su naturaleza...", lo cual no hace más que poner en acto el deber/facultad de la Corte Suprema de Justicia consagrado en el art. 132 la Constitución, ya referido, de ser el órgano de control de la supremacía y vigencia de la Constitución de la República. El citado artículo se concuerda, además, con los arts. 540 y 541 del Cód. Proc. Civ., que previenen que el allanamiento o el desistimiento no impiden el control oficioso de constitucionalidad de la norma que se ha de aplicar en la solución de una controversia judicial, con lo cual se hace evidente que la cuestión de la inconstitucionalidad normativa, de las normas que han de servir de base jurídica para el dictado de una resolución judicial, no es disponible por las partes, dado que en ello va involucrado el orden público. Lo así expuesto es completamente entendible, pues, en efecto, resultaría inadmisibles que la Corte Suprema en pleno, en tren de juzgar un asunto que le es sometido, obviara su deber de control de constitucionalidad de las normas que tiene que aplicar, precisamente, en la resolución de dicho asunto y se viera compelida a emplear en ello una norma contraria a nuestra Carta Magna. En tal sentido, la exposición de motivos de la norma procesal es muy clara cuando indica: "En lo relativo a la declaración oficiosa de la inconstitucionalidad por parte de la Corte, cabe señalar que de acuerdo con la Constitución Nacional toda sentencia judicial debe estar fundada en ella, en primer término, en virtud del principio de supremacía. Esta no es una facultad, sino un deber, y si es la Corte el órgano competente para declarar la inconstitucionalidad de las leyes, mal podría aplicar la que fuese contraria a la ley suprema solamente porque no se hubiera pedido tal declaración. Cuando la contradicción es entre la Constitución y una ley inferior, la Corte tendrá que decidirse por aquélla, sin necesidad alguna de petición, haciendo el pronunciamiento correspondiente. Una tesis contraria nos llevaría a concluir que el cumplimiento de su deber por parte de la Corte vendría a depender de la conducta de los particulares. Por supuesto que esta declaración *ex officio*, como lo deja sentado el Proyecto, tiene un sentido restringido: solo procederá cuando, al pedirse la tutela jurídica por cualquier motivo, mediante demanda introductiva de la instancia, se excita su función jurisdiccional; es decir, cuando hay juicio o litigio sometido a su decisión..." (Código Procesal Civil, Ley N° 1337/1988, Texto Correlacionado con su Exposición de Motivos, Autores Varios, Intercontinental Editora, Asunción, 2011, pág. 166).

Este deber/facultad adquiere aún mayor relevancia, si se atiende al tipo juicio cuya sentencia definitiva se ataca hoy de inconstitucional; en efecto, la acción de amparo transita un proceso que es especial por muchas razones; en cuanto aquí atañe, esto es, el control de constitucionalidad, vemos que el órgano jurisdiccional que debe atender y juzgar el amparo no tiene facultad, en nuestra normativa vigente, para entender y resolver sobre la inconstitucionalidad de las normas que debe aplicar o que vienen a cuento en la litis que se le plantea por vía de dicha garantía de amparo, el que, como sabemos, tiene por objeto la tutela directa de derechos fundamentales que han sido lesionados o están en peligro de serlo; esto es, su materia palmaria siempre concernirá a un asunto constitucional. Ahora bien, la ley 600/95, que modificó el Cód. Proc. Civ. en este punto, sacándoles a los juzgados y tribunales la facultad original del art. 582, solo les dejó la posibilidad de elevar, vía



ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD PROMOVIDA POR LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA EN LOS AUTOS CARATULADOS: AMPARO CONSTITUCIONAL PROMOVIDO POR EL SEÑOR JUAN CARLOS LEZCANO FLECHA C/ CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPUBLICA.

RECIDIDO
11 JUN 2020
ROQUE ROSZ
S. 7

consultas, la cuestión de la posible inconstitucionalidad de una norma –cualquiera sea su jerarquía– tenga que ser considerada en el marco del juicio de amparo. El texto del articulado actualmente vigente dice: “...Si para decidir sobre la acción de amparo fuere necesario determinar la constitucionalidad o inconstitucionalidad de alguna ley, decreto o reglamento, el Juez, una vez constatada [contestada?] la demanda, elevará en el día los antecedentes a la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, la que en la mayor brevedad declarará la inconstitucionalidad si ella surgiere en forma manifiesta...”; si a ello le sumamos que el art. 586 del Cód. Proc. Civ. prohíbe en el amparo el planteamiento o articulación de cuestiones previas o de competencia, excepciones ni incidentes, la susodicha consulta puede ser la única vía que tienen las partes de obtener la garantía del control de constitucionalidad de las normas sobre las que se va a juzgar el asunto relativo al reconocimiento o a la pérdida de un derecho fundamental, o de su ejercicio. En efecto, el art. 546 del Cód. Proc. Civ. establece que la excepción de inconstitucionalidad podrá incoarse “...en los juicios especiales de cualquier naturaleza...”, pero luego el art. 549 advierte que las reglas del capítulo que regula el amparo se aplicarán “...en los juicios especiales [...] en lo pertinente...”, lo cual, ante la expresa prohibición del art. 586, pone en duda la posibilidad de las partes de plantear válidamente la susodicha excepción. Como quiera que sea, y ya que las partes planteen la inconstitucionalidad de la norma, o ella sea advertida por el juez, es deber de éste –nótese la imperatividad de la fórmula textual: “elevará en el día”– remitir los antecedentes a la Corte Suprema de Justicia. Si ninguna de las partes hace el planteamiento, y el juez inferior tampoco opera la facultad que tiene conforme con el art. 582 en su actual versión concordante con el art. 18 del Cód. Proc. Civ., entonces es deber ineludible de la Corte Suprema de Justicia hacer el control a que está compelida misionalmente, conforme con la Constitución de la República, y las leyes orgánicas y procesales a que está sujeta aquella. Ésta es también la conclusión a la que la doctrina nacional ha arribado sobre la cuestión: “...además, impide que el interesado pueda recurrir ulteriormente a la acción de inconstitucionalidad para atacar la sentencia fundada en un instrumento normativo inconstitucional que debió ser impugnado en su oportunidad por vía de excepción, según lo prescribe el Artículo 562 del Código Procesal Civil cuando regula la impugnación por vía de acción. Sin perjuicio de lo cual, la Corte Suprema de Justicia podrá hacer la declaración de oficio de la inconstitucionalidad de las resoluciones ‘en los procesos que le fueren sometidos en virtud de la ley, cualquiera fuere su naturaleza’ (Código Procesal Civil, Artículo 563)...” (Mendonça, Juan Carlos. Derecho Procesal Constitucional, Régimen Procesal de las Garantías Constitucionales, La Ley Paraguaya, Asunción, 2012, págs. 27/28).

Así pues, se pasará a continuación a acometer la cuestión de la constitucionalidad de las leyes citadas, que han servido de sustento para dictar la sentencia que denuncia de inconstitucional.

En primer lugar, tenemos la Ley N°5282/14; ésta tiene en su art. 2° una conceptualización de dato público que debe entenderse por dato público, que prescinde de la titularidad del dato y su naturaleza propia y que –en vez de ello– enlaza o refiere al lugar donde el mismo se halla recogido o recabado: “...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,

Dr. Guido R. Cocca Sumudlo
Miembro Tribunal de Apelación
Civ. y Com. - Segunda Sala

Dr. Manuel Hebeles Ramírez Canales
MINISTRO

Ms. MERCEDES BUONGHERMINI PALLUBO
Miembro del Tribunal de Apelación en lo
Civil y Comercial, Tercera Sala

MARCOS RIERA HUNTER

Dr. Eugenio Jiménez B. Ministro
Alberto Joaquín Martínez Simón Presidente
Valentina Núñez González
Prof. Dra. Ja. Carolina Llanes O.
DR. OSCAR AUGUSTO PAIVA VALDIVINOS

clasificación o procesamiento, salvo que se encuentre establecida como secreta o de carácter reservado por las leyes..."; por su parte, en su art. 1º contiene un largo listado de fuentes públicas, que abarca todas las esferas de actividad del Estado, incluida la Contraloría General de la República; dicha conceptualización es, sin duda alguna, lesiva a tales datos cuando el dato es, en realidad y por su naturaleza, un dato privado; el concepto de dato privado se conjuga con la noción de dato personal, el cual debe ser entendido como todo dato que está vinculado o se puede vincular con una persona concreta identificada o identificable -hay cierto debate en torno a si se trata solo de persona física o también se incluye a las jurídicas-; en principio, todo dato personal es dato privado y debe ser considerado y tratado como tal, a partir de ahí se establecen las excepciones y algunos de esos datos personales pueden considerarse y tratarse como datos públicos. La doctrina ha diferenciado entre datos confidenciales, reservados o secretos. Alguna legislación también incluye los datos semiprivados, que son, mayormente los datos crediticios o asociados a actividades comerciales, categoría que nuestro derecho no enuncia expresamente, pero que se encuentran referidos y amparados en la Ley de protección de datos personales N° 1682/2001 y modificatorias.-----

Por otro lado, los datos generados directa o indirectamente por la actividad o función pública son siempre datos públicos, pero debe tratarse, en efecto, de datos que la entidad o el órgano público genera en razón de sus fines misionales, no de datos que llega a conocer o a recabar en tal menester, los cuales podrán o no ser considerados como datos públicos, según el caso y de acuerdo con la norma constitucional y legal. En este sentido, el decreto de nombramiento de un funcionario es siempre dato público, pero no todos los datos personales de ese funcionario público, recabados por la entidad u órgano en el que sirve son o constituyen datos públicos; piénsese, por vía de ejemplo, en el número telefónico particular de un funcionario público, que éste proporciona a la entidad en la que sirve, al solo efecto de su eventual necesidad de ser contactado por parte del ente público; tal dato figurará en los registros de personal de la entidad pública, en el legajo del funcionario, pero nunca podrá ser considerado dato público; lo mismo ocurriría con las certificaciones médicas relativas a su estado de salud, cuando, v.g., su presentación le es requerida administrativamente. Sobre este punto se volverá en detalle más adelante.

Este concepto de información pública de la Ley N°5282/14 se debe complementar y se complementa, pues, necesariamente con varias leyes anteriores, entre ellas, una de las principales, pero no la única, la N°1682/2001 y sus modificatorias, la Ley N°1969/2002 y la Ley N°5543/2015, las cuales no establecen tampoco un concepto general de dato privado, pero sí definen lo que debe entenderse por datos personales sensibles en su art. 4º, que no ha sido modificado: "Se prohíbe dar a publicidad o difundir datos sensibles de personas que sean explícitamente individualizadas o individualizables. Se consideran datos sensibles los referentes a pertenencias raciales o étnicas, preferencias políticas, estado individual de salud, convicciones religiosas, filosóficas o morales; intimidad sexual y, en general, los que fomenten prejuicios y discriminaciones, o afecten la dignidad, la privacidad, la intimidad doméstica y la imagen privada de personas o familias.", así como también aluden a otros datos personales relativos a la situación patrimonial, la solvencia económica o el cumplimiento de obligaciones comerciales, los cuales pueden ser difundidos solo bajo ciertas y determinadas circunstancias, arts. 5º y 6º -esfera ésta meramente económica, que en modo alguno agota el concepto de dato personal- y se refiere solo a las condiciones y limitaciones de la divulgación de esa categoría de datos, entre otras: "...b) Cuando se trate de informaciones o calificaciones que entidades estatales o privadas deban publicar o dar a conocer en cumplimiento de disposiciones legales específicas... c) cuando consten en las fuentes públicas de información...". Luego, también es de señalar que la definición de la Ley N°5282/14 se hace por defecto, considerando dato público como todo aquello que no es dato secreto o dato reservado por ley;

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD PROMOVIDA POR LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA EN LOS AUTOS CARATULADOS: AMPARO CONSTITUCIONAL PROMOVIDO POR EL SEÑOR JUAN CARLOS LEZCANO FLECHA C/ CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPUBLICA.

RECIBIDO
11 JUN 2020
Roguel Lopez
S.P.D.

Independientemente del titular del dato, lo cual alcanza también a personas que son simples particulares. Esta circunstancia anómala, de definir la calidad del dato no por su titularidad, sino por el lugar donde está recabado, ya fue mencionada por esta Magistratura en ocasión de estudiar y resolver un pedido de acceso a información pública, vía amparo, en el Ac. y Sent. N° 68 de fecha 22 de setiembre de 2016, en los autos "Sonia Esquivel Mattos c/ BCP s/ amparo".

De modo que es impropio considerar a todo dato como público, salvo que sea reservado, solo por el lugar de su asiento o por la autoridad que lo controla o lo custodia, e independientemente de la titularidad del dato y su real naturaleza. Ello contraviene el derecho a la privacidad y a la intimidad, tutelados en la Constitución de la República, art. 33: "La intimidad personal y familiar, así como el respeto a la vida privada, son inviolables. La conducta de las personas, en tanto no afecte al orden público establecido en la ley o a los derechos de terceros, está exenta de la autoridad pública. Se garantizan el derecho a la protección de la intimidad, de la dignidad y de la imagen privada de las personas.", así como los derechos conexos a éstos, art. 30: "...La ley asegurará, en igualdad de oportunidades, el libre acceso [...] al de los instrumentos electrónicos de acumulación y procesamiento de información pública, sin más límites que los impuestos por las regulaciones internacionales y las normas técnicas. Las autoridades asegurarán que estos elementos no sean utilizados para vulnerar la intimidad personal o familiar y los demás derechos establecidos en esta Constitución...", art. 34, del derecho a la inviolabilidad de los recintos privados, art. 36 del derecho a la inviolabilidad del patrimonio documental y la comunicación privada; como puede verse, esta normativa de la Carta Magna alcanza y configura la protección constitucional de los datos personales, la cual, aunque no esté expresamente enunciada en tales términos literales, hace, sin duda, parte de los derechos humanos fundamentales, máxime si se considera también el art. 45 de la Constitución, que reza: "La enunciación de los derechos y garantías contenidos en esta Constitución no debe entenderse como negación de otros que, siendo inherentes a la personalidad humana, no figuren expresamente en ella..."; estas normas constitucionales han sido reguladas en ciertas leyes especiales, pero de manera parcial y aislada, como son las leyes que rigen el sistema bancario, el sistema de salud, las leyes sobre niñez y familia, y la Ley N°1682/2001 y sus modificatorias, ya señalada más arriba; empero, la falta de una reglamentación expresa, específica e integral no puede obstar la tutela -aun judicial- de tales datos personales en su dimensión de inherencia a la dignidad humana, tutela que es debida en todo caso, y aún a pesar de no contarse con una ley reglamentaria específica e integral, dados los claros términos del citado art. 45, según el cual: "... La falta de ley reglamentaria no podrá ser invocada para negar ni para menoscabar algún derecho o garantía...", y por virtud del cual la omisión de la pertinente reglamentación de un derecho constitucional nunca puede ser óbice para su invocación, ejercicio o garantía.

Por su lado, la Ley N° 5033/13 establece en su art. 3° la obligación de todo funcionario público de proporcionar ciertos datos a la Contraloría General de la República, conforme con la reglamentación que ésta dicte, la cual incluye un formulario con una gran cantidad de datos de todo tipo; y a la vez le obliga, en los términos del numeral 5 del citado artículo, a dar su consentimiento a la divulgación de esos datos cuando ello sea requerido vía judicial, también según lo determine la reglamentación interna. Esta formulación normativa tiene dos evidentes problemas de

Dr. Guido R. Cocco
Miembro Tribunal de Apelación
Civ. y Com. Segunda Sala

Dr. Manuel Dejesús Ramírez
MINISTERIO

Ma. MERCEDES BUONGERMINI PAI UMBU
Miembro del Tribunal de Apelación en lo
Civil y Comercial, Tercera Sala

MARCOS RIERA HUNTER

Dr. Eugenio Jiménez R.
Ministro

Valentina
Pry. Dra. Ma. Carolina
Ministra

Alberto Joaquín Martínez Simón
Presidente

DR. OSCAR AUGUSTO PAIVA VALDOVINOS

constitucionalidad: primeramente exige una autorización que no puede ser negada, imponiéndola como un deber, lo cual es sumamente contradictorio, pues, si se trata de un deber, no se precisa autorización, y, por otro lado, la naturaleza misma de la autorización es que sea voluntaria, no obligatoria; esto pone, cuando menos en duda, si la ley ha querido o no despojar a los funcionarios públicos de la disponibilidad de sus datos sensibles y personales, de modo general. Ello, desde luego, sería inadmisibles desde el punto de vista constitucional, ya que, como vimos, el recorte de derechos fundamentales, en atención a otros derechos, nunca puede constituir o derivar en supresión. Por otro lado, la ley hace una delegación legislativa impropia, al dejar en manos de la Contraloría General y de la reglamentación que ésta por sí propia dicte, la regulación de los derechos relativos a los datos personales, que son parte de los derechos fundamentales de la personalidad, a la intimidad y la privacidad, permitiéndole, incluso, decidir por sí y ante sí qué debe y qué no debe ser considerado como dato personal protegido o reservado, lo cual no se compadece en absoluto con el art. 202 de la Constitución de la República: "De los Deberes y de las Atribuciones. Son deberes y atribuciones del Congreso: 1. velar por la observancia de esta Constitución, y de las leyes; 2. dictar los códigos y demás leyes, modificarlos o derogarlos, interpretando esta Constitución...", texto del cual resulta claro que la regulación del artículo constitucional respectivo de tutela de todo derecho fundamental, incluido el que ahora estamos examinando -art. 33 concordante con los arts. 30, 34, 36 y 45- solo puede corresponder originaria e indelegablemente al Poder Legislativo, con sus dos Cámaras; el Congreso es la única autoridad constitucional designada para reglamentar normativamente la Constitución de la República y, en tal sentido, la única delegación posible está contemplada solo para las Comisiones internas de cada Cámara, por voto de la mayoría absoluta de sus miembros, art. 215 de dicha Carta.

En el análisis que estamos acometiendo, debe considerarse que, de suyo, ambos derechos, el derecho a la información y la libertad de expresión, y el derecho a la intimidad y la privacidad, se encuentran en un contexto de tensión recíproca, la cual no puede ser resuelta con la mera obliteración de uno de ellos, pues ambos son derechos humanos, sino que tiene que ser ponderada caso por caso, atendiendo a los ya conocidos criterios de finalidad, razonabilidad y proporcionalidad, que son esenciales a la hora de juzgar derechos fundamentales de rango constitucional.

Estas nociones fueron recogidas en jurisprudencia sobre derecho a la información y derecho a la intimidad, emitida por Tribunales de Derechos Humanos, señalando, precisamente, la que las normas relativas a cada uno de esos dos ámbitos de derechos tienen objetivos distintos, así como la tensión que entre ambos surge, y enfatizando que los derechos a la intimidad y a la privacidad, así como la protección de los datos personales, son derechos humanos que están en un mismo pie de igualdad que el derecho a la información: "...El primero [derecho a la información] pretende garantizar la mayor transparencia posible en el proceso de toma de decisiones de las autoridades públicas y en la información en la que basan sus decisiones. En consecuencia, tiene por finalidad facilitar al máximo el ejercicio del derecho de acceso a los documentos y promover buenas prácticas administrativas. El segundo pretende garantizar la protección de las libertades y de los derechos fundamentales de las personas físicas, en particular, del derecho a la intimidad en el tratamiento de los datos personales.[...]los derechos conferidos a las personas afectadas para protegerlas frente al tratamiento de datos personales constituyen normas de protección de las libertades y Derechos fundamentales..." y aclara que "la apertura permite garantizar una mayor participación de los ciudadanos en el proceso de toma de decisiones, así como una mayor legitimidad, eficacia y responsabilidad de la administración para con los ciudadanos en un sistema democrático..." y que si bien la regla general es "...el acceso del público a los documentos de las instituciones, pero prevé



ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD PROMOVIDA POR LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA EN LOS AUTOS CARATULADOS: AMPARO CONSTITUCIONAL PROMOVIDO POR EL SEÑOR JUAN CARLOS LEZCANO FLECHA C/ CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPUBLICA.

RECIBIDO
14 JUN. 2020
Rojas Pérez
S. F. 5 P. 3

excepciones por razón de determinados intereses públicos y privados...” y que “...al evaluar las excepciones, las instituciones deben tener en cuenta los principios vigentes relativos a la protección de los datos personales, en todos los ámbitos de actividad [...] [constituyendo] una excepción al acceso a un documento cuya divulgación suponga un perjuicio para la protección de la intimidad y la integridad de la persona, en particular de conformidad con la legislación [...] sobre la protección de los datos personales.” Sentencia del Tribunal de Justicia TJUE (Gran Sala), Asunto C-28/08 P, 29 de junio de 2010). Y aún más que: “...no cabe atribuir una primacía automática al objetivo de transparencia frente al derecho a la protección de los datos de carácter personal...” (Sentencia del Tribunal de Justicia TJUE (Gran Sala), 9 de noviembre de 2010— asuntos acumulados C-92/09 Y C-93/09)

No cabe duda, pues, que el presente asunto que encaramos en este caso es cuestión de derechos humanos, por ambos frentes: el derecho a la información y el derecho a la privacidad.

Asimismo, en una reciente sentencia referida a la publicidad de datos de funcionarios públicos, la Corte Constitucional Italiana, definió algunos elementos esenciales de la problemática del derecho a la información versus el derecho a la intimidad; el comentario respectivo señala que el objetivo de la transparencia sigue siendo, en esencia, instrumental para la evaluación y medición del desempeño individual y organizacional de la administración pública y para la mejora de los servicios prestados a los ciudadanos, pero que el cambio de perspectiva ‘epocal’ es evidente. La transparencia administrativa ahora se lee en una perspectiva nueva y potencialmente diferente: por vía del conocimiento total de los documentos administrativos, la transparencia se eleva al rango de instrumento para prevenir la corrupción. Con ello se amplían aún más los objetivos perseguidos a través del principio de transparencia, añadiéndole el objetivo de “proteger los derechos de los ciudadanos” y “promover la participación de las partes interesadas en las actividades administrativas” y preservar “el principio democrático y los principios constitucionales de igualdad, imparcialidad, buen desempeño, responsabilidad, efectividad y eficiencia en el uso de los recursos públicos, integridad y lealtad en el servicio a la nación”, que “es una condición para garantizar las libertades individuales y colectivas, así como los derechos civiles, políticos y sociales” y, por lo tanto, “integra el derecho a una buena administración y contribuye a la creación de una administración abierta, al servicio del ciudadano”, con el objetivo de promover “formas generalizadas de control sobre el ejercicio de las funciones institucionales y el uso de los recursos públicos”, así como promover “la participación en el debate público”. Pero, al propio tiempo, advierte que en tal caso es evidente que la ley opera sobre una base en la que existen derechos y principios fundamentales que están conectados y protegidos simultáneamente por la Constitución italiana y por la ley europea, primaria y secundaria, derechos que se encuentran también en una tensión visible. (Sentencia N° 20 de 2019 de la Corte Constitucional Italiana, y comentarios del magistrado ponente, Nicolò Zanon, Giudice della Corte Costituzionale).

se señala en la mentada sentencia, que, al lado del derecho a la información, de una parte, se halla igualmente “el derecho a la confidencialidad de los datos personales, como manifestación del derecho fundamental a la intangibilidad de la esfera privada, que se refiere a la

Abog. Juan Martínez Secretario

Guido R. Corzo Zamudio
Miembro Tribunal de Apelación
Civ. y Com. Segundo Sala

Ma. MERCEDES BRONCERINI PALUMBO
Miembro del Tribunal de Apelación en lo
Civil y Comercial, Tercera Sala

MARCOS RIERA HUNTER

Valentina Juárez González
Prof. Dra. Ma. Carolina Llanos O.
Ministra

Alberto Joaquín Martínez Simón
Presidente

DR. OSCAR AUGUSTO PATIA VALDOVINOS

protección de la vida de las personas en sus múltiples aspectos. En la era actual, esto se caracteriza particularmente por el derecho a controlar la circulación de información relacionada con la propia persona”, y su protección, concierne a los cánones elaborados para evaluar la legitimidad de la recopilación, el procesamiento y la difusión de datos personales. “Los derechos a la privacidad y la transparencia se enfrentan principalmente en el nuevo escenario digital: un área en la que, por un lado, los derechos personales pueden estar en peligro por la circulación indiscriminada de información; por otro lado, precisamente en esa área, la circulación más amplia de datos puede permitir que todos se informen y se comuniquen mejor” (Sentencia N° 20 de 2019 de la Corte Constitucional Italiana, y comentarios del magistrado ponente, Nicolò Zanon, Giudice della Corte Costituzionale), como recientemente se ha visto a nivel mundial, en un planeta interconectado y globalizado, que enfrenta desafíos de supervivencia que solo pueden ser acometidos de manera conjunta y colaborativa por los estados. En tal sentido, la doctrina actual ha mantenido que: “En las sociedades posmodernas basadas en la información, el tema de la protección de datos y la privacidad de la información se ha convertido en un tema central, [...] el concepto de privacidad se ha vuelto cada vez más complejo” (Bernhard Debatin, Profesor de la Universidad de Ohio y Director del Instituto de Ética Aplicada y Profesional).

En este menester, y en cuanto a las tensiones que ambos ámbitos de derechos humanos – información, y privacidad e intimidad- plantean, es esencial, se dice, “...la consideración de los principios de proporcionalidad, relevancia y no exceso, en virtud de los cuales las excepciones y limitaciones a la protección de la confidencialidad de esos datos deben operar dentro de los límites estrictamente necesarios, ya que es esencial identificar aquellas medidas que afecten en la menor medida posible el derecho fundamental [de intimidad y privacidad], al tiempo que contribuyen al logro de los objetivos legítimos subyacentes a la recopilación y el procesamiento de datos.” Por otro lado, con igual importancia, existen los principios de publicidad y transparencia, que se refieren, como corolario del principio democrático no solo [...] a todos los aspectos relevantes de la vida pública e institucional, sino también [...], al buen funcionamiento de la administración y, por la parte que nos interesa específicamente, a los datos que posee y controla. Estos son principios que, en la legislación interna, como se explicó anteriormente, tienden ahora a manifestarse en su declinación subjetiva, también en forma de un derecho de los ciudadanos a acceder a los datos en poder de la administración pública. (Sentencia N° 20 de 2019 de la Corte Constitucional Italiana, y comentarios del magistrado ponente, Nicolò Zanon, Giudice della Corte Costituzionale).

En dicho entorno, aclara el comentarista, Nicolò Zanon, Giudice della Corte Costituzionale: “el posible conflicto entre las necesidades de transparencia e información, por un lado, y, por otro, los derechos de las personas que actúan dentro de la administración, es intuitivo[...] la accesibilidad total, corre el riesgo de colocarse en antítesis con respecto a la necesidad de proteger la confidencialidad de los datos contenidos en los documentos y en la información en poder de las administraciones.” [...] “De hecho, la transparencia de la información, y sobre todo de las publicadas en la red, también atañe e interpela a las personas, y es evidente que no todas las noticias relacionadas con las personas involucradas son imprescindibles para satisfacer la necesidad de la comunidad de saber cómo funciona u opera la máquina burocrática; además, hay categorías de información que, en cualquier caso, deberían protegerse, ya que se refieren estrictamente a la esfera personal de las personas. [...] En el equilibrio entre el conocimiento (de la actividad) y la confidencialidad (de las personas), se debe evitar la exposición de datos personales innecesarios con fines de transparencia, pero que tienen implicaciones perjudiciales para la dignidad de los interesados.” (Sentencia N° 20 de 2019 de la Corte Constitucional Italiana, y comentarios del magistrado ponente, Nicolò Zanon, Giudice della Corte Costituzionale).



CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD PROMOVIDA POR LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA EN LOS AUTOS CARATULADOS: AMPARO CONSTITUCIONAL PROMOVIDO POR EL SEÑOR JUAN CARLOS LEZCANO FLECHA C/ CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPUBLICA.

REMBIDO
11.07.2020
Por: Los Jz
Secretaría

... Sigue agregando que: "...la consecución de estos propósitos debe tener lugar mediante la provisión de obligaciones de divulgación de datos e información, cuyo conocimiento está conectado de manera razonable y efectiva al ejercicio de un control, tanto en el correcto cumplimiento de las funciones institucionales como en el correcto uso de recursos públicos. [...] En esta perspectiva, entonces, las obligaciones de publicación de las remuneraciones de cualquier naturaleza relacionadas con el cargo asumido o investido, así como los montos de viajes de servicio y misiones pagados con fondos públicos, parecen justificados. Esto sirve para facilitar la posibilidad de un control generalizado, por parte de los propios receptores, de los servicios prestados por la administración, así como de los métodos de uso de los recursos públicos. También permite evaluar la idoneidad, con respecto de los resultados obtenidos y los servicios ofrecidos, de las sumas de dinero destinadas a la remuneración de los sujetos responsables, a todos los niveles, y del buen desempeño de la administración pública". (Sentencia N° 20 de 2019 de la Corte Constitucional Italiana, y comentarios del magistrado ponente, Nicolò Zanon, Giudice della Corte Costituzionale).

El Tribunal Constitucional llega a diversas conclusiones con referencia a las obligaciones de publicación, impuestas, sin distinción, para todos los gerentes de puestos ejecutivos, de declaraciones y certificaciones que contienen datos de ingresos y activos (propios y de los parientes más cercanos), adicional a la información relacionada con la remuneración y a las compensaciones asociadas con el servicio de gestión pública. [...] Estos son, en primer lugar, datos que no necesariamente resultan en una conexión directa con el cumplimiento del encargo público encomendado. [...] el conocimiento indiscriminado de esta amplia gama de información y datos personales de un tipo de ingreso y propiedad contenidos en la documentación que se publica no parece ser necesario ni proporcionado con respecto de la finalidad perseguida por la legislación sobre transparencia, que, primariamente, es una de contraposición a la corrupción en el ámbito de la administración pública." (Sentencia N° 20 de 2019 de la Corte Constitucional Italiana, y comentarios del magistrado ponente, Nicolò Zanon, Giudice della Corte Costituzionale).

"Desde este punto de vista, la disposición en cuestión termina por resultar en conflicto con el principio siempre seguido por la jurisprudencia constitucional italiana y según el cual, en las operaciones de equilibrio [de derechos constitucionales] no puede haber disminución en la protección de un derecho fundamental si no se reciproca con un aumento correspondiente en la protección de otros intereses de igual rango. [...] La indexación y la trazabilidad gratuita en la web, con la ayuda de motores de búsqueda comunes, de los datos personales publicados, no es coherente para favorecer el conocimiento correcto de la conducta de la gestión pública y los métodos de uso de los recursos públicos. [...] Este es un riesgo también destacado por la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos. A la luz del desarrollo de la tecnología de la información y la expansión de las posibilidades para el procesamiento de datos personales debido a la automatización, el TEDH se ha centrado en la estrecha relación entre la protección de la privacidad (artículo 8 del CEDH) y la protección de datos personales, interpretando también a esta última como MANIFIESTA de la autonomía personal ante la injerencia excesiva de parte de sujetos públicos y privados (TEDH, Gran Sala, sentencias de 16 de febrero de 2000, Amann contra Suiza y 6 de abril de 2010, Flinkkilä y otros contra Finlandia). En un fallo significativo (sentencia de 8 de noviembre de 2016,

Abog. Julio C. Ravón
Secretario
Dr. Guido A. Cocco S. Muñoz
Miembro Tribunal de Apelación
Civ. y Com. - Sala Sola

Ma. MERCEDES BUONICCONTI PALUMBO
Miembro del Tribunal de Apelación en lo
Civil y Comercial, Tercera Sala

MARCOS RIERA-HUNTER

Valentín J. Muñoz y González

Alberto Joaquín Martínez Simón
Presidente

Prof. Dra. María Cristina Illanes O.

DR. OSCAR AUGUSTO PAIVA VALDOVINO

Magyar v Hungría), la Gran Cámara del TEDH señaló que el interés subyacente al acceso a los datos personales con fines de interés público no puede reducirse a la 'sed de información' sobre la vida privada de los otros 'El interés público no puede reducirse a la sed del público por información sobre la vida privada de otros, o al deseo de sensacionalismo o incluso voyeurismo de una audiencia' § 162). Por su parte, en materia de transparencia administrativa, el Tribunal de Justicia de la UE (TJUE) también ha dictaminado reiteradamente que 'antes de revelar información sobre una persona física, se debe sopesar el interés de la Unión en garantizar la transparencia de sus acciones con la lesión de los derechos reconocidos por los artículos 7 y 8 de la Carta [derecho a la intimidad y protección de datos personales]' (Sentencia N° 20 de 2019 de la Corte Constitucional Italiana, y comentarios del magistrado ponente, Nicolò Zanon, Giudice della Corte Costituzionale). Por lo tanto, se recalca que "no puede haber una prevalencia automática del objetivo de transparencia sobre el derecho a la protección de datos personales". (Sentencia del 9 de noviembre de 2010, Volker und Markus Schecke GbR y Hartmut Eifert v. Land Hessen, apartado 85; y Sentencia del 29 de junio de 2010, Comisión Europea contra Bavarian Lager GmbH, TJUE (Gran Sala), caso C-28/08 P).

El Tribunal Constitucional italiano señala que las disposiciones impugnadas, muy semejantes a las que estamos hoy analizando en el presente caso, no pasan la prueba de proporcionalidad, incluso en términos de la elección necesaria de la medida menos restrictiva de los derechos fundamentales involucrados. Observa que, sin duda, existen soluciones alternativas a la privilegiada por el legislador, ya que existen modelos y técnicas imaginables para equilibrar adecuadamente las exigencias opuestas de confidencialidad y transparencia, ambos dignos de una adecuada valoración, pero ninguno de ellos pasible de una compresión o recorte excesivos. [...] el principio de igualdad y el principio de proporcionalidad deberían guiar cualquier operación de equilibrio entre derechos fundamentales antagónicos. (Sentencia N° 20 de 2019 de la Corte Constitucional Italiana, y comentarios del magistrado ponente, Nicolò Zanon, Giudice della Corte Costituzionale).

Al mismo tiempo, el Tribunal Constitucional reconoció que una decisión de aceptación referida en general a todos los agentes públicos, en nombre de la privacidad individual, habría dejado completamente ignorados los principios constitucionales dignos de tutela. Y que "De hecho, hay necesidades de transparencia y publicidad que no pueden ir sin razón hacia personas con roles de gestión particularmente importantes. [...] A estos últimos, por lo tanto, incluso las obligaciones de publicidad, aun pervasivas, pueden aplicarse, sin que la compresión de la protección de los datos personales resulte privada de adecuada justificación o resulte desproporcionada". En el caso citado, "el Tribunal Constitucional se ha limitado a garantizar la salvaguardia de un núcleo mínimo de protección del derecho a la transparencia administrativa en relación con los datos personales indicados en la disposición impugnada". (Sentencia N° 20 de 2019 de la Corte Constitucional Italiana, y comentarios del magistrado ponente, Nicolò Zanon, Giudice della Corte Costituzionale)

En el mismo sentido se ha pronunciado la jurisprudencia europea sobre Derechos Humanos: "El Tribunal considera que la información, los datos o los documentos a los que se solicita acceso deben generalmente pasar un test de interés público para generar una necesidad de divulgación en virtud de la Convención. Tal necesidad puede existir cuando, entre otras cosas, la divulgación proporciona transparencia sobre la forma de conducir los asuntos públicos y sobre asuntos de interés para la sociedad en su conjunto y, por lo tanto, permite la participación en el gobierno público por parte del público en general. [...] la definición de lo que podría constituir un tema de interés público dependerá de las circunstancias de cada caso. El interés público se relaciona con asuntos que afectan al público a tal punto que éste legítimamente puede interesarse en ellos, que atraen su atención o que lo preocupan en un grado significativo, especialmente porque afectan el bienestar de los ciudadanos

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD PROMOVIDA POR LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA EN LOS AUTOS CARATULADOS: AMPARO CONSTITUCIONAL PROMOVIDO POR EL SEÑOR JUAN CARLOS LEZCANO FLECHA C/ CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPUBLICA.

RECIBIDO
11 JUN. 2020
Rocío Leizaola
S.P. 155 P.3

vida de la comunidad. Este es también el caso con respecto de asuntos que pueden generar una controversia considerable, que conciernen a un problema social importante, o que involucran un problema sobre el cual el público estaría interesado en ser informado. El interés público no puede reducirse a la sed del público de información sobre la vida privada de los demás, o al deseo de sensacionalismo o incluso voyeurismo de una audiencia. Para determinar si una publicación se relaciona con un tema de importancia general, es necesario evaluar la publicación en su conjunto, teniendo en cuenta el contexto en el que aparece (Couderc y Hachette Filipacchi Associés v. France TEDH [GC], N° 40454/07, §§ 97 a 103, CEDH 2015); "...todo tratamiento de datos personales debe ser conforme, por una parte, con los principios relativos a la calidad de los datos" [...] "el tratamiento de datos personales que pueden atentar contra las libertades fundamentales y, en particular, contra el derecho a la intimidad debe ser interpretado a la luz de los derechos fundamentales que, según una reiterada jurisprudencia, forman parte de los principios generales del Derecho cuyo respeto garantiza el Tribunal de Justicia" (Sentencia de 6 de marzo de 2001, del Tribunal de Justicia, TJUE Connoll vs. Comisión, C-274/99 P, Rec. p. I-1611, apartado 37 y Sentencia del Tribunal de Justicia TJUE, del 20 de mayo de 2003, en los asuntos acumulados C-465/00, C-138/01 y C-139/01).

Asimismo, se pone énfasis en la proporcionalidad: "...interpretación en este sentido de la disposición nacional de que se trata es conforme [...] a la luz de la exigencia de proporcionalidad, con respecto a los objetivos perseguidos [...] las excepciones contempladas [...] requieren también el respeto de la exigencia de proporcionalidad en relación con la finalidad de interés general que se persigue. En cualquier caso, no cabe interpretar dicha disposición en el sentido de que puede legitimar una lesión del derecho al respeto de la vida privada..." (Sentencia del Tribunal de Justicia, TJUE del 20 de mayo de 2003, en los asuntos acumulados C-465/00, C-138/01 y C-139/01); "...la Carta reconoce que pueden introducirse limitaciones al ejercicio de derechos como los consagrados de los artículos 7 y 8 [derechos de intimidad y privacidad] de la misma, siempre que tales limitaciones estén establecidas por la ley, respeten el contenido esencial de dichos derechos y libertades y, respetando el principio de proporcionalidad, sean necesarias y respondan efectivamente a objetivos de interés general reconocidos por la Unión o a la necesidad de protección de los derechos y libertades de los demás..." (Sentencia del Tribunal de Justicia TJUE (Gran Sala), 9 de noviembre de 2010— asuntos acumulados C-92/09 Y C-93/09), proporcionalidad que debe ser entendida como un principio crucial, que "...exige que los medios empleados [...] permitan alcanzar el objetivo que éste persigue y no vayan más allá de lo que es necesario para alcanzarlo (Sentencia de 8 de junio de 2010, Vodafone y otros, C-58/08, Rec. p. I-4999, apartado 51; Sentencia del Tribunal de Justicia TJUE (Gran Sala), 9 de noviembre de 2010— asuntos acumulados C-92/09 Y C-93/09), y que: "para ponderar equilibradamente los diversos intereses en conflicto se requería que, antes de adoptar las disposiciones cuya validez es objeto de controversia, las instituciones competentes verificasen si la publicación [...] no iba más allá de lo necesario para alcanzar los objetivos legítimos perseguidos, en especial habida cuenta de que tal publicación lesionaba los derechos reconocidos por los artículos 7 y 8 de la Carta [derechos a la intimidad]..." ; asimismo debe verificarse en cada caso si "...si la injerencia de que se trata es necesaria en una sociedad

Dr. Guido R. Coiro Zamudio
Miembro Tribunal de Apelación
Civ. y Com. - Segunda Sala

Abog. Julio Pavón Mesa
Secretario

Dr. Manuel Dejesús Ramírez Canales
MINISTRO

Dr. Eugenio Jiménez R.
Ministro

M^a. MERCEDES BUONGERMINI PALUMBO
Miembro del Tribunal de Apelación en lo
Civil y Comercial, Tercera Sala

MARCOS RIERA HUNTER

Valentina Núñez González
Alberto Joaquín Martínez Simón
Presidente

Prof. Dra. Ma. Carolina Llanes O.
Ministra
DR. OSCAR AUGUSTO PAIVA VALDIVINOS

democrática, para alcanzar la finalidad legítima perseguida [...] y si los motivos invocados ante el Tribunal de Justicia para justificar tal divulgación resultan pertinentes y suficientes...” (Sentencia del Tribunal de Justicia, TJUE del 20 de mayo de 2003, en los asuntos acumulados C-465/00, C-138/01 y C-139/01); en tal sentido, es pertinente acotar aquí que, si bien el peticionante de la información pública no está obligado a justificar la causa o razón de su solicitud de información, sí debe acreditar que su pretensión es legítima, esto es, que el dato es verdaderamente público y accesible conforme con la normativa constitucional y legal. Esto ha sido también consagrado por la jurisprudencia sobre derechos humanos, más reciente en la materia, que hace hincapié en: “La obligación del destinatario de una transmisión de datos personales de demostrar [...] que persigue un objetivo legítimo [...]; la comunicación de datos personales que figuran en un documento que obra en poder de una institución constituye tanto un acceso [...] del público a un documento [...] como un tratamiento de datos personales [...] [pero] el solicitante no estará obligado a justificar su solicitud en el marco del acceso a documentos públicos...” (Sentencia del Tribunal de Justicia TJUE (Gran Sala), Asunto C-28/08 P, 29 de junio de 2010).

Luego, hay que aclarar que la tutela a los derechos de la intimidad y la privacidad alcanza también a los agentes y funcionarios públicos, como ya se insinuó en los párrafos precedentes, dado que se trata de derechos humanos, que competen a la persona humana por el solo hecho de serlo -art. 45 -ya referido- y preámbulo de la Constitución de la República, y art. 1. de la Convención Americana sobre Derechos Humanos: “Obligación de Respetar los Derechos 1. Los Estados Partes en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social. 2. Para los efectos de esta Convención, persona es todo ser humano.”, y en particular el art. 11 párrafos 1 y 2: “Toda persona tiene derecho al respeto a su honra y al reconocimiento de su dignidad” y “Nadie puede ser objeto de injerencias arbitrarias o abusivas en su vida privada, en la de su familia, en su domicilio o en su correspondencia [...] 3. Toda persona tiene derecho a la protección de la ley contra esas injerencias o esos ataques.”, concordante también con el art. 5: “Derecho a la Integridad Personal. 1. Toda persona tiene derecho a que se respete su integridad física, psíquica y moral...”. En idéntico sentido la Declaración Universal de Derechos Humanos, de Naciones Unidas, arts. 1 y 2, y art. 12; ambas, estas citadas, convenciones ratificadas por nuestro país y que han pasado a integrar el sistema normativo vigente. Así pues, si bien ciertos derechos pueden sufrir un recorte en atención a la calidad del sujeto, como el caso de los funcionarios públicos, dicho recorte no puede significar nunca su total denegación o supresión, y debe hacerse siempre en consideración de las finalidades para las cuales está concebido el recorte, esto es, en relación únicamente con la actividad y función que el sujeto realiza o cumple en el servicio público y la necesidad de transparencia de su gestión en tal marco, bajo el principio de mínima lesión posible y empleando los criterios de ponderación arriba ya citados, de finalidad, razonabilidad y proporcionalidad.

Así también lo ha entendido la jurisprudencia comparada, que ya hemos citado más arriba, a la que añadimos las siguientes: “El Tribunal reitera que la divulgación de información relacionada con la vida privada de un individuo se encuentra dentro del alcance del Artículo 8 § 1 [derecho a la intimidad] (Leander v. Sweden, Sentencia del 26 de marzo de 1987, Series A no. 116, p. 22, § 48). “el concepto de ‘vida privada’ es un término amplio que no es susceptible de una definición exhaustiva (S. y Marper v. Reino Unido TEDH[GC], núms. 30562/04 y 30566/04, § 66, CEDH 2008, y Pretty V. El Reino Unido, N° 2346/02, § 61, CEDH 2002-III), el cua “...no debe



ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD PROMOVIDA POR LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA EN LOS AUTOS CARATULADOS: AMPARO CONSTITUCIONAL PROMOVIDO POR EL SEÑOR JUAN CARLOS LEZCANO FLECHA C/ CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPUBLICA.

RECIBIDO
11 JUN 2020
Rogelio S. Pineda

interpretarse de manera restrictiva". "En particular, el respeto por la vida privada comprende el derecho a establecer y desarrollar relaciones con otros seres humanos; además, no hay razón de principio para justificar la exclusión de actividades de naturaleza profesional o comercial de la noción de 'vida privada' (Sentencia Niemietz v. Alemania de 16 de diciembre de 1992, Serie A no. 251-B, § 29, y Sentencia Halford vs. Reino Unido, TEDH 1997, 37, § 42)[...] Cubre la integridad física y psicológica de una persona. Por lo tanto, puede abarcar múltiples aspectos de la identidad física y social de una persona. [...] La vida privada también puede incluir actividades de carácter profesional o comercial (véase Niemietz v. Alemania, 16 de diciembre de 1992, § 29, Serie A N° 251-B). El Tribunal también ha sostenido que existe una zona de interacción de una persona con otras personas, incluso en un contexto público, que puede caer dentro del alcance de la 'vida privada' (Asunto Couderc y Hachette Filipacchi Associés, § 83)" y que "...una excepción general a la aplicación de la directiva con respecto a la información publicada privaría en gran medida a la directiva de su efecto. Sería suficiente que los Estados miembros publiquen datos para que esos datos dejen de disfrutar de la protección que ofrece la directiva..." (TJUE Asunto C-73/07 Tietosuojavaltuutettu v. Satakunnan Markkinapörssi Oy y Satamedia Oy, EU: C: 2008: 727, apartado 48, y Asunto C-131/12 Google España, EU: C: 2014: 317, apartado 30.); fallos éstos que señalan los claros peligros de una publicación indebida, sobre todo en el vasto universo digital de la red, y que advierten que los efectos de ello son susceptibles de provocar lesiones irremediables a derechos fundamentales. Concluye pues, que "...El ejercicio de equilibrio entre los derechos de protección de datos [...] por un lado, y la libertad de expresión protegida [...] por el otro, deberá decidirse caso por caso...". Ahondando en esta materia y en los delicados derechos que se deben poner en equilibrio, así como de la irremisibilidad de las potenciales lesiones a los mismos, considerando las modernas tecnologías de comunicación, se ha dicho también que: "...habida cuenta de la facilidad con que la información publicada en un sitio de Internet puede ser copiada en otros sitios y de que los responsables de su publicación no están siempre sujetos al Derecho de la Unión, no podría llevarse a cabo una protección eficaz y completa de los interesados si éstos debieran obtener con carácter previo o en paralelo la eliminación de la información que les afecta de los editores de sitios de Internet [...] tal incompatibilidad puede resultar no sólo de que los datos sean inexactos, sino en particular, de que sean inadecuados, no pertinentes y excesivos en relación con los fines del tratamiento, de que no estén actualizados o de que se conserven durante un período superior al necesario, a menos que se imponga su conservación por fines históricos, estadísticos o científicos.[...] un tratamiento inicialmente lícito de datos exactos puede devenir, con el tiempo, incompatible [...] cuando estos datos ya no sean necesarios en relación con los fines para los que se recogieron o trataron. Éste es el caso, en particular, cuando los datos son inadecuados, no pertinentes o ya no pertinentes, o son excesivos en relación con estos fines [...] Sin embargo, tal no sería el caso si, por razones concretas, como ser el papel desempeñado en la vida pública por el mencionado sujeto, resultara que la injerencia en sus derechos fundamentales está justificada por el interés preponderante de dicho público en tener, a raíz de esta inclusión, acceso a la información de que se trata..." (Sentencia del Tribunal de Justicia Europea -TJUE- (Gran Sala) del 13 de mayo de 2014, asunto C-131/12).

Dr. Guido R. Pico Samudio
Miembro Tribunal de Apelación
Civil y Comercial - Segunda Sala

Abog. Julio C. Pichon
Secretaría

Ma. Mercedes Boontermi Palumbo
Miembro del Tribunal de Apelación en lo
Civil y Comercial, Tercera Sala

MARCOS RIERA HUNTER

Dr. Manuel Dejesús Ramírez Candia
MINISTRO

Valentín Núñez González

Roberto Joaquín Martínez Simón
Presidente

DR. OSCAR AUGUSTO PAIVA VALDOVINOS

Prof. Dra. Ma. Carolina Llanes O.

Así pues, y a la luz de lo hasta aquí expuesto, puede decirse que la sentencia que ahora estamos estudiando no es propiamente inconstitucional por falta de fundamentación, o por fundamentación insuficiente o contradictoria, y que son ciertamente posibles las conclusiones a las que ha llegado en su formulación -en un estricto sentido de lógica argumentativa- respecto de qué datos contenidos en la declaración jurada de los agentes y funcionarios públicos se deben considerar datos públicos, y cuáles son datos sensibles, para concluir, finalmente, que no hay -fuera de estos últimos- ninguna reserva legal; empero, tal interpretación y su resultado se basan en leyes que adolecen de vicios de inconstitucionalidad parcial y, por ende, han devenido también en el dictado de una sentencia parcialmente inconstitucional. En efecto, ya hemos visto y señalado más arriba los defectos que contienen las leyes N°5033/13 y N°5282/14, y con la interpretación hecha de las mismas por el Tribunal, en concordancia con las leyes N° 1682/01, N°1969/02 y N°5543/15, se ha llegado al resultado de soslayar parcialmente ciertos derechos de intimidad y de privacidad, que hemos de referir seguidamente.

Primeramente, debemos señalar que la declaración jurada, en sí misma, no es un dato, sino un acto jurídico, en el cual se contienen ciertos datos; el apuntado es un error conceptual que es menester enmendar en orden a comprender los argumentos que se exponen a continuación.

En cuanto a la cuestión que estamos juzgado, tenemos, en efecto, en primer término, los datos personales contenidos en las declaraciones juradas, y que están amparados en el art. 4° de la Ley 1682/01, artículo que no ha sido modificado por las leyes posteriores sobre la materia, datos éstos que no pueden ser revelados salvo que el propio titular de esos datos lo requiera o cuando la información sea recabada, en el ejercicio de sus funciones, por magistrados judiciales, fiscales, comisiones parlamentarias o por otras autoridades legalmente facultadas para ese efecto; esto es, mediando una orden competente, en el marco de una investigación administrativa, judicial o parlamentaria, u otro procedimiento semejante. Ahora bien, tratándose de funcionarios públicos, que han sido designados por su propia voluntad, por concurso, postulación, votación, etc., éstos datos se transforman en datos públicos, pues pertenecen también a otro titular, que es la entidad u órgano público en la que han sido designados. Lo propio ocurre con los actos administrativos de nombramiento y su identificación: número de resolución, fecha, etc., que son datos generados por el propio ente u órgano público. Empero, ello no ocurre así con las otras personas enunciadas en la Ley 5282/14, esto es, el cónyuge del funcionario público y sus parientes por consanguinidad o afinidad hasta el segundo grado, marco en el cual entran los padres, hijos, hermanos, suegros y cuñados; éstas personas no están *per se* sujetas a la función pública y su privacidad e intimidad no puede verse soslayada por la simple circunstancia, puramente aleatoria, del parentesco o del connubio, ya que se trata de personas cuyos derechos a la intimidad se encuentran protegidos constitucionalmente y no han asumido voluntariamente ningún cargo público por sí mismos, ni las cargas que ello conlleva, máxime cuando que estas personas no han tenido parte ni han sido oídas en el proceso en el cual se ha decidido la publicación de sus datos. La sentencia que hoy se impugna -un tanto obscura y ambigua en este punto de su decisorio- ha hecho una clara salvedad sólo de los datos personales de los hijos e hijas menores de edad, en consonancia con las normas del Cód. de la Niñ. y Adoles., empero ello no abarca todo el universo de sujetos afectados por la resolución.

En cuanto a los datos patrimoniales puramente, hemos de hacer una distinción, ya que aquí deben diferenciarse nuevamente los datos de los que el funcionario público es titular, de los que son de titularidad de terceros: cónyuges, y parientes hasta el segundo grado. Respecto de éstos últimos, personas terceras, se debe aplicar el mismo criterio -ya explicado en el párrafo anterior en relación con los datos personales de estas personas- para con los datos relativos a sus ingresos y sus bienes



ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD PROMOVIDA POR LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA EN LOS AUTOS CARATULADOS: AMPARO CONSTITUCIONAL PROMOVIDO POR EL SEÑOR JUAN CARLOS LEZCANO FLECHA C/ CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPUBLICA.

RECEBIDO
11 de Julio 2020
Rosario Lopez
S. P. J.

Propios, que no estén en condominio o en comunidad conyugal o concubinaria con el funcionario público en cuestión.

Respecto de los datos relativos al funcionario público en sí mismo, cabe apuntar que en esta categoría -de datos patrimoniales- la sentencia definitiva dictada en el amparo es imprecisa en su formulación respecto de qué datos deben proveerse y qué datos no, en especial porque existen algunos que están protegidos por el secreto bancario, contenido en los arts. 6 y 7 de la Ley Orgánica del Banco Central N° 489/95, modificada por la Ley N°6104/18, y art. 84, 85 y sgtes. de la Ley N°861/96, modificada por la Ley N°5787/16, que aún se encuentran vigentes, artículos que establecen una reserva legal anterior a las normas arriba citadas -las leyes N°5033/13 y 5282/14, y N°1682/01, 1969/02 y 5543/15- reserva que se encuentra también aún vigente y no ha sido derogada por ninguna de las referidas leyes, ni por la Ley N° 5033/13 ni por la N° 5282/14, e impide la divulgación a terceros de ciertos datos relativos los negocios bancarios y financieros de los sujetos; su acceso solo puede darse en el marco de un proceso administrativo o judicial concreto y bajo condiciones determinadas. Estas nociones y conclusiones ya fueron expuestas por esta magistratura en el Ac. y Sen.t. N°68 de fecha 22 de setiembre de 2016, en los autos "Sonia Esquivel Mattos c/ BCF s/ amparo".

Luego, en el caso de los funcionarios públicos, como vimos, debe darse un necesario equilibrio entre información y privacidad o intimidad, considerando los principios de finalidad, razonabilidad y proporcionalidad, ya enunciados y suficientemente expuestos más arriba. En tal sentido, y como ya se dijera antes, los funcionarios y agentes públicos, sobre los cuales pesa el control de su gestión y la transparencia de su actuación en la función pública que asumen por el cargo que inviste, tienen, sin duda, un estatus diferenciado de protección de su intimidad y privacidad, lo cual no implica, en modo alguno, supresión de estos derechos. Es en este escenario que se producen las mayores tensiones entre el derecho a la información y el derecho a la intimidad y privacidad. Ya hemos dicho, con abundante cita jurisprudencial, y lo volvemos a repetir: el equilibrio entre ambos debe ser ponderado caso por caso, atendiendo a los principios de finalidad, razonabilidad y proporcionalidad. En cuanto a la finalidad, las normas de acceso a la información y transparencia se dirigen a posibilitar el control ciudadano sobre la gestión pública y la lucha contra la corrupción; en ese sentido resulta ineludible el conocimiento del estado patrimonial general del funcionariado, sus ingresos y erogaciones, y el activo y pasivo general del mismo; ahora bien, a tal fin, una individualización concretizada de cada uno de sus bienes no resulta imprescindible; empero estos sí son datos recabados por la Contraloría General de la República, conforme con su reglamentación interna y los formularios de recogida, y los mismos son o pueden ser necesarios para ejercer su objeto institucional, a saber: "La Contraloría General de la República es el organismo de control de las actividades económicas y financieras del Estado, los Departamentos y de las Municipalidades, en la forma determinada por la Constitución Nacional y por esta Ley. Goza de autonomía funcional y administrativa.", y "...dentro del marco determinado por los Artículos 281 y 283 de la Constitución Nacional, tiene por objeto velar por el cumplimiento de las normas jurídicas relativas a la administración financiera del Estado y proteger el patrimonio público, estableciendo las normas, los procedimientos requeridos y realizando periódicas auditorías financieras,

Dr. Guido R. C. Casco Samudio
Miembro Tribunal de Apelación
Civ. y Com. - Segunda Sala

Abog. Julio C. Pavón
Secretario

Dr. Manuel Jesús Ramírez
MINISTRO

Ma. Mercedes Biongermón Palumbo
Miembro del Tribunal de Apelación en lo
Civil y Comercial, Tercera Sala

MARCOS RIERA HUNTER

Prof. Dra. Valentina Muñoz
Ministra

Alberto Joaquín Martínez Simón
Presidente

DR. OSCAR AUGUSTO PAIVA VALDIVINOS
Gonzalez

administrativas y operativas; controlando la normal y legal percepción de los recursos y los gastos e inversiones de los fondos del sector público, multinacional, nacional, departamental o municipal sin excepción, o de los organismos en que el Estado sea parte o tenga interés patrimonial a tenor del detalle desarrollado en el Artículo 9º. de la presente Ley; y aconsejar, en general, las normas de control interno para las entidades sujetas a su supervisión.”, arts. 1º y 2º de la Ley N°276/94. En dicho marco, los instrumentos y datos requeridos por la Contraloría a los funcionarios públicos, sin duda, deben estar disponibles a esta entidad de control, en orden a efectuar las investigaciones que considere pertinentes; en tal categoría caen la individualización de las cuentas corrientes, las cuentas de ahorro, los certificados de depósitos y otros instrumentos financieros semejantes, datos que están cubiertos por la reserva legal del secreto bancario; y, al conjugar todo ello con la ley de transparencia y acceso a la información pública y sus finalidades, ya esclarecidas *supra*, no se advierte razonabilidad ni proporcionalidad en el acceso público a tales datos, habida cuenta que el interés en la transparencia se satisface con conocer la situación general patrimonial de cada funcionario, y que la labor de análisis de tales documentos, en orden a establecer si hay o no infracción a las normas legales, es atribución que ya corresponde constitucional y legalmente a la Contraloría General de la República. Otra cosa es, sí, la posibilidad de acceso a los resultados de un expediente abierto por ésta en ejercicio de tales atribuciones, respecto de un sujeto particular, lo cual configuraría ya un dato producido y generado por la entidad pública, y, como tal, dato público.

En cuanto a los datos relativos a la identificación de bienes registrables, la Ley N° 1682/01 y sus modificatorias, permiten expresamente solo el acceso a los datos contenidos en los Registros Públicos creados por el Cód. Org. Jud., Ley N° 879/81 y por la Ley N° 608/95, que “Crea el Sistema de Matriculación y la Cédula del Automotor”, pero no así los registros de catastro, regulados en la Ley 109/92, cuyo art. 30 establece que el “...Servicio Nacional de Catastro será una repartición técnica que tendrá a su cargo el Catastro de los bienes inmuebles del país...” y deberá “...mantener un registro actualizado de todos los bienes inmuebles con el avalúo de los mismos, individualizando sus propietarios legales...”. Por ende, y como los números de cuenta catastral constituyen una individualización concretizada de los bienes inmuebles pertenecientes a los funcionarios públicos y son datos recabados por la Contraloría General de la República necesarios para ejercer su objeto institucional -como vimos más arriba- pero no resultan imprescindibles para los fines del derecho a la información pública, ya también explicitados más arriba, ni se compadecen de la debida proporcionalidad de los derechos en juego, es menester arribar al corolario de que tal información también cae dentro de la órbita de la tutela de los derechos personales, y de los relativos a la intimidad y la privacidad de los individuos.

Así entonces, se concluye en la inconstitucionalidad parcial de las sentencias impugnadas, en cuanto permite el acceso público a los datos personales del cónyuge y los parientes de los funcionarios públicos dentro del segundo grado inclusive; lo mismo cabe decir respecto de los ingresos de estas personas, y de sus bienes propios, no sometidos a régimen de condominio o comunidad ganancial; igualmente los datos relativos a la identificación específica de las cuentas corrientes, cuentas de ahorro, bonos y demás activos financieros de todos los sujetos, y las cuentas catastrales de los inmuebles de los funcionarios y/o sus cónyuges o parientes.

Meramente *obiter*, es menester señalar que la ejecución de la sentencia de amparo, tal como está hoy redactada, habrá de presentar, de suyo y conforme con los considerandos del presente fallo, ciertas dificultades en relación con las imprecisiones notadas y respecto de personas cuyos derechos son afectados por las sentencias que han resuelto el juicio de amparo y que no han participado del mismo.

RECEIBIDO
11 JUN 2020
Dpto. 0692
P.J.

Atendiendo al modo como se ha entendido pertinente la resolución del caso, las costas deben imponerse por su orden, conforme lo admite el art. 193 del Cód. Proc. Civ.

Es mi voto.

Con lo que se dio por terminado el acto, firmando S.S.E.E., todo por ante mí, de que certifico, quedando acordada la Sentencia que inmediatamente sigue:

Ante mí: **Ma. MERCEDES BUONGIARDINO PALOMBO**
Miembro del Tribunal de Apelación en lo Civil y Comercial, Tercera Sala

MARCOS RIERA HUNTER

Alberto Joaquín Martínez Simón
Presidente

Dr. Guido R. Corso Samudio
Miembro Tribunal de Apelación Civil y Com. - Segunda Sala

Dr. Manuel Dejesús Ramírez Candia
MINISTRO

DR. OSCAR AUGUSTO PAIVA VALDOVINOS

SENTENCIA NÚMERO: 111

Asunción, 11 de Junio de 2020.

ACORDADOS: los méritos del acuerdo que antecede, la

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
SALA CONSTITUCIONAL AMPLIADA
RESUELVE:

1) NO HACER LUGAR a la acción de inconstitucionalidad promovida por la Contraloría General de la República, representada en autos por el Abg. César Bernardino Núñez Alarcón, contra: a) S.D. No. 24 del 8 de mayo de 2018, dictada por el Juzgado Penal de Garantías No. 4, b) A.I. No. 366 del 11 de mayo de 2018, dictado por el Juzgado Penal de Garantías No. 4 (aclaratoria), c) A. y S. No. 30 del 07 de junio de 2018, dictado por el Tribunal de Apelación en lo Penal, Primera Sala, d) A. y S. No. 32 del 15 de junio de 2018, dictada por el Tribunal de Apelación en lo Penal, Primera Sala (aclaratoria) y e) Acordada No. 1005 del 21 de setiembre de 2015, dictada por la Corte Suprema de Justicia.

2) IMPONER las costas en el orden causado.

3) ANOTAR, registrar y notificar.

Ante mí: **Ma. MERCEDES BUONGIARDINO PALOMBO**
Miembro del Tribunal de Apelación en lo Civil y Comercial, Tercera Sala

MARCOS RIERA HUNTER



Dr. Manuel Dejesús Ramírez Candia
MINISTRO

Alberto Joaquín Martínez Simón
Presidente

Dr. Guido R. Corso Samudio
Miembro Tribunal de Apelación Civil y Com. - Segunda Sala

Abog. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

Dr. Ma. Carolina Llanes
Ministra

DR. OSCAR AUGUSTO PAIVA VALDOVINOS