



**EVALUACIÓN DEL  
SISTEMA NACIONAL  
DE INTEGRIDAD:  
PARAGUAY 2011/12**

**Transparency International es la organización global de sociedad civil que lidera la lucha contra la corrupción. A través de más de 90 capítulos en todo el mundo y una secretaría internacional en Berlín, sensibilizamos a la opinión pública de los efectos nocivos de la corrupción y trabajamos con el gobierno, las empresas y la sociedad civil para desarrollar e implementar medidas efectivas para la erradicación de la corrupción.**

**[www.transparency.org](http://www.transparency.org)**

ISBN: 978-3-943497-26-7

©2012 Transparency International. Todos los derechos reservados.

Impreso 100% en papel reciclado.

Autora: Soledad Villagra de Biedermann

Coordinación y Edición: Maximilian Heywood, Pilar Domingo Vargas

Foto de Portada: © [www.yluux.com](http://www.yluux.com)

Todos los esfuerzos han sido realizados para verificar la veracidad de la información contenida en este informe. No obstante, Transparency International no se hace responsable de las consecuencias de su uso para otros propósitos en otros contextos. El período de investigación tuvo lugar entre noviembre de 2011 y julio 2012.



Este proyecto ha sido financiado por la Unión Europea. El contenido de esta publicación es responsabilidad exclusiva de Transparency International y en ningún caso debe considerarse que refleja los puntos de vista de la Unión Europea.

## Indice

	<b>Página</b>
<b>Resumen Ejecutivo</b>	<b>4</b>
<b>Introducción al Sistema Nacional de Integridad</b>	<b>9</b>
<b>Perfil de País</b>	<b>16</b>
<b>Poder Legislativo</b>	<b>23</b>
<b>Poder Ejecutivo</b>	<b>36</b>
<b>Poder Judicial</b>	<b>48</b>
<b>Función Pública</b>	<b>63</b>
<b>Agencias de Aplicación de la Ley (Fiscalía y Policía)</b>	<b>76</b>
<b>Justicia Electoral</b>	<b>88</b>
<b>Defensoría del Pueblo</b>	<b>101</b>
<b>Contraloría General de la República</b>	<b>114</b>
<b>Dirección Nacional de Contrataciones Públicas</b>	<b>126</b>
<b>Partidos Políticos</b>	<b>137</b>
<b>Medios de Comunicación</b>	<b>153</b>
<b>Sociedad Civil</b>	<b>164</b>
<b>Empresas</b>	<b>174</b>
<b>Conclusión y Recomendaciones</b>	<b>184</b>
<b>Bibliografía</b>	<b>191</b>

## Lista de Acrónimos

BID – Banco Interamericano de Desarrollo  
CAECI - Centro de Atención Electoral al Ciudadano  
CEJ – Centro de Estudios Judiciales  
CIEJ – Centro Internacional de Estudios Judiciales  
CIDEE – Centro de Información, Documentación y Educación Electoral  
CISNI – Comité Impulsor Sistema Nacional de Integridad  
CIRD – Centro de Investigación y Recursos para el Desarrollo  
CPAR – Informe del Sistema Nacional de Adquisiciones Públicas del Paraguay – Country Procurement Assessment Report  
CPMAP – Consejo Presidencial de Modernización de la Administración Pública  
CSJ – Corte Suprema de Justicia  
DGEEC – Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos  
DNCP – Dirección Nacional de Contrataciones Públicas  
INAPP – Instituto Nacional de Administración Pública del Paraguay  
IPC – Índice de Percepción de la Corrupción  
JICA – Agencia Japonesa de Cooperación Internacional  
MECIP – Modelo Estándar de Control Interno para Instituciones Públicas del Paraguay  
MESICIC – Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción  
OEA – Organización de los Estados Americanos  
ONU – Organización de las Naciones Unidas  
OSC – Organizaciones de la Sociedad Civil  
PIB – Producto Interno Bruto  
RSC – Responsabilidad Social Corporativa  
SIAF – Sistema Integrado de Administración Financiera  
SICA – Sistema de Concursos Públicos  
SICCA – Sistema Integrado de Control de la Carrera Administrativa  
SIL – Sistema de Información Legislativa  
SINARH – Sistema Integrado de Administración de Recursos Humanos  
SNI – Sistema Nacional de Integridad  
TI – Transparencia Internacional  
TIC – Tecnologías de la Información y Comunicación  
TSJE – Tribunal Superior de Justicia Electoral  
UE – Unión Europea  
UKAS – Consejo de Acreditación del Reino Unido  
USAID – United States Agency for International Development / Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional

## Resumen Ejecutivo

La transparencia y la lucha contra la corrupción son esenciales para el fortalecimiento democrático, el desarrollo sustentable y la reducción de las inequidades sociales. Mientras la corrupción prevalezca en la vida política y la vida diaria de los ciudadanos, los recursos naturales se seguirán explotando indiscriminadamente, la política estará dominada por grupos que buscan su propio beneficio, y el crecimiento económico no llevará a significativas mejoras en los niveles de salud y educación para la ciudadanía, entre otros problemas que atentan contra el bienestar de las personas y la justicia social.

El presente informe presenta un análisis de las principales instituciones y sectores que en lo individual, pero sobre todo en conjunto, tienen la responsabilidad de combatir la corrupción en Paraguay. Como se detalla en el informe, a partir de la transición democrática se ha registrado un notable fortalecimiento de la mayoría de las instituciones claves para la lucha contra la corrupción en el país. Sin embargo, persisten también una serie de debilidades que impiden mayores avances e incluso pueden llegar a poner en riesgo los logros alcanzados.

Transparency International ofrece esta evaluación del Sistema Nacional de Integridad (SNI) como aporte a los esfuerzos de todas las instituciones, los sectores y los ciudadanos del Paraguay que trabajan por un país libre de corrupción.

### ***¿En que consiste la evaluación del Sistema Nacional de Integridad?***

La corrupción es un fenómeno complejo de difícil detección, análisis, prevención y penalización. Por ende, **ninguna institución o sector puede hacer frente a la corrupción en forma independiente y aislada**; tanto la prevención como la detección y sanción de la corrupción requieren de **un conjunto de instituciones que trabajen de forma simultánea**.

El concepto de Sistema Nacional de Integridad (SNI) busca llevar este enfoque a la práctica, identificando **las principales instituciones y sectores** de un país determinado que juegan **un papel prioritario en la lucha contra la corrupción**. De acuerdo con este análisis, cuando el SNI existente funciona correctamente, éste dotará al país de **defensas fundamentales** contra la corrupción. Por el contrario, cuando las instituciones claves no cuentan con la legislación adecuada, no rinden cuentas sobre sus decisiones y actividades y no llevan a cabo su rol dentro del SNI, es más factible que la corrupción se propague.

La evaluación del Sistema Nacional de Integridad (SNI) empleada en el presente informe provee un marco para analizar la **efectividad de las principales instituciones y**

**sectores que debieran liderar la lucha contra la corrupción en la República del Paraguay.**

***¿Cuáles son los principales resultados de la evaluación en el Paraguay?***

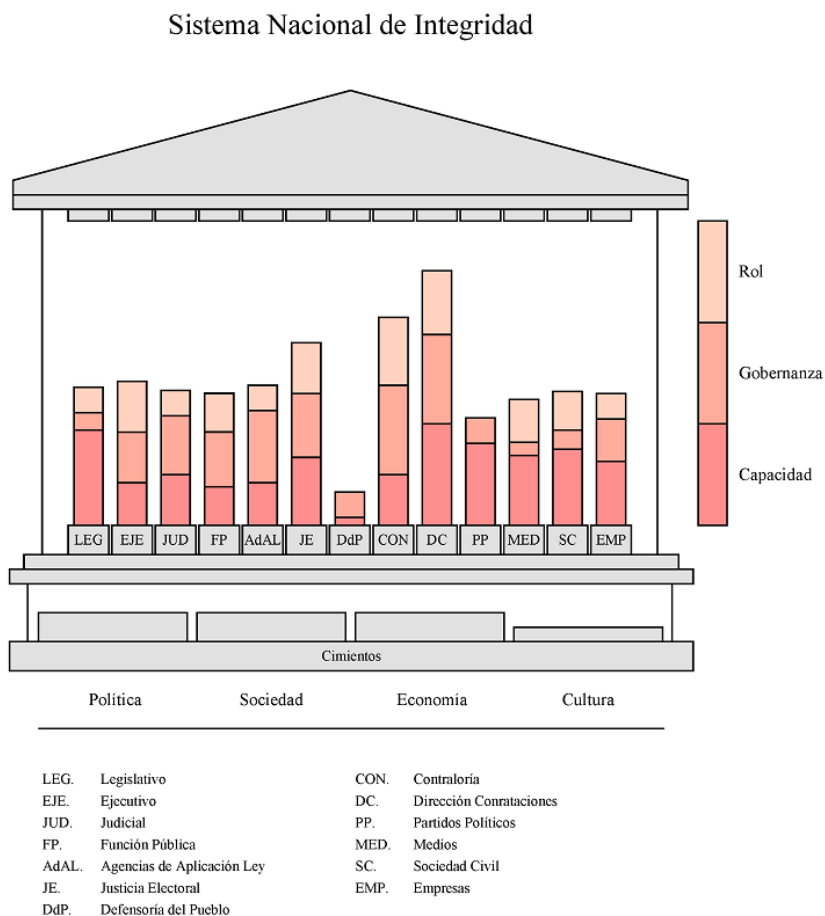
Los 13 pilares de integridad identificados en Paraguay son los siguientes:

Poder Legislativo	Poder Ejecutivo	Poder Judicial	Empresas
Tribunal Superior de Justicia Electoral	Función Pública	Agencias de Aplicación de la Ley (Policía y Ministerio Público)	Medios de Comunicación
Partidos Políticos	Contraloría General de la República	Defensoría del pueblo	Sociedad Civil
	Dirección Nacional de Contrataciones Públicas		

Para que el Sistema Nacional de Integridad funcione correctamente, cada uno de estos pilares debe a) tener la **capacidad** adecuada (recursos e independencia); b) poseer **mecanismos de gobernanza** adecuados (mecanismos de transparencia, rendición de cuentas e integridad) y c) cumplir su **rol** en el combate a la corrupción en el marco del sistema.

El gráfico 1 resume los hallazgos de la evaluación del Sistema Nacional de Integridad en Paraguay. Como se observa, la mayoría de los pilares reciben una calificación media y ninguno alcanza la efectividad máxima. Cabe destacar a la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas y la Contraloría General, las cuales además de tener en funcionamiento sistemas de transparencia y rendición de cuentas, buscan llevar a cabo su rol apoyando a los demás pilares y promoviendo la integridad de todo el sistema.

**Gráfico 1:**



En el otro extremo se encuentran los partidos políticos, los cuales a pesar de tener un nivel de capacidad (recursos e independencia) razonable, tienen escasos mecanismos de gobernanza, y no tienen un rol activo en la lucha contra la corrupción. A su vez, la Defensoría del pueblo no tiene recursos suficientes ni tampoco logra cumplir mínimamente su rol.

Es importante también notar las diferencias entre los pilares que obtienen calificaciones globales similares; por ejemplo, comparando el Poder Legislativo – primera columna a la izquierda - con el Poder Ejecutivo, el Poder Judicial o con la Función Pública – siguientes tres columnas - se observa que éstos últimos a pesar de tener menor capacidad (recursos e independencia) logran mejores resultados en materia de gobernanza y/o en su rol.

En general, se evidencia que las instituciones del Estado en Paraguay han logrado significativos avances en materia de transparencia y rendición de cuentas en las últimas dos décadas. Entre los ejemplos se encuentran la creación de Unidades de Transparencia

en diversas instituciones y el fortalecimiento de la Secretaría de la Función Pública, así como también el ya mencionado Sistema de Contratación Pública considerado ejemplar a nivel regional.

Sin embargo, se encuentran una serie de **falencias sistémicas**. Algunas de ellas se mencionan a continuación a manera de ejemplo:

**Vacíos legales y/o debilidades normativas:** Entre las principales falencias normativas para la prevención integral de la corrupción se encuentran la falta de leyes de acceso a la información, de participación ciudadana y de reglamentación de conflicto de intereses, además de requerirse la aplicación obligatoria de la declaración jurada de bienes. Asimismo, los códigos de conducta y de ética existentes a nivel de instituciones individuales en general tienen escaso poder sancionatorio.

**Insuficiente implementación de la normativa existente:** Por ejemplo, debido a las acciones de inconstitucionalidad presentadas ante la Corte Suprema, la Ley de la Función Pública 1626/00 es de aplicación limitada.

**Falta de recursos para instituciones claves:** Las instituciones del Estado a menudo carecen de suficientes recursos para llevar a cabo adecuadamente sus funciones. En instituciones claves, por ejemplo la Contraloría, se observa que la falta de escalas salariales diferenciadas y de la posibilidad de hacer carrera limitan las posibilidades de atraer personal capacitado, en particular para puestos medios y altos. Asimismo, los organismos del Estado en general tienden a estar concentrados en la ciudad capital con lo cual no logran brindar una cobertura geográfica adecuada y especializada a nivel nacional.

**Necesidad de mayor coordinación entre organismos,** por ejemplo entre el Ministerio Público, la Contraloría y la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas (DNCP). A partir de una mejora en la coordinación inter-institucional se incrementaría la probabilidad de que en casos en los cuales la Contraloría o la DNCP detectaran actividades corruptas éstas llegaran a ser sancionadas judicialmente. A pesar de encontrarse diversos acuerdos formales y resoluciones de cooperación inter-institucional, en la práctica esta cooperación es aún limitada.

**Rol negativo de los Partidos Políticos y el Poder Legislativo,** los cuales no solamente no cumplen su rol dentro del Sistema Nacional de Integridad (SNI) sino que afectan negativamente el funcionamiento de otras instituciones y debilitan la independencia de las mismas, por ejemplo a través del uso político de la negociación del presupuesto general de gastos.

**Necesidad de un rol más activo de Sectores No Estatales:** Tanto en las empresas como en la sociedad civil se observa una atomización de los esfuerzos colectivos, con gremios dispersos y falta de coordinación para la consecución de objetivos comunes, lo



cual limita las posibilidades de llevar a cabo su rol sistémico en la lucha contra la corrupción en forma efectiva. En tanto, los medios de comunicación, a pesar de denunciar y divulgar casos de corrupción, no dedican suficientes recursos al periodismo de investigación.

Los procesos de fortalecimiento institucional suelen llevar años de trabajo intensivo antes de empezar a dar frutos. Esperamos que el presente informe sea recibido como un aporte constructivo para el continuo fortalecimiento de todas las instituciones que juegan un rol prioritario en la lucha contra la corrupción en la República del Paraguay. Es también nuestro deseo que este análisis sea de utilidad para fomentar el diálogo y la cooperación entre las instituciones que componen el Sistema Nacional de Integridad, a fin de seguir construyendo y fortaleciendo defensas sistémicas contra la corrupción.

## Introducción al Sistema Nacional de Integridad

La corrupción debilita al Estado de Derecho y promueve el abuso de los derechos humanos; además, es conducente al uso ineficiente e inequitativo de los recursos naturales, y genera competencia desleal en el sector privado.

Al mismo tiempo, la corrupción es un fenómeno complejo, que es difícil de detectar y de analizar. Por lo tanto, **ninguna institución o sector puede hacer frente a la corrupción en forma independiente y aislada**; tanto la prevención como la detección y sanción de la corrupción requieren de **un conjunto de instituciones que trabajen de forma simultánea**.

El concepto de Sistema Nacional de Integridad (SNI) busca llevar este enfoque holístico a la práctica, identificando las principales instituciones y sectores de un país que juegan un papel prioritario en la lucha contra la corrupción.

Cuando funciona correctamente, el SNI puede dotar a un país de **defensas fundamentales** contra la corrupción. Por el contrario, cuando las instituciones claves no cuentan con la legislación adecuada, no rinden cuentas sobre sus decisiones y actividades y no cumplen con su rol dentro del SNI, es más factible que la corrupción se propague.

La evaluación del Sistema Nacional de Integridad (SNI) empleada en el presente informe provee un marco para analizar la **efectividad de las principales instituciones y sectores que debieran liderar la lucha contra la corrupción en un país determinado**.

En la evaluación presentada a continuación, dichas instituciones responsables de promover la integridad y combatir la corrupción son denominadas “pilares” de Integridad. En el caso concreto de la República del Paraguay, se han identificado las siguientes 13 pilares:

**Tabla 1: Los 13 pilares de Integridad en Paraguay**

Poder Legislativo	Poder Ejecutivo	Poder Judicial	Empresas
Tribunal Superior de Justicia Electoral	Función Pública	Agencias de Aplicación de la Ley (Policía y Ministerio Público)	Medios de comunicación
Partidos Políticos	Contraloría General de la República	Defensoría del Pueblo	Sociedad Civil

	Dirección Nacional de Contrataciones Públicas		
--	---	--	--

Cada uno de los pilares es evaluado a través de los siguientes indicadores, agrupados en 3 dimensiones: **capacidad, gobernanza** y **rol** dentro del Sistema Nacional de Integridad.

<b>Dimensiones</b>	<b>Capacidad</b>	<b>Gobernanza</b>	<b>Rol dentro del SNI</b>
Indicadores	Recursos	Transparencia	Indicadores específicos por pilar
	Independencia	Rendición de Cuentas	
		Mecanismos de Integridad	

A su vez, cada uno de los indicadores es evaluado tanto sobre el marco legal formal como sobre la implementación práctica de la reglamentación existente. Por ejemplo, se estudiará la normativa referida a transparencia en la función pública y la implementación práctica de la misma.

Para reflejar el contexto en el cual operan estas instituciones, se realiza también un análisis conciso de las condiciones políticas, sociales, económicas y culturales en el país a la fecha de elaboración del informe. Adicionalmente, la evaluación busca generar recomendaciones sistémicas a partir del análisis de todas las instituciones relevantes y las relaciones entre las mismas.

### **Metodología**

La evaluación del SNI es una herramienta de análisis cualitativo, la cual se implementa en dos etapas. En la primera, se recaba información cualitativa a partir del relevamiento de **documentos primarios y secundarios** y **entrevistas en profundidad semi-estructuradas con actores claves** representativos de cada pilar.

En la segunda etapa, la información recopilada es analizada y estructurada para cada indicador en base a planillas estandarizadas, y se le otorga a cada indicador un puntaje utilizando una escala de 5 valores posibles: 0, 25, 50, 75, y 100.

Un ejemplo de planilla estandarizada es el siguiente:

<b>Pilar</b>	<b>PODER LEGISLATIVO</b>
--------------	--------------------------

<b>Número del indicador</b>	<b>1.2.1</b>
<b>Nombre del indicador</b>	<b>Transparencia (normativa)</b>
Pregunta con puntuación	¿En qué medida existen disposiciones vigentes para garantizar que el público pueda obtener información relevante sobre las actividades y los procesos de toma de decisiones del Poder Legislativo?
Preguntas orientativas	¿Cuán abiertos a los medios y el público, y accesibles para estos, son los procedimientos del Parlamento y sus comisiones? ¿Deben difundirse todos los registros de votaciones? ¿Se publican con anterioridad las agendas de las sesiones parlamentarias y de las audiencias de las comisiones? ¿Cuál es el grado de libertad de los periodistas al informar acerca del Parlamento y de las actividades de sus miembros? ¿Se graban registros textuales de los plenarios? ¿Pueden las compañías de TV transmitir las sesiones parlamentarias de manera gratuita? ¿Pueden los miembros del público acceder y asistir a las sesiones parlamentarias? ¿Deben difundirse las declaraciones de activos?
Puntuación mínima (0)	No existen disposiciones para garantizar que el público pueda obtener información relevante sobre la organización y el funcionamiento del Poder Legislativo, las decisiones que los comprometen y la forma en que se adoptaron dichas decisiones.
Puntuación media (50)	Mientras que existen un número de leyes / disposiciones, éstos no cubren todos los aspectos relacionados a la transparencia del legislativo y/o algunas disposiciones contienen falencias.
Puntuación máxima (100)	Existen disposiciones exhaustivas para garantizar que el público pueda obtener información sobre la organización y el funcionamiento del Poder Legislativo, las decisiones que los comprometen y la forma en que se adoptaron dichas decisiones.

El puntaje de cada una de las 3 dimensiones (capacidad, gobernanza y rol) es un promedio simple de los indicadores que las componen. A su vez, el puntaje global de cada pilar es un promedio simple de las 3 dimensiones que lo componen.

Los puntajes se interpretan de la siguiente manera:

Muy fuerte	81-100
Fuerte	61-80
Moderado	41-60
Débil	21-40
Muy débil	0-20

Durante el proceso de la evaluación, los resultados parciales y finales son compartidos y validados con los actores clave entrevistados, así como con revisores externos para asegurar que las conclusiones del informe final sean realistas y relevantes.

Es importante resaltar que el SNI de un país no recibe un puntaje global. Asimismo y a diferencia de otras metodologías desarrolladas por TI (ver por ejemplo el Índice de Percepción de la Corrupción – IPC) la metodología del SNI **no busca clasificar a los países en base a los resultados obtenidos**, sino que el objetivo de la evaluación es generar información y recomendaciones útiles para el país objeto de estudio.

El equipo de investigación fue responsable de la *recolección de datos* y de la *redacción* del informe cualitativo. El puntaje final de cada indicador, dimensión y pilar fue asignado por el equipo de coordinación de Transparencia Internacional y validado por revisores externos independientes.

Una supuesta clave del SNI es que la falta de integridad de una sola institución puede minar al sistema en conjunto. En consecuencia, la evaluación del SNI no busca hacer un análisis en profundidad de cada pilar, sino que buscar cubrir todos los pilares relevantes y resaltar las conexiones entre los mismos con el fin de generar recomendaciones constructivas para fortalecer la integridad del sistema de gobernanza de un país, y que la evaluación pueda ser usada como línea de base para medir el progreso a través del tiempo, así como comparar instituciones entre sí identificando buenas y malas prácticas.

La evaluación del SNI es liderada por la sociedad civil, con un fuerte componente consultivo, trabajando con actores clave del gobierno, empresas y medios de comunicación. De este modo, se busca combinar la evidencia, la experiencia y la participación de un amplio grupo de actores, con el objetivo de generar una base de implementación sostenible para posibles reformas sistémicas.

### **El proceso de elaboración del presente informe en Paraguay**

El proceso de elaboración del presente informe comenzó en Marzo de 2011, con una visita a Asunción de representantes del secretariado de Transparencia Internacional (TI) en el marco de un proyecto de fortalecimiento de capacidades, diálogo y cooperación entre la

red de TI y organizaciones de la sociedad civil en Paraguay, con el apoyo de la Unión Europea.

Durante esa visita, en múltiples entrevistas con representantes de diversos sectores se mencionó la experiencia del Comité Impulsor del Sistema Nacional de Integridad (CISNI). El CISNI había funcionado como una plataforma para facilitar la interacción de diversos sectores públicos y privados sembrando un muy interesante antecedente de trabajo. Sin embargo, a partir de la desarticulación del CISNI, se ha perdido este espacio de diálogo multisectorial.

Más adelante, en septiembre de 2011, en un taller realizado en Asunción con representantes de la sociedad civil en Paraguay se planteó la posibilidad de realizar el presente informe que busca favorecer el diálogo entre actores de diversos sectores al presentar un panorama completo de las principales fortalezas y debilidades de la institucionalidad en materia de transparencia y rendición de cuentas. La metodología y los resultados finales están diseñados para fomentar este diálogo. Las organizaciones presentes validaron la importancia del concepto de Sistema Nacional de Integridad y su interés por contar con esta herramienta. Fue a partir de ese momento que comenzó el proceso de planificación y de contratación del equipo de investigación.

Entre noviembre de 2011 y febrero 2012, la investigadora principal, Soledad Villagra, recopiló información primaria y secundaria, realizando también más de 30 entrevistas en profundidad con actores claves de las instituciones relevadas así como expertos externos a las instituciones. Luego de la sistematización de los hallazgos preliminares, en marzo de 2012 se llevó a cabo un taller de discusión del Sistema Nacional de Integridad en Asunción que contó con la presencia de representantes de las instituciones relevadas. A raíz de los comentarios y sugerencias recibidos, se realizó una revisión de los hallazgos preliminares y de la versión borrador del presente informe. Varias de las recomendaciones específicas para cada pilar surgieron también de este taller.

Durante los meses de mayo y agosto de 2012, el informe borrador fue circulado a revisores externos y a los actores entrevistados para su validación y comentarios. Inesperadamente, estando el proceso de edición ya avanzado, en junio de 2012 se dio el conocido proceso de destitución del Presidente del Paraguay, Fernando Lugo Mendez, por el Congreso, en un procedimiento que fue criticado tanto dentro como fuera del país por su celeridad y por no haber seguido el debido proceso. Sin embargo, es importante notar que al ser la presente evaluación de tipo sistémico antes que de coyuntura, los principales hallazgos y conclusiones no se vieron afectados por este inesperado cambio de gobierno, y de hecho en general se vieron confirmados.

En el último trimestre de 2012 el informe será presentado en Asunción en una serie de talleres con sectores claves. Será también difundido ampliamente y estará disponible en internet en la página [www.transparency.org](http://www.transparency.org).

## **Qué es Transparency International**

Transparency International es una red internacional de Organizaciones de la Sociedad Civil que cuenta con presencia en más de 100 países en todo el mundo y cuya misión fundamental es la lucha contra la corrupción y la promoción de la transparencia, la rendición de cuentas y la integridad en todos los sectores de la sociedad. La organización tiene un secretariado con base en Berlín, Alemania.

Al momento de redacción de este informe, TI no cuenta con un capítulo ni socio local formal en Paraguay, sin embargo, mantiene un activo diálogo con diversas organizaciones de la sociedad civil buscando áreas en donde puede dar apoyo y realizar trabajo conjunto.

## **Agradecimientos**

A todas las personas entrevistadas y participantes en el proceso de investigación y validación del presente informe, en particular a:

Luis Adlan, Andrea Vera Aldana, Susana Aldana, José Amarilla, Miguel Aranda, Mercedes Argaña, Carlos Arregui, Gregorio Almada Barrios, José Antonio Bergues, Carmelo Caballero, Stella Cacace, Agustín Carrizosa, Diana Correa, Lorena Cristaldo, Marta Ferrara, Patricia Franco, Adelaida Galeano, Eduardo De Gásperi, Susanne Kuhn, Carlos María Ljubetic, Soledad Machuca, Luis Alberto Mauro, Jesús Medina, Ana María Mendoza de Acha, Raúl Monte Domecq, Juan Manuel Morales, Oscar Morel, Celeste Meza, Víctor Núñez, Mónica Paredes, Manuel Páez Mónges, María Victoria Rivas, Milda Rivarola, Roy Rodgers, Estela Ruiz Díaz, Alejandro Salas, Lilian Samaniego, Lourdes Santander, Lilian Soto, María Gabriela Ubaldi, Vera Lucía Valente, Alfonso Velázquez, Oscar Velázquez Gadea, Yeny Villalba, Alberto Ramírez Zambonini, y Juan Jim Zaracho.

Los procesos de fortalecimiento institucional suelen llevar años de trabajo intenso antes de empezar a dar frutos. Desde el departamento de las Américas del Secretariado de Transparencia Internacional, deseamos que el presente informe sea recibido como un aporte constructivo para el continuo fortalecimiento de todas las instituciones que juegan un rol en la lucha contra la corrupción en Paraguay. Esperamos también que sea de utilidad para fomentar el diálogo y la cooperación entre estas instituciones que juntas componen el Sistema Nacional de Integridad, a fin de seguir construyendo y fortaleciendo las defensas sistémicas contra la corrupción.





## Perfil de País

### Cimientos Político- Institucionales.

*¿En qué medida apoyan las instituciones políticas en el país un Sistema Nacional de Integridad efectivo?*

**Puntuación: 50/100**

Paraguay tiene instituciones políticas desarrolladas y poderes del Estado independientes entre sí, aunque persisten deficiencias en la calidad de las estructuras democráticas y del Estado de Derecho. Si bien existe una competencia política libre y justa para acceder a cargos públicos electivos entre partidos políticos e individuos, ésta tiene limitaciones, sobre todo en el contexto de las internas de partidos políticos, debido mayormente a la injerencia de intereses económicos.

Los procesos electorarios han avanzado hasta consolidarse, las elecciones son libres y transparentes y su resultado aceptado ampliamente. Las elecciones de 2008 permitieron un traspaso del poder en el Ejecutivo por primera vez en 61 años. Las fricciones entre el Presidente y el Congreso, careciendo el primero de mayoría política en la legislatura, fueron frecuentes desde esta elección. En comparación con las competencias constitucionales de otras presidencias latinoamericanas, la institución presidencial en Paraguay no es fuerte<sup>1</sup>. Estas fricciones llevaron a la salida anticipada del gobierno del presidente elegido para gobernar del 2008 al 2013, por decisión del Congreso, generando una crisis política sin precedentes.

Las instituciones políticas como el Congreso Nacional o los partidos no gozan en general de credibilidad entre la población. En un país conservador, los electores llevan, sin embargo, repetidamente al poder a los mismos representantes de los partidos tradicionales.

El Congreso interviene en las funciones del Poder Ejecutivo (y del Poder Judicial), por ejemplo a través de la modificación del presupuesto general de gastos buscando recursos para la clientela política de los legisladores<sup>2</sup>. El sector público aunque todavía considerado

---

<sup>1</sup> Bertelsmann Stiftung Transformation Index (BTI), *Paraguay Country Report* (Gütersloh: Bertelsmann Stiftung, 2012)

<sup>2</sup> L. Bareiro, Análisis de coyuntura política en: Codehupy (2011) *Yvypóra Derécho Paraguáipe – Derechos Humanos en Paraguay* (Asunción: Codehupy, pp. 13 – 23); Taller de validación de resultados preliminares de la Evaluación del Sistema Nacional de Integridad en Paraguay, convocado por Transparencia Internacional, con la participación de representantes de varias instituciones, notas de discusión en plenaria, Gran Hotel del Paraguay, Asunción, 28 de marzo de 2012.

ineficiente y a pesar de los persistentes problemas de clientelismo<sup>3</sup>, ha avanzado hacia su profesionalización<sup>4</sup>.

Se cuenta con garantías para los derechos civiles y políticos, en especial los derechos políticos básicos, en mucha mayor medida que los derechos económicos, sociales y culturales. No hay presos políticos. El modelo paraguayo se caracteriza por amplias libertades, sin embargo tiene un déficit en la canalización de las demandas sociales. Esta crisis de representación, unida a problemas de corrupción, la banalización de la política, y los enfrentamientos extra-institucionales entre los poderes del estado, son desafíos a superar para alcanzar una verdadera legitimidad y estabilidad de la democracia<sup>5</sup>. Se observa una escasez de políticas de Estado de largo plazo<sup>6</sup>.

En febrero de 2012, se promulgó una ley que establece modificaciones al Código Electoral, y permite elegir directamente a cada uno de los candidatos (de partidos o de una organización de otra índole). Se llama coloquialmente “ley contra las listas sábana”, y representa un importante paso hacia la mejora de la gobernanza democrática. Las “listas sábana” contienen nóminas cerradas presentadas tradicionalmente por los partidos políticos en las elecciones generales para senadores y diputados<sup>7</sup>. La ley fue aprobada luego de una gran presión ciudadana y con la resistencia de los partidos tradicionales, aunque al momento de la redacción del presente informe aún no está definida su aplicación; la Justicia Electoral considera que la ley es inaplicable para las próximas elecciones en 2013<sup>8</sup>.

La introducción del sistema acusatorio en el nuevo código de procedimientos penales en 1998 consolidó el derecho al debido proceso, sin embargo continúan existiendo problemas tales como detenciones prolongadas, algunos excesos de las fuerzas de seguridad y pésimas condiciones en penitenciarías superpobladas, aunque hubo progresos con la construcción de nuevos centros penales<sup>9</sup>. Se encuentran en curso medidas destinadas a reparar a víctimas de violaciones de derechos humanos cometidas durante la dictadura y sus familiares. Tanto las fuerzas militares como las policiales están subordinadas a las autoridades civiles. No hay presos políticos.

Se puede decir que desde la caída de la dictadura, el proceso democrático ha avanzado, a pesar de tropiezos y algunos retrocesos. Sus debilidades se encuentran tanto en su

---

<sup>3</sup> Ver cambio de gobierno en 2008 <http://www.ultimahora.com/notas/118749-Seccionaleros-fundan-sindicato-en-Itaip%C3%BA-para-evitar-despidos> [Accedido entre noviembre 2011 – febrero 2012] y en 2012 <http://www.abc.com.py/nacionales/primeros-100-despidos-en-itaipu-430518.html> [Accedido 25 julio 2012]

<sup>4</sup> BTI, *Paraguay Country Report*, 2012.

<sup>5</sup> Cacace Stella, comentarios al borrador de la Evaluación del Sistema Nacional de Integridad, julio 2012.

<sup>6</sup> Taller Evaluación del Sistema Nacional de Integridad en Paraguay, 28 marzo 2012.

<sup>7</sup> <http://noticias.terra.cl/mundo/paraguay-lugo-promulga-ley-contra-listas-cerradas-para-elegir-legisladores.2e6b56a904b95310VgnVCM10000098f154d0RCRD.html> [Accedido 20 de febrero de 2012]

<sup>8</sup> <http://asofueralistasabana.blogia.com> [Accedido Julio 2012]

<sup>9</sup> BTI, *Paraguay Country Report*, 2012; Derechos Humanos en Paraguay, Codehupy 2009, 2010, 2011.

calidad como en la representatividad institucional, aún cuando las principales instituciones políticas funcionen y existan garantías -con algunas brechas en su protección- para los derechos civiles y políticos de la ciudadanía.

---

### **Cimientos Socio - Políticos.**

*¿En qué medida apoyan las relaciones entre grupos sociales y entre grupos sociales y el sistema político en el país un sistema nacional de integridad efectivo?*

**Puntuación: 50/100**

En Paraguay, a diferencia de otros países latinoamericanos, las divisiones de clase no son muy marcadas, prueba de ello es que existe movilidad social y pueden llegar, por ejemplo, a ser presidentes de la República personas de extracción humilde.

Las diferencias religiosas, étnicas y lingüísticas no están muy marcadas, por el contrario, hay una identidad paraguaya importante basada en el bilingüismo; la lengua indígena guaraní fue adoptada como oficial junto al castellano ya que la habla la gran mayoría de los paraguayos. La población indígena pura, compuesta de 20 etnias, es de unas 100.000 personas, de un total de 6 millones y medio de habitantes, el resto de la población es mestiza<sup>10</sup>. La elite política puede cambiar, no hay exclusividad ni un grupo en particular que impida la renovación de líderes, aún cuando algunos políticos lleven ya varios periodos consecutivos en el Parlamento. Entre las desventajas de ser una sociedad pequeña y con relativa cohesión social, puede citarse el riesgo de que el “amiguismo” favorezca la impunidad.

Pese a la existencia de conflictos sociales estos no son significativos, y se logran superar normalmente mediante el diálogo de los diferentes actores<sup>11</sup>. Persiste la discriminación hacia grupos minoritarios, aunque dichos casos no se hagan públicos en abundancia, como lo demuestra la renuencia a aprobar una ley antidiscriminatoria, siendo Paraguay el único país en el cono sur que no cuenta con esta normativa<sup>12</sup>. Existe un exiguo grupo armado denominado Ejército del Pueblo Paraguayo (EPP) que ha llevado a cabo asesinatos, secuestros y generado problemas de seguridad, aunque no implica un riesgo serio para la democracia paraguaya.

---

<sup>10</sup> J. Zanardini y W. Biedermann, *Los indígenas del Paraguay* (Asunción: Ediciones Centro de Estudios Antropológicos de la Universidad Católica, 2006)

<sup>11</sup> Sin embargo, en tiempos recientes – durante la etapa de cierre del proceso de investigación del presente informe - se han dado casos de violencia como el de Curuguaty, un desalojo judicial del 21 de junio de 2012 que terminó con un enfrentamiento y la muerte de 17 personas, entre policías y ocupantes: <http://www.ultimahora.com/notas/537002-Curuguaty-se-convirtio-en-campo-de-batalla> [Accedido 15 junio 2012]

<sup>12</sup> <http://www.py.amnesty.org/planddh/int2.php> [Accedido noviembre 2011- febrero 2012]

Los partidos políticos tradicionales y su red clientelar son bastante fuertes en Paraguay, lo que deja poco espacio para actores de la sociedad civil que operan fuera de sus estructuras. En comparación con los partidos, los grupos que representan intereses sociales tienden a ser políticamente débiles, y a estar fragmentados. Aunque hay un gran número de organizaciones de base en las comunidades, están poco interconectadas y existen pocos lazos entre ellas y las asociaciones nacionales, limitando su habilidad para articular intereses comunes<sup>13</sup>. Además, los partidos políticos tienen escasos vínculos con las organizaciones de base, ya que los partidos responden principalmente a su propio sistema clientelar.

Diversos observadores mencionan una “cultura de la corrupción” en la que, dado el bajo nivel institucional, se sigue pensando que la corrupción no tiene costo<sup>14</sup>.

En conclusión, mientras que hay algunos conflictos sociales, en general se logran superar en la esfera política. La sociedad civil no tiene demasiada influencia frente a los partidos políticos, ya que éstos funcionan principalmente en base a una cultura clientelar.

---

## Cimientos Socio - Económicos

*¿En que medida apoya la situación socio-económica del país un sistema nacional de integridad efectivo?*

**Puntuación: 50/100**

Paraguay está clasificado como un país de ingreso mediano bajo. Con un nivel de PIB per cápita (PPP) de aproximadamente 4.500 USD, se encuentra en un nivel equiparable al de Guatemala o El Salvador<sup>15</sup>.

La macroeconomía del Paraguay se considera estable en términos fiscales y monetarios; históricamente no se han registrado devaluaciones bruscas, expropiaciones ni congelamientos de ahorros. Las reservas internacionales son del 23% del PIB, superando a la deuda externa que es del 13% del PIB<sup>16</sup>. Aunque la base de su economía radica en la exportación de productos agrícolas primarios, en los últimos años se ha observado una diversificación hacia productos de mayor valor agregado, junto con un crecimiento de la demanda interna<sup>17</sup>. El país tiene abundancia de recursos naturales, gran disponibilidad de agua dulce y energía eléctrica limpia y renovable<sup>18</sup>.

---

<sup>13</sup> BTI, *Paraguay Country Report*, 2012

<sup>14</sup> Taller Evaluación del Sistema Nacional de Integridad en Paraguay, 28 marzo 2012.

<sup>15</sup> PIB per cápita a Paridad de poder de compra (PPP) <http://www.gapminder.org/> [Accedido noviembre 2011- febrero 2012]

<sup>16</sup> [www.rediex.gov.py](http://www.rediex.gov.py) [Accedido noviembre 2011- febrero 2012]

<sup>17</sup> <http://www.bancomundial.org/es/country/paraguay/overview> [Accedido noviembre 2011- febrero 2012]

<sup>18</sup> [www.rediex.gov.py](http://www.rediex.gov.py) [Accedido noviembre 2011- febrero 2012]

Durante los últimos años, el PIB ha experimentado un crecimiento sólido, a una tasa anual promedio de casi el 5% entre 2003 y 2011 con variaciones año a año ligadas a los cambios en los mercados de productos primarios internacionales y a las condiciones climáticas en el país. Por ejemplo, de una caída del PIB del 3,8% en 2009, se pasó a un incremento record del 15% en 2010 y a un crecimiento más moderado del 4% en 2011. Para el 2013 se prevé un crecimiento mayor al 11%.<sup>19</sup> El crecimiento económico ha estado acompañado por un aumento de la inversión extranjera (USD 567 millones en 2011). En cuanto al manejo de las cuentas fiscales, en los últimos 8 años se ha mantenido un superávit fiscal primario, que fue del 0,9% del PIB en 2011<sup>20</sup>.

De acuerdo con la DGEEC<sup>21</sup>, el porcentaje de la población total que se encuentra por debajo de la línea de pobreza se redujo del 43,7% en 2006 al 34,7% en 2010. Este porcentaje se desdobra en un 24,7% de pobreza en zonas urbanas y un 48,9% en zonas rurales.

Por su parte, el nivel de desigualdad (medido según el coeficiente de Gini) aumentó entre 2009 y 2010, y pasó de 0,487 a 0,512. Una vez más, se observa una diferenciación entre las zonas urbanas, con un nivel de desigualdad de 0,459, y las zonas rurales, donde esta proporción es de 0,559. Es importante notar que el 41% de la población del Paraguay vive en zonas rurales. El déficit en materia de desarrollo social se refleja también en el Índice de Desarrollo Humano (IDH)<sup>22</sup>, donde Paraguay se ubica en el puesto 107 de 187 países.

Según el informe de ejecución presupuestaria del 2010, el gasto social fue de 8,26 billones de guaraníes, 50,12% del total de gastos de la Administración Central, de los cuales, 1,17 billones fueron destinados a la gestión de los programas de protección y promoción social de la población en situación de vulnerabilidad<sup>23</sup>.

Cabe destacar que la recaudación fiscal, que representa el 12,5 % del PIB (en 2008), se ubica en niveles relativamente bajos a escala regional, por debajo del 15% de Perú, y del 17% en Uruguay. Esto sugiere que aún hay un amplio margen para que el Estado paraguayo aumente su rol en la reducción de la desigualdad y el combate a la pobreza, tanto a través de políticas impositivas como de gasto público progresivo, en particular en infraestructura, educación y salud.

---

<sup>19</sup> <http://www.ultimahora.com/notas/546393-El-2013-se-proyecta-como-otro-ano--record--Economia--puede-crecer---15> [Accedido 20 julio 2012]

<sup>20</sup> Ídem.

<sup>21</sup> Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos del Paraguay.

<sup>22</sup> El IDH es un índice compuesto elaborado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) que incorpora la esperanza de vida, el nivel educativo y el nivel de ingreso en un único indicador. Ver también <http://hdr.undp.org/en/statistics/hdi/>

<sup>23</sup> Informe financiero 2010, Tomo 2, p 10 en [www.hacienda.gov.py](http://www.hacienda.gov.py) [Accedido noviembre 2011-febrero 2012]; citado en L. Molinier, "Tape'a, Análisis de Coyuntura Económica" en Codehupy (2011) Derechos Humanos en Paraguay 2011 (Asunción: Codehupy 2011) pp.37, 38.

## Cimientos socio culturales

*¿En qué medida apoyan la ética, las normas y los valores prevalecientes en la sociedad un sistema nacional de integridad efectivo?*

**Puntuación: 25/100**

En general en Paraguay existe conciencia acerca del problema de la corrupción. Por ejemplo, el 60% de los ciudadanos afirma que uno de los aspectos aún pendientes para la democracia es reducir la corrupción<sup>24</sup>. Sin embargo, varios de los entrevistados para el presente informe sostuvieron que para la sociedad paraguaya la lucha contra la corrupción no es una prioridad, un “interés país”<sup>25</sup>. “Mientras que no haya castigo moral ni social contra la corrupción, ni tampoco un premio a quienes tengan una conducta honesta, difícilmente la integridad se convierta en un valor”<sup>26</sup>.

En la sociedad paraguaya la confianza interpersonal es baja<sup>27</sup>. Se observa también un grado de apatía de la sociedad civil, la cual tiende a estar distanciada de las instituciones. Las candidaturas políticas se enfocan sobre cuestiones puntuales y predominantemente económicas, y no se priorizan consideraciones sobre la honestidad de los candidatos<sup>28</sup>.

Por otro lado, ha habido movimientos de ciudadanos que se han manifestado públicamente, y que en los últimos meses han reclamado por acciones concretas contra la corrupción, tales como la petición de que no se amplíe el presupuesto nacional para cargos puramente políticos<sup>29</sup> o que se disponga el desbloqueo de listas cerradas para parlamentarios, entre otras.<sup>30</sup>

Todavía es necesario reforzar la educación en valores contra la corrupción, valorar la importancia del Estado de Derecho y marcar pautas claras sobre qué significa un país donde la ley se aplique a todos<sup>31</sup>.

En resumen, la sociedad se caracteriza por un significativo nivel de desconfianza, apatía del público y poco apoyo a normas de integridad y conducta ética, aunque recientemente se han observado acciones de movilización ciudadana a favor de la integridad.

---

<sup>24</sup> Latinobarómetro, Informe Latinobarómetro 2011, pág. 40

<sup>25</sup> Entrevista a Carlos Arregui, Fiscal adjunto anticorrupción con la autora, Asunción 18 diciembre 2011; entrevista a representantes del Programa Umbral con la autora, Asunción 19 diciembre 2011.

<sup>26</sup> Entrevista a Carlos Arregui, Fiscal anticorrupción, con la autora, Asunción 18 diciembre 2011.

<sup>27</sup> Sólo el 22% responde positivamente a la pregunta *¿Diría Ud. que se puede confiar en la mayoría de las personas?* Latinobarómetro, Informe Latinobarómetro 2011, pág. 48.

<sup>28</sup> Entrevista a Analista política Milda Rivarola con la autora, Asunción 8 diciembre 2011.

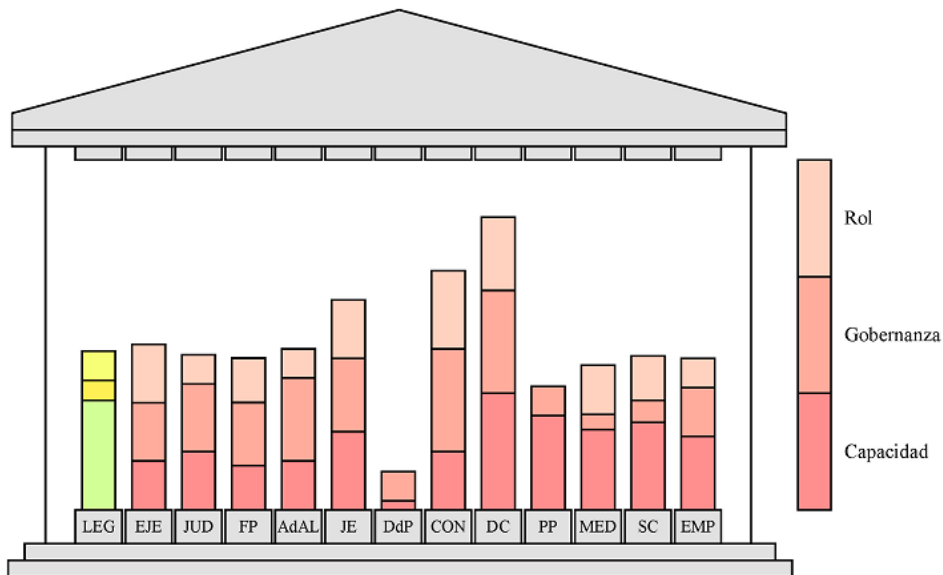
<sup>29</sup> <http://www.ultimahora.com/notas/532514-Gano-la-gente:-Senado-dijo-no-a-la-ampliacion-para-contratar-operadores-politicos> [Accedido 29 mayo 2012]

<sup>30</sup> <http://www.abc.com.py/nacionales/la-indignacion-no-va-a-parar-413967.html> [Accedido 14 junio 2012]

<sup>31</sup> Taller Evaluación del Sistema Nacional de Integridad, Asunción, 28 marzo 2012.



## Pilar 1. Poder Legislativo



### Resumen

El Poder Legislativo en Paraguay tiene un fuerte poder e independencia frente al Poder Ejecutivo, contando además con recursos financieros y edificios para llevar a cabo sus tareas. El modelo constitucional paraguayo puede ser visto como “cuasiparlamentario” por tener el Poder Legislativo amplios poderes que compiten con los del Poder Ejecutivo, en especial respecto al manejo discrecional del Presupuesto General de Gastos de la Nación.

Si bien existen disposiciones sobre transparencia y el público puede de acuerdo a la normativa obtener información acerca de la organización y el funcionamiento del Congreso, esta no cubre aspectos tales como el funcionamiento administrativo de cada cámara y los activos de los parlamentarios. En la práctica, además, la obtención de información depende del grado de apertura del presidente de cámara de turno.

La rendición de cuentas legislativa se circunscribe a mecanismos generales como la acción de inconstitucionalidad del Poder Judicial o el veto del Ejecutivo, procedimientos complejos y no siempre efectivos. Esta falta de mecanismos de rendición de cuentas efectivos puede en parte explicar las amplias posibilidades que tienen los legisladores de interferir en las actividades de diversas instituciones, en particular a través del proceso de elaboración del Presupuesto General de Gastos.



