

**CAUSA: AMPARO PROMOVIDO POR JUAN
CARLOS LEZCANO FLECHA C/
CONTRALORIA GENERAL DE LA
REPÚBLICA. AÑO: 2020 N° 871.-i**

S.D. N°: 40

ASUNCION, 15 de Octubre de 2020

V I S T O: El escrito de promoción de acción judicial de acceso a la información pública presentado por los Abogados Ezequiel Francisco Santagada, Federico Legal Aguilar y Natalia María Gagliardone Dos Santos, en representación del señor **JUAN CARLOS LEZCANO FLECHA**, y; -

R E S U L T A:

QUE, en autos obra el escrito de fecha 17 de abril de 2020, en el que los Abogados **EZEQUIEL FRANCISCO SANTAGADA, FEDERICO LEGAL AGUILAR y NATALIA GAGLIARDONE DOS SANTOS**, invocando la representación del Sr. **JUAN CARLOS LEZCANO FLECHA**, exponen cuanto sigue: “... *en los términos de los artículos 1,2,28,38,134 y concordantes de la Constitución y de los artículos 553, 556 y concordantes de la Ley N° 1337/98, “Código Procesal Civil”, venimos a iniciar la presente acción judicial de amparo de acceso a la información pública en contra de la Contraloría General de la República, con domicilio legal en la calle Bruselas 1880 de esta Ciudad de Asunción, a fin de promover acción judicial de acceso a la información pública a fin de que publique todas las declaraciones jurada de bienes, activos y rentas de funcionarios del Estado Paraguayo que actualmente obran en los archivos de esa institución del Estado, desde 1992 hasta el 17 de junio de 2020, según solicitud de información pública N° 31544 ingresada en el Portal Unificado de Información Pública: <https://informacionpublica.gov.py/portal/#!/ciudadano/solicitud/31544>. Sigue manifestando que en fecha 17 de junio de 2020, han ingresado una solicitud de Información Pública N° 31544, mediante el “Portal Unificado” <https://informacionpublica.paraguay.gov.py> cuya base jurídica se encuentra en el Decreto 4064/15. Ante esta solicitud en fecha 03 de Julio de 2020, una persona identificada bajo el nombre de Leila Insaurrealde Moreno, contestó en representación de la Contraloría General de la República manifestando que por instrucciones de la Dirección General de Integridad Pública y Transparencia Gubernamental cumplen con informarme que todas las Declaraciones Juradas de Bienes y Rentas de Funcionarios Públicos, de conformidad a lo dispuesto por Sentencia Definitiva de la Corte Suprema de Justicia N° 24 de fecha 28 de Mayo de 2018, y el Acuerdo y Sentencia N° 3. de fecha 07 de Junio de 2018, serán publicadas en la página web de la Contraloría General de la República : www.contraloria.gov.py, en el plazo de 60 días hábiles contados a partir que la mencionada sentencia se encuentre firme, conforme a lo resuelto en la*



Sentencia de la Corte Suprema de Justicia N° 32 de fecha 15 de junio de 2018, y que las declaraciones juradas presentadas a partir del año 2018 en adelante, deberán regirse por el art. 3 inc. 4 de la Ley N° 6355/19. Que en fecha 15 de Julio de 2020 la actora presento un recurso de reconsideración. Seguidamente en fecha 17 de julio de 2020 frente a la reconsideración efectuada, la CGR contesto de manera errónea, tal es así que nuevamente en fecha 19 de agosto de 2020, la representante de la CGR contestó denegando la información...”.-

C O N S I D E R A N D O :

QUE, en la contestación del traslado al amparo constitucional, los representantes de la Contraloría General de la República sostuvieron que *“la institución comparte las mismas ideas y objetivos que la parte actora, en el sentido que está a favor de la transparencia y en contra de la corrupción en la función pública, y más aún en esta época de coyuntura que vive el mundo hoy en día, de crisis económica y social a consecuencia de la pandemia del virus del Covid. En segundo lugar, trae a colación que si bien la Corte Suprema de Justicia a través del Acuerdo y sentencia N° 111 de fecha 11 de julio de 2020 ha establecido en sus fundamentos que las Declaraciones Juradas de Bienes y Rentas presentadas por los Funcionarios Públicos son información de carácter público, con ciertas restricciones legales, sin embargo, a partir del mes de febrero de este año entró en vigencia la Ley N° 6355/19, que en su Art. 4°, Numeral 12). La parte demanda mencionó que en el caso que esta magistratura entienda que el presente juicio de amparo es la vía para la obtención de la orden jurisdiccional que exige la Ley N° 6355/19 para publicar las declaraciones juradas solicitadas, la instrucción del señor Contralor General de la República es que dicha orden judicial será suficiente para dar por cumplido el requisito legal y que dicha medida no será recurrida sino cumplida en la brevedad posible demostrando compromiso institucional que siempre se tuvo en el desempeño de nuestras actividades en favor de todo el país. Asimismo, la parte demandada manifestó que atendiendo la magnitud y el volumen de la información que involucra lo peticionado por la parte actora, solicito que la resolución fije un lapso prudencial para el cumplimiento de la misma, el cual estiman como mínimo de seis meses, y a su vez hacer mención expresa de los datos que deberán ser excluidos de las Declaraciones Juradas de Bienes y Rentas a ser publicitadas” (sic.) –*

QUE, por escrito de fecha 13 de octubre del corriente, la parte actora formula manifestaciones allanándose al plazo de seis meses solicitado por la Contraloría General de la República para la publicación de todas las declaraciones juradas de bienes y rentas, y las excepciones a los datos específicos que el Juzgado determine. -

De los antecedentes de la acción instaurada surge que el señor Juan Carlos Lezcano Flecha solicitó en fecha 17 de junio de 2020, a través del Portal Unificado de Información Pública, que las declaraciones juradas de bienes y rentas de funcionarios públicos presentadas desde el año 1992 hasta la fecha de presentación de su pedido, obrantes en los archivos de la Contraloría General de la República, sean publicadas en la página web institucional, amparado en el artículo 28 de la Constitución Nacional y en la Ley 5282/14 que reglamenta el Libre Acceso a la Información Pública. Este pedido fue denegado por la



Dirección de Gestión Anticorrupción de la CGR en fecha 3 de julio de 2020 y, planteada su reconsideración, fue rechazada en fecha 19 de agosto de 2020.

De lo referido precedentemente se colige que el accionante ha agotado la vía administrativa previa, quedando expedita la acción judicial, la cual fue planteada ante el órgano jurisdiccional competente en razón del territorio¹ y dentro del plazo de ley².

Si bien la Ley 5282/14 y su modificatoria la Ley 6355/2019 no establecen cual es la acción judicial de que dispone cualquier persona ante una denegación expresa o tácita de una solicitud de acceso a la información pública por parte de una repartición estatal, como ha acontecido en el caso de marras, la Corte Suprema de Justicia a través de la Acordada 1005 de fecha 21 de setiembre del 2015, ha suplido este vacío legal estableciendo que la acción judicial se tramite según las reglas del artículo 134 de la Constitución Nacional y el Código Procesal Civil para el juicio de amparo. Es necesario resaltar que recientemente la máxima instancia judicial, constituida en pleno, ha rechazado una acción de inconstitucionalidad promovida por la CGR contra la Acordada 1005 y otras sentencias judiciales, con lo cual se reafirma la plena vigencia de la citada normativa³.

QUE, en primer lugar, debemos abocarnos al estudio de la legitimación activa del accionante, la cual ciertamente no ha sido cuestionada por la demandada al momento de evacuar el informe. No obstante, resulta notorio para esta Magistratura que el amparo de acceso a la información pública es una acción popular, es decir, existe un interés colectivo en el correcto manejo de los bienes públicos por parte de quienes los administran, por lo que cualquier persona, individual o colectivamente, está facultada a impetrar ante los órganos jurisdiccionales competentes esta acción.

QUE, tanto la parte actora como demandada coinciden en que la publicidad de las referidas declaraciones juradas contribuiría a la transparencia disuadiendo la corrupción en la función pública, y también hay coincidencia en que la publicidad debe darse previa autorización judicial como lo dispone el artículo 3° de la Ley 6355/19 que en lo pertinente reza cuanto sigue: **“Art. 3°.- La declaración jurada de bienes y rentas, activos y pasivos deberá contener:... 4) La autorización expresa e irrevocable del declarante, que faculte a la Contraloría General de la República, a través del pronunciamiento de los órganos jurisdiccionales a dar a conocer públicamente los datos contenidos en su declaración jurada de bienes y rentas, activos y pasivos”**.

¹ **Artículo 23 Ley 5282/14.- Competencia.** En caso de denegación expresa o tácita de una solicitud de acceso a la información o de cualquier otro incumplimiento de una repartición pública con relación a las obligaciones previstas en la presente ley, el solicitante, haya o no interpuesto el recurso de reconsideración, podrá, a su elección, acudir ante cualquier Juez de Primera Instancia con jurisdicción en el lugar de su domicilio o en donde tenga su asiento la fuente pública.

² **Artículo 24 Ley 5282/14.- Plazo.** La acción contra la denegación expresa o tácita de una solicitud de acceso a la información pública, deberá ser interpuesta en el plazo de sesenta días.

³ **Acuerdo y Sentencia N° 111 de fecha 11 de junio de 2020.**



El artículo 2 de la Ley 5282/14 conceptúa 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”*. Con relación a qué organismos deben considerarse fuentes públicas, se menciona a la Contraloría General de la República como uno de ellos, específicamente en el artículo 2, inciso 1, numeral e).

Dada la claridad del texto legal, no hay margen de duda en cuanto a que las declaraciones juradas de bienes y rentas, activos y pasivos de los funcionarios y empleados públicos, revisten el carácter de información pública de acuerdo a la ley 5282/14, al ser de aquellas que se encuentran bajo el control y poder de una fuente pública de información como lo es la Contraloría General de la República. No resulta ocioso advertir que las declaraciones juradas de bienes de los funcionarios y empleados públicos dejan de pertenecer al patrimonio documental privado de éstos desde el momento en que son entregadas voluntariamente al órgano encargado de recibirlas, por parte de quienes tienen la obligación constitucional⁴ y legal⁵ de hacerlo, es decir de los funcionarios que acceden o abandonan un cargo. A partir de ese instante pasan a formar parte del patrimonio documental público y como tal, no se pueden establecer restricciones a su acceso fundadas en la inviolabilidad del patrimonio documental privado consagrado en el artículo 36 de la Constitución Nacional, siendo en puridad aplicable lo preceptuado en el artículo 28 de la Carta Magna que declara la libertad de acceso, para todos, a la información pública obrante en las fuentes públicas, bajo las modalidades que la ley determine⁶.

Habiendo adoptado el Paraguay un sistema Republicano de gobierno, donde la publicidad de los actos de quienes gobiernan y administran la cosa pública constituye uno de los pilares fundamentales sobre los cuales se asienta, mal podría esta judicatura denegar el acceso de cualquier persona a las fuentes públicas de información, siendo éste un derecho humano inalienable consagrado a nivel constitucional, convencional y legal. El

4 Artículo 104 C.N.- 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.

5 Artículo 2º Ley 5033/13.- Las personas señaladas en el artículo precedente, presentarán declaración jurada de bienes y rentas, activos y pasivos a la Contraloría General de la República, dentro de los 15 (quince) días de haber tomado posesión de su cargo y en igual término al cesar en el mismo.

6 Artículo 28 C.N. - DEL DERECHO A INFORMARSE.- Se reconoce el derecho de las personas a recibir información veraz, responsable y ecuanime.

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.



interés público de transparentar los actos de gobierno debe primar sobre el interés de los particulares⁷, con resguardo de aquellas informaciones clasificadas como secretas o de carácter reservado conforme a la Constitución y las leyes de la República.

QUE, debemos resaltar que la Corte Suprema de Justicia, ya antes de la promulgación de la ley 5282 de Libre acceso ciudadano a la información pública, ha establecido un nuevo paradigma en la transparencia de la gestión pública con el **Acuerdo y Sentencia 1306/13**, en el que se había señalado *“Que, de acuerdo con las disposiciones legales ya citadas, los datos personales patrimoniales pueden ser publicados o difundidos cuando consten en las fuentes públicas de información. Al no haber disposición legal que defina lo que es una “fuente pública de información” y al estar los jueces obligados a juzgar aún en caso de silencio, obscuridad o insuficiencia de las leyes (artículo 6, Código Civil), debe realizarse una interpretación judicial. Quienes ejercen el periodismo gozan de la prerrogativa de no estar obligados a “revelar sus fuentes de información” (artículo 29 de la Constitución); esto es, las personas o los documentos en los que se originó o de quienes o dónde provino la información que difunden. Estas personas o documentos pueden ser privados o públicos. “Público” es lo “perteneciente o relativo a todo el pueblo” (Cfr. Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia Española, vigésima segunda edición). De acuerdo con el artículo 3 de la Constitución: “El pueblo ejerce el Poder Público por medio del sufragio. El gobierno es ejercido por los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial en un sistema de independencia, equilibrio, coordinación y recíproco control”. Así, las “fuentes públicas de información” son esos tres poderes que ejercen el gobierno del pueblo; o más precisamente, los documentos que están en su poder y las personas que lo ejercen”.-*

QUE, en igual sentido, la máxima instancia judicial en un fallo reciente en una causa entre las mismas partes, por **Acuerdo y Sentencia 111/2020**, había señalado en el voto del Prof. Dr. Alberto Martínez Simón que: *“ En el caso de autos, la C.G.R. alegó ser custodio o garante del patrimonio documental de las personas (art. 36 de la Constitución) y que, por tanto, no debería permitirse la violación de dicho patrimonio -de la que la C.G.R. alegó ser custodio o garante- mediante la ejecución de las resoluciones judiciales también atacadas en esta acción de inconstitucionalidad. Sin embargo, en dicho planteamiento, hay un error conceptual grave de parte de la C.G.R., pues no estamos en presencia de un patrimonio documental privado de las personas, que si es objeto de protección por parte de la Constitución, sino de declaraciones que, sobre sus bienes y rentas hacen las personas que ocupan cargos públicos, en los cuales, obviamente, no se revelan cuestiones que hacen a la personalidad o al ámbito íntimo o privado de los funcionarios, que si podría ser materia de reserva, sino a su patrimonio, sobre el cual existe un legítimo interés de la ciudadanía porque se trata de personas que administran bienes públicos. Yendo aún más lejos, puede afirmarse, sin ningún temor a equivoco, que los datos consignados en la Contraloría General de la*

⁷ **Artículo 128 CN- DE LA PRIMACIA DEL INTERES GENERAL Y DEL DEBER DE COLABORAR** En ningún caso el interés de los particulares primará sobre el interés general. Todos los habitantes deben colaborar en bien del país, prestando los servicios y desempeñando las funciones definidas como carga pública, que determinen esta Constitución y la ley.



República, como declaraciones juradas de bienes y rentas son información pública, pues responden claramente a la definición de tal, establecida en la propia Ley, la cual define también a la misma C.G.R. como fuente pública de información, a la que puede tener acceso cualquier persona, pues estas fuentes públicas de información son libres para todos, de conformidad a lo que dispone expresamente la Constitución de la República – art. 28 – y la ley reglamentaria...” (sic.)

QUE, a su vez el ministro Prof. Dr. Manuel de Jesús Ramírez Candia, en los fundamentos del citado **Acuerdo y Sentencia 111/2020** refirió que *“La publicidad de las declaraciones juradas de bienes y rentas de los funcionarios públicos hace operativo el principio republicano, en su dimensión de la publicidad de la conducta de los funcionarios y en este caso particular, de su conducta patrimonial, al permitir el conocimiento del origen y evolución de su su patrimonio que es de vital importancia para evaluar la honestidad de los que tienen la obligación de administrar los bienes de la ciudadanía...En definitiva, el conocimiento de la conducta privada o funcional de los funcionarios públicos es de relevancia para valorar su idoneidad sea técnica o moral en la gestión pública y para el efecto debe proveer toda información de su actividad para facilitar el control ciudadano de su idoneidad en la gestión. Para que dicho control sea efectivo, toda actividad del funcionario debe ser informada a los dueños originarios del poder público que es la ciudadanía” (sic.)-*

QUE, siguiendo con la fundamentación del **Acuerdo y Sentencia 111/2020**, la Prof. Dra. Carolina Llanes ha señalado que *“...En el contrato social celebrado, se han establecido potestades, atribuciones y obligaciones a los mandatarios (autoridades y funcionarios) que necesariamente deben ser controladas, por los órganos de control y la ciudadanía, para que se efectivice dicho pacto republicano. Entre ellas la declaración jurada de bienes y rentas que justamente con la rendición de cuentas, constituyen la herramienta democrática por excelencia, para evitar el manejo indebido, la corrupción o los desbordes en el ejercicio del poder. En esta concepción, ambos institutos se erigen al mismo tiempo como un derecho y un deber. Un derecho del mandante (el pueblo) de conocer el estado patrimonial de sus mandatarios (autoridades y funcionarios), en quienes ha depositado su confianza; y un deber de los mandatarios de rendir veraz y oportunamente dichos reportes sobre la gestión asumida (art. 28 C.N.)” (sic.)-*

Aunque para nuestro sistema jurídico los precedentes de los Tribunales Superiores no son vinculantes para los jueces, a diferencia de lo que ocurre en el derecho anglosajón en el que impera el principio del *stare decisis*, no obstante el Código de Organización Judicial dispone que los jueces tengan en consideración los precedentes judiciales al resolver los casos sometidos su *jurisdictio* (art. 9 COJ).-

Siendo la vía procesal idónea y verificándose que los datos solicitados por el accionante revisten el carácter de públicos, como también analizada la normativa legal vigente, y en particular lo preceptuado por la Constitución Nacional que consagra en su artículo 28 **“el derecho de toda persona a recibir información veraz, responsable y ecuaníme, haciendo libres las fuentes públicas de información para todos”**, este Juzgador considera que el amparo debe ser acogido, con la expresa reserva de aquellos



datos que puedan ser exceptuados de acuerdo a lo establecido en la Constitución y las leyes.-

QUE, en cuanto al plazo de 6 meses solicitado por la parte demandada en razón a la magnitud y el volumen de la información que involucra lo petitionado, y atendiendo a la anuencia de la parte actora corresponde hacer lugar a lo solicitado. -

QUE, en cuanto a las costas procesales, corresponde que las mismas sean impuestas en el orden causado, atendiendo al allanamiento oportuno, incondicionado, total y efectivo de la parte demandada a las pretensiones el amparista, de conformidad a lo establecido en el artículo 198 del CPC.-

POR TANTO, atento a las consideraciones que anteceden y a las disposiciones legales citadas, el Juzgado Penal de Garantías N° 4;

R E S U E L V E:

1º) HACER LUGAR a la acción de Amparo Constitucional promovida por **JUAN CARLOS LEZCANO FLECHA**, representado por los abogados **Ezequiel Francisco Santagada, Federico Legal Aguilar y Natalia Gagliardone Dos Santos**, contra la **Contraloría General de la República**, y en consecuencia;

2º) ORDENAR la publicación de las declaraciones juradas de bienes, activos y rentas de todos los funcionarios públicos desde el año 1992 hasta el 17 de junio de 2020, en lo relacionado a su situación patrimonial, a través de la página web institucional de la Contraloría General de la República, con excepción de aquellas informaciones que se encuentren exceptuadas por la Constitución y las leyes de la República, en un plazo máximo de seis meses de ejecutoriada esta sentencia.

3º) IMPONER las costas en el orden causado.-

4º) ANOTAR, registrar, notificar y remitir copia a la Excm. Corte Suprema de Justicia.-

ANTE MÍ:

