

CASO DE ESTUDIO: PARAGUAY

María Belén Gracia

December 23, 2014

IDRC Project Number: 106812-001

IDRC Project Title: Global Administrative Law Network. Improving Inter-Institutional Connections to Promote Inclusive Growth: Inter-Institutional Relations in Global and National Regulatory Governance. Specific Project: Coordination of Legal Responses to Political Corruption

Countries: Argentina, Brazil, United States

Name of Researcher: María Belen Gracia

Contact Information of Researcher: mbgracia@glatam.com.ar

This report is presented as received from project recipient(s). It has not been subjected to peer review or other review processes.

Resumen: En el presente caso de estudio se analiza el marco normativo e institucional relativo a la lucha contra la corrupción en Paraguay. Asimismo, se estudian los mecanismos de coordinación existentes entre las distintas instituciones de Paraguay. Se señalan distintos convenios de cooperación interinstitucional entre la Contraloría General de la República y el Ministerio Público, o entre la Contraloría y la Procuraduría General de la República, entre otros. Sin embargo, se concluye que la cooperación y coordinación entre las instituciones en materia anticorrupción en Paraguay es incipiente y se limita a la existencia de acuerdos de cooperación, por lo que aún es escasa la experiencia práctica, aunque se espera que sea desarrollada en el futuro.

Palabras clave: Paraguay, anticorrupción, políticas anticorrupción, planes y programas anticorrupción, órganos anticorrupción, mecanismos de coordinación,



María Belén Gracia

1. Introducción

En el presente caso de estudio se analiza el marco normativo e institucional relativo a la lucha contra la corrupción en Paraguay. Asimismo, se estudian los mecanismos de coordinación existentes entre las distintas instituciones de Paraguay.

En el punto dos se realiza un repaso por la historia anticorrupción en Paraguay, destacando las distintas reformas legislativas así como las estrategias anticorrupción y los programas auspiciados por organizaciones internacionales o no gubernamentales. Luego, en el punto tres se mencionan los órganos y mecanismos anticorrupción de Paraguay y se explican sus funciones y competencias. En el punto cuatro se incluyen las otras instituciones paraguayas que, sin tener un mandato anticorrupción específico, también aplican las normas y estándares anticorrupción, ya sea que sus funciones se relacionen con el monitoreo, la investigación y persecución o el juzgamiento de casos de corrupción y la aplicación de sanciones.

Finalmente se hace referencia a la coordinación entre las distintas instituciones. Si bien se dividen las agencias de acuerdo a sus funciones (monitoreo, investigación y persecución, juzgamiento y aplicación de sanciones), parte de la coordinación interinstitucional existente en Paraguay se ha identificado no sólo entre las agencias que comparten algunas funciones, sino también entre aquellas que tienen roles diferentes. De este modo se señalan distintos convenios de cooperación interinstitucional entre la Contraloría General de la República y el Ministerio Público, o entre la Contraloría y la Procuraduría General de la República, entre otros. Sin embargo, se concluye que la cooperación y coordinación entre las instituciones en materia anticorrupción en Paraguay es incipiente y se limita a la existencia de acuerdos de cooperación, por lo que aún es escasa la experiencia práctica, aunque se espera que sea desarrollada en el futuro.

2. Las políticas anticorrupción en Paraguay

La corrupción es un problema estructural y durante muchos años fue considerada una condición del marco político, económico y social de Paraguay¹. No obstante, en los últimos años el gobierno y la sociedad paraguaya tomaron conciencia de este problema y han comenzado a buscar soluciones y mecanismos que permitan prevenir y combatir la corrupción. Este cambio tuvo como puntapiés dos situaciones que movilizaron a la sociedad paraguaya. Por un lado, la manifestación contra el intento del ex presidente Duarte Frutos de cambiar la Constitución en el año 2006, en la que participaron aproximadamente 40.000 ciudadanos y, por otro lado, la elección de Fernando Lugo en el año 2008 que implicó el cese de una etapa en la que habían gobernado representantes del partido colorado².

El derrocamiento de Alfredo Stroessner en 1989 puso fin a uno de los regímenes autoritarios más largos en la historia de Latinoamérica. En el gobierno de Stroessner la corrupción estaba fuertemente arraigada y se utilizó para controlar a las elites económicas que apoyaban y sustentaban a la dictadura. Fue recién cuando Nicanor Duarte Frutos asumió la presidencia de Paraguay, en el año 2003, que se presentó una plataforma de lucha contra la corrupción. Durante los dos primeros años de gobierno de Frutos se logró la implementación de algunas reformas que, en cierta medida, redujeron la corrupción en el área de recaudación de impuestos y auditorías. Además, Paraguay firmó y ratificó la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (CNUCC).

No obstante, estos logros se vieron desdibujados en los últimos años de gobierno con acusaciones sobre manipulación en la designación de jueces de la Corte Suprema de Justicia, y la utilización de influencia política para obtener dictámenes favorables en la Corte Suprema. El descontento de la población paraguaya con el gobierno de Frutos fue expresado con claridad en la manifestación en contra de la intención del Presidente de cambiar la Constitución de Paraguay para permitir su reelección, en el año 2006.

La elección del ex-obispo Fernando Lugo en abril del año 2008 representó la oportunidad para iniciar procesos de reforma fundamentales y una campaña seria contra la corrupción,

¹ Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), *Evaluación de la Corrupción – Paraguay*, 30 de julio de 2008.

² *Ibíd.*

de hecho esto último fue uno de los puntos fuertes en su campaña. Sin embargo, Lugo fue depuesto a través de un juicio político en junio del año 2012 acusado de mal desempeño de en sus funciones.

