



CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

\*Año del Bicentenario de la Proclamación del Paraguay como República 1813-2013\*

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD EN EL JUICIO: "DEFENSORÍA DEL PUEBLO C/ MUNICIPALIDAD DE SAN LORENZO S/ AMPARO". AÑO: 2008 - Nº 1054.-----

ACUERDO Y SENTENCIA NÚMERO: Mil trescientos seis. -

En la Ciudad de Asunción, Capital de la República del Paraguay, a los quince días, del mes de octubre, del año dos mil trece, estando en la Sala de Acuerdos de la Excelentísima Corte Suprema de Justicia, los señores Ministros ANTONIO FRETES, GLADYS BAREIRO DE MÓDICA, VÍCTOR MANUEL NÚÑEZ RODRÍGUEZ, JOSÉ RAÚL TORRES KIRMSER, ALICIA BEATRIZ PUCHETA DE CORREA y SINDULFO BLANCO y los Conjueces VALENTINA NÚÑEZ GONZÁLEZ, OSCAR AUGUSTO PAIVA VALDOVINOS y NERI VILLALBA FERNÁNDEZ, éstos últimos integran este Alto Colegiado por la no aceptación de los Doctores MIGUEL OSCAR BAJAC ALBERTINI y CESAR ANTONIO GARAY y la ausencia dejada por el Doctor JOSÉ V. ALTAMIRANO AQUINO, respectivamente, bajo la Presidencia del Primero de los nombrados, por Ante mí, el Secretario autorizante, se trajo al acuerdo el Expediente intitulado: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD EN EL JUICIO: "DEFENSORÍA DEL PUEBLO C/ MUNICIPALIDAD DE SAN LORENZO S/ AMPARO", a fin de resolver la Acción de Inconstitucionalidad incoada por el Defensor del Pueblo de la República, Abogado Manuel María Páez Monges, bajo patrocinio de Abogados, en representación del Señor José Daniel Vargas Telles, contra el Ac. y Sent. Nº 78 del 16 de julio de 2008 dictado por el Tribunal de Apelación en lo Civil y Comercial, 5ta. Sala de la Capital.-----

Previo estudio de los antecedentes del caso, la Excelentísima Corte Suprema de Justicia, resolvió plantear y votar la siguiente:-----

CUESTIÓN:

¿Es procedente la Acción de Inconstitucionalidad deducida?-----

Practicado el sorteo de Ley para determinar el orden de votación, dio el siguiente resultado: FRETES, BAREIRO DE MÓDICA, NÚÑEZ RODRÍGUEZ, TORRES KIRMSER, BLANCO, PUCHETA DE CORREA, NÚÑEZ GONZÁLEZ, PAIVA VALDOVINOS y VILLALBA FERNÁNDEZ.-----

A la cuestión planteada el Doctor FRETES dijo: El Defensor del Pueblo de la República, Dr. Manuel María Páez Monges, bajo patrocinio de los abogados Sheila R. Abed Duarte, H. Benjamín Fernández Bogado, José María Costa y Ezequiel Francisco Santagada, interpuso acción de inconstitucionalidad contra el Acuerdo y Sentencia Nº 78 del 16 de julio de 2008, dictado por el Tribunal de Apelaciones en lo Civil y Comercial Quinta Sala, de la Capital, en los autos individualizados precedentemente.--

1.- La resolución en cuestión resolvió confirmar la S.D.Nº 105 del 13 de marzo de 2008 dictada por la Jueza de Primera Instancia en lo Civil y Comercial del Cuarto Turno.-----

2.- Al fundar la resolución impugnada el Tribunal sostuvo que: "El amparo fue denegado, por el A-quo. El Art. 40 de la Constitución Nacional establece que el derecho a peticionar a las autoridades es un derecho, pero, debe hacerse "según las modalidades que la ley determine". La propia Constitución Nacional establece que el límite a ese derecho debe establecerse por ley. Y, la Ley 1682/00 en sus artículos 4 y 5 y su modificatoria la ley 1969/02, establecen que estos datos solicitados, cuando se refieran al patrimonio, debe tener la autorización del afectado. El hecho de pedir

Handwritten signatures and printed names of the Justices and the Secretary: Gladys Bareiro de Módica (Ministra), SINDULFO BLANCO (Ministro), ALICIA BEATRIZ PUCHETA DE CORREA (Ministra), Dr. ANTONIO FRETES (Ministro), VICTOR MANUEL NÚÑEZ RODRÍGUEZ (Ministro), RAUL TORRES KIRMSER (Ministro), DR. OSCAR A. PAIVA VALDOVINOS, Abog. Arnaldo Levera (Secretario), DR. NERI E. VILLALBA F.

datos de los sueldos de terceras personas tiene su contrapeso jurídico en el derecho constitucional a la intimidad, por tanto, al condicionar la ley a la autorización de los afectados, la petición realizada vía amparo constitucional es improcedente al no adecuarse al Art. 134 en la parte que dice que se vea afectado por un acto "manifiestamente ilegítimo". La denegación por parte de la Municipalidad de San Lorenzo de proveer dicha información se ajusta estrictamente a la Constitución Nacional y la 1.682/00. Por otra parte no ha referido cual es el daño que le ocasiona la falta de provisión de dichos datos al peticionante. Al faltarle el primer requisito mencionado es suficiente para confirmar el rechazo del amparo, por tanto, debe confirmarse la S.D. N° 105 de fecha 13 de marzo de 2008, con costas, a la parte perdedora".-----

3 - Que, en fecha 9 de noviembre de 2009 los representantes convencionales de la Municipalidad de San Lorenzo opusieron las excepciones de falta de personería y falta de acción y contestaron la demanda. Para sostener la excepción de falta de personería argumentaron que el Defensor del Pueblo no había acompañado el poder que acreditar la representación del señor José Daniel Vargas Telles, mientras que al referirse a la excepción de falta de acción arguyeron que la Ley 631/05 "Orgánica de la Defensoría del Pueblo" no lo habilita a plantear acciones de inconstitucionalidad. Finalmente contestaron la demanda, sustentando que la actora debería haber planteado su reclamo por la vía contencioso-administrativa y no a través de la acción de amparo, haciendo suyos los argumentos vertidos en su momento por la Jueza de Primera Instancia en lo Civil y Comercial del Cuarto Turno.-----

4.- Que, el 23 de febrero de 2010 en los términos de la Acordada N° 479 del 9 de octubre de 2007, se convocó por el término de 15 días a los interesados en emitir su opinión fundada en la presente controversia como "Amigos del Tribunal", a los efectos de proporcionar elementos técnicos especializados que permitan a esta Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia legitimar adecuadamente su decisorio y dar respuesta razonable al interés de la colectividad.-----

5.- Que, el 25 de febrero de 2010 se presentaron los escritos de los "Amigos del Tribunal", a saber: a) El del "Open Society Institute- Open Society Justice Initiative" (Instituto de la Sociedad Abierta - Iniciativa Pro Justicia de la Sociedad Abierta) de la Ciudad de Nueva York, Estado de Nueva York, Estados Unidos de América (fs. 182 a 235); y, b) El de las siguientes organizaciones no gubernamentales sin fines de lucro extranjeras, integrantes de la denominada Alianza Regional por la Libertad de Expresión e Información: "Asociación Instituto Prensa y Libertad de Expresión - IPLEX" de la Ciudad de San José, República de Costa Rica; "Fundación para la Libertad de Prensa - FLIP", de la Ciudad de Bogotá, República de Colombia; "Fundación Pro Acceso", de la Ciudad de Santiago, República de Chile; y, "Fundación Andina para la Observación y Estudio de Medios - FUNDAMEDIOS", de la Ciudad de Quito, República de Ecuador (fs. 91 a 178).-----

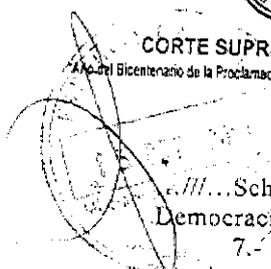
6.- Asimismo, adhirieron a esas presentaciones: El Dr. Mario Paz Castaing, en representación de la organización paraguaya "Centro de Información y Recursos para el Desarrollo - CIRDA" (fs.56 a 57); el señor Álvaro Herrero, Director Ejecutivo de la "Asociación por los Derechos Civiles - ADC" de la Ciudad de Buenos Aires, República Argentina (fs. 58); el señor Juan Javier Zeballos Gutiérrez, Director Ejecutivo de la "Asociación Nacional de la Prensa - ANP", de la Ciudad de La Paz, del Estado Plurinacional de Bolivia (fs. 59/60); el señor Edison Lanza Robatto, Director Ejecutivo del "Centro de Acceso a la Información Pública - CAINFO" de la Ciudad de Montevideo, República Oriental del Uruguay (fs. 61/62); la señora Katya Salazar, Directora Ejecutiva de la "Fundación para el Debido Proceso Legal - DPLF", de la Ciudad de Washington DC, Estados Unidos de América (fs. 63/64); la señora Karina Verónica Banfi, Secretaria Ejecutiva de la "Alianza Regional por la Libertad de Expresión e Información" (fs. 65/66); y la Dra. María Jesús Bogado de ....//...



CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

Al 50º Bicenenario de la Proclamación del Paraguay como República - 813-2013

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD EN EL JUICIO: "DEFENSORÍA DEL PUEBLO C/ MUNICIPALIDAD DE SAN LORENZO S/ AMPARO". AÑO: 2008 - N° 1054.



...Schubeius, en representación de la organización paraguaya "Semillas para la Democracia" (fs. 236/237).

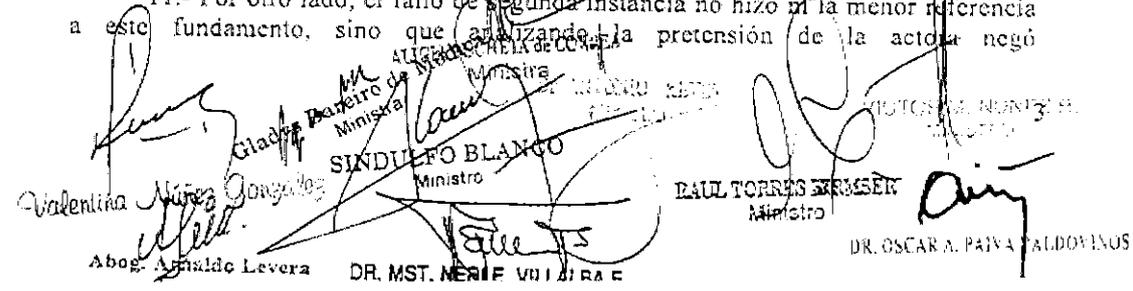
7.- Que, en fecha 19 de marzo de 2010 también adhirieron a los escritos de los "Amigos del Tribunal" citados precedentemente, la organización "Instituto Prensa y Sociedad - IPYS", de la Ciudad de Lima, República del Perú (fs. 243/245) y la organización "Trust for the Americas" de la Ciudad de Bogotá, República de Colombia (fs. 250).

8.- Que, en fecha 2 de junio de 2011 se hizo saber a las partes que la Sala Constitucional para entender estos autos se encuentra integrada con los Doctores Antonio Frctes, Víctor Núñez, Gladys Bareiro de Módica, Raúl Torres Kirmsler, Sindulfo Blanco, Alicia Pucheta de Correa, Valentina Núñez, Neri Villalba y Oscar Paiva.

9.- Que, en primer término cabe analizar las excepciones de falta de personería y falta de acción opuestas por los representantes convencionales de la Municipalidad de San Lorenzo. Las mismas deben ser rechazadas. Los incisos 7) y 8) del artículo 10 de la Ley 631/95 establecen que "son deberes y atribuciones del Defensor del Pueblo: (...) 7) interponer Hábeas Corpus y solicitar amparo, sin perjuicio del derecho que le asiste a los particulares; 8) actuar de oficio o a petición de parte para la defensa de los derechos humanos, la canalización de los reclamos populares y la protección de los intereses comunitarios". Como bien señala el Defensor del Pueblo en el escrito en el que interpone la presente demanda de inconstitucionalidad, sería ilógico y antifuncional al ejercicio de los deberes y atribuciones de su cargo y los de la Defensoría del Pueblo que, por un lado, pudiera solicitar amparo a favor de una persona que es víctima de un menoscabo o negación de sus derechos humanos y que, por el otro lado, no pudiera desarrollar en plenitud todas las posibilidades que el marco constitucional y legal prevén para evitar la consumación jurisdiccional de ese menoscabo o negación. Durante la tramitación del juicio de amparo cuyo resultado adverso motivó la presente acción, la Defensoría del Pueblo interpuso amparo a favor del señor José Daniel Vargas Télles, asumiendo de hecho su representación procesal y alegando violaciones al derecho de acceso a la información pública que, sostuvo, es un derecho humano. Pudiendo la Defensoría del Pueblo actuar de oficio para la defensa de los derechos humanos no parece razonable exigirle que las presuntas víctimas le otorguen un poder para actuar en su nombre, ni mucho menos negarle la posibilidad de interponer la acción de inconstitucionalidad cuando esa es la única vía idónea para intentar conjurar una posible violación de los derechos humanos de un habitante de la República.

10.- Que, cabe además analizar la objeción planteada en el Dictamen N° 1.813 de la Fiscalía General del Estado. Ante todo, conviene resaltar de antemano que en el presente caso no se dan las circunstancias acaecidas en los precedentes citados. En éstos, los fallos de segunda instancia confirmaron los de primera instancia con fundamentos similares. En el caso que nos ocupa el fallo de primera instancia rechazó la acción de amparo sosteniendo que la vía procesal elegida por la Defensoría del Pueblo no era la adecuada, en razón de que el Juez actuante entendió que ante una negativa a entregar la información pública solicitada en su oportunidad por el señor Vargas Télles debería haberse interpuesto una acción contencioso administrativa. El A-quo no analizó siquiera si el solicitante tenía o no derecho a que se le entregara la información que había requerido.

11.- Por otro lado, el fallo de segunda instancia no hizo ni la menor referencia a este fundamento, sino que, al analizar la pretensión de la actora negó


  
 Gladys Bareiro de Módica Ministra
   
 SINDULFO BLANCO Ministro
   
 RAUL TORRES KIRMSLER Ministro
   
 DR. OSCAR A. PAIVA ALDOVINOS
   
 Abog. Arnaldo Levera
   
 DR. MST. NERIF VILLALBA

categoricamente que el señor Vargas Télles hubiera tenido derecho a acceder a la información solicitada. En cierto sentido, el Ad-quem hizo lugar al planteo de la actora en relación a que su pretensión era atendible en el marco de una acción de amparo, pero la rechazó por considerar que no tenía el derecho que invocaba.-----

12.- Ahora bien, tampoco es cierta la afirmación de que el Defensor del Pueblo no ha cuestionado la constitucionalidad del fallo de primera instancia. En efecto, el accionante solicitó la declaración de inconstitucionalidad del fallo de segunda instancia, confirmatorio del de primera instancia, cuestionando la constitucionalidad de ambos y fundando en términos concretos su petición. En el acápite 5.2 se lee: "En este punto, se reiterarán -aunque en forma ampliada- los argumentos vertidos en el escrito de inicio de la acción de amparo que culminó con el nulo e inconstitucional Ac. y Sent. Nro. 78 del 16 de julio de 2008. Ello por un doble motivo. Primero, para cumplir con el requisito de autosuficiencia que necesita todo escrito introductorio de un nuevo proceso. Segundo y más importante, porque son los argumentos que tanto la jueza de primera instancia como los integrantes del Tribunal de Apelaciones en lo Civil y Comercial, Sala 5ta., obviaron considerar en sus decisiones, lo cual los descalifica como actos jurisdiccionales válidos". Inmediatamente después expuso cuál hubiera sido a su entender el derecho aplicable a la solución del caso y, entre esos argumentos, citó las decisiones jurisdiccionales en las que solicitudes de acceso a la información habían sido acogidas por la vía del amparo: S.D.Nº 40 del 31 de julio de 2007, dictada por el Juzgado de Liquidación y Sentencia Nº 1; S.D.Nº 15 del 27 de septiembre de 2007, dictada por el Juzgado de Liquidación y Sentencia Nº 7; y, S.D.Nº 51 del 2 de mayo de 2008, dictada por el Tribunal de Apelaciones en lo Civil y Comercial, Sala 3, de Asunción.-----

13.- Que, en estas condiciones no existen impedimentos para que esta Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia analice el fondo del asunto.-----

14.- Que, el caso que nos ocupa tuvo su origen en la petición de acceso a la información que el señor José Daniel Vargas Télles realizó al señor Intendente Municipal de la Ciudad de San Lorenzo el día 4 de mayo de 2007, en la que le requirió "copia impresa de cantidad de empleados contratados y nombrados, con sus nombres y apellidos, puestos de trabajo y salarios respectivos de los que se encuentran trabajando en los distintos departamentos de la municipalidad de San Lorenzo". Invocó a favor de su derecho los artículos 1, 28 y 45 de la Constitución, así como "los instrumentos internacionales que en la materia el Paraguay ha ratificado" (fs. 13 del expediente del juicio de amparo).-----

15.- Que, en consecuencia, y atento el sentido de lo resuelto por el Tribunal Ad-quem, la cuestión a decidir versa sobre el aparente conflicto de dos derechos consagrados en la Constitución: el derecho a informarse (art. 28) y el derecho a la intimidad (art. 33).-----

16.- El primero cuenta con una mínima regulación legal (art. 2 de la Ley Nº 1.682/01, texto según Ley Nº 1.969/02; y art. 68 de la Ley Nº 3.966/10); mientras que el segundo se encuentra extensamente regulado en la Ley Nº 1682/01, texto según Ley 1.969/02, y en el Código Penal, artículo 143 (Lesión de la intimidad de la persona).---

17.- 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, primeramente debemos proceder a analizar las características de cada uno.-----

18.- Que, como punto de partida se debe hacer referencia al artículo 28 de la Constitución, el cual en su parte pertinente establece lo siguiente: "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". Asimismo, la República del Paraguay, mediante la Ley Nº 1/89 ha aprobado y ratificado la Convención Americana de Derechos Humanos, cuyo artículo 13 dispone, en su parte pertinente: "1. Toda persona tiene derecho a la libertad de...//...".



CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

Año del Bicentenario de la Proclamación del Paraguay como República 1813-2013

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD EN EL JUICIO: "DEFENSORÍA DEL PUEBLO C/ MUNICIPALIDAD DE SAN LORENZO S/ AMPARO". AÑO: 2008 - N° 1054.

... 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 a 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 la reputación de los demás; o, b) La protección de la Seguridad Nacional, el orden público o la salud o la moral públicas". Luego, mediante la Ley N° 5/92 se ha aprobado la adhesión efectuada por nuestro país al Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, cuyo artículo 19 prevé: "1. Nadie podrá ser molestado a causa de sus opiniones. 2. Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión; este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección. 3. El ejercicio del derecho previsto en el párrafo 2 de este artículo entraña deberes y responsabilidades especiales. Por consiguiente, puede estar sujeto a ciertas restricciones que deberán, sin embargo, estar expresamente fijadas por la Ley y ser necesarias para: a) Asegurar el respeto a los derechos o a la reputación de los demás; b) La protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas".

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

20.- Que, la Corte Interamericana de Derechos Humanos es el máximo órgano de interpretación de las disposiciones de la Convención, siendo en consecuencia lógico 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

Valentina González  
Barbero de Moya  
Mínistra  
SINDICATO BLANCO  
Mínistro  
RAUL TORRES ARMSTRONG  
Mínistro  
VICTOR M. NÚÑEZ R.  
Mínistro  
DR. OSCAR A. PÉREZ VALDIVINOS  
Abog. Arnaldo Levera  
DR. MST. NEBI E. VILLALBA F.

permitido por la Convención Americana. Al respecto, el artículo 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.-----

23.- Que, ofrecidas las consideraciones que anteceden, resta ahora analizar si la solicitud de acceso a la información realizada por el señor Vargas Télles se ajusta a esta interpretación o si, por el contrario, entregar la información requerida podría vulnerar derechos de terceros.-----

24.- Que, 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".-----

25.- Que, el artículo 143 del Código Penal 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° 1.969/02, 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" (artículo 4).-----

26.- Que, la Ley N° 1.682/01, texto según Ley N° 1.969/02, contiene una casuística precisa que cabe exponer para clarificar la cuestión. Esta Ley distingue entre datos personales públicos y datos personales privados. Los primeros son "los datos que consistan únicamente en nombre y apellido, documento de identidad, domicilio, edad, fecha y lugar de nacimiento, estado civil, ocupación o profesión, lugar de trabajo y teléfono ocupacional" (artículo 6, inciso a). A los datos personales privados los subdivide en datos sensibles y datos patrimoniales. Con relación a los datos privados sensibles, la Ley prohíbe "dar a publicidad o difundir datos sensibles de personas que sean explícitamente individualizadas o individualizables" (artículo 4). Con relación a los datos privados patrimoniales establece lo siguiente: "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: a) cuando esas personas hubiesen otorgado autorización expresa y por escrito para que se obtengan datos sobre el cumplimiento de sus obligaciones no reclamadas judicialmente; b) cuando se trate de informaciones o calificaciones que entidades estatales o privadas deban publicar o dar a conocer en cumplimiento de disposiciones legales específicas; y, c) cuando consten en las fuentes públicas de información" (artículo 5).-----

27.- Sin lugar a dudas, la información solicitada por el señor 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.-----

28.- Que, con relación a la información relativa al sueldo de los funcio...///...



CORTE SUPREMA DE JUSTICIA  
"Año del Bicentenario de la Proclamación del Paraguay como República 1813-2013"

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD EN EL  
JUICIO: "DEFENSORÍA DEL PUEBLO C/  
MUNICIPALIDAD DE SAN LORENZO S/  
AMPARO". AÑO: 2008 - N° 1054.

15 OCT 2013

arios, 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.

29.- Que, de acuerdo con las disposiciones legales ya citadas, los datos personales patrimoniales pueden ser publicados o difundidos cuando consten en las fuentes públicas de información. Al no haber disposición legal que defina lo que es una "fuente pública de información" y al estar los jueces obligados a juzgar aún en caso de silencio, obscuridad o insuficiencia de las leyes (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 "perteneiente 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.

30.- Que, 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.

31.- Que, a mayor abundamiento, como han ilustrado los Amigos del Tribunal a esta Corte Suprema de Justicia "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 arcas 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".

32.- Por las razones expuestas precedentemente, y oído el parecer del Ministerio Público, la acción de inconstitucionalidad incoada contra el Acuerdo y Sentencia N° 78 de fecha 16 de Julio de 2008 dictado por el Tribunal de Apelación en lo Civil y Comercial, Quinta Sala, debe prosperar, correspondiendo se declare la nulidad de la misma. En lo concerniente a la S.D.N° 105 del 13 de marzo de 2008 dictada por la Jueza de Primera Instancia en lo Civil y Comercial del Cuarto Turno, conforme a la opinión vertida referente a la suerte de la resolución de alzada y la implicancia de su consiguiente nulidad - cuyo efecto es el de retrotraer las actuaciones al momento anterior de dicha resolución - nos encontramos con una resolución de primera instancia apelada. Por dicha razón y conteste con la opinión de este juzgador en casos similares, no corresponde aún el estudio referente a su constitucionalidad. En este estado, de conformidad al artículo 560 del CPC, los autos en estudio deberán ser pasados al Tribunal de Apelación que siguen en orden de turno, a fin de que dicte una nueva resolución. En atención a que no existen precedentes sobre la materia, las costas deberán imponerse en el orden causado. Es mi voto.

Valentina Núñez Gongón  
Gladys Barboza de Mónica  
Ministra  
SINDILFO BLANCO  
Ministro  
VICTOR M. NUÑEZ R.  
Ministro  
RAUL TORRES FERRELL  
Ministro  
OSCAR A. PALVA VALDÓN  
Ministro  
Abog. Arnaldo Levera  
Secretario  
DR. MST. NERIE VILLALBA F.

A su turno la Doctora BAREIRO DE MÓDICA dijo: El Defensor del Pueblo de la República, Abogado Manuel María Páez Monges, bajo patrocinio de Abogados, en representación del Señor José Daniel Vargas Telles, promueve acción de inconstitucionalidad contra el Ac. y Sent. N° 78 del 16 de julio de 2008 dictado por el Tribunal de Apelación en lo Civil y Comercial, 5ta. Sala de la Capital, en el marco del juicio caratulado: "Defensoría del Pueblo c/ Municipalidad de San Lorenzo s/ Amparo", por el cual se resolvió confirmar la S.D. N° 105 de fecha 13 de marzo de 2008 dictada por la Jueza de Primera Instancia en lo Civil y Comercial del Cuarto Turno.-----

El accionante alega que se ha visto conculcado el derecho humano de acceder a la información pública oportunamente solicitada, en razón de un estudio superficial y caprichoso de la causa, así como también una aplicación incorrecta e irrazonable de las disposiciones legales aplicables. Que los datos acerca de los salarios de los funcionarios públicos de una municipalidad constan en fuentes públicas de información, y en consecuencia pueden ser proporcionados a cualquier ciudadano en base a los reglamentos internacionales ratificados por el Paraguay como ser la Convención Americana sobre Derechos Humanos o Pacto de San José de Costa Rica (Art. 13); Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (Art. 19); Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (Art. 13), etc.-----

El Ac. y Sent. N° 78/08 dictado por el Tribunal de Apelación en lo Civil y Comercial, Quinta Sala determinó textualmente cuanto sigue: "...El Art. 40 de la Constitución Nacional establece que el derecho a peticionar a las autoridades es un derecho, pero, debe hacerse según las modalidades que la ley determine". La propia Constitución Nacional establece que el límite a ese derecho debe establecerse por Ley. Y, la Ley N° 1682/00 en sus Artículos 4° y 5° y su modificatoria la Ley N° 1969/02, establece que estos datos solicitados, cuando se refieran al patrimonio, deben tener la autorización del afectado. El hecho de pedir datos de los sueldos de terceras personas tiene su contrapeso jurídico en el derecho constitucional a la intimidad, por tanto, al condicionar la ley a la autorización de los afectados, la petición realizada por vía amparo constitucionales improcedente al no adecuarse al Art. 134 en la parte que dice que se vea afectado por un acto "manifiestamente ilegítimo". La denegación de parte de la Municipalidad de San Lorenzo de proveer dicha información se ajusta estrictamente a la Constitución Nacional y la Ley N° 1682/00...".-----

Recordemos que la presente acción de inconstitucionalidad tiene como antecedente la negativa de la Municipalidad de San Lorenzo de proporcionar al Señor José Daniel Vargas Telles copia impresa de la cantidad de empleados contratados y nombrados, con sus nombres y apellidos, puestos de trabajo y salarios respectivos de dicho municipio. A raíz de dicha negativa, el mismo, a través de la Defensoría del Pueblo, presentó un recurso de amparo ante la jurisdicción civil y comercial que fuera rechazado tanto en primera como en segunda instancia.-----

En el ejercicio de los derechos tanto de información como de libertad de expresión, en la medida en que los hechos sobre los que se informe u opine afecten a personas, tanto físicas como jurídicas, puede producirse un conflicto con el derecho al honor de los implicados.-----

El honor, es un concepto jurídico normativo cuyo contenido debe quedar delimitado conforme a las normas, valores e ideas sociales vigentes en cada momento. Ampara la buena reputación de una persona, protegiéndola frente a expresiones o mensajes que la hagan desmerecer en la consideración ajena al ir en su descrédito o menosprecio.-----

Hay que señalar que tanto el Derecho a la Información como el Derecho al Honor, son todos derechos fundamentales; es por ello que en caso de conflicto, procede aplicar para su resolución técnicas de ponderación constitucional, teniendo en cuenta las circunstancias del caso, pero sin perder de vista el papel estratégico que juega el derecho a la información como garante de la formulación de una opinión pública libre.-----

En este sentido, en caso de conflicto, el primer elemento que debe valorarse es el interés general de la información o la relevancia pública de las personas implica...///...



CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

"Año de Bicentenario de la Proclamación del Paraguay como República 1813-2013"



ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD EN EL JUICIO: "DEFENSORÍA DEL PUEBLO C/ MUNICIPALIDAD DE SAN LORENZO S/ AMPARO". AÑO: 2008 - Nº 1054.

...das. La proyección pública se reconoce en general por razones diversas: por la actividad política, por la profesión, por la relación con un importante suceso, por la trascendencia económica y por la relación social, entre otras circunstancias.

Los Artículos 26 y 28 de nuestra Constitución, además de consagrar el derecho a la libertad de expresión y a comunicar o recibir libremente información veraz, garantizan un interés constitucional: la formación y existencia de una opinión pública informada, pilar de una sociedad libre y democrática.

En el caso sometido a análisis vemos que la información es relevante para el público, es veraz y no resulta injuriosa para los afectados, por lo que priman las referidas libertades de información sobre otros derechos individuales, creando así un ámbito generoso para que puedan desenvolverse sin temor.

Por otro lado, analizando estrictamente los Arts. 4º y 5º de la Ley Nº 1682/02 (modificados por Ley Nº 1969/02), que fueran mencionados en el Ac. y Sent. Nº 78/08, vemos que los mismos disponen de la siguiente manera:

Artículo 4: Se prohíbe dar a publicidad o difundir datos sensibles de personas que sean explícitamente individualizadas o individualizables.

Se consideran datos sensibles los referentes a pertenencias raciales o étnicas, preferencias políticas, estado individual de salud, convicciones religiosas, filosóficas o morales; intimidad sexual y, en general, los que fomenten prejuicios y discriminaciones, o afecten la dignidad, la privacidad, la intimidad doméstica y la imagen privada de personas o familias.

Artículo 5: 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:

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

Por su parte, el Art. 2, párrafo segundo de la Ley Nº 1682/01 (texto actualizado) menciona que las fuentes públicas de información son libres para todos. Toda persona tiene derecho al acceso a los datos que se encuentren asentados en los registros públicos.

Así pues, y en vista a las disposiciones legales transcritas, se observa que los juzgadores dictaron una resolución que claramente resulta *contra legem*, porque en ella se contradice lo dispuesto en la norma vigente aplicable al caso, que establece claramente que las fuentes públicas de información son de acceso libre para todos.

En efecto, la discrecionalidad utilizada por los juzgadores para resolver el caso no puede ser admitida, porque no es dable a los mismos omitir la ley, sino que deben resolver conforme a la ley. La norma se encuentra vigente y los jueces no pueden ignorarla, ni soslayar su aplicación, viéndose de este modo el Art. 256 de la C.N.

Valentina Juarez González  
 Gladya...  
 Ministra  
 CINCULFO BLANCO  
 Ministro  
 RAUL TORRES SEMSER  
 Ministro  
 DR. DONO PRETES  
 Ministro  
 VICTOR M. NUÑEZ R.  
 Ministro  
 DR. OSCAR A. PAIVA VALDOVINOS  
 Abog. Arnaldo Levera  
 DR. MST. NERI E. VILLALBA F.

Por lo manifestado precedentemente, debe admitirse la acción de inconstitucionalidad planteada y debe declararse la nulidad del Ac. y Sent. N° 78 de fecha 16 de julio de 2008 del Tribunal de Apelaciones en lo Civil y Comercial, Sta. Sala de Asunción. En cuanto a las costas, las mismas deben ser impuestas en el orden causado por tratarse de una cuestión no resuelta anteriormente. El expediente debe seguir el trámite previsto en el Art. 560 del C.P.C. Es mi voto.-----

A su turno el Doctor **BLANCO** dijo: Los votos emitidos hasta ahora por los ilustres componentes de la Corte Suprema de Justicia son de alto valor científico, los cuales no puedo aceptar o rechazar, en este estado del procedimiento porque:

1. La naturaleza del Amparo es de carácter sumarísimo, y tiene por fin adoptar "las medidas de urgencia" mas elementales, de tal suerte que el impetrante pueda acceder con mayor tranquilidad al juicio ordinario. Es por ello que el efecto jurídico de toda sentencia recaída en ella carezca del valor de "cosa juzgada". Ergo, en el presente caso, la Acción de inconstitucionalidad tiene por fin únicamente remover, si corresponde, la firmeza del fallo emitido en las 2 primeras instancias, que si se sigue, permitirá un nuevo juzgamiento en el, o los grados inferiores de la estructura judicial.-----

2. De las actuaciones obrantes en autos, el impetrante - José Daniel Vargas Telles - simplemente peticionó amparo pidiendo la exhibición de los datos relativos al personal municipal afectado, sin explicitar cuales eran los motivos justificantes de la "urgencia" requerida constitucionalmente, lo cual pudo ser un vicio insuperable al momento de juzgarlo. Por lo demás, no encuentro respuesta a ensayar para el supuesto que el amparo fuera concedido favorablemente y la parte afectada, acto seguido, se presentará a pedir juicio ordinario, ya que el pronunciamiento de aquel no causa estado.-----

3. La falta de motivación requerida al accionante tropieza también con la peculiaridad de haber sido formulada en términos genéricos, lo cual, a mi juicio, resulta irregular, porque en este asunto de los Convenios Internacionales vigentes, se admiten excepciones (ej: secreto de Estado, Habeas Data).-----

4. Concluyendo, encuentro que la vía del Amparo, escogida por el recurrente, puede ser también motivo de impugnación como medio legal idóneo, en el escenario jurisdiccional que corresponda, siendo que existen las vías procesales adecuadas para dirimir esta clase de situación, como ser la contenciosa-administrativa o habeas data.-----

Por lo tanto, soy del parecer que, de conformidad al artículo 579 del Código de Procedimientos Civiles, corresponde ANULAR los fallos recurridos, para que el órgano jurisdiccional que lo reemplace, analice y juzgue conforme al cuestionario, y no con el fondo de los mismos, contenido en los votos precedentes; por lo que el reenvío debe ser al Tribunal de Apelaciones que le sigue en el orden de turno al que dictara la resolución recurrida, concordando con la imposición de las costas en el orden causado, con el mismo argumento. ES MI VOTO.-----

A su turno la Magistrada **NÚÑEZ GONZÁLEZ** dijo: Que adhiere al voto del distinguido preopinante por los mismos fundamentos. Y agrega que la cuestión resuelta en la presente acción viene a establecer con claridad el alcance del derecho a acceder a informaciones que se encuentran bajo el control del Estado o en fuentes de carácter público, lo que vendría a poner fin a las diversas corrientes que se generaran al respecto.-----

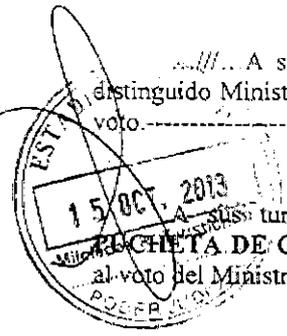
La existencia de disposiciones contenidas en la Constitución Nacional, en tratados internacionales y leyes que rigen nuestra República, así como antecedentes jurisprudenciales que ya han establecido la procedencia de dicho acceso, nos llevan a la conclusión que la resolución objeto de inconstitucionalidad fue dictada sin tener en cuenta dichos antecedentes y por consiguiente amerita la anulación de la misma y el reenvío a los efectos de que otro Tribunal dicte resolución en relación a la apelación interpuesta contra la S.D. N° 105 del 13 de marzo de 2008.-----...///...



CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

"Año del Bicentenario de la Proclamación del Paraguay como República 1813-2013"

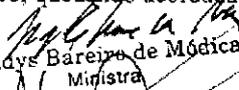
ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD EN EL JUICIO: "DEFENSORÍA DEL PUEBLO C/ MUNICIPALIDAD DE SAN LORENZO S/ AMPARO". AÑO: 2008 - N° 1054.



...A su turno el Doctor PAIVA VALDOVINOS dijo: Adhiere al voto del distinguido Ministro preopinante por compartir los mismos fundamentos expresados en su voto.

A sus turnos los Doctores NÚÑEZ RODRÍGUEZ, TORRES KIRMSEER, BACHETA DE CORREA y VILLALBA FERNÁNDEZ, manifestaron que se adhieren al voto del Ministro preopinante, Doctor FRETES, por los mismos fundamentos.

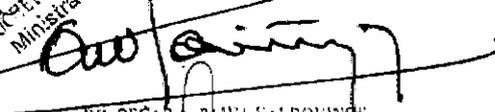
Con lo que se dio por terminado el acto, firmando SS.EE., todo por ante mí, de que certifico, quedando acordada la sentencia que inmediatamente sigue:

  
 Gladys Bareiro de Médica  
 Ministra

  
 SINDULFO BLANCO  
 Ministro

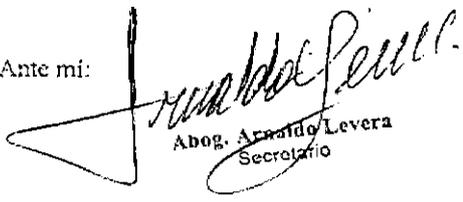
  
 RAIL TORRES KIRMSEER  
 Ministro

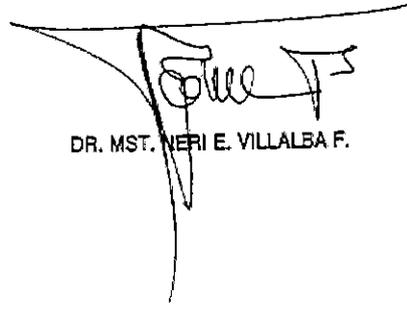
  
 VICTOR M. NÚÑEZ R.  
 MINISTRO

  
 DR. OSCAR A. PAIVA VALDOVINOS

  
 Valentina Núñez González

Ante mí:

  
 Abog. Arnaldo Levera  
 Secretario

  
 DR. MST. NERI E. VILLALBA F.

SENTENCIA NÚMERO: 1306.-

Asunción, 15 de octubre del 2013.-

Y VISTOS: Los méritos del Acuerdo que anteceden, la Excelentísima

**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA  
RESUELVE:**

**HACER LUGAR** a la Acción de Inconstitucionalidad promovida y, en consecuencia, declarar la nulidad del Acuerdo y Sentencia N° 78 de fecha 16 de julio de 2008, dictado por el Tribunal de Apelaciones en lo Civil y Comercial Quinta Sala, de la Capital.

**IMPONER** las costas en el orden causado.

**REMITIR** estos autos al Tribunal de Apelación que sigue en orden de turno a fin de que se dicte una nueva resolución, de conformidad al Art. 560 del C.P.C.

**ANOTAR**, registrar y notificar.

*[Signature]*  
Gladys Barceiro de Mónica  
Ministra

*[Signature]*  
ALEJANDRA PUCHETA de COSENTI  
Ministra

*[Signature]*  
Dr. ANTONIO ERETES  
Ministro

*[Signature]*  
VICTOR M. NUÑEZ R.  
Ministro

*[Signature]*  
SINDULFO BLANCO  
Ministro

*[Signature]*  
RAFA TORES FERMESER  
Ministro

*[Signature]*  
DR. OSCAR A. PAIVA VALDOVINOS

*[Signature]*  
Valentina Nuñez González

Ante mí:

*[Signature]*  
Abog. Arnaldo Levera  
Secretario

*[Signature]*  
DR. MST. MERI E. VILLALBA F.