No se encuentran disposiciones destinadas a garantizar la integridad de los miembros del Poder Legislativo y la evidencia indica que la entidad tiende a adoptar una posición corporativa para defender a sus integrantes frente a acusaciones de hechos punibles. Las investigaciones judiciales frecuentemente no avanzan debido a la impunidad que en la práctica otorgan los fueros parlamentarios.

Tampoco se observan esfuerzos significativos respecto a la lucha contra la corrupción por parte del poder legislativo. Proyectos de ley esenciales para la lucha contra la corrupción, como por ejemplo el proyecto de ley de Acceso a la Información, continúan pendientes desde hace muchos años.

<b>Pilar Poder Legislativo</b>			
<b>Promedio de puntuación del Pilar: 45</b>			
<b>Dimensión</b>	<b>Indicador</b>	<b>Ley</b>	<b>Práctica</b>
Capacidad 94	Recursos	100	100
	Independencia	100	75
Gobernanza 17	Transparencia	50	25
	Rendición de cuentas	25	0
	Integridad	0	0
Rol 25	Control del Poder Ejecutivo (práctica)	25	
	Reformas legales (práctica)	25	

**Recursos (normativos). Puntuación: 100**

*¿En qué medida existen disposiciones vigentes que brindan al Poder Legislativo recursos adecuados a fin de cumplir con sus deberes de manera efectiva?*

Al Congreso le corresponde constitucionalmente legislar sobre materia tributaria y sancionar anualmente la ley del Presupuesto General de la Nación. Le corresponde además aprobar o rechazar, en todo o en parte el detalle y la justificación de los ingresos

y egresos de las finanzas públicas sobre la ejecución presupuestaria<sup>32</sup>. Se establece constitucionalmente que cada Cámara redacta su propio reglamento<sup>33</sup>.

Según los reglamentos de ambas Cámaras, les corresponde a los presidentes tanto del Senado<sup>34</sup> como de la Cámara de Diputados<sup>35</sup> presentar anualmente el proyecto de presupuesto de la Cámara respectiva; por tanto, tienen la potestad de determinar su propio presupuesto.

Los presidentes del Senado y de la Cámara de Diputados actúan como jefes administrativos de su respectiva cámara durante el período de su mandato. Es así que existen disposiciones vigentes para garantizar que el Poder Legislativo reciba los recursos adecuados a fin de cumplir con sus deberes de manera efectiva.

### **Recursos (prácticos). Puntuación: 100**

*¿En qué medida tiene el Poder Legislativo recursos adecuados a fin de cumplir con sus deberes en la práctica?*

El Poder Legislativo, al tener cada cámara la potestad de elaborar su propio presupuesto, recibe en la práctica los recursos necesarios para cumplir sus funciones. Incluso cada cámara puede autoasignarse los salarios de sus propios miembros, los cuales aumentan periódicamente dando lugar a críticas por parte de la ciudadanía<sup>36</sup>.

El Poder Legislativo cuenta con suficiente infraestructura edilicia, que incluye un edificio construido con la ayuda de la cooperación internacional hace menos de una década. Los recursos de personal son suficientes, y cada legislador puede tener varios asesores.

Las publicaciones se emiten periódicamente y en forma oportuna, y se cuenta con recursos adecuados para comisiones, infraestructura y personal, además de oficinas, equipos de oficina, viajes, salarios, viáticos y capacitación. El Poder Legislativo tiene una base de recursos adecuada que permitiría que los parlamentarios cumplan con sus funciones de manera efectiva.

---

<sup>32</sup> Art. 202 de los Deberes y Atribuciones del Congreso, incisos 4, 5 y 20, de la Constitución Nacional.

<sup>33</sup> Art. 190, Constitución Nacional.

<sup>34</sup> Art. 41, inciso II, Reglamento de la Cámara de Senadores.

<sup>35</sup> Art. 31, inciso p, Reglamento de la Cámara de Diputados.

<sup>36</sup> "En año político, legisladores tendrán de entre 48% a 81% más para combustible. Diputados aprobaron un incremento en sus salarios para el año que viene. Presidentes de ambas Cámaras del Congreso pasarán a percibir más de G. 115 millones, incluidos gastos reservados", Artículo en Diario La Nación, 15 noviembre 2011.

### **Independencia (normativa). Puntuación: 100**

*¿En qué medida es el Poder Legislativo independiente según la ley?*

En términos normativos, la institución es sumamente independiente, y se le reconoce un amplio poder en la Constitución paraguaya de 1992. Si bien los parlamentarios no están de acuerdo con que se denomine al sistema paraguayo como “cuasi parlamentarista”<sup>37</sup>, diversos actores entrevistados para el presente informe coinciden en que el poder constitucional del Poder Legislativo es muy fuerte, e incluso se afirma que Paraguay es un país de liderazgo bicéfalo (Ejecutivo y Legislativo)<sup>38</sup>.

El Poder Legislativo designa su propio personal técnico y controla su propia agenda. La agenda de las sesiones es preparada por el Presidente de la Cámara con su mesa directiva, que incluye a los dos vicepresidentes, 1º y 2º, ambos de partidos distintos al suyo. Asimismo, cada Cámara controla la elección de su Presidente y Vicepresidentes, y las designaciones de las comisiones.

El Parlamento tiene un cuerpo especial de policía, denominados “policías de la casa”, que prestan servicios en el Parlamento y actúan como enlace con la Policía Nacional. La guardia que custodia la sede del Senado solamente recibe órdenes del Presidente de la Cámara<sup>39</sup>. No es posible disolver el Parlamento.

En síntesis, existen leyes exhaustivas que tienen como objeto garantizar la independencia del Poder Legislativo.

### **Independencia (práctica). Puntuación: 75**

*¿En qué medida el Poder Legislativo no está subordinado a agencias externas en la práctica?*

El Poder Legislativo en general está resguardado de intentos de interferencia en sus actividades por parte de otros poderes. Por ejemplo, cada año se realizan intensas negociaciones internas para la designación de autoridades de cada Cámara, que se llevan a cabo en el Senado y en Diputados por separado, de manera independiente de otras entidades y poderes.

Por otro lado, los partidos políticos sí mantienen una notable influencia sobre el Poder Legislativo, y se considera que ejercen una influencia indebida desde su representación en el Congreso en sus relaciones con otros organismos del Estado. Esto, por ejemplo, se materializa en la elaboración del Presupuesto General de Gastos de la Nación a partir de

---

<sup>37</sup> Entrevista a Vicepresidenta del Senado, senadora Ana María Mendoza de Acha, Partido Patria Querida, con la autora, Asunción 7 diciembre 2011.

<sup>38</sup> Taller Evaluación del Sistema Nacional de Integridad en Paraguay, 28 marzo 2012.

<sup>39</sup> Art. 171, Reglamento del Senado.

la Ley No. 1535 de administración financiera del Estado, lo cual redundaría en un uso discrecional y arbitrario del presupuesto como medio de negociación política<sup>40</sup>.

Una senadora explica el mecanismo en los siguientes términos: “cuando los Ministros vienen a negociar el presupuesto de su institución, el Congreso se convierte en un mercado: los parlamentarios esperan a que vengan con los pedidos de aumento *con cuchillo y tenedor*... inflan el presupuesto exigiendo a cambio cargos y prebendas para gente de sus grupos y partidos, en un mecanismo perverso y vicioso”<sup>41</sup>. Lo mismo señalan Ministros del Poder Ejecutivo, que se acercan al Parlamento con la intención de conseguir el presupuesto necesario para operar y vuelven “con unos 30 pedidos de cargos, si es que quieren asegurar el presupuesto”<sup>42</sup>, y en el mismo sentido, afirma un Ministro de la Corte Suprema de Justicia: “si queremos tener el presupuesto que demandamos para la justicia, estamos obligados a entregar a los políticos unos 300 cargos del Poder Judicial”<sup>43</sup>.

No son muchos los proyectos de ley presentados por el Ejecutivo que son aprobados por el Poder Legislativo, pues la mayoría son originados en este. El Poder Legislativo tiene plena libertad para aprobar proyectos de ley contra la voluntad explícita del Poder Ejecutivo. Como ejemplo de esto, pueden mencionarse la ley que establece la pensión no contributiva (jubilación) para adultos mayores, y la ley de concesión de aeropuertos<sup>44</sup>.

El Poder Ejecutivo - en particular cuando los partidos políticos que llevan al poder al Presidente conforman una minoría parlamentaria - no tiene posibilidades de interferir en el Parlamento. Algunos políticos de partidos con escasa representación parlamentaria han intentado atacar verbalmente al Congreso, pero sin ninguna consecuencia para su independencia<sup>45</sup>.

### **Transparencia (normativa). Puntuación: 50**

*¿En qué medida existen disposiciones vigentes para garantizar que el público pueda obtener información relevante sobre las actividades y los procesos de toma de decisiones del Poder Legislativo?*

Las sesiones en el Senado son públicas, pero podrán tener carácter secreto cuando lo solicite el Poder Ejecutivo, o el mismo Senado. A las sesiones secretas podrán concurrir los ministros del Poder Ejecutivo y otras personas autorizadas por la Cámara, que prestarán juramento de guardar fielmente la confidencialidad de los asuntos tratados.

<sup>40</sup> Taller Evaluación del Sistema Nacional de Integridad en Paraguay, 28 marzo 2012.

<sup>41</sup> Idem. Entrevista a senadora Ana María Mendoza.

<sup>42</sup> Entrevista a un ministro del Poder Ejecutivo con la autora que pidió anonimato, Asunción diciembre 2011.

<sup>43</sup> Entrevista a Ministro de la Corte Suprema de Justicia, Víctor Núñez con la autora 7 diciembre 2011.

<sup>44</sup> Idem. Entrevista a senadora Ana María Mendoza.

<sup>45</sup> “Exigen que senadores condenen amenazas. Los senadores Carlos Filizzola y Sixto Pereira deben condenar las amenazas que miembros del oficialista Frente Guasu lanzaron contra el Congreso, aseguró el legislador Miguel Abdón Saguier”, diario ABC Color, 23 marzo 2010.

Cuando el Senado lo resuelva, cualquier sesión podrá convertirse en pública. Los pedidos de acuerdo constitucional (por ejemplo para embajadores o directores de entes descentralizados) son siempre tratados en sesión secreta<sup>46</sup>.

La Cámara de Diputados cuenta con más disposiciones relativas a la transparencia de sus procedimientos. Por ejemplo, se establece que cuando no haya quórum y no pueda celebrarse una sesión, la Presidencia publicará los nombres de los asistentes y de los ausentes, con indicación de si la ausencia ha sido con permiso, con aviso o sin el. Además, se encuentra entre los deberes y atribuciones del Presidente de la Cámara de Diputados la aprobación de la versión taquigráfica de la sesión y ordenar su publicación en el Diario de Sesiones. En cuanto a las sesiones, tanto las ordinarias como las extraordinarias son públicas. Asimismo, todo proyecto presentado en la Cámara será puesto a disposición de la prensa para su publicación y se dispondrá lo necesario para la publicación del Diario de Sesiones y su distribución gratuita entre los miembros de los poderes públicos, el cuerpo diplomático y las instituciones que lo soliciten, siempre que se justifique el envío gratuito<sup>47</sup>.

Si bien los registros de votaciones se difunden, ya no se registra automáticamente o en tiempo real el voto de cada parlamentario/a, como ocurría en sistemas anteriores<sup>48</sup>.

En cuanto a las declaraciones patrimoniales de los parlamentarios, no existen disposiciones que establezcan que se deban publicar, así como tampoco hay regulaciones que establezcan que deba difundirse el funcionamiento administrativo del Congreso, que depende de los presidentes y administradores de cada Cámara.

En síntesis, existen una serie de disposiciones para la difusión de procedimientos y actividades, pero estas no cubren todos los aspectos relacionados con la transparencia del legislativo, tales como el funcionamiento administrativo de cada cámara y los activos de los parlamentarios.

### **Transparencia (práctica). Puntuación: 25**

*¿En qué medida son transparentes las actividades y los procesos de toma de decisiones del Poder Legislativo en la práctica?*

Existen diversos medios para que el público se informe sobre la labor del Poder Legislativo, ya sea a través de internet como a través de diversos canales (prensa). En general, en la práctica el público puede obtener información acerca de las actividades del Poder Legislativo, como los proyectos de ley antes de ser tratados en un debate o el presupuesto al momento de ser anunciado.

---

<sup>46</sup> Arts. 92, 93, 95 y 97, Reglamento del Senado.

<sup>47</sup> Arts. 24, 31 v, 36, 107 y 205, Reglamento de Cámara de Diputados.

<sup>48</sup> Entrevista a Ana María Mendoza.

Sin embargo, acceder a estos proyectos no siempre resulta fácil. El nivel general de la práctica de transparencia depende mucho del presidente de turno en cada una de las Cámaras. Por ejemplo, el 9 de diciembre de 2011 el presidente del Congreso dictó una resolución que restringe la entrega de documentos al público. Ha invocado como argumento que “el Senado no es almacén para venir a llevar información”<sup>49</sup>. Su par en el Senado ha señalado al respecto que su resolución es inconstitucional y que su gestión es muy poco transparente<sup>50</sup>.

Los informes sobre desempeño del gobierno presentados ante el Parlamento son publicados y sometidos a debate. No se encuentran disponibles publicaciones al estilo de *Hansard*<sup>51</sup> para el Poder Legislativo y sus comisiones. Como se mencionó, los registros de votaciones cuentan con un sistema de difícil acceso y las votaciones ya no están disponibles automáticamente.

El sistema no es transparente en cuanto a los procesos que preceden al voto parlamentario, las negociaciones para las votaciones son muchas veces duramente cuestionadas, tanto por organizaciones de la sociedad civil como por los medios de comunicación, respecto a que se intercambian “votos por favores”<sup>52</sup>.

No existe aún un sistema para dar a conocer la información administrativa y los balances de gastos, sino que la difusión depende de cada administración y los periodistas suelen conseguir la información de manera extraoficial.

Aunque el público tiene acceso al Parlamento y puede obtener información relevante sobre la organización y el funcionamiento del Poder Legislativo, en lo que respecta a las decisiones que le afectan y el proceso mediante el cual se toman las decisiones, esta información no siempre es transparente. Sin embargo, con frecuencia se recurre a métodos extraoficiales a través de la prensa. Además, la difusión de información depende en alguna medida de las decisiones discrecionales del presidente de cada una de las dos Cámaras.

---

<sup>49</sup> <http://www.abc.com.py/nota/senado-no-es-almacen-para-venir-a-llevar-informacion-dice-oviedo-matto/> [Accedido 16 noviembre 2011]

<sup>50</sup> Entrevista a Ana María Mendoza.

<sup>51</sup> En países anglosajones con sistema parlamentario *Hansard* contiene las transcripciones de debates parlamentarios.

<sup>52</sup> Cacace Stella, comentarios en la revisión del Sistema Nacional de Integridad, julio 2012

### **Rendición de cuentas (normativa). Puntuación: 25**

*¿En qué medida existen disposiciones vigentes para garantizar que el Poder Legislativo informe sus actos y responda por ellos?*

Entre los principales mecanismos de rendición de cuentas normativos se encuentran los del Poder Judicial y el Poder Ejecutivo. El Poder Judicial puede controlar la constitucionalidad de las leyes y el Poder Ejecutivo puede vetar las leyes sancionadas por el Congreso. El Poder Legislativo tiene los mecanismos para revertir el veto ejercido por el Presidente de la República, ya sea que se trate de una objeción parcial o total al proyecto de ley<sup>53</sup>.

La Constitución regula el alcance de la inmunidad de los miembros del Poder Legislativo: “Ningún miembro del Congreso puede ser acusado judicialmente por las opiniones que emita en el desempeño de sus funciones. Ningún Senador o Diputado podrá ser detenido, desde el día de su elección hasta el del cese de sus funciones, salvo que fuera hallado en flagrante delito que merezca pena corporal”<sup>54</sup>.

No existen o no se han implementado disposiciones sobre audiencias públicas en temas relevantes.

Aunque hay disposiciones para controlar las decisiones y actos del Poder Legislativo, existen muchos aspectos no alcanzados por la rendición de cuentas legislativa.

### **Rendición de cuentas (práctica). Puntuación: 0**

*¿En qué medida debe el Poder Legislativo informar sus actos y responder por ellos en la práctica?*

Existen algunos sistemas de información proactiva que se implementaron desde el Poder Legislativo, como el Sistema de Información Legislativa (SIL), con el objeto de facilitar el control público, que entre otros permiten conocer cuántos proyectos ha presentado cada parlamentario/a<sup>55</sup>. Pero, en general, el Poder Legislativo no rinde cuentas en forma periódica ni presenta justificaciones adecuadas a los órganos del Estado. Quizás como consecuencia de su influencia en el sistema de nombramiento de los miembros de diversos entes, el Poder Legislativo no ve la necesidad de dar cuentas a otras instituciones<sup>56</sup>.

Es muy difícil que los parlamentarios rindan cuentas por sus actos cuando son denunciados individualmente en relación con algún hecho punible, ya que se escudan en

---

<sup>53</sup> Arts. 208 y 209 de la Constitución Nacional.

<sup>54</sup> Art. 191, Constitución Nacional.

<sup>55</sup> Ver <http://www.congreso.gov.py/silpy/main.php> [Accedido noviembre 2011 - febrero 2012]

<sup>56</sup> Entrevista a Contralor Gral. de la Nación con la autora, Asunción 1 diciembre 2011. El alto porcentaje de falta de presentación de declaraciones juradas de parlamentarios a la Contraloría Gral. de la República es un ejemplo de ello.

sus fueros. “El concepto de inmunidad parlamentaria es el de la defensa de la corporación”<sup>57</sup>. Los mecanismos de denuncia a los demás Poderes por actuaciones irregulares del Poder Legislativo son por lo general engorrosos e ineficaces.

En la práctica, las audiencias públicas que se celebran a modo de consulta a la ciudadanía en el Congreso paraguayo son, en realidad, encuentros que se organizan una vez que las decisiones ya fueron tomadas<sup>58</sup>.

Las disposiciones existentes no resultan efectivas para garantizar que los miembros del Poder Legislativo informen sus actos y respondan por ellos en la práctica.

### **Mecanismos de integridad (normativos). Puntuación: 0**

*¿En qué medida existen mecanismos vigentes para garantizar la integridad de los miembros del Poder Legislativo?*

No existe un código de conducta para los miembros del Senado, pero sí lo hay para la Cámara de Diputados, si bien no reviste carácter vinculante al no prever sanciones. Por lo general, los órganos parlamentarios no tratan el tema de la ética parlamentaria, pese a que reciben fuertes críticas a través de medios de prensa<sup>59</sup>. No existen normas sobre obsequios y hospitalidad, ni restricciones posteriores al empleo, excepto las normas generales aplicables a todos los funcionarios públicos conforme a la Ley N° 1626/00.

Los legisladores no tienen la obligación de registrar ni divulgar el contacto con *lobbistas*. No se aplican disposiciones sobre políticas de conflictos de intereses; de hecho, los parlamentarios pueden continuar ejerciendo su profesión u oficio mientras dure su mandato en el Congreso.

No existen disposiciones específicas vigentes destinadas a garantizar la integridad de los miembros del Poder Legislativo.

### **Mecanismos de Integridad (prácticos). Puntuación: 0**

*¿En qué medida se garantiza la integridad de los miembros del Poder Legislativo en la práctica?*

No hay mecanismos para asegurar el cumplimiento de códigos de conducta. Aun cuando exista en papel un Código de Ética para Diputados, no hay forma de garantizar la conducta ética de los miembros del Parlamento. Cuando se denunció, por ejemplo, que algún miembro del Parlamento había presuntamente violado no solo estándares éticos,

---

<sup>57</sup> Ídem. Entrevista a senadora Ana María Mendoza.

<sup>58</sup> Ídem.

<sup>59</sup> Como se ha señalado con anterioridad, un ejemplo son los aumentos de salarios que se otorgan a sí mismos los legisladores y la interpretación de los fueros parlamentarios.



sino que pudo además haber cometido graves hechos punibles, no se pudo proseguir con la investigación debido a la impunidad de los fueros, que es defendida de manera corporativa<sup>60</sup>. Diversas organizaciones de la sociedad civil señalan que “en el Paraguay los fueros parlamentarios se han convertido en aliados de la corrupción y al mismo tiempo en valla infranqueable para la justicia”<sup>61</sup>. No se han registrado casos de sanciones por la falta de integridad. En los pocos casos en que se ha renunciado a los fueros, las causas contra los parlamentarios quedan paralizadas en la justicia<sup>62</sup>.

Los códigos no existen o bien no se aplican a los parlamentarios, así como tampoco se aplican las normas éticas de la Ley de la función pública a los miembros del Poder Legislativo.

### **Control del Poder Ejecutivo (práctica). Puntuación: 25**

*¿En qué medida el Poder Legislativo controla de forma efectiva al Poder Ejecutivo?*

Las comisiones especiales del Congreso pueden citar e interpelar a los Ministros del Poder Ejecutivo, a altos funcionarios y directores de entes descentralizados, e incluso emitir votos de censura en su contra, recomendando su remoción. Si bien casi siempre los funcionarios citados asisten, el Ejecutivo no siempre ha respetado el voto de censura<sup>63</sup>. El Congreso también tiene la facultad de iniciar juicio político con acusación por mayoría de dos tercios de la Cámara de Diputados, y el juzgamiento por la Cámara de Senadores requiere la mayoría absoluta de dos tercios de sus miembros en casos que involucran al Presidente de la República, el Vicepresidente, los ministros del Poder Ejecutivo, los ministros de la Corte Suprema de Justicia, el Fiscal General del Estado, el Defensor del Pueblo, el Contralor General de la República, el Subcontralor y los integrantes del Tribunal Superior de Justicia Electoral<sup>64</sup>.

El 22 de junio del 2012, el Congreso removió al Presidente de la República haciendo uso de esta facultad, por 76 votos y uno en contra en la Cámara de Diputados, y 39 votos y cuatro en contra en la Cámara de Senadores, en un proceso de sumario en un juicio político muy cuestionado tanto internamente como por la comunidad internacional, que se definió en sólo 24 horas.

El Congreso tiene asimismo gran influencia sobre el proceso de elaboración del presupuesto nacional, y tiene la facultad de controlar, acortar o aumentar dicho

<sup>60</sup> <http://www.ultimahora.com/notas/456595-Todos-los-casos-que-vinculan-al-diputado-Silva-van-al-oparei> [Accedido noviembre - febrero 2012]

<sup>61</sup> <http://asofueralistasabana.blogia.com/2011/100401-los-fueros-parlamentarios-en-el-paraguay.php> [Accedido noviembre - febrero 2012]

<sup>62</sup> <http://www.pj.gov.py/notas/3918-proceso-penal-contra-el-diputado-victor-bogado-seguira-paralizado> [Accedido noviembre 2011-febrero 2012]

<sup>63</sup> Caso del Ministro de Defensa Bareiro Spaini, con un voto de censura el 22 abril 2010, fue necesario esperar cuatro meses hasta el inicio del juicio político para que pudiera ser destituido, en <http://www.ultimahora.com/notas/350721-Presidente-espera-que-Bareiro-Spaini-presente-su-renuncia> [Accedido noviembre 2011-febrero 2012]

<sup>64</sup> Art. 225, Constitución Nacional.

presupuesto en todas sus etapas. Esta influencia se aprovecha, como se ha mencionado anteriormente, de manera indebida<sup>65</sup> principalmente con la finalidad de ubicar en cargos públicos a partidarios y operadores políticos.

El Congreso tiene también una alta influencia respecto del nombramiento de varios cargos en el Poder Ejecutivo y Judicial, en el cual debe prestar su acuerdo. Entre ellos se incluyen los embajadores<sup>66</sup>, los presidentes de entes binacionales, el Fiscal General, los miembros de la Corte Suprema de Justicia<sup>67</sup> y del Superior Tribunal de Justicia Electoral.

Tiene la potestad de elegir al Defensor del Pueblo y al Contralor General y competencia en el nombramiento de órganos auxiliares de justicia, como el Consejo de la Magistratura y el Jurado de Enjuiciamiento. Para estas designaciones, no siempre se toma en cuenta la idoneidad de los candidatos, sino que suele prevalecer la pertenencia a un grupo o partido político representado en el Congreso<sup>68</sup>.

El Congreso también tiene la facultad constitucional de establecer Comisiones Bicamerales de Investigación sobre cualquier asunto de interés público, y de convocar a los funcionarios públicos y a particulares a ambas cámaras<sup>69</sup>.

El control que realiza el Poder Legislativo al Poder Ejecutivo a través de los distintos mecanismos disponibles tiende a ser de carácter netamente político, de manera discrecional, y no técnica, respondiendo muchas veces a intereses sectarios, reduciendo su efectividad para promover la integridad en el Paraguay.

### **Reformas legales (práctica). Puntuación: 25**

*¿En qué medida considera el Poder Legislativo a la lucha contra la corrupción y a la gobernanza como cuestiones prioritarias para el país?*

---

<sup>65</sup> Ver comentarios en Independencia (práctica).

<sup>66</sup> Debido a que no se llega a un acuerdo con el Senado desde hace años no se nombran Embajadores en la mayoría del cono sur siendo los países más importantes de la región para Paraguay. Algunos partidos en el Congreso insisten en que sólo sus partidarios sean candidatos/as y por eso han trabado los acuerdos.

<sup>67</sup> En abril de 2012 se originó una crisis interinstitucional entre el Poder Legislativo y el Poder Judicial, cuando el Congreso anuló la inamovilidad de 7 de los 9 Ministros de la Corte Suprema de Justicia, declarando por consiguiente el cese de sus funciones e iniciando un nuevo proceso de nombramiento de Ministros a partir de este hecho. Artículo de diario la Nación: "Senado anula inamovilidad de siete miembros de la Corte Suprema de Justicia", 12/04/12. Luego el Consejo de la Magistratura zanjó la crisis confirmando a los 7 en sus cargos, "Consejo de magistratura resolvió mantener a 7 jueces de la corte", <http://co.noticias.yahoo.com/consejo-magistratura-resolvio-mantener-7-jueces-corte-182201640.html> [Accedido noviembre 2011-febrero 2012] Posteriormente, se presentó un pedido de juicio político en el Congreso contra estos 7 magistrados.

<sup>68</sup> Ver comentarios en los capítulos sobre independencia práctica acerca del Defensor del Pueblo, la Contraloría General y el Tribunal Superior de Justicia Electoral.

<sup>69</sup> Art. 195, Constitución Nacional. En los primeros años a partir de su creación en 1992, esta figura tenía carácter prácticamente permanente, pero luego pasó a ser una función ocasional destinada a casos puntuales. La Comisión no tiene funciones judiciales, y debe entregar sus hallazgos a la fiscalía. Más allá de haber conseguido cierto grado de impacto mediático, no ha podido siempre llegar a resultados concretos.

El Poder Legislativo ha aprobado varios instrumentos legales internacionales y leyes en materia de lucha contra la corrupción. Entre los primeros, se incluyen la Convención Interamericana contra la Corrupción de la OEA y la Convención de la ONU contra la Corrupción. Con respecto a la legislación, existen leyes como la 3989/10 modificatoria de la función pública en cuanto a inhabilitaciones para ejercer dicha función; la ley N° 2880/06, que reprime los Hechos Punibles contra el patrimonio del Estado, y la N.º 2777/05, que prohíbe el nepotismo en la función pública.

Esto, sin embargo, no necesariamente representa en sí mismo una fuerte voluntad de lucha contra la corrupción, ya que el Paraguay ha aprobado una cantidad notable de tratados, sin siempre debatirlos internamente en forma adecuada<sup>70</sup>. Siguen pendientes, por ejemplo, proyectos de leyes que resultan esenciales para la integridad, la transparencia y la rendición de cuentas que se han demorado durante años. Entre estos se destacan los proyectos relativos al derecho de acceso a la información, a la participación ciudadana, la tipificación de la discriminación, la posibilidad de peticionar a las autoridades, y el control del financiamiento electoral<sup>71</sup>.

En opinión de una integrante del Senado y de varios entrevistados para el presente informe, el Parlamento tiene un grave problema de representatividad, por el cual no se ocupa de cuestiones prioritarias para el país (entre ellas la corrupción y la gobernanza). “Los legisladores no son representantes de los ciudadanos, sino representantes de grupos políticos de poder, lo que les saca autonomía”<sup>72</sup>. El Congreso, de esta manera, tiene una gestión orientada por esos grupos de poder y no por los intereses de la sociedad.<sup>73</sup> “El poder legislativo no tiene como prioridad la corrupción, al contrario, la corrupción sostiene una estructura. Por un lado los partidos políticos mantienen el sistema y, por otra parte, las grandes mafias mantienen la estructura. La debilidad institucional es provocada”<sup>74</sup>.

En conclusión, el Poder Legislativo no presta real atención a la promoción de la rendición de cuentas del sector público y de la lucha contra la corrupción, y los proyectos de ley sobre estos temas siguen pendientes desde hace muchos años. Si bien se han adoptado algunas leyes, resultan poco efectivas para el alcance de sus objetivos. En cuanto a su propia transparencia e integridad, la institución tampoco es líder ni referente para otras instituciones.

---

<sup>70</sup> Ver lista de instrumentos internacionales ratificados por Paraguay en <http://www.mre.gov.py> [Accedido noviembre 2011-febrero 2012]

<sup>71</sup> Taller de Evaluación del Sistema Nacional de Integridad en Paraguay, 28 marzo 2012. Al momento de cierre del presente informe se había aprobado en el Congreso una ley de Financiamiento de Partidos Políticos, pero aun no estaba determinada la promulgación e implementación de la misma.

<sup>72</sup> Entrevista a Agustín Carrizosa, Director del Centro de Información y Recursos para el Desarrollo, CIRD con la autora, Asunción 1 diciembre 2011.

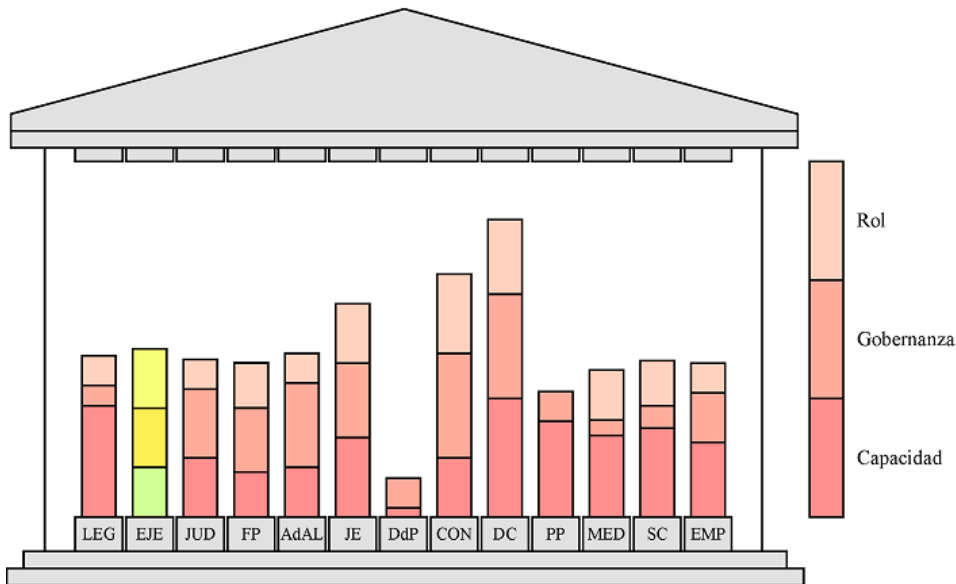
<sup>73</sup> Entrevista a Ana María Mendoza y Taller Evaluación del Sistema Nacional de Integridad en Paraguay marzo 2012.

<sup>74</sup> Entrevista con Agustín Carrizosa.

## Recomendaciones

- El Congreso Nacional debe promover normativa referente a favorecer la participación política y los mecanismos de control por parte de la ciudadanía, en particular el derecho de acceso a la información, la participación ciudadana, y el efectivo control al financiamiento electoral.
- Se requieren mecanismos efectivos para la rendición de cuentas del Poder Legislativo. En particular, debe restringirse el uso de los fueros parlamentarios para la defensa de intereses corporativos.
- El Congreso necesita en ambas Cámaras establecer y hacer cumplir códigos de ética claros, efectivos y que prevean sanciones específicas.

## Pilar 2. Poder Ejecutivo



### Resumen

A pesar de significativos avances en materia de transparencia en el Poder Ejecutivo, no se ha logrado institucionalizar estos avances en todas sus entidades. Los recursos humanos y financieros del Poder Ejecutivo no siempre son suficientes para cumplir su trabajo en forma efectiva. No obstante su independencia constitucional, el Poder Legislativo interviene excesivamente en las políticas públicas del Ejecutivo, frenando numerosos proyectos debido a intereses partidarios. Esta intervención ha producido incluso la interrupción de un mandato presidencial y el traspaso de mando en el Poder Ejecutivo a sólo 10 meses de las elecciones generales.

Entre los avances normativos y sistémicos, existe un sistema de estándares de gestión que se está implementando de formal incremental (MECIP - Modelo Estándar de Control Interno para Instituciones Públicas del Paraguay), y se han establecido además procedimientos para denunciar hechos de corrupción. Sin embargo, en la práctica persiste un significativo grado de impunidad para funcionarios sospechados de actos de corrupción. La integridad es también una materia pendiente: no se encuentra vigente un código ético ni existe una cultura que exija respetar valores a los funcionarios públicos del Poder Ejecutivo, en el contexto de un sistema que sigue ostentando ciertas características prebendarias.

El Poder Ejecutivo no ha conseguido desarrollar plenamente su rol en el Sistema Nacional de Integridad, sino que se observan esfuerzos dispersos, considerados en general poco efectivos para alcanzar sus objetivos. Aunque esto en parte puede ligarse a la insuficiencia de recursos financieros, la principal determinante de la falta de cumplimiento de su rol estaría en la elección de los recursos humanos y la experticia de los mismos<sup>75</sup>.

<b>Pilar Poder Ejecutivo</b>			
<b>Promedio de puntuación del Pilar: 47</b>			
<b>Dimensión</b>	<b>Indicador</b>	<b>Ley</b>	<b>Práctica</b>
<b>Capacidad</b> <b>42</b>	Recursos	50	
	Independencia	50	25
<b>Gobernanza</b> <b>50</b>	Transparencia	50	50
	Rendición de cuentas	75	50
	Integridad	50	25
<b>Rol</b> <b>50</b>	Gestión del sector público (normativa y práctica)	50	
	Sistema legal-lucha contra corrupción (normativa y práctica)	50	

#### **Recursos (prácticos). Puntuación: 50**

*¿En qué medida tiene el Poder Ejecutivo recursos adecuados a fin de cumplir con sus deberes de manera efectiva?*

En total, 73 instituciones del Poder Ejecutivo dependen directamente del Presidente y rinden cuentas a este, incluidos ministerios, secretarías, entes y órganos de control. El Poder Ejecutivo no cuenta con recursos suficientes para hacer frente a todas sus funciones. Según varios expertos entrevistados, esta falta de recursos se relaciona con una baja presión tributaria, sumada a una estructura tributaria que fomenta la inequidad y

<sup>75</sup> Cacace, Stella, Comentarios en la revisión del Sistema Nacional de Integridad, julio 2012

la informalidad<sup>76</sup>. Se ha definido a Paraguay como un “país rico con Estado pobre y financiado principalmente por los pobres”<sup>77</sup>.

Como ejemplo de entidades que requieren mayores recursos, la Dirección General de Integridad -que forma parte del Gabinete Civil- no cuenta con el presupuesto completo para la institución, apenas logra cubrir los salarios y faltan recursos para capacitaciones adicionales y campañas<sup>78</sup>. Además, el Gabinete Civil fue creado por ley pero su reglamentación es por decreto, con lo cual su estructura y tamaño pueden variar de acuerdo con las preferencias arbitrarias del gobierno de turno. Por otro lado, las vacantes en la Dirección General de Integridad se cubren por concurso y sus funcionarios reciben capacitación adecuada<sup>79</sup>.

La situación de la Procuraduría es similar: posee una base de personal capacitado y contratado por concurso, pero sin embargo no tiene los recursos humanos ni financieros suficientes para llevar a cabo sus tareas. Así, por ejemplo, un subprocurador general puede tener un solo asistente e igualmente tener 300 denuncias que controlar<sup>80</sup>.

En cambio, en otras instancias, como la Auditoría General del Poder Ejecutivo, se ha producido un desarrollo importante de recursos en los últimos años.

En conclusión, el Ejecutivo tiene algunos recursos; sin embargo existen brechas significativas que llevan a la falta de efectividad en el cumplimiento de algunas de sus tareas.

### **Independencia (normativa). Puntuación: 50**

*¿En qué medida es el Poder Ejecutivo independiente según la ley?*

El Poder Ejecutivo es independiente en sus funciones constitucionales<sup>81</sup> y en la toma de decisiones. El Poder Legislativo tiene potestades que implican una influencia sobre funciones del Poder Ejecutivo, como ser la potestad de aumentar el presupuesto. El régimen de gobierno en Paraguay de acuerdo a expertos entrevistados puede ser considerado de tipo “cuasi parlamentario”, donde las políticas públicas se determinan en función de negociaciones entre los distintos poderes<sup>82</sup>.

---

<sup>76</sup> Ver también “Cimientos económicos” en la primera sección del presente informe.

<sup>77</sup> Entrevista a Raúl Monte Domecq, coordinador de la Unidad Técnica de Descentralización del Ministerio de Hacienda del Poder Ejecutivo con la autora, Asunción 7 diciembre 2011.

<sup>78</sup> Se capacitó a más de 70 enlaces institucionales proporcionando una guía para la denuncia de actos de corrupción, ya que las personas normalmente no saben adónde acudir para presentar una denuncia.

<sup>79</sup> Entrevista a Diana Correa, directora de la Dirección General de Integridad del Gabinete Civil del Poder Ejecutivo con la autora, Asunción 2 diciembre 2011.

<sup>80</sup> Entrevista a Lorena Cristaldo, Subprocuradora delegada, Unidad Especializada en Recuperación de Activos, Procuraduría General de la Nación con la autora, Asunción 15 diciembre 2011.

<sup>81</sup> Ver funciones constitucionales del Poder Ejecutivo en Arts. 238 al 246 de la Constitución Nacional.

<sup>82</sup> Entrevista a Raúl Monte Domecq.

Si bien el Poder Ejecutivo goza de independencia constitucional, el Poder Legislativo tiene una notable injerencia en su accionar. El hecho de que pueda cambiarse al titular del Poder Ejecutivo en base al artículo 225 de la constitución<sup>83</sup>, sin una legislación que reglamente lo que implica un “mal desempeño de funciones”, revela la discrecionalidad de la intervención del Poder Legislativo en el Ejecutivo.

### **Independencia (práctica). Puntuación: 25**

*¿En qué medida es el Poder Ejecutivo independiente en la práctica?*

En la práctica, las iniciativas del Ejecutivo se suelen ver frenadas debido a interferencias políticas, por ejemplo, cuando se demora la aprobación de donaciones y préstamos concedidos al gobierno<sup>84</sup>. Como se mencionó en el capítulo anterior, el Poder Legislativo en particular tiene un grado significativo de influencia sobre el Poder Ejecutivo, en particular a través del proceso de negociación del presupuesto nacional.

Debido a la influencia del Poder Legislativo en el nombramiento de diferentes figuras del Poder Ejecutivo y a su competencia para llevar a cabo el juicio político a varias de ellas, incluyendo a su titular, la independencia del Poder Ejecutivo se ve restringida. Prueba de ello es el relevo del Presidente de la República que se hizo en junio de 2012 por decisión del Congreso.

### **Transparencia (normativa). Puntuación: 50**

*¿En qué medida existen reglamentaciones vigentes para garantizar la transparencia en las actividades relevantes del Poder Ejecutivo?*

Este indicador presenta un panorama mixto. Por un lado, se han registrado notables avances en la provisión de información pública, por ejemplo, a través de la Secretaría de Información y Comunicación para el Desarrollo<sup>85</sup>. Sin pretender que la lista a continuación sea exhaustiva, se han observado avances en la plataforma de información digital del gobierno, a través del Plan Director TICs (Tecnologías de la Información y Comunicación) y el proyecto piloto comunidades digitales *Tekoha*, entre otros, que aún están en proceso de implementación<sup>86</sup>. Asimismo, Paraguay se ha adherido al Plan de Gobierno Abierto, y ha elaborado un plan país bajo la coordinación de la Secretaría Técnica de Planificación<sup>87</sup>.

---

<sup>83</sup> El Art. 225 establece que el Presidente de la República, el Vicepresidente, los ministros del Poder Ejecutivo (entre otros) podrán ser sometidos a juicio político por mal desempeño de sus funciones, por delitos cometidos en el ejercicio de sus cargos o por delitos comunes.

<sup>84</sup> Entrevista a Raúl Monte Domecq.

<sup>85</sup> Ídem.

<sup>86</sup> Ver folletos sobre Plan Director TICs, Gabinete Civil de la Presidencia de la República, agosto de 2011.

<sup>87</sup> Taller Evaluación del Sistema Nacional de Integridad en Paraguay 28 marzo 2012.



La Ley 1728/01 de transparencia administrativa establece el procedimiento administrativo sobre solicitud, examen y copia de documentos, e incluso prevé sanciones en caso de incumplimiento<sup>88</sup>.

El Modelo Estándar de Control Interno para Instituciones Públicas del Paraguay (MECIP), el cual se está instalando de forma gradual en las instituciones oficiales, fomenta la transparencia y el cumplimiento de ciertos parámetros, estableciendo la información que debe estar disponible en Internet, por ejemplo<sup>89</sup>. Es importante también notar que diversos procesos clave del Ejecutivo han obtenido la certificación ISO 9001.

En cuanto a las falencias en materia normativa, el proyecto de ley del derecho a la información, que había sido promovido por un Grupo Impulsor de Acceso a la Información en Paraguay, fue rechazado por el Congreso y su tratamiento y aprobación aún están pendientes. Esta es una de las falencias más graves en materia de transparencia, que afecta no solamente al Ejecutivo sino al Sistema Nacional de Integridad del Paraguay en su conjunto.

Una falencia adicional es que los funcionarios del Poder Ejecutivo no tienen obligación de divulgar sus activos. Solamente deben presentar su declaración ante la Contraloría General de la Nación, sin que exista una sanción en caso no declaren su patrimonio.

Pese a que existen varias leyes y disposiciones, y a que se produjeron notables avances, la normativa vigente no cubre todos los aspectos relacionados con la transparencia del Ejecutivo y algunas disposiciones contienen falencias.

### **Transparencia (práctica). Puntuación: 50**

*¿En qué medida son transparentes las actividades relevantes del Poder Ejecutivo en la práctica?*

Se observan numerosos avances en materia de transparencia en las distintas instancias del Poder Ejecutivo, y algunos de ellos se enumeran a continuación. Una recomendación clara que surge del relevamiento realizado sería aprovechar el potencial de una mayor coordinación entre estas instancias.

Se han creado Unidades de Transparencia en diversos ministerios, mientras que otras están en formación<sup>90</sup>. También existen direcciones de participación ciudadana, por ejemplo, en el Ministerio del Interior, el Ministerio de Salud y el Ministerio de Industria y

---

<sup>88</sup> Ver Ley N.º 1728/01 de Transparencia Administrativa del Paraguay.

<sup>89</sup> Entrevista a Lorena Cristaldo.

<sup>90</sup> Entrevista a Diana Correa.

Comercio<sup>91</sup>. La Subsecretaría de Estado de Tributación del Ministerio de Hacienda ha recibido en su *call center* casi 60.000 llamadas telefónicas en el 2010<sup>92</sup>. En 2011, en la Unidad de Transparencia e Investigación Interna del Ministerio de Obras Públicas existían 231 casos en trámite de denuncias recibidas, que han permitido recuperar cantidades significativas de dinero<sup>93</sup>. En casi todas las instituciones del Poder Ejecutivo se mantienen páginas web actualizadas, y algunas tienen también presencia en redes sociales. Se producen publicaciones impresas y se impulsó una campaña sobre cómo realizar denuncias<sup>94</sup>.

Otros ejemplos adicionales de avances respecto de los mecanismos de transparencia son las ventanillas únicas para importadores, exportadores y apertura de empresas, el Sistema de Concursos Públicos (SICA) - en particular la campaña “Paraguay concursa”- y el Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF)<sup>95</sup>.

Entre las falencias en materia de transparencia, se observa que no todos los Ministerios tienen la misma disponibilidad de información<sup>96</sup>. No se difunden las actas de las reuniones de Gabinete, si bien los Ministros suelen proporcionar información a la prensa con posterioridad a su celebración. Tampoco existen mecanismos institucionales efectivos de acceso a la ejecución presupuestaria de los distintos ministerios<sup>97</sup>.

A pesar de que el público puede obtener información relevante sobre la organización y el funcionamiento del Ejecutivo, acerca de las decisiones que lo afectan y el modo en que se tomaron esas decisiones, existen aún problemas en la provisión de información, y el nivel de implementación de los mecanismos de transparencia es variable.

### **Rendición de cuentas (normativa). Puntuación: 75**

*¿En qué medida existen disposiciones vigentes para garantizar que los miembros del Poder Ejecutivo informen sus actos y respondan por ellos?*

El presidente tiene la obligación constitucional de dar cuenta al Congreso, al inicio de cada período anual de sesiones, de las gestiones realizadas por el Poder Ejecutivo, así como informar sobre la situación general de la República y los planes para el futuro<sup>98</sup>.

---

<sup>91</sup> Informe de la Sociedad Civil para la IV Ronda de Análisis en el Marco del MESICIC, Semillas para la Democracia, GEAM, CEJ, Centro de Políticas Públicas UCA, Abril 2012.

<sup>92</sup> Ver Informe país sobre implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción, en la primera y segunda rondas, 2010, Dirección Gral. de Integridad de la Presidencia de la República, Ministerio Público.

<sup>93</sup> II Foro Nacional de Lucha contra la Corrupción, Exposición de Alejandro Nissen, anterior Director de Unidad de Transparencia del MOPC, 9 diciembre 2011.

<sup>94</sup> Entrevista a Diana Correa.

<sup>95</sup> Taller Evaluación del Sistema Nacional de Integridad en Paraguay, 28 marzo 2012.

<sup>96</sup> Entrevista a Raúl Monte Domecq.

<sup>97</sup> Ídem.

<sup>98</sup> Art. 238, Constitución Nacional.

Anualmente las instituciones del Ejecutivo presentan una rendición de cuentas a la Presidencia, y pueden pedirse actualizaciones cuando sea necesario<sup>99</sup>. Además, la Contraloría puede realizar auditorías sobre estas instituciones. En el marco de la Convención Interamericana contra la Corrupción de la OEA y la Convención contra la Corrupción de la ONU, se exige al Estado preparar informes que deben presentarse periódicamente.

Un mecanismo que ayuda a organizar la rendición de cuentas es el MECIP (Modelo Estándar de Control Interno para Instituciones Públicas del Paraguay). El MECIP no es solo un modelo de gestión de control financiero, sino que incluye estándares para conductas éticas y buen gobierno, planes y programas; direccionamiento estratégico; administración de riesgos; actividades de control de información y comunicación; control de evaluación; etc<sup>100</sup>. El SIAF (Sistema Integrado de Administración Financiera) es un sistema que facilita la rendición de cuentas en la ejecución presupuestaria de todas las entidades del Poder Ejecutivo, tanto en la administración central como en las entidades descentralizadas.

Los miembros del Poder Ejecutivo pueden ser acusados de cometer actos ilícitos. Dado que no todas las instituciones del Ejecutivo cuentan con una unidad anticorrupción, estas denuncias pueden presentarse a la Procuraduría, la cual hace el seguimiento de las denuncias, recibe los antecedentes y prepara las carpetas para presentar ante la fiscalía<sup>101</sup>. Existen mecanismos adicionales de rendición de cuentas en determinadas instancias del Ejecutivo, como por ejemplo, oficinas de denuncia en la Aduana y en Contrataciones Públicas<sup>102</sup>.

La Auditoría General del Poder Ejecutivo, cuyo titular tiene rango de Ministro, es el órgano de control interno del Poder Ejecutivo, y trabaja con las Auditorías internas de cada dependencia<sup>103</sup>.

Si bien existen diversas disposiciones, estas no contemplan todos los aspectos de la rendición de cuentas del Poder Ejecutivo y además la normativa tiene un grado de dispersión.

### **Rendición de cuentas (práctica). Puntuación: 50**

*¿En qué medida están controladas las actividades del Poder Ejecutivo de manera efectiva en la práctica?*

---

<sup>99</sup> Entrevista a Lorena Cristaldo; Esto también ocurre para otras instituciones dependientes del Poder Ejecutivo.

