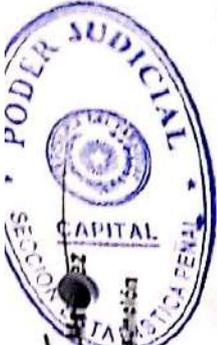


**ACUERDO Y SENTENCIA N° TREINTAY UNO**

26 JUN 2019

En la Ciudad de Asunción, Capital de la República del Paraguay, a ... días del mes de junio de dos mil diecinueve, estando reunidos en la Sala de Acuerdos del Tribunal de Apelación en lo Penal 2da Sala, los Excelentísimos Miembros Doctores **JOSÉ AGUSTÍN FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, DELIO VERA NAVARRO y BIBIANA BENÍTEZ FARÍA** bajo la presidencia del primero de los nombrados, ante mí el Secretario autorizante, se trajo a estudio el expediente caratulado: "AMPARO PROMOVIDO POR HUGO JAVIER PORTILLO SOSA POR DERECHO PROPIO Y BAJO PATROCINIO C/ CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA", a los efectos de resolver el recurso de apelación interpuesto por HUGO JAVIER PORTILLO SOSA por derecho propio y bajo patrocinio del abogado EZEQUIEL FRANCISCO SANTAGADA, en contra de la S.D. N° 29 de fecha 07 de junio de 2019, dictada por la Jueza Penal de Garantías N°10, Abg. Magdalena Beatriz Narváez de Rodríguez.

  
Seratina Perdomo de ...  
JUEZA  
Estadística Penal y Justicia

Previo estudio de los antecedentes del caso, el Tribunal acordó plantear y votar las siguientes: -----

**CUESTIONES:**



1. Es nula o no la Sentencia recurrida? -----
2. Se halla ajustada a derecho la sentencia recurrida? -----

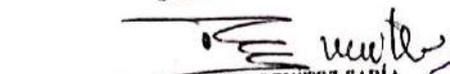
Practicado el sorteo, para determinar el orden de votación arrojó el siguiente resultado: **JOSÉ AGUSTÍN FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, DELIO VERA NAVARRO y BIBIANA BENÍTEZ FARÍA.** -----

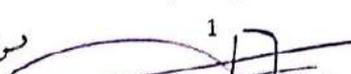
A LA PRIMERA CUESTIÓN PLANTEADA, EL MIEMBRO PREOPINANTE, DR. **JOSÉ AGUSTÍN FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, DIO:** el recurrente no ha interpuesto el recurso de nulidad, sin embargo, procedido al estudio de la resolución impugnada, de oficio observamos que la misma <sup>que</sup> contiene vicios ni defectos formales que ameriten la aplicación del Código Procesal Civil, por lo que no procede invalidarla. ES MI

Abg. José M. Parodi  
Trib. Apelación Penal  
2da Sala  
Actuación

A sus turnos, los Doctores **DELIO VERA NAVARRO y BIBIANA BENÍTEZ FARÍA**, manifestaron adherirse al voto precedente, por los mismos fundamentos. -----

Y en cuanto a la **SEGUNDA CUESTIÓN PLANTEADA**, el Dr. **JOSÉ AGUSTÍN FERNÁNDEZ** prosiguió diciendo que: por la resolución

  
**BIBIANA BENITEZ FARIA**  
Miembro  
Tribunal de Apelación 2a. Sala Penal

  
**Dr. José Agustín Fernández**  
Miembro Tribunal de Apelación  
en lo Penal 2da. Sala

  
**Delio Vera Navarro**  
Miembro  
Tribunal de Apelación en lo Penal 2da. Sala

apelada, el A-quo dispuso: "(...) NO HACER LUGAR, al presente Amparo Constitucional promovido por el ciudadano HUGO JAVIER PORTILLO SOSA, en atención a las consideraciones expuestas en la presente resolución. - 2. IMPONER las costas en el orden causado. - 3. ANÓTESE, regístrese y remítase copia a la Excma. Corte Suprema de Justicia. (...) "-----

Como cuestión previa corresponde analizar la admisibilidad del recurso de apelación interpuesto por el recurrente y se resalta que éste deviene procedente para su estudio, en razón de que la S.D. N° 29 es de fecha 07 de junio de 2019 ha sido notificada electrónicamente al recurrente en la misma fecha y el recurso fue interpuesto en fecha 09 de junio de 2019, por lo que la pretensión se ajusta a la disposición que contiene el artículo 581 del Código Procesal Civil, segundo párrafo, "(...) el recurso deberá interponerse y fundamentarse por escrito dentro del segundo día de notificadas las resoluciones mencionadas. El juez correrá traslado del mismo a la otra parte, la que deberá contestar dentro del plazo de dos días. Inmediatamente el juez elevará el expediente al Tribunal de Apelación competente (...). Por lo demás, concurre en el caso los demás requisitos de admisibilidad. -----

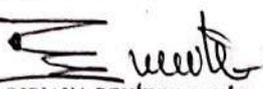
1- La S.D. No 29 del 7 de junio de 2019 dictada por la Jueza de Garantías N°10 en sus aspectos centrales hace mención a la Ley 5282/14 y anota el art. 2 inc. 1 que define fuentes públicas. Luego señala a la CGR como una fuente pública y asevera que las declaraciones juradas tienen ese rango, mencionando asimismo que el acceso a la información pública tiene rango constitucional. Seguidamente en otros párrafos trae a colación el contenido de las declaraciones juradas y en ese sentido la Ley 5033/13 en el art. 3 refiere que la misma contiene datos personales del declarante y de sus hijos, parientes "datos amplios que no afectarían solo al declarante sino puede alcanzar a terceras personas que pueden estar ocupando o no cargos públicos y por tanto sus datos no constituyen una información pública". Posteriormente anota la Ley 1969/02 y copia su art. 4 que hace mención a la prohibición de DAR PUBLICIDAD O DIFUNDIR DATOS SENSIBLES DE PERSONAS, concluyendo que esta normativa protege la dignidad, la privacidad la intimidad doméstica y la imagen personal y familiar. En ese orden la jueza hace referencia y transcribe los arts. 33 y 45 de la Constitución. -----

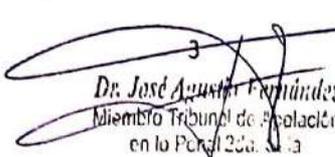
En esa línea argumental considera que "todo régimen debe garantizar el derecho de acceso a la información pública, pero también es cierto que aquel debe salvaguardar el derecho a la privacidad e intimidad de las personas, y más aun teniendo en cuenta que estamos hablando de datos privados y personales de informaciones no revestirían el carácter de información pública". Sigue diciendo por otra parte que "los datos personales como inherente a la persona y como derecho humano de respeto a la intimidad y la privacidad" tiene estándares a nivel mundial y Paraguay lo integra, citando así

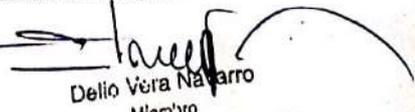


a la OEA, Red Iberoamericana de Protección de Datos, Organización de Cooperación y Desarrollo económicos (OCDE), la ONU. Por último, el A Quo concluye que "no corresponde la publicación de los datos solicitados por el solicitante, por estar los mismos dentro de la caracterización de datos sensibles y reservados por la constitución, la Ley 1682-01 y organismos internacionales ....corresponde la imposición de costas en el orden causado" y así resuelve : **NO HACER LUGAR** al amparo promovido...".-----

II- Que, el señor HUGO JAVIER PORTILLO SOSA, se alzó en contra de la citada resolución, y en su escrito de fs.104 a 120 fundamenta la misma expresando en lo medular lo siguiente: "FUNDAMENTOS DEL RECURSO DE APELACION. 1) **Sobre el holding de la sentencia apelada... la sentencia ha obviado analizar mi aseveración de la información que he solicitado es de carácter estrictamente patrimonial** y que, por encontrarse en poder de una fuente pública de información y por estar así expresamente establecido en la ley, se trata de información que se puede publicar (...). **La sentencia también ha obviado, como se mencionó, analizar la pertinencia de aplicar el principio de divisibilidad, que habría implicado tachar la información que en forma clara he identificado como alcanzada por leyes que establecen su reserva y hacer pública toda la demás información que se encuentra en poder de la Contraloría General de la República en relación a las declaraciones juradas de bienes y rentas de dos de los más altos jefes gubernamentales de la administración pasada y la actual (...). La sentencia ha hecho primar, sin más, el derecho humano a la intimidad anulando, de facto, el derecho humano de acceso a la información. Y lo ha hecho obviando otro principio elemental en esta materia: Que "asumir un cargo público y ser depositario de la confianza pública exigen que este interés en resguardar la intimidad ceda en cierta medida a favor de rendir cuentas a la comunidad" (...). La sentencia ha obviado considerar el precedente emanado de la Sala Ira del T. de Apelaciones...ante un pedido mucho más amplio que el realizado en este caso (dicho pedido abarcaba a todas las altas autoridades públicas comprendidas en el periodo 1998 a 2017), ha resuelto confirmar la sentencia de primera instancia en la se habría decidido hacer lugar a la acción de amparo de acceso a la información. Se trata del Acuerdo y Sentencia N°30 del 7 de junio de 2018 por el cual se resolvió confirmar la S.D. N°24 de fecha 8 de Mayo de 2018 dictada por el entonces Juez Penal de Garantías N°4, Rubén Darío Riquelme..." Es inexplicable que la sentencia apelada haya obviado puntos tan notorios y expresamente propuestos en el escrito de inicio, lo que hace que la misma pueda ser calificada de **arbitraria (...)**".-----**

  
**BIBIANA BENÍTEZ FARÍA**  
Miembro  
Tribunal de Apelación 2a. Sala Penal

  
**Dr. José Augusto Fernández**  
Miembro Tribunal de Apelación  
en lo Penal 2da. Sala

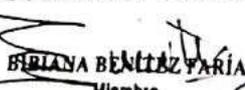
  
**Delio Vera Navarro**  
Miembro  
Tribunal de Apelación Penal, Segunda Sala

2. *Sobre los argumentos de la CGR, no tenidos en cuenta por la sentenciante.* Teniendo en cuenta que Usia ha basado su decisión en la peculiar postura de que las declaraciones juradas de bienes y rentas contienen in totum datos personales sensibles que deben ser preservados... que solo permite acceder a ellas por un procedimiento especial y que... si las hiciera públicas estaría yendo a contramano del principio de legalidad... rebatiré el argumento de la CGR... tal interpretación es incorrecta ya que no desarrolla todas las consecuencias de la regla del art. del Código Civil. La CGR sostiene... que solo pueden entregarse las DDJJ mediando orden judicial... habría una prohibición a entregar las DDJJ de las autoridades públicas cuando una persona las solicita invocando el derecho de acceso a la información. Y, como la Ley 5033-13 es una ley especial, la Ley 5282-14 es intrascendente. Esta interpretación falaz es inadmisibile... El principio de legalidad en materia de derecho público se deriva del **Art. 257 de la Constitución** en cuanto establece que "Los órganos del Estado se subordinan a los dictados de la Ley (...)". Este principio "(...) Es el fruto de la sumisión del Estado a la ley. **Es, en suma, la consagración de la idea de que la administración pública solo puede ser ejercida de conformidad a la ley (...)**". Es definido también, en palabras de uno de los más reconocidos maestros latinoamericanos del derecho administrativo (...) de la siguiente manera: "El principio de legalidad significa que los actos y comportamientos de la administración deben estar justificados en una ley previa (...)". Así, no es cierto ni argumentable que la ausencia de una disposición específica en la Ley 5033/13 sobre qué hacer cuando un tercero, invocando el derecho de acceso a la información pública, solicita las DDJJ de las autoridades implique que la CGR tiene una prohibición para dar tal acceso (...). El marco de legalidad que la CGR debe tener en cuenta para decidir dar o no tal acceso no se limita a la Ley 5033/13; por el contrario, debería incluir al Art. 28 de la Constitución... Ese bloque de legalidad, o "supralegalidad" en nuestro caso, **ya era vinculante para la CGR antes de la entrada en vigor de la Ley 5282/14**; inclusive si consideramos que la Ley 5033/13 es una "ley especial"... **En lo absoluto**; simplemente porque el acceso que se obtiene mediante la autorización judicial es total, incluye información sobre cuentas bancarias amparadas por el secreto bancario... incluye información sobre direcciones de domicilios particulares amparadas razonablemente en el concepto de información sensible (Art. 4, Ley 1682/01 y sus modificatorias); se trata de un acceso vinculado a generar pruebas en una investigación judicial y respeto de cualquier funcionario, sea o no autoridad con responsabilidad política... "El acceso a la información sobre DDJJ que he requerido es de naturaleza distinta; es un acceso que no pretende acceder a información amparada por el secreto bancario ni a la información sensible. Es un acceso que, por más

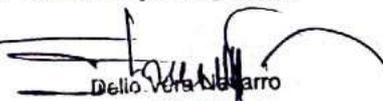


que no esté obligado a dar los motivos que me mueven a solicitarlo, está vinculado a posibilitar líneas de investigación a partir de indicios, no a generar pruebas. Asimismo, está vinculado a generar un control social sobre nuestras autoridades, no a condenarlas. No quiero conocer los números de cuentas bancarias, pero sí los montos y los bancos en que el dinero de las autoridades se halla depositado; no quiero saber en qué lugar exacto viven las autoridades, sino qué inmuebles u otros bienes registrables están a su nombre y cuándo los han adquirido. De hecho, estoy solicitando información patrimonial que, incluso antes de la entrada en vigencia de la Ley 5282/14 ya podía estar en el conocimiento público, a tenor de lo establecido en el Art. 5, inciso c), de la Ley 1682/01 y sus modificatorias.... Este acceso es claramente distinto al regulado en el Art. 3, inciso 5), de la Ley 5033/13... **3. Sobre el argumento obiter dictum.** Usúa cita genéricamente una supuesta ley modelo interamericana de protección de datos personales de la OEA del año 2012. Tal ley modelo aún no existe, su elaboración está en proceso, así que la afirmación sobre la existencia de dicha ley es, cuanto menos negligente (...). Lo único que se aprobó en 2012 fueron 12 principios recomendados por el Comité Jurídico Interamericano a la Asamblea General de la OEA. (...) por obvio que resulte, la protección de los datos personales no se contrapone al hecho de que ciertos datos personales de ciertas personas que voluntariamente han elegido asumir el alto honor de administrar la cosa pública deban darse a publicidad. Nada de lo citado por Usúa se contrapone a esta obviedad. A menos, por supuesto, que Usúa pretenda darle a la protección de los datos personales en carácter absoluto. Si así fuera, entraríamos en el ámbito de la más grosera arbitrariedad, lo cual, por supuesto, descarto... ¿Cómo es posible concluir que la finalidad de la recolección de datos tiene una finalidad tan limitada si en el trabajo académico que se toma como base para construir tal argumento expresamente se menciona que las leyes sobre la privacidad son erróneamente invocadas para negar el derecho de acceso a la información y que varios países publican las declaraciones juradas de bienes y rentas de sus más altos funcionarios y autoridades?... Por suerte, una vez más, el precedente y Sentencia número 30 del 7 de junio de 2018 de la Sala 1 del Tribunal de Apelaciones en lo Penal señala el camino ...".

III- Por su parte, los abogados CHRISTIAN DANIEL BARBA MAZÓ, JOSÉ LUIS TORALES SERVÍN, MARCELO DANIEL FURGIUELE ABUD y JUAN JESÚS VILLALBA FIORE, en nombre y representación de la Contraloría General de la República, conforme Poder General que adjuntan

  
BIBIANA BENÍTEZ VARÍA  
Miembro  
Tribunal de Apelación 2a. Sala Penal

  
Dr. José Agustín Fernández  
Miembro Tribunal de Apelación  
en lo Penal 2da. Sala

  
Dello Vera Navarro  
Miembro  
Tribunal de Apelación Penal, Segunda Sala

a su presentación, en su escrito de traslado de fs. 127-128 y siguientes, esencialmente sostuvieron: "(...) carácter constitucional de la cuestión" aquí efectúan un análisis de la ley 5282/14... de acuerdo con la definición de información pública establecida en esta ley, las declaraciones juradas de bienes y rentas caerían bajo su ámbito de aplicación y sería, consiguientemente, susceptible de ser entregada a la ciudadanía... esto surge del art. 2 de la ley 5282/14 la falta de clasificación legal de las declaraciones juradas como de carácter secreto o reservado, conduce a ... estar bajo el alcance de la ley 5282/14. Así lo ha entendido la sala primera del TAP en su Ac y Sentencia N°30 de fecha 07 de junio de 2018 (ya citado)." Los abogados seguidamente hacen mención a la ley 5033/2013 que regula lo referente a la declaración jurada de bienes expresando en líneas generales que ellas pueden darse a conocer solamente a requerimiento de los órganos jurisdiccional o del Ministerio Público. Expresan en lo sustancial: "que el juzgado de primera instancia ha sostenido una línea interpretativa según la cual existen restricciones para la libre difusión de la información contenida en las declaraciones juradas de bienes y rentas esta línea comprende no solo en la lectura aislada de las disposiciones de la ley 5033/13 sino también comprende enunciados constitucionales, convenciones internacionales, sus respectivos criterios exegéticos y demás disposiciones nacionales concordantes". Igualmente hace mención al caso Juan Calos Lezcano Flecha señalando la disparidad de criterios entre magistrados según estos fallos, lo que refuerza la convicción de la necesaria intervención de la máxima instancia jurisdiccional para dirimir la controversia en cuestión. Sigue diciendo "estos autos deben ser elevados de inmediato a la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, a tenor de lo establecido en el Art. 582 del Código Procesal Civil (...). El derecho de acceso a la información pública garantizado por el Art. 28 de la C.N. y reglamentado por la ley 5282/14, además, se halla tutelado por tratados internacionales ratificados por el Congreso Nacional e incorporados al derecho positivo (...). Esta ley ha venido oportunamente a zanjar la ausencia de reglamentación que limitaba el efectivo acceso a información de carácter público, fijando procedimientos adecuados al alcance de la ciudadanía (...) esta Contraloría General (...) entiende la entrada en vigencia de dicha ley en relación con su función constitucional y sus consecuentes objetivos institucionales (...) de acuerdo con la definición de información pública establecida en esta ley, las declaraciones juradas de bienes y rentas caerían bajo su ámbito de aplicación y serían consiguientemente, susceptibles de ser entregadas a la ciudadanía... (...). La falta de clasificación legal expresa de las declaraciones juradas como de carácter secreto o reservado, conduce a reputar a estas bajo el alcance de la Ley 5282/14 (...) la Ley 5033/13 dispone que el contenido de las declaraciones juradas puede darse a conocer solamente a requerimiento de los Órganos Jurisdiccionales o el



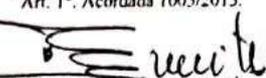
Ministerio Público cuando ello fuere necesario en el marco de una investigación (...) vale destacar que la solicitud de información sobre declaraciones juradas inicialmente planteada por el recurrente en este juicio se halla también comprendida en aquel que se encuentra aun sustanciándose ante el máximo tribunal con lo cual la Contraloría General de la República no podría obrar desconociendo las facultades jurisdiccionales de los poderes del Estado y soslayando el proceso en curso que aún no conoce una resolución sobre exactamente el mismo diferendo (...)”

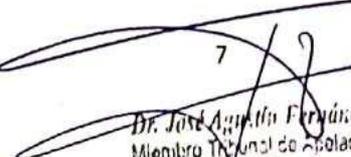
**PROCEDENCIA:** Antes de analizar la cuestión de fondo, es preciso señalar la pertinente aplicación de la vía establecida en el artículo 134 de la Constitución Nacional que regula el amparo, contemplado en el Código Procesal Civil y, en el caso concordante con el artículo 25 de la Convención Americana de los DDHH, con el propósito de concretar la vigencia del art. 28 de la CN, el art. 13 de la Convención Americana, el art. 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos a que se hace referencia en la Ley 5282/2014 cuya reglamentación se establece en el Decreto 4064/2013. Esta garantía de nivel constitucional, está determinada como una acción de última ratio, ante la inminente lesión de derechos humanos de primera generación, como es en el caso, el de acceso a la información pública, de rango constitucional, que se utiliza como remedio para paliar la falta de idoneidad del proceso ordinario. La Acordada 1005/2015<sup>1</sup> es la que específicamente establece en su articulado la vía del amparo como la acción idónea para el caso objeto de estudio en el que se alega el derecho a conocer datos públicos de funcionarios públicos que obran en fuentes públicas.

Así se tiene que en el presente juicio de amparo contra la Contraloría General de la República (CGR), se ha iniciado con el fin de que la institución mencionada provea al amparista "(...) *Las Declaraciones Juradas de los últimos 20 años del funcionario público Pedro Daniel Correa Ramírez, actual Presidente del Banco Nacional de Fomento y las Declaraciones Juradas de los últimos 20 años del funcionario Público Benigno López Benítez actual ministro de Hacienda (...)*", conforme consta a fs. 35 y siguientes de autos, peticona al órgano jurisdiccional fundado en la negación de la Contraloría General de la República de proveer lo solicitado por el recurrente.

El A-quo al fundamentar la resolución denegatoria del amparo, expresó su razonamiento principal basado en que "(...) *la declaración jurada no solo*

<sup>1</sup> Art. 1º. Acordada 1005/2015.

  
**BIBIANA BENÍTEZ FARÍA**  
Miembro  
Tribunal de Apelación 2º. Sala Penal

7  
  
**Dr. José Agustín Fernández**  
Miembro Tribunal de Apelación  
en la Penal 2ºª Sala

  
**Delfo Vera Navarro**  
Miembro  
Tribunal de Apelación Penal, Segunda Sala

*contiene los datos personales y patrimoniales del declarante, sino que además el de sus hijos, cónyuge, parientes hasta el segundo grado de consanguinidad y afinidad y además el de terceras personas cuyos bienes el declarante administre o se encuentre bajo su custodia (...)” “(...) no corresponde la publicación de los datos solicitados por el solicitante, por estar los mismos dentro de la caracterización de datos sensibles y reservados por la constitución, la Ley 1682/01 y organismos internacionales (...)”.*-----

Para abordar la cuestión de fondo es preciso realizar un análisis del ordenamiento jurídico paraguayo, cuyo orden de prelación se encuentra definido en el artículo 137 de la Constitución Nacional<sup>2</sup> y en base a ello desglosar el alcance y la reglamentación de los artículos Constitucionales 28<sup>3</sup> y 104<sup>4</sup> los cuales expresan que uno de los principios fundamentales que debe primar en una República democrática es que las fuentes públicas de información, son de carácter público, así como el reconocimiento del derecho a informarse de las personas. En consonancia con ello se determina la obligación de toda persona que es investida como funcionario público, de prestar declaración jurada de bienes y rentas. -----

El Paraguay ratificó la Convención Americana de Derechos Humanos conocida como Pacto de San José de Costa Rica, mediante la Ley 1/89, y con dicha ratificación reconoció a su vez la competencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, para disipar los casos en los cuáles se invoquen violaciones de dicha convención.-----

El artículo 13 de la Convención, expresa referente al derecho a la información cuanto sigue: *“Libertad de Pensamiento y de Expresión: 1. Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este*

<sup>2</sup>**Artículo 137 - DE LA SUPREMACIA DE LA CONSTITUCION:** La ley suprema de la República es la Constitución. Esta, los tratados, convenios y acuerdos internacionales aprobados y ratificados, las leyes dictadas por el Congreso y otras disposiciones jurídicas de inferior jerarquía, sancionadas en consecuencia, integran el derecho positivo nacional en el orden de prelación enunciado. Quienquiera que intente cambiar dicho orden, al margen de los procedimientos previstos en esta Constitución, incurrirá en los delitos que se tipificarán y penarán en la ley. Esta Constitución no perderá su validez si dejara de observarse por actos de fuerza o fuera derogada por cualquier otro medio distinto del que ella dispone. Carecen de validez todas las disposiciones o actos de autoridad opuestos a lo establecido en esta Constitución.

<sup>3</sup>**Artículo 28 - 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.

<sup>4</sup>**Artículo 104 - DE LA DECLARACIÓN OBLIGATORIA DE BIENES Y RENTAS.** Los funcionarios y los empleados públicos, incluyendo a los de elección popular, los de entidades estatales, binacionales, autárquicas, descentralizadas y, en general, quienes perciban remuneraciones permanentes del Estado, estarán obligados a prestar declaración jurada de bienes y rentas dentro de los quince días de haber tomado posesión de su cargo, y en igual término al cesar en el mismo.

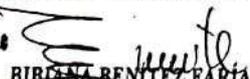


derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su selección. 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, o 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 frecuencia radioeléctrica, 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 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. 5. 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." -----

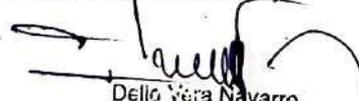
Resulta trascendente señalar como antecedente, en sus puntos medulares, la resolución que la CIDH dictó en el caso "Claude Reyes vs. Chile" el 19 de septiembre de 2006, caso que se había originado por una demanda contra el Estado de Chile, en razón de que éste se negó, sin fundamento alguno, a brindar la información solicitada al Comité de Inversiones Extranjeras, referente a un proyecto de deforestación que se llevaría a cabo en la décimo segunda región de Chile y podría ser perjudicial para el medio ambiente. En la resolución se desarrolla el derecho de las personas a recibir la información que solicite al Estado y la obligación de éste de brindarla, inclusive se señala que esta información debe ser brindada sin necesidad de acreditar un interés directo para su obtención, salvo en los casos en que se aplique una legítima restricción, en los siguientes términos: "(...) 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.



Abg. José A. ...  
Trib. Apelación Penal

  
BIBIANA BENÍTEZ FARIÑA  
Miembro  
Tribunal de Apelación 2a. Sala Penal

  
Dr. José Agustín Fernández  
Miembro Tribunal de Apelación  
en lo Penal

  
Dello Vera Navarro  
Miembro  
Tribunal de Apelación Penal, Segunda Sala

el cual también contiene de manera daré 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". 20.- Que, la Corte Interamericana de Derechos Humanos es el máximo órgano de interpretación de las disposiciones de la Convención, siendo en consecuencia lógica y razonable que sus decisiones sean consideradas por esta Corte Suprema de Justicia. Ello permitirá evitar eventuales decisiones adversas para nuestro país por inobservancia de los principios de la Convención, que comprometerían su responsabilidad internacional. 21.- Que, la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el fallo citado ha sostenido que el "derecho de acceso a la información bajo el control del Estado admite restricciones" y ha fijado tres requisitos: "En primer término deben estar previamente fijadas por Ley como medio para asegurar que no queden al arbitrio del poder público". "En segundo lugar, la restricción establecida por Ley debe responder a un objetivo permitido por la Convención Americana. Al respecto, el art. 13.2 de la Convención permite que se realicen restricciones necesarias para asegurar "el respeto a los derechos o a la reputación de los demás" o "la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas". "Finalmente, las restricciones que se impongan deben ser necesarias en una sociedad democrática, lo que depende de que estén orientadas a satisfacer un interés público imperativo. Entre varias opciones para alcanzar ese objetivo, debe escogerse aquella que restrinja en menor escala el derecho protegido. Es decir, la restricción debe ser proporcional al interés que la justifica y debe ser conducente para alcanzar el logro de ese legítimo objetivo, interfiriendo en la menor medida posible en el efectivo ejercicio del derecho". 22.- Que, la interpretación dada en este caso por la Corte Interamericana de Derechos Humanos se ajusta plenamente a nuestro régimen constitucional, caracterizando con precisión los alcances y las condiciones de aplicación del derecho de acceso a la información, criterios que son igualmente aplicables en la República del Paraguay. (...)"-----

Ahora bien, la Ley N°5282/2014 "De libre acceso ciudadano a la información pública y transparencia gubernamental" que reglamenta el art. 28 de la CN, en su artículo 2 inciso 2, armónicamente con el Pacto de San José de Costa Rica, determina claramente que la información pública es "(...) 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 (...), esta información debe estar sometida a la publicidad y las fuentes públicas, a su vez, están obligadas a prever la adecuada organización, sistematización, informatización y disponibilidad para que sea difundida en forma permanente, a los efectos de



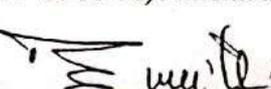
asegurar el más amplio y fácil acceso a los interesados. La misma normativa, en su artículo 1 inciso e) determina que la Contraloría General de la República es un organismo de "fuente pública" a quien en el caso se solicita la provisión de declaraciones juradas, información que indudablemente es de carácter público-----

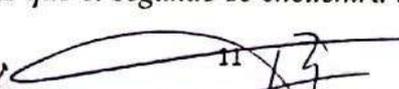
Partiendo de la premisa irrefutable entonces que las declaraciones juradas se constituyen en fuente de información pública, es importante mencionar no obstante que ellas pueden indudablemente contener información sensible, sin embargo en cuanto a ello los artículos 4, 5 y 6 de la Ley 1682/2001 y su modificatorias (1969/2002 y 5543/2015) expresan en lo pertinente que: "los datos de personas físicas o jurídicas que revelen su situación patrimonial, solvencia económica o cumplimiento de obligación comercial y financiera solo podrán ser publicados con autorización expresa y por escrito; b) "cuando se trate de informaciones o calificaciones que entidades estatales o privadas deban publicar o dar a conocer en cumplimiento de obligaciones legales específicas; c) cuando consten en las fuentes públicas de información".-----

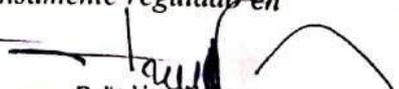
En concordancia con lo expresado en el párrafo precedente y como bien lo señaló en la instancia inferior el recurrente, conforme a lo previsto en la Ley 5282/2014 y lo dispuesto en su decreto reglamentario 4064/15, que en su artículo 37 determina "(...) aquella información sensible o reservada deberá ser tachada de la documentación a ser entregada", es decir todos aquellos datos que afecten a terceras personas no serán objeto de publicación. En el caso corresponde la aplicación del principio de divisibilidad de esta información en el sentido de obviar aquellas que tienen sus reservas expresas como se detallará más adelante. El A quo no lo entendió así y ello refleja en su interpretación parcial e incompleta denegando el amparo solicitado. -----

En relación al análisis realizado, es importante mencionar que la Corte Suprema de Justicia en plenaria en el expediente "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD EN EL JUICIO: DEFENSORÍA DEL PUEBLO C/ MUNICIPALIDAD DE SAN LORENZO S/ AMPARO. AÑO: 2008 - Nº 1054", ha trazado lineamientos en cuanto al acceso a la información pública, "Invocó a favor de su derecho los arts. 1, 28 y 45 de la CN, así como "los instrumentos internacionales que en la materia el Paraguay ha ratificado", el aparente conflicto de dos derechos consagrados en la Constitución: el derecho a informarse (art. 28) y el derecho a la intimidad (art. 33). (...) El primero cuenta con una mínima regulación legal (art. 2 de la Ley Nº 1682/01, texto según Ley Nº 1969/02; y art. 68 de la Ley Nº 3966/10): mientras que el segundo se encuentra extensamente regulado en



  
**BIBIANA BENÍTEZ FARÍA**  
Miembro  
Tribunal de Apelación 2a. Sala Penal

  
Dr. José Agustín Fernández  
Miembro Tribunal de Apelación  
en lo Penal 2da. Sala

  
Delfo Vera Navarro  
Miembro  
Tribunal de Apelación Penal, Segunda Sala

la Ley N° 1682/01, texto según Ley 1969/02, y en el CP, art. 143 (Lesión de la intimidad de la persona). (...) Que, a fin de determinar la existencia de un conflicto de derechos de igual jerarquía, lo cual obligaría a realizar un juicio de ponderación y armonización, (...) como punto de partida se debe hacer referencia al art. 28 de la CN. Asimismo, la República del Paraguay, mediante la Ley N° 1/89 ha aprobado y ratificado la Convención Americana de Derechos Humanos (...) la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso "Claude Reyes vs. Chile" ha interpretado el art. 13 de la Convención (...) resta ahora analizar si la solicitud de acceso a la información realizada por el Sr. Vargas Télles se ajusta a esta interpretación o si, por el contrario, entregar la información requerida podría vulnerar derechos de terceros. (...) el Tribunal ad quem ha sostenido que "El hecho de pedir datos de los sueldos de terceras personas tiene su contrapeso jurídico en el derecho constitucional a la intimidad". (...) el art. 143 del CP al castigar el hecho de exponer la intimidad de otro, especifica que debe entenderse por intimidad a "la esfera personal íntima de su vida y especialmente su vida familiar o sexual o su estado de salud". Esta definición de intimidad guarda relación con la de datos sensibles contenida en la Ley N° 1682/01, texto según Ley N° 1969/02, a los que define como "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 perjuicios y discriminaciones, o afecten la dignidad, la privacidad la intimidad doméstica y la imagen privada de personas o familias" (art. 4). (...) la Ley N° 1682/01, texto según Ley N° 1969/02, contiene una casuística precisa que cabe exponer para clarificar la cuestión. (...) Sin lugar a dudas, la información solicitada por el Sr. Vargas Télles sobre la "cantidad de empleados contratados y nombrados, con sus nombres y apellidos (y) puestos de trabajo" se trata de datos personales públicos que deberían haber sido proporcionados sin cuestionamiento alguno. (...) la información relativa al sueldo de los funcionarios, es muy difícil calificarla como dato sensible; por el contrario, es información que sin lugar a dudas sirve para estimar, junto con otra información, su situación patrimonial o su solvencia económica. Por lo tanto, bien puede sostenerse que esa información es un dato personal patrimonial. (...) 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. En consecuencia, como la información sobre el sueldo de los funcionarios del Estado necesariamente debe constar en alguna de sus dependencias, se trata de un dato personal patrimonial que puede ser publicado o difundido. (...) existe una clara tendencia en el mundo democrático a considerar el libre acceso a los registros de información patrimonial como esencial para garantizar la integridad y credibilidad del gobierno. Dicho acceso público representa una restricción justificable y responsable al derecho de tales funcionarios a mantener la confidencialidad de su información patrimonial, especialmente en relación con los ingresos que perciben de las áreas



*públicas. Asumir un cargo público y ser depositario de la confianza pública exigen que este interés en resguardar la intimidad ceda en cierta medida en favor de la obligación de rendir cuentas a la comunidad (...)*-----

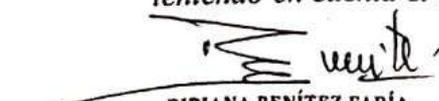
Este fallo paradigmático dictado en fecha 15 de octubre de 2013, mediante el Acuerdo y Sentencia N°1306, marcó un antes y un después en cuanto al acceso a la información pública y es un antecedente positivo para la sanción de la Ley 5282/14 cuya aplicación estricta se reclama a través de la acción planteada. -----

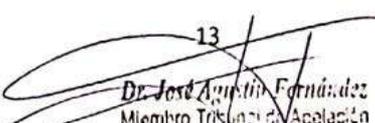
El Tribunal de Apelación Penal, Primera Sala ante un planteamiento más general que el caso nos ocupa, en el que se solicitaba informe de autoridades nacionales desde el Presidente de la República incluyendo a Senadores, Diputados, Ministros de Corte, Magistrados y funcionarios de entidades autónomas, autárquicas, entre otros, dictó el Acuerdo y Sentencia N°30 de fecha 07 de junio de 2018, en el que expediente caratulado: "AMPARO CONSTITUCIONAL PROMOVIDO POR EL SEÑOR JUAN CARLOS LEZCANO FLECHA C/ LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. EXPTE. N°280/2018". -----

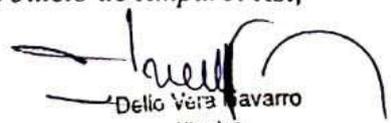
En estos autos, en mayoría, acogen favorablemente el amparo constitucional petitionado y hacen un análisis detallado y prolijo de las disposiciones constitucionales, convencionales y legales que deben ser aplicadas. En ese orden es conducente transcribir la opinión exhaustiva del Magistrado Pedro Juan Mayor que en lo medular, siguiendo lineamientos constitucionales, convencionales, legales y jurisprudenciales, se pronunció en los siguientes términos: "(...) *En el art. 28 de la Constitución, se reconoce el derecho de las personas a recibir información y el acceso a las fuentes públicas que las contengan. Para ello resulta ineludible en primer lugar que determinemos el alcance del término información, atendiendo al concepto de la misma para luego analizar, los elementos que la componen. Podríamos decir que la información en sentido general, es un conjunto organizado de datos, que constituye un mensaje sobre un cierto fenómeno o ente, podría decirse también que, es un conjunto organizado de datos procesados, que constituye un mensaje que cambia el estado de conocimiento del sujeto o sistema que recibe dicho mensaje que cambia el estado de conocimiento del sujeto o sistema que recibe dicho mensaje. Normalmente la información está contenida en registros de diferente naturaleza por lo que se hace necesario recordemos el alcance del concepto fuente o registro público y en cuanto al término 'fuente', la Constitución Nacional en su Art. 28 y la Ley 5282/14, Art. 2. Inc. 1 Definiciones, son las normas que hacen referencia al término "fuente", la precisándose más en la norma legal cuales son los organismos considerados como tales. En la misma ley y articulado ha establecido normativamente la definición de "información pública", esto es relevante, teniendo en cuenta el alcance discutido en el presente Juicio de Amparo. Así,*



ABG. José Aquilino Rodríguez  
Trib. Apelación Penal  
Segunda Sala

  
**BIBIANA BENÍTEZ PARÍA**  
Miembro  
Tribunal de Apelación 2a. Sala Penal

13  
  
Dr. José Agustín Fernández  
Miembro Tribunal de Apelación  
en lo Penal 2da. Sala

  
Dello Vera Navarro  
Miembro  
Tribunal de Apelación Penal, Segunda Sala

aquella en su artículo 2º estatuye: "Definiciones. [...] 2. Información pública: Aquella producida, obtenida, bajo control o en poder de las fuentes públicas, independientemente de su formato, soporte, fecha de creación, origen, clasificación o procesamiento, salvo que se encuentre establecida como secreta o de carácter reservado por las leyes". Por su parte, la Ley N°1682/2001 y sus modificatorias, la Ley N°1969/2002 y la ley N°5543/2015, regula todo lo referente a los datos privados. En la ley N° 1682/2001 y sus modificatorias, no se establece una definición de lo que debe entenderse por dato o información privada, aunque se dan ciertas ejemplificaciones a lo largo de su articulado, solo se define específicamente el concepto de dato sensible en su art.4, los relativos a las 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, prohibiéndose su publicación; de una lectura del artículo 5º: "Los datos de personas físicas o jurídicas individualizadas que revelen, describan o estimen su situación patrimonial, su solvencia económica o el cumplimiento de sus obligaciones comerciales, podrán ser publicados o difundidos solamente: a) Cuando esas personas hubiese 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; c) cuando consten en las fuentes públicas de información" y d) cuando la información verse sobre el cumplimiento de obligaciones financieras y comerciales como límite de crédito, compromisos del mes y saldo adeudado" y de su Art. 6. "Podrán ser publicados y difundidos: a) Los datos que consistan únicamente en nombre y apellido, documento de identidad, domicilio, edad, fecha y lugar de nacimiento, estado civil, (...). Debemos, en consecuencia ante la falta de precisión respecto a que se debe entender por dato o información privada por parte de la ley 1682 y sus modificatorias, en concordancia con la Ley 5282/14 intentar definir la situación. En este sentido es útil referimos al precedente judicial, AC. Y SENT. No. 68 del 22 de setiembre del 2016 dictada por el Tribunal de Apelaciones en lo Civil Tercera Sala, Capital, que desarrolla los siguientes razonamientos: "...este conjunto de leyes no establece un concepto general de dato privado, en oposición a dato público (...). El punto aquí es, establecer si toda la información contenida en las Declaraciones de Bienes y Rentas, Activos y Pasivos de los Funcionarios Públicos, y de las personas mencionadas en ellas, pueden ser consideradas toda pública, por el solo hecho de estar contenida en fuente pública, o existe allí información que puede ser considerada como sensible, y por lo tanto con prohibición expresa y absoluta de publicación, así como información privada, con prohibición relativa de publicación, e incluso, información privada de terceras personas. Todo ello a fin de poder determinar el alcance de la publicidad de la información contenida en las mismas solicitada por el accionante. La Contraloría General de la República es el organismo de control de las actividades económicas y financieras del estado, de los Departamentos y de





las Municipalidades, cuyo objeto es el de velar por el cumplimiento de las normas jurídicas relativas a la administración financiera del Estado y proteger el patrimonio público en los términos previstos en la ley 276/94, y sus modificatorias (...). Es entonces relevante ahora, luego de haber realizado desarrollos, conceptualizaciones y diferencias entre la información sensible, pública y privada, y haber determinado la importancia de la publicidad de los datos públicos contenidos en fuentes públicas y el acceso a ellas de cualquier ciudadano, con el fin de transparentar el ejercicio de la función pública, prevenir actos de corrupción y eventualmente sancionarlos, verificar que información que contiene una Declaración de Bienes y Rentas, Activos y Pasivos de los Funcionarios Públicos pueda ser publicada a tales efectos en este menester, se deben considerar algunas variables. Primero, que las declaraciones juradas de funcionarios públicos, se encuentran en un Registro Público de la Contraloría General de la República, y que este es, en consecuencia, "fuente pública", luego, que dicha fuente contiene INFORMACION PÚBLICA, ya que el Art. 2 inc. 2, califica de tal a la contenida en una FUENTE PUBLICA, (...) como los funcionarios públicos son personas con derechos personales fundamentales, también debe revisarse y armonizarse aquella norma con los límites marcados en ella y en la Ley 1682/2001 y sus modificatorias. En este sentido, debe advertirse que todos estos derechos involucrados deben ser prudentemente sopesados y se debe hacer respecto de ellos el análisis de finalidad, racionalidad y proporcionalidad, en vistas a establecer una decisión que respete el equilibrio de todos los derechos implicados (...). "(...) En síntesis teniendo en cuenta lo precedentemente desarrollado, puede ser considerada información pública sin excepción o límite alguno para su publicidad, y podrá ser de acceso público, vinculada al funcionario, solo aquella que en la DECLARACIÓN JURADA DE BIENES Y RENTAS, ACTIVOS Y PASIVOS por el funcionario, y en poder de la CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA, indique: A) 1) DATOS PERSONALES. Nombres y Apellidos; Documento de Identidad; Domicilio legal y lugar de trabajo, dependencia, vínculo legal y teléfono ocupacional; Profesión, función y cargo, acto administrativo de nombramiento, designación, contratación o comunicación de elección y su fecha; Edad, fecha y lugar de nacimiento; Estado Civil, en caso de ser casado, indicación del régimen de comunidad conyugal; 2) ACTIVOS PROPIOS Y GANANCIALES 1) El importe total, en EFECTIVO o DEPÓSITOS en entidades financieras, con indicación del país; 2) El importe de CREDITOS; 3) INMUEBLES. Con indicación de: País, Cta. Cte. o Padrón, distrito, año de adquisición, tipo de adquisición, uso, valor total, CARACTER DE LA PROPIEDAD (SI ES CONDOMINO O NO); 4) VEHICULOS. Tipo de vehículo, año de fabricación y valor; 5) MUEBLES. Valor total; 3) PASIVOS. El importe total. INGRESO MENSUAL, importe total. INGRESO ANUAL, importe total; EGRESO MENSUAL, importe total. EGRESO ANUAL, importe total. B) Datos del cónyuge bajo régimen de



Abg. José Agustín Fernández  
Trib. de Apelación Penal

BIBIANA BENÍTEZ FARIÁ  
Miembro  
Tribunal de Apelación 2a. Sala Penal

15  
Dr. José Agustín Fernández  
Miembro Tribunal de Apelación  
en la Sala Penal

Delfo Vera Navarro  
Miembro  
Tribunal de Apelación Penal, Segunda Sala

comunidad ganancial de bienes **ACTIVOS**, excluidos los bienes propios así como el importe de **EFFECTIVO, DEPOSITO O CREDITOS O BIENES MUEBLES** adquiridos antes del matrimonio, y **PASIVOS**, importe total de **INGRESOS**. C) Respecto a hijos menores bajo su patria potestad. Número de hijos. (se excluyen los nombres y documentos de identidad); **ACTIVOS**, así como el importe de **EFFECTIVO, DEPOSITO O CREDITOS O BIENES MUEBLES**, importe total de **INGRESOS**. D) Respecto a los **DATOS PERSONALES SOLO LOS DEL DECLARANTE**, podrán ser publicados, dentro de los límites previstos en la Ley 1682/2001 y la Ley 5282/2014 (...).  
“(...) Más información ya no estaría justificada, pues acercaría seriamente a la afectación de otros derechos protegidos constitucional y convencionalmente como lo es la intimidad, la privacidad y la seguridad de las personas que prestan servicios públicos y sus familiares, muchos de ellos sensibles en cuanto a la naturaleza de la función que desempeñan o la edad de los hijos bajo patria potestad (...)”. Sigue diciendo correctamente el magistrado mencionado que “(...) La admisión de que los derechos fundamentales no son absolutos, y de que se precisa llegar a un equilibrio de intereses en casos como el presente, donde existe de un bien jurídico tutelado (...)”. Agrega el magistrado el sentido en el que se pronunciado la jurisprudencia constitucional latinoamericana, señalando que “(...) Evidentemente, ni siquiera la condición de libertad preferida de la que goza el derecho de acceso a la información hace de ella un derecho constitucional que no pueda ser objeto de limitaciones. Como se encarga de recordar el propio inciso 5) del artículo 2° de nuestra Ley Fundamental, su ejercicio no es absoluto, sino que está sujeto a límites o restricciones que se pueden derivar, ya sea de la necesidad de armonizar su ejercicio con otros derechos de la misma clase (v. gr. Derecho a la intimidad personal), o bien por la necesidad de salvaguardar bienes constitucionalmente relevantes...” (EXP. N° 1219-2003-HD), Tribunal Constitucional del Perú (...). El voto de referencia concluye señalando “(...) que se debe hacer lugar a la acción de acceso a la información bajo las normas del Juicio de Amparo mencionadas precedentemente y fundadas en los méritos de la Ley 5282/14, en el sentido de que la Contraloría General de la República, provea los datos solicitados por el accionante y lo haga público en el Portal Unificado de Acceso a la Información Pública o en su sitio Web, en los términos y límites determinados en esta sentencia, brindando a la Contraloría un tiempo prudencial de 60 días, para ese efecto referente a la información contenida en las Declaraciones de Bienes y Rentas, Activos y Pasivos de los Funcionarios Públicos, obrantes en el Registro Público correspondiente citado en la Ley 5033/ 13 art. 20 y 21 (...).”



Atento a estas opiniones en las que se efectúa un completo desarrollo de la cuestión planteada, debo expresar que la sentencia apelada debe ser revocada, pues la misma solamente se ocupa de establecer un balance positivo a favor de que en la declaración jurada de bienes y rentas pueden existir informaciones sensibles, pero en este análisis no se otorga la importancia decisiva que tiene la publicidad de los datos públicos obrantes en fuentes públicas a las que puede acceder cualquier ciudadano con el propósito



fundamental de que el ejercicio de la función pública sea transparente e igualmente se pueda prevenir u eventualmente sancionar los actos de corrupción, ello revisando qué información contiene una declaración de bienes y rentas, activos y pasivos de los funcionarios públicos al ser publicadas. La resolución de referencia como lo expresa el apelante, hizo caso omiso al principio de divisibilidad establecido en la Ley pudiendo hacer las filtraciones en pro de las informaciones que son de carácter reservado.-----

El derecho de acceso a la información, consagrado en la Constitución y en la Convención Americana, es un derecho humano de primera generación y se rige por el principio de máxima divulgación, el cual se basa en la presunción de que toda información pública debe ser accesible para todos los ciudadanos, en virtud a que el Estado se ciñe por los principios de publicidad y transparencia dentro de la gestión pública, de modo a que las personas que se encuentren bajo su jurisdicción tengan el control democrático de su gestión y, que puedan cuestionar, indagar y considerar el correcto cumplimiento de las funciones públicas.-----

Toda información que contenga datos de interés público pertenece a los ciudadanos, y el Estado al ejercer el gobierno a través de sus órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial, está obligado a garantizar el acceso a la información pública a la ciudadanía, quien finalmente ejerce la soberanía; limitándose solamente aquellos datos que no estén relacionados a los obligados a ser declarados. En el caso surge el deber de la CGR de hacer accesible las declaraciones juradas requeridas y ello se enmarca en la promoción de la transparencia como valor central del sistema democrático.-----

Así las cosas, se puede concluir que los sujetos obligados (el Estado a través de sus órganos e instituciones), en este caso la CGR, sólo podría rechazar la solicitud de una información si se funda detalladamente las razones por las cuales la proporción de la misma es susceptible de ocasionar un daño al fin legítimamente protegido, y sin distorsionar el fin del mecanismo creando trabas burocráticas para su divulgación. -----

Por lo que, al analizar el juzgamiento del A-quo, en el presente caso, la denegación del amparo resulta improcedente y errónea, porque debió realizarse mediante un acto fundado válidamente y, en estas condiciones confirmar la S.D. N°29 de fecha 07 de junio de 2019 impugnada, resultaría contraria a los principios expuestos. Es así que, los fundamentos dados por la Jueza Penal de Garantías no pueden ser mantenidos porque resulta manifiestamente contrario al principio enunciado de que la información es un derecho humano fundamental que tiene todo ciudadano de conocer la manera



Abg. José A. Parque  
Trib. Apelación Penal  
Segunda Sala

BIBIANA BENÍTEZ FARIÁ  
Miembro  
Tribunal de Apelación 2a. Sala Penal

17  
  
Dr. José Agustín Fernández  
Miembro Tribunal de Apelación

Dello Vera Navarro  
Miembro  
Tribunal de Apelación Penal, Segunda Sala

en que los funcionarios públicos se desempeñan. La información pertenece a las personas y, ésta no es un secreto del Estado, por lo que el acceso a ella no puede ser entendido como una concesión o favor del gobierno. Este tiene la información solo en cuanto es representante de los ciudadanos. -----

El acceso a la justicia debe ser efectivo tanto de hecho como de derecho, y poco serviría el establecimiento de políticas de transparencia y garantías en materia de información pública si se dificulta el acceso a ella con fundamentaciones aparentes que en el fondo implican trabas de índole meramente formal o burocrática. La información tiene como propósito coadyuvar a que los integrantes de la sociedad ejerzan eficazmente el control, la racionalización del poder ejercido a través de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial, porque de lo contrario nos encontraríamos ante un estado absoluto, autoritario y totalitario. En este punto cabe recordar que la soberanía es “el poder supremo del que derivan todos los demás poderes”, y ella para nuestra ley suprema, es ejercida por los ciudadanos.-----

Entonces, el acceso a la información, se trata de un derecho que pertenece al ciudadano y si ella se restringe entonces se debilita el sistema democrático y el principio republicano que impera constitucionalmente en nuestro país. -----

Por otro lado, en cuanto a la posición de la Contraloría General de la República, a fs. 129 y siguientes, en el que manifiesta el conflicto entre ley especial y general, esta magistratura advierte cuanto sigue: la ley general es aquella que rige para todos, ejemplo: código penal, procesal penal y la generalidad es concurrente con la especialidad. Así tenemos como ejemplo en el fuero penal; la ley N° 980/64 “*Que incluye en la Legislación Penal el capítulo de delitos contra el Deporte*”. La ley especial es aquella que se refiere, como brevemente denota el ejemplo, a una materia específica, que por su particularidad requiere de ser reglamentada con mayor precisión, cuestiones que han señalado correctamente los representantes de la Contraloría General de la República, sin embargo, es incorrecto apreciar a la Ley 5282/14 “De libre acceso ciudadano a la información pública y transparencia gubernamental” como general y como especial a la Ley 5033/2013 “ Que reglamenta el artículo 104 de la Constitución Nacional, de la Declaración Jurada de Bienes y Rentas, activos y pasivos de los funcionarios públicos”, pues ambas son de carácter especial y no se derogan ni crean conflictos entre ellas, se complementan y solo deben ser interpretadas sistemáticamente como parte del plexo normativo en conjunto. Además, el fundamento se desvanece en virtud de que mediante el orden de prelación constitucional expresado al inicio del análisis de esta resolución he enunciado lo prescripto en el artículo 137 de la Constitución Nacional y en virtud a este artículo, repito, las leyes inferiores a la Constitución y Tratados, no pueden de ningún modo ser



interpretadas como contrarias a estos, deben armonizar dentro del sistema y de ser contrarias, no pueden ser aplicadas. Entonces, el debate entre especial y general propuesto por la Contraloría General de la República pierde consistencia, en el sentido lógico de que la Constitución, la Convención y la Ley rezan que la información pública no puede ser restringida, y por ello, cualquier ley inferior de ninguna manera puede restringir derechos y garantías, salvo excepciones expresas y justificadas.-----

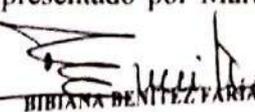
La transparencia en la función pública se encuentra armónica e íntimamente asociada con la lucha y la prevención contra la corrupción a los que se halla comprometido el Estado paraguayo conforme a la Ley N°2535/2004 que "Aprueba la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción", la cual tiene por objetivo: "(...) Promover y fortalecer las medidas para prevenir y combatir más eficaz y eficientemente la corrupción; 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; así como promover la integridad, la obligación de rendir cuentas y la debida gestión de los asuntos y los bienes públicos (...)".--

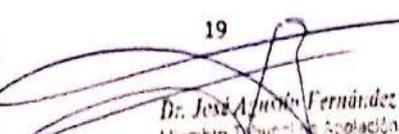
En atención a todo lo expresado toda vez que no se trata de exigir información sensible o información que ponga en peligro la integridad del declarante ni de su grupo familiar, la restricción efectuada por la CGR al derecho de acceso a la información pública en lo que respecta al punto en cuestión resulta injustificada y por ello contraria a las obligaciones del Estado, que emergen de la Constitución Nacional, y de los tratados internacionales a los cuales nuestro país ha adherido y garantizado su cumplimiento.-----

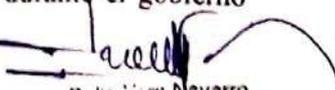
En cuanto a los efectos de la consulta constitucional referenciada por los representantes de la CGR, su planteamiento es inviable por estricta aplicación los artículos 259 y 260 de la Constitución Nacional.-----

Estas opiniones son contestes con exposiciones realizadas, por el suscribiente tanto en el área académica y científica como en audiencias públicas, insistiendo en que la publicación de la declaración jurada de bienes y patrimonio constituye en el eslabón de la transparencia que debe regir en el gobierno democrático, representativo, participativo y pluralista constituido en nuestro país. -----

A mayor abundancia pongo de resalto que, antes de la vigencia de la Ley de "Libre acceso ciudadano a la información pública y transparencia gubernamental", 5282/14, ordenó en el marco de un proceso de hábeas data presentado por Martín Almada, quien fue preso político durante el gobierno

  
**BIBIANA BENÍTEZ VARRÁ**  
Miembro  
Tribunal de Apelación 2a. Sala Penal

19  
  
**Dr. José Alfredo Fernández**  
Miembro Tribunal de Apelación  
en la Sala 2da. S-1

  
**Delio Vera Navarro**  
Miembro  
Tribunal de Apelación Penal, Segunda Sala

del Alfredo Stroessner, y fundado en los derechos consagrados en la Constitución de 1992, ley suprema que estableció el principio neurálgico de la transparencia en un sistema democrático; proceso del cual resultó en la apertura y publicación de los archivos del Departamento de Producción de la Policía, popularmente conocido como el "Archivo del Terror", hito histórico de la democracia contemporánea del Paraguay. Aferrado en que lo versado debe armonizar con la conducta, mi decisión no puede ser contraria al espíritu de la publicación de los datos solicitados.-----

Concluyentemente, la petición de acceso a la información pública consistente en declaraciones juradas de bienes y rentas de funcionarios públicos constituye información pública y las mismas obran en fuentes públicas de la CGR, debiendo ser proveídas con la salvedad de los datos sensibles y divisibles conforme se explicita y se detalla en este voto. -----

Por lo tanto considero que corresponde REVOCAR la S.D. N° 29 de fecha 07 de junio de 2019, apelada y en consecuencia acoger favorablemente el AMPARO promovido, ordenando la remisión de lo solicitado por el recurrente: y con la salvedad de eliminar los datos que afecten a terceras personas conforme a los parámetros del decreto reglamentario 4064/15, que en su artículo 37 determina "(...) *aquella información sensible o reservada deberá ser tachada de la documentación a ser entregada*", debiendo consignar la siguiente información que se enumera: a.1) DATOS PERSONALES: nombres y apellidos, documento de identidad, domicilio legal y lugar de trabajo, dependencia, vinculo legal y teléfono ocupacional; profesión, función y cargo. Acto normativo de nombramiento, designación, contratación o comunicación de elección y su fecha; edad, fecha y lugar de nacimiento, estado civil, en caso de ser casado, indicación del régimen de comunidad conyugal. a.2) ACTIVOS PROPIOS Y REGIMEN GANANCIAL: importe total en efectivo o depósitos en entidades financieras, con indicación del país; el importe total de créditos; inmuebles con indicación de: país, CTA CTE o padrón, distrito, año de adquisición, tipo de adquisición, uso, valor total, carácter de la propiedad (si es condominio o no); vehículos, tipo de vehículo, año de fabricación y valor, muebles, valor total; a.3) PASIVOS: el importe total. Ingreso mensual, importe total. Ingreso anual, importe total; egreso mensual, egreso mensual, egreso anual, importe anual b) Datos del conyugue bajo régimen de comunidad ganancial de bienes activos, excluidos los bienes propios, así como el importe de efectivo, deposito o créditos o bienes muebles adquiridos antes del matrimonio, y pasivos, importe total de ingresos. c) Respecto a hijos menores bajo su patria potestad: número de hijos (se excluyen los nombres y documentos de identidad), activos, así como el importe de efectivos de depósito o créditos o bienes muebles, importe total de ingresos. d) Respecto a los datos personales solo del declarante,



podrán ser publicados, dentro de los límites, previstos en la ley 1682/01 y la Ley 5282/2014. Dicha información deberá ser proveída en el plazo de 15 días hábiles a ser contados desde que la resolución quede firme y ejecutoriada.-----

Con respecto a las costas procesales, corresponde determinar que el Juicio de Amparo, se rige por lo dispuesto en el Código Procesal Civil, el artículo 587 de dicho cuerpo normativo, establece: "Sin perjuicio del principio consagrado en el artículo 192, no habrá condena en costas si antes de vencido el plazo para la contestación de la demanda o del informe a que se refieren los artículos 572 y 573, cesara el acto, la omisión o la amenaza en que se fundó el amparo", por lo que las costas procesales deben ser soportadas en el orden causado.-----

A su turno, el **MIEMBRO DR. DELIO VERA NAVARRO**, expresa su voto en los siguientes términos: Debo expresar que comparto las opiniones del Miembro preopinante, Dr. José Agustín Fernández, en cuanto a la competencia de este Tribunal para entender en la presente causa, así como la admisibilidad y decisiones del amparo planteado, considerando pertinente expresar cuanto sigue:-----

Atento a que la cuestión objeto de análisis gira en torno al Amparo Constitucional promovido contra la Contraloría General de la República, es necesario proceder al análisis del marco normativo respecto a la materia garantizando el debido control de convencionalidad.-----



Primeramente cabe resaltar que, la Constitución Nacional en su artículo 104 establece; **LA DECLARACIÓN OBLIGATORIA DE BIENES Y RENTAS**. "Los funcionarios y los empleados públicos, incluyendo a los de elección popular, los de entidades estatales, binacionales, autárquicas, descentralizadas y, en general, quienes perciban remuneraciones permanentes del Estado, estarán obligados a prestar declaración jurada de bienes y rentas dentro de los quince días de haber tomado posesión de su cargo, y en igual término al cesar en el mismo."-----

La normativa constitucional encuentra su regulación normativa en la Ley N° 5033/13, sin embargo, con posterioridad a esta ley, la República del Paraguay consideró pertinente la adopción de una normativa que regule de manera específica la obligatoriedad de proveer informaciones en el uso de los recursos públicos sobre remuneraciones y otras retribuciones asignadas al servidor público de la república, dicha medida legislativa, se encuentra plasmada a través de la Ley N° 5.189/2014 y la Ley N°2582/14, las cuales al

Abg. José A. Parfouet  
Trib. Apelación Penal  
Segunda Sala

BIBIANA BENÍTEZ FARÍA  
Miembro  
Tribunal de Apelación 2a. Sala Penal

Dr. José Agustín Fernández  
Miembro Tribunal de Apelación  
en lo Penal 2da. Sala

Delio Vera Navarro  
Miembro  
Tribunal de Apelación Penal, Segunda Sala

entender de esta Magistratura no modifican la Ley N°5033/13 tratándose de leyes complementarias.-----

Al respecto, el artículo 1 de Ley N° 5.189/2014 establece: “*Todos los Organismos o Entidades Públicas, Entes Binacionales y aquellos en los que el Estado paraguayo tenga participación accionaria, u organismos privados que administre recursos del mismo, deberán difundir a través de portales electrónicos en internet, todas las informaciones de fuente pública, relativas al organismo o la entidad y a los recursos administrativos y humanos de los mismos*”.-----

Asimismo, la presente Ley en su artículo 2 señala: “*Los Organismos o Entidades Públicas sujetos a la presente ley son: a) Los Organismos de la Administración Central del Estado integrada por los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, la Contraloría General de la República, la Defensoría del Pueblo, la Procuraduría General de la República, el Ministerio Público, el Consejo de la Magistratura, el Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados y los órganos del Estado de naturaleza análoga; b) Los Gobiernos Departamentales, Gobiernos Municipales, las Universidades Nacionales, los Entes Autónomos, Autárquicos, de Regulación y de Superintendencia, las Entidades Públicas de Seguridad Social, las Empresas Públicas y las Empresas Mixtas, las Sociedades Anónimas en que el Estado sea socio mayoritario, las Entidades Financieras Oficiales, la Banca Central del Estado y las Entidades de la Administración Pública Descentralizada; c) Las Entidades Binacionales; y, d) Las Instituciones Privadas que reciben transferencias o que administran fondos del Estado*”.-----

Concordante con la disposición legal precedente, la Ley N° 2582/14 de **Libre Acceso a la Información Pública y Transparencia Gubernamental** en su artículo 1 dispone: **OBJETO.** “*La presente Ley 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 a través de la implementación de las modalidades, plazo, excepciones y sanciones correspondientes, que promuevan la transparencia del Estado...*”.-----

Asimismo, la Constitución Nacional en su artículo 28 permite que toda persona pueda acceder a la información pública, expresando que: **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".-----

Las mencionadas disposiciones legales, son concordantes con la Ley N° 2535/05 QUE LA CONVENCION DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA CORRUPCION, Adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, mediante la Resolución N° 58/4, en la ciudad de Nueva York, Estados Unidos de América, el 31 de octubre de 2003, y suscrita por la República del Paraguay el 9 de diciembre de 2003, en la ciudad de Mérida, Estados Unidos Mexicanos. En este contexto esta ley, establece claramente en su 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; 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.".-----

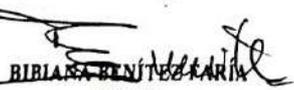
En igual sentido se observa las disposiciones previstas en el Artículo 10 de la referida ley: **INFORMACION PÚBLICA.** "Habida cuenta de la necesidad de combatir la corrupción, cada Estado Parte, de conformidad con los principios fundamentales de su derecho interno, adoptará las medidas que sean necesarias para aumentar la transparencia en su administración pública, incluso en lo relativo a su organización, funcionamiento y procesos de adopción de decisiones, cuando proceda...".-----

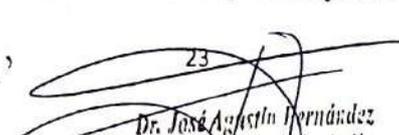
Prosiguiendo con el análisis convencional, surge que; el artículo 13 Punto 1 y 2 de la Convención Americana de los Derechos Humanos estipula expresamente: "1. Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones 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, o b. la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas...".-----

A la luz de las normativas mencionadas, es indudable que el Estado, mediante disposiciones constitucionales, suscripciones y ratificaciones de

  
PODER JUDICIAL  
TRIBUNAL DE APELACIONES  
EN  
GENERAL DE ECONOMIA

Abg. José A. P. [Signature]  
Trib. Apelaciones Segunda Sala

  
BIBIANA BENÍTEZ LARÍN  
Miembro  
Tribunal de Apelación 2a. Sala Penal

23  
  
Dr. José Agustín Hernández  
Miembro Tribunal de Apelación  
en lo Penal 2da. Sala

  
Delio Vera Navarro  
Miembro  
Tribunal de Apelación Penal, Segunda Sala

Convenios Internacionales, a la par de normativas nacionales ha previsto los mecanismos legales para que la ciudadanía pueda ejercer su derecho humano de acceder a la información, y que las instituciones públicas por tanto, se encuentran obligadas a divulgar la información dentro del marco de transparencia permanente a través de instrumentos de fácil acceso a la ciudadanía.-----

Amén de lo expresado, es incuestionable que, la presentación de declaración jurada de quienes desempeñan actividades dentro de la administración pública, obedece a la imperiosa necesidad de transparentar la función pública en función del compromiso democrático asumido por la República del Paraguay y al mismo tiempo prevenir y detectar cualquier acto de corrupción. Por lo que, la ciudadanía bien puede erigirse en contralor junto con el propio Estado, de las instituciones públicas y de quienes ingresan a formar parte de las mismas, contrastando la situación patrimonial plasmada en las declaraciones juradas y el verdadero escenario de sus emolumentos.

Este control ciudadano, será posible a través del acceso que puedan tener de los datos públicos emitidos por estas instituciones dentro de los términos y límites previstos por las normativas.-----

En este contexto resulta imperioso establecer determinadas precisiones previstas en la Ley N° 5882/14, en cuanto a la información pública reservada como “ aquella que ha sido o sea calificada como tal en forma expresa por la ley” por lo que en plena observancia del Principio de Divisibilidad enunciado a través del Decreto reglamentario N° 4064/15, la información de sensible o reservada que aparezca en la documentación solicitada, deberá ser tachada para proceder a su publicidad.-----

En concordancia con lo expresado, la Ley N° 1682/01 y sus modificatorias expresa taxativamente la prohibición de dar a publicidad o difundir datos sensibles, entendidos como tales; pertenencias raciales o étnicas, preferencias políticas, estado individual de salud, convicciones religiosas, filosóficas o morales, intimidad sexual y en general aquellos datos que fomenten prejuicios y discriminaciones, o afecten la dignidad, privacidad, intimidad doméstica y la imagen privada de personas o familias.-----

Pasando al estudio del caso concreto por parte de esta Magistratura, se observa que, atento a lo resuelto en la S.D. N° 29 de fecha 07 de junio se presentó por derecho propio el señor Hugo Javier Portillo Sosa, a interponer recurso de apelación contra la misma. En su escrito, cuestionó la supuesta arbitrariedad de la sentencia de primera instancia, al mismo tiempo alegó que se vislumbran omisiones en el fundamento de la decisión, y en los argumentos “accesorios” esgrimidos por la Juez A-quo. El recurrente también argumentó que, con el acceso a las declaraciones juradas no pretende acceder a

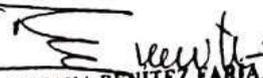


información "amparada por el secreto bancario ni a información sensible". Igualmente, expuso, pese a no estar obligado en virtud de la ley, los motivos o fundamentos por los que requiere la información, vinculados con el control social y la lucha contra la corrupción.-----

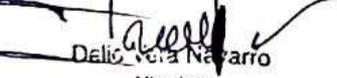
Por su parte, la Contraloría General de la República al contestar el traslado sostuvo que "estos autos deben ser elevados de inmediato a la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, a tenor de lo establecido en el Art. 582 del Código Procesal Civil, en concordancia con el Art. 18, inc. 'a' del mismo cuerpo legal" en el entendido de que hay una serie de dudas sobre la constitucionalidad, la tensión normativa, y los derechos consagrados tanto en la Ley 5033/13 y la Ley 5.282/14. No obstante, señaló concretamente que "*la falta de calificación legal expresa de las declaraciones juradas como de carácter secreto o reservado, conduce a reputar a estas bajo el alcance de la Ley 5282/14*". Igualmente, sostuvo que de acuerdo con el art. 3, inc. 4, de la Ley 5033/13, existe un impedimento legal para dar a conocer de manera pública las declaraciones juradas salvo orden judicial expresa y que dicha normativa "*si se aplicara estrictamente el principio de legalidad en materia de derecho público, representaría una restricción para la libre entrega de la información consignada en las declaraciones juradas*".-----

Este Juzgador en efecto debe considerar, en primer término, si la presente controversia debe ser remitida a la Corte Suprema de Justicia de acuerdo con las reglas del Código Procesal Civil, art. 18, inc. "a" y art. 582. Al respecto, el primer artículo mencionado dispone que "*...los jueces y tribunales podrán, aun sin requerimiento de parte: a) remitir el expediente a la Corte Suprema de Justicia, ejecutoriada la providencia de autos, a los efectos previstos por el artículo 200 de la Constitución, siempre que, a su juicio, una ley, decreto u otra disposición normativa pueda ser contraria a reglas constitucionales*". El segundo artículo (cuya redacción se encuentra dada según ley N° 600/95) dispone que "*...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 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*".-----

Así las cosas, tenemos que el artículo 18 de la norma procesal civil, consagra una atribución facultativa a la que pueda acudir siempre y cuando

  
**BIBIANA BENÍTEZ FARIÑA**  
Miembro  
Tribunal de Apelación 2a. Sala Penal

25  
  
Dr. José Agustín Fernández  
Miembro Tribunal de Apelación  
en la Sala Penal 2a. Sala

  
Dalio Vera Navarro  
Miembro  
Tribunal de Apelación Penal, Segunda Sala

a juicio de los juzgadores exista una disposición normativa que pueda ser contraria a la Constitución. A su vez, el segundo artículo dispone que el juez deba elevar los antecedentes a la Sala Constitucional siempre y cuando “*fuere necesario determinar la constitucionalidad o inconstitucionalidad de alguna ley, decreto o reglamento*”. Sin embargo, en el caso en cuestión, no se observa que de manera manifiesta exista una colisión entre la Ley N°5033/13 y la Ley 5282/14. Consecuentemente, no corresponde elevar la resolución de la *litis* a la Corte Suprema de Justicia.-----

Ahora bien, de acuerdo a los argumentos, se observa, por un lado, en el carácter público de las declaraciones juradas y, por otro, el carácter reservado de las mismas de acuerdo con disposiciones constitucionales y legales. Igualmente, el punto conflictivo se centra en la determinación de si la ley 5033/13 es una ley especial que no encuentra modificación con una ley posterior, como lo es la ley 5282/14, conforme alega el recurrente se trataría de una ley general que no es aplicable a las solicitudes de acceso a la información sobre declaraciones juradas de bienes y rentas; o, bien, si se tratan de leyes complementarias.-----

Sobre la posibilidad de que las declaraciones juradas sean efectivamente públicas en el marco de la ley 5282/14, cabe analizar con mayor hondura sus disposiciones. El artículo 2, numeral 2, de esta ley dispone la regla general de que “*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*”.-

Conforme con lo que señala esta disposición normativa, no cabe duda que las declaraciones juradas de bienes y rentas de los funcionarios públicos, al ser instrumentos públicos en forma de documentos cuyo contenido posee un conjunto de datos e informaciones, se encuentran bajo control de la Contraloría General de la República. Por lo que esto, en principio, crea una presunción de que los datos e informaciones que contiene el documento son de libre acceso y, no se advierte una ley que de manera expresa y concreta declare a esta tipo de documentos como reservados o secretos en su totalidad.-

Sin embargo, debe precisarse que el contenido de dichos documentos efectivamente posee datos que han sido calificados como sensibles o reservados y su divulgación está expresamente prohibida por la ley como correctamente. No obstante para este juzgador, el mero hecho de que un documento contenga datos que puedan ser sensibles, secretos o reservados, no es óbice para acceder a los datos que sí pueden ser públicos.-----

Justamente, es en este punto específico, donde se advierte que, la A-quo omitió ponderar la cuestión a la luz del “*principio de divisibilidad de la*



*información*", es decir, la posibilidad de dar acceso a aquella parte del documento que si se considera como información pública de acuerdo con la ley.

Al respecto, la doctrina se señala que *"no puede negarse el acceso a la información pública por el hecho de estar ella contenida en un documento que también tiene información privada o secreta. El principio de divisibilidad impone que la información pública puede ser entregada o accedida aun cuando esté contenida junto a información o datos que precisen mantenerse en reserva, toda vez que éstos puedan ser desagregados, anonimizados o ocultados a fin de garantizar la permanencia de su reserva"*<sup>5</sup>.

Coincidente con la doctrina, se observa que, el artículo 37 del Decreto 4064/15, que reglamenta la Ley 5282/14, menciona: *"...si un documento contiene información que puede ser conocida e información que se encuentra alcanzada por una causal de excepción, se debe dar acceso a la primera"*. Por lo que si bien la magistrada expuso una serie de instrumentos derivados de organismos internacionales, omitió proceder al análisis del cuerpo de la ley 5282/14 de acuerdo con el Decreto Reglamentario N° 4064/15, (norma jurídica que se encuentra plenamente vigente en nuestro ordenamiento jurídico), cuando la parte recurrente, expresamente hizo mención a la aplicación de este principio y las normas en el que se materializa y que sin embargo la A quo, no efectuó referencia alguna al respecto, omitiendo sin motivación, la cuestión jurídica, planteada por una de las partes.

En tal sentido, si bien la Ley N° 5033 establece un impedimento, al parecer indirecto, de acceso a la información de las declaraciones juradas por la vía del derecho de acceso a la información pública, en el entendido de que sólo mediante orden judicial podría accederse a dicho documento, cabe aclarar que las órdenes judiciales en tal supuesto ordenarían obtener o hacer pública la totalidad de las declaraciones juradas, no solo una parte de ella.

De ahí puede desprenderse la diferencia entre los datos e informaciones que pueden ser accesibles por la vía del acceso a la información pública y lo que debe ser publicable o entregado según una eventual orden judicial. De hecho, la *ratio legis* de tal autorización judicial es, precisamente, el acceso a la información expresamente declarada como secreta o reservada por la ley en resguardo de otros valores y bienes jurídicos constitucionales tan importantes como el derecho de acceso a la información pública. Si no hubiera necesidad de salvaguardar tales valores y bienes jurídicos, no habría necesidad de contar una orden judicial previa ya que, por obrar en una fuente pública de información y tratarse de información de contenido patrimonial, los datos e informaciones contenidas en las declaraciones jurídicas serían, *in totum*,

<sup>5</sup> Costa, José María. "La Justicia como garante del acceso a la Información Pública". Asunción, 2018.

información pública, tal como ya ha quedado establecida por la jurisprudencia en el fallo liminar en esta materia dado por el Acuerdo y Sentencia N° 1.306/13 de la Corte Suprema de Justicia, el cual interpretó y estableció la correcta exégesis en materia de información pública accesible e información privada o sensible que no es, según las leyes vigentes, posible divulgarla.-----

En consecuencia, como regla general debe considerarse que las declaraciones juradas de los funcionarios públicos puedan ser públicas en el marco del derecho de acceso a la información pública, con la salvedad de aquellos datos e informaciones que sí encuentran reservas expresas en leyes específicas, teniendo en cuenta que, el mismo recurrente aclara que no pretende acceder a información amparada por el secreto bancario ni a información sensible, sino más bien de índole estrictamente patrimonial por lo que corresponde una aplicación estricta del principio de divisibilidad.-----

Para este Juzgador, el presente caso, evidencia la importancia, de la correcta evaluación y ponderación de los derechos a fin de que la administración de Justicia sea, una garantía adecuada para la consolidación de una sociedad más democrática y participativa, con fuerte arraigo en los principios republicanos. Principios entre los cuales hoy adquieren notoria relevancia la transparencia gubernamental y el control de la gestión de autoridades y funcionarios por parte de sus mandantes, los ciudadanos.-----

Por lo tanto, en base a las consideraciones expuestas, corresponde **REVOCAR** el primer punto del decisorio apelado y, en consecuencia, hacer lugar al amparo de acceso a la información, con la debida omisión y reserva de lo establecido en la Ley N°1682/01 (y sus modificatorias): el lugar de residencia habitual y los números de teléfonos familiares; las disposiciones del Código de la Niñez y la Adolescencia: el nombre de los hijos menores edad u otros familiares menores de edad, debiéndose solo mencionar sus iniciales; y a las exigencias previstas en la Ley 861/96 (y sus modificatorias): los números de cuentas bancarias, no así las entidades, los países y los montos.-----

Para el efecto, y a fin de no tornar ilusoria la presentación de una eventual acción de inconstitucionalidad en contra de esta resolución, la misma se deberá cumplir en el plazo de **quince días hábiles**, a contar desde su notificación (Arts. 557, 559, 581 y 583 del CPC).-----

En cuanto a las costas procesales, teniendo en cuenta las disposiciones prevista en los artículos 56, 193 y 203 del CPC, las mismas deberán ser impuestas en el orden causado en ambas instancias, dado que ha tenido que interpretarse el alcance de disposiciones constitucionales y legales y que ninguna de las partes ha ejercido sus derechos en forma abusiva o de mala fe.-----  
**ES MI OPINIÓN.**-----

A su turno la **MIEMBRO DRA. BIBIANA BENÍTEZ FARIA**, expresa su **VOTO** en los siguientes términos: Comparto las opiniones expuestas precedentemente por los señores Miembros de esta Sala y me permito agregar las consideraciones siguientes: -----

El señor HUGO JAVIER PORTILLO SOSA, bajo patrocinio del Abogado EZEQUIEL F. SANTAGADA con Matrícula de la C.S.J N° 16.716,



solicitó acceder a las declaraciones juradas de los últimos 20 años de los funcionarios públicos PEDRO DANIEL CORREA RAMÍREZ, actual Presidente del Banco Nacional de Fomento y BENIGNO LÓPEZ BENÍTEZ, actual Ministro de Hacienda, la parte accionante manifiesta en lo medular cuanto sigue: "...El acceso a la información sobre las Declaraciones Juradas que requiero es un acceso que no pretende obtener información amparada por el secreto bancario ni a información sensible. Es un acceso que, por más que no esté obligado a dar los motivos que me mueven a solicitarlo, está vinculado a posibilitar líneas de investigación a partir de indicios, no a generar pruebas. Asimismo, está vinculado a generar un control social sobre nuestras autoridades, no a condenarlas. No quiero conocer los números de cuentas bancarias, pero sí los montos y los bancos en que el dinero de las autoridades se halla depositado; no quiero saber en qué lugar exacto viven las autoridades, sino qué inmuebles u otros bienes registrables están a su nombre y cuándo los han adquirido. De hecho, estoy solicitando información patrimonial que, incluso antes de la entrada en vigencia de la Ley 5282/14 ya podría estar en el conocimiento público, a tenor de lo dispuesto en el Art. 5, inciso c), de la Ley 1682/01 y sus modificaciones. En efecto, tal disposición legal establece que: "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: (...) c) cuando consten en las fuentes públicas de información: (...)".



En resumida síntesis, el recurrente solicita acceder a las declaraciones juradas de personas que desempeñan altas funciones en el Gobierno de la República del Paraguay, uno de ellos es Ministro de Hacienda y por otro lado el Presidente del Banco Nacional de Fomento. La Ley de la Función Pública dice que "...Es funcionario público la persona nombrada mediante acto administrativo para ocupar de manera permanente un cargo incluido o previsto en el Presupuesto General de la Nación, donde desarrolle tareas inherentes a la función del organismo o entidad del Estado en el que presta sus servicios..." (Art. 4 de la Ley 1626/00) en tal sentido las personas cuyas declaraciones juradas son peticionadas revisten la calidad de **FUNCIONARIOS PÚBLICOS**.

El derecho de acceso a la información ha sido consagrado por diversos instrumentos internacionales como ser: "Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 (artículos 12 y 19), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966 (artículos 17 y 19), la Declaración Americana sobre los Deberes y Derechos del Hombre de 1948 (artículo 4) la Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1969 (artículo 13) y los principios de Lima de 2000. La Corte Interamericana de los Derechos Humanos ha

BIBIANA BENÍTEZ FARIÑA  
Miembro  
Tribunal de Apelación 2a. Sala Penal

29  
  
Dr. José Agustín Fernández  
Miembro Tribunal de Apelación  
en lo Penal 2da. Sala

Dalila Vera Navarro  
Miembro  
Tribunal de Apelación Penal, Segunda Sala

interpretado el derecho de acceso a la información como aquel que "tiene toda persona a solicitar el acceso a la Información bajo el control del Estado" (caso Claude Reyes y otros vs. Chile año 2006), a su vez, la CIDH establece que: *el acceso a la información en poder del Estado es un derecho fundamental de los individuos. Los Estados están obligados a garantizar el ejercicio de este Derecho. Este principio solo admite limitaciones excepcionales que deben estar establecidas previamente por la ley para el caso que exista un peligro real e inminente que amenace la seguridad nacional en sociedades democráticas.* (CIDH 2009). Asimismo según la CIDH, los principios que rigen el acceso a la información son los siguientes: 1. Principio de máxima divulgación. 2. Principio de máxima publicidad. 3. Principio de buena fe.-----

De este modo, como se ha relatado, el derecho de acceso a la información se encuentra sustentado jurídicamente en instancias internacionales, nuestro país ha promulgado la Ley N° 5282/14 - **De libre acceso ciudadano a la información pública y Transparencia Gubernamental**- el cual en su artículo 1° determina que el objeto de la ley es la reglamentación del artículo 28 de la Constitución Nacional y en su artículo 2° inciso e) menciona a la Contraloría General de la República como organismo de fuente pública de información y 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...**"(Art. 2° numeral 2).-----

La transparencia y el acceso a la información pública son principios fundamentales para la construcción de la democracia. -----

En el caso, se solicita acceso a las declaraciones juradas de dos funcionarios públicos, de acuerdo a lo ya señalado cabría la siguiente interrogante: ¿Las declaraciones juradas son informaciones públicas reservadas?, remitiéndonos al Art. 22 de la Ley 5282/14, la información pública reservada es aquella que ha sido o sea calificada o determinada como tal en forma expresa por la ley..." por citar algunas leyes que determinan en forma expresa la información en reserva tenemos las concernientes al secreto bancario Art. 85 y 91 de la Ley 861/96, las concernientes a Defensa Nacional y Seguridad Interna Ley 1.337/99 Arts. 12 y 13, las relacionadas al interés Superior al Niño/a Arts. 27 y 29 del Código de la Niñez y la Adolescencia, ahora bien la Ley 5033/13 que reglamenta el Art. 104 de la Constitución Nacional, en su artículo 3 inciso 5) no menciona que las declaraciones juradas sean de carácter reservada, sino a través de sus cinco incisos detalla cuales son los items que contendrá el formulario de declaraciones juradas y mal podría interpretarse que la mención de "a través de los órganos



jurisdiccionales" indique el carácter de reserva, dicho fundamento cobra aún más fuerza con la Ley N.º 1682/2001 y sus modificatorias, en el artículo 4º señala como datos sensibles aquellos relacionados a *pertenencias raciales o étnicas, preferencias políticas, estado individual de salud, convicciones religiosas, filosóficas o morales, intimidación sexual y en general los que fomenten prejuicios o discriminaciones o afecten la dignidad, la privacidad, la identidad doméstica y la imagen privada de personas o familias, prohibiéndose su publicación...*, por tanto del contexto normativo expuesto no se infiere de que las declaraciones juradas sean información pública reservada.-----

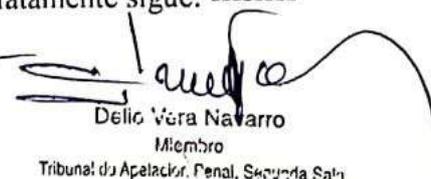
Por tanto, conforme a la consideraciones expuestas concluyo de que las declaraciones juradas constituyen información pública, por lo que corresponde el acceso a las peticionadas, si deberá aplicarse el principio de divisibilidad de la información (Art. 37 del Decreto reglamentario N° 4064 de la Ley 5282/14) en tal sentido deberá ser protegido aquellos datos considerados sensibles enunciados en la Ley N.º 1682/2001, la disposición de acceso a las declaraciones juradas solicitadas deberá ser cumplida en el plazo de 15 días contados a partir de la notificación respectiva, consecuentemente corresponde REVOCAR la S.D. N.º 29 de fecha 07 de junio del 2019, dictada por la Jueza Penal de Garantías N.º 10, las COSTAS deberán imponerse en el orden presentado, conforme el Art. 192 del CPC. ES MI VOTO.-----

Con lo que se dio por terminado el acto, firmando los excelentísimos miembros del Tribunal de Apelación en lo Penal, Segunda Sala, ante mí, que certifico, quedando acordada la Sentencia como inmediatamente sigue: -----

Ante mí:

  
**BIBIANA BENÍTEZ FARÍA**  
Miembro  
Tribunal de Apelación 2a. Sala Penal

  
**Dr. José Agustín Fernández**  
Miembro Tribunal de Apelación  
en lo Penal 2da. Sala

  
**Dello Vera Navarro**  
Miembro  
Tribunal de Apelación Penal, Segunda Sala

**ACUERDO Y SENTENCIA N°.....31.-**

Asunción, 26 de junio de 2019.-

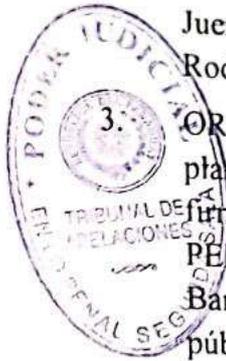
VISTO: El mérito que ofrece el acuerdo precedente y sus fundamentos, el Tribunal de Apelación en lo Penal, Segunda Sala de la Capital; -----

**R E S U E L V E:**

1. HACER LUGAR al estudio del recurso de apelación interpuesto HUGO JAVIER PORTILLO SOSA por derecho propio y bajo

patrocinio del abogado EZEQUIEL FRANCISCO SANTAGADA, en contra de la S.D. N° 29 de fecha 07 de junio de 2019, dictada por la Jueza Penal de Garantías N°10, Abg. Magdalena Beatriz Narváez de Rodríguez.-----

2. REVOCAR la S.D. N° 29 de fecha 07 de junio de 2019, dictada por la Jueza Penal de Garantías N°10, Abg. Magdalena Beatriz Narváez de Rodríguez y en consecuencia, -----



3. ORDENAR a la Contraloría General de la República, PROVEA, en el plazo de 15 días hábiles a ser contados desde que la resolución quede firma y ejecutoriada las declaraciones juradas de bienes y rentas de: A) PEDRO DANIEL CORREA, funcionario público, actual Presidente del Banco Nacional de Fomento y; b) BENIGNO LÓPEZ, funcionario público, actual Ministro de Hacienda, conforme a los alcances del exordio de la presente resolución.-----

4. IMPONER las costas, en el orden causado.-----

5. ANOTAR, registrar, notificar y remitir copia a la Excma. Corte Suprema de Justicia.-----

~~Abg. José A. Parra  
Trib. Apelación Penal  
Segunda Sala~~

~~Dr. José Agustín Fernández  
Miembro Tribunal de Apelación  
en lo Penal 2da. Sala~~

Delic Vera Navarro  
Miembro  
Tribunal de Apelación Penal, Segunda Sala

BIBIANA BENÍTEZ FARÍA  
Miembro  
Tribunal de Apelación 2a. Sala Penal