Después de que resultara electo Horacio Cartes, en las elecciones del año 2013, la política anticorrupción de Paraguay volvió a primer plano mediante el respaldo expreso a la Secretaría Nacional Anticorrupción (SENAC) y la promoción de la ley orgánica de esta Secretaría que la constituirá en el órgano rector de la transparencia, integridad y buen gobierno. Además, al asumir el gobierno de Paraguay, Cartes puso en marcha un plan nacional anticorrupción y, en el mes de diciembre del año 2014, lanzó la "Formulación de la Estrategia Nacional de Lucha contra la Corrupción".

Como resultado de distintos planes y políticas anticorrupción (Plan Nacional Anticorrupción, Plan Nacional de Integridad (PNI), Programa Umbral –Fases I y II–, así como otras medidas recientes), el marco jurídico paraguayo está en grandes líneas alineado con los estándares de transparencia, integridad y prevención de la corrupción exigidos por la CNUCC. Entre múltiples medidas en la materia, se han creado sistemas de control interno e integridad como el MECIP, sistemas de ética pública en la administración nacional y una red interinstitucional anticorrupción.

En dirección al cumplimiento de estas normas convencionales, la República del Paraguay llevó adelante al menos dos programas estratégicos dirigidos al fortalecimiento de las instituciones responsables de la prevención de la corrupción y al establecimiento de un sistema de integridad.

En primer término, el Plan Nacional de Integridad (PNI) 2006 – 2010 (que continuó el anterior Plan Nacional Anticorrupción), elaborado bajo la hipótesis de que la corrupción en Paraguay es sistémica y de que las reformas debían surgir del trabajo coordinado entre diversas instancias de los distintos poderes estatales y la sociedad civil, persiguió el fortalecimiento institucional y de las relaciones interinstitucionales, la participación ciudadana y el mejoramiento del marco jurídico.

Así, el PNI se dirigió a la construcción de un Sistema Nacional de Integridad (SNI) e hizo expresamente suyo el objeto de cumplir con las medidas exigidas por el artículo 5 de la CNUCC³. Sus ejes estratégicos fueron los siguientes:

- Actualización e implementación de reformas institucionales y legales para aumentar la transparencia y la integridad en el sector público;
- Promoción de la participación de la sociedad civil en mecanismos que estimulen la transparencia, la prevención y el control ciudadano de la corrupción;
- Coordinación de las iniciativas anticorrupción;
- Fortalecimiento de los sistemas sancionadores y su vinculación con los mecanismos preventivos.

En segundo término, Paraguay ha llevado adelante el Programa Umbral, una iniciativa de lucha contra la corrupción y para el fortalecimiento del estado de derecho⁴. Su primera fase fue implementada entre mayo de 2006 y noviembre de 2008, y el combate contra la corrupción fue uno de sus dos principales ejes. Los cinco componentes de este eje consistieron en el fortalecimiento de:

- la capacidad investigativa del Ministerio Público a través de la modernización de sus recursos técnicos, científicos y humanos;
- el sistema de control interno y disciplinario del Poder Judicial;
- la capacidad de control interno de la Contraloría General de la República, la Auditoría General del Poder Ejecutivo y los sistemas de auditoría interna de cinco ministerios, a través del establecimiento de sistemas de control internos y externos transparentes en la Contraloría General de la República y la promoción del control ciudadano;
- el control y la integridad de los Registros Públicos, a través de un sistema informático que integre las bases de datos del Registro de Automotores, el Poder

³ Plan Nacional de Integridad, disponible en:

<http://www.ministeriopublico.gov.py/documentos/transparencia/planes/PDF3.pdf> (visitado por última vez el 12/12/2014).

⁴ El programa cuenta con apoyo financiero de la Corporación Desafío del Milenio (MCC, por sus siglas en inglés) y es administrado por la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID).

Judicial y el Departamento de Identificaciones, así como un sistema confiable de registro de personas;

- la transparencia y la efectividad en el control del gasto público por parte del Poder Legislativo.

La fase II del Programa (2009-2012) tuvo inicio en octubre de 2009 y se concentró en la reducción de la corrupción y el fortalecimiento del estado de derecho. Sus componentes se dirigieron al fortalecimiento de:

- la capacidad investigativa del Ministerio Público;
- el fuero contencioso administrativo y los sistemas de control y disciplinario en el Poder Judicial;
- los Sistemas de Control;
- la Dirección Nacional de Aduanas;
- la protección de los derechos de propiedad intelectual;
- la Policía Nacional.

Además, en el marco del Programa Umbral se estableció el sistema de control interno del Poder Ejecutivo: Modelo Estándar de Control Interno (MECIP), con el fin de homogeneizar las metodologías, los procedimientos y las herramientas de control interno en todas las instituciones estatales. La adopción del MECIP significó un avance notable en materia de control de gestión.

3. Órganos y mecanismos anticorrupción

En cuanto a los órganos anticorrupción, a través de los Decretos N° 14.778 de 2001 y N° 15.997 de 2002, el estado paraguayo creó el Consejo Impulsor del Sistema Nacional de Integridad (CISNI), que hasta fines de 2012 actuó como Autoridad Central Consultiva de las convenciones anticorrupción (la CICC y la CNUCC). A su vez, creó el Comité Interinstitucional Técnico de Apoyo a la implementación de las Convenciones, integrado por representantes de la Unidad Técnica del CISNI, la Secretaría de la Función Pública, el

Ministerio de Hacienda, el Ministerio de Justicia y Trabajo, la Contraloría General de la República y el Ministerio Público.