<sup>100</sup> Ver folleto Modelo Estándar de Control Interno para Instituciones Públicas del Paraguay, MECIP, Resumen Ejecutivo, publicado por Programa Umbral/Usaid, 2008.

<sup>101</sup> Entrevista a Lorena Cristaldo.

<sup>102</sup> Taller Evaluación del Sistema Nacional de Integridad en Paraguay, 28 marzo 2012.

<sup>103</sup> Entrevista a Diana Correa.

La Contraloría General audita a las instituciones del Ejecutivo anualmente, y los resultados se presentan al Poder Legislativo para que determine su presupuesto. Sin embargo, la Contraloría aún no tiene la capacidad suficiente para evaluar y controlar adecuadamente a todas las entidades<sup>104</sup>. A partir de lo que detecta la Contraloría o se observa por medio de las auditorías, el Auditor General del Poder Ejecutivo formula una recomendación y se inician sumarios, o bien se desarrollan medidas de control sobre la institución. Cuando resulta necesario, los casos se remiten a la Procuraduría, que inicia juicios civiles o penales en nombre del Estado. Sin embargo, existen numerosas acciones civiles y penales pendientes en las cuales aún no se ha dictado sentencia. Aunque muchos casos se asignan a la Unidad de Transparencia y Anticorrupción de la Fiscalía, pocos llegan a sentencia posteriormente en el Poder Judicial.

Todos los Ministerios rinden cuentas a través de una memoria, si bien suelen concentrarse en los resultados positivos. Se ha registrado solamente un caso de un Ministro que fue procesado, tras varios años de permanecer prófugo. Cabe notar que a nivel subnacional los procesos de rendición de cuentas son más efectivos que a nivel central: en los últimos 3 años hubo por lo menos 160 concejales o intendentes destituidos y procesados<sup>105</sup>.

El sistema del MECIP se está implementando gradualmente en todas las instituciones del Poder Ejecutivo, y se está capacitando a funcionarios para que puedan usarlo<sup>106</sup>. Sería necesario avanzar en el sistema de rendición de cuentas, por ejemplo, a través de la inclusión de más criterios cualitativos además de cuantitativos<sup>107</sup>.

Los informes de país sobre las convenciones contra la corrupción que se van generando se publican en la web de la Presidencia y se envían a todas las instituciones del Poder Ejecutivo, organizaciones de sociedad civil y a la prensa<sup>108</sup>.

Mientras que los miembros del Ejecutivo deben informar algunos de sus actos y rendir cuentas por ellos, las disposiciones existentes son solo parcialmente efectivas o no siempre se implementan en la práctica.

### **Integridad (normativa). Puntuación: 50**

Existe un proyecto de código de conducta para todo el Poder Ejecutivo, que fue elaborado por diversas instituciones del Ejecutivo (Gabinete Civil, la Unidad técnica de Modernización, Secretaría de la Función Pública, Secretaría Técnica de Planificación), y

---

<sup>104</sup> Entrevista a Raúl Monte Domecq y Agustín Carrizosa.

<sup>105</sup> Entrevista a Agustín Carrizosa.

<sup>106</sup> Exposiciones en el Primero y Segundo Foro Nacional de Lucha Contra la Corrupción; entrevista a Diana Correa; Alfonso Velázquez, del Programa Umbral y Roy Rodgers, Contraloría General de la República.

<sup>107</sup> Entrevista a Raúl Monte Domecq.

<sup>108</sup> Ídem.

socializado con instituciones públicas, organizaciones de la sociedad civil y medios de prensa<sup>109</sup>. A la fecha de la redacción de este informe, la aprobación de este código de conducta aún se encontraba pendiente. No existe un código de ética para el Poder Ejecutivo.

La Secretaría de la Función Pública realiza iniciativas de evaluación de desempeño de los funcionarios, pero estas aún no están plasmadas en la normativa y dependen de cada ministro. No hay normas sobre el denominado “fenómeno de las puertas giratorias” o *revolving door*<sup>110</sup> (es decir, el traspaso de empleados entre el sector público y privado), ni sobre protección de denunciantes<sup>111</sup>. Tampoco se encuentran normas que regulen la incompatibilidad del ejercicio de la profesión en forma privada para los procuradores del Poder Ejecutivo, salvo la incompatibilidad general establecida en la Ley N°1626/00 que prohíbe representar a distintas contrapartes partes al mismo tiempo<sup>112</sup>.

La Dirección de Integridad del Poder Ejecutivo tiene la potestad, basada en un decreto, de recibir denuncias sobre corrupción de todos los ámbitos del Poder Ejecutivo y derivarlas a las instancias pertinentes. Dado que la Dirección de Integridad no cuenta con un sistema de protección de denunciantes, se deriva a aquellos denunciantes que quieran proteger su identidad a la Secretaría de la Función Pública.<sup>113</sup>

La obligación de presentar la Declaración Jurada tiene carácter constitucional y se aplica a todos los poderes y funcionarios del Estado. Sin embargo, no existe una ley reglamentaria. Sí está siendo tratado un proyecto de ley en el Congreso que establece sanciones para quienes no presenten la Declaración Jurada, y contempla para estos casos la disminución de salarios. Algunas instancias del Poder Ejecutivo prevén en su reglamento interno la obligatoriedad de presentar esta declaración, incluida la aplicación de sanciones<sup>114</sup>.

Si bien existen varias leyes y disposiciones, estas no contemplan todos los aspectos relacionados con la integridad de los miembros del Ejecutivo y/o algunas disposiciones contienen falencias.

## **Integridad (práctica). Puntuación: 25**

---

<sup>109</sup> Entrevista a Diana Correa.

<sup>110</sup> *Revolving Doors* hace referencia al traspaso entre el sector público y privado “una persona que alterna entre cargos públicos y cargos en empresas privadas, aprovechando el período durante el cual trabaja en el gobierno en beneficio de las compañías que anteriormente administraba”

[http://www.transparency.org/whatwedo/pub/guia\\_de\\_lenguaje\\_claro\\_sobre\\_lucha\\_contra\\_la\\_corrupcion](http://www.transparency.org/whatwedo/pub/guia_de_lenguaje_claro_sobre_lucha_contra_la_corrupcion)

[Accedido febrero 2012]

<sup>111</sup> Entrevista a Agustín Carrizosa.

<sup>112</sup> Art. 60, Ley N.º 1626/00; entrevista a Lorena Cristaldo.

<sup>113</sup> Entrevista a Diana Correa.

<sup>114</sup> Ídem.

*¿En qué medida se garantiza la integridad de los miembros del Poder Ejecutivo en la práctica?*

Se han encontrado escasas evidencias de aplicación de medidas de integridad en la práctica. El 60% de los funcionarios del Poder Ejecutivo ha presentado declaraciones juradas ante la Contraloría General (cabe notar que este porcentaje es superior al del Poder Legislativo, donde la proporción asciende a tan solo el 18%)<sup>115</sup>.

El MECIP incluye compromisos éticos en su sistema de gestión y el personal recibe capacitación sobre estos. No se observó que existiera conocimiento de registros de casos de conflicto de intereses.

Existe un enfoque disperso y reactivo para asegurar la integridad de los miembros del Ejecutivo, que incluye solo algunos de los siguientes elementos: aplicación de reglas existentes, investigación de irregularidades, sanciones en caso de faltas y capacitación del personal sobre temas de integridad.

#### **Gestión del Sector Público (normativa y práctica). Puntuación: 50**

*¿Cuál es el grado de compromiso del Poder Ejecutivo con el desarrollo de un sector público con buenas prácticas de gobierno?*

Se han desarrollado diversos programas para el fortalecimiento del Poder Ejecutivo, muchos de ellos con el apoyo del Programa Umbral, incluidos los Sistemas de control y distribución de medicamentos para el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, la Ventanilla única virtual del Importador en la Dirección General de Aduanas, y el fortalecimiento de la capacidad de la Auditoría General del Poder Ejecutivo para implementar los diferentes estándares de control en las instituciones que evalúa<sup>116</sup>.

Asimismo, el Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción (MESICIC) de la OEA ayuda a organizar la transparencia, la rendición de cuentas y los mecanismos de integridad de las instituciones del Poder Ejecutivo, ya que se deben informar periódicamente los avances de cada institución.

También han mejorado los mecanismos de ingreso de personal al Poder Ejecutivo: “Todos entramos a la Procuraduría por concurso público, desde esta administración, y tenemos exámenes y entrevistas para promociones”<sup>117</sup>.

<sup>115</sup> Ver <http://www.contraloria.gov.py/> [Accedido noviembre 2011-febrero 2012]

<sup>116</sup> I Foro Nacional de Lucha contra la Corrupción, DVD 2, Dirección Gral. de Integridad de Presidencia de la Rca./PNUD; folleto explicativo del Programa Umbral/Usaid.

<sup>117</sup> Entrevista a Lorena Cristaldo.

Sin embargo, por lo general el Poder Ejecutivo no cuenta aún con los mecanismos y órganos adecuados para supervisar y gestionar de manera efectiva el trabajo de la administración pública, ni se aplican incentivos eficaces para que el sector público lleve a cabo sus actividades de manera transparente, responsable y participativa, por ejemplo, a través de premios a la transparencia, incentivos financieros o sistemas de puntuación. El desarrollo de buenas prácticas de gobierno ha colisionado con el modelo instaurado de prebendas, que dificulta los intentos de reforma<sup>118</sup>. Las posibilidades de desarrollo profesional en el Poder Ejecutivo son limitadas, mientras que las iniciativas de medición de rendimiento y rendición de cuentas por el momento tienen bajo impacto<sup>119</sup>.

### **Sistema legal (normativa y práctica). Puntuación: 50**

*¿En qué medida considera el Poder Ejecutivo a la rendición de cuentas del sector público y la lucha contra la corrupción como cuestiones prioritarias para el país?*

La lucha contra la corrupción está contemplada en los programas de gobierno, pero en la práctica los avances se producen muy lentamente. En parte, esto se debe a la lentitud propia de los procesos del Estado, y en parte a la falta de voluntad política<sup>120</sup>.

Entre las iniciativas legales contra la corrupción presentadas o apoyadas por el Poder Ejecutivo cabe mencionar: la Reglamentación de Declaración jurada para que la Contraloría pueda sancionar el incumplimiento de su presentación, a instancias de la Contraloría General; la ley sobre derecho a la información (que ya ha sido rechazada); la ley para tipificar el soborno transnacional como hecho punible; y la ley del impuesto a la renta personal, que serviría también para formalizar el sistema impositivo, que fue sancionada por el Congreso durante el año 2012. Pese a que muchos proyectos de ley no prosperaron, hubo medidas administrativas que consiguieron marcar una diferencia en el Poder Ejecutivo, como la implementación del MECIP.

Ante la disolución del Consejo Impulsor del Sistema Nacional de Integridad (CISNI) en 2009 por falta de presupuesto, que cumplía ciertas funciones importantes como formular leyes y políticas y contestar los informes a organismos internacionales, se creó la Dirección de Integridad dependiente del Gabinete Civil, y se le asignó parte de las atribuciones que cumplía antes el CISNI<sup>121</sup>.

En conclusión, si bien el Ejecutivo ha iniciado y promovido una serie de reformas para combatir la corrupción y favorecer la integridad, estos esfuerzos están dispersos y en general se los considera poco efectivos en lo que respecta a cumplir sus objetivos<sup>122</sup>.

---

<sup>118</sup> Entrevista a Raúl Monte Domecq y Agustín Carrizosa.

<sup>119</sup> Entrevista a Agustín Carrizosa.

<sup>120</sup> Entrevista a Raúl Monte Domecq.

<sup>121</sup> Entrevista a Lorena Cristaldo.

<sup>122</sup> Entrevista a Agustín Carrizosa.

## Recomendaciones

Establecer mecanismos de coordinación dentro del Poder Ejecutivo, por ejemplo, entre las Unidades de Transparencia de las distintas instancias.

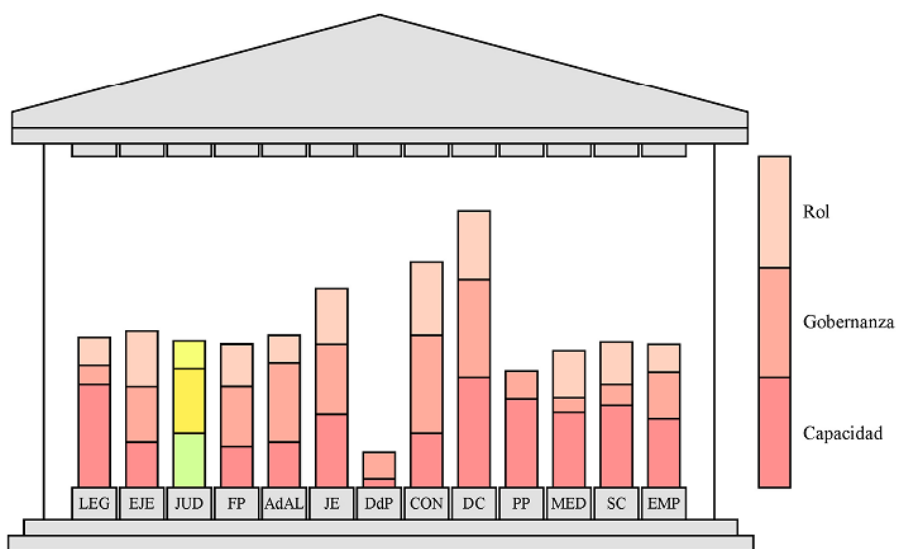
Encargar a un organismo específico la revisión de la normativa existente en materia de transparencia, ya que esta se encuentra dispersa en distintos instrumentos.

Fortalecer el MECIP en todas las instituciones del Ejecutivo, incluyendo por ejemplo mecanismos de rendición de cuentas a través de criterios cualitativos además de cuantitativos

Asegurar la disponibilidad de recursos financieros para organismos clave, como por ejemplo la Dirección de Integridad, en particular para campañas de información y concientización de la ciudadanía con respecto al uso de mecanismos de transparencia.



### Pilar 3. Poder Judicial



#### Resumen

El Poder Judicial en Paraguay tiene una asignación de recursos considerada como adecuada a nivel global, sin embargo se requeriría un mejor mecanismo para priorizar el gasto, por ejemplo existen déficits en los insumos y en los niveles salariales de los jueces.

A pesar de su autarquía presupuestaria constitucional y operativa, el Poder Judicial debe negociar su presupuesto todos los años con los parlamentarios, quienes le exigen puestos a cambio, impactando negativamente sobre la independencia del Poder Judicial. Aunque es posible declarar la inamovilidad de los magistrados y el sistema de órganos de nombramiento y remoción se conformó con una integración plural, estos órganos se habrían politizado llevando a interferencias tanto para la designación como para los casos de remoción de magistrados y funcionarios de la Justicia.

En cuanto a transparencia, no son muchas las disposiciones que permiten al público obtener información relevante sobre la organización y el funcionamiento del Poder Judicial, las decisiones que los comprometen y la forma en que se adoptaron tales decisiones. A pesar de ello, se procura poner información a disposición de la ciudadanía a través de la publicación de informes periódicos sobre actividades, gastos y gobernanza y en una página web completa y actualizada, además de otras actividades públicas de transparencia.

Existen diversos mecanismos de rendición de cuentas del poder Judicial, los jueces pueden ser criticados públicamente, multados, suspendidos o removidos a través de un Jurado de Enjuiciamiento, aunque el mismo goza de baja credibilidad. La oficina de Quejas y Denuncias ofrece un mecanismo adicional que colabora con el control y permite la confidencialidad. En general, faltan disposiciones y mayor efectividad en materia de rendición de cuentas.

El Código de Ética contiene disposiciones exhaustivas destinadas a garantizar la integridad de los miembros del Poder Judicial, existiendo también un Tribunal de Ética encargado de aplicarlo e imponer sanciones. Sin embargo, al igual que para los mecanismos de rendición de cuentas, se considera que los mecanismos de integridad requieren de mayor efectividad.

En cuanto a su rol dentro del Sistema Nacional de Integridad, el Poder Judicial presenta una baja calificación debido a que, si bien puede controlar al Poder Ejecutivo, por lo general prefiere avalar los intereses del poder económico o político. En cuanto al juzgamiento de la corrupción, no se observa un nivel significativo de compromiso o efectividad, el Poder Judicial no ejerce un rol muy activo en este sentido ni consigue sancionar a quienes cometen actos de corrupción.

<b>Pilar Poder Judicial</b>			
<b>Promedio de puntuación del Pilar: 44</b>			
<b>Dimensión</b>	<b>Indicador</b>	<b>Ley</b>	<b>Práctica</b>
<b>Capacidad</b> <b>50</b>	Recursos	75	50
	Independencia	75	0
<b>Gobernanza</b> <b>58</b>	Transparencia	50	50
	Rendición de cuentas	75	50
	Mecanismos de Integridad	75	50
<b>Rol</b>	Control del Poder Ejecutivo (normativa y práctica)	25	

25	Juzgamiento de la corrupción (práctica)	25
----	---	----

## Introducción

La administración de justicia está a cargo del Poder Judicial, ejercido por la Corte Suprema de Justicia, por los tribunales y por los juzgados, en la forma establecida por la Constitución y las leyes<sup>123</sup>.

La Corte Suprema ejerce constitucionalmente la superintendencia de todos los organismos del Poder Judicial y decide, en instancia única, los conflictos de jurisdicción y competencia<sup>124</sup>.

La Corte Suprema de Justicia del Paraguay cuenta con 9 ministros, quienes ejercen la máxima autoridad jurisdiccional<sup>125</sup>. Está organizada en tres salas, integrada cada una por tres ministros: la Sala Constitucional, la Sala Civil y la Sala Penal.

La función jurisdiccional de la Corte Suprema de Justicia se ejerce en 16 circunscripciones judiciales del país, lo que responde a la descentralización judicial<sup>126</sup>. Los requisitos para integrar la Corte Suprema de Justicia son poseer la nacionalidad paraguaya natural, tener al menos 35 años, contar con título universitario de Doctor en Derecho y gozar de notoria honorabilidad. Además, se requiere haber ejercido efectivamente durante el término de diez años, cuanto menos, la profesión, la magistratura judicial o la cátedra universitaria<sup>127</sup>.

Los miembros de los tribunales y juzgados de toda la República son designados por la Corte Suprema de Justicia, a propuesta en terna del Consejo de la Magistratura<sup>128</sup>.

## Recursos (normativos). Puntuación: 75

*¿En qué medida existen leyes que tienen como objetivo garantizar criterios de nombramiento y plazos de empleo, salarios y condiciones de trabajo adecuados en el Poder Judicial?*

En la ley anual que aprueba el Presupuesto General de Gastos de la Nación se regulan los salarios judiciales y existe una escala salarial vinculada al ejercicio del cargo. Un

<sup>123</sup> Art 247 Constitución Nacional

<sup>124</sup> Art. 259 Constitución Nacional

<sup>125</sup> Art. 258, Constitución Nacional .

<sup>126</sup> <http://www.pj.gov.py/contenido/105-circunscripciones-judiciales/105> [Accedido noviembre 2011-febrero 2012]

<sup>127</sup> Art. 258 Constitución Nacional

<sup>128</sup> Art. 251 Constitución Nacional

miembro de la Corte Suprema de Justicia explica al respecto: “para determinar los salarios hay una negociación cada año dentro del Presupuesto”<sup>129</sup>.

Aunque puede afirmarse que “la Corte Suprema de Justicia cuenta con un presupuesto bastante importante, de aproximadamente 110 millones de US\$, que significa el 0,6% del Producto Interno Bruto”<sup>130</sup>, por otro lado el Estado paraguayo no tiene los recursos suficientes para mejorar un plan salarial diferenciado<sup>131</sup> ni para desarrollar un plan previsible de crecimiento profesional, lo cual también se debe a una falencia general en la planificación. De todo el financiamiento disponible, la mayoría de los recursos se invierten en infraestructura<sup>132</sup>, antes que en recursos humanos.

La Corte establece las necesidades presupuestarias, y el presupuesto es elaborado todos los años por una Comisión formal de Presupuesto, integrada por el Consejo de Superintendencia, Magistrados y la Dirección de Recursos Humanos. Conforme a la Constitución, la regla numérica fijada para el presupuesto del Poder Judicial es un mínimo del 3% del Presupuesto de la Administración Central<sup>133 134</sup>.

Entre las 16 descentralizaciones geográficas del Poder Judicial, hay 8 palacios de justicia que son considerados como muy eficaces por los expertos entrevistados, mientras que se observan unos 259 juzgados de paz en condiciones precarias. No resultan claros los criterios por los cuales se decide construir un palacio de justicia en un determinado lugar en vez de otro, ni por qué se gasta más en infraestructura edilicia que en mejorar los salarios<sup>135</sup>.

Los miembros de los tribunales y juzgados de toda la República son designados por la Corte Suprema de Justicia, a propuesta en terna del Consejo de la Magistratura<sup>136</sup>. También interviene el Juzgado de Enjuiciamiento de Magistrados, que puede juzgar y remover a los jueces por comisión de delitos o mal desempeño a sus funciones<sup>137</sup>. El sistema brinda seguridad normativa para impedir que los jueces sean amenazados con la extinción arbitraria de su contrato, aunque solo por cinco años<sup>138</sup>.

La puntuación otorgada al indicador recursos normativos se debe a que aunque existen disposiciones que tienen como objetivo garantizar salarios, condiciones de trabajo y

---

<sup>129</sup> Entrevista a Víctor Núñez, presidente de la Corte Suprema de Justicia con la autora, Asunción 7 diciembre 2011.

<sup>130</sup> *La Justicia paraguaya en Cifras*, Centro de Estudios Judiciales, 2010, Mayo 2011, pág. 9

<sup>131</sup> Entrevista a María Victoria Rivas, Yeny Villalba, Oscar Morel y Luis Adlan, Centro de Estudios Judiciales(CEJ) con la autora, Asunción 28 noviembre 2011.

<sup>132</sup> Según un plan de inversión establecido en un proyecto a 10 años con el PNUD, Taller Evaluación del Sistema Nacional de Integridad en Paraguay 28 marzo 2012.

<sup>133</sup> Entrevista a Víctor Núñez.

<sup>134</sup> CEJ/CIRD/USAID 2011, pág. 12.

<sup>135</sup> Entrevista a María Victoria Rivas.

<sup>136</sup> Art. 251, Constitución Nacional.

<sup>137</sup> Art. 253, Constitución Nacional.

<sup>138</sup> Art. 252, Constitución Nacional.

políticas sobre cargos adecuados para el Poder Judicial, no se contemplan todos los aspectos de un sistema de desarrollo profesional ni de cobertura geográfica.

**Recursos (prácticos). Puntuación: 50**

*¿En qué medida tiene el Poder Judicial niveles adecuados de recursos financieros, personal e infraestructura para operar de manera efectiva en la práctica?*

En 2010 la Corte Suprema de Justicia consiguió la autonomía administrativa de sus recursos propios y del presupuesto de gastos asignado por ley así como la concreción normativa y funcional de la autarquía presupuestaria consagrada constitucionalmente por ley. Esto habilita al Poder Judicial a disponer de sus recursos financieros en forma directa, bajo control del Ministerio de Hacienda, y le otorga también la facultad de dictar su propio reglamento interno, las acordadas y todos los actos necesarios para una mejor organización y eficiencia de la administración de justicia<sup>139</sup>.

El presupuesto del Poder Judicial no es siempre suficiente, y por ejemplo se observan faltantes en la provisión de insumos. La descentralización del Poder Judicial exige la creación de más cargos, y como se mencionó los niveles salariales todavía no son adecuados. En la práctica, el financiamiento del Poder Judicial se negocia, y la Comisión de Presupuesto del Parlamento decide el volumen del presupuesto: “cada vez que se pide un aumento presupuestario, los parlamentarios exigen cientos de puestos políticos a cambio”. En consecuencia, los salarios de los jueces son más bajos que los de los fiscales<sup>140</sup>. En la Defensoría Pública los salarios de los defensores también son superiores a los de los jueces<sup>141</sup>.

Las cinco entidades que componen presupuestariamente el Poder Judicial (la Corte Suprema de Justicia, el Ministerio Público, el Tribunal Superior de Justicia Electoral, el Consejo de la Magistratura y el Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados), han pasado de representar un 6,3% del presupuesto general en 2006 al 7,5% en 2010.<sup>142</sup> Sin embargo, teniendo en cuenta el mínimo establecido por ley de un 3% del presupuesto solamente para la Corte Suprema se considera que “es un mínimo que no se cumple”<sup>143</sup>.

Entre las falencias en recursos que se mencionan para el Poder Judicial, se destaca la falta de disponibilidad suficiente de equipos de informática y la ausencia de un programa de capacitación estructurado. La capacitación se brinda en forma aislada, aleatoria y reactiva antes que proactiva y sistémica. No se evalúan las capacitaciones ni existe un

---

<sup>139</sup> “Autarquía presupuestaria, un avance fundamental para la Justicia Independiente”, Corte Suprema de Justicia, Informe de Gestión 2010, pág. 64

<sup>140</sup> Entrevista a María Victoria Rivas.

<sup>141</sup> Entrevista a Víctor Núñez.

<sup>142</sup> Ídem, “La Justicia paraguaya en Cifras-2010”, pág. 12.

<sup>143</sup> Entrevista a Víctor Núñez.

plan curricular anual previsible sobre los temas a tratar. Asimismo, la falta de una carrera judicial fue señalada como una falencia clave del Poder Judicial en Paraguay<sup>144 145</sup>.

La capacitación interna está a cargo del Centro Internacional de Estudios Judiciales (CIEJ). Es uno de los principales organismos encargados de optimizar la capacitación y especialización de los Recursos Humanos de la Corte Suprema de Justicia, principalmente jueces, magistrados y personal de apoyo técnico al área judicial<sup>146</sup>. Existe también una Escuela Judicial, que depende del Consejo de la Magistratura y es arancelada<sup>147</sup>. Las dificultades en la capacitación a magistrados se evidencian en las cifras: “se aplaza un 35% de los magistrados que sigue la Escuela Judicial”<sup>148</sup>.

El Poder Judicial tiene recursos. Sin embargo, se advierten falencias en algunas áreas que dificultan el desarrollo de sus tareas.

### **Independencia (normativa). Puntuación: 75**

*¿En qué medida es el Poder Judicial independiente según la ley?*

La independencia del Poder Judicial está garantizada constitucionalmente. “En ningún caso los miembros de los otros poderes, ni otros funcionarios, podrán arrogarse atribuciones judiciales que no estén expresamente establecidas en esta Constitución, ni revivir procesos fenecidos, ni paralizar los existentes, ni intervenir de cualquier modo en los juicios. Actos de esta naturaleza conllevan nulidad insanable... Los que atentasen contra la independencia del Poder Judicial y la de sus magistrados, quedarán inhabilitados para ejercer toda función pública por cinco años consecutivos”<sup>149 150</sup>. El Código de Organización Judicial establece que no habrá más jurisdicciones especiales que las creadas por la Constitución y la ley<sup>151</sup>.

La justicia tiene autarquía presupuestaria constitucional<sup>152</sup>, la cual permite dotar de independencia a la Corte Suprema de Justicia en la administración de los casos ingresados. A partir de la ley anual de presupuesto que aprueba el Presupuesto General de la Nación para el ejercicio fiscal 2010, a través del Art. 65, la Corte Suprema de Justicia consigue la autonomía administrativa de sus recursos propios y el presupuesto de gastos asignado por la ley. El Consejo de la Magistratura<sup>153</sup> es la institución encargada de

<sup>144</sup> Entrevista a María Victoria Rivas.

<sup>145</sup> Taller Evaluación del Sistema Nacional de Integridad en Paraguay, 28 marzo 2012.

<sup>146</sup> <http://www.pj.gov.py/contenido/133-centro-internacional-de-estudios-judiciales/93> [Accedido noviembre 2011-febrero 2012]

<sup>147</sup> <http://www.cej.org.py> [Accedido noviembre 2011-febrero 2012]

<sup>148</sup> Entrevista a María Victoria Rivas.

<sup>149</sup> Art. 248, Constitución Nacional.

<sup>150</sup> CEJ/CIRD/USAID 2011, pág. 10.

<sup>151</sup> Art. 5, Ley 879/01.

<sup>152</sup> Art. 249, Constitución Nacional.

<sup>153</sup> Integrado por un ministro de la Corte Suprema de Justicia; un representante del Poder Ejecutivo; un Senador y un Diputado, nominados por su Cámara respectiva; dos abogados de la matrícula, nombrados por sus pares en elección directa; un profesor de las facultades de Derecho de la Universidad Nacional, elegido por sus pares; y un profesor de las

elegir las ternas de candidatos/as para integrar la Corte Suprema de Justicia, previa selección basada en la idoneidad, con consideración de méritos y aptitudes, y elevarlas a la Cámara de Senadores para que los designe, con acuerdo del Poder Ejecutivo. Los ministros de la Corte Suprema de Justicia únicamente pueden ser removidos mediante juicio político y cesan en el cargo una vez cumplida la edad de 75 años<sup>154</sup>.

Asimismo, la institución está encargada de proponer ternas a la Corte Suprema de Justicia, con igual criterio de selección y examen, de candidatos y candidatas desde donde se designan los magistrados y las magistradas de todo el país<sup>155</sup>. Los criterios de selección se han ido fortaleciendo en el tiempo, incluyendo diversos indicadores además de las audiencias públicas y sesiones públicas en el Senado, especialmente para los últimos candidatos a la Corte Suprema de Justicia<sup>156</sup>.

La Corte Suprema designa de las ternas presentadas por el Consejo de la Magistratura a los miembros de los tribunales, jueces y agentes fiscales<sup>157</sup>. Estos son designados por un período de cinco años, al cabo del cual deben concursar nuevamente, pero son declarados inamovibles tras ser confirmados por dos períodos siguientes al de su elección.

Luego de los intentos de sucesivos gobiernos de modificar la composición de la Corte, y de amenazas de juicio político, los ministros se declararon inamovibles hasta los 75 años mediante una interpretación del artículo 252 de la Constitución<sup>158</sup>, a través de acciones judiciales que presentaban ante la misma CSJ<sup>159</sup>. La inamovilidad, que se propagó en cascada a los miembros de tribunales y jueces inferiores, “trajo más independencia”<sup>160</sup>. No existen reglamentos que protejan a jueces/as de los riesgos de influencia indebida.

En síntesis, si bien existen disposiciones que garantizan la independencia del Poder Judicial, no están contemplados todos los aspectos de la independencia judicial y/o algunas disposiciones presentan falencias.

### **Independencia (práctica). Puntuación: 0**

*¿En qué medida opera el Poder Judicial sin interferencia por parte del gobierno o de otros actores?*

---

facultades de Derecho privadas con no menos de veinte años de funcionamiento, elegido por sus pares (Art. 262 de la Constitución Nacional)

<sup>154</sup> Art. 26, Constitución Nacional.

<sup>155</sup> Art. 264, Constitución Nacional.

<sup>156</sup> Entrevista a María Victoria Rivas.

<sup>157</sup> Art. 3c. Ley 609/95 que organiza la Corte Suprema de Justicia.

<sup>158</sup> Al momento de la redacción del presente informe subsiste la posibilidad de que se inicie juicio político a 7 de los miembros de la Corte Suprema que se declararon inamovibles. Entre otros cuestionamientos, se reclama la forma en que éstos se declararon a sí mismos inamovibles, sin ser confirmados por el mismo procedimiento de elección en los dos períodos siguientes a su elección.

<sup>159</sup> J. Martens y R. Orrego (INECIP Paraguay) *Derecho al debido proceso y garantías judiciales* en Codehupy (2009) *Derechos Humanos en Paraguay 2009* (Asunción: Codehupy, 2009) pág.146.

<sup>160</sup> Entrevista a Víctor Núñez.

De acuerdo con diversas fuentes, la independencia judicial en Paraguay en la práctica se percibe como mínima. Si bien no es común que los jueces sean removidos de su cargo antes de finalizar su mandato, existe injerencia política en la designación y remoción de magistrados y magistradas. “En los últimos 17 años, tanto el Consejo de la Magistratura como el Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados no aplicaron criterios objetivamente verificables para nombrar o destituir a los jueces y juezas y a los fiscales y fiscalas. Ambas instituciones están manejadas por grupos con poder político, lo que convierte al “padrinazgo” en un requisito fundamental para el ingreso a la magistratura y los acuerdos políticos partidarios son determinantes incluso para llenar una vacancia”<sup>161</sup>. Entrevistas con expertos locales confirman que persisten las influencias políticas en la Corte Suprema de Justicia, tanto en el nombramiento de magistrados como funcionarios<sup>162</sup>.

Este bajo nivel de independencia también se ve reflejado en relevamientos internacionales. En una encuesta practicada para el Índice de Competitividad Global del Foro Económico Mundial, ante la pregunta “hasta qué punto el Poder Judicial en tu país es independiente de influencias de miembros de gobierno, ciudadanos o empresas”, donde las respuestas podían oscilar entre 7 (enteramente independiente) y 1 (gravemente influenciado), Paraguay obtuvo un puntaje de 1,7<sup>163</sup>.

La independencia judicial además se ve adversamente afectada por la falta de una carrera judicial definida en términos objetivos. Los funcionarios y magistrados se ven obligados a recurrir al cabildeo ante los presidentes de los partidos políticos con representación parlamentaria y miembros de la Corte para obtener cargos o mantener sus puestos<sup>164</sup>.

A raíz de las críticas por la abierta participación de políticos en la justicia y de miembros de la Corte Suprema de Justicia en eventos políticos, se ha prohibido en la práctica la afiliación partidaria: el código de ética judicial estableció procesos al respecto, y los ministros de la Corte se desafiliaron.

Sin embargo, estos avances no han tenido efectos significativos para el sistema. No solo se critica que el sistema de ingreso y remoción sea una “herramienta para perpetuar en el poder a quienes fueron nombrados por nepotismo y que benefician en sus fallos a sus madrinas y padrinos políticos”<sup>165</sup>, sino que se critica además el fuerte tráfico de influencias del que se nutre todo el sistema, por ejemplo, a través del uso del Jurado de Enjuiciamiento para disuadir a fiscales que investigan casos sensibles que afectan a

---

<sup>161</sup> Codehupy 2010, pág. 150.

<sup>162</sup> Entrevista a María Victoria Rivas.

<sup>163</sup> World Economic Forum, *The Global Competitiveness Report 2010-2011*, 1.06 Judicial Independence, pág. 371.

<sup>164</sup> Taller Evaluación del Sistema Nacional de Integridad en Paraguay, 28 marzo 2012; entrevista a Jueza que mantiene el anonimato, Asunción 2011.

<sup>165</sup> Codehupy 2009, pág. 146.



“peces gordos”. Esto genera una sensación generalizada de que la impunidad puede ser comprada<sup>166</sup>.

Se critica, asimismo, la negociación política a la cual está sujeto el presupuesto de la Corte Suprema de Justicia, en donde no se respeta el proyecto de presupuesto y el número de funcionarios se incrementa cada año debido al clientelismo. Los funcionarios que ingresan de esta forma al Poder Judicial no acceden por capacidad, sino por su mera pertenencia a un grupo político o de poder<sup>167</sup>, lo cual daña la independencia, el funcionamiento ético y la eficacia del Poder Judicial, puesto que en la práctica funcionan como operadores políticos y no como funcionarios judiciales<sup>168</sup>.

Por su parte, se considera que las asociaciones de magistrados en la práctica no tienen realmente una visión global del sistema y su función es defender intereses corporativos<sup>169</sup>.

En conclusión, se ha otorgado la puntuación mínima a este indicador ya que son numerosos los casos en que actores externos interfieren en forma habitual en las actividades y la toma de decisiones del Poder Judicial.

#### **Transparencia (normativa). Puntuación: 50**

*¿En qué medida existen disposiciones vigentes para garantizar que el público pueda obtener información relevante sobre las actividades y los procesos de toma de decisiones del Poder Judicial?*

La reglamentación de la transparencia en el Poder Judicial de Paraguay tiene fortalezas y debilidades. Por un lado, la Corte Suprema de Justicia, mediante la acordada N.º 633/10, estableció la implementación obligatoria de las 100 Reglas de Brasilia sobre acceso a la justicia de las personas en situación de vulnerabilidad, que contienen principios de transparencia y acceso a la información, a través de una Comisión de Implementación y Seguimiento de la aplicación de las reglas. Por otro lado, la ley no exige a los jueces dar a conocer su patrimonio, sino simplemente informarlo ante la Contraloría General de la Nación, y en cuanto al nombramiento, traslado o remoción de jueces, la información no tiene carácter público, salvo las ternas de los magistrados que son enviadas por el Consejo de la Magistratura.

Aunque se está extendiendo una cultura que promueve poner información a disposición del ciudadano, no existen muchas disposiciones que permitan al público obtener información relevante sobre la organización y el funcionamiento del Poder Judicial, las decisiones que los comprometen y la forma en que se adoptaron tales determinaciones.

---

<sup>166</sup> Entrevista a Fiscal que mantiene el anonimato.

<sup>167</sup> Taller de Evaluación del Sistema Nacional de Integridad en Paraguay, 28 marzo 2012.

<sup>168</sup> Entrevista a Jueza que mantiene el anonimato.

<sup>169</sup> Entrevista a María Victoria Rivas.

## **Transparencia (práctica). Puntuación: 50**

*¿En qué medida tiene el público acceso a información y actividades judiciales en la práctica?*

El Poder Judicial publica informes en forma periódica sobre sus actividades, gastos y gobernanza. La página web del Poder Judicial contiene información actualizada sobre varios de estos aspectos, incluido el cronograma de juicios orales, la agenda del Presidente de la Corte, sentencias de la Corte y, en menor medida, procedimientos de tribunales, sentencias y transcripciones de audiencias<sup>170</sup>.

Existen diversos programas de provisión de información tales como Periódico Justicia Abierta, Programa Educando en Justicia, el Juez que yo quiero, así como visitas guiadas a centros educativos. El Programa Injusticia permite la atención al público con una línea de rastreo automático (0800) para consultas y orientación jurídica<sup>171</sup>.

Se publica información sobre la cantidad de causas gestionadas anualmente, tanto en informes escritos que se distribuyen ampliamente como a través de la web. La fiscalía generalmente realiza los procedimientos judiciales de manera pública. La Constitución Nacional establece la imposibilidad del traslado de magistrados sin su consentimiento. Durante el nombramiento, normalmente las deliberaciones son privadas, y los votos son públicos<sup>172</sup>; y también el procesamiento y la remoción son públicos.

En un mapa de transparencia desarrollado por una publicación conjunta de la Corte Suprema de Justicia e instituciones de la sociedad civil, se describen diversas buenas prácticas: las audiencias públicas, la mesa de información, la campaña educativa, los conversatorios ciudadanos, el día de gobierno judicial en las circunscripciones, las jornadas de rendición de cuentas de las circunscripciones, el presupuesto participativo en las circunscripciones, el círculo de calidad (una evaluación de magistrados y funcionarios de una circunscripción), y las mesas de diálogo con la Corte Suprema de Justicia<sup>173</sup>. Asimismo, existe un sistema de facilitadores judiciales en todo el país, que procura mejorar el acceso a la justicia por parte de grupos en condición de vulnerabilidad<sup>174</sup>.

---

<sup>170</sup> <http://www.pj.gov.py> [Accedido noviembre 2011-febrero 2012]

<sup>171</sup> Material proporcionado por la Dirección de Asuntos Internacionales e Integridad Institucional de la Corte Suprema de Justicia, Asunción, 7 diciembre 2011.

<sup>172</sup> Entrevista con María Victoria Rivas.

<sup>173</sup> USAID/CIRD/CEJ, Programa de Democracia Más Justicia, Guía de Espacios amigables del Poder Judicial con la ciudadanía, Corte Suprema de Justicia, 2011.

<sup>174</sup> Ver Sistema Nacional de Facilitadores Judiciales, <https://www.facebook.com/pages/Sistema-Nacional-de-Facilitadores-Judiciales-Departamento-Central/179696848745051> y <https://www.facebook.com/oafitapua> [Accedido noviembre 2011-febrero 2012]

Por otro lado, el proceso de toma de decisiones no se caracteriza por ser transparente en las motivaciones de los nombramientos, ni en las motivaciones de las decisiones que se expresan en los juicios.

En la práctica, el público puede obtener información relevante sobre la organización y el funcionamiento del Poder Judicial, aunque algunos aspectos no se transparentan sobre las decisiones que les comprometen y la forma en que se adoptaron dichas decisiones.

**Rendición de cuentas (normativa). Puntuación: 75**

*¿En qué medida existen disposiciones vigentes para garantizar que el Poder Judicial informe sus actos y responda por ellos?*

Los jueces tienen la obligación legal de justificar sus decisiones<sup>175</sup>. Si no lo hacen, deberán responder ante el Tribunal de Ética del Poder Judicial. El Jurado de Enjuiciamiento, que es una entidad con independencia legal, investiga las denuncias presentadas contra los jueces y puede enjuiciar y remover a los magistrados por la comisión de delitos, o por mal desempeño de sus funciones<sup>176</sup>.

No hay inmunidad para delitos de corrupción y otros delitos penales. Los denunciados están protegidos por ley y los jueces pueden ser censurados o criticados públicamente, multados, suspendidos o removidos<sup>177</sup>. Sin embargo, cuando se trata de los ministros de la Corte Suprema de Justicia, el procedimiento es mucho más complejo, aunque existieran causales claras de suspensión o remoción, ya que requiere el uso del juicio político, con las debilidades que éste conlleva<sup>178</sup>.

Existen numerosas disposiciones vigentes destinadas a garantizar que los jueces informen sus actos y respondan por ellos, aunque estas en algunos casos son excesivamente complejas.

**Rendición de cuentas (práctica). Puntuación: 50**

*¿En qué medida deben los miembros del Poder Judicial informar sus actos y responder por ellos en la práctica?*

Casi sin excepción, en la práctica los jueces proporcionan razones para sus decisiones que puedan ser fácilmente entendidas por los usuarios de tribunales, y pueden ser sancionados si no lo hacen. Hay también un alto grado de acceso a las decisiones por parte de la prensa.

---

<sup>175</sup> Art. 9, Código de Ética Judicial de la República del Paraguay.

<sup>176</sup> Art. 253, Constitución Nacional.

<sup>177</sup> Entrevista con María Victoria Rivas.

<sup>178</sup> Las debilidades en el uso del juicio político están expuestas en los Informes de Admisibilidad del 2009 de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en los casos de dos Ministros de la Corte Suprema que fueron removidos por juicio político [Informe No. 18/09, Carlos Fernández Gadea (fallecido) y el Informe No. 47/09, Bonifacio Ríos Avalos]

En la oficina de Quejas y Denuncias del Poder Judicial se pueden denunciar irregularidades como mala atención, corrupción, morosidad, ejercicio ilegal de la profesión, extravío de expedientes, ausencia de funcionarios, etc<sup>179</sup>. Este sistema de Quejas y Denuncias es relativamente nuevo: se inició en 2008 para ayudar a fiscalizar los procesos judiciales, y aplica un “Manual de Deberes, Responsabilidades, Obligaciones y Prohibiciones para Magistrados, Funcionarios y Auxiliares de Justicia” y las “Acordadas del Sistema Disciplinario y de Control Interno del Poder Judicial”. Al mismo tiempo, se monitorea el cumplimiento del plan anual de la Dirección General de Auditoría de Gestión Judicial, dependiente del Consejo de Superintendencia<sup>180</sup>. Esta Dirección tiene un sistema de control preventivo a la gestión jurisdiccional, con auditorías programadas y reactivas en los despachos judiciales. También se encuentra una Dirección General de Auditoría Interna, que controla la gestión administrativa y financiera con auditorías programadas y reactivas en las oficinas administrativas del Poder Judicial, además del control del presupuesto y de proyectos y servicios que hace la Contraloría Interna<sup>181</sup>.

Entre las falencias observadas se destaca la discrecionalidad del funcionamiento del jurado de enjuiciamiento de magistrados, que en la práctica es un órgano que recibe fuertes críticas, como ya se ha señalado, por encontrarse politizado.

Todavía no se adoptó un sistema de protección al denunciante. En algunos procedimientos se resguarda la confidencialidad, como en la oficina de Quejas y Denuncias, que depende del Consejo de Superintendencia de la Corte y cuyos funcionarios prestan juramento de mantener la confidencialidad.

En conclusión, los miembros del Poder Judicial deben informar y responder por ciertas acciones que toman, y existen diversas instituciones de control interno, si bien las disposiciones existentes no siempre son efectivas en la práctica.

### **Mecanismos de integridad (normativo). Puntuación: 75**

*¿En qué medida existen mecanismos vigentes para garantizar la integridad de los miembros del Poder Judicial?*

Los jueces deben informar sobre sus activos y poner esta información a disposición de la Contraloría General de la Nación. El Código de Conducta es exhaustivo, y prevé

---

<sup>179</sup> Ver folleto Sistema de Quejas y Denuncias del Poder Judicial, Programa Umbral/Usaid.

<sup>180</sup> Ver Quejas y Denuncias – Sistema Disciplinario del Poder Judicial <https://www.facebook.com/groups/217968511580392/> y <http://www.semillas.org.py/proyectos/una-superintendencia-activa-para-una-justicia-mas-transparente/> [Accedido noviembre 2011-febrero 2012]

<sup>181</sup> Material proporcionado por la Dirección de Asuntos Internacionales e Integridad Institucional de la Corte Suprema de Justicia, Asunción, 7 diciembre 2011.

sanciones que son establecidas por un Tribunal de Ética<sup>182</sup>. Cabe aclarar, sin embargo, que este Código es solo para magistrados, y no se aplica a funcionarios.

Los magistrados no pueden ejercer, mientras permanezcan en sus funciones, otro cargo público o privado, remunerado o no, salvo la docencia o la investigación científica, a tiempo parcial. Tampoco pueden ejercer el comercio, la industria u otra actividad profesional o política alguna, ni desempeñar cargos en organismos oficiales o privados, partidos, asociaciones o movimientos políticos<sup>183</sup>. Estas prohibiciones están ratificadas en el Código de Ética Judicial.

Existen reglamentaciones que rigen los conflictos de intereses para el Poder Judicial, así como la aceptación y entrega de obsequios y servicios de hospitalidad para miembros del Poder Judicial<sup>184</sup>. Los ciudadanos pueden objetar la imparcialidad de un juez cuando este no se excuse de un caso, y el procedimiento es efectivo y se emplea con frecuencia en la práctica. Entre las falencias, no se aplican restricciones al traspaso de los jueces al sector privado o público después de dejar sus funciones.

#### **Mecanismos de integridad (práctico). Puntuación: 50**

*¿En qué medida se garantiza la integridad de los miembros del Poder Judicial en la práctica?*

Existen diversos mecanismos que buscan asegurar la integridad de los miembros del Poder Judicial. El código de ética del Poder Judicial funciona adecuadamente. En 6 años de implementación, se recibieron unas 200 denuncias, de las cuales se admitió cerca del 50%, llevando a la aplicación de 47 sanciones<sup>185</sup>. A raíz de una campaña llevada a cabo con la sociedad civil, el 90% de los jueces cumplió el procedimiento de presentación de sus Declaraciones Juradas a la Contraloría, si bien su patrimonio no se divulgó al público<sup>186</sup>.

El Tribunal de Ética, cuyos integrantes son elegidos por concurso público, se ocupa de asegurar el cumplimiento del Código de Conducta. También se pueden plantear ante este Tribunal consultas éticas sobre el Código. Sin embargo, el accionar del Tribunal también puede verse limitado. Por ejemplo, la Corte Suprema de Justicia a partir de una acción de inconstitucionalidad interpuesta por una jueza sancionada por el Tribunal de Ética, derogó una resolución del Tribunal, lo que motivó la renuncia de varios de sus miembros<sup>187</sup>.

---

<sup>182</sup> Aprobado por Acordada Nro. 390/2005 de la Corte Suprema de Justicia.

<sup>183</sup> Art. 254, Constitución Nacional.

<sup>184</sup> Ver código de ética en <http://www.pj.gov.py/etica-documentos/20-codigo>.

<sup>185</sup> E. Kriskovich, Testimonios de actores del Sistema Judicial, *Ética Judicial en Paraguay: Análisis del sistema a seis años de su creación*, USAID/ CIRD/CEJ/ Oficina de Ética Judicial de la Corte Suprema de Justicia, octubre 2011.

<sup>186</sup> [http://www.cej.org.py/index.php?option=com\\_content&view=article&id=895](http://www.cej.org.py/index.php?option=com_content&view=article&id=895) [Accedido noviembre 2011-febrero 2012]

<sup>187</sup> Entrevista a Juez que mantiene el anonimato.