Como órgano autónomo y abierto⁵, el CISNI se conformó sobre la base del Consejo Impulsor del Plan Nacional Anticorrupción que se había constituido en 1999⁶. Su composición, mixta, incluía representantes de distintos poderes y estamentos estatales y miembros de distintas organizaciones de la sociedad civil⁷. Tenía a su cargo la coordinación e implementación del Plan Nacional de Integridad (PNI), la construcción de las bases de un sistema nacional de integridad dirigido a la producción de reformas estructurales y su institucionalización, así como la promoción y el fortalecimiento de la participación ciudadana (a nivel nacional, regional y local) en la gestación y el control de las políticas públicas dirigidas a lograr una mayor institucionalización, eficacia, eficiencia, transparencia, rendición de cuentas e integridad de la gestión pública, la transferencia de tecnología anticorrupción estructural al gobierno, y el deber de mantener constantemente informada a la sociedad acerca de la marcha de su actuación.

Por otra parte, a través del Decreto N° 7.468 se creó la Unidad Coordinadora del Programa Umbral, dirigido a la ejecución de reformas para combatir la impunidad y la informalidad, el desarrollo de un sistema de sanciones para actos de corrupción y el tratamiento del problema de las actividades económicas informales.

El 28 de diciembre de 2012, por medio del Decreto N° 10.144, se creó la Secretaría Nacional Anticorrupción (SENAC), bajo la órbita del Poder Ejecutivo. El decreto establece que se trata de un organismo técnico y de gestión especializada dependiente de la Presidencia, constituida como “instancia rectora, normativa y estratégica en el diseño, ejecución, implementación, monitoreo y evaluación de las políticas del Gobierno Nacional en materia de anticorrupción, integridad y transparencia”⁸, y con la misión de liderar la aplicación de políticas de transparencia de gestión y lucha contra la corrupción en todas las

⁵ Decreto N° 14.778 y las reformas introducidas por el Decreto N° 15.997.

⁶ *Ibíd.*, art. 1.

⁷ *Ibíd.*, arts. 3 y 4.

⁸ Decreto N° 10.144, art. 2.

instituciones del Poder Ejecutivo, incluyendo la recepción de denuncias contra funcionarios públicos para su posterior derivación a las autoridades competentes⁹.

Entre otras múltiples funciones y atribuciones de coordinación, monitoreo, diseño, asesoramiento, impulso, promoción y evaluación de políticas de transparencia y anticorrupción, la SENAC reemplazará al CISNI como Autoridad Central Consultiva de la CICC y de la CNUCC¹⁰. A su vez, deberá prorrogar el Plan Nacional de Integridad correspondiente al período 2006/2010 hasta la puesta en vigencia de un plan actualizado, e impulsar y ejecutar el desarrollo de las actividades propias del Plan¹¹.

Si bien la creación de esta Secretaría puede lucir en principio auspiciosa a los efectos de la elaboración y ejecución de políticas eficaces de prevención y persecución de la corrupción, sólo la evaluación de sus prácticas en el tiempo permitirá arribar a conclusiones iniciales al respecto. La conducción de la SENAC ha sido puesta a cargo de un Secretario Ejecutivo con rango de Ministro que será designado y removido por el Presidente de la República, de quien depende¹². Desde un inicio, esto conspira contra su actuación independiente. Por otro lado, la estructura orgánica aprobada por el Decreto de creación de la Secretaría es voluminosa¹³. Si bien la norma se ocupa de señalar de dónde provendrán los recursos destinados al funcionamiento de la Secretaría¹⁴, y enfatiza que tendrá “una adecuada asignación presupuestaria en el Presupuesto de la nación que le permita cumplir sus funciones y atribuciones”¹⁵, resta observar la medida en la cual esto se concretará en la práctica.

En la misma fecha en la que se creó la SENAC, el Decreto N° 10.143 de 2012 aprobó el Código de Ética y estableció el Sistema de Gestión de Ética del Poder Ejecutivo, que estará integrado por la Comisión Nacional de Ética Pública y las Comisiones Institucionales de Ética de cada organismo de la Administración Central o Entidad de la Administración

⁹ *Ibíd.*, art. 3.

¹⁰ *Ibíd.*, art. 4.k.

¹¹ *Ibíd.*, art. 4.m.

¹² *Ibíd.*, art. 7.

¹³ *Ibíd.*, arts. 6 a 16.

¹⁴ *Ibíd.*, art. 20.

¹⁵ *Ibíd.*, art. 2.

Descentralizada que integre o dependa de la administración del Poder Ejecutivo¹⁶; éstas últimas tienen funciones consultivas y, entre otras, de aplicación del Código de Ética a los servidores públicos de cada organismo o entidad.

El decreto prevé también que la Comisión Nacional de Ética Pública se compondrá por tres miembros designados por el Presidente –a propuesta de ternas elevadas por gremios de la producción, la industria y el comercio; organizaciones de la sociedad civil; y universidades nacionales y privadas con al menos veinte años de funcionamiento– por períodos de tres años –con la posibilidad de ser reelectos– en cargos honoríficos y sin remuneración¹⁷; y tendrá a su cargo la aplicación del Código de Ética a las personas designadas en puestos de conducción política y en cargos de confianza y, entre otras atribuciones, el impulso de investigaciones sobre los hechos que vulneren las normas del Código. Si bien se trata del órgano responsable por la aplicación del Código de Ética a las personas designadas en puestos de conducción política y en cargos de confianza, del encargado de resolver dudas respecto de la interpretación de las normas del Código de Ética y de actuar como instancia consultiva para las personas designadas en puestos de conducción política y en cargos de confianza, así como de las diversas Comisiones Institucionales de Ética Pública, la Comisión aún no fue creada. Además de las responsabilidades mencionadas, la Comisión debería encargarse de impulsar la investigación de supuestos hechos que vulneran las normas de conducta ética y de ejercer la superintendencia normativa y ética sobre las Comisiones Institucionales de Ética Pública¹⁸, y ser responsable por la declaración de responsabilidad ética respecto de altos funcionarios públicos, como los ministros, viceministros, secretarios u otros funcionarios con rango de ministros de la administración central; los titulares de entes, presidentes y miembros de consejos o de directorios de entidades de la administración descentralizada del Poder Ejecutivo¹⁹. Sin embargo, su falta de creación impide la atribución de responsabilidades éticas como el Código lo ha previsto.

Por otro lado, en el año 2013, a través de la Ley N° 5.058 se creó el Consejo Nacional de Empresas Públicas (CNEP), como una instancia encargada de establecer y coordinar la

¹⁶ Decreto N° 10.143, arts. 26, 27 y 31.

¹⁷ *Ibíd.*, art. 28.

¹⁸ *Ibíd.*, art. 29 (a), (c), (d) y (e).

¹⁹ *Ibíd.*, art. 39 (a).

política nacional de administración integral de las Empresas Públicas (EPs), con el objeto de “promover una gestión eficiente, eficaz, probidad y transparente de las Empresas Públicas”²⁰. Entre los principios orientadores de la actividad del CNEP y de cada una de las EPs se incluyen la transparencia en la gestión y la probidad administrativa y financiera, exigiéndose un desempeño ético, leal y honesto²¹. A su vez, en tanto entidades sujetas a la supervisión de la Contraloría General de la República, las EPs deben adoptar e implementar el MECIP como base para el desarrollo de sus sistemas de control interno.

En el ámbito de las contrataciones públicas –reguladas por las leyes N° 2.051 y N° 3.439; ésta última modificó la anterior y estableció la Carta Orgánica de la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas, y reglamentadas por Decreto N° 21909/03, modificado por el Decreto N°5174/05– las cuales están regidas, entre otros, por los principios de transparencia y publicidad, se estableció el Sistema de Información de las Contrataciones Públicas (SICP) que consiste en “un sistema informático que permite automatizar las distintas etapas de los procesos de contrataciones, desde la difusión de los requerimientos de bienes, locación, servicios u obras públicas hasta el cumplimiento total de las obligaciones contractuales y de la elaboración de datos estadísticos; la generación de información y su transmisión a través del uso de los medios remotos de comunicación electrónica de uso general, mediante la interconexión de computadoras y redes de datos, por medio del cual los organismos, las entidades y las municipalidades ponen a disposición de los proveedores y contratistas la información y el servicio de transmisión de documentación y la rendición de cuentas de los funcionarios y empleados públicos ante los organismos de control y la sociedad civil”²². Además, la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas (DNCP) tiene como tarea verificar que los procedimientos de contrataciones públicas –en cualquier etapa de su ejecución– se adecuen a la ley y normas reglamentarias, y la implementación de los mecanismos y los procedimientos de verificación que considere oportunos o convenientes²³. A estos fines tiene facultades para realizar las visitas e inspecciones que estime pertinentes a las Unidades Operativas de

²⁰ Ley N° 5.058, art. 2.

²¹ *Ibíd.*, arts. 10 (b) y (c).

²² Ley N° 2.051, art. 3.

²³ La DNCP ejerce sus facultades sin perjuicio de la competencia de la Contraloría General de la República y de las auditorías internas y externas. Ley N° 3.439, art. 70.

Contratación (UOC), y para solicitar a los proveedores y contratistas todos los datos e informes relacionados con los actos que sean objeto de la verificación²⁴. A su vez, la DNCP tiene acceso directo e irrestricto a los documentos correspondientes a todas las etapas de la contratación (programación, presupuesto, proceso de contratación, ejecución de contrato y erogaciones), y puede verificar la calidad de los bienes, servicios y obras contratados a instituciones públicas o privadas, educativas y de investigación, o a cualquier persona física o jurídica que determine²⁵.

Las concesiones de obras y servicios públicos están reguladas por la Ley 1.618, la cual también prevé las normas generales o bases para las licitaciones de obras o servicios públicos²⁶, reglas y condiciones para el otorgamiento y el contrato de concesión²⁷, los derechos y obligaciones de los concesionarios²⁸, las normas que hacen al régimen jurídico de la concesión²⁹, y todo lo relativo a la fiscalización y vigilancia de los contratos³⁰.

La Unidad de Proyectos de Participación Público-Privada fue creada a través de la Ley N° 18.786 como una dependencia de la Secretaría Técnica de Planificación y tiene a su cargo, entre otras tareas, llevar el Registro Público de Proyectos de participación Público-Privada y presentar anualmente un informe público al Poder Ejecutivo, al Poder Legislativo y a la Controlaría General de la República detallando los mecanismos y acciones de transparencia implementados en cada uno de los proyectos, e incluyendo los resultados e indicadores de verificación

4. Instituciones que aplican normas anticorrupción

Paraguay cuenta con otros órganos, ya sea dependientes de los poderes tradicionales o autónomos, responsables del monitoreo, investigación, persecución y sanción de casos de

²⁴ La ley dispone que la negativa expresa o tácita de empleados y funcionarios públicos a proveer información y documentación a la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas será considerada falta grave y penada como tal (Ley N° 3.439, art. 70).

²⁵ Ley N° 3.439, art. 71.

²⁶ *Ibíd.*, Cap. II.

²⁷ *Ibíd.*, Cap. III.

²⁸ *Ibíd.*, Cap. IV.

²⁹ *Ibíd.*, Cap. V.

³⁰ *Ibíd.*, Cap. VIII.

corrupción, entre los que se encuentran la Policía Nacional y la Policía Judicial, la Auditoría General del Poder Ejecutivo, la Contraloría General de la República y el Ministerio Público.

Los agentes y funcionarios de la Policía Nacional de Paraguay tienen la función de investigar hechos punibles, entre los que se encuadran los casos de corrupción, cumpliendo las directivas e instrucciones del Ministerio Público y las de los jueces –durante la tramitación del procedimiento–³¹. Por su parte, la Policía Judicial es un órgano auxiliar directo del Ministerio Público en el ejercicio de sus funciones de investigación y promoción de la acción penal pública, que está conformado por un cuerpo técnico integrado por investigadores civiles³². Además, la policía judicial debe cumplir las órdenes que les dirijan los jueces y realizar las pericias que les ordenen³³. La labor de la Policía Nacional y de la Policía Judicial es coordinada por el Fiscal General de Estado quien, de conformidad con lo establecido en el Código Procesal Penal, debe emitir las instrucciones generales y particulares necesarias para lograr mayor eficacia en la investigación de los hechos punibles³⁴.

El control interno del Poder Ejecutivo se encuentra a cargo de la Auditoría General del Poder Ejecutivo (AGPE), que depende de la Presidencia de la República. Además de realizar auditorías de los organismos y entidades dependientes de dicho poder, tiene a su cargo la reglamentación y supervisión del funcionamiento de las Auditorías Internas Institucionales. Éstas constituyen los órganos especializados de control de los actos administrativos que se establecen en cada organismo y entidad estatal. Dependen de la autoridad principal de cada organismo y su tarea principal consiste en ejercer el control sobre las operaciones en ejecución; verificando las obligaciones y su pago con el correspondiente cumplimiento de la entrega a satisfacción de bienes, obras, trabajos y servicios, en las condiciones, tiempo y calidad contratados.

³¹ Código Procesal Penal de la República del Paraguay, Ley N° 1286/98, arts. 58 y 59.

³² *Ibíd.*, art. 62.

³³ *Ibíd.*, art. 66.

³⁴ *Ibíd.*, art. 65.

El control externo y el examen de cuentas están a cargo de la Contraloría General de la República³⁵, un órgano constitucional con autonomía financiera y administrativa a cargo del control de las actividades económicas y financieras del Estado, los departamentos y las municipalidades³⁶. Específicamente, la Contraloría estudia la rendición y el examen de cuentas de los organismos y entidades del Estado a los efectos del control de la ejecución del presupuesto, la administración de los fondos y el movimiento de los bienes, basándose principalmente en la verificación y evaluación de los documentos que respaldan las operaciones contables que dan como resultado los estados de situación financiera, presupuestaria y patrimonial, sin perjuicio de otras informaciones que se podrán solicitar para la comprobación de las operaciones realizadas. A estos fines, los organismos y entidades del Estado deben tener a disposición de los órganos del control interno y externo correspondientes la contabilidad al día y la documentación sustentadora de las cuentas correspondientes a las operaciones efectuadas y registradas³⁷.

A su vez, la Contraloría General tiene atribuciones para requerir informes sobre la gestión fiscal y patrimonial de toda persona o entidad pública, mixta o privada que administre fondos, servicios públicos o bienes del Estado a las Entidades Regionales o Departamentales y a los Municipios, todas las cuales deben poner a su disposición la documentación y los comprobantes requeridos para el mejor cumplimiento de sus funciones, dentro de un plazo de cinco a veinte días. También puede solicitar informes en el ámbito del Sector Privado relacionado con las reparticiones públicas³⁸. En estos casos, el suministro de los informes requeridos por la Contraloría es obligatorio para los organismos privados (al igual que para los públicos)³⁹.

³⁵ *Ibíd.*, art. 63 y 65.

³⁶ Constitución de la República del Paraguay, art. 281. La Contraloría tiene por objeto velar por el cumplimiento de las normas jurídicas relativas a la administración financiera del Estado y proteger el patrimonio público, estableciendo las normas y los procedimientos requeridos y realizando auditorías financieras, administrativas y operativas periódicas; controlando la normal y legal percepción de los recursos y los gastos e inversiones de los fondos del sector público, multinacional, nacional, departamental o municipal sin excepción, o de los organismos en que el Estado sea parte o tenga interés patrimonial; y aconsejar, en general, las normas de control interno para las entidades sujetas a su supervisión. Ley N° 276, art. 2.

³⁷ *Ibíd.*, art. 65.

³⁸ Ley N° 276, art. 9.

³⁹ *Ibíd.*, art. 10.

La Ley N° 1015/97 crea la Secretaría de Prevención de Lavado de Dinero o Bienes (SEPRELAD), dependiente de la Presidencia de la República⁴⁰. Dicha Secretaría ha sido facultada para, entre otras cosas, disponer la investigación –a cargo de La Unidad de Investigación de Delitos Financieros– de las operaciones de las que se deriven indicios racionales de delito de lavado de dinero o bienes, así como para elevar los casos en que surjan indicios vehementes de lavado de dinero o bienes al Ministerio Público para que se inicie la investigación judicial correspondiente, y a los órganos e instituciones encargados de supervisar a los sujetos obligados cuando se detecten infracciones administrativas, a los efectos de su investigación y sanción⁴¹. Además, la SEPRELAD se constituyó como Unidad de Inteligencia Financiera (UIF) de la República del Paraguay, por lo que goza de autonomía funcional y administrativa dentro de los límites de la ley y de los reglamentos, y le corresponde una partida específica en el Presupuesto General de la Nación. La ley prevé que este organismo administre con autonomía tanto los recursos que le sean asignados como los ingresos provenientes del cobro de aranceles⁴². Su estructura orgánica y funcional está fijada por el Decreto N° 4561 del año 2010.

Por su parte, el Ministerio Público, un órgano de naturaleza constitucional, con autonomía funcional y administrativa, que representa a la sociedad ante los órganos jurisdiccionales, para velar por el respeto de los derechos y de las garantías constitucionales, tiene la función de dirigir la investigación de los hechos punibles, entre ellos, la corrupción, y promover la acción pública⁴³.

4. Mecanismos de coordinación

⁴⁰ Paraguay, Ley N° 1015/97, art. 26.

⁴¹ *Ibíd.*, arts. 28.5 y 31.

⁴² *Ibíd.*, art. 27.

⁴³ Código Procesal Penal de Paraguay, art. 52. A estos fines, el Ministerio Público, a cuyos efectos debe formar equipos de fiscales especializados con capacidad para coordinar las acciones preventivas y de otros tipos y desarrollar un programa permanente de participación social en el control de la corrupción. Ley N° 1.562, art. 44.

A continuación se analizan los mecanismos de coordinación interinstitucionales existentes en Paraguay, de acuerdo con las distintas funciones de monitoreo, investigación y persecución, juzgamiento y aplicación de sanciones, y entre sí.

Coordinación en el monitoreo

El artículo 104 de la Constitución paraguaya –reglamentado por la Ley N° 5.033– dispone la declaración jurada obligatoria de bienes y rentas para todos los funcionarios y empleados públicos, incluyendo los de elección popular, los de entidades estatales, binacionales, autárquicas, descentralizadas y, en general, quienes perciban remuneraciones permanentes del Estado. Entre otras reformas al sistema de presentación y análisis de las declaraciones juradas de bienes de los funcionarios, introducidas por la ley que reglamenta este artículo, se estableció la obligatoriedad de la presentación de las declaraciones juradas mediante la imposición de sanciones, así como de la retención de los salarios, para el caso de incumplimiento⁴⁴.

La recepción de las declaraciones juradas está a cargo de la Contraloría General de la República, que debe formar un Registro y dictaminar sobre la correspondencia entre las declaraciones prestadas al asumir los respectivos cargos y aquellas que son formuladas al dejarlos. A su vez, la Contraloría tiene a su cargo suministrar los informes contenidos en el Registro ante pedidos del Poder Ejecutivo, las Cámaras del Congreso Nacional, el Fiscal General del Estado, el Procurador General de la República, la Comisión Bicameral Investigadora de Ilícitos y el juez competente⁴⁵.

Con el fin de establecer líneas de acción que les permitan afrontar de manera más eficiente y eficaz la lucha contra la corrupción pública a través de una mejor coordinación, la Contraloría y el Ministerio Público celebraron un Convenio de Cooperación Interinstitucional⁴⁶. Este convenio establece que la Unidad de Apoyo de la Contraloría, creada por resolución N° 231/2005, tendrá la responsabilidad de proveer servicios técnicos especializados a las Direcciones Generales de la Contraloría, por ejemplo la Dirección de

⁴⁴ Ley N° 5.033, art. 57. i.

⁴⁵ Ley N° 276, art. 9.f.

⁴⁶ Convenio de Cooperación Interinstitucional entre la Contraloría General de la República y el Ministerio Público, 20 de septiembre de 2005, disponible en: http://www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic4_pry_convenio.pdf

Auditoría Forense, para la detección, recolección y mantenimiento de elementos de convicción necesarios para la determinación de supuestos hechos punibles cuyos indicios se hayan detectado en el marco de labores de control que lleva adelante la institución. Asimismo, establece que la Unidad de Apoyo deberá interactuar con el Ministerio Público, en particular con la Unidad de Delitos Económicos, y le corresponderá la tarea de elevar denuncias fundadas a los órganos de persecución penal⁴⁷. Para cumplir con el objetivo del convenio, las instituciones acordaron, además, utilizar un Formulario de Reporte de indicios de hechos punibles contra el patrimonio, desarrollado por ambas instituciones, con la colaboración técnica de la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID, por sus siglas en inglés). El formulario debe ser utilizado cada vez que la Contraloría formule denuncia de la comisión de hechos punibles contra el patrimonio⁴⁸.

Con el mismo fin, la Contraloría celebró otro Convenio de Cooperación y Apoyo Interinstitucional con la Procuraduría General de la República. A través de este acuerdo se comprometieron a coordinar esfuerzos para que en el ámbito de sus competencias complementen sus acciones de prevención, investigación y sanción de las conductas que afecten los intereses patrimoniales del Estado y el recupero de los mismos en su caso, buscando que los planes comunes de lucha contra la corrupción se concreten en acciones conjuntas y resultados concretos⁴⁹. Con tal efecto, la Contraloría se comprometió a organizar y poner en funcionamiento la Unidad Coordinadora Anticorrupción que sirve de enlace y apoyo con la Procuraduría General de la República; ésta debe remitir a la Procuraduría las diferentes denuncias realizadas y los Reportes de Indicios de Hechos Punibles detectados por la Contraloría para que en el ámbito de su competencia procedan a tomar conocimiento e intervención correspondiente⁵⁰. Por su parte, la Procuraduría se compromete a impulsar las denuncias remitidas por la Contraloría General de la República en los diferentes ámbitos, constituir a la Unidad Especializada responsable de ejecutar las acciones para la recuperación de activos originados de hechos ilícitos o de corrupción, y

⁴⁷ *Ibíd.*, art. 2.1.

⁴⁸ *Ibíd.*, art. 4.1.

⁴⁹ Convenio de Cooperación y Apoyo Interinstitucional entre la Contraloría General de la República y la Procuraduría General de la República, 10 de noviembre de 2009, Art. 1.1.

⁵⁰ *Ibíd.*, art. 2.1.

programar y ejecutar las labores y actuaciones conjuntas con la Unidad Coordinadora Anticorrupción de la Contraloría⁵¹.

Además, en Paraguay, las instituciones tienen la obligación de reportar a la SEPRELAD los hechos u operaciones, con independencia de su cuantía, respecto de los cuales exista algún indicio o sospecha de que están relacionados con el delito de lavado de dinero o financiamiento del terrorismo⁵².

Por su parte, la SENAC, mientras se escribía esta contribución, se encontraba elaborando una propuesta de estrategia nacional anticorrupción que incluye la implementación de un modelo de red para integrar a las unidades anticorrupción con la SENAC, en el que se aborden también los canales de coordinación entre las distintas Unidades de Transparencia y Anticorrupción y la SENAC.

La SENAC y la SEPRELAD celebraron un Acuerdo de Cooperación Interinstitucional con el objeto de establecer las bases para la cooperación entre estas instituciones, en el ámbito de la prevención de la corrupción, del lavado de dinero y del financiamiento del terrorismo⁵³. El acuerdo tiene, además, como fin la interacción en los campos de la formación, la capacitación e intercambio de información referente a políticas aplicadas en la lucha contra la corrupción, el lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo.

En el último informe del Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción (MESECIC) sobre Paraguay se reportó que la AGPE –siguiendo la reglamentación vigente⁵⁴–, cuando se encuentran indicios de hechos delictivos en los informes de auditoría –incluidos casos de corrupción–, no remite de oficio al Ministerio Público esta información, sino al Presidente de la República⁵⁵. En consecuencia, falla la coordinación entre éste órgano de monitoreo y el Ministerio Público.

⁵¹ *Ibid.*, art. 3.2.

⁵² Paraguay, Ley N° 1.015/97, modificada por Ley N° 3.783, art. 19 (obligación de informar operaciones sospechosas).

⁵³ Disponible en: <http://www.seprelad.gov.py/institucional/3-cooperacion-con-organismos-nacionales> (visitada por última vez el 22/12/2014).

⁵⁴ Decreto N° 13.245.

⁵⁵ Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción (MESECIC), Informe final. República del Paraguay, 14 de septiembre de 2012, Doc.

Coordinación en la investigación y persecución

El artículo 44 de la Ley Orgánica del Ministerio Público (LOMP) establece que el Ministerio Público tiene la función de controlar y prevenir la corrupción de los funcionarios públicos y que con tal fin debe formar equipos de fiscales especializados, con capacidad para coordinar las acciones preventivas, administrativas, judiciales, y llevar a cabo las investigaciones penales. Es por ello que se creó la Unidad Especializada de Delitos Económicos y Anticorrupción (UDEA) que tiene por objetivo elaborar los lineamientos estratégicos para la persecución penal de los hechos punibles contra el patrimonio de las instituciones públicas, que tengan relación con delitos económicos y de corrupción, cumpliendo con los criterios de política institucional establecidos por la Fiscalía General del Estado, siendo así responsable tanto por la investigación como por la persecución de casos de corrupción⁵⁶. La UDEA está dividida en once unidades, cada una de las cuales está constituida por un fiscal, tres o cuatro asistentes fiscales, uno o dos secretarios y uno o dos auxiliares fiscales.

En lo que respecta a la coordinación a nivel interno del Ministerio Público, la LOMP establece que para mantener la unidad de criterio y estudiar los asuntos de especial trascendencia o complejidad, el Fiscal General del Estado se reunirá periódicamente con los fiscales adjuntos u otros funcionarios del Ministerio Público, y que en los casos en que, por su dificultad, generalidad o trascendencia, pueda resultar afectada la unidad de criterio del Ministerio, el Fiscal General del Estado emitirá instrucciones generales y podrá solicitar dictámenes a asesores específicos o al Consejo Asesor⁵⁷.

En cuanto a la coordinación a nivel externo, en el apartado anterior mencionamos los sistemas de coordinación entre el Ministerio Público y la Contraloría, y la falta de coordinación con la AGPE, lo que hace referencia a la faceta de coordinación “monitoreo-investigación/persecución”. En esta misma línea debe mencionarse al Grupo de Cooperación Interinstitucional (GCI), coordinado por la UDEA, el cual está conformado

OEA/Ser.L./ SG/MESICIC/doc.334/12 rev. 4 (en adelante “Informe MESECIC”), disponible en: http://www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic4_pry_sp.pdf (visitada por última vez 22/12/2014), ver recomendación 3.4.4..

⁵⁶ Ministerio Público de Paraguay, Resolución N° 2.248/2007.

⁵⁷ LOMP, art. 52.

por el mismo Ministerio Público, la Subsecretaría de Estado de Tributación (SET), la Dirección Nacional de Aduanas (DNA), la Secretaría de Prevención de Lavado de Dinero o Bienes (SEPRELAD) y la Contraloría General de la República (CGR), cuyo objetivo es aunar los recursos de las instituciones miembros y utilizarlos de forma racional para la lucha efectiva y eficiente contra los hechos delictivos de alta complejidad manejada por las Unidades Especializadas del Ministerio Público y contra los hechos de corrupción pública. No obstante, en su último informe, el MESECIC reportó que existen varias dificultades para su efectivo funcionamiento debido al constante cambio de las autoridades institucionales, y que es preciso fortalecer la coordinación interinstitucional para unificar criterios de persecución y sanción penal de los hechos de corrupción⁵⁸.

A continuación nos detendremos a analizar la coordinación con las otras instituciones encargadas de la investigación o persecución de la corrupción. En lo que se refiere a la relación entre la policía y el Ministerio Público en la persecución penal⁵⁹, existe un convenio entre estas instituciones del cual surgió un plan de coordinación para mejorar los resultados de la investigación de hechos punibles. No obstante, en su último informe, el MESECIC notó que la UDEA no cuenta con una unidad de agentes policiales especializados y de confianza para la investigación de delitos económicos y de corrupción, lo que dificulta la ejecución de investigaciones de campo por parte de los agentes fiscales, por lo que recomendó la creación y capacitación de una unidad de este tipo que actúe en coordinación con el Ministerio Público en la investigación de estos hechos punibles⁶⁰.

En cuanto a la Unidad de Control de la Gestión Fiscal (UCFG) del Ministerio Público, ésta carece de mecanismos de coordinación y ayuda mutua con la Dirección General de Auditoría de Gestión Judicial de la Corte Suprema de Justicia, lo que no contribuye al cumplimiento de sus tareas de dirección e investigación de actos de corrupción. El MESECIC recomendó promover tales mecanismos en la detección e investigación de actos de corrupción entre estas instituciones⁶¹.

⁵⁸ Informe MESECIC, *supra* 55, ver recomendaciones 1.4.9 y 1.4.10 del capítulo II.

⁵⁹ Las normas operativas están contenidas en el Capítulo II de la LOMP, arts. 17-40, y las disposiciones del Código Procesal Penal, arts. 52-61.

⁶⁰ Informe MESECIC, *supra* 55, ver recomendación 1.4.14. del capítulo II.

⁶¹ Informe MESECIC, *supra* 55, ver sección 1.2. del capítulo II

A pesar de contar con algunas instancias de coordinación, en su último informe, el MESECIC exhortó al Ministerio Público a fortalecer la coordinación institucional.

Coordinación en el juzgamiento y aplicación de sanciones

En Paraguay rigen principios generales de derecho que permiten coordinar los distintos procedimientos judiciales, como el principio *ne bis in ídem*, reconocido en el artículo 17.4 de la Constitución del Paraguay. Por lo tanto, los actores responsables por la imposición de sanciones deben tomar en consideración las sanciones impuestas por otro órgano.

Otro de los principios es el que establece que los procedimientos civiles y criminales son autónomos, pero que primero deben resolverse los procesos criminales, antes que los civiles, y que los hechos probados en los casos criminales son tratados como ciertos en los procedimientos civiles⁶².

Un ejemplo de coordinación en la aplicación de sanciones son las bases de datos utilizadas por la Dirección Nacional de Compras Públicas de Paraguay (denominadas “registro de inhabilitados” y “registro de amonestados) la cual le permite identificar las compañías o personas físicas que están inhabilitadas para contratar con el Estado o que han sido amonestadas⁶³.

Coordinación en el sector privado

En Paraguay, el Ministerio Público ha iniciado un proceso de articulación interinstitucional (para el diseño de estrategias para la prevención, detección, investigación y sanción de prácticas corruptas) que incluye capacitaciones conjuntas con la Contraloría General de la República, la Subsecretaría de Tributación, la SEPRELAD, la Dirección de Contrataciones Públicas y la Policía Nacional.⁶⁴

⁶² Paraguay, Código de Procedimientos Penales, art. 27; Paraguay, Código Civil, arts. 1865, 1866, 1868, 1869 1871.

⁶³ Para más información visitar la página web de la DNCP: https://www.contrataciones.gov.py/sicp/asesoria/inhabilitacion_proveedor/busquedaInhabilitadosProveedor.seam?conversationPropagation=end&actionMethod=asesoria%2Finhabilitacion_proveedor%2FbusquedaInhabilitadosProveedor.xhtml%3AbusquedaInhabilitadosAction.initBaseFromMenu&cid=24048 (visitada por última vez el 22/12/2014).

⁶⁴ Informe MESICIC, *supra* 55, pp. 43-44.

5. Conclusión

A diferencia de Brasil, donde en numerosas ocasiones las instituciones anticorrupción han aunado sus esfuerzos de manera efectiva con el fin de lograr acciones de aplicación específica y de formular o implementar estrategias más amplias de aplicación de normas anticorrupción, en Paraguay las instituciones anticorrupción operan de manera completamente independiente, sin encontrar un punto de coordinación. Esta característica del sistema anticorrupción paraguayo da lugar a un nivel mayor de riesgos asociados con la división de funciones entre varias instituciones, es decir, conflictos entre las instituciones, duplicación de los esfuerzos, entre otros.

En Paraguay los mecanismos de coordinación entre las instituciones anticorrupción existen sólo en papel; hay memorandos de entendimiento que expresan la intención de las agencias públicas de coordinar en el futuro pero en términos abstractos. Como señalamos anteriormente, en las últimas décadas se diseñaron e implementaron distintos programas nacionales anticorrupción esponsorados por actores internacionales como las Naciones Unidas y USAID, que han alcanzado notables resultados en términos de creación de normas y rediseños institucionales, pero aún no han sido exitosos en la construcción de prácticas anticorrupción efectivas. Es así que Paraguay posee un marco legal e institucional anticorrupción en consonancia con sus obligaciones y con los estándares internacionales, pero carece de experiencia en la aplicación concreta de esas normas; las pocas instancias de cooperación en la lucha anticorrupción que se han dado entre las instituciones paraguayas han sucedido entre autoridades que tenían vínculos de confianza personales.

Por lo tanto, Paraguay representa un desafío en lo que respecta a la implementación de estos mecanismos de coordinación. Las autoridades de las agencias anticorrupción sostienen que las condiciones para que se trabaje de manera conjunta entre las distintas instituciones deben incluir algo más que la firma de un documento, ya que por lo general este tipo de medidas cuentan con un instrumento que recepta la intención de las partes pero carecen de medidas concretas de aplicación, por lo que terminan siendo sólo políticas

artificiales⁶⁵. Afirman, además, la necesidad de construir vínculos entre las distintas agencias y oficiales⁶⁶. No obstante, sostienen que para desarrollar una práctica institucional estable se necesita formalizar esas relaciones interinstitucionales –los vínculos personales por sí solos no alcanzan–⁶⁷. El desafío a futuro es desarrollar canales de flujo de información y oportunidades de interacción entre las distintas instituciones que intervienen en la lucha contra la corrupción en Paraguay, así como protocolos para la toma de decisiones y estándares comunes; medidas que podrían ser impulsadas por la SENAC.

⁶⁵ Entrevista 01 y 15.

⁶⁶ Entrevista 02.

⁶⁷ Entrevista 05.