En el marco del programa Umbral, se ha creado un Plan de Auditoría de Gestión Judicial, así como un mecanismo de quejas y reclamos y un nuevo modelo de Gestión de Casos<sup>188</sup>.

Aunque se observan avances importantes en los mecanismos de integridad, persiste por el momento un enfoque disperso y reactivo para asegurar la integridad de los miembros del Poder Judicial, que incluye solo algunos de los siguientes elementos: aplicación de reglas existentes, investigaciones sobre irregularidades, sanciones de faltas y capacitación del personal sobre temas de integridad.

**Control del Poder Ejecutivo (normativo y práctica). Puntuación: 25**

*¿En qué medida controla el Poder Judicial de manera efectiva al Poder Ejecutivo?*

Los tribunales tienen competencia para controlar las acciones del Poder Ejecutivo, a través del sistema del Tribunal de Cuentas, el procedimiento contencioso administrativo y el control constitucional. Se pueden implementar sentencias que deroguen decisiones tomadas por el Poder Ejecutivo. Sin embargo, en la práctica la Corte tiende a avalar acciones impopulares del Poder Ejecutivo, adoptadas en contra de los intereses ciudadanos y a favor de los intereses económicos de sectores poderosos<sup>189</sup>.

Mientras que el Poder Judicial tiene mecanismos para desempeñar un rol activo en la supervisión de las actividades del Ejecutivo, la efectividad de sus actos es limitada, ya que los intereses del poder económico o político son preponderantes.

**Juzgamiento de la corrupción (práctica). Puntuación: 25**

*¿En qué medida sanciona el Poder Judicial los casos de corrupción?*

Si bien existen diversos mecanismos institucionales para combatir la corrupción, en la práctica el grado de compromiso del Poder Judicial en lo que respecta a sancionar la corrupción no es alto ni tampoco efectivo.

Se elaboran estadísticas sobre juicios por temas, aunque aún no hay información separada sobre las acciones por corrupción. El sector judicial generalmente no sugiere medidas o reformas anticorrupción al gobierno sobre la base de su experiencia y conocimiento de casos. Además, por ejemplo, tampoco se han observado casos de corrupción que resulten en sanciones ejemplares. Por último, no se observa una instancia especializada en casos de corrupción dentro del Poder Judicial.

---

<sup>188</sup> <http://www.pj.gov.py/contenido/445-programa-umbral/445> [Accedido noviembre 2011-febrero 2012]

<sup>189</sup> Entrevista a María Victoria Rivas; ver los casos de SETAMA; de jubilados de IPS, entre otros.

Existe una gran mora judicial en casos de corrupción, y se advierte una debilidad por parte del Poder Judicial no solo en lo que respecta a impulsar los casos, sino incluso en identificarlos.

El Poder Judicial no desempeña un rol muy activo en este sentido, no logra sancionar a los delincuentes en casos de corrupción, y sus esfuerzos son limitados y a menudo no obtienen éxito.

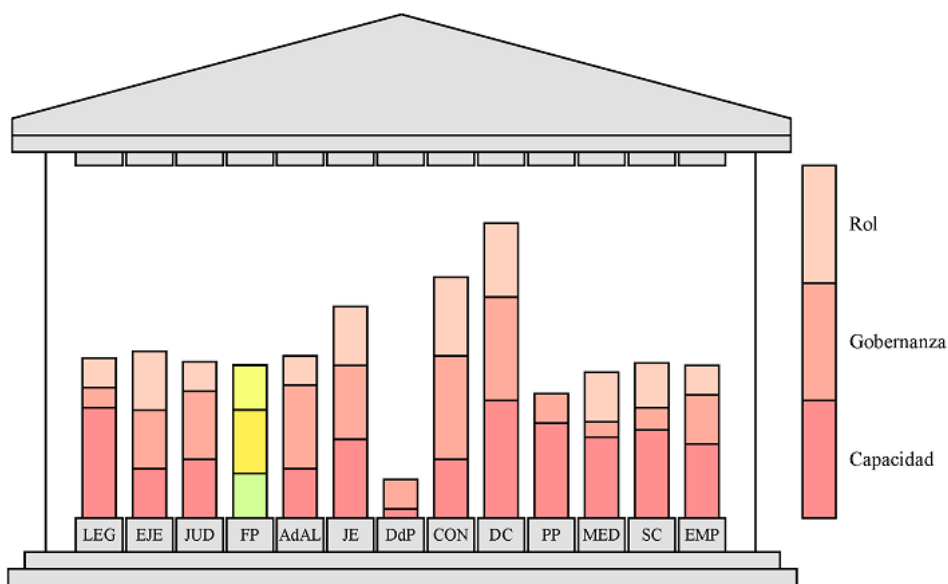
### **Recomendaciones**

Implementar un plan de carrera judicial con escala salarial competitiva y un plan de desempeño, trabajando a la vez en la despolitización de las instituciones encargadas del nombramiento y la penalización de magistrados y funcionarios.

Mejorar la coordinación y efectividad de las instituciones del Poder Judicial en la aplicación de la ley para la lucha contra la corrupción, estableciendo, como ejemplos, una Unidad de delitos económicos y anticorrupción, y un fuero penal económico.

Separar el manejo administrativo del manejo jurisdiccional en las funciones de los miembros de la Corte Suprema de Justicia.

## Pilar 4. Función Pública



### Resumen

El presente capítulo trata de los empleados de la función pública en todas las instituciones públicas, además de las analizadas como pilares individuales.

Los recursos disponibles para la función pública varían de acuerdo a la entidad. En general, los salarios para los recursos humanos de nivel más bajo resultan adecuados, mientras que se consideran poco competitivos para los niveles más altos de la administración pública. La función pública en Paraguay recibe amplia protección normativa para mantener su independencia, si bien en la práctica hay un significativo grado de interferencia por parte de partidos políticos, que se agudiza con cada cambio de gobierno, y se intenta neutralizar a través de la aplicación de procedimientos estandarizados.

En materia de gobernanza, la función pública muestra un mejor desempeño en la normativa que en la práctica, a pesar de los avances logrados. Aunque no se cuenta con disposiciones exhaustivas en materia de transparencia, en diversas instituciones se encuentran reglamentaciones que permiten al público obtener información, y se están construyendo más sistemas de transparencia. En términos de rendición de cuentas, aún faltan capacidades en las instituciones, y los sumarios administrativos avanzan con



dificultad. La Ley 1626/00 establece disposiciones exhaustivas en materia de integridad aplicables a todo el funcionariado público, pero esta norma no se cumple sistemáticamente.

Los esfuerzos de la función pública en dirección a la educación pública sobre corrupción y el rol de la ciudadanía en esta lucha por lo general son todavía limitados y se consideran poco efectivos. El ciudadano promedio aún no sabe dónde y cómo denunciar prácticas corruptas, el proceso de aprendizaje es gradual. Aunque hay varios antecedentes de cooperación con entidades estatales y la sociedad civil en iniciativas contra la corrupción estas iniciativas no están presentes en toda la función pública.

El funcionariado público ha mejorado su práctica en los últimos años, siendo uno de factores claves para ese logro la Secretaría de la Función Pública. Sin embargo, la dificultad de remover a funcionarios por mal desempeño y la injerencia de partidos políticos a quienes deben su cargo, conspiran por el momento contra mayores avances<sup>190</sup>.

<b>Pilar Función pública</b>			
<b>Promedio de puntuación del Pilar: 43</b>			
<b>Dimensión</b>	<b>Indicador</b>	<b>Ley</b>	<b>Práctica</b>
<b>Capacidad 38</b>	Recursos	50	
	Independencia	100	25
<b>Gobernanza 54</b>	Transparencia	75	50
	Rendición de cuentas	50	50

<sup>190</sup> Cacace Stella, comentarios en la revisión de la Evaluación del Sistema Nacional de Integridad, julio 2012

	Integridad	100	50
<b>Rol</b>  <b>38</b>	Educación pública (práctica)	50	
	Cooperar con instituciones públicas, OSC y agencias privadas para prevenir/abordar la corrupción (práctica)	50	

**Recursos (normativa y práctica). Puntuación: 50**

*¿En qué medida tiene la función pública recursos adecuados para cumplir con sus deberes de manera efectiva?*

En el año 2010 existían en la función pública 192.607 funcionarios públicos permanentes, 55.359 contratados, 12.999 de sectores que no reportan (binacionales<sup>191</sup> y otras instituciones), lo cual ascendía a un total de 260.965 funcionarios públicos, sobre un total de habitantes de 6.500.000<sup>192</sup>. La disponibilidad de recursos financieros, de infraestructura y de recursos humanos varía según la institución que se considera. Las brechas en cuanto a recursos a veces se solucionan con la ayuda de la cooperación internacional<sup>193</sup>.

Determinar si los salarios de la función pública son adecuados requiere hacer una distinción entre diferentes niveles. En los niveles medios y bajos, el salario es más atractivo en el sector público que en el privado, donde no siempre se paga el salario mínimo. En el presupuesto general del Estado no se contempla ningún salario que no alcance el salario mínimo calculado sobre la base de 40 horas semanales, que constituyen la unidad retributiva mínima<sup>194</sup>.

A partir de los mandos superiores, el salario deja de ser competitivo frente al sector privado<sup>195</sup>. Los salarios más altos en la administración central son los de ministros, que ascienden a cerca de 5.225.000 guaraníes (unos 1.200 US\$), más gastos de representación y bonificaciones, que podrían eventualmente llegar a entre 10 y 15 millones (entre 2.300 US\$ y 3.500 US\$) para un ministro del Poder Ejecutivo. Este nivel no es competitivo si se lo compara, por ejemplo, con la gerencia de una entidad privada o con el sueldo que recibe una persona con muy alta capacitación. Sin embargo, en entes

<sup>191</sup> Las Binacionales son las grandes empresas hidroeléctricas que Paraguay comparte con países limítrofes: Empresa Binacional Itaipú, con Brasil; Empresa Binacional Yacyretá, con Argentina.

<sup>192</sup> Secretaría de la Función Pública, Informe de Gestión, 30 meses, agosto 2008-febrero 2011, Anexo.

<sup>193</sup> Entrevista a Mercedes Argaña Gestión Ambiental (GEAM) con la autora, Asunción 29 noviembre 2011.

<sup>194</sup> Entrevista a Lilian Soto ex Ministra Secretaria de la Función Pública, con la autora, Asunción 14 diciembre 2011.

<sup>195</sup> Entrevista a Mercedes Argaña.

descentralizados, y sobre todo en las binacionales, se observan salarios significativamente más elevados, lo cual introduce distorsiones al sistema<sup>196</sup>.

Tradicionalmente, la forma de ingresar a la función pública ha sido por recomendaciones políticas y sin ningún tipo de concurso, incluso luego de que se instituyera su obligatoriedad a través de una ley en el año 2000<sup>197</sup>, y por cuya obligatoriedad trabajó fuertemente la Secretaría de la Función Pública en particular a partir del año 2008. No se han encontrado comparaciones internacionales sobre la calidad y efectividad de la administración pública que incluyan a Paraguay.

Se puede concluir que la función pública recibe algunos recursos. Sin embargo, existen variaciones entre instituciones y a los niveles más altos los salarios no son competitivos.

### **Independencia (normativa). Puntuación: 100**

*¿En qué medida protege la ley la independencia de la función pública?*

La Ley N.º 1626/00 de la función pública exige organizar un concurso público de oposición para el sistema de selección para ingreso y promoción en la función pública<sup>198</sup>. Con ellos se intenta impedir una interferencia política indebida en la designación y promoción de los empleados públicos.

También existen leyes contra la doble remuneración<sup>199</sup>, el enriquecimiento ilícito<sup>200</sup> y contra el nepotismo en la función pública<sup>201</sup>, lo cual contribuye a prevenir el tráfico de influencias.

La ley de la función pública se reglamentó a través de la Resolución de la Secretaría de la Función Pública N.º 50/08 sobre reglamentación de concursos públicos, y la Resolución N.º 150 de 2012, que aprueba el Reglamento General de Selección para el ingreso y promoción en la función pública en cargos permanentes y temporales mediante la realización de concursos públicos de oposición<sup>202</sup>.

La Secretaría de la Función Pública vigila la aplicación efectiva de la ley N.º 1626/00, y protege a los funcionarios públicos frente a despidos arbitrarios o interferencias políticas. Dentro de la Secretaría, existe una Unidad de Transparencia que recibe denuncias<sup>203</sup>.

---

<sup>196</sup> Entrevista con Lilian Soto.

<sup>197</sup> Ley N.º 1626/00 de la Función Pública. Según Lilian Soto “desde el 2000, fecha de aprobación de la ley, hasta el 2008, no había habido ningún proceso sistemático de intento de implementación de sistemas de méritos para el acceso y promoción en la función pública, la discrecionalidad y arbitrariedad eran la regla.

<sup>198</sup> Art 15 de Ley N.º 1626/00 de la función pública.

<sup>199</sup> Ley N.º 700/96.

<sup>200</sup> Ley N.º 2523/04.

<sup>201</sup> Ley N.º 2777/05.

<sup>202</sup> Ver página de la Secretaría de la Función Pública, <http://www.sfp.gov.py>, Régimen legal, resoluciones [Accedido noviembre 2011-febrero 2012]

<sup>203</sup> Entrevista a Mercedes Argaña.

Bajo la Dirección de Asuntos Jurídicos de la Secretaría, se encuentra la Dirección de Sumarios Administrativos, responsable de efectuar el seguimiento del cumplimiento de las normativas legales y reglamentarias en los sumarios administrativos<sup>204</sup>. Por otra parte, cualquier despido arbitrario podrá ser apelado ante el Poder Judicial, el cual podrá disponer la reincorporación de la persona.

En síntesis, la función pública goza de amplia protección normativa en Paraguay, y existen leyes exhaustivas que tienen como objetivo garantizar la independencia de la función pública.

### **Independencia (práctica). Puntuación: 25**

*¿En qué medida está la función pública exenta de interferencias externas en sus actividades?*

La movilidad de los funcionarios “de confianza” está establecida en la Ley N.º 1626/00, y luego de un cambio de gobierno pueden y suelen ser reemplazados<sup>205</sup>. Este grupo incluye desde ministros y viceministros del Poder Ejecutivo, representantes en binacionales, órganos administrativos, embajadores, cónsules, e incluso secretarios generales y privados y directores de ministerios, directores jurídicos y económicos. En los últimos años se ha fomentado el ingreso a la función pública por medio de concursos, para permitir una función pública independiente. Ya no se “arrea” (trasladar arbitrariamente) a los funcionarios, como se hacía anteriormente<sup>206</sup>.

Recién en 2008 se estableció un reglamento para concursos públicos, además de un procedimiento diseñado para evitar interferencias políticas. Se han realizado también cursos de capacitación al sector público, junto con la creación de una base de datos y un sistema de registro único del funcionariado público. Desde entonces, ha aumentado de manera sostenida el uso del mecanismo, y para fines del 2011, un 40% de los ingresos en la función pública se producen como resultado de concursos de oposición, incluyendo para cargos permanentes, contrataciones y promociones<sup>207</sup>.

A pesar que continúa existiendo interferencia política, esta se puede reducir con la aplicación de mecanismos estandarizados. Por ejemplo, la Secretaría de la Función Pública ha efectuado una denuncia penal ante la fiscalía por tráfico de influencias contra dos diputados que hicieron por escrito su “orden” en instituciones del Estado; estas instituciones pidieron una opinión a la Secretaría de la Función Pública, y la Secretaría

---

<sup>204</sup> <http://www.sfp.gov.py> [Accedido noviembre 2011-febrero 2012]

<sup>205</sup> Art. 8 de la Ley 1626/00 de la función pública.

<sup>206</sup> Entrevista a Mercedes Argaña.

<sup>207</sup> Entrevista a Lilian Soto.

presentó la denuncia<sup>208</sup>. Por otro lado, los cambios de gobierno siguen siendo usados como una oportunidad para reemplazar funcionarios en base a motivos políticos<sup>209</sup>.

Otros actores interfieren frecuentemente en las actividades de la función pública, especialmente los partidos políticos en cada cambio de gobierno, colocando a empleados nuevos en base a su afiliación política sin tener en cuenta su capacidad ni su experiencia adquirida, lo cual daña gravemente la institucionalidad de la función pública. Entre los mecanismos que pueden potenciarse para neutralizar esta influencia se encuentra la aplicación de los concursos públicos.

### **Transparencia (normativa). Puntuación: 75**

*¿En qué medida existen disposiciones vigentes para garantizar la transparencia en la gestión financiera, de recursos humanos y de información de la función pública?*

Se encuentran diversas disposiciones sobre transparencia en el sector público. Se exige la divulgación de declaraciones sobre activos personales e ingresos, aunque la ley limita la presentación de declaraciones juradas de los funcionarios públicos únicamente a la Contraloría General de la República<sup>210</sup>, y su presentación al público es voluntaria. Varias instituciones han creado Unidades de Transparencia, como por ejemplo en la misma Secretaría de la Función Pública, el Ministerio de Justicia y el Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones. Por el momento, la conducción estratégica de estas unidades no es uniforme, y no hay obligatoriedad de transparencia<sup>211</sup>.

Como se mencionó anteriormente, existe un sistema de concursos obligatorio. Asimismo, se ha implementado un sistema informático (Sistema Integrado de Control de la Carrera Administrativa (SICCA), dentro del cual se presentó en diciembre 2011 el Portal único de Empleo Público. A través de este portal las instituciones están obligadas a efectuar el concurso por medio de un sitio web con información transparente para la ciudadanía. El sistema permite a las autoridades saber si una persona ha pasado por el proceso correspondiente, y la ciudadanía puede postularse a los cargos disponibles<sup>212</sup>.

El sistema Índice de Gestión de Personas establece procesos de gestión, incluyendo la planificación, la gestión de la compensación, y el desarrollo de personas y establece más de 100 indicadores de calidad. Otros instrumentos, como el Plan de Igualdad en la función pública, fueron construidos con metas e indicadores que promueven la no discriminación en todos los aspectos, especialmente en el acceso a la función pública<sup>213</sup>.

---

<sup>208</sup> Ídem.

<sup>209</sup> <http://www.ultimahora.com/notas/549144-Suman-las-denuncias-de-despidos-en-el-Estado-por-supuesta-persecucion-politica> [Accedido noviembre 2011-febrero 2012]

<sup>210</sup> Art. 104 de la Constitución Nacional y Art. 57 de la Ley 1626/00.

<sup>211</sup> Entrevista a Mercedes Argaña.

<sup>212</sup> Entrevista a Lilian Soto.

<sup>213</sup> Ídem.

Pese a que no hay disposiciones exhaustivas, se están generando reglamentaciones que permiten al público obtener información sobre las actividades relevantes de la función pública, las decisiones que lo afectan y la forma en que se adoptaron tales decisiones.

**Transparencia (práctica). Puntuación: 50**

*¿En qué medida se implementan de manera efectiva las disposiciones sobre transparencia en la gestión financiera, de recursos humanos y de información de la función pública?*

Como se mencionó, diversas instituciones tienen una unidad de transparencia incluyendo a la Secretaría de la Función Pública.

Salvo algunas entidades que publican la declaración patrimonial, en general esta declaración no se publica, y la obligatoriedad de efectuar la declaración jurada de bienes únicamente ante la Contraloría probablemente sea insuficiente, si bien esta publicación es ahora más frecuente que en épocas anteriores<sup>214</sup>.

En cuanto a transparentar las decisiones que afectan al sector público y el modo en que se adoptan, en general todas las instituciones están sujetas al régimen establecido por la Secretaría de la Función Pública, sin embargo algunas instituciones han alegado la inconstitucionalidad de la Ley N° 1626/00, afirmando que la Secretaría no tiene competencia sobre ellos, como por ejemplo las binacionales, la Universidad Nacional de Asunción, el Poder Judicial y el Tribunal Superior de Justicia Electoral<sup>215</sup>.

Los ciudadanos aún no tienen un acceso razonable a la información sobre las actividades del sector público. En general no se divulga información sobre los activos, ingresos e intereses financieros de los empleados del sector público.

Mientras que el público puede obtener alguna información relevante sobre la organización y la operación de la función pública, en lo que respecta a decisiones que lo afectan y el modo en que se toman las decisiones, los procesos aún necesitan ser simplificados y extendidos a todas las instituciones del Estado.

**Rendición de cuentas (normativa). Puntuación: 50**

*¿En qué medida existen disposiciones vigentes para garantizar que los empleados del sector público informen sus actos y respondan por ellos?*

---

<sup>214</sup> Entrevista a Mercedes Argaña.

<sup>215</sup> Entrevista a Lilian Soto.

Las obligaciones más explícitas sobre rendición de cuentas en la función pública se refieren al sistema administrativo financiero, en particular a la ley del presupuesto N.º 1535/99 para la presentación de estados financieros y presupuestarios de las instituciones<sup>216</sup>. La Resolución de la Contraloría General de la República N.º 677/04 reglamenta la rendición de cuentas y su revisión, y establece la información que debe ser presentada a la Contraloría General de la República, como las declaraciones juradas de bienes.

El sistema de control interno del MECIP ofrece estándares de gestión, sin embargo se considera que es necesaria una mayor implementación en la función pública<sup>217</sup>. Hay un sistema de protección a denunciantes, pero no está extendido a toda la función pública. Existen también mecanismos para denunciar casos de discriminación, acoso sexual y laboral, así como una línea telefónica (el nro. 175), para realizar este tipo de denuncias<sup>218</sup>. Se ha reglamentado recientemente la posibilidad de audiencias públicas de funcionarios ante el Poder Legislativo, pero estas son meramente explicativas<sup>219</sup>. Se ha propuesto también un proyecto de ley de organización administrativa del Poder Ejecutivo que permitirá la renovación estructural de la administración, e incluye audiencias públicas ministeriales de rendición de cuentas anuales y consejos sectoriales a los cuales se deberá presentar informes<sup>220</sup>.

Un mecanismo adicional de control a funcionarios públicos es el de la reparación, que solamente es aplicable a víctimas de la dictadura<sup>221</sup> (1954-1989) que sufrieron violaciones de derechos humanos por parte de funcionarios públicos en esa época.

Si bien existe una serie de disposiciones, estas no contemplan todos los aspectos de la rendición de cuentas de los empleados del sector público.

### **Rendición de cuentas (práctica). Puntuación: 25**

*¿En qué medida deben los empleados del sector público informar sus actos y responder por ellos en la práctica?*

La Secretaría de la Función Pública recibe denuncias o consultas del público sobre casos de doble remuneración o incumplimiento de disposiciones legales, y sobre casos relacionados al acceso a la función pública, además de designar los jueces instructores para los procesos de sumarios administrativos. También los mismos funcionarios realizan denuncias sobre violación de derechos por parte de instituciones públicas. En el sitio web

---

<sup>216</sup> Contraloría General de la República, Informe y Dictamen sobre el Informe Financiero del Ministerio de Hacienda, Ejercicio Fiscal 2009, pág. 11.

<sup>217</sup> Taller Evaluación del Sistema Nacional de Integridad, 28 Marzo 2012.

<sup>218</sup> <http://www.sfp.gov.py/sfp/?node=page.1968> [Accedido 23 noviembre 2011]

<sup>219</sup> Entrevista a Mercedes Argaña.

<sup>220</sup> Entrevista a Lilian Soto.

<sup>221</sup> Ley N.º 838/96.

de la Secretaría, cualquier denuncia interpuesta por cualquier medio, ya sea mediante una nota, correo electrónico, *facebook* o por otro mecanismo, origina la apertura de un expediente con un número de identificación personal, y a través de la web se puede consultar en qué estado se encuentra la denuncia.

La Dirección de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de la Función Pública informa en sus Estadísticas que ingresaron 375 sumarios en el año 2010, de los cuales 351 fueron iniciados ese mismo año y los demás provienen de años anteriores. El mismo año se finalizaron 410 procesos (iniciados entre 2007 y 2010), que incluyeron 152 sobreseimientos, 12 funcionarios suspendidos del derecho a promoción, 140 suspendidos en el cargo sin goce del derecho a sueldo, 47 destituidos y 49 llevados a proceso penal. De los sumarios ingresados en el año 2010, 79 corresponden al Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, 41 al Ministerio de Justicia y Trabajo, y los demás son de varios Ministerios y entes descentralizados<sup>222</sup>. En el sitio web de la Secretaría de la Función Pública se pueden consultar varios informes de los últimos años sobre rendición de cuentas, donde se presentan las estadísticas de diferentes áreas sobre el sector público.

La Contraloría General de la República no tiene la capacidad de controlar e implementar la rendición de cuentas de los funcionarios del sector público, excepto para recibir sus declaraciones juradas de bienes y su rendición de viáticos cuando viajan. En cuanto a los sumarios administrativos que se inician a los funcionarios, el mecanismo es burocrático y lleva a demoras, lo cual no ayuda a combatir la cultura de impunidad<sup>223</sup>. Los gremios de empresarios afirman que no es fácil plantear denuncias contra funcionarios públicos, ya que muchas veces las denuncias no conducen a resultados<sup>224</sup>.

Mientras que los empleados del sector público deben informar algunos de sus actos y responder por ellos, las disposiciones existentes son solo parcialmente efectivas en la práctica.

### **Mecanismos de integridad (normativos). Puntuación: 100**

*¿En qué medida existen disposiciones vigentes para garantizar la integridad de los empleados públicos?*

La Ley N.º 1626/00 contempla varios aspectos sobre integridad: se prohíbe a los funcionarios públicos ejercer influencia indebida; trabajar en actividades políticas o usar

---

<sup>222</sup> Ver Sumarios Administrativos, Estadísticas de la Dirección General de Asuntos Jurídicos 2010 en <http://www.sfp.gov.py> [Accedido noviembre 2011-febrero 2012]

<sup>223</sup> Entrevista a Ministro del Poder Ejecutivo que mantiene el anonimato "En los juicios penales, no siempre se llega a una sanción, hay interferencias políticas e incluso se ha obligado a las instituciones a reincorporar a funcionarios afectados por serias acusaciones"

<sup>224</sup> Entrevista a Miguel Aranda, asesor jurídico de la Cámara de Anunciantes del Paraguay, con la autora, Asunción 15 diciembre 2011.



insignias o uniformes proselitistas en las dependencias del Estado; utilizar su autoridad para afectar el resultado de alguna elección; ejecutar actividades para fines ajenos en el lugar donde cumplen sus tareas; y en especial, participar en actividad política partidaria; aceptar manifestaciones públicas de adhesión, homenaje u obsequios de parte de sus subordinados por razones referidas al cargo mientras se encuentre en ejercicio de su función<sup>225</sup>.

La ley contiene además una extensa lista de disposiciones sobre diversos aspectos como la prohibición de recibir obsequios, propinas, comisiones para cualquier acto inherente a sus funciones; cualquier discriminación durante la atención; intervenir en la obtención de concesiones del Estado o de cualquier privilegio en beneficio propio o de terceros; entre otros. En general, ser funcionario público es incompatible con cualquier ocupación que no pueda conciliarse con las obligaciones o la dignidad del cargo, así como con comisiones, empleo o pensiones de otros Estados, cuando no se cuente con autorización del Poder Ejecutivo<sup>226</sup>.

El Artículo 61 de la Ley 1626/00 también prohíbe la doble remuneración en organismos del Estado, salvo el caso de docencia a tiempo parcial. El incumplimiento de cualquiera de estas disposiciones se sanciona con sumario administrativo, independientemente de la responsabilidad civil o penal en que se incurra<sup>227</sup>. Existe también un mecanismo de control cruzado para detectar casos de doble remuneración (Sistema Integrado de Administración de Recursos Humanos(SINARH)).

Se ha adoptado además una ley que prohíbe el nepotismo en la función pública, que impide a los más altos funcionarios nombrar a familiares dentro del cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad en cargos públicos mediante designación directa y no electiva, salvo que tales nombramientos se efectúen en el marco de un concurso público de oposición<sup>228</sup>.

La Secretaría de la Función Pública trabajó en la elaboración del proyecto de código de ética general del Poder Ejecutivo, que ya alcanzó su etapa final. Dicho código tuvo carácter participativo, y se presentó al público en 4 eventos que contaron con la presencia de organizaciones de la sociedad civil, entidades públicas y otras entidades. Al momento de redacción del presente informe estaba pendiente en el Consejo Presidencial de Modernización de la Administración Pública (CPMAP), (una instancia que reúne a varios Ministerios y Secretarías), para el decreto correspondiente.<sup>229</sup>.

---

<sup>225</sup> Art. 60 de la Ley N.º 1626/00.

<sup>226</sup> Ídem.

<sup>227</sup> Arts. 61, 62 y 63 de la Ley N.º 1626/00.

<sup>228</sup> Ley N.º 2777/2005.

<sup>229</sup> Entrevista a Lilian Soto.

Se encuentran vigentes disposiciones exhaustivas destinadas a garantizar la integridad de los empleados públicos.

**Mecanismos de integridad (prácticos). Puntuación: 25**

*¿En qué medida se garantiza la integridad de los empleados públicos en la práctica?*

No se cumple la ley de manera sistemática. La ley 1626/00 de la función pública aún no se puede aplicar a numerosos funcionarios y a determinadas entidades que han presentado acciones de inconstitucionalidad contra ella (por ejemplo alegando la inaplicabilidad de esta norma en su institución por ser entidades autónomas), lo cual dificulta en gran medida su aplicación y contribuye a crear una situación de confusión jurídica<sup>230</sup>. Estos organismos incluyen a la Universidad Nacional de Asunción, el Tribunal Superior de Justicia Electoral, el Ministerio Público y el Poder Judicial además de las hidroeléctricas binacionales Itaipú y Yacyretá<sup>231</sup>.

Se han elaborado publicaciones como “Preguntas y Respuestas sobre la Ley N.º 1626/00” y varias capacitaciones, así como convenios con instituciones académicas para capacitar a funcionarios públicos, aunque continúa siendo muy escasa la formación que analiza específicamente los valores centrales de la función pública<sup>232</sup>.

El Instituto Nacional de Administración Pública de Paraguay (INAPP) es el primer instituto de formación superior en Administración Pública, y procura conseguir la profesionalización de los trabajadores del sector, con la finalidad específica de prestar servicios educativos acordes a las necesidades de la función pública<sup>233</sup>.

Hay algunos momentos concretos en que se controla especialmente la integridad de los funcionarios públicos: por ejemplo, en las campañas para elecciones municipales se controló a las instituciones que utilizaban vehículos del Estado para campañas políticas, y se consiguió limitar significativamente el uso visible de tales vehículos<sup>234</sup>.

El enfoque aplicado para asegurar la integridad de los empleados del sector público es disperso y reactivo, e incluye solamente algunos de los siguientes elementos: aplicación de reglas existentes, investigaciones sobre irregularidades, sanciones de faltas y capacitación del personal sobre temas de integridad.

---

<sup>230</sup> Taller Evaluación del Sistema Nacional de Integridad en Paraguay, 28 marzo 2012.

<sup>231</sup> Entrevista a Lilian Soto.

<sup>232</sup> [www.sfp.gov.py](http://www.sfp.gov.py), capacitación y calendario de capacitaciones [Accedido noviembre 2011-febrero 2012]

<sup>233</sup> Se instituyó por Decreto del Poder Ejecutivo N.º 17443 de 2002, aunque su creación constituye “uno de los principales desafíos para la actual administración de la Secretaría de la Función Pública”, en “SFP suscribe acuerdo internacional para instalar el INAP Paraguay” <http://www.sfp.gov.py/sfp/?node=page.1836> [Accedido 10 diciembre 2011]

<sup>234</sup> Entrevista a Mercedes Argaña.

### **Educación pública (práctica). Puntuación: 25**

*¿En qué medida el sector público informa y educa al público respecto de su rol en la lucha contra la corrupción?*

La educación pública es considerada uno de los ejes centrales del trabajo de la Secretaría de la Función Pública: “una política como la que lleva adelante la Secretaría solo puede tener continuidad con demanda ciudadana, si no se comprende lo que es el empleo público como sustentador o transformador de relaciones clientelares y prebendarías, no se puede cambiar”<sup>235</sup>.

La Secretaría de la Función Pública ha establecido un sistema de comunicación con la ciudadanía, un boletín semanal, un evento de difusión cada 15 días y existe una amplia red de trabajo con organizaciones de la sociedad civil<sup>236</sup>.

Se han organizado también dos campañas televisivas: una sobre igualdad y no discriminación, y otra sobre el concurso público “*Conkursá. Entrá por la puerta grande. El tráfico de influencias es igual a corrupción*”<sup>237</sup>.

Aun cuando todavía no se ha implementado un sistema informático, se observó un 40% de regularización del sistema de ingreso por concursos a las instituciones públicas. Con un sistema informático ya creado, se espera que el avance sea mucho mayor.

Los entrevistados para el presente informe afirman que el ciudadano promedio aún no sabe dónde y cómo denunciar prácticas corruptas, si bien está aprendiendo gradualmente al respecto, y todavía es más común que recurra a la prensa antes que a las instituciones<sup>238</sup>. El sistema educativo del sector público contra la corrupción es todavía deficiente<sup>239</sup>.

Mientras que se observan algunos intentos en el sector público de educar al público en temas de corrupción y el rol ciudadano en la lucha contra este flagelo, estos esfuerzos por lo general son limitados, dispersos y se consideran poco efectivos.

### **Cooperar con instituciones públicas, OSC y agencias privadas para prevenir/abordar la corrupción (práctica). Puntuación: 50**

*¿En qué medida trabaja la función pública con agencias públicas de vigilancia, empresas y la sociedad civil en iniciativas contra la corrupción?*

---

<sup>235</sup> Entrevista a Lilian Soto.

<sup>236</sup> Ídem; Ver asimismo sitio web [www.sfp.gov.py](http://www.sfp.gov.py), agenda, convenios, e-mañami (boletín digital), etc. [Accedido noviembre 2011-febrero 2012]

<sup>237</sup> Campañas de la Secretaría de la Función Pública de Paraguay en Youtube <http://www.youtube.com/watch?v=EgCwZXUoao> [Accedido noviembre 2011-febrero 2012]

<sup>238</sup> Entrevista a Oscar Velázquez Gadea, Contralor General, con la autora, Asunción 1 diciembre 2012; entrevista a Carlos Arregui, con la autora, Asunción 18 diciembre 2011.

<sup>239</sup> Entrevista a Mercedes Argaña.

Existen varios antecedentes en las cuales la Secretaría de la función pública cooperó con otras agencias del Estado, organizaciones de sociedad civil y empresas en iniciativas contra la corrupción. Las iniciativas se han iniciado tanto fuera del Estado como desde sus propias instituciones<sup>240</sup>. En general, la Secretaría de la función pública se ha mostrado dispuesta a cooperar con diversas entidades, instituciones de sociedad civil y sector privado.

Aparte de la Secretaría, no existe una cooperación sistemática para prevenir o abordar la corrupción entre el funcionariado público, y se considera que muchos de los sindicatos de funcionarios públicos operan priorizando la defensa de intereses sectarios por sobre el interés general<sup>241</sup>.

La función pública ha liderado iniciativas contra la corrupción en las que participan actores interesados. Estas iniciativas tienen cierta prominencia y cuentan a veces con el apoyo de funcionarios dentro del sector público, algunos de alto rango, aunque no siempre se llevan a cabo con éxito.

## Recomendaciones

Definir y aclarar el marco legal del funcionariado público, y buscar que la Ley N° 1626/00 y sus modificaciones resulten aplicables a todo el sector.

Aplicar de manera homogénea los mecanismos de integridad, por ejemplo que los concursos públicos se lleven a cabo en todas las instituciones para neutralizar la interferencia de la política en los nombramientos.

Continuar y fortalecer las campañas de promoción de la integridad en toda la administración pública.

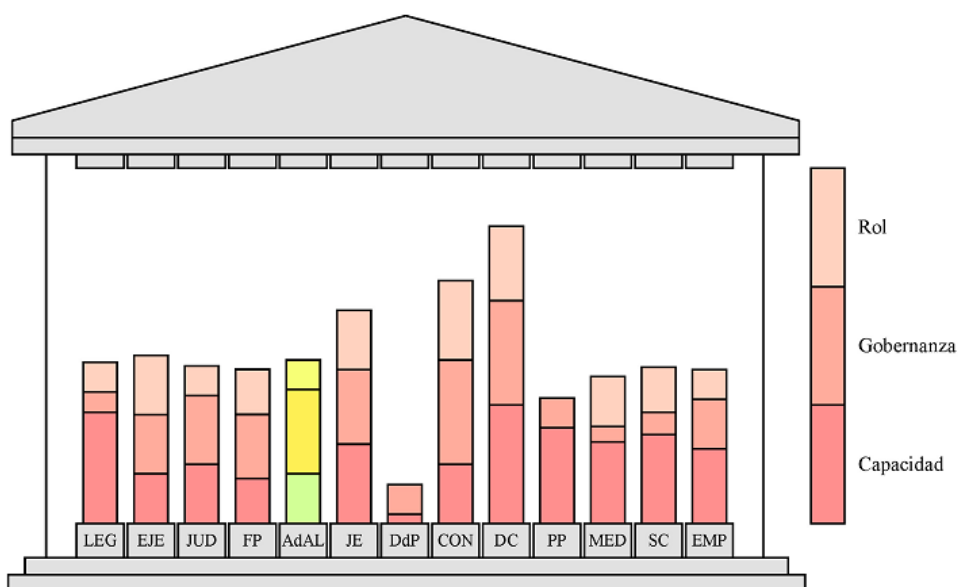
Combatir la impunidad en el tratamiento de los casos de corrupción en la función pública no solo a través de sumarios administrativos, sino también en la justicia.

---

<sup>240</sup> Ídem.

<sup>241</sup> Taller Evaluación del Sistema Nacional de Integridad en Paraguay, Asunción, 28 marzo 2012.

## Pilar 5. Agencias de aplicación de la ley (Fiscalía y Policía)



### Introducción

En primer lugar, es importante puntualizar que las principales agencias de aplicación de la ley son en el país el Ministerio Público y la Policía Nacional. Estas dos agencias tienen un funcionamiento diferente en cuanto a infraestructura, independencia, mecanismos de integridad, transparencia y rendición de cuentas. Sin embargo, en el marco actual de funcionamiento, ambas instituciones trabajan conjuntamente. A continuación se busca hacer una caracterización de cada entidad individual apuntando a luego obtener una evaluación conjunta de ambas.

### Resumen

Tanto el Ministerio Público como la Policía Nacional han visto aumentos en su disponibilidad de recursos en los últimos años, particularmente en el área de delitos económicos y lucha contra la corrupción, en parte con la ayuda de programas de cooperación, entre otros el Programa Umbral. Sin embargo, se observa que la Policía Nacional mantiene falencias relativas, por ejemplo en el uso de tecnología, y que ambas instituciones tienen una cobertura geográfica insuficiente a nivel país.

En las dos entidades, la independencia se ve afectada a través del sistema de selección, remoción y promoción en los cargos, y la falta de posibilidad de hacer carrera para los

agentes. Por otro lado, las agencias de aplicación de la ley han desarrollado sistemas transparentes de gestión, que prevén mecanismos de denuncias por parte de la ciudadanía y un seguimiento constante a su labor, además de amplios mecanismos de rendición de cuentas que permiten denunciar la corrupción interna evitando por lo general la protección corporativa.

El Ministerio Público y la Policía muestran una baja efectividad en el juzgamiento de la corrupción a pesar de que se cuenta con los medios necesarios. Esto se debe a varias razones, incluyendo la dificultad de conseguir pruebas debido a una cultura que no promueve la denuncia, y los mencionados problemas con la independencia.

<b>Pilar Agencias de Aplicación de la Ley</b>			
<b>Promedio de puntuación del Pilar: 46</b>			
<b>Dimensión</b>	<b>Indicador</b>	<b>Ley</b>	<b>Práctica</b>
Capacidad 42	Recursos (prácticos)	50	
	Independencia	50	25
Gobernanza 71	Transparencia	75	75
	Rendición de cuentas	100	75
	Mecanismos de integridad	50	50
Rol 25	Juzgamiento de la corrupción	25	

## **Recursos (prácticos). Puntuación: 50**

*¿En qué medida tienen las agencias de aplicación de la ley niveles adecuados de recursos financieros, personal e infraestructura para operar de manera efectiva en la práctica?*

El Ministerio Público posee una Unidad Especializada de Delitos Económicos y Anti corrupción, coordinada por el Fiscal Adjunto de Delitos Económicos y Anticorrupción<sup>242</sup>. Otras agencias fiscales pueden recibir casos, que luego se derivan a dicha Unidad. La unidad de apoyo para esta gestión fiscal es la Dirección de Delitos Económicos<sup>243</sup>, y no existe una Unidad Policial especial dedicada a la investigación de delitos de corrupción.

Dentro del contexto del Ministerio Público, la Unidad de Delitos Económicos y Anti corrupción es una entidad que, aún cuando tiene limitaciones, cuenta con todo lo necesario para realizar sus funciones. El hecho de que el trabajo de la Fiscalía en la Unidad de Delitos Económicos y Anti Corrupción del Ministerio Público se centralice en un solo edificio (desde el 2005), ayuda a evitar la fuga de información y las filtraciones, un problema que es común en este tipo de delitos. Esta preocupación es compartida por el Poder Judicial.<sup>244</sup>

Por el contrario, la policía aún no cuenta con todos los recursos necesarios, especialmente de tipo tecnológico. Además, pese a los logros obtenidos por la institución a lo largo del tiempo, especialmente en cuanto a recursos materiales y humanos, persiste una distribución desigual de los recursos, en particular en términos geográficos<sup>245</sup>. Cabe destacar además que dado el diseño constitucional de 1992, la seguridad recae en la policía en vez de ser vista como una tarea multidisciplinaria<sup>246</sup>.

Con el apoyo de USAID y el Programa Umbral, tanto la Unidad fiscal y la Policía se vieron beneficiadas con recursos destinados a esta área específica; en la fiscalía adjunta se cuenta con equipos informáticos y otros equipos adecuados, algunos recibidos a través de donaciones<sup>247</sup>.

Como se mencionó anteriormente, no existe en la Policía una Unidad Anti Corrupción. Lo más próximo a una Unidad de ese tipo es la de Asuntos Internos, que se fortaleció en los últimos años, contando con un equipo de 25 personas a quienes se asignó una oficina propia con recursos y equipos suficientes, con la cooperación del Programa Umbral. Asimismo, se previó en el presupuesto un incremento de un 70% del salario básico para

---

<sup>242</sup> Fiscalía General del Estado, Informe de Gestión 2010, pág. 70.

<sup>243</sup> Ídem, pág. 53. Esta Dirección elabora dictámenes en apoyo a la Unidad Fiscal.

<sup>244</sup> Entrevista a Carlos Arregui.

<sup>245</sup> Entrevista a Comisario (SR) Gregorio Almada Barrios, Viceministro de Seguridad Interna del Ministerio del Interior a cargo de la Policía Nacional, con la autora, Asunción 18 diciembre 2011.

<sup>246</sup> Taller Evaluación del Sistema Nacional de Integridad, 28 Marzo 2012.

<sup>247</sup> Fiscalía General, Informe de Gestión 2010; Entrevista a Lourdes Santander, Programa Umbral, Fase II, con la autora, Asunción 19 diciembre 2011.

entidades especializadas como Asuntos Internos, con la finalidad de ofrecer incentivos para esta delicada tarea. Sin embargo, cabe notar que la sugerencia internacional sobre cantidad de personal para Asuntos Internos es de 1 agente cada 15 policías, mientras que en Paraguay al momento se cuenta con tan solo 25 para 20.000 funcionarios de la Policía Nacional.<sup>248</sup>

En cuanto a salarios, el Ministerio Público es una de las instituciones de la administración pública que ofrece las remuneraciones más atractivas. El presupuesto de la Fiscalía ha subido un 102% durante la última administración<sup>249</sup> y su personal se encuentra capacitado, recibe formación a través del Centro de Entrenamiento para la gestión fiscal y es muy solicitado una vez que deja la función pública. Sin embargo, se observa que aún falta desarrollar la posibilidad de hacer carrera en el Ministerio Público. Asimismo, en la policía el acceso a cargos superiores todavía continúa influenciado por factores políticos<sup>250</sup>.

Las agencias de aplicación de la ley tienen ciertos recursos, si bien algunas instancias cuentan con una base de recursos más adecuada que otras. Todavía, sin embargo, se advierten brechas en materia de recursos, en particular la variabilidad en cuanto a recursos disponibles por región geográfica, que redundan en un grado de ineficacia en la ejecución de sus tareas.

#### **Independencia (normativa). Puntuación: 50**

*¿En qué medida son las agencias de aplicación de la ley independientes según la ley?*

Los agentes fiscales son designados por la Corte Suprema de Justicia, a propuesta en terna del Consejo de la Magistratura<sup>251</sup>. No existen normas que estipulen que las designaciones deban realizarse en función de criterios profesionales claros.

Este proceso de selección, promoción y destitución de fiscales es uno de los aspectos que más se critican de la institución, ya que se produce a través de otros órganos que no pertenecen al Ministerio Público y es sujeto a un alto grado de interferencia política<sup>252</sup>. Una vez dentro del Ministerio Público, se considera que la carrera de los fiscales por lo general respeta lo estipulado en el Reglamento Interno y se asciende según las reglas establecidas<sup>253</sup>.

---

<sup>248</sup> Entrevista a Dr. Carmelo Caballero, ex Viceministro de Seguridad Interna del Ministerio del Interior, con la autora, Asunción 18 diciembre 2011 y actual Ministro del Interior al momento de cierre del presente informe.

<sup>249</sup> Ministerio Público, República del Paraguay, Informe de Gestión 2005-201, pág. 17.

<sup>250</sup> Taller Evaluación del Sistema Nacional de Integridad en Paraguay, 28 marzo 2012.

<sup>251</sup> Artículo 270 de la Constitución Nacional.

<sup>252</sup> Entrevista a Soledad Machuca.

<sup>253</sup> Art. 13 del Reglamento Interno del Ministerio Público.



El Ministerio Público es una institución extra poder, en su actuación ante los órganos jurisdiccionales, los Agentes Fiscales gozarán de la autonomía de criterio que establezcan las leyes procesales y el Fiscal General solamente dicta instrucciones generales. Ninguna otra autoridad puede ordenar a los fiscales que no inicien acciones en una causa específica.<sup>254</sup>.

De acuerdo al Código Procesal, formalmente los fiscales son quienes dirigen las investigaciones, y la policía debe ser dirigida por la fiscalía durante las investigaciones, realizando una labor interinstitucional. La policía es un ente que goza de independencia orgánica: si bien constitucionalmente posee facultad de actuar cuando corresponda a sus atribuciones, al depender del Ministerio del Interior recibe influencia política. La Ley N.º 222/93 Orgánica Policial permite una injerencia política en los nombramientos que debe acordar el Congreso para los mandos policiales de cierta categoría, lo cual en la práctica da lugar a vinculaciones políticas e intercambio de favores<sup>255</sup>.

Si bien existen diversas disposiciones, estas no contemplan todos los aspectos de la independencia de las agencias de aplicación de la ley, sobre todo en el sistema de selección de los agentes.

#### **Independencia (práctica). Puntuación: 25**

*¿En qué medida son las agencias de aplicación de la ley independientes en la práctica?*

En la práctica, las designaciones de fiscales no se efectúan según criterios profesionales claros, y el sistema de selección (a través del Consejo de la Magistratura y Corte Suprema de Justicia) recibe un alto grado de interferencia política<sup>256</sup>. La fiscalía no tiene participación en la designación ni en el nombramiento de sus agentes, con lo cual en ocasiones ingresan personas sin condiciones para el ejercicio del cargo. A través de la Dirección de Capacitación se busca paliar esta grave falencia<sup>257</sup>.

Luego del proceso de selección efectuado con las señaladas interferencias políticas, el agente fiscal sí tiene autonomía en la investigación. Los fiscales adjuntos pueden emitir instructivos fiscales, de carácter general, pero los fiscales de acuerdo a la normativa son autónomos en su investigación.

Sin embargo, en la práctica los fiscales a veces trabajan con interferencias indebidas, las cuales no son sancionadas: “los agentes más expuestos recurren a los medios de prensa para denunciar interferencias y procurar un blindaje. Cuando se vuelve a concursar, luego de cinco años, siempre está la amenaza, de que el agente fiscal no sea reelegido a

---

<sup>254</sup> Art. 7 de la Ley N.º 1562/00 Orgánica del Ministerio Público.

<sup>255</sup> Taller Evaluación del Sistema Nacional de Integridad en Paraguay, 28 marzo 2012.

<sup>256</sup> Entrevista a Fiscal que mantiene el anonimato.

<sup>257</sup> Taller Evaluación del Sistema Nacional de Integridad en Paraguay, 28 marzo 2012.

causa de haber desafiado al poder, si hubiera investigado a una autoridad. Para frenar las investigaciones pueden actuar todos los responsables del sistema de elección, sumándose incluso el Jurado de Enjuiciamiento<sup>258</sup>.

Si bien los fiscales pueden trabajar con relativa independencia, se considera que la policía recibe mayores interferencias. La policía tiende a buscar a apoyo en la fiscalía para protegerse de cuestionamientos provenientes de varios frentes, incluido el político<sup>259</sup>. El número de policías ha aumentado a través de las administraciones en parte debido a “cotos”, como resultado de favores políticos, y debido a que algunos punteros de las bases utilizan la función policial como fuente de trabajo<sup>260</sup>. Esto necesariamente lleva a una menor calidad del personal.

En síntesis, a pesar de los esfuerzos de las instituciones, hay actores políticos que interfieren ocasionalmente, y en algunos procesos, habitualmente, en las actividades de las agencias de aplicación de la ley.

#### **Transparencia (normativa). Puntuación: 75**

*¿En qué medida existen disposiciones vigentes para garantizar que el público pueda acceder a información relevante sobre las actividades de las agencias de aplicación de la ley?*

Tanto en el reglamento interno de la Fiscalía<sup>261</sup> como en el de la Policía Nacional se contempla la obligación constitucional de presentar una declaración jurada de bienes a la Contraloría, pero no ante el público. En el Ministerio Público se observa un 99% de acatamiento de dicha obligación<sup>262</sup>.

Desde la Fiscalía se divulgan los datos que el Código Procesal permite, dentro de lo que resulta posible en el marco de un proceso penal, ya que la investigación debe hacerse de manera discreta. Toda aquella información que no está restringida se ofrece de manera transparente, la víctima tiene derecho a obtener copias y acceder al cuaderno de investigación fiscal de acuerdo a lo establecido en el Código Procesal Penal<sup>263</sup>.

Se encuentran vigentes disposiciones que permiten al público obtener información sobre la organización y el funcionamiento de las agencias de aplicación de la ley, las decisiones que lo comprometen y la forma en que se adoptaron dichas decisiones.

---

<sup>258</sup> Entrevista a Soledad Machuca.

<sup>259</sup> Entrevista a Carlos Arregui.

<sup>260</sup> Entrevista a Carmelo Caballero.

<sup>261</sup> Art. 11, inciso f, del Reglamento Interno del Ministerio Público.

<sup>262</sup> Entrevista a Soledad Machuca.

<sup>263</sup> Entrevistas a Arregui y Machuca.

### **Transparencia (práctica). Puntuación: 75**

*¿En qué medida son transparentes las actividades y los procesos de toma de decisiones de las agencias de aplicación de la ley en la práctica?*

El acceso a la información es definido como uno de los ejes estratégicos de la fiscalía, a través de una rendición de cuentas periódica y de informes de gestión que se divulgan anualmente. A los aspectos jurídicos se aplican restricciones legales (las investigaciones están vedadas al público, aunque no a las partes) si bien todas las decisiones de índole administrativa se difunden ampliamente<sup>264</sup>.

La Policía nacional canaliza la divulgación de información a través de su Departamento de Relaciones Públicas, que tiene una radio FM y está en todas las redes sociales (*facebook*, *twitter*, etc.) con la difusión de sus actividades.<sup>265</sup>

Un grupo numeroso de periodistas vigilan la actuación de la fiscalía en sus operativos y se nutren del trabajo de la fiscalía (y de la policía) en la búsqueda de primicias, y puede resultar difícil ocultarles información, aunque esta sea confidencial. Por razones culturales, en vez de recurrir a la Dirección de Comunicación, los periodistas recurren directamente a los fiscales. Algunos fiscales en ocasiones utilizan a la prensa como un medio de presión, porque consideran que sus casos no avanzarán si no son públicamente difundidos<sup>266</sup>.

El público puede obtener información relevante sobre la organización y el funcionamiento de las agencias de aplicación de la ley, las decisiones que los comprometen y la forma en que se adoptaron dichas decisiones.

### **Rendición de cuentas (normativa). Puntuación: 100**

*¿En qué medida existen disposiciones vigentes para garantizar que las agencias de aplicación de la ley informen sus actos y respondan por ellos?*

Hay disposiciones procesales, constitucionales y de la Ley Orgánica que obligan al Fiscal General a rendir cuentas por su gestión<sup>267</sup>. La fiscalía cuenta con un reglamento interno y manuales de procedimiento para cada área. Los fiscales están obligados a justificar su decisión de iniciar o no acciones legales ante los actores interesados correspondientes. Las víctimas de determinados delitos pueden, basándose en el código procesal penal, acceder al sistema judicial para garantizar el juzgamiento, lo cual es propio del sistema adversarial. Existe una unidad especial en la fiscalía - la Inspectoría General- que

---

<sup>264</sup> Entrevista a Soledad Machuca.

<sup>265</sup> [http://www.policianacional.gov.py/relaciones\\_publicas.php](http://www.policianacional.gov.py/relaciones_publicas.php) [accedido noviembre 2011-febrero 2012]

<sup>266</sup> Entrevista a Carlos Arregui.

<sup>267</sup> Art. 8 de la Ley Orgánica del Ministerio Público.

investiga e inicia acciones legales por actos de corrupción cometidos por funcionarios de la misma fiscalía,

En cuanto a la Policía, la ley prevé un mecanismo independiente para que los ciudadanos puedan denunciar conductas indebidas ocurridas en el marco de acciones policiales. El Centro de Reclamos Ciudadanos forma parte del Ministerio del Interior, y allí se reciben las denuncias, a través de una línea de atención al ciudadano gratuita que funciona las 24 horas. Si se confirma la denuncia de que un miembro del personal policial ha intervenido en actos de corrupción o cometió una irregularidad, esta se eleva a Asuntos Internos y se instruye un sumario contra el funcionario acusado, a cargo de la Justicia Policial<sup>268</sup>.

Para los fiscales no existe la inmunidad penal. Si incurren en mal desempeño de sus funciones o cometen hechos punibles, el fiscal adjunto encargado presenta la acusación ante el Jurado Enjuiciamiento de Magistrados, el cual decide si pide la suspensión o no, la cual es determinada por la Corte Suprema de Justicia<sup>269</sup>.

Existen numerosas disposiciones vigentes destinadas a garantizar que las agencias de aplicación de la ley informen sus actos y respondan por ellos.

#### **Rendición de cuentas (práctica). Puntuación: 75**

*¿En qué medida deben las agencias de aplicación de la ley informar sus actos y responder por ellos en la práctica?*

La fiscalía rinde cuentas de manera periódica y pública por sus actividades en general y sus prioridades<sup>270</sup>, las disposiciones vigentes se cumplen de manera efectiva.

Hay varios mecanismos de control sobre la gestión fiscal; internamente, existe una Unidad de transparencia, encargada del fortalecimiento institucional en integridad, transparencia, ética y diagnóstico situacional, donde se elaboraron una serie de manuales de procedimiento.<sup>271</sup>

Los órganos de control interno incluyen a la Unidad de Control de Gestión fiscal y al órgano de supervisión a cargo de los 14 fiscales adjuntos, que representa la supervisión jerárquica a los fiscales. También hay fiscales adjuntos a cargo de Unidades Penales Especializadas; entre ellos se encuentra la Unidad de Delitos Económicos y Anti Corrupción, que existe desde el año 2000. Se creó también un buzón de quejas y reclamos.

---

<sup>268</sup> Entrevista a Comisario (SR) Gregorio Almada Barrios

<sup>269</sup> Entrevista a Soledad Machuca.

<sup>270</sup> Informes de gestión anuales; Informe de Gestión 2005-2011; ver sitio web [www.ministeriopublico.gov.py](http://www.ministeriopublico.gov.py) [Accedido noviembre 2011-febrero 2012]

<sup>271</sup> Entrevista a Soledad Machuca.

Otro organismo es la Inspectoría General del Ministerio Público, que por disposición de la ley orgánica del Ministerio Público maneja los programas contra la corrupción y administra un programa de protección a denunciantes y testigos de actos de corrupción, pero hasta el momento este programa se puede utilizar solamente para denuncias que formulen funcionarios de la institución contra sus jefes o compañeros. Se observa también un temor cultural a hacer denuncias por miedo a las represalias, a pesar de tratarse de un sistema encriptado. Según el último informe de la fiscalía, esta dependencia ha finiquitado el 82% de las causas ingresadas<sup>272</sup>.

La Auditoría Interna General está encargada de auditar el área administrativa mientras que la Inspectoría General es responsable del régimen disciplinario. El Consejo Asesor, órgano consultivo que asesora al Fiscal General, se constituye en un *Tribunal de Disciplina*. Los sumarios administrativos, dependiendo del tipo de falta, pasan a este Tribunal y las sanciones disciplinarias las establece el Fiscal General. Asimismo, existe la Dirección de Control de Audiencias, que verifica y controla la participación del Agente Fiscal en todas las audiencias, y que ya ha suspendido audiencias en el marco de este monitoreo<sup>273</sup>.

Los agentes fiscales en general cumplen con la obligación de justificar si inician o no acciones legales, tal como lo establece la legislación procesal, y estas decisiones pueden ser objetadas. Se intenta que los plazos de los fiscales sean cumplidos, los fiscales están expuestos a sanciones internas y son controlados por reglamentos internos, unidades de transparencia de gestión e inspectorías<sup>274</sup>.

En cuanto a los funcionarios policiales, se considera que la ciudadanía ha aprendido a evaluar y a denunciar a su policía. Las denuncias se presentan o bien a la prensa, al Centro de Reclamos Ciudadanos del Ministerio del Interior, a Asuntos Internos o a parlamentarios. Se cambia con frecuencia a los policías denunciados, otras veces se les ha trasladado, dependiendo de las denuncias. En el año 2011 se han sancionado a más de 140 policías que han sido dados de baja luego de sumarios administrativos. Esto demuestra que existe voluntad de no tolerar la impunidad; paralelamente, en caso de tratarse de hechos punibles, los casos pasan a la fiscalía<sup>275</sup>.

### **Mecanismos de integridad (normativos). Puntuación: 50**

*¿En qué medida se garantiza por ley la integridad de las agencias de aplicación de la ley?*

Existen varias disposiciones sobre ética en el reglamento interno de la fiscalía, que complementan las incompatibilidades establecidas en la Constitución. Se consideran

<sup>272</sup> Ministerio Público, Informe de Gestión 2005-2011, pág. 43.

<sup>273</sup> Taller Evaluación del Sistema Nacional de Integridad en Paraguay, 28 marzo 2012; ver <http://www.ministeriopublico.gov.py> [Accedido noviembre 2011-febrero 2012]

<sup>274</sup> Entrevista a Carlos Arregui.

<sup>275</sup> Entrevista a Comisario (SR) Gregorio Almada Barrios.

faltas graves para un fiscal, por ejemplo, portar armas cuando no sea personal de seguridad o recibir obsequios de las partes en un juicio en trámite<sup>276</sup>. No se aplican restricciones posteriores al empleo, si bien resulta necesario adoptar una restricción de este tipo, ya que los agentes fiscales que manejan información privilegiada a veces pasan a un estudio jurídico y pueden trabajar en el mismo caso<sup>277</sup>.

La fiscalía está trabajando en la adopción de un Código de Ética a través de un proceso participativo, organizando talleres de sensibilización en todo el país<sup>278</sup>.

La policía cuenta con un Código de Ética. Los miembros de la policía deben declarar su patrimonio, a través de una declaración jurada presentada a la Contraloría. Se ha trabajado en la adopción de un reglamento interno disciplinario (en cooperación con el Programa Umbral) para el personal policial, donde se establezca que tales omisiones constituyen faltas<sup>279</sup>.

Se encuentran vigentes disposiciones destinadas a garantizar la integridad de las agencias de aplicación de la ley, aunque no se cubren todos los aspectos.

#### **Mecanismos de integridad (prácticos). Puntuación: 50**

*¿En qué medida se garantiza la integridad de las agencias de aplicación de la ley en la práctica?*

El reglamento interno del Ministerio Público por lo general se cumple, ya que se aplican numerosos controles. La adopción del código de ética está en proceso, y se estima estará listo en 2012. En el Centro de Entrenamiento se dictan programas de capacitación específica sobre el reglamento interno, el Manual de funciones y el Manual de procedimientos<sup>280</sup>. Este Centro de Entrenamiento del Ministerio Público cuenta con una certificación de calidad ISO 9000<sup>281</sup>.

Se observa un grado de acatamiento relativamente alto de los reglamentos por parte de la Policía. Aun cuando hay casos individuales de corrupción, existe un constante esfuerzo hacia la capacitación en valores. Por otro lado, se observa que el Código de Ética ostenta problemas de gestión y aplicación<sup>282</sup>. Además, la Justicia en ocasiones ha revertido decisiones de dar de baja a policías y ordena su reincorporación<sup>283</sup>.

---

<sup>276</sup> Art. 44 del Reglamento Interno Ministerio Público.

<sup>277</sup> Ídem.

<sup>278</sup> Entrevista a Fiscal Adjunta Soledad Machuca.

<sup>279</sup> Entrevista a Comisario (SR) Gregorio Almada Barrios.

<sup>280</sup> Entrevista a Soledad Machuca.

<sup>281</sup> Ministerio Público, Informe de gestión 2005-2011, pág. 11.

<sup>282</sup> Taller Evaluación del Sistema Nacional de Integridad en Paraguay 28 marzo 2012.

<sup>283</sup> Entrevista a Comisario (SR) Gregorio Almada Barrios.

En conclusión, si bien existen varias normas sobre integridad, su cumplimiento es desigual: por un lado, la fiscalía tiene un grado relativamente alto de acatamiento, y la policía, por otro, muestra un cumplimiento más disperso.

### **Juzgamiento de la corrupción (práctica). Puntuación: 25**

*¿En qué medida las agencias de aplicación de la ley detectan e investigan los casos de corrupción en el país?*

En la Unidad de Delitos Económicos han ingresado durante un período de 12 meses, del 1/5/2010 al 1/5/2011, un total de 105 causas. Se encuentran en trámite 195 causas, 10 han sido archivadas y 82 causas se encuentran finalizadas<sup>284</sup>. La fiscalía anticorrupción ha logrado el comiso de 1.125.525.000 Gs en concepto de dinero devuelto al fisco por de malversaciones y estafas<sup>285</sup>. Sin embargo, se observa que estas instituciones actúan de manera más ágil en la capital que en el interior<sup>286</sup>.

La fiscalía puede actuar de oficio, cuando toma conocimiento de posibles hechos de corrupción a través de medios de prensa, por ejemplo, o bien a partir de una denuncia concreta. La institución ha suscrito un convenio con la Contraloría General del Estado creándose también una Dirección de Auditoría forense en el ámbito de la Contraloría para identificar denuncias de casos que constituyen hechos punibles, de modo de poder impulsar un proceso penal. Se está buscando celebrar este mismo tipo de alianzas con otras instancias administrativas: la Dirección General de Contrataciones Públicas, la Secretaría de Tributación, las Aduanas, la Secretaría Nacional anti Drogas, etc., para evitar duplicar esfuerzos<sup>287</sup>.

Un factor que podría contribuir significativamente a impulsar la lucha contra la corrupción es que la ciudadanía se involucre a través de mecanismos de denuncia. Sin embargo, se observa que hay un grado de apatía y de distanciamiento de la administración de justicia. Cabe notar que en el 2011 se promulgó la ley N.º 4083, que crea el Sistema de Acompañamiento y Protección a testigos y víctimas de procesos penales.

La policía actúa como coadyuvante de la Fiscalía anticorrupción, habiéndose iniciado varios casos contra instituciones del Estado<sup>288</sup>.

Si bien las agencias de aplicación de la ley sí investigan casos de corrupción, su trabajo en general se enfoca en un pequeño número de casos, ya que no siempre se presentan acusaciones con pruebas, entre otras razones, por dificultades culturales.

---

<sup>284</sup> Memorias 2010-2011 Ministerio Público, Capítulo V, Estadísticas, pág. 152 en

[http://www.ministeriopublico.gov.py/content/c2/inst/memorias/pdf/11/cap\\_5.pdf](http://www.ministeriopublico.gov.py/content/c2/inst/memorias/pdf/11/cap_5.pdf) [Accedido noviembre 2011-febrero 2012]

<sup>285</sup> Fiscalía General del Estado, Informe de Gestión 2010, pág. 69.

<sup>286</sup> Entrevista a Dr. Oscar Velázquez Gadea, Contralor General de la República, con la autora, asunción 1 diciembre 2011.

<sup>287</sup> Entrevista a Soledad Machuca.

<sup>288</sup> Entrevista a Comisario (SR) Gregorio Almada Barrios.

## Recomendaciones

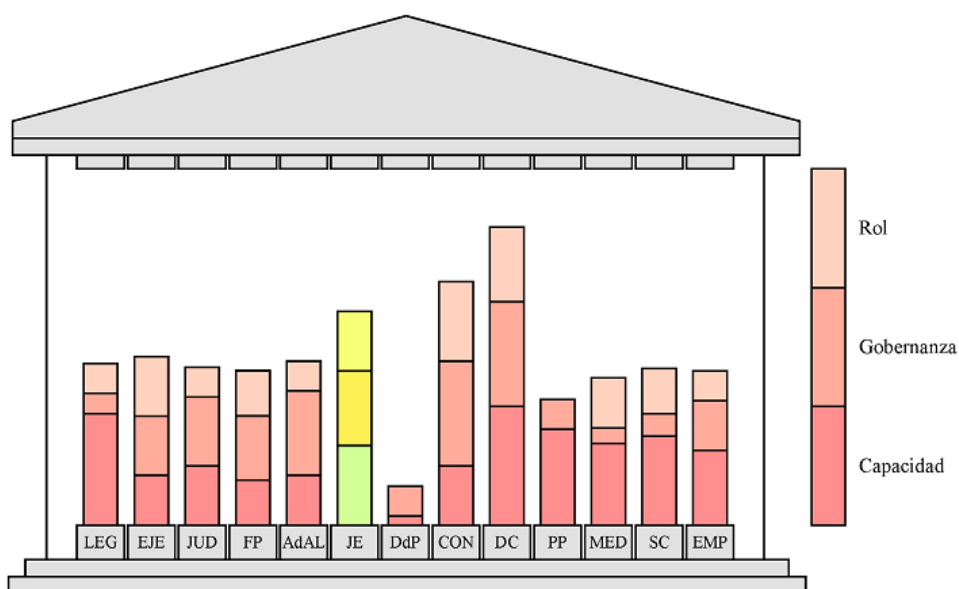
Creación de una carrera independiente para la fiscalía, reformando o reglamentando los mecanismos actuales de selección y destitución de agentes fiscales

Instalar mecanismos que protejan a la policía frente a influencias exógenas en lo que respecta al nombramiento y pase a retiro de sus miembros, reformando la ley si es necesario.

Fortalecer la coordinación entre el Ministerio Público y organismos clave para la lucha contra la corrupción, por ejemplo la Contraloría General, y la Dirección General de Contrataciones Públicas. Donde ya haya convenios firmados entre instituciones, potenciar el trabajo conjunto a través de la asignación de personal de cada institución a tareas específicas de coordinación, intercambio y divulgación de información.



## Pilar 6: Justicia Electoral



### Resumen

La Justicia Electoral, encabezada por el Tribunal Superior de Justicia Electoral (TSJE), es sumamente importante para el Sistema Nacional de Integridad, dado que representa el organismo garante de la voluntad popular y, como tal, tiene la función de consolidar la democracia en el país.

La evaluación demuestra que se trata de un organismo que ha atravesado un proceso de aprendizaje y crecimiento, durante el cual ha ganado progresivamente en recursos y transparencia. Al mismo tiempo, aun reconociendo su calidad especial de organismo jurídico-político, se encuentra ampliamente permeado por los partidos políticos, que definen no solo su independencia, sino su institucionalidad. El empleo de operadores políticos como agentes de inscripción electoral, además de ser una señal de esta interferencia, también genera dudas sobre las inscripciones y la integridad del registro electoral.

Los mecanismos de control y rendición de cuentas han mejorado como resultado de la presión ciudadana por depurar la institución, destacándose su capacidad para llevar a cabo elecciones libres y justas, lo cual le ha dado credibilidad y fortaleza en su rol de organismo de gestión electoral. Entre las principales falencias se encuentra la incapacidad para controlar en la práctica el financiamiento de los partidos políticos.

<b>Pilar</b>			
<b>Promedio de puntuación del Pilar: 60</b>			
<b>Dimensión</b>	<b>Indicador</b>	<b>Ley</b>	<b>Práctica</b>
<b>Capacidad</b> 67	Recursos	75	
	Independencia	75	50
<b>Gobernanza</b> 63	Transparencia	100	75
	Rendición de cuentas	75	25
	Integridad	75	25
<b>Rol</b> 50	Regulación de finanzas públicas (ley y práctica)	25	
	Administración de las elecciones (ley y práctica)	75	

### **Organización y estructura**

La Justicia Electoral comprende todos los aspectos relacionados con la actividad jurisdiccional y administrativa referente a las elecciones, apuntando a garantizar la regularidad de las elecciones y que estas se ajusten a derecho<sup>289</sup>. La Constitución Nacional paraguaya regula la institución en sus artículos 273, 274 y 275, estableciendo la Justicia Electoral como parte del Poder Judicial y como encargada en exclusividad de convocar, juzgar, organizar, dirigir, supervisar y vigilar los actos y las cuestiones derivadas de elecciones generales, departamentales y municipales, así como los derechos y los títulos de quienes resulten elegidos. Son igualmente de su competencia las cuestiones provenientes de todo tipo de consulta popular, como así también lo relativo a las elecciones y el funcionamiento de los partidos, movimientos políticos y alianzas electorales, además de las elecciones de las organizaciones intermedias.

La Justicia Electoral tiene una organización jerárquica, integrada por un Tribunal Superior de Justicia Electoral, los tribunales, los juzgados, las fiscalías y distintos organismos administrativos, como las Juntas Cívicas, que se conforman para cada elección. El

<sup>289</sup> [www.tsje.gov.py](http://www.tsje.gov.py) [Accedido noviembre 2011-febrero 2012]

Tribunal Superior de Justicia Electoral es la autoridad suprema en materia electoral, sus tres miembros son designados por el Senado, con acuerdo del Poder Ejecutivo, y es responsable de la dirección y fiscalización del registro electoral y de la administración de los recursos asignados para fines electorales<sup>290</sup>.

### **Recursos (práctica). Puntuación: 75**

*¿En qué medida tiene la Justicia Electoral recursos adecuados para alcanzar sus metas en la práctica?*

El Tribunal Superior de Justicia Electoral (TSJE) tiene un presupuesto autónomo respecto del Estado y ejerce autarquía administrativa. Sus fondos e instalaciones se consideran suficientes para asegurar el desempeño de sus funciones y los eventos electorales<sup>291</sup>. Incluso, puede afirmarse que es un organismo que tiene una relativa abundancia de recursos. En el ejercicio fiscal de 2011, su presupuesto fue de 519.669.145.788 guaraníes<sup>292</sup> (aproximadamente unos 130 millones de dólares anuales), es decir, poco menos de la tercera parte de lo que le corresponde al funcionamiento de todo el Poder Judicial (1.709.740.041.292 guaraníes, o aproximadamente unos 427 millones de dólares anuales)<sup>293</sup>.

Al estar establecido que los partidos políticos son “auxiliares” del organismo electoral, estos muestran un gran interés en que el organismo en general funcione correctamente y cuente con recursos suficientes para llevar a cabo los procesos eleccionarios. El personal de la Justicia Electoral se integra por un sistema de cupos establecido en la ley, conforme al cual los partidos con representación parlamentaria proponen el nombramiento de los funcionarios según el porcentaje que obtuvieron en las últimas elecciones<sup>294</sup>. Este sistema es propio de la Justicia Electoral, y no se encuentra reglamentado en ninguna otra institución estatal.

El personal de la institución se clasifica en el personal de la Justicia Electoral que es permanente y profesional, independientemente de las cuotas políticas cubiertas, y el personal contratado para proceder a las inscripciones. Sobre este último grupo se han formulado numerosas críticas, al considerarse que resulta innecesario para el TSJE y que se encuentran al servicio de los partidos políticos, para quienes resulta beneficioso contar con operadores políticos pagados por la Justicia Electoral, lo cual redundaría en un aumento arbitrario y significativo del presupuesto del TSJE<sup>295</sup>.

---

<sup>290</sup> Arts. 4 y 5 de la Ley N.º 635/95, que reglamenta la Justicia Electoral.

<sup>291</sup> Afirmado por Alberto Ramírez Zambonini, Tribunal Superior de Justicia Electoral y Juan Manuel Morales, vicepresidente, en entrevistas con la autora, Asunción, 28 diciembre 2012.

<sup>292</sup> Presupuesto General de Gastos de la Nación, año 2011, Ley N.º 4249.

<sup>293</sup> Ídem.

<sup>294</sup> Art. 87 de la Ley N.º 635/95.

<sup>295</sup> <http://www.ultimahora.com/notas/523232-Senador-manifiesta-que-el-aumento-para-TSJE-no-se-justifica> [Accedido 26 abril 2012]; <http://www.lanacion.com.py/articulo/69125-senado-otorga-us-50-millones-para-financiar-a-operadores-htm> [Accedido 27 abril 2012]

El personal permanente recibe formación constante, tanto mediante cursos internos como a través de oportunidades de desarrollo profesional internacional. Para ocupar cargos judiciales y o de fiscales, como en todo cargo en el Poder Judicial, se debe superar el proceso de selección del Consejo de la Magistratura<sup>296</sup>.

En síntesis, la Justicia Electoral y su órgano de ejecución y administración de políticas electorales, el Tribunal Superior de Justicia Electoral, tienen una base de recursos adecuada para alcanzar sus metas, tanto en infraestructura, como en personal y capacidad de gestión. Sin embargo, la presencia de personal contratado meramente en base a criterios políticos impacta negativamente la efectividad del organismo.

### **Independencia (normativa). Puntuación: 75**

*¿En qué medida es la Justicia Electoral independiente según la ley?*

La base normativa de la Justicia Electoral es constitucional. Se establece que la Justicia Electoral forma parte del Poder Judicial, pero que posee autonomía jurisdiccional y goza de una autarquía administrativa. Se considera como un organismo extra poderes del Estado. Aparte de lo prescripto en la constitución, su base legal se encuentra principalmente en dos leyes: la Ley N.º 635/95 de reglamentación de la justicia electoral, y la Ley N.º 834/96, que establece el Código Electoral Paraguayo.

Su máxima autoridad, el Tribunal Superior de Justicia Electoral (conforme a la Constitución Nacional), está compuesto por tres miembros, elegidos y removidos de igual manera que los ministros de la Corte Suprema de Justicia. Los tres miembros del TSJE electos por el Senado corresponden a los 3 partidos con mayor caudal de votos en la representación parlamentaria, como así también la Dirección del Registro Electoral. Sin embargo, los partidos políticos tienen desigual influencia y posibilidad de control, lo que introduce distorsiones en el diseño<sup>297</sup>.

Según el artículo 87 de la Ley 635/95, las designaciones de funcionarios las hace el TSJE teniendo en cuenta la idoneidad de los candidatos y, en lo posible, la proporción de bancas que los partidos o movimientos políticos tienen en la Cámara de Senadores. Se ha interpretado que esto implica que los partidos con representación parlamentaria tienen cupos disponibles de cargo administrativos en la justicia electoral, lo cual resta independencia a la institución<sup>298</sup>.

---

<sup>296</sup> Ley N.º 635/95 que reglamenta la Justicia Electoral.

<sup>297</sup> Stella Cacace, comentarios al Sistema Nacional de Integridad, julio 2012

<sup>298</sup> <http://municipalidadesuncion.paraguay.com/nacionales/lilian-samaniego-defiende-a-planilleros-del-tsje-64547> [Accedido noviembre 2011-febrero 2012]

Todos los magistrados inferiores de la Justicia Electoral son designados por la Corte Suprema de Justicia a propuesta en terna del Consejo de la Magistratura. Su remoción se hace según el procedimiento establecido ante el Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados (comisión de delitos o mal desempeño de sus funciones).

En la opinión de un ministro del Tribunal Superior de Justicia Electoral, el Código Electoral no tiene fuerza suficiente para sancionar adecuadamente a los partidos políticos, ya que se necesitan facultades más amplias para prevenir y sancionar delitos electorales, señalando como ejemplo las “pintadas de propaganda”<sup>299</sup>. La Justicia Electoral no puede atender delitos electorales, y debe derivarlos a la justicia penal ordinaria<sup>300</sup>, lo cual se considera una debilidad constitucional y señal de falta de independencia<sup>301</sup>.

La Justicia Electoral posee, de esta manera, una base legal que le permite operar de manera autónoma e independiente, con criterios profesionales y no discriminatorios establecidos en la ley para el ejercicio de su función jurisdiccional, pese a que no puede sancionar delitos electorales, pero a la vez tiene un fuerte control administrativo, que mina la independencia de su gestión, especialmente por parte de partidos políticos.

#### **Independencia (práctica). Puntuación: 50**

*¿En qué medida funciona la Justicia Electoral de manera independiente en la práctica?*

La Justicia Electoral es una institución jurídico-política<sup>302</sup>, y como tal posee características propias de funcionamiento, las cuales están marcadas por la influencia que los partidos ejercen sobre ella, desde el nombramiento de sus máximas autoridades por parte del Senado hasta su rol de auxiliares en su gestión..

La Justicia Electoral goza en general de credibilidad como organismo rector de las elecciones<sup>303</sup>. Por ejemplo, en las elecciones presidenciales del 20 de abril de 2008 se dio por primera vez en décadas el traspaso del poder presidencial desde un partido a otro con resultados rápidos y seguros, siendo el TSJE felicitado tanto por la comunidad internacional como por observadores internos en relación con la totalidad del proceso electoral<sup>304</sup>.

---

<sup>299</sup> Entrevista a Juan Manuel Morales.

<sup>300</sup> Art. 338 de la Ley N.º 834/96.

<sup>301</sup> Taller Evaluación del Sistema Nacional de Integridad en Paraguay, 28 marzo 2012.

<sup>302</sup> Entrevista a Juan Manuel Morales y Luis Alberto Mauro, asesor del TSJE, el 28 noviembre 2012.

<sup>303</sup> L. Bareiro, L. Soto, Regulación jurídica de los partidos políticos en Paraguay en Zovatto Daniel, Coord., *Regulación jurídica de los partidos en América Latina*, IDEA/UNAM, 2006, pág. 758.

<sup>304</sup> TSJE, “1811-2011, Libres y Democráticos”, Álbum Homenaje de la Justicia Electoral al Bicentenario de la Independencia Patria; E.Gauto Bozzano, Campaña por la Expresión Ciudadana, Informe de Derechos Políticos, en Codehupy (2009) Derechos Humanos en Paraguay 2009 (Asunción: Codehupy, 2009) pág.512

Sin embargo, la institución no está exenta de críticas en cuanto a su funcionamiento, precisamente por la injerencia de los partidos políticos, y en particular en lo que concierne a los nombramientos políticos de personas contratadas, conocidos como “planilleros”, o gente que figura en planilla y no trabaja. Estos contratados se desempeñan en su mayoría como operadores políticos de los partidos.<sup>305</sup>

Aunque durante el 2012 se ha frenado luego de numerosas protestas ciudadanas una ampliación presupuestaria millonaria que aumentaba el rubro de la Justicia Electoral para que los partidos políticos contaran con nuevos contratados<sup>306</sup>, esta práctica continua, en especial en la proximidad de las elecciones.

### **Transparencia (normativa). Puntuación: 100**

*¿En qué medida existen disposiciones vigentes para garantizar que el público pueda obtener información relevante sobre las actividades y los procesos de toma de decisiones de la Justicia Electoral?*

La Justicia Electoral está encargada de garantizar la libertad y transparencia del sufragio y facilitar su ejercicio, según se dispone en el Código Electoral (Ley No. 834/96). Se establece que mientras el voto es secreto, el escrutinio tendrá carácter público. Al terminar la votación, cualquier elector tiene derecho a presenciar el escrutinio en las mesas siempre que no perturbe el acto<sup>307</sup>. También se establece que cuando el Tribunal Electoral reciba la documentación de los votos, hará el cómputo de estos frente a los apoderados de los partidos, movimientos y alianzas, entregando los certificados a los apoderados de las respectivas candidaturas. Concluido el escrutinio, el Tribunal Electoral establecerá el cómputo provisorio o definitivo, y los resultados por cargos y por listas o candidaturas<sup>308</sup>.

En cuanto al financiamiento y las operaciones de los partidos políticos, no existe una obligación legal para la Justicia Electoral de difundir los subsidios electorales a partidos y movimientos, pero estos igualmente se difunden, ya que su presupuesto, que tiene carácter público y del cual provienen los subsidios electorales, está definido en la Ley del Presupuesto General de Gastos de la Nación.

---

<sup>305</sup> “TSJE destinará US\$ 18 millones para contratar a recomendados políticos”, Artículo en Diario ABC Color, 8 de febrero 2012; “El TSJE, en complicidad con los parlamentarios, continúa despilfarrando dinero público”, Editorial en Diario Ultima Hora, 5 de mayo 2011. En esta editorial, se critica que “el TSJE y sus cómplices -senadores y diputados- en el despilfarro del dinero público, crearon 1.000 nuevos cargos. Son parte del cupo que los políticos abultan con tal de colocar a sus operadores y mantener la lealtad de estos”.

<sup>306</sup> <http://www.paraguay.com/nacionales/presion-ciudadana-vence-no-habra-aumento-para-planilleros-de-tsje-83026>

[Accedido 29 mayo 2012]

<sup>307</sup> Art. 221 del Código Electoral, Ley N.º 834/96.

<sup>308</sup> Artículos 234 y 237 del Código Electoral.

Conforme a la Ley N.º 635/95 que la reglamenta, la Justicia Electoral tiene la obligación de presentar a los partidos, movimientos y alianzas todas las informaciones y copias de los padrones e instrumentos públicos que les fueren solicitados. Por otro lado, para controlar los partidos y movimientos, se designarán administradores de la campaña electoral, los cuales deberán rendir cuentas ante la Justicia Electoral por los fondos recibidos<sup>309</sup>.

En general, el público puede acceder a información sobre la organización y el funcionamiento de la Justicia Electoral, y las decisiones que se toman en este ámbito.

### **Transparencia (práctica). Puntuación: 75**

*¿En qué medida se difunden los informes y las decisiones de la Justicia Electoral en la práctica?*

La información y el cronograma de actividades de la Justicia Electoral se difunden durante todo el año, se celebran conferencias de prensa y se publican declaraciones en forma periódica. Conforme a la ley, se publica con anticipación el cronograma electoral del año, con todos los requerimientos electorales para el registro de los partidos, período de propaganda electoral, y día de las elecciones entre otros.

En el sitio web se pueden consultar todos los datos de los eventos y las decisiones del TSJE. Este sitio interactivo ofrece informaciones relevantes para consultas (incluso las tecnológicas sobre cómo usar mejor el sitio), y resulta de fácil utilización y manejo.

La Justicia Electoral ha firmado convenios con numerosos organismos de observadores electorales tanto locales como internacionales. Algunas de estas instituciones son Saka-Iniciativa para la Transparencia Electoral, Paraguay; la Organización de los Estados Americanos (OEA) y el Centro de Información y Recursos para el Desarrollo (CIRD).

La Justicia Electoral enumera en su sitio web los siguientes servicios de información: Servicios Electorales CAECI (Centro de Atención Electoral al Ciudadano), para evacuar consultas sobre el padrón electoral o sobre procesos electorales y la Dirección de Actualización y Depuración del Registro Cívico Permanente para consultas sobre padrón electoral y actualización y depuración de datos en el Registro Cívico Permanente<sup>310</sup>.

Asimismo, el Centro de Información, Documentación y Educación Electoral (CIDEE) se ocupa de proporcionar datos y estadísticas y de brindar capacitación continua a los electores y cualquier persona que necesite conocer datos de la Justicia Electoral así como atender consultas varias<sup>311</sup>.

---

<sup>309</sup> Arts. 278 al 281 del Código Electoral.

<sup>310</sup> [www.tsje.gov.py](http://www.tsje.gov.py) [Accedido noviembre 2011-febrero 2012]

<sup>311</sup> ídem

Existen otros medios como centros de atención al ciudadano, programas de capacitación específicos, biblioteca y centro de datos, y publicaciones en línea, para conocer el funcionamiento de la Justicia Electoral y las elecciones. Hay un compromiso fuerte del TSJE de fortalecer la transparencia luego de la crisis institucional de 2012 que puso al país en la mira internacional.<sup>312</sup>

De este modo, el público puede obtener información relevante sobre la organización y el funcionamiento de la Justicia Electoral, así como sobre sus decisiones. Sin embargo, se observa la excepción de la falta de información respecto a los criterios de selección del personal contratado.

### **Rendición de cuentas (normativa). Puntuación: 75**

*¿En qué medida existen disposiciones vigentes para garantizar que la Justicia Electoral informe sus actos y responda por ellos?*

El marco legal de rendición de cuentas para la Justicia Electoral es exhaustivo. Al igual que los demás órganos del Estado, está obligada por la Ley N.º 1535/99 “De Organización Financiera y Administrativa del Estado” a realizar una rendición mensual contable ante el Ministerio de Hacienda, y por la Ley N.º 276/94 “Orgánica y Funcional de la Contraloría General de la Republica” a remitir en forma semestral los informes financieros y patrimoniales<sup>313</sup>.

No resultan del todo claras algunas disposiciones acerca de cómo debería ser la relación con otras instituciones, sobre todo los límites que se pueden imponer a los partidos políticos, y cómo rendir cuentas respecto de los funcionarios que estos ubican en la Justicia Electoral.

Las decisiones de la Justicia Electoral son recurribles en tres instancias, así como también está prevista la posibilidad de plantear la inconstitucionalidad de sus decisiones frente a la Corte Suprema de Justicia<sup>314</sup>. Los partidos políticos y los candidatos tienen amplios recursos jurídicos para remediar las posibles irregularidades electorales, y el procedimiento está previsto en la Ley N.º 635/95 que reglamenta la Justicia Electoral.

En conclusión, el TSJE tiene la obligación de rendir cuentas a diversas instituciones. Aunque se trata de un organismo extra poder, está garantizada su vigilancia tanto por parte de los organismos de control administrativo del Poder Ejecutivo como de otros poderes, con los controles previstos para el Presupuesto General de la Nación. Falta sin

---

<sup>312</sup> “Crisis obliga al Tribunal Electoral a mejorar el sistema de transparencia”, Artículo diario ABC color, 31-VI-12

<sup>313</sup> Información aclaratoria proporcionada por el TSJE el 5 de marzo de 2012.

<sup>314</sup> Art. 70 de la Ley N.º 635/95.



embargo establecer un mecanismo de rendición de cuentas para los funcionarios contratados por cuoteo de los partidos políticos.

### **Rendición de cuentas (práctica). Puntuación: 25**

*¿En qué medida debe la Justicia Electoral informar sus actos y responder por ellos en la práctica?*

Los informes exigidos por las instituciones de control se presentan en la práctica y permiten un control adecuado. En general son de público acceso<sup>315</sup>.

Por otro lado, la capacidad de la Justicia Electoral de rendir cuentas se ve limitada cuando un 70% de sus recursos, ya sea por subsidios, aportes o salarios de funcionarios recomendados, son “capturados” por los partidos políticos<sup>316</sup>. Esto resulta especialmente preocupante en la contratación por parte del TSJE de funcionarios que, en la práctica, actúan como operadores políticos de los partidos<sup>317</sup>.

A partir de los convenios mencionados con varias instituciones locales e internacionales el TSJE ha recibido y aceptado diversas recomendaciones, que permitieron establecer controles más efectivos sobre las irregularidades y corregir mediante resoluciones del TSJE vacíos legales que mejoraron el proceso electoral.

En conclusión, la Justicia Electoral se encuentra vigilada en su función jurisdiccional, y rinde cuentas eficazmente sobre esta, como también sobre su gestión administrativa, pero se observan dificultades en cuanto a la rendición de cuentas sobre los aspectos controlados por los partidos políticos, como por ejemplo los funcionarios contratados.

### **Integridad (normativa). Puntuación: 75**

*¿En qué medida existen mecanismos vigentes para garantizar la integridad de la Justicia Electoral?*

El marco legal de la Justicia Electoral establece normas sobre inmunidades e incompatibilidades para todos los magistrados electorales. Entre estas, los miembros inferiores de la jurisdicción electoral están sujetos a la condición legal de no haber ocupado cargos político partidarios dos años antes de su selección, mientras que los miembros del TSJE no están alcanzados por esta restricción. No se aplican restricciones posteriores al empleo.

---

<sup>315</sup> Entrevista con Ministros del TSJE, 28/XII/12.

<sup>316</sup> <http://www.abc.com.py/edicion-impresa/suplementos/judicial/el-71-del-presupuesto-de-justicia-electoral-manejaron-los-politicos-414995.html> [Accedido 18 junio 2012]

<sup>317</sup> Taller Evaluación del Sistema Nacional de Integridad en Paraguay, 28 marzo 2012.

No existe un código de conducta propio de la institución que contemple normas sobre conflictos de intereses. Sin embargo, todos los funcionarios de la Justicia Electoral, en tanto funcionarios públicos, están sujetos a la Ley N.º 1626/00 del funcionario público, que establece exhaustivamente las prohibiciones éticas que deben respetarse sobre beneficios, obsequios, influencias indebidas, actividades políticas y conflictos de intereses.

Se establece normativamente el compromiso de la Justicia Electoral de cumplir y hacer cumplir la Constitución y las leyes. Aunque no se observa en forma expresa el compromiso de integridad en los procesos electorales, o sobre servicios de calidad a los votantes, se detalla con minuciosidad todo el proceso para impedir que el proceso se vea corrompido o que se reste calidad en los servicios.

### **Integridad (práctica). Puntuación: 25**

*¿En qué medida se garantiza la integridad de la Justicia Electoral en la práctica?*

Para todos los magistrados de la Justicia electoral, existe un juramento de respetar la Constitución y las leyes. En el caso del personal administrativo, si bien está obligado a los mismos requisitos, no se exige un juramento formal sino un compromiso contractual.

La Justicia Electoral ha sido acusada en ocasiones de realizar un manejo prebendario y clientelar de las personas contratadas por la institución, donde los partidos políticos han influido por demás en los nombramientos. La respuesta de la institución es que la existencia de estos puestos es responsabilidad de los partidos políticos antes que propia<sup>318</sup>.

Los miembros del TSJE sostienen que cuando hay irregularidades se despide al personal según la ley del funcionario público, por medio de un sumario administrativo, y este procedimiento se ha cumplido en algunos casos<sup>319</sup>. No obstante, continúan las personas contratadas políticamente en la institución.

### **Regulación de finanzas políticas (ley y práctica). Puntuación: 25**

*¿Regula la Justicia Electoral efectivamente las finanzas de los candidatos y los partidos políticos?*

---

<sup>318</sup> "TSJE espera decisión sobre planilleros", Artículo del diario La Nación del 10 de abril de 2011, donde el presidente del TSJE Alberto Ramírez expresa que "la derogación del artículo 87 de la Ley 635/95, que permite el cuoteo político y la repartija de cargos en la Justicia Electoral, depende exclusivamente del Congreso", al referirse a un proyecto de ley presentado en el Congreso.

<sup>319</sup> Entrevistas con Ministros del TSJE, 28 noviembre 2012; "Separan a 4 sospechosos (del TSJE) de hacer traslados ilegales", diario ABC Color 18/1/12, "En febrero concluye sumario a los viajeros (del TSJE)", diario ABC Color, 8/1/12;"Funcionarios separados por el TSJE tienen varias afiliaciones", diario Última Hora 8/1/12

La reglamentación legal de la Justicia Electoral<sup>320</sup> establece que el Estado debe subsidiar a partidos, movimientos políticos y alianzas para solventar los gastos que originen las actividades electorales. El control se hace a través de un administrador nombrado por cada partido, movimiento o alianza, y se prevén sanciones penales para el administrador por gestiones indebidas, así como la cesación de todo pago por no presentar los informes a tiempo<sup>321</sup>.

Se prevé también la prohibición de aportes de cualquier ente de administración pública, empresas de economía mixta o entidades binacionales, así como empresas que presten servicios o suministros a cualquier entidad pública; de entidades o personas extranjeras; de sindicatos, asociaciones empresarias o entidades representativas de cualquier otro sector económico; y aportes individuales superiores al equivalente de 5000 jornales mínimos, ya sea de personas físicas o empresas. Los aportantes individuales que no puedan justificar el origen de sus aportes serán penados de conformidad con el Código Electoral<sup>322</sup>.

Sin embargo, diversas fuentes y expertos entrevistados consideran que la legislación sobre la regulación del financiamiento político no resulta clara ni completa para prevenir la corrupción y el dinero sucio en los partidos y movimientos políticos. Se han presentado varias propuestas de ley que hasta el momento habían sido rechazadas por los partidos políticos mayoritarios. Los mismos miembros del TSJE reconocen estar “atados de pies y manos” frente a la legislación existente, que no prevé las sanciones que corresponden<sup>323</sup>.

Otras fuentes opinan que sí existe la normativa necesaria, pero que esta no se cumple debido a las falencias prácticas de implementación: un estudio indica que no se trata de un déficit legislativo en materia de competencias, “sino de incapacidad real para implementarlas (...) Esta falta de capacidad se sustentaría en la precariedad de la calidad de los recursos tecnológicos, informáticos y humanos, falta de transparencia en los mecanismos de selección, ascenso y remoción de funcionarios y falta de acceso a la información en cuanto a los resultados emergentes de los controles realizados, y la falta de práctica de las auditorías externas”<sup>324</sup>.

En la práctica, el control del TSJE sobre partidos y movimientos electorales es laxo aun en los pocos aspectos que puede controlar. A pesar de haber recibido a tiempo los

---

<sup>320</sup> Código Electoral, Ley 834/96.

<sup>321</sup> Art. 281 del Código Electoral.

<sup>322</sup> Art. 282 del Código Electoral.

<sup>323</sup> Entrevista a Juan Manuel Morales. Al momento de cierre del presente informe, se había aprobado en el Congreso una ley de Financiamiento de Partidos Políticos, sin embargo aun no estaba determinada la promulgación ni la implementación de la misma.

<sup>324</sup> P. Marchewka (2003) *Estudio de caso nacional*, Proyecto OEA/IDEA; citada por D.M Ferreira Rubio, Financiamiento Político en el Cono Sur: Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay, Capítulo 3, Griner Steven, Zovatto Daniel, eds., *De las Normas a las Buenas Prácticas. El desafío del financiamiento político en América Latina* OEA/IDEA (San José, Costa Rica, 2004) pág. 284 [http://www.idea.int/publications/good\\_practices\\_la/upload/Spanish\\_full.pdf](http://www.idea.int/publications/good_practices_la/upload/Spanish_full.pdf) [Accedido noviembre 2011-febrero 2012]

informes de solo dos de los partidos que tuvieron representación parlamentaria, no se han aplicado las sanciones correspondientes establecidas en el Código Electoral a los partidos que presentaron tardíamente las cuentas, como lo ha reconocido el mismo vicepresidente de la Justicia Electoral<sup>325</sup>.

### **Administración de las elecciones (ley y práctica). Puntuación: 75**

*¿Supervisa y administra la Justicia Electoral efectivamente elecciones libres y justas, y garantiza la integridad de los procesos electorales?*

La Justicia Electoral puede actualmente, luego de un largo aprendizaje, rendir cuentas de los resultados y contarlos con precisión, validando los resultados de las elecciones de manera eficiente y objetiva, permitiendo que observadores y partidos políticos tengan amplias posibilidades de ingresar y observar todas las etapas, desde la votación hasta el recuento de los resultados<sup>326</sup>. Asimismo, mediante misiones de observación electoral, ha adquirido amplia experiencia en sistemas de votación internacionales<sup>327</sup>.

Una publicación del TSJE explica que “cuando la Justicia Electoral fue creada, apenas iniciado en el Paraguay el proceso histórico denominado de ‘transición a la democracia’ (...) la institución se vio frente a una misión que a simple vista aparecía como titánica. Se esperaba –nada menos- que organizara el sistema de trabajo ciudadano destinado a revertir cuatro siglos de tradición política autoritaria, verticalista, clientelista y prebendaria, sustentada en una cultura popular secular de carácter conservadora, paternalista y de un notoriamente deficiente nivel de educación y experiencia cívicas”<sup>328</sup>.

Entre las debilidades encontradas en este aspecto, ha habido quejas en el pasado por irregularidades en el padrón, por ejemplo personas que constaban en el padrón pero habían fallecido, o casos de electores que no pudieron votar por diversas razones. Sin embargo estas irregularidades no habrían afectado significativamente en las últimas elecciones el número total de votos, y la institución ha tomado diversas medidas para depurar los padrones con ayuda de los electores. La ley que permite el registro automático de los electores de 18 años además buscará incluir a todos los votantes en el padrón<sup>329</sup>.

Se puede decir que, en cuanto a su función de garante de la voluntad popular, la Justicia Electoral es muy activa y ha logrado garantizar elecciones libres y justas.

---

<sup>325</sup> Ídem.

<sup>326</sup> Estos fueron los resultados de las últimas elecciones generales, presentados en un 90% el mismo día de las elecciones del 20 de abril de 2008: ANR Asociación Nacional Republicana 573.995, 30,63%; APC Alianza Patriótica para el Cambio 766.502, 40,90%; UNACE Partido Unión Nacional de Ciudadanos Éticos 411.034, 21,93%; PPQ Partido Patria Querida 44.060, 2,35%

<sup>327</sup> [www.tsje.org.py](http://www.tsje.org.py) [Accedido noviembre 2011-febrero 2012]

<sup>328</sup> TSJE, “1811-2011, Libres y Democráticos”, Álbum Homenaje de la Justicia Electoral al Bicentenario de la Independencia Patria.

<sup>329</sup> Ley N.º 4559/12 que establece la inscripción automática en el Registro Cívico Permanente.

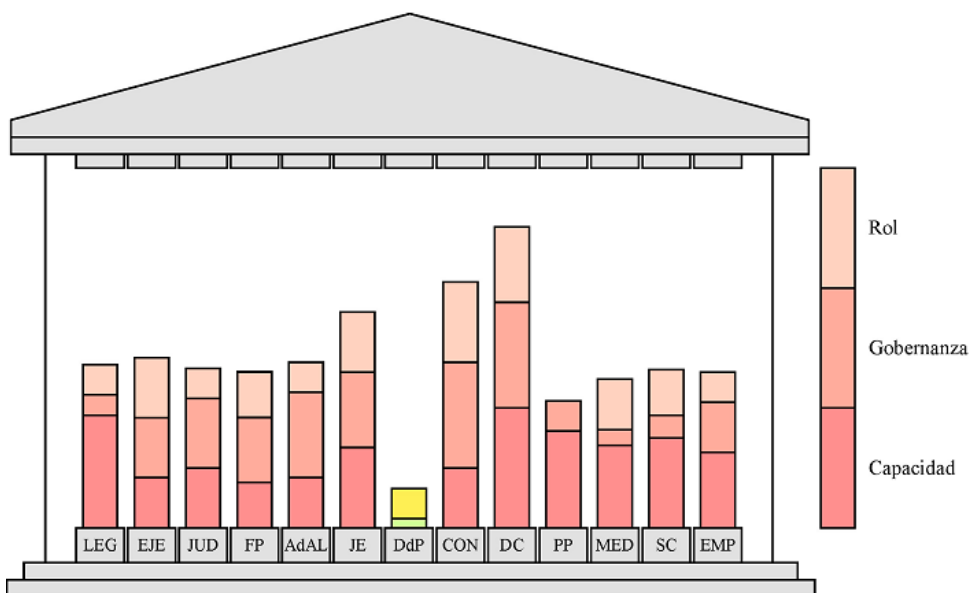
## Recomendaciones

Adoptar e implementar la ley que regula el financiamiento de los partidos políticos, incluida la rendición de cuentas para las elecciones internas.

Fortalecer la independencia de la Justicia Electoral frente al poder político, por ejemplo limitando la injerencia que tienen los partidos políticos en el nombramiento de su personal, reglamentando la legislación para minimizar el cuoteo.

Mejorar el control que puede ejercer el TSJE sobre los partidos políticos. En particular, incrementando su poder de sanción sobre los que no cumplen con la rendición de cuentas y otorgando competencia para juzgar los delitos electorales

## Pilar 7. Defensor del Pueblo



### Resumen

La defensoría del pueblo presenta las más bajas calificaciones institucionales puesto que tras 11 años de funcionamiento no ha logrado cumplir su rol, esto luego de una demora de 9 años en nombrar al titular luego de la creación de la figura constitucional. Los problemas comienzan con el mismo sistema de nombramiento, el cual se ha visto politizado, por ejemplo creando la figura del defensor adjunto como resultado del proceso de negociación entre partidos, que redujo la independencia de la institución. Tanto el mandato del actual titular como el del adjunto ya han vencido hace varios años.

La institución no se ha desarrollado, carece de recursos (a excepción de una reciente dirección especial, creada en una situación muy particular) y no cumple con las funciones mínimas establecidas en la ley orgánica. El titular del cargo se ha mostrado obsecuente y temeroso de asumir posiciones que desafíen el poder, y demuestra además un desconocimiento de sus funciones y una actitud de indolencia ante las notas o peticiones enviadas, que son ignoradas por las instituciones del gobierno. No ha presentado informes sobre la situación de los derechos humanos, pese a que forma parte de sus funciones obligatorias, ni tampoco informes individuales a los recurrentes, acciones legales, amparos, hábeas corpus e inconstitucionalidades, tareas todas que se consideran indispensables para lograr su cometido. Finalmente, hasta el momento, no ha censurado

públicamente a ningún funcionario o institución gubernamental que haya incurrido en actos vituperables.

En cuanto a su función especial respecto de la calificación de la indemnización para las víctimas de la dictadura de 1954-1989, y según denuncian las asociaciones de estas víctimas, se ha constituido más bien en un obstáculo al cumplimiento de la Ley 838/96 de reparaciones, entorpeciendo los procesos.

La institución actúa sin la participación de la sociedad civil, aislada de organizaciones de derechos humanos y de grupos de víctimas, no presenta de forma transparente sus informes al Congreso ni a la sociedad y no asiste a audiencias públicas, con lo cual su sistema de rendición de cuentas es deficitario. El público tiene una percepción muy negativa de la institución, pues asume que sus denuncias no van a ser atendidas

Su inactividad en la tramitación de denuncias y reclamos populares le priva de su razón de ser, motivo por el cual no han sido escasos los debates sobre la sostenibilidad de la institución.

<b>Pilar Defensoría del Pueblo</b>			
<b>Promedio de puntuación del Pilar: 11</b>			
<b>Dimensión</b>	<b>Indicador</b>	<b>Ley</b>	<b>Práctica</b>
<b>Capacidad 8</b>	Recursos	0	
	Independencia	25	0
<b>Gobernanza 25</b>	Transparencia	25	25
	Rendición de cuentas	50	25
	Mecanismos de integridad	25	0
<b>Rol 0</b>	Investigación (normativa y práctica)	0	
	Promoción de las buenas prácticas (normativa y práctica)	0	

**Recursos (prácticos). Puntuación: 0**

*¿En qué medida tiene el defensor del pueblo recursos adecuados para alcanzar sus metas en la práctica?*

La misma defensoría reconoce en su página institucional que no dispone de recursos adecuados: “La Defensoría del Pueblo no dispone de los recursos financieros necesarios para el desarrollo acabado de sus funciones, en el sentido de que la misma se ve imposibilitada de brindar atención a todo el país. Con todo, es necesario señalar que existe voluntad de esclarecer situaciones y hacer justicia”<sup>330</sup>.

El defensor corrobora esta falta de recursos manifestando que el Ministerio de Hacienda recortó el presupuesto institucional al mínimo, y que no hay fondos para inversión ni equipamiento, ya que los fondos de cooperación que recibe son solo para cursos de entrenamiento.<sup>331</sup> Se han incorporado nuevas funciones a las que ya tenía la Defensoría, que serán imposibles de cumplir, puesto que no hay financiamiento, tales como recibir las manifestaciones de los objetores de conciencia y asignarles una tarea civil<sup>332</sup>.

Según los funcionarios de la Defensoría del Pueblo y su titular<sup>333</sup>, solamente la función de calificar y fijar una indemnización a víctimas de violaciones de derechos humanos durante la dictadura<sup>334</sup> les insume el 50% de los recursos y el tiempo de la institución.

Una posible excepción a la regla dentro de la Defensoría, si bien todavía no cuenta con recursos suficientes, es la recientemente creada Dirección General de Verdad, Justicia y Reparación, que por ser una continuación de la Comisión de Verdad y Justicia pudo trasladar sus bienes directamente a esta nueva Dirección<sup>335</sup>.

En la Defensoría tampoco hay fondos necesarios para recursos humanos. El Poder Legislativo ha asignado a los funcionarios de la Defensoría sueldos más bajos que los percibidos por los funcionarios de otras instituciones del Estado, con lo cual el personal capacitado se traslada en búsqueda de mejores perspectivas económicas y laborales<sup>336</sup>.

La Defensoría tiene facultades coercitivas para obtener información relevante, ya que la ley 631/95 obliga a la administración pública a colaborar con la Defensoría del Pueblo<sup>337</sup>. La Defensoría tiene diversas facultades como por ejemplo emitir censura pública por

<sup>330</sup> <http://www.defensoriadelpueblo.gov.py/menu/historia.html> [Accedido noviembre 2011-febrero 2012]

<sup>331</sup> Entrevista a Manuel María Páez Monges, Defensor del Pueblo, con la autora, Asunción 28 diciembre 2012.

<sup>332</sup> Arts. 6, 7 y 8 de la Ley No. 4013/2010 “Que regula ejercer el derecho a la objeción de conciencia del servicio militar y establece un servicio sustitutivo que beneficia a la población civil”; *Idem* entrevista con el Defensor del Pueblo

<sup>333</sup> Entrevista a Manuel María Páez Monges y principales colaboradoras con la autora, Asunción, 28 diciembre 2012

<sup>334</sup> Función establecida en las leyes 868/96 y 631/95

<sup>335</sup> El Poder Ejecutivo declaró en el Decreto N.º 3138/09 de prioridad nacional los objetivos del programa para la protección y reparación de los DDHH, a cargo de esta Dirección, y se autorizaron los recursos pertinentes. Esta dirección fue, por tanto, una creación del Ejecutivo a instancias de los ex integrantes de la Comisión de Verdad, que pudieron incluir las mismas personas que allí trabajaron, con el compromiso requerido para sus fines, y que funciona en realidad en forma totalmente independiente de la Defensoría del Pueblo <http://www.verdadjusticia-dp.gov.py/> [accedido noviembre 2011-febrero 2012]

<sup>336</sup> Entrevista a Manuel Páez Mónges.

<sup>337</sup> Arts. 21 y 13 Ley N.º 631/95 Orgánica de la Defensoría del Pueblo.



actos o comportamientos contrarios a los derechos humanos<sup>338</sup>, así como acceder a los locales que estime conveniente con una orden de allanamiento, y con la asistencia de la fuerza pública cuando fuera necesario<sup>339</sup>. Sin embargo, en 11 años de funciones del Defensor no se ha registrado la aplicación de tales medidas a ningún funcionario ni ente público<sup>340</sup>, a pesar de que en la gran mayoría de los casos tanto funcionarios como personas de interés no han colaborado adecuadamente, como se corrobora en los mismos informes de la Defensoría. Las respuestas de los entes públicos pueden demorar años, como sucede con la Policía, que desde 2008 no contesta una demanda sobre el derecho a la información interpuesta ante la Corte Suprema de Justicia. Otras veces las instituciones contestan, pero no cumplen<sup>341</sup>.

Se puede afirmar, por tanto, que los recursos financieros, humanos, legales y de infraestructura con que cuenta el defensor del pueblo son mínimos y absolutamente insuficientes para que cumpla con sus deberes de manera efectiva.

### **Independencia (normativa). Puntuación: 25**

*¿En qué medida es el defensor del pueblo independiente según la ley?*

La base legal de la existencia del Defensor del Pueblo es constitucional, y tiene carácter de comisionado parlamentario, cuyas funciones son la defensa de los derechos humanos, la canalización de reclamos populares y la profesión de los intereses comunitarios. Las principales funciones constitucionales de la institución están dictadas por la ley orgánica 631/95. Se trata de un organismo extra poderes, independiente constitucionalmente del Poder Legislativo y de cualquier otro poder, que goza de autonomía e inamovilidad<sup>342</sup>. Desde 2008, su presupuesto es autónomo e independiente del presupuesto del Senado<sup>343</sup>.

Es nombrado por mayoría de dos tercios de la Cámara de Diputados, a partir de una terna propuesta por el Senado, y permanece cinco años en sus funciones, que coinciden con el período del Congreso. Puede ser reelecto, y también puede ser removido por mal desempeño de sus funciones, a través del procedimiento de juicio político constitucional<sup>344</sup>.

La ley prevé restricciones sobre las actividades políticas que puede desarrollar el defensor del pueblo y este, una vez asumido el cargo, debe solicitar la suspensión de la afiliación

---

<sup>338</sup> Art. 10, inciso c, Ley N.º 631/95.

<sup>339</sup> Art. 10, inciso b, Ley N.º 631/95.

<sup>340</sup> Entrevista a Susana Aldana, Directora, Decidamos, Campaña por la Expresión Ciudadana, con la autora, Asunción 28 diciembre 2011.

<sup>341</sup> Entrevista a Manuel Páez Monges.

<sup>342</sup> Art. 276 de la Constitución Nacional.

<sup>343</sup> Entrevista a Manuel Páez Monges.

<sup>344</sup> Art 277 de la Constitución Nacional.

política durante el ejercicio de sus funciones<sup>345</sup>. Se ha criticado, sin embargo, el mecanismo de nombramiento, pues los partidos políticos suelen utilizarlo como ejercicio de su influencia política en vez de basar la selección en criterios profesionales claros. Por ejemplo, en el proceso de negociación del nombramiento del titular del cargo, que recién se hizo en el 2001 (nueve años después de haberse creado la figura constitucional), se introdujo el cargo de Defensor Adjunto por vía legal, para facilitar la dinámica de acuerdos partidarios<sup>346</sup>.

El informe de Derechos Humanos de 2009 elaborado por la Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay, en el cual participan 26 organizaciones no gubernamentales, presenta como tema destacado del año en el país la debilidad institucional de la Defensoría del Pueblo<sup>347</sup>.

El Defensor puede nombrar y remover el personal a su cargo, de conformidad con el reglamento interno, dentro de los límites presupuestarios<sup>348</sup>, exceptuando al Defensor adjunto, lo cual representa un grave obstáculo a su independencia normativa<sup>349</sup>. En cuanto a la normativa judicial de la que puede hacer uso la figura del Defensor, puede presentar denuncias por violaciones de derechos humanos ante el Ministerio Público, presentar Hábeas Corpus y solicitar amparo, si bien hasta ahora prácticamente no lo ha hecho<sup>350</sup>.

Por tanto, aun cuando constitucional y legalmente existe normativa que regula la autonomía de la Defensoría del Pueblo, esta no es adecuada ni permite libertad de acción frente al poder político.

### **Independencia (práctica) Puntuación: 0**

*¿En qué medida es el defensor del pueblo independiente en la práctica?*

Como se ha dicho, la independencia de la figura constitucional es socavada desde su elección, y este mecanismo se ha convertido en la práctica en un mero intercambio de votos y favores entre los partidos políticos parlamentarios, sin atención a los méritos de los candidatos. Debido a esta situación, los mejores candidatos no se postulan al cargo de defensor del pueblo: "Muy pocas personas del ámbito de los derechos humanos se interesan en ser objeto de las manipulaciones de un proceso de selección que vislumbra viciado de falta de objetividad. En contrapartida, operadores y activistas partidarios con

---

<sup>345</sup> Art. 30 de la Ley N.º 631/95.

<sup>346</sup> "El Defensor Adjunto sustituirá al Defensor del Pueblo y lo auxiliará en el cumplimiento de sus funciones", Art. 11 de la Ley N.º 635/95.

<sup>347</sup> A. Ramírez, La Defensoría del Pueblo para un Pueblo sin Defensoría, en *Una frágil salvaguarda republicana para los derechos humanos. Institucionalidad Democrática* Codehupy (2009) Derechos Humanos en Paraguay 2009 (Asunción: Codehupy, 2009) Pág. 562

<sup>348</sup> Arts. 10 y 13 de Ley 635/95.

<sup>349</sup> Art. 11 de Ley 635/95.

<sup>350</sup> Entrevista a Susana Aldana.

poca o ninguna experiencia ni conocimiento relevante en materia de derechos humanos y con poquísima o nula legitimidad moral y social para ejercer esta magistratura de persuasión, se agolpan en la lista de postulantes y recorren los pasillos del Legislativo, revelando la feroz toma y daca de favores y cargos administrativos que precede generalmente a estas importantes designaciones, actividad que en el derecho penal se llama ‘tráfico de influencias’<sup>351</sup>”.

Este mismo sistema de selección político y partidario del Congreso permite que haya gran cantidad de personas contratadas en la Defensoría en función del mismo sistema prebendario empleado por los parlamentarios, que generalmente son familiares y amigos de estos, u operadores políticos, por presiones al titular, especialmente en épocas de su misma elección<sup>352</sup>.

En la Defensoría del Pueblo no admiten el hecho de que haya presiones a sus actividades<sup>353</sup>, lo cual se puede comprender desde el momento en que es concebida como una institución prácticamente inactiva: “La Defensoría del Pueblo es una institución vacía, no es posible encontrar allí ni una palabra de aliento ante las innumerables violaciones a los derechos humanos que se cometen en el Paraguay”<sup>354</sup>.

En la práctica, la Defensoría es una institución de muy baja independencia, ya que desde su mismo nombramiento otros actores interfieren en forma habitual y profunda en sus actividades.

#### **Transparencia (normativa). Puntuación: 25**

*¿En qué medida existen disposiciones vigentes para garantizar que el público pueda obtener información relevante sobre las actividades y los procesos de toma de decisiones del defensor del pueblo?*

Según su ley orgánica, el Defensor del Pueblo está obligado a “elaborar y divulgar informes sobre la situación de los derechos humanos, que a su juicio requieran pronta atención pública”<sup>355</sup>. Deberá asimismo elaborar informes anuales al Congreso; un informe especial a cualquiera de las Cámaras del Congreso, si fuese necesario o requerido; y un informe individual a los recurrentes, con el resultado de la actuación solicitada. Pero la obligación más clara en este sentido es la de elaborar un informe de divulgación sobre la situación de los derechos humanos<sup>356</sup>.

---

<sup>351</sup> H. Valiente, *Defensoría del Pueblo, Polémica Elección*, Informativo Mujer CDE, Año 16 No. 169, 2004, pág. 22.

<sup>352</sup> Entrevista a Susana Aldana; Valiente (2004)

<sup>353</sup> Entrevista a Manuel María Páez Monges.

<sup>354</sup> L. Meyer, *El Defensor se ha convertido en Agresor del Pueblo*. Acción Popular, CEPAG, octubre de 2010.

<sup>355</sup> Art. 10 inciso 5 de la Ley 635/95.

<sup>356</sup> Art. 10 inciso 12 Ley 635/95

No hay realmente disposiciones referidas a la participación del público en las actividades del defensor del pueblo, tales como un consejo público, un comité asesor o consultas públicas.

No existe una obligación legal de que el defensor declare su patrimonio, más allá de las obligaciones que aplican a los funcionarios públicos en general, quienes deberán presentar una declaración de bienes ante la Contraloría General de la Nación.

Se encuentran pocas disposiciones que permitan al público obtener información relevante sobre la organización y el funcionamiento de la Defensoría del Pueblo, las decisiones que lo comprometen y la forma en que se adoptan dichas decisiones.

**Transparencia (práctica). Puntuación: 25**

*¿En qué medida son transparentes las actividades y los procesos de toma de decisiones del defensor del pueblo en la práctica?*

La Defensoría del Pueblo tiene una página web propia y existe también una página de la Dirección General de Verdad, Justicia y Reparación<sup>357</sup>. La página web de la Defensoría tiene mayormente normativa legal, formularios de quejas, lista de beneficiarios de indemnizaciones, algunas visitas, informes de funcionarios (un promedio de seis por año, incluidos viajes) y la publicación de notas que se envían a los diferentes entes del Estado, si bien no contiene un seguimiento de lo que se ha contestado. Estas notas reciben el nombre de recomendaciones, cuyo contenido sustancial es en promedio de un párrafo, lo cual se diferencia notablemente de lo que otras Defensorías del Pueblo de la región (no solo de otros países, sino incluso de las provincias) preparan ante las quejas recibidas.

A pesar de transparentar aspectos presupuestarios como sueldos y adquisiciones, de los que se publican las declaraciones de bienes del defensor y de contados funcionarios superiores, y de alguna información relevante en la página web, no se encuentran disponibles publicaciones relevantes de la Defensoría del Pueblo.

Los informes anuales al Congreso, cuya obligación de preparación está establecida legalmente, no se actualizan en la página web desde el año 2005. Los informes disponibles tienen un contenido relativamente escaso. No se ofrece información estadística sobre el trabajo realizado, como el tiempo promedio para tratar un reclamo o la proporción de reclamos investigados.

El público no puede obtener información relevante sobre la organización ni el funcionamiento de la Defensoría del Pueblo, las decisiones que lo comprometen o la forma en que se adoptaron.

---

<sup>357</sup> <http://www.defensoriadelpueblo.gov.py> y <http://www.verdadyjusticia-dp.gov.py> [Accedido noviembre 2011-febrero 2012]

## **Rendición de cuentas (normativa). Puntuación: 50**

*¿En qué medida existen disposiciones vigentes para garantizar que el defensor del pueblo informe sus actos y responda por ellos?*

La Ley 1626/2000 “De la Función Pública” regula la situación jurídica de los funcionarios de la Defensoría del Pueblo. La administración de los recursos de esta institución, al igual que las demás entidades que reciben aportes del Estado, está sujeta al escrutinio de la Contraloría General de la República<sup>358</sup>.

La normativa que obliga a la Defensoría a enviar sus informes anuales al Congreso no establece que estos deban ser debatidos en el seno del Congreso, ni tampoco que la información deba ser pública, ni que estén sus actividades sujetas a revisión judicial.

Como hemos mencionado con anterioridad, el Defensor del Pueblo está obligado a elaborar *informes anuales* al Congreso, al inicio de cada periodo anual, detallando el número y tipo de denuncias recibidas, indicando cuáles fueron rechazadas y sus causas, y cuáles fueron investigadas y su resultado, y los nombres de las autoridades o funcionarios que no hayan justificado adecuadamente comportamientos que fueron cuestionados o que hayan obstaculizado la actuación de la Defensoría del Pueblo. Al mismo tiempo, el defensor deberá elaborar un *informe especial* y presentarlo ante cualquiera de las Cámaras del Congreso, cuando lo considere necesario o así fuera requerido, atendiendo a la gravedad y la urgencia del caso. Asimismo, está obligado a elaborar un *informe individual* presentado a los recurrentes, a fin de comunicar el resultado de la actuación solicitada, y un *informe de divulgación* sobre la situación de los derechos humanos, el único que se exige que se ponga a disposición del público<sup>359</sup>.

Aparte de la obligación de elaborar y divulgar estos informes, se contemplan obligaciones en su misma ley orgánica, como la de denunciar ante el Ministerio Público las violaciones de derechos humanos cometidas por personas que actúen en ejercicio de funciones oficiales, así como las de personas particulares<sup>360</sup>, interponer *hábeas corpus* y solicitar amparo, sin perjuicio del derecho que asiste a los particulares<sup>361</sup>.

Salvo las previsiones para juicio político por mal desempeño en sus funciones, no hay otras disposiciones, además de las contempladas en la ley de la función pública, para el personal de la Defensoría del Pueblo.

Si bien existe un conjunto de leyes, estas no cubren todos los aspectos de la rendición de cuentas del Defensor del Pueblo y algunas disposiciones contienen falencias, como por

---

<sup>358</sup> [www.defensoriadelpueblo.gov.py](http://www.defensoriadelpueblo.gov.py) [Accedido noviembre 2011-febrero 2012]

<sup>359</sup> Art. 10, inciso 12, de la Ley 635/95.

<sup>360</sup> Art. 10, inciso f, de la Ley 635/95.

<sup>361</sup> Art. 10, inciso g, de la Ley 635/95.

ejemplo, qué hacer en caso de que el defensor no cumpla con su obligación básica de elaboración de informes.

### **Rendición de cuentas (práctica). Puntuación: 25**

*¿En qué medida debe el defensor del pueblo informar sus actos y responder por ellos en la práctica?*

El Defensor del Pueblo afirma que la defensoría informa al Ministerio de Hacienda, la Contraloría General o la Secretaría de la Función Pública lo que corresponde, divulga información sobre ejecución presupuestaria, comunica a la Contraloría General las declaraciones juradas de bienes, y notifica sobre el personal a la Secretaría de la Función Pública<sup>362</sup>.

En cuanto a los informes exigidos según su ley orgánica y que debe presentar al Congreso, la defensoría no ha preparado todavía informes de divulgación sobre situaciones de derechos humanos, ni tampoco informes especiales oficiosos o a solicitud del Congreso, ni informes individuales proporcionados a los recurrentes<sup>363</sup>. En una audiencia pública celebrada antes de la formalización de un pedido de juicio político presentado por varias organizaciones de derechos humanos contra el defensor por mal desempeño en sus funciones luego de su primer periodo, se constató que “en cinco años no presentó ningún informe de la defensoría sobre los temas que fueron puestos a su conocimiento ni emitió ninguna censura pública, lo cual ya de por sí es un poderoso indicador de la inactividad registrada”<sup>364</sup>. La defensoría tampoco ha asistido a audiencias en el Congreso cuando se le ha requerido, ni ha presentado informes por escrito<sup>365</sup>.

El defensor recibe muchas críticas de las víctimas de la dictadura, cuyas indemnizaciones está obligado a evaluar y calificar<sup>366</sup>, por las demoras, la falta de información y de criterios claros con que se evalúan sus expedientes, entre otras falencias.<sup>367</sup>

El asesoramiento a los ciudadanos no es efectivo, como tampoco lo son los mecanismos y procedimientos utilizados, que se critican por ser excesivamente burocráticos. En los informes de derechos humanos se señala que “La Defensoría del Pueblo continúa a cargo de los abogados Manuel Páez Monges (titular) y Edgar Villalba (adjunto), con el mandato cumplido y a quienes las víctimas han expresado reiteradamente su repudio por la falta de celeridad en el cumplimiento de la leyes de indemnizaciones, así como por el gran número de casos rechazados por la imposibilidad de acceder a inadecuados requisitos

---

<sup>362</sup> Entrevista a Manuel María Páez Monges

<sup>363</sup> [www.defensoriadelpueblo.gov.py](http://www.defensoriadelpueblo.gov.py) [Accedido noviembre 2011-febrero 2012]; Codehupy 2009, 2010, 2011.

<sup>364</sup> H. Valiente (2004: pág. 23)

<sup>365</sup> <http://www.abc.com.py/nota/40169-no-quieren-a-paez-monges-ni-a-villalba-en-la-defensoria/>. [Accedido noviembre 2011-febrero 2012] Al momento de la redacción de este informe han pasado 3 años y aún no se han definido parlamentariamente los sucesores, mientras que los actuales titulares de la defensoría continúan con mandato vencido por reconducción tácita.

<sup>366</sup> Ley N° 838/96 “Que indemniza a Víctimas de Violaciones de Derechos Humanos durante la dictadura de 1954 a 1989”.

<sup>367</sup> L. Meyer (CEPAG: 2010)

administrativos y en la aplicación de modalidades de trabajo que no tienen en cuenta la realidad socioeconómica de las víctimas, muchas de ellas provenientes del interior del país<sup>368</sup>.

Las disposiciones vigentes sobre rendición de cuentas para la Defensoría como institución no se cumplen. En cuanto a la normativa que se aplica dentro del esquema de administración financiera del Estado, en la práctica las disposiciones se implementan parcialmente.

### **Mecanismos de integridad (normativos). Puntuación: 25**

*¿En qué medida existen disposiciones vigentes para garantizar la integridad del defensor del pueblo?*

La ley establece que los titulares de la defensoría deben desafiliarse políticamente durante el ejercicio de sus funciones. No existen otras normas además de las generales establecidas en la Ley de la Función Pública para todos los funcionarios públicos, donde constan algunas obligaciones éticas; tampoco se ha establecido una normativa especial acorde con la naturaleza especial de esta institución, salvo la más radical del juicio político.

### **Mecanismos de integridad (prácticos) Puntuación: 0**

*¿En qué medida se garantiza la integridad del defensor del pueblo en la práctica?*

Se observa una ausencia de mecanismos que apuntan a asegurar la integridad del defensor del pueblo, de modo que en general no se aplican sanciones por comportamiento indebido. La única vía para sancionar al defensor es el juicio político; sin embargo, hace varios años que el Congreso no trata las denuncias existentes sobre mal desempeño<sup>369</sup>. Tampoco el Congreso cambia al Defensor, a pesar de llevar varios años de mandato vencido.

Los informes de organizaciones repetían las denuncias sobre la falta de integridad del defensor en la anterior designación: “De la audiencia pública se relevaron 14 denuncias concretas de inacción del Defensor ante casos específicos que le fueron puestos a su conocimiento, además de denuncias acerca de la situación general de la defensoría que hacen relación con la contratación de operadores políticos del partido de gobierno en cargos de la institución y de no cumplir deberes mínimos para ejercer la función, como no haberse desafiliado temporalmente de su partido (como dispone la ley respectiva), o

---

<sup>368</sup> M.S.Cáceres, Museo de las Memorias: Dictaduras y DDHH de Asunción; Fundación “Celestina Pérez de Almada”, *El difícil camino a la verdad*, en Codehupy (2011) Derechos Humanos en Paraguay 2011 (Asunción: Codehupy 2011) pág. 50.

<sup>369</sup> La crítica es constante entre las víctimas, que señalan lo siguiente: “Este señor que esconde una identidad perversa tras el disfraz de “defensor” ha tenido el apoyo de los congresistas para convertirse en un verdadero “agresor” del pueblo”. L. Meyer (CEPAG: 2010).

presentar el informe anual de gestiones a los Poderes del Estado, en el que dé cuenta de los problemas de derechos humanos denunciados y de las recomendaciones de la institución. Todas las denuncias recogidas fundamentaron un pedido de juicio político que formalizó la Codehupy ante la Cámara de Diputados, bajo el cargo de mal desempeño de funciones<sup>370</sup>.

### **Investigación (normativa y práctica). Puntuación: 0**

*¿En qué medida es el defensor del pueblo activo y efectivo al investigar denuncias del público?*

Distintas fuentes consideran que presentar denuncias ante la defensoría implica un procedimiento burocrático, difícil y fútil, ya que la mayoría de las denuncias no son investigadas. No ha habido casos relevantes de investigación proactiva por parte del defensor, ni este ha ejercido sus facultades coercitivas establecidas legalmente, como podrían ser acciones legales, hábeas corpus, inconstitucionalidades, amparos o censura pública<sup>371</sup>. Las organizaciones de víctimas de la dictadura y de derechos humanos han indicado estas debilidades a través de cartas a la Cámara de Diputados<sup>372</sup> así como actos de rechazo público directo<sup>373</sup>.

El informe de la Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Senadores de 2008 expresó su desilusión con la labor de la Defensoría en estos términos: "Lastimosamente, la absoluta inoperancia de su actual titular ha echado a perder no solo los vínculos cooperativos que esta Comisión pretendió instalar desde su segunda asunción al frente de la institución de la Defensoría del Pueblo en 2004, sino además la confianza de la colectividad en la pertinencia de esta noble figura a la vista de tan magros resultados obtenidos a partir de su deplorable gestión<sup>374</sup>."

En cuanto a las tareas de defensa y promoción de los derechos humanos, tomando como referencia uno de los sectores más vulnerables de la población del país, los pueblos indígenas, la Defensoría del Pueblo de Paraguay aparece, según los cuadros comparativos del IIDH (2006), como altamente deficitaria en sus tareas constitucionales. En el cuadro de funciones desarrolladas por la Defensoría del Pueblo en materia de derechos de pueblos y personas indígenas (investigación, educación, mediación, iniciativa legislativa, procuración, derecho consuetudinario, acceso a la justicia y otras), mientras en

---

<sup>370</sup> H. Valiente (2004: pág.23)

<sup>371</sup> A. Ramírez (Codehupy 2009 : pág. 563)

<sup>372</sup> "Victimas de la dictadura piden que destituyan a Manuel Páez", Artículo ABC Color, 11/11/11.

<sup>373</sup> "Repudiaron a Páez Monges en un acto en el Parlamento", Artículo en diario ABC Color, 1/VI/2010.

<sup>374</sup> Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Senadores, *Informe de DDHH 2008, Síntesis de algunos casos tratados*, disponible en <http://www.senado.gov.py> La Pta. de la Comisión de DDHH pertenece a un partido pequeño, Patria Querida, y el juicio político que impulsó no contó con los votos necesarios, al seguir vigente la alianza Partido Colorado-PLRA, que desecha todo intento de nombrar personas que no pertenezcan a su agrupación en la Defensoría.



todos los demás países las defensorías cumplen al menos alguna función, la Defensoría del Pueblo de Paraguay no cumple con ninguna de sus funciones<sup>375</sup>.

Se puede concluir en que el defensor del pueblo no desempeña un rol activo ni logra resolver las denuncias del público.

### **Promoción de las buenas prácticas (normativa y práctica). Puntuación: 0**

*¿En qué medida es activo y efectivo el defensor del pueblo para generar conciencia entre el gobierno y el público sobre los estándares de conducta ética?*

La jurisdicción del defensor del pueblo puede alcanzar, tanto en la normativa como en la práctica, a cualquier institución gubernamental. En la práctica, no se registran críticas del Defensor del Pueblo contra agencias o personas del gobierno, ya que este se limita a preparar notas y enviarlas, y estas notas a menudo ni siquiera son divulgadas<sup>376</sup>.

No hay antecedentes de campañas públicas o campañas para funcionarios gubernamentales, ni tampoco antecedentes de recomendaciones que el defensor del pueblo haya hecho al gobierno sobre temas de conducta ética<sup>377</sup>. Se encuentra un único afiche sobre el derecho a la información, mostrado en la página web, que señala como ejemplo a la defensoría y forma parte de un proyecto de otras organizaciones.

El Defensor del Pueblo es inactivo en la publicación de los resultados de sus investigaciones, recomendaciones, informes sobre reclamos, material sobre los principios de la buena administración y la gestión efectiva de denuncias. No se efectúa un monitoreo de la implementación de los resultados de las investigaciones y recomendaciones del defensor del pueblo<sup>378</sup>. Cabe mencionar que tampoco se lleva a cabo un trabajo efectivo en temas de medioambiente, abusos policiales, trata de personas, etc.<sup>379</sup>

El Defensor del Pueblo no ejerce un rol activo ni logra generar conciencia entre el gobierno y el público sobre los estándares de conducta ética.

## **Recomendaciones**

Reformar el proceso de nombramiento del defensor del pueblo para reducir la interferencia política estableciendo criterios claros de trayectoria en Derechos Humanos,

---

<sup>375</sup> A. Ramírez (Codehupy 2009: pág. 561)

<sup>376</sup> Entrevista a Susana Aldana.

<sup>377</sup> Entrevista a Manuel María Páez Monges y principales colaboradores.

<sup>378</sup> Entrevista a Susana Aldana.

<sup>379</sup> Taller Evaluación del Sistema Nacional de Integridad en Paraguay, 28 Marzo 2012.

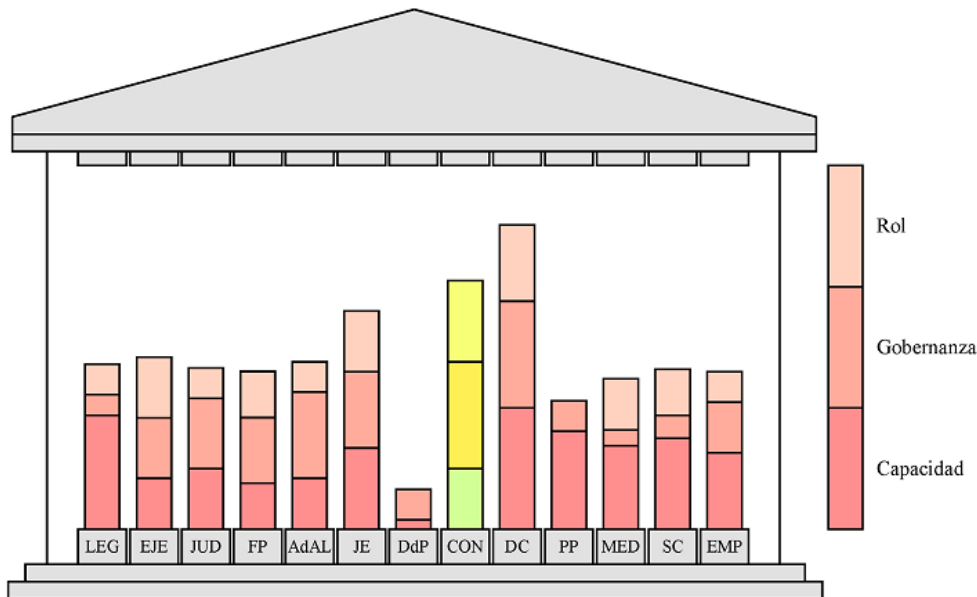
además de la participación de la sociedad civil en los criterios de selección, eliminando a la vez la figura del defensor adjunto.

Disponer el nombramiento de un nuevo defensor, ya que el mandato del actual ha caducado.

Incrementar el presupuesto disponible para la defensoría, mejorando la gestión con la ayuda de la cooperación internacional, e incorporando recursos para poder trabajar no solo por las víctimas de la dictadura, sino para todos los casos alcanzados por el mandato de la defensoría.

Buscar una descentralización más efectiva, fortaleciendo las defensorías en el interior, profesionalizando la institución y nombrando al personal por concurso público.

## Pilar 8. Contraloría General de la República



### Resumen

La Contraloría General posee una base de recursos humanos profesionales y técnicos, sin embargo estos no resultan suficientes debido a la amplitud del trabajo a efectuar, en particular considerando la cantidad de instituciones que debe auditar y la amplitud geográfica del país. Su independencia se ve empañada por el método de elección del titular de la Contraloría y por la falta de autarquía presupuestaria, ya que los partidos políticos y el Congreso pueden influenciar indebidamente la institución.

Se encuentran diversas disposiciones de transparencia y la práctica de publicar todo producto a disposición del público en la página web y a través de otros medios de contacto con la sociedad civil; también existen disposiciones exhaustivas sobre rendición de cuentas. Además, la implementación del Modelo Estándar de Control Interno del Paraguay (MECIP) en la institución, así como la certificación internacional ISO 9001 de sus procedimientos llevan a que la institución en general se vea bien calificada en materia de gobernanza.

La Contraloría puede supervisar las operaciones financieras públicas e informar al Congreso, y puede además detectar conductas indebidas, pero los resultados finales obtenidos por el Ministerio Público en los casos presentados por la institución tienen una efectividad de seguimiento de tan solo un 2%. Es necesario recalcar que la Contraloría no

cuenta con facultad de aplicar sanciones y solamente puede formular recomendaciones a los entes públicos y proponer un plan de mejora para la gestión financiera.

<b>Pilar Contraloría General de la República (Institución Suprema de Auditoría)</b>			
<b>Promedio de puntuación del Pilar: 68</b>			
<b>Dimensión</b>	<b>Indicador</b>	<b>Ley</b>	<b>Práctica</b>
<b>Capacidad</b> <b>50</b>	Recursos	50	
	Independencia	50	50
<b>Gobernanza</b> <b>88</b>	Transparencia	100	100
	Rendición de cuentas	100	100
	Mecanismos de integridad	75	50
<b>Rol</b> <b>67</b>	Auditorías financieras efectivas	100	
	Detección y seguimiento de conductas indebidas	50	
	Mejora de la gestión financiera	75	

#### **Recursos (prácticos). Puntuación: 50**

*¿En qué medida tiene la institución de auditoría recursos adecuados para alcanzar sus metas en la práctica?*

La institución cuenta con un presupuesto cuyo porcentaje de recursos financieros es aproximadamente un 0,25 % del Presupuesto General Global de Gastos de la Nación, lo cual no permite alcanzar una cobertura de control del 100% en todo el país. Normalmente, en el sector privado se considera que el costo de la auditoría debe ser mucho mayor, de hasta el 5% de lo auditado<sup>380</sup>. La Contraloría cubre 274 municipios, 17 gobernaciones y 17

<sup>380</sup> Entrevista a Dr. Oscar Velázquez Gadea, Contralor General de la República y Roy Rodgers, asesor jurídico de la Contraloría, con la autora, Asunción 1 diciembre 2011.

ministerios, como lo establece la Constitución. Por motivos presupuestarios, la Contraloría solamente tiene sede en Asunción, y no posee oficinas en el interior del país<sup>381</sup>.

La Contraloría cuenta con recursos humanos limitados para realizar las auditorías. Cada equipo auditor está integrado por 6 personas, y en casos en que la auditoría no se realiza en la ciudad capital es necesario trasladar físicamente a los equipos al interior aumentando considerablemente los gastos de logística<sup>382</sup>.

Por otro lado, se trata de una organización estable en cuanto a personal; el porcentaje de antigüedad (más de 10 años en la institución) es superior al 50% del total de los empleados de la Contraloría. Con el presupuesto actual se busca alcanzar mayor estabilidad, y las franjas de salarios se están estratificando según la antigüedad y el nivel académico de los funcionarios, sin embargo todavía no se ha logrado establecer una carrera administrativa planificada<sup>383</sup>. El capital humano está integrado en un 70% por profesionales universitarios, uno de los porcentajes más altos de la administración central. Actualmente, se cuenta con 650 funcionarios que reciben oportunidades de desarrollo profesional y capacitación adecuadas, son altamente requeridos y son valorados por la administración del Estado.

La institución de auditoría cuenta con una base de recursos importante, que incluye capital humano adecuado. Sin embargo, debido a la amplitud geográfica de su trabajo y al número de instituciones alcanzadas por su competencia, los recursos no son suficientes.

### **Independencia (normativa). Puntuación: 50**

*¿En qué medida tiene la institución de auditoría independencia operativa formal?*

La institución ostenta rango constitucional, y es el órgano de control de las actividades económicas y financieras del Estado, de los departamentos y las municipalidades<sup>384</sup>. Como se establece en la Constitución, la Contraloría es autónoma en materia funcional y administrativa, y existe la obligación por parte de toda persona o entidad pública, mixta o privada que administre fondos, servicios públicos o bienes del Estado de proveer información<sup>385</sup>.

La Contraloría no es autárquica ni tiene autonomía presupuestaria. Actualmente, el Presupuesto de la Contraloría depende de los fondos que le otorgue el Poder Legislativo, abriendo la posibilidad de interferencias en la institución por esta vía. La Contraloría está

---

<sup>381</sup> Taller Evaluación del Sistema Nacional de Integridad en Paraguay, 28 marzo 2012.

<sup>382</sup> Ídem.

<sup>383</sup> Ídem.

<sup>384</sup> Art. 281 de la Constitución Nacional.

<sup>385</sup> Art. 9 de la Ley 276/94.

trabajando para que un porcentaje determinado del Presupuesto General de Gastos de la Nación se destine a la institución<sup>386</sup>.

El contralor y el subcontralor son designados por la Cámara de Diputados, por mayoría absoluta, entre los candidatos propuestos por la Cámara de Senadores, con idéntica mayoría<sup>387</sup>. Este tipo de selección puede llevar a socavar la independencia política de los candidatos, ya que necesariamente debe haber un partido mayoritario que los apoye para que puedan ser elegidos en la terna. El actual contralor reconoce que las elecciones suelen verse influenciadas por la coyuntura política<sup>388</sup>. El contralor y el subcontralor ocupan el cargo durante cinco años, que no serán concurrentes con los del mandato presidencial. Pueden ser reelectos por un único período adicional por medio del mismo sistema de elección. Gozan de inamovilidad, y pueden ser removidos sino a través de juicio político cuando hayan cometido delitos o por mal desempeño de sus funciones. El contralor y subcontralor tienen las mismas inmunidades y privilegios que los magistrados judiciales<sup>389</sup>. No podrán ser sometidos a juicio por las acciones realizadas en el ejercicio de sus funciones<sup>390</sup>.

No se aplican restricciones legales para actividades políticas ni de otro tipo, ni se exige la desafiliación partidaria en la normativa legal, si bien en la práctica el personal de la Contraloría tiene un rol más técnico que político<sup>391</sup>.

Si bien existen leyes y disposiciones constitucionales destinadas a garantizar su independencia, la normativa deja algunos vacíos tales como el método de elección de su titular y la falta de autarquía presupuestaria.

### **Independencia (práctica). Puntuación: 50**

*¿En qué medida está la institución de auditoría exenta de interferencias externas en el desempeño de su trabajo en la práctica?*

Hasta la fecha de redacción del presente informe, todos los contralores y subcontralores han concluido su mandato constitucional tras cinco años de ejercicio. Los cargos de directores son cargos de confianza<sup>392</sup>, lo que implica que cada contralor los puede reemplazar y pueden ser removidos en cualquier momento.

---

<sup>386</sup> Entrevista a Dr. Oscar Velázquez Gadea y Roy Rodgers.

<sup>387</sup> Art. 281 de la Constitución Nacional.

<sup>388</sup> Entrevista a Dr. Oscar Velázquez Gadea.

<sup>389</sup> Arts. 281 y 284 de la Constitución Nacional.

<sup>390</sup> Art. 8 de la Ley N.º 276/94 Orgánica y Funcional de la Contraloría General de la República.

<sup>391</sup> Para conocer más restricciones sobre el funcionariado, consultar la Ley del Funcionario Público, N.º 1626/00.

<sup>392</sup> Según el Art. 8 de la Ley N.º 1626/00, un cargo de confianza implica un cargo que está sujeto a libre disposición, y cuyos titulares pueden ser removidos por quienes están facultados por la ley o por la máxima autoridad del organismo, sin los efectos económicos del despido. La finalidad es facilitar el nombramiento de personas de confianza por la autoridad que ejerce el cargo, sin pasar por procedimientos burocráticos y sin necesidad de llamar a concurso público.

La interferencia del Congreso y de los partidos políticos se observa en la práctica en el proceso de elección de candidatos, en el cual los partidos negocian los puestos del contralor y del subcontralor<sup>393</sup>. Aunque no es habitual que el Contralor o el personal de la Contraloría participen en actividades políticas u otras que socaven su independencia y neutralidad política, los partidos políticos pueden interferir ocasionalmente en las actividades de la Contraloría a través de mecanismos institucionales.

Por ejemplo, por causas políticas en una ocasión se recusó al Contralor para que se abstuviera de intervenir en una auditoría al Tribunal Superior de Justicia Electoral. El TSJE sostuvo que existían suficientes indicios de que los pedidos de informes remitidos por el Contralor a la Justicia Electoral constituían represalias por el rechazo de una solicitud presentada por el partido UNACE, y que el Contralor seguía instrucciones de dicho partido<sup>394</sup>.

En general, la Contraloría está relativamente exenta de interferencias externas y puede desempeñar su trabajo, sin embargo el proceso de selección del contralor y subcontralor puede ocasionalmente llevar a interferencias de los partidos políticos.

#### **Transparencia (normativa). Puntuación: 100**

*¿En qué medida existen disposiciones vigentes para garantizar que el público pueda obtener información relevante sobre las actividades y las decisiones relevantes de la Contraloría General de la República?*

La Contraloría debe preparar dos informes anualmente: la Memoria y el Informe Dictamen, donde se expone la totalidad del informe financiero presupuestal, los cuales se entregan a ambas Cámaras del Congreso Nacional, al Poder Ejecutivo y al Ministerio de Hacienda<sup>395</sup>.

El último día del mes de agosto, la Contraloría debe presentar el informe dictamen sobre el informe financiero anual al Congreso, para su consideración por cada una de las Cámaras<sup>396</sup>. En el mes de noviembre, debe elevarse la memoria anual.

Al mismo tiempo, deben informarse todas las auditorías individuales que lleve a cabo la Contraloría, ya sea de oficio o a pedido del Congreso, del Ministerio Público o de otra institución. Entre otras disposiciones, se establece la obligación de denunciar ante la

---

<sup>393</sup> <http://www.abc.com.py/nota/sindico-del-partido-unace-juro-como-el-nuevo-contralor-de-la-republica/> [Accedido noviembre 2011-febrero 2012]

<sup>394</sup> Ver Resoluciones N.º 42/2011 y N.º 47/2011 del TSJE: “TSJE amplía recusación contra Contralor General de la República”, en [http://www.tsje.gov.py/legislacion/resoluciones/2011/0\\_42.pdf](http://www.tsje.gov.py/legislacion/resoluciones/2011/0_42.pdf) y

[http://www.tsje.gov.py/legislacion/resoluciones/2011/0\\_47.pdf](http://www.tsje.gov.py/legislacion/resoluciones/2011/0_47.pdf) [Accedido noviembre 2011-febrero 2012]

<sup>395</sup> Entrevista a Dr. Oscar Velázquez Gadea.

<sup>396</sup> Arts. 282 de la Constitución Nacional y 9 k de la Ley N.º 276/94.

justicia ordinaria, o dar a conocer a ambas Cámaras del Congreso y al Poder Ejecutivo, toda transgresión de disposiciones constitucionales y legales de la cual tome conocimiento la Contraloría en su función de control y fiscalización de la ejecución del Presupuesto General de la Nación<sup>397</sup>.

La carta orgánica de la Contraloría determina qué instituciones pueden tener acceso a la declaración jurada: el funcionario que quiera recibir su constancia o presentar declaración nueva o modificatoria, el Poder Ejecutivo, el Ministerio público, el Poder Judicial, el Procurador y la Comisión Bicameral de Investigación del Congreso<sup>398</sup>. Las declaraciones juradas que los funcionarios públicos están obligados a presentar a la Contraloría General no se difunden puesto que la ley lo prohíbe, salvo que medie pedido de la justicia o de las entidades autorizadas, o cuando sea la propia persona interesada la que efectúa la publicación<sup>399</sup>. La falta de difusión de declaraciones juradas se considera una falencia de la Ley 1626/00 de la Función Pública. La Contraloría puede hacer pública la información a pedido de la Dirección de Control Ciudadano<sup>400</sup>.

En general, se encuentran vigentes disposiciones que permiten a los miembros del Poder Legislativo y al público obtener información sobre la organización y el funcionamiento de la institución de auditoría, las decisiones que la comprometen y la forma en que se adoptaron dichas decisiones.

### **Transparencia (práctica). Puntuación: 100**

*¿En qué medida son transparentes las actividades y decisiones de la institución de auditoría en la práctica?*

En la práctica tanto la memoria anual como el informe dictamen reciben difusión. La página web se actualiza con frecuencia, y cuando el Contralor General da la aprobación final a un producto de auditoría gubernamental, ese producto se comunica a la entidad y se publica automáticamente en la página web<sup>401</sup>.

Se celebran audiencias públicas institucionalizadas con la sociedad civil en diferentes ciudades del país, con una frecuencia anual. Al momento de redacción de este informe, la última audiencia se había realizado en diciembre de 2011. Dichas audiencias son importantes para traducir la información de las auditorías y la gestión de la Contraloría de un lenguaje técnico a un lenguaje ciudadano<sup>402</sup>. La Dirección de Control Ciudadano de la Contraloría mantiene comunicaciones fluidas con la sociedad civil y personas particulares,

---

<sup>397</sup> Art. 9 g y n de la Ley N.º 276/94.

<sup>398</sup> Ley N.º 276/94.

<sup>399</sup> Entrevista a Dr. Oscar Velázquez Gadea.

<sup>400</sup> Taller Evaluación del Sistema Nacional de Integridad en Paraguay, 28 marzo 2012.

<sup>401</sup> Entrevista a Dr. Oscar Velázquez Gadea.

<sup>402</sup> F. Forestieri, Director Dirección de Control Ciudadano de Contraloría General en I Foro Nacional de Lucha contra la Corrupción, DVD; Dirección de Integridad de Presidencia de la Rca., PNUD.



y habilitó el primer sistema de denuncias anónimas sobre irregularidades en la función pública. Para la comunicación con los usuarios, se han implementado también medios sociales como *twitter* y *facebook*<sup>403</sup>. Existen a la par convenios de cooperación con más de 40 organizaciones de la sociedad civil.

Se han dictado dos resoluciones sobre participación ciudadana a través de las cuales se establece un mecanismo de denuncias, y sobre auditorías/veedurías ciudadanas. Se capacitó también a ciudadanos en cuestiones de ética pública y privada, con el fin de inculcar la noción del derecho de acceso a la información<sup>404</sup>. Los programas de veedurías de control ciudadano permiten informar a cada persona interesada sobre los problemas de su comunidad. Los participantes de estas veedurías que han recibido capacitación en grupos pueden formar parte de auditorías determinadas<sup>405</sup>.

Con respecto a la declaración jurada de los funcionarios, la Contraloría exige a cada funcionario público que a los 15 días de entrar a la función pública, y a los 15 días de su salida, presente una Declaración Pública a efectos del examen de correspondencia. En caso de falta de correspondencia grave se pone en marcha una investigación, y el caso se remite a la fiscalía. Un ejemplo de este sistema es el de 35 ex policías investigados por la Unidad de Delitos Económicos de la Fiscalía, la cual solicitó a la Contraloría que elabore dictámenes de correspondencia sobre las declaraciones juradas de los policías<sup>406</sup>.

Es importante mencionar que la sociedad civil ha desempeñado un importante rol en facilitar que la Dirección de Control Ciudadano de la Contraloría difunda información en poder de la Contraloría a la cual el público no podía acceder, permitiendo así empoderar al ciudadano frente a los entes fiscalizados.

Los miembros del Poder Legislativo y el público en general pueden obtener fácilmente información relevante sobre la organización y el funcionamiento de la institución de auditoría, las decisiones que los comprometen y la forma en que se adoptaron dichas decisiones.

### **Rendición de cuentas (normativa). Puntuación: 100**

*¿En qué medida existen disposiciones vigentes para garantizar que la Contraloría General de la República informe sus actos y responda por ellos?*

La Contraloría General de la República está obligada constitucionalmente a proporcionar al Congreso un informe general detallando las gestiones realizadas al cierre del último ejercicio financiero del Estado durante la apertura del período de Sesiones del Congreso

---

<sup>403</sup> <http://www.contraloria.gov.py/controlciudadano/informacion/6-presentacion> [Accedido noviembre 2011-febrero 2012]

<sup>404</sup> F. Forestieri (PNUD)

<sup>405</sup> Taller Evaluación del Sistema Nacional de Integridad en Paraguay, 28 marzo 2012.

<sup>406</sup> Taller Evaluación del Sistema Nacional de Integridad en Paraguay, 28 marzo 2012.

Nacional. Asimismo, informará en todo momento al Congreso Nacional o a cualquiera de sus Cámaras, cuando así lo requieran, sobre aspectos puntuales relativos a su función de control<sup>407</sup>. No existen disposiciones expresas que establezcan la necesidad de una auditoría externa a la Contraloría, si bien esto no ha impedido que dicha auditoría se efectúe en la práctica.

Todo acto de omisión o demora de la Contraloría General en el diligenciamiento de las intervenciones solicitadas por una de las Cámaras del Poder Legislativo, por el Poder Ejecutivo o por los Gobiernos Departamentales y Municipales, transcurridos treinta días de la solicitud, será comunicado a la Cámara de Diputados, la cual podrá requerir los informes correspondientes a los efectos que considere pertinentes<sup>408</sup>.

Existen numerosas disposiciones vigentes destinadas a garantizar que la Contraloría General de la República informe sus actos y responda por ellos.

#### **Rendición de cuentas (práctica). Puntuación: 100**

*¿En qué medida debe la Contraloría General de la República informar sus actos y responder por ellos en la práctica?*

La Contraloría proporciona al Congreso la memoria anual, que contiene, entre otros ítems, la gestión institucional incluido el plan operativo anual, la gestión económica y financiera de la Contraloría, el control gubernamental, las actividades en la administración central y en los entes descentralizados, análisis de contrataciones públicas y los reportes de hechos punibles remitidos al Ministerio Público.

Además de tener la obligación de contestar los pedidos de la Cámara de Diputados sobre auditorías a diferentes instituciones, cabe mencionar la colaboración con el Ministerio Público, que el contralor analiza en cada caso particular, atendiendo a la disponibilidad de recursos.<sup>409</sup> Asimismo, la Contraloría puso en práctica el MECIP, una herramienta de fortalecimiento del Control Interno, además de contar con la certificación internacional ISO 9001-2008, conferida por el Consejo de Acreditación del Reino Unido (UKAS), sobre la base de los informes del equipo auditor de la firma SGS Paraguay S.A.<sup>410</sup>

Se observa una aplicación efectiva de las disposiciones vigentes sobre rendición de cuentas.

#### **Mecanismos de integridad (normativos). Puntuación: 75**

---

<sup>407</sup> Art. 43 de la Ley N.º 276/94.

<sup>408</sup> Art. 12 de la Ley N.º 276/94.

<sup>409</sup> Entrevista a Dr. Oscar Velázquez Gadea.

<sup>410</sup> Memoria anual de la Contraloría General 2010, <http://www.contraloria.gov.py> [Accedido noviembre 2011-febrero 2012]

*¿En qué medida existen mecanismos vigentes para garantizar la integridad de la institución de auditoría?*

Existen normas de integridad en general para todos los funcionarios públicos, contenidas en la ley N.º 1626/00 de función pública, que incluye disposiciones sobre sumarios administrativos por faltas y sobre restricciones para funcionarios públicos.

En el caso de la contraloría, se planteó la inconstitucionalidad de esta ley con el fin de reafirmar la independencia del Contralor para nombrar funcionarios, ya que la ley establecía que debían nombrarse por decreto.

Si bien esta ley no establece una normativa específica para la Contraloría, se restringe a los funcionarios que se retiran de la contraloría la posibilidad de trabajar en la función pública durante un determinado periodo. Se encuentra vigente un código de buen gobierno el cual establece los deberes y las obligaciones éticas de funcionarios y directivos, sin embargo este no establece sanciones para supuestos de incumplimiento, sino que solamente contempla el seguimiento por parte de un Comité de Buen Gobierno<sup>411</sup>.

Se encuentran vigentes mecanismos destinados a garantizar la integridad de los funcionarios de la institución de auditoría, si bien no se contemplan algunos aspectos de integridad de los funcionarios.

#### **Mecanismos de integridad (prácticos). Puntuación: 50**

*¿En qué medida se garantiza la integridad de la institución de auditoría en la práctica?*

Al no existir sanciones por incumplimiento del Código de Buen Gobierno, resulta difícil garantizar el respeto a la normativa. La contraloría posee comités de ética institucional y de calidad<sup>412</sup>.

En general, existe un enfoque disperso que procura asegurar la integridad de los empleados de la Contraloría General de la República, que incluye solamente algunos de los siguientes elementos: aplicación de reglas existentes, investigaciones sobre irregularidades, sanciones de faltas y entrenamiento del personal sobre temas de integridad.

#### **Auditorías financieras efectivas. Puntuación: 100**

*¿En qué medida proporciona la institución auditorías efectivas del gasto público?*

---

<sup>411</sup> Resolución N.º 221 de la Contraloría General que aprueba un Código de Buen Gobierno de la Contraloría General de la República.

<sup>412</sup> Ídem.

El informe dictamen de la contraloría tiene una frecuencia anual para todas las instituciones, y los exámenes especiales se realizan según los requerimientos de cada institución. Las auditorías comienzan evaluando el control interno en cada institución auditada para analizar el grado de fiabilidad de la información proporcionada y determinar cómo está estructurada a nivel interno, evaluando también el porcentaje de ejecución y la eficacia de las direcciones de auditoría interna.

El informe dictamen es calificado como exhaustivo y esencial para medir la eficiencia fiscal, la economía, y la razonabilidad de un determinado presupuesto en cada ministerio y otros entes, para evaluar si el presupuesto fue o no utilizado, así como el desempeño de la gestión anterior, a fin de decidir el próximo presupuesto. Esta tarea es sumamente técnica y resulta de gran utilidad para que el Congreso tome decisiones informadas sobre el futuro de los presupuestos en todas las instituciones<sup>413</sup>.

La institución de auditoría tiene la plena facultad de supervisar todas las operaciones financieras públicas e informa los resultados de las auditorías al Poder Legislativo.

#### **Detección y seguimiento de conductas indebidas. Puntuación: 50**

*¿La institución de auditoría detecta e investiga conductas indebidas de personas que ocupan cargos públicos?*

A través de la auditoría realizada por la Contraloría, cuando se descubren indicios de hechos punibles, estos se denuncian a la Fiscalía o se solicita la instrucción de sumario administrativo por la conducta de sus funcionarios a la entidad correspondiente.

La Contraloría General del Estado ha firmado un convenio con la Fiscalía, como resultado del cual se creó una Dirección de Auditoría Forense en la Contraloría. Esta identifica los casos que constituyen potencialmente hechos punibles reuniendo pruebas y todos los requisitos necesarios para iniciar un proceso penal<sup>414</sup>. Antes de la creación de esta Dirección, un factor que favorecía la impunidad era que los legajos no estaban suficientemente preparados, la cual actualmente es una función esencial de la Auditoría Forense<sup>415</sup>.

Aún con la mejora en la preparación e identificación de hechos punibles, que permitió enviar los *dossiers* ya preparados al Ministerio Público, todavía se observa un notable déficit en la aplicación de sanciones luego de los hallazgos de la Contraloría<sup>416</sup>.

---

<sup>413</sup> Entrevista a Roy Rodgers.

<sup>414</sup> Taller Evaluación del Sistema Nacional de Integridad en Paraguay, 28 marzo 2012.

<sup>415</sup> Entrevista a Agustín Carrizosa, director del CIRI con la autora, Asunción 1 diciembre 2012.

<sup>416</sup> Entrevista a Dr. Oscar Velázquez Gadea.

La Contraloría tiene la posibilidad de identificar las responsabilidades de las personas que ocupan cargos, pero no tiene poder sancionador; por su parte, el Ministerio Público, que sí lo tiene, “no lleva a cabo un seguimiento exhaustivo de los informes de la Contraloría. Si el caso llega a la Unidad de delitos económicos y anticorrupción, que es una unidad especializada, tiene un porcentaje más alto de seguimiento; pero a dicha Unidad se derivan solo una minoría de los casos excepcionales de montos altos y de la zona geográfica capital”<sup>417</sup>.

La Contraloría ha pedido al Ministerio Público información sobre el estado de las causas que la Contraloría le remitió desde el 2006. Aunque el Ministerio Público ha suscripto un convenio de cooperación con la Contraloría, esta última no está satisfecha con los resultados finales obtenidos sobre los casos tratados por el Ministerio Público, de los cuales solamente un 2% recibe seguimiento. Cuando se dictan condenas sobre la base de informes de la Contraloría, estas se publican y se divulgan los montos recuperados, así como el momento en que los funcionarios fueron imputados<sup>418</sup>.

Los antecedentes de la Contraloría General de la República, en lo que refiere a detectar, investigar y sancionar la mala conducta, ha sido mixto, debido a sus competencias limitadas y a que depende de otras instituciones para la aplicación de sanciones. Otra agencia, la fiscalía, no siempre define las sanciones que, por lo general, quedan sin seguimiento.

### **Mejora de la gestión financiera. Puntuación: 50**

*¿En qué medida es efectiva la Contraloría General de la República en la mejora de la gestión financiera del gobierno?*

Luego de cada trabajo de auditoría, la Contraloría solicita a la institución auditada que presente un plan de mejora en función de los hallazgos y realiza el seguimiento de tales recomendaciones<sup>419</sup>. Mientras que en el pasado el informe solamente resaltaba aspectos negativos de los hallazgos, actualmente se busca realizar una crítica constructiva y se señala el cumplimiento de los objetivos pautados.

La Contraloría General de la República formula recomendaciones detalladas, adecuadamente fundamentadas y realistas sobre cómo mejorar la gestión financiera, aunque no siempre tiene posibilidades de llevar a cabo un seguimiento efectivo para garantizar su implementación.

---

<sup>417</sup> Ídem.

<sup>418</sup> Ver como ejemplo Memoria del año 2010, en su parte final: “*Reportes de Indicios de Hechos Punibles Contra el Patrimonio. Denuncias penales sobre la supuesta comisión de hechos punibles remitidos al Ministerio Público*”, pág. 287.

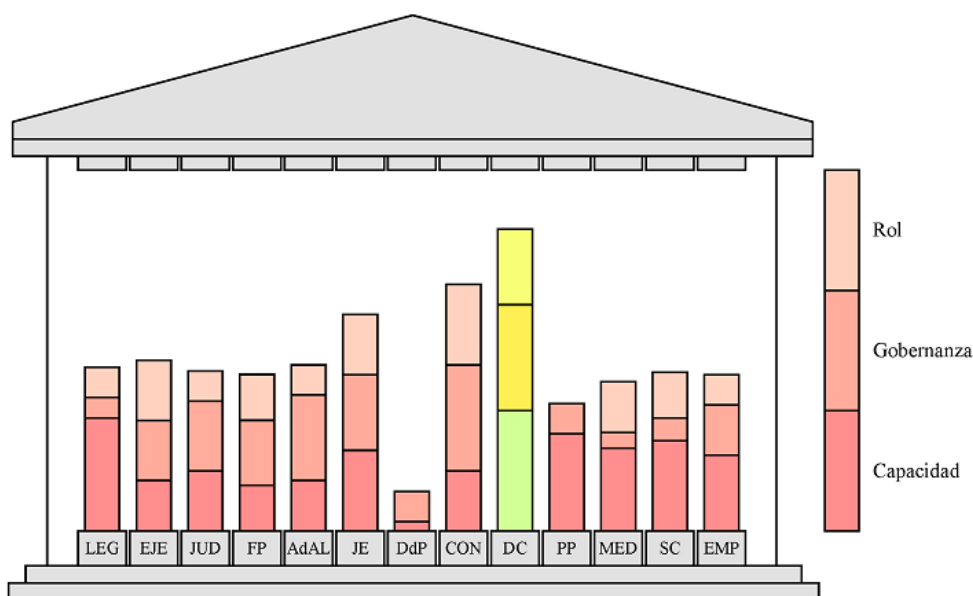
<sup>419</sup> Por ejemplo, en el Informe dictamen de 2010, se estableció que el Ministerio de Relaciones Exteriores no exponía razonablemente los aspectos más significativos de la situación financiera en los resultados del ejercicio económico del año terminado en la misma fecha, de conformidad con las exigencias de las normas contables y legales aplicables en la República del Paraguay al sector público, lo cual se revisa exhaustivamente al año siguiente.

## Recomendaciones

Fortalecer la infraestructura de la Contraloría General y asignar los recursos suficientes a la institución, de modo que pueda tener oficinas en el interior del país para incrementar su cobertura geográfica e institucional.

Reformar el sistema de nombramiento del Contralor, a fin de limitar la interferencia política que se deriva de este mecanismo.

## Pilar 9. Dirección Nacional de Contrataciones Públicas



### Resumen

El sistema de Contrataciones Públicas es uno de los pocos dentro del Estado paraguayo que cuenta con recursos adecuados, ya que las instituciones dentro de su ámbito (alrededor de 320 instituciones del Estado paraguayo) le conceden por ley un porcentaje de las adquisiciones que realizan, para la manutención del sistema.

Las certificaciones de calidad a la gestión obtenidas de organismos internacionales, como la ISO 9000 y la ISO 14.001, son evidencia de que se trata de una institución independiente y respetada tanto dentro como fuera del Estado. Todo el personal, incluido el director general, es elegido por concurso público y existe una carrera institucional. Tampoco ha habido, a lo largo del tiempo, interferencias visibles del partido gobernante de turno.

La institución mantiene la transparencia en todos sus procesos. Todos los llamados a licitación, para que sean válidos, tienen que ser publicados en el portal de Contrataciones Públicas, bajo pena de nulidad cuando no fuere este el caso. También se considera que el portal en línea es avanzado y que se han cumplido las recomendaciones de organismos internacionales para su puesta en marcha, pudiendo el público acceder ampliamente y sin dificultades a toda la información necesaria.

En cuanto a rendición de cuentas, el proceso de contrataciones está controlado por otros organismos de la administración pública del Poder Ejecutivo y por la Contraloría General. La Dirección Nacional de Contrataciones Públicas está sometida a auditoría externa internacional y se aplican indicadores de seguimiento de calidad interna. Por otro lado, el sistema de protección de denunciantes está encriptado, lo cual lo preserva de interferencias y accesos indebidos.

Hay varias disposiciones en vigor destinadas a garantizar la integridad de los miembros de la Dirección de Contrataciones, como un Código de Ética y normas sobre conflictos de intereses, obsequios y hospitalidad, aunque algunos aspectos no están contemplados en particular la posibilidad de establecer sanciones por incumplimiento del código de ética.

En cuanto a prevención de la corrupción, como se verá a continuación, la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas (DNCP) tiene un rol bastante activo, mientras que en la investigación de casos de corrupción ha habido esfuerzos exitosos, aunque con competencias limitadas, por parte de funcionarios individuales.

<b>Pilar Dirección Nacional de Contrataciones Públicas</b>			
<b>Promedio de puntuación del Pilar: 83</b>			
<b>Dimensión</b>	<b>Indicador</b>	<b>Ley</b>	<b>Práctica</b>
<b>Capacidad</b> <b>100</b>	Recursos	100	100
	Independencia	100	100
<b>Gobernanza</b> <b>88</b>	Transparencia	100	100
	Rendición de cuentas	100	100
	Integridad	75	50
<b>Rol</b> <b>63</b>	Prevención (normativa y práctica)	75	
	Investigación (normativa y práctica)	50	
<b>ELIMINAR</b>			



### **Recursos (normativos). Puntuación: 100**

*¿En qué medida existen disposiciones vigentes que brindan a la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas recursos adecuados a fin de cumplir con sus deberes de manera efectiva?*

El Sistema de Contrataciones Públicas es el mecanismo por el cual el sector público celebra contratos con el sector privado para la adquisición de bienes, servicios y obras públicas. En 2009, pasaron por el sistema de contrataciones públicas 977 millones de dólares, mientras que a noviembre de 2010, el Estado había gastado 1.139 millones de dólares, lo que representa alrededor del 60% del Presupuesto General de Gastos de la Nación.<sup>420</sup>

Aproximadamente 320 instituciones del Estado paraguayo están bajo el ámbito de la ley N° 2051/03 (Ley de Contrataciones públicas), incluyendo al Poder Ejecutivo, entes autónomos, entidades descentralizadas, empresas públicas, y gobernaciones.

La Dirección Nacional de Contrataciones públicas (DNCP) es una institución autónoma con presupuesto propio. Goza de una garantía formal de estabilidad en el tiempo, ya que a todas las instituciones que se encuadran en el ámbito de la ley N.º 2051/03<sup>421</sup>, se les aplica una retención del 0,4% por las contrataciones, y ese fondo es destinado al sistema de Contrataciones Públicas por el uso del portal de contrataciones públicas<sup>422</sup> (cabe notar que desde el año 2010 los municipios ya no están obligados a la retención a partir de la Ley Orgánica municipal). Esto le brinda a la institución una garantía de estabilidad financiera, además de una notable fortaleza institucional<sup>423</sup>. “El sistema de contrataciones públicas del Paraguay es uno de los sistemas más modernos de América Latina”<sup>424</sup>.

Existen disposiciones vigentes destinadas a garantizar que la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas reciba los recursos financieros, humanos y de infraestructura adecuados, a fin de cumplir con sus deberes de manera efectiva.

### **Recursos (prácticos). Puntuación: 100**

---

<sup>420</sup> Presentación de Jorge Augusto Zárate Leiva, entonces director de la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas, en el I Foro Nacional de Lucha contra la Corrupción, Asunción, 6 diciembre 2010, DVD de la Dirección General de Integridad de la Presidencia de la República.

<sup>421</sup> La ley de Contrataciones Públicas, que establece el Sistema de Contrataciones del sector público, regula las acciones de planeamiento, programación, presupuesto, contratación, ejecución, erogación y control de las adquisiciones y locaciones de bienes, la contratación de servicios en general, de consultoría y de obras públicas que realicen los organismos de la Administración Central, de los tres poderes, instituciones extra poder, entes descentralizados, las gobernaciones y los municipios, entre otros.

<sup>422</sup> Art. 41 de la Ley N.º 2051/03.

<sup>423</sup> Entrevista a Eduardo de Gásperi, Director interino de Contrataciones Públicas, con la autora, Asunción 14 diciembre 2011.

<sup>424</sup> Entrevista a Diana Correa con la autora; Taller Evaluación del Sistema Nacional de Integridad en Paraguay, Asunción 28 marzo 2012.

*¿En qué medida tiene la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas recursos adecuados para alcanzar sus metas en la práctica?*

El presupuesto asignado para que la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas se desempeñe de manera efectiva ha demostrado ser suficiente, aunque continuamente se incrementan los desafíos que afronta la institución.

El director principal de la institución debe ser elegido por concurso abierto<sup>425</sup>. Existe estabilidad para los recursos humanos, y el personal cuenta con antecedentes académicos adecuados y suficiente experiencia laboral previa: más del 80% son profesionales. A su vez la institución invierte recursos en la educación de sus empleados, por ejemplo casi la totalidad de los cargos directivos siguen cursos de posgrado pagados por la institución. A través de la Dirección de Capacitación, se llevan a cabo iniciativas continuas de capacitación interna y externa (con contratistas y proveedores del sector privado). Finalmente, a través de un convenio con la Universidad Nacional de Asunción financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo, se ha culminado en 2009/10 el Diplomado en Contrataciones Públicas<sup>426</sup>.

Además, la institución cuenta con un Plan Estratégico, y ha alcanzado las certificaciones ISO 9001 y 14001 de calidad de los procesos en un 100%. Se encuentra en proceso también la certificación ISO 27001 sobre seguridad informática, ya que el 99% de las actividades se realizan sobre una plataforma web.<sup>427</sup>

La Dirección Nacional de Contrataciones Públicas cuenta con una base de recursos adecuada para cumplir con sus funciones de manera efectiva.

### **Independencia (normativa). Puntuación: 100**

*¿En qué medida es la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas independiente según la ley?*

La Dirección Nacional de Contrataciones Públicas se creó a través de la ley N.º 3439/07, y regula todas las adquisiciones del sector público (exceptuando las hidroeléctricas de Itaipú, Yacyretá, compras del BID y del Banco Mundial), siendo además la entidad que establece las políticas públicas sobre las contrataciones públicas. En el pasado, la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas formaba parte de una Dirección del Ministerio de Hacienda. Se independizó en 2007 y desde entonces actúa como una institución autónoma y autárquica del Poder Ejecutivo<sup>428</sup>.

---

<sup>425</sup> Decreto N.º 21909/03 del Ministerio de Hacienda, reglamentario de la Ley N.º 2051/03 de Contrataciones Públicas.

<sup>426</sup> Entrevista a Eduardo de Gásperi.

<sup>427</sup> Entrevista a entrevista con Eduardo de Gásperi.

<sup>428</sup> Presentación de la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas en el I Foro Nacional de Lucha contra la Corrupción, Asunción, 6 diciembre 2010

La Secretaría de la Función Pública dicta los términos de referencia donde se define el perfil técnico para el concurso del cargo de Director. El director interino de la institución puede ser sustituido, pero el director no podrá ser destituido sin justa causa<sup>429</sup>. Como se mencionó, el personal se elige mediante concursos públicos. La DNCP está muy bien conceptuada por observadores externos debido al cumplimiento de las normas ISO, la infraestructura edilicia y la cultura institucional, que se distingue de otras de la función pública.

Existen numerosas normas destinadas a garantizar la independencia de la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas.

### **Independencia (práctica) Puntuación: 100**

*¿En qué medida es la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas independiente en la práctica?*

La Dirección Nacional de Contrataciones Públicas es percibida como políticamente imparcial a través de varias administraciones. Dado que la Dirección de Contrataciones tiene facultades de contralor, recientemente ha firmado un convenio con la Auditoría General del Poder Ejecutivo (la máxima autoridad de control del Ejecutivo) por medio de un proyecto del BID. La Contraloría General de la República ha sido invitada a firmar un convenio adicional para trabajar en conjunto en todo el sistema de control, el cual se halla en estudio actualmente.

Por otra parte, el sistema de contrataciones públicas es independiente en lo que respecta a poderes de investigación y procesos de contrataciones públicas, además posee la facultad de anular procesos en cualquier etapa si se detectan irregularidades<sup>430</sup>.

No es común es que el director ni el personal de la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas, elegidos por concurso, sean destituidos de sus cargos antes de finalizar sus mandatos.

La Dirección Nacional de Contrataciones Públicas opera en forma independiente y sin interferencia por parte de otros actores.

### **Transparencia (normativa). Puntuación: 100**

*¿En qué medida existen disposiciones vigentes para garantizar que el público pueda obtener información relevante sobre las actividades y los procesos de toma de decisiones de la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas?*

---

<sup>429</sup> Entrevista a Eduardo de Gásperi.

<sup>430</sup> Ídem.

Uno de los principios de la Ley N.º 2051/03 es la publicidad: todos los llamados a contratación deben ser publicados en el portal de Contrataciones Públicas, de lo contrario serán nulos<sup>431</sup>. El portal fue lanzado el 4 de marzo de 2004 y “es la columna vertebral de todo el sistema. La transparencia de todos los procesos de contrataciones públicas va en directa contra-proporcionalidad con la corrupción”<sup>432</sup>.

El sistema debe emplearse para montos a partir del equivalente a 20 jornales, e incluye servicios no personales, compra de útiles, inversiones físicas, compra de equipos, automóviles, consultorías (rubros 200 al 500 del clasificador presupuestario) y pasajes terrestres. Si los gastos son inferiores a 20 jornales, se solventan por caja chica. No entran en el sistema los sueldos, las transferencias ni los gastos reservados<sup>433</sup>.

Se encuentran vigentes disposiciones completas que permiten al público obtener información sobre la organización y el funcionamiento de la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas, las decisiones que los comprometen y la forma en que se adoptaron dichas decisiones.

#### **Transparencia (práctica). Puntuación: 100**

*¿En qué medida son transparentes las actividades y los procesos de toma de decisiones de la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas en la práctica?*

El portal de la DNCP es considerado como avanzado y se han seguido las recomendaciones de organismos internacionales durante su instalación: “Para inicios del año 2006 el plan de acción del CPAR<sup>434</sup> anterior había sido implementado casi en su totalidad, con lo cual las acciones en cuanto a las compras públicas estaban muy avanzadas y además se había logrado avances importantes en términos del desarrollo del portal electrónico de compras ‘Contrataciones Paraguay’<sup>435</sup>, así como modernizado sustancialmente el sistema de administración financiera<sup>436</sup>”.

Por ejemplo, uno de los procesos - la Subasta a la baja electrónica - permite que “cualquier representante de la sociedad civil pueda monitorear, lógicamente sin intervenir, el proceso al completo, la puja y las ofertas que se hacen vía web, a tiempo real”. Al finalizar, el sistema emite un acta final que puede ser impresa o vista en pantalla. El

---

<sup>431</sup> Art. 10 de la Ley 2051/03.

<sup>432</sup> Presentación de la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas en el I Foro Nacional de Lucha contra la Corrupción, Asunción, 6/XII/10.

<sup>433</sup> Entrevista con Eduardo de Gásperi, Contrataciones Públicas.

<sup>434</sup> *Country Procurement Assessment Report*: Informe del Diagnóstico de Adquisiciones del país, del BID y el Banco Mundial.

<sup>435</sup> [www.contratacionesparaguay.gov.py](http://www.contratacionesparaguay.gov.py) [Accedido noviembre 2011-febrero 2012]

<sup>436</sup> Actualización del Informe de Evaluación del Sistema Nacional de Adquisiciones Públicas del Paraguay (*Country Procurement Assessment Report\_ CPAR Update Report*), Documento del Banco Interamericano de Desarrollo y del Banco Mundial, 2007, Introducción, pág. 2.

sistema informático no ha registrado inconvenientes ni mostrado vulnerabilidades que comprometan su funcionamiento, y es constantemente monitoreado<sup>437</sup>.

El público puede obtener fácilmente información relevante sobre la organización y el funcionamiento de la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas, las decisiones que los comprometen y la forma en que se adoptaron dichas decisiones.

### **Rendición de cuentas (normativa) Puntuación: 100**

*¿En qué medida existen disposiciones vigentes para garantizar que la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas informe sus actos y responda por ellos?*

El proceso de contrataciones es controlado por otros organismos de la administración pública, del mismo Poder Ejecutivo y extra poderes.

El marco jurídico contiene disposiciones varias sobre mecanismos e instituciones responsables de supervisar las contrataciones públicas. Entre estas se encuentran la Contraloría General de República, la Auditoría General del Poder Ejecutivo y las Auditorías Internas Institucionales. Mientras la Contraloría General de la República tiene la atribución de ejercer el control administrativo externo sobre la gestión de las contrataciones públicas desde el inicio del proceso de contratación, la Auditoría General del Poder Ejecutivo y las auditorías institucionales están facultadas a intervenir a pedido de parte o de oficio durante todo el proceso de contrataciones públicas. Las auditorías pueden realizar investigaciones de oficio e incluso suspender el procedimiento de contratación, siempre que se den las condiciones previstas en la Ley<sup>438</sup>.

El sistema de denuncias de la DNCP - desarrollado en colaboración con USAID – tiene un mecanismo de encriptación que protege la identidad del denunciante, la cual únicamente podrá darse a conocer mediante orden judicial. Sobre la base de las denuncias recibidas, se hace una evaluación de sostenibilidad de la que dependerá el inicio de una investigación de oficio.

Existen dos etapas en la investigación de denuncias: para cuestiones relacionadas con el proceso de contratación hasta antes de la adjudicación, se inicia una investigación de oficio a través de la dirección jurídica; para cuestiones administrativas se deriva a la contraloría; y se remite a la fiscalía general cuando el caso bajo análisis puede ser un hecho punible. La etapa siguiente es la ejecución contractual, que es controlada por la dirección de verificación contractual<sup>439</sup>.

---

<sup>437</sup> Entrevista con Eduardo de Gásperi, Contrataciones Públicas.

<sup>438</sup> Ídem, Actualización del Informe de Evaluación del Sistema Nacional de Adquisiciones Públicas del Paraguay, BID y Banco Mundial, pág. 44.

<sup>439</sup> Ídem, entrevista con Eduardo De Gásperi, Contrataciones Públicas.

La DNCP ha suscripto además convenios con gremios de diversos sectores, tanto del Estado como la sociedad civil, para proveer apoyo técnico cuando no exista la capacidad necesaria<sup>440</sup>.

Existen numerosas disposiciones vigentes destinadas a garantizar que la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas informe sus actos y responda por ellos.

**Rendición de cuentas (práctica). Puntuación: 100**

*¿En qué medida debe la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas informar sus actos y responder por ellos en la práctica?*

La DNCP debe cumplir con certificaciones semestrales del ISO, con auditora externa internacional. Se han establecido indicadores de seguimiento diario, además de una Dirección de calidad interna.

La ley de contrataciones públicas exige que todas las instituciones aprueben hasta el 28 de febrero de cada año su Programa Anual de Contrataciones y lo presenten a la DNCP para su difusión pública a través de internet. Por otro lado, los llamados a licitaciones u otras modalidades de contratación son difundidos en el portal de Contrataciones, y están disponibles antes del pliego de apertura. Asimismo, es obligatorio que en los actos de apertura y oferta las personas que participen puedan estar presentes e intervenir.

Las disposiciones vigentes se cumplen y aplican de manera efectiva.

**Mecanismos de integridad (normativos). Puntuación: 75**

*¿En qué medida existen mecanismos vigentes para garantizar la integridad de los miembros de la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas?*

La Dirección Nacional de Contrataciones Públicas ha adoptado un Código de Buen Gobierno en 2010 y un Código de Ética aprobado por resolución de la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas N.º 1962/2009. Hasta el momento la normativa ética funciona como una guía para los funcionarios, previéndose la creación de las sanciones para una segunda etapa.

Asimismo es de aplicación la Ley N.º 1626/00, la norma general para la función pública que establece, además de normas sobre obsequios y hospitalidad, la obligatoriedad de la declaración de activos a la Contraloría General y los concursos a través de los cuales deben ingresar los candidatos a puestos en el sector público. En tanto, la ley 2051/03

---

<sup>440</sup> Ídem.

establece restricciones e inhabilidades, prohibiciones y limitaciones para los funcionarios públicos, que entre otras impiden presentar propuestas o realizar contrataciones dentro de los seis meses de haber formado parte en sociedades u otras organizaciones<sup>441</sup>.

Se encuentran vigentes varias disposiciones destinadas a garantizar la integridad de los miembros de la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas. Por el momento, la normativa ética de la institución carece de poder sancionatorio.

### **Mecanismos de integridad (prácticos). Puntuación: 50**

*¿En qué medida se garantiza la integridad de los miembros de la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas en la práctica?*

Se brinda capacitación constante al personal de la DNCP sobre las normas del código de conducta, un requisito exigido por las normas ISO<sup>442</sup>. Se observa un conocimiento de la normativa sobre ética más profundo en relación con otras instituciones, aunque no hay una normativa expresa sobre investigación y sanción para supuestos de incumplimiento de reglas éticas. Existe cierta flexibilidad para la creación de órganos de aplicación del Código de Ética, a los cuales se asignan las funciones respectivas establecidas en la resolución 1454/09 de la Dirección de Contrataciones Públicas. Todos los administradores deben firmar una declaración de integridad<sup>443</sup>.

Se advierte un cumplimiento de los códigos y las normas existentes, a través de programas destinados a capacitar a los empleados sobre su contenido, aunque no se cuenta con todas las disposiciones necesarias en particular en cuanto a la posibilidad de aplicar sanciones.

### **Prevención (normativa y práctica). Puntuación: 75**

*¿En qué medida realiza la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas actividades preventivas sobre lucha contra la corrupción?*

Las contrataciones públicas en Paraguay ascienden anualmente a 2.500 millones de dólares, hay 3.500 empresas que suscriben contratos con el Estado en el contexto de “una cultura arraigada de corrupción”. El sistema de contrataciones implica alrededor de 300 procesos por semana y canaliza las contrataciones de 490 oficinas públicas que trabajan con el sector privado. La Dirección Nacional de Contrataciones Públicas coordina actividades destinadas a prevenir la corrupción en las contrataciones y tiene facultades investigativas<sup>444</sup>.

---

<sup>441</sup> Art. 40, inciso a, de la Ley N.º 2051/03.

<sup>442</sup> Entrevista a Eduardo de Gásperi.

<sup>443</sup> Presentación de la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas en el I Foro Nacional de Lucha contra la Corrupción, Asunción, 6/XII/10.

<sup>444</sup> Ídem.

Entre sus principales actividades, la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas realiza audiencias públicas, aunque estas no sean obligatorias, que han tenido buena repercusión. Se llevan a cabo actividades de capacitación sobre Contrataciones Públicas, ya sea a través de un programa sugerido por la Contraloría o trabajando con otras instituciones en procesos anticorrupción. Por ejemplo, se han hecho cursos de capacitación en el interior del país conjuntamente con la JICA (Cooperación japonesa)<sup>445</sup>.

Entre los mecanismos adicionales que ha implementado la DNCP se incluyen un registro de proveedores informatizado y una lista de empresas inhabilitadas para convertirse en contratistas del Estado. La inhabilitación puede operar por períodos de 6 meses a 2 años<sup>446</sup>.

La entidad goza de respeto por los logros que ha conseguido con sus procedimientos estandarizados: “La Secretaría de la función pública busca conseguir en sus procesos internos lo mismo que ha conseguido Contrataciones Públicas con sus procedimientos”<sup>447</sup>. Entre los aspectos que podría potenciar la DNCP cabe mencionar la necesidad de fortalecer vínculos con la Secretaría de la Función Pública, el Ministerio Público y con la Contraloría General de la República.

La Dirección Nacional de Contrataciones Públicas tiene un rol bastante activo en el desarrollo de actividades preventivas contra la corrupción, en un contexto de múltiples desafíos y vulnerabilidades sistémicas.

### **Investigación (normativa y práctica). Puntuación: 50**

*¿En qué medida investiga la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas casos de supuesta corrupción?*

El Sistema de Contrataciones Públicas tiene facultades para anular procesos, intervenir en cualquier etapa desde el momento de la publicación hasta la ejecución contractual, verificar procesos contractuales y efectuar la anulación de estos en caso se detecten irregularidades<sup>448</sup>.

En 2010, se efectuaron 386 investigaciones de oficio de denuncias en las que se dispusieron medidas de protección para los denunciantes, siendo un amplio porcentaje presentado por los mismos funcionarios de las instituciones. Se han planteado unas 592 protestas en 15.000 licitaciones, algo menos del 4%, en un contexto en el cual se afirma que las personas aún no han internalizado una “cultura del reclamo” por diferentes motivos, entre los cuales está el deseo de no ser “marcados” para próximas licitaciones.

---

<sup>445</sup> Entrevista a Eduardo De Gáspari.

<sup>446</sup> Taller Evaluación del Sistema Nacional de Integridad en Paraguay, 28 marzo 2012.

<sup>447</sup> Entrevista a Lilian Soto.

<sup>448</sup> Ídem.



De los 120 sumarios realizados (a empresas), 20 han sido sobreesididas, 18 amonestadas, 47 inhabilitadas, y 53 sumarios aún están en proceso<sup>449</sup>.

Las competencias de la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas están claramente definidas y diferenciadas de las de otras agencias de aplicación de la ley. Cuando se constatan irregularidades en los procesos, se recomiendan sumarios, por ejemplo, al Comité evaluador<sup>450</sup>.

La Dirección Nacional de Contrataciones Públicas, por lo general, desempeña un rol activo y ha logrado investigar con eficacia casos de corrupción, si bien necesita fortalecer la coordinación con otras instituciones para que su labor sea más eficiente.

### Recomendaciones

Mayor coordinación de la DNCP con la Secretaría de la Función Pública, el Ministerio Público y la Contraloría en lo que respecta a compartir información y mecanismos de derivación y seguimiento de denuncias, así como para agilizar los plazos.

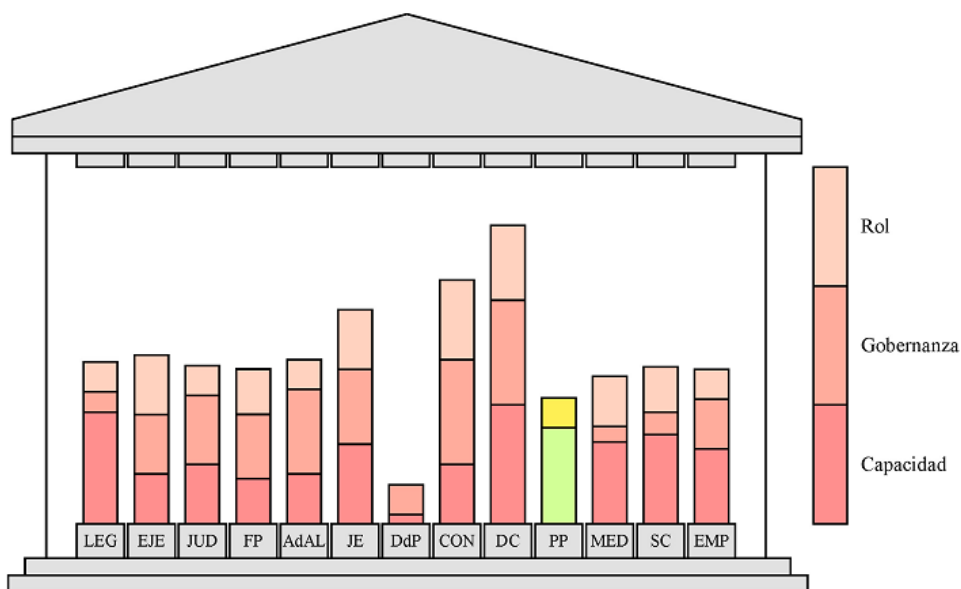
Implementar una campaña de información a la ciudadanía y las empresas sobre los procedimientos de denuncia disponibles en los organismos.

---

<sup>449</sup> Presentación de la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas en el I Foro Nacional de Lucha contra la Corrupción, Asunción, 6 diciembre 2010.

<sup>450</sup> Ídem.

## Pilar 10. Partidos Políticos



### Resumen

Los partidos políticos constituyen un sector con gran poder en el Paraguay, en especial los partidos tradicionales. Los partidos cuentan con recursos otorgados por el Estado y gozan de libertad operativa e independencia de interferencias indebidas, situación que contrasta con las condiciones vividas durante la dictadura.

A pesar de dichas facilidades, los partidos políticos carecen de suficiente apertura al público y la consiguiente credibilidad y legitimidad entre la población en general. Aunque la ley obliga a los partidos políticos a llevar registros sobre sus finanzas y a rendir cuentas de ellas a la Justicia Electoral en tiempo y forma, esta reconoce que la mayoría de los partidos no lo hacen, y pese a ello no son sancionados. Tampoco se obliga a los partidos a publicar su información financiera, ni a divulgar la rendición de fondos al Estado.

En cuanto a la gobernanza interna democrática, pese a que hay reglamentaciones exhaustivas, los efectos del voto directo en las internas han tenido consecuencias altamente negativas, como por ejemplo alimentar intereses económicos, restar poder a las asambleas de partidos y favorecer el caudillaje, circunstancias que podrían transformarse parcialmente con la aplicación de la nueva ley contra las listas cerradas, también denominadas listas sábana.

La evaluación que se presenta a continuación es muy crítica en cuanto a la representación de intereses sociales por parte de los partidos políticos, debido a que no poseen vínculos sólidos o una relación estructural con grupos sociales. Los partidos son percibidos por el público como disociados del electorado y de otros sectores, y se considera que responden principalmente a su base clientelar y a intereses de sectores minoritarios. En cuanto a su compromiso contra la corrupción, se observa que los partidos políticos no promueven la rendición de cuentas públicas, tanto interna como externamente, así como tampoco promueven significativamente la lucha contra la corrupción.

<b>Pilar Partidos Políticos</b>			
<b>Promedio de Puntuación del Pilar: 35</b>			
<b>Dimensión</b>	<b>Indicador</b>	<b>Ley</b>	<b>Práctica</b>
Capacidad 81	Recursos	100	75
	Independencia	100	50
Gobernanza 25	Transparencia	0	0
	Rendición de cuentas	25	25
	Integridad	75	25
Rol 0	Agrupación y representación de intereses (práctica)	0	
	Compromiso anticorrupción (práctica)	0	

## **Introducción**

En el Capítulo X de la Constitución Nacional, de los Derechos y los Deberes Políticos, se mencionan en el Art. 124 la naturaleza y las funciones de los Partidos Políticos, se establece que estos son personas jurídicas de derecho público, y que deben ser una expresión del pluralismo y concurrir a la formación de las autoridades electivas, a la

orientación de la política nacional, departamental o municipal y a la formación cívica de los ciudadanos.

En el Paraguay se encuentran actualmente registrados los siguientes partidos políticos, según el orden de fundación formulado por el Tribunal Superior de Justicia Electoral<sup>451</sup>: el PLRA (Partido Liberal Radical Auténtico); la ANR (Asociación Nacional Republicana)- Partido Colorado; Partido Comunista Paraguayo; Partido Revolucionario Febrerista; Partido Demócrata Cristiano; Partido Humanista Paraguayo; Partido Encuentro Nacional; Partido País Solidario; Partido Patria Querida; Partido Unión Nacional de Ciudadanos Éticos (PUNACE); Partido P Mas (Movimiento al Socialismo); Partido Social Demócrata; Partido Democrático Progresista<sup>452</sup>.

El reconocimiento actual de una amplia gama de partidos políticos de varias ideologías es significativo, debido a que durante todo el período de dictadura (1954-1989) se aplicaron leyes represivas que no permitían el funcionamiento de partidos que propugnaran “la doctrina comunista o cualesquiera otras doctrinas que destruyeran o cambiaran la organización democrática republicana de la Nación”<sup>453</sup>, lo que en la práctica se extendía a la mayoría de los partidos de oposición, o incluso, por épocas, a cualquier línea disidente del mismo partido colorado stronista en el poder.

En la normativa actual, tanto constitucional como electoral, han desaparecido por completo las mencionadas prohibiciones e interferencias indebidas del Estado en las actividades de los partidos o movimientos políticos.

### **Recursos (normativa). Puntuación: 100**

*¿En qué medida provee el marco legal un ambiente conducente a la formación y las operaciones de los partidos políticos?*

Pese a no haber una ley específica sobre partidos políticos, el Código Electoral rige la fundación, organización, el funcionamiento y la extinción de los partidos o movimientos políticos. Establece el derecho a su existencia, inscripción, gobierno propio y libre funcionamiento, y estipula que todos los paraguayos, desde los 18 años de edad, en ejercicio del sufragio, tienen garantizado el derecho de asociarse a partidos o movimientos políticos<sup>454</sup>. También expresa que todos los partidos y movimientos políticos son iguales ante la ley, y tienen pleno derecho de ejercer el pluralismo ideológico y el pluripartidismo en la formación de la voluntad política de la República. Los partidos y

---

<sup>451</sup> TSJE, “1811-2011, Libres y Democráticos”, Álbum Homenaje de la Justicia Electoral al Bicentenario de la Independencia Patria.

<sup>452</sup> No se mencionan las Organizaciones Políticas Recientes que también figuran en la publicación.

<sup>453</sup> Art. 2 de la Ley 294/55, derogada luego del advenimiento de la democracia en 1989.

<sup>454</sup> Art 8 del Código Electoral, Ley N.º 834/96.

movimientos políticos adquieren su personería jurídica a partir de su reconocimiento por la Justicia Electoral<sup>455</sup>.

La Constitución Nacional establece extensas garantías para la actividad política incluyendo la libertad de asociación y la libertad ideológica, mientras que el Código Electoral establece que los ciudadanos pueden participar sin restricción alguna, tanto en el país como en el extranjero, de actividades de capacitación político-doctrinaria<sup>456</sup>.

La caducidad y la extinción de los partidos y movimientos políticos solo se producen por declaración de la Justicia Electoral, previa tramitación del debido proceso, en el que el partido o movimiento político es parte.<sup>457</sup>

Se puede afirmar que en Paraguay el marco legal correspondiente a la existencia y a las operaciones de los partidos políticos es altamente favorable y permite el libre juego democrático de una diversidad de partidos y movimientos políticos.

#### **Recursos (prácticos). Puntuación: 75**

*¿En qué medida permiten los recursos financieros disponibles para los partidos políticos que haya una competencia política efectiva?*

El Código Electoral paraguayo asigna fondos públicos tanto para el sostenimiento institucional u ordinario de los partidos, como para el financiamiento de las campañas electorales<sup>458</sup>.

Se establece el financiamiento estatal con subsidios electorales por los gastos que originen las actividades electorales<sup>459</sup>. El sistema es de compensación de gastos, y la distribución se efectúa en función de los cargos o las posiciones ganadas, asignándole un valor económico a cada una; así por ejemplo, se compensa con el equivalente a 5.000 jornales mínimos (aprox. 30.000 dólares) por cada gobernador electo<sup>460</sup>.

Existe cierto equilibrio entre el financiamiento público y privado de los partidos políticos. En cuanto al financiamiento privado, la legislación establece la posibilidad de que los partidos establezcan un aporte obligatorio para sus integrantes y sus representantes en cargos electivos. Las obligaciones de aporte de estos últimos (quienes desempeñan cargos electivos) tienen un límite establecido del 5% de la remuneración percibida<sup>461</sup>.

---

<sup>455</sup> Art. 11 del Código Electoral.

<sup>456</sup> Art. 15 del Código Electoral.

<sup>457</sup> Capítulo III, Caducidad y Extinción de los Partidos Políticos, arts. 76 al 84 del Código Electoral.

<sup>458</sup> D.M Ferreira Rubio, (OEA/IDEA: San José, Costa Rica, 2004) pág. 273

<sup>459</sup> Art. 276 del Código Electoral.

<sup>460</sup> D.M Ferreira Rubio, (OEA/IDEA: San José, Costa Rica, 2004) pág. 274.

<sup>461</sup> L. Bareiro. L.Soto, (IDEA/UNAM, 2006) pág. 754.

Se prevén topes a los montos que los financiadores privados, sean personas físicas o jurídicas, pueden aportar a los partidos y prohibiciones similares respecto de quiénes pueden contribuir. Se prohíbe a los sindicatos realizar aportes a los partidos o candidatos, en el entendimiento de que la naturaleza de los fondos, que provienen de trabajadores que comparten un tipo de actividad, no implica que necesariamente tengan una idéntica ideología política. También están prohibidas las donaciones provenientes de las empresas concesionarias o contratistas del Estado, y aquellas que se originen en gobiernos o entidades extranjeras. Se prohíben asimismo las donaciones anónimas<sup>462</sup>. Sin embargo, las directivas partidarias - formadas en ciertos casos por personas de amplios recursos - en general no son controladas en este aspecto.

Debido a las dificultades de control, algunos entrevistados consideran que en el actual sistema la competitividad en el proceso electoral es muy difícil, puesto que ciertos partidos tienen condiciones económicas muy superiores, y sugieren que el sistema de financiamiento debe intentar establecer topes al gasto electoral y otorgar la posibilidad de controlar los aportes de particulares a sus respectivos partidos<sup>463</sup>.

En cuanto a las oportunidades en igualdad para las campañas electorales, que ayudan a los partidos minoritarios y a nuevos partidos, el Código Electoral establece en su art. 302 franquicias para los espacios en los medios masivos de comunicación, una franja electoral de libre acceso a la utilización de espacios en los medios masivos de comunicación social, un 3% de espacios diarios gratuitos y una página por edición de los periódicos, que se ceden diez días antes de las elecciones a los partidos, movimientos y alianzas, y que se distribuyen de manera igualitaria para la propaganda electoral. Asimismo, se establece que los medios no pueden realizar ninguna discriminación en las tarifas, en favor o en contra de ningún partido, movimiento político o alianza, así como tampoco pueden imponer límites a los espacios en los medios de cada partido<sup>464</sup>.

En general, se puede decir que se permite una competencia política efectiva. No se puede aducir que la competencia política entre los partidos esté siempre sesgada a favor del partido, movimiento o alianza gobernante, ya que ha habido alternancia en el poder central, así como en los diferentes departamentos y municipios. El partido político en el gobierno de turno, sin embargo, indudablemente cuenta con ventajas, por el uso indebido de recursos del Estado, y los partidos pequeños tienen recursos considerablemente menores que los partidos tradicionales.

---

<sup>462</sup> D.M Ferreira Rubio, (OEA/IDEA: San José, Costa Rica, 2004) pp. 275, 276.

<sup>463</sup> R. Filizzola <http://www.financiamientopolitico.org.py/V2/diputado-rafael-filizzola> [Accedido noviembre 2011-febrero 2012 ]

<sup>464</sup> Arts. 288, 289 y 301 del Código Electoral.

### **Independencia (normativa). Puntuación: 100**

*¿En qué medida existe un marco legal para prevenir la interferencia externa injustificada en las actividades de los partidos políticos?*

Los partidos políticos operan con independencia en el marco de la normativa vigente. No se puede ordenar la prohibición de un partido político, salvo que opere su extinción por las causas establecidas taxativamente en la normativa constitucional y electoral. El Código Electoral prevé que solo la Justicia Electoral, luego del debido proceso y con la participación del partido en este, podrá declarar la anulación<sup>465</sup>.

Los motivos de caducidad y extinción de los partidos políticos tienen como causas el incumplimiento de su función de captar votos ciudadanos en elecciones, no lograr un mínimo de adhesiones a sus candidaturas, su dependencia de organizaciones o Estados extranjeros y la trasgresión a las normas democráticas y a los derechos humanos<sup>466</sup>.

Para que la Justicia Electoral, que es la autoridad competente, declare la extinción o caducidad de un partido o movimiento se debe llevar adelante una causa judicial con las debidas garantías del debido proceso y la participación y defensa del partido o movimiento involucrado.

No hay disposiciones que establezcan una vigilancia indebida de las autoridades del Estado en los partidos o movimientos políticos; la supervisión del gobierno se da en forma razonable y en función del interés público legítimo en una sociedad democrática. De igual manera, no existen disposiciones que permitan la presencia obligatoria del Estado en reuniones partidarias. Se puede decir que, en general, existe un marco legal donde no hay una interferencia injustificada externa en las actividades de los partidos políticos.

### **Independencia (práctica). Puntuación: 50**

*¿En qué medida están los partidos políticos exentos de interferencia externa indebida en sus actividades en la práctica?*

---

<sup>465</sup> Art. 76 y 77 del Código Electoral. Las causas establecidas para la disolución de partidos por parte de la Justicia Electoral son: a) La no obtención de al menos el 1% del total de los votos válidos emitidos en cada una de las dos últimas elecciones pluripersonales; b) Los partidos en formación se extinguen de pleno derecho si al cabo de dos años no obtuvieron su reconocimiento como partido, y los movimientos políticos por no haber participado en las elecciones para las cuales se constituyeron; c) La falta de elecciones internas para la nominación de sus autoridades ejecutivas nacionales durante dos periodos consecutivos, conforme a la previsión de sus estatutos; d) La no concurrencia a dos elecciones generales pluripersonales; e) La comprobada subordinación o dependencia de organizaciones o gobiernos extranjeros; f) La constitución de organizaciones paramilitares o por no respetar el carácter no deliberante de los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía en servicio activo; g) Las actuaciones de los partidos y movimientos políticos que fueren atentatorias a los principios democráticos y republicanos consagrados por la Constitución política del Estado, a las disposiciones fundamentales establecidas en este Código, a la Declaración Universal de los Derechos Humanos y a los Tratados sobre esta materia aprobados y ratificados por la República del Paraguay; h) La comprobada recepción de auxilio económico, directivas o instrucciones de organizaciones o gobiernos extranjeros.

<sup>466</sup> L. Bareiro, L.Soto (IDEA/UNAM, 2006) pág. 757.

No existen antecedentes de casos en que la Justicia Electoral haya disuelto o prohibido partidos políticos, o lo haya intentado. En la práctica, aun cuando se configuran las causas normativas para declarar la extinción de un partido o movimiento, en especial, la no obtención del 1% del total de votos válidos emitidos en las dos últimas elecciones, el Tribunal Superior de Justicia Electoral ha optado por no declarar extintos a estos partidos

<sup>467</sup>.

Representantes de partidos de oposición niegan interferencias del Estado en las actividades de los partidos políticos, así como tampoco se han dado ejemplos de hostigamiento o ataques a partidos de la oposición por parte de autoridades del Estado o actores ligados al Estado o partido gobernante<sup>468</sup>. Sin embargo, sí se observa que luego de cambios de gobierno los partidos vencedores tienden a desplazar a empleados públicos alineados con otros partidos otorgando estos cargos a representantes del propio partido.

Es una práctica cada vez más criticada, pero que subsiste, que durante campañas electorales el partido de gobierno o la facción gobernante de un partido utilice el aparato gubernamental, incluido el despido de miembros del funcionariado opositores a la facción gobernante<sup>469</sup>.

Se critica por otra parte que “los partidos han sido permeados por el caudillaje, situación que disminuiría si las listas electorales fueran totalmente abiertas”.<sup>470</sup>

En conclusión, al contrario que durante los años de dictadura, no hay un marco ni práctica de sanción a los partidos<sup>471</sup> y no se practica la detención o el arresto de miembros de partidos políticos debido a su trabajo. Cuando ocurren problemas entre facciones y miembros de partidos políticos, la Justicia Electoral realiza procesos que se consideran, en general, imparciales. Los partidos políticos operan con libertad y el nivel de supervisión al que están sujetos se considera razonable. Sin embargo, los partidos son vulnerables a la interferencia externa indebida de otros actores, como por ejemplo aquellos de gran influencia económica, y en épocas electorales se agudiza la interferencia del gobierno de turno a favor del partido en el poder.

---

<sup>467</sup> Entrevista a Juan Manuel Morales, Vicepresidente del TSJE, con la autora, Asunción 28 diciembre 2012.

<sup>468</sup> Entrevista a Lilian Samaniego, presidenta del Partido Colorado, ANR, con la autora 9 diciembre 2012; Entrevista a Ana María Mendoza de Acha, Senadora Patria Querida, Vicepresidenta 2.ª del Senado, con la autora 7 diciembre 2012, que actualmente son partidos de oposición.

<sup>469</sup> Durante la dictadura de Stroessner esto fue predominante: en un sistema de partido hegemónico, de identificación total del partido con el Estado, el acceso a cargos estatales dependía de la afiliación al partido gobernante; las seccionales coloradas eran vehículos de control y represión política, [www.cieplan.org/media/publicaciones/archivos/19/Capitulo\\_9.pdf](http://www.cieplan.org/media/publicaciones/archivos/19/Capitulo_9.pdf) [Accedido noviembre 2011-febrero 2012] Ya en democracia, los casos se dan con mayor intensidad en las campañas electorales, como en 2007: “Nuestros políticos ignoran el cumplimiento de la ley, el pueblo les paga para cumplir y hacer cumplir la ley pero ellos no han hecho sino un escenario electoral de la administración del Estado que les paga hasta la campaña” H. Galeano Perrone, Artículo ABC Color, “*Aquí rige el modelo absolutista del presidente Nicanor Duarte Frutos*”, 21-X-2007.

<sup>470</sup> Entrevista a Agustín Carrizosa.

<sup>471</sup> Entrevista a Milda Rivarola.



### **Transparencia (normativa) Puntuación: 0**

*¿En qué medida existen reglamentaciones vigentes que exijan que los partidos divulguen al público su información financiera?*

Al momento, no existe una ley vigente que obligue a los partidos o al órgano de control electoral a divulgar la información sobre financiamiento de los partidos políticos a la ciudadanía. Podría eventualmente invocarse la Constitución Nacional, que garantiza la publicidad de toda aquella información que pueda ser considerada de interés público.<sup>472</sup>

En el año 2011 se logró la media sanción por Cámara de Diputados de un proyecto de ley de financiamiento de partidos políticos, que busca regular la actividad financiera de los partidos, movimientos políticos y alianzas electorales, sin embargo el proyecto fue rechazado por la Cámara de Senadores<sup>473</sup>.

Los partidos políticos tradicionales (que rechazaron el proyecto) recibieron fuertes críticas de diversos sectores, quienes aducían que su oposición al establecimiento de controles más rigurosos sobre los aportes económicos que reciben para su funcionamiento y, especialmente, para sus campañas electorales se basaba en la protección de intereses partidarios<sup>474</sup>. Al momento de redacción del presente informe, el proyecto de ley de financiamiento de partidos políticos había sido aprobado por el Congreso pero aún no se había determinado su promulgación ni su implementación.

Por lo tanto, hasta la fecha aún no hay reglamentaciones que rijan la contabilidad financiera de los partidos políticos ni reglamentaciones sobre la obligatoriedad de la divulgación de fondos para campañas y subsidios electorales.

### **Transparencia (práctica). Puntuación: 0**

*¿En qué medida ponen los partidos políticos su información financiera a disposición del público?*

El público no puede acceder con facilidad a la información financiera relevante de los partidos políticos, ya que estos, por lo general, no ponen a disposición su información financiera.

---

<sup>472</sup> Principales resultados del Proyecto Crinis en Paraguay, Proyecto Crinis, *Dinero en la Política, asunto de todos*, Transparency International y Centro Carter, 2007, pág. 70.

<sup>473</sup> *Mayoría rechazó regular el financiamiento político*, Artículo del diario ABC Color, 7 diciembre 2011.

<sup>474</sup> *Creer que es evidente que partidos aún se manejan con "dinero negro"*, *Rechazo al proyecto de ley sobre financiamiento político*, Artículo en ABC Color, 8 diciembre 2011.

Sin obligación legal, la transparencia del financiamiento de partidos, candidatos y campañas depende de la voluntad de los actores políticos<sup>475</sup>.

**Rendición de cuentas (normativa). Puntuación: 25**

*¿En qué medida existen disposiciones que rigen el control financiero de los partidos políticos?*

El código electoral establece algunas disposiciones que obligan a los partidos políticos a llevar registros sobre sus finanzas, pero no los obligan a informar sobre estas públicamente. La legislación se limita a dar ciertas pautas de administración para los partidos, pero al momento no reglamenta exhaustivamente cómo debe hacerse la contabilidad electoral y no electoral, estableciendo sólo algunas obligaciones que no contemplan todos los aspectos de los informes financieros y la contabilidad de los partidos políticos.

Los partidos tienen la obligación de designar un administrador de la campaña electoral, con responsabilidad personal (equiparado a los funcionarios públicos si incurren en sanciones penales), quien según la normativa debe llevar una ordenada contabilidad de los fondos recibidos así como del origen y destino de los egresos, debiendo compilar y conservar la documentación del movimiento de fondos. Deben los partidos asimismo abrir cuentas en bancos para depositar todos los fondos recaudados para sufragar gastos electorales, sean de origen público o privado, y el TSJE puede en cualquier momento exigir la presentación de todas las informaciones referidas al manejo de fondos electorales a los respectivos administradores<sup>476</sup>.

Los partidos deben rendir cuentas de todos los gastos de la campaña al Tribunal Electoral 60 días después de las elecciones. La sanción contemplada es que, si no lo hicieren (independientemente de la responsabilidad penal de los administradores), la Justicia Electoral podrá determinar la cesación de todo aporte, subsidio o subvención de parte del Estado<sup>477</sup>. Una sanción adicional de control financiero es la extinción del partido si se comprueba que recibió auxilio económico de organizaciones o gobiernos extranjeros<sup>478</sup>.

Los principales vacíos legales se encuentran en los mecanismos preventivos y sancionatorios; solo se contempla la aplicación de multas para transgresiones en términos de financiamiento en períodos no electorales y por retención de aportes públicos para el financiamiento electoral. No se contempla actualmente el control financiero de elecciones

---

<sup>475</sup> Proyecto Crinis 2007, Pág. 19.

<sup>476</sup> Arts. 278 al 281 del Código Electoral.

<sup>477</sup> Art. 281 del Código Electoral.

<sup>478</sup> Art. 78 del Código Electoral.

internas ni existe responsabilidad penal ante declaraciones falsas, ni tampoco sanciones políticas<sup>479</sup>.

Según lo reconoce el mismo Tribunal Superior de Justicia Electoral, “muchas veces estamos con las manos atadas, ya que el Código Electoral no sanciona adecuadamente todas las conductas, es muy suave con los partidos, con las sanciones. Se precisan más facultades para prevenir y sancionar, como en el caso de las “pintatas” electorales fuera de plazo, que el fiscal electoral debería poder castigar”<sup>480</sup>.

La falta de control financiero legal para las elecciones internas representa asimismo un problema, ya que las campañas internas suelen requerir amplia recaudación de fondos al tratarse de elecciones por voto directo, y el apoyo económico de los partidos a los movimientos internos está expresamente prohibido (Art. 64 del Código Electoral). Esta última disposición, además de no propiciar la igualdad de oportunidades internas, y sumada a la no obligatoriedad de la rendición de cuentas, posibilita que se contraigan compromisos que pueden significar posteriores “pagos de favores”, lo que, en consecuencia, favorece la corrupción en la función pública o el financiamiento ilegal<sup>481</sup>.

En relación con los partidos políticos, en 2008 las organizaciones no gubernamentales señalaban que “la atención pública se centró particularmente (en dicho año) respecto al origen de los fondos con el que los partidos y agrupaciones financian sus campañas. Se debe expresar la preocupación sobre este tema, teniendo en cuenta aspectos como las grandes sumas de dinero gastadas por algunas agrupaciones políticas para financiar sus campañas electorales, la falta de claridad sobre el origen de dichos montos, y la inexistencia de un marco legal claro que regule el financiamiento de los partidos y movimientos políticos. Actualmente, la normativa al respecto, incluida en el artículo 126 de la Constitución Nacional y en los artículos 67 a 70 y 276 a 284 del Código Electoral, es insuficiente”<sup>482</sup>.

### **Rendición de cuentas (práctica). Puntuación: 25**

*¿En qué medida existe un control financiero efectivo de los partidos políticos en la práctica?*

A pesar de la obligación consagrada en el Código Electoral de rendir cuentas oportunamente sobre los fondos electorales, representantes de partidos políticos y del TSJE reconocen que la mayoría de los partidos receptores de estos fondos no lo han hecho debidamente y en el plazo establecido por ley, sin ninguna consecuencia

---

<sup>479</sup> Proyecto Crinis, pág. 70 y 72.

<sup>480</sup> Entrevista a Juan Manuel Morales.

<sup>481</sup> L. Bareiro, L. Soto (IDEA/UNAM, 2006) pág. 755.

<sup>482</sup> E. Gauto Bozzano “Partidos Políticos. Nuevas agrupaciones, viejos vicios” en Codehupy 2008, Derechos Humanos en Paraguay (Asunción: Codehupy 2008) pág. 700.

sancionatoria<sup>483</sup>. De hecho, en casos en que los partidos sí han hecho la rendición de cuentas a tiempo (por ejemplo ANR y Patria Querida) lo consideran un logro excepcional y lo proclaman como un triunfo frente a los otros partidos<sup>484</sup>.

En Paraguay se corrobora una diferencia significativa entre las normas legales y la capacidad efectiva de los partidos de mantener una contabilidad regular sobre sus fondos. De hecho, solo los partidos grandes cuentan con una estructura profesional permanente capaz de afrontar en forma sistemática este tipo de tareas, mientras que los partidos pequeños dependen del trabajo voluntario y cuentan con estructuras más irregulares<sup>485</sup>.

Sin embargo, por regla general, los partidos proveen informes parciales y tardíos sobre sus fuentes de financiamiento, independientemente de ser pequeños o grandes, como es el caso de los que incumplieron con la obligación de entregar a tiempo su rendición de cuentas al TSJE<sup>486</sup>. Según se refleja en las entrevistas con expertos, las rendiciones de cuentas son poco fiables, puesto que los partidos solo cumplen con las formalidades y declaran menos de la mitad de los recursos privados que reciben. En este sentido, la rendición de cuentas más confiable es la que informa sobre los gastos realizados con recursos públicos<sup>487</sup>.

A pesar de la auditoría realizada por la Justicia Electoral de los aportes a los partidos políticos, se considera que es difícil hacer un control estricto de lo aportado, en particular el control de gastos en reuniones y eventos antes que en propaganda electoral.<sup>488</sup>

En síntesis, en materia de control financiero de los partidos políticos se observa una incapacidad de los órganos de control para llevar adelante las tareas de auditoría y sanción debido a la precariedad de la calidad y el uso de recursos tecnológicos, informáticos y humanos para este fin. En el mismo sentido, la falta de divulgación de la información relacionada con los fondos partidarios impide cualquier verificación y auditoría cruzada de la información brindada en las rendiciones de cuentas<sup>489</sup>.

### **Integridad (normativa). Puntuación: 75**

*¿En qué medida existen reglamentaciones sobre la gobernanza democrática de los partidos políticos?*

De acuerdo al Código Electoral, la Asamblea, Convención o Congreso es la máxima autoridad partidaria y quienes participan en ella deben ser electos por voto directo de

---

<sup>483</sup> Entrevista a Juan Manuel Morales.

<sup>484</sup> Entrevista a Lilian Samaniego; Entrevista a Ana María Mendoza de Acha.

<sup>485</sup> Proyecto Crinis, pág. 70.

<sup>486</sup> Entrevista a Justicia Electoral, Juan Manuel Morales.

<sup>487</sup> Principales resultados del Proyecto Crinis en Paraguay, pág. 70.

<sup>488</sup> R. Filizzola <http://www.financiamientopolitico.org.py/V2/diputado-rafael-filizzola> [Accedido noviembre 2011-febrero 2012]

<sup>489</sup> P. Marchewka (2003).

todas las personas que integran el partido. El Código establece también los procedimientos y tiempos para las elecciones internas de candidatos, incluyendo disposiciones para garantizar la existencia y funcionamiento de corrientes internas.

Las directivas del código electoral y los estatutos partidarios determinan que los líderes y candidatos de los partidos se deben elegir por voto directo. Cabe señalar que en la práctica, el voto directo para las elecciones internas puede propiciar a la división intrapartidaria ya que las corrientes internas pueden generar mayores lealtades que el partido mismo. El voto directo para la selección de candidatos también puede reducir la calidad del debate, ya que si bien formalmente las asambleas son la máxima autoridad, ya no deciden las candidaturas, y esto ha llevado a una disminución de su importancia<sup>490</sup>.

Los afiliados tienen derecho a controlar la administración, el patrimonio y la contabilidad del partido. Esta disposición trata de garantizar la transparencia en el manejo de los bienes partidarios. Los dos últimos aspectos referidos a la democracia interna son la disposición legal de mecanismos de inclusión de las mujeres en cargos de representación popular y de dirección partidaria y la posibilidad de que los partidos puedan presentar y apoyar candidaturas para cargos electivos de personas no afiliadas a ellos<sup>491</sup>.

En los estatutos de los principales partidos políticos, se recoge esta reglamentación. Por ejemplo, el estatuto de la ANR (Partido Colorado) establece sus instituciones de gobernanza interna democrática: la Convención, la Junta de Gobierno, las Comisiones Seccionales, el Tribunal de Conducta y el Tribunal Electoral Partidario. La elección de autoridades y candidatos del partido es por voto libre, directo, secreto e igual de sus afiliados<sup>492</sup>. En el estatuto del PLRA se establecen sus autoridades, Convención, Directorio, Comités, Tribunal de Conducta, Contraloría General y Tribunal Electoral Independiente, entre otros. Los miembros del partido pueden ser postulados para cargos electivos locales y departamentales después de tres años de afiliación, y para los electivos nacionales, después de cinco años de afiliación<sup>493</sup>.

En general, se puede decir que la mayoría de los partidos tienen reglamentaciones sobre la gobernanza democrática interna, aunque los efectos de la obligación del voto directo no han sido totalmente positivos para dicha gobernanza.

---

<sup>490</sup> L. Bareiro, L.Soto (IDEA/UNAM, 2006) pág. 750

<sup>491</sup> Ídem, pág. 751.

<sup>492</sup> Art. 87 del Estatuto ANR, aprobado por Convención Extraordinaria de noviembre a enero 2001 y modificado por Convención Extraordinaria de enero de 2011.

<sup>493</sup> Art. 9 del Estatuto Partido Liberal Radical Auténtico, sancionado por Convención Extraordinaria de marzo de 2002.

## **Integridad (práctica). Puntuación: 25**

*¿En qué medida existe una gobernanza democrática interna efectiva de los partidos políticos en la práctica?*

En general, aunque los principales partidos políticos sigan formalmente procesos democráticos para la selección de sus líderes y candidatos y la elaboración de políticas, estos procesos no resultan efectivos en la práctica.

Deben señalarse, por ejemplo, los irregularidades en las elecciones internas de los partidos, especialmente en los de mayor cantidad de afiliados (ANR y PLRA). Una irregularidad persistente tiene que ver con casos de múltiple afiliación: la legislación electoral establece que, en estos casos, se toma como válida la última afiliación realizada; sin embargo, los padrones de los partidos tradicionales, en su mayoría, siguen conteniendo datos de personas que figuran en padrones de otros partidos y agrupaciones. Hasta ahora los partidos no han trabajado en coordinación para depurar sus padrones<sup>494</sup>.

Los partidos más pequeños, por otro lado, tienden a tener una impronta más marcada en cuanto a liderazgos personales al estar formados en torno a un caudillo o una figura<sup>495</sup>,

Varios entrevistados han destacado el alto costo económico que implica ser candidato, por ejemplo en ocasiones en las que para asegurar un puesto en el Congreso se deben dar ofrendas monetarias a los partidos<sup>496</sup>. Este dinero contamina la gobernanza democrática interna de los partidos y, en general, la de toda elección, pues otorga más posibilidades a aquellos candidatos con facilidades financieras, obviando si tienen o no las cualidades necesarias para la candidatura.

La combinación del voto directo en las internas y el sistema electoral permeado por el dinero tiende a reducir la influencia de los directorios, llevando al deterioro de los partidos y el crecimiento del caudillaje<sup>497</sup>.

El factor monetario altera el proceso de gobernanza democrática. Se considera que un porcentaje del electorado vota únicamente si es llevado en forma prebendaria por operadores políticos; este porcentaje es estimado en un 25% para las elecciones generales y superior al 30% para elecciones municipales. El promedio de participación en elecciones generales se estima en un 60%. En contraste, en un referéndum realizado en 2011 para determinar la posibilidad del voto para paraguayos residentes en el exterior, la participación fue solamente del 13%. Esta baja participación se podría explicar, entre

---

<sup>494</sup> E. Gauto Bozzano (Codehupy: 2008) p. 700

<sup>495</sup> Entrevista a con el Juan Manuel Morales.

<sup>496</sup> Entrevistas a Ministro del gobierno y a congresista, quienes pidieron no ser nombrados.

<sup>497</sup> Entrevista a Juan Manuel Morales.

otros factores a través del hecho de que para este referendun los aparatos partidarios no se movilizaron<sup>498</sup>.

### **Agrupación y representación de intereses (práctica). Puntuación: 0**

*¿En qué medida agrupan y representan los partidos políticos intereses sociales relevantes de la esfera política?*

En Paraguay los partidos políticos como institución tienen los más bajos niveles de credibilidad entre la población<sup>499</sup>; se considera que en general operan en “un microclima propio”<sup>500</sup> respondiendo principalmente a su base clientelar sin establecer una relación estructural con los grupos sociales. En particular los grupos sociales emergentes no están representados en los partidos políticos (como por ejemplo los campesinos sin tierra o los sojeros)<sup>501</sup>. Los integrantes de los partidos (en el Congreso) optaron por auto representarse a sí mismos y defender apenas sus intereses partidarios, apropiándose de la soberanía popular.<sup>502</sup> La celeridad con que se ha realizado el juicio político al presidente en Junio de 2012, y la forma y el procedimiento usados, han traído más descrédito a los partidos políticos representados en el Congreso<sup>503</sup>.

Esta baja credibilidad de los partidos puede ayudar a entender la relativamente baja satisfacción con la democracia, uno de las más bajas de Latinoamérica - en promedio, un 39% desde 1995 hasta 2011. Este porcentaje de satisfacción subió de un 30,2% en el 2008 a un 49,9% en el 2010<sup>504</sup>, hecho vinculado a que por primera vez en décadas la oposición gane una elección presidencial, y que se haya dado una alternancia en el gobierno central en el país<sup>505</sup>.

De acuerdo a estudios relevados para el presente informe, los partidos tradicionales paraguayos han perdido sus rasgos ideológicos y se transformaron en “comunidades”, desarrollando un sentido de pertenencia que constituye parte de la identidad de las personas. Esta situación se vio favorecida por la misma manera de operar de los partidos, los cuales en lugar de ofrecer a sus afiliados lugares de debate político, brindan asistencia médica, apoyo económico, actividades sociales, etc.<sup>506</sup>. Esto explicaría también los conceptos de pertenencia y lealtad para describir la realidad de los

---

<sup>498</sup> Entrevista a Juan Manuel Morales, y Luis Alberto Mauro.

<sup>499</sup> Latinobarómetro 2011; Cultura política de la democracia, 2010, *Consolidación democrática en las Américas en tiempos difíciles: Informe sobre las Américas*, Vanderbilt University.

<sup>500</sup> Entrevista a María Mendoza de Acha.

<sup>501</sup> Ídem.

<sup>502</sup> Rivarola, Milda, en artículo “*La rescisión del contrato social*”, 22-VII-12

<sup>503</sup> Cacace, Stella, Comentarios al Sistema Nacional de Integridad, julio 2012

<sup>504</sup> Gráfico de Satisfacción con la democracia en las Américas, 2008 vs. 2010; Cultura política de la democracia, 2010, *Consolidación democrática en las Américas en tiempos difíciles: Informe sobre las Américas*, Vanderbilt University.

<sup>505</sup> *Satisfacción con la democracia, Total América Latina 1995-2011, Total por país*, Latinobarómetro 2011.

<sup>506</sup> Lachi Marcelo, *El debate ideológico en la era Lugo*, en “Ciudadanía y Partidos Políticos, Protagonistas del Proceso Electoral 2008”, Decidamos, 2009, pág. 43.

partidos tradicionales paraguayos, por qué poseen una gran cantidad de afiliados (casi 1.500.000 la ANR y 900.000 el PLRA), y cómo finalmente deben asumirse más como estructuras socio-histórico-culturales de la sociedad paraguaya, que como agrupaciones de personas para la construcción de un proyecto político y social<sup>507</sup>.

Los partidos políticos han perdido credibilidad y legitimidad como representantes de intereses sociales, funcionando como maquinarias electorales para cada elección, y que luego entran en receso hasta la próxima elección. Las directivas partidarias buscan satisfacer intereses propios y partidarios, olvidando promesas electorales.<sup>508</sup>

En esta situación, el espacio que ocupan los movimientos sociales y las ONG responde a “la búsqueda de un nuevo protagonismo político, que al estar bloqueado y cerrado por un sistema de partidos vergonzantes, tuvo que generar acciones sociales por afuera del sistema político a través de movimientos sociales, ONG y entidades de la sociedad civil organizada”<sup>509</sup>.

Se puede decir, por tanto, que los partidos políticos en general no logran ser representativos, y que diversos intereses sociales relevantes no encuentran una voz en el sistema partidario.

#### **Compromiso anticorrupción (práctica). Puntuación: 0**

*¿En qué medida prestan los partidos políticos la atención debida a la rendición de cuentas pública y a la lucha contra la corrupción?*

La mayoría de los partidos en general no presta debida atención a este compromiso<sup>510</sup>. Los partidos prefieren ocultar el financiamiento privado que reciben (lo cual pone en tela de juicio la legitimidad y la independencia)<sup>511</sup>, y se han resistido a la fiscalización del público<sup>512</sup>.

Son escasas las referencias a estas cuestiones en los estatutos partidarios, y solo en ocasiones se mencionan en compromisos electorales, siendo un tema poco relevante en la agenda política, a excepción de algunos partidos de reciente fundación<sup>513</sup>. Los partidos políticos no sólo se han negado a transparentar sus finanzas, sino que a menudo sus propios referentes son acusados de corrupción y nepotismo.<sup>514</sup>

---

<sup>507</sup> Ídem.

<sup>508</sup> Cacace, Stella, Comentarios al Sistema Nacional de Integridad, julio 2012

<sup>509</sup> Vial Alejandro, *Paraguay, una lucha para construir política*, en “Ciudadanía y Partidos Políticos, Protagonistas del Proceso Electoral 2008”, Decidamos, 2009 pág. 84.

<sup>510</sup> Entrevista a Ana María Mendoza de Acha.

<sup>511</sup> Ídem, Artículo “*Creer que es evidente que partidos aún se manejan con dinero negro*”, 8 de diciembre de 2011, Diario ABC Color.

<sup>512</sup> Ídem.

<sup>513</sup> En las últimas elecciones, tres partidos nuevos firmaron un compromiso voluntario para transparentar su campaña. Ver Grupo impulsor para la Regulación del Financiamiento Político en Paraguay que activó hasta octubre del 2009 en <http://www.financiamientopolitico.org.py/V2/el-grupo>

<sup>514</sup> Ídem, Cacace Stella, Comentarios al Sistema Nacional de Integridad



Las críticas de los diversos entrevistados apuntan a que los partidos políticos representados en el poder legislativo no solamente no tienen como prioridad combatir la corrupción sino que al contrario, la corrupción sostiene la estructura actual<sup>515</sup>.

### Recomendaciones

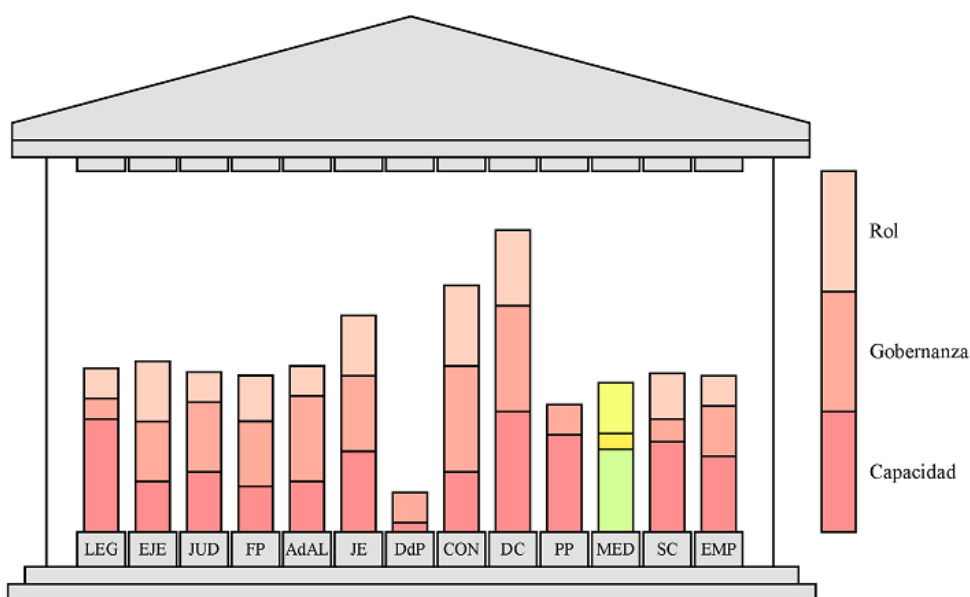
Adopción de las medidas legales y administrativas necesarias para transparentar el origen y el monto de los fondos de las campañas electorales, tanto internas como generales. El punto de partida sería la aprobación y la aplicación de una Ley de Financiamiento de Partidos Políticos.

Fortalecer los mecanismos de sanción para buscar que los partidos políticos cumplan con la rendición de cuentas al Estado y al electorado. Por ejemplo, la Justicia Electoral debe disponer de mejores recursos legales, como ser un fuero penal electoral.

---

<sup>515</sup> Entrevista con Agustín Carrizosa, Director de Centro de Información y Recursos para el Desarrollo (CIRD), 1-12-11.

## Pilar 11. Medios de comunicación



### Resumen

Los medios de comunicación desempeñan un rol crucial dentro de un Sistema Nacional de Integridad. Este ha sido también el caso en la República del Paraguay, tanto durante la dictadura como en época de democracia, pese a las falencias del sector que se exponen a continuación.

En Paraguay existe actualmente un alto grado de protección del ejercicio de la libertad de prensa, y la ausencia de leyes reglamentarias hace que el sistema sea de libre competencia, habiendo también garantías legales exhaustivas para prevenir la interferencia externa injustificada en los medios de comunicación. Por otro lado, al permitirse la concentración de medios, los medios no reflejan adecuadamente el amplio espectro de intereses y grupos sociales que existen en el país. En la práctica, además, el poder económico y político interfiere en la actividad del sector, siendo un ejemplo de esto el uso de la publicidad oficial.

La gobernanza en los medios de comunicación es deficiente, no solo porque no hay disposiciones al respecto ni existe en los medios la práctica de divulgar información sobre políticas internas de personal, presentación de noticias y editoriales, sino porque no se cumplen aspectos clave de la rendición de cuentas. En cuanto a la integridad, la mayoría de los medios no cuentan con garantías ni códigos de ética individuales.

La prensa en Paraguay juega un rol importante en cuanto a la denuncia y difusión de casos de corrupción. Sin embargo, no se dedican recursos suficientes al periodismo de investigación, y los informes publicados tienden a ser considerados sesgados o de baja calidad, lo cual no permite que el público reciba información objetiva.

<b>Pilar Medios de comunicación</b>			
<b>Promedio de puntuación del Pilar: 41</b>			
<b>Dimensión</b>	<b>Indicador</b>	<b>Ley</b>	<b>Práctica</b>
Capacidad 69	Recursos	75	50
	Independencia	100	50
Gobernanza 13	Transparencia	0	0
	Rendición de cuentas	50	25
	Mecanismos de integridad	0	0
Rol 42	Investigar y denunciar casos de corrupción	50	
	Informar al público sobre la corrupción y su impacto	50	
	Informar al público sobre cuestiones de gobernanza	25	

**Recursos (normativos). Puntuación: 75**

*¿En qué medida proporcionan las garantías legales un entorno propicio para la existencia de diversos medios de comunicación independientes?*

Constitucionalmente, se garantiza el derecho a la libertad de expresión y la libertad de prensa en su doble dimensión, es decir, tanto la de informar como de recibir información. Al mismo tiempo, se garantiza la difusión del pensamiento y de la opinión sin censura alguna y sin más limitaciones que las constitucionales, por lo que no se puede dictar leyes que imposibiliten o restrinjan tales libertades. A la vez, se garantiza a toda persona el derecho a generar, procesar o difundir información, como igualmente a utilizar cualquier

instrumento lícito y apto para tales fines<sup>516</sup>. Los tratados internacionales ratificados refuerzan estas libertades, como por ejemplo el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de la ONU, en su artículo 19, y la Convención Americana sobre Derechos Humanos de la OEA, en su artículo 13.

Se establece un acceso irrestricto a la profesión periodística y se consagra la libertad de ejercicio del periodismo, que no requiere de autorización previa, y se garantiza a los periodistas en el cumplimiento de sus funciones el derecho a publicar sus opiniones firmadas y sin censura y a no ser obligados a actuar en contra de su conciencia ni a revelar sus fuentes<sup>517</sup>.

En general, la legislación proporciona un entorno propicio para la transmisión pública, comercial y comunitaria, evitando las interferencias y las prácticas discriminatorias por ejemplo en la provisión de insumos para la prensa<sup>518</sup>.

La Ley de Telecomunicaciones N.º 642/95 reconoce a la Conatel (Comisión Nacional de Telecomunicaciones), una entidad autárquica, la facultad de otorgar licencias para asegurar, en igualdad de oportunidades, el libre acceso al aprovechamiento del espectro radioeléctrico, sin otras limitaciones que normas técnicas y los convenios internacionales. No contiene disposiciones sobre la posibilidad de apelar el rechazo de una licencia.

No se encuentra vigente en Paraguay una ley de prensa ni se han adoptado disposiciones que restrinjan la concentración de medios,<sup>519</sup> lo cual puede limitar la competitividad<sup>520</sup>. Una ley recientemente aprobada sobre radios comunitarias (Ley 4.179/10 – modifica a la Ley 642/95) ha recibido críticas por restringir la libertad de expresión. Las modificaciones de la citada ley afectan a las radios comunitarias, al reducir la potencia para estas y prohibir que emitan cualquier tipo de publicidad, además de establecer una severa penalización a los infractores; todos estos aspectos han sido cuestionados por considerarse discriminatorios. Se alega que, a raíz de estas disposiciones, las radios no pueden asegurar su sostenibilidad y se las somete a un uso restringido del espectro radioeléctrico<sup>521</sup>.

El marco legal aplicable a la existencia y las operaciones de los medios de comunicación independientes es en general favorable, si bien puede haber un sesgo en contra de los

---

<sup>516</sup> Art. 26 de la Constitución Nacional.

<sup>517</sup> Art. 29 de la Constitución Nacional.

<sup>518</sup> Art. 27 de la Constitución Nacional.

<sup>519</sup> Entrevista con Estela Ruiz Díaz, periodista del diario Última Hora, 13/12/11.

<sup>520</sup> Deiró, Gisele A., “Concentración de los Medios de Comunicación. Un Análisis desde la Legislación Paraguaya”, 2009, en [http://www.ghp.com.py/publicaciones\\_newsletter.html](http://www.ghp.com.py/publicaciones_newsletter.html)

<sup>521</sup> Alcaraz Núñez Zulema, Sindicato de Periodistas del Paraguay, “Radios Comunitarias: Ley cercena libertad de expresión”, *Derecho a la libertad de expresión*, en Derechos Humanos en Paraguay 2011, Codehupy, pág. 329.

medios de menores recursos económicos, por ejemplo, no hay restricciones a la concentración de medios lo cual afecta la competitividad.

**Recursos (prácticos). Puntuación: 50**

*¿En qué medida existe diversidad de medios de comunicación independientes que proporcionen distintas perspectivas?*

Los principales medios (Diarios-TV-Radios) del Paraguay son propiedad de grupos empresariales y están en pocas manos, llevando al riesgo de la baja diversidad de perspectivas así como un inevitable sesgo en la información<sup>522</sup>.

Se destacan tres medios predominantes en Paraguay: el diario ABC, el *holding* integrado por Última Hora, Telefuturo, la Tele y radio Monumental, y el Holding de Radio, incluyendo a Radio Ñandutí.

Varios de los entrevistados para el presente estudio afirman que son estos medios los que definen la agenda mediática<sup>523</sup> que luego es seguida por otros medios, actuando de este modo como actores políticos<sup>524</sup>. Los temas que difunde el periódico ABC Color, con mucha influencia política, tienden a enmarcarse dentro de la defensa de una ideología conservadora.

La radio, sobre todo a la mañana, sigue siendo el medio predominante en audiencia y cobertura de territorio, por lo cual cobra especial importancia la democratización del espectro radioeléctrico<sup>525</sup>. Puede encontrarse un amplio y activo espectro de estaciones de radio. Además, aunque hasta 2012 sólo un 7% de las personas en el país utiliza redes sociales en internet, se ha observado un notable crecimiento de estas redes<sup>526</sup>. Las redes sociales todavía no han demostrado tener alto poder de convocatoria, careciendo por el momento de la influencia que han tenido en otros países<sup>527</sup>.

El Sindicato de Periodistas del Paraguay afirma que los medios no reflejan el amplio espectro de intereses y grupos sociales del país: “Uno de los mecanismos para enfrentar el desafío es la desmonopolización de los medios de comunicación, hoy en manos de pocas personas, así como la distribución más equitativa del espectro radioeléctrico. De esta manera, se dará oportunidad a todos los sectores de la sociedad de expresarse, informarse y opinar sin restricción alguna. Ya no sólo se oirán las voces de grupos de poder económico que defienden sus intereses. Actualmente, esta libertad se halla

---

<sup>522</sup> Idem, Cacace Stella, Comentarios al Sistema Nacional de Integridad

<sup>523</sup> Ídem, entrevista con Estela Ruiz Díaz.

<sup>524</sup> Entrevista con Marta Ferrara, Semillas por la Democracia, 1/12/11.

<sup>525</sup> Idem, Cacace Stella

<sup>526</sup> Entrevista con Milda Rivarola.

<sup>527</sup> Ídem.

parcializada en detrimento de los derechos de la mayoría, teniendo en cuenta que el espectro radioeléctrico es manejado por tan solo el 2% de la población y acaparado por grandes grupos empresariales<sup>528</sup>.

En cuanto a los recursos humanos, los profesionales del sector en general no cuentan con calificaciones adecuadas, ya que la formación universitaria en Paraguay en periodismo es de calidad relativamente baja en contraste con otras universidades latinoamericanas<sup>529</sup>.

Si bien la variedad de medios de comunicación es relativamente amplia, estos no cubren adecuadamente el espectro político y social del país.

### **Independencia (normativa). Puntuación: 100**

*¿En qué medida existen garantías legales que previenen la interferencia externa injustificada en las actividades de los medios de comunicación?*

Aparte de las disposiciones constitucionales, no existe una ley especial sobre protección de la libertad de expresión. No se han adoptado leyes sobre independencia editorial, acceso a la información o normas especiales sobre difamación, si bien el Código Penal tipifica la calumnia, la difamación y la injuria<sup>530</sup>. Los medios pueden existir independientemente de su formato. La censura es ilegal, y por disposición constitucional los periodistas no pueden ser obligados a divulgar sus fuentes<sup>531</sup>. La Ley N.º 642/95 de Telecomunicaciones establece que se otorgarán licencias teniendo en cuenta iguales oportunidades de aprovechamiento del espectro radioeléctrico, y solamente se aplicarán limitaciones relativas a aspectos técnicos, pero no vinculadas con contenidos<sup>532</sup>.

Al momento, existen amplias garantías legales para prevenir la interferencia externa injustificada en los medios de comunicación.

### **Independencia (práctica). Puntuación: 50**

*¿En qué medida están los medios de comunicación exentos de interferencias externas injustificadas en su trabajo en la práctica?*

Los periodistas pueden ejercer su derecho a la libertad de expresión sin restricciones, salvo algunos casos aislados. Por ejemplo, en ocasiones dirigentes políticos han

---

<sup>528</sup> Alcaraz Zulema, Sindicato de Periodistas del Paraguay, “*Sociedad y Estado frente a grandes desafíos de la libertad de expresión. Escasos avances ante los oligopolios de la información, la impunidad judicial y la precarización laboral de los periodistas*”, en *Derechos Humanos en Paraguay 2010*, Codehupy, pág. 174.

<sup>529</sup> Ídem, Entrevista con Estela Ruiz Díaz.

<sup>530</sup> Arts. 150, 151 y 152 del Código Penal paraguayo.

<sup>531</sup> Art. 29 de la Constitución Nacional.

<sup>532</sup> Art. 27 de la Ley N.º 642/95 de Telecomunicaciones.

manifestado el deseo de limitar los “excesos” de la prensa, pero en general no han podido llevar sus deseos a la práctica<sup>533</sup>. En el interior del país pueden darse mayores riesgos para el trabajo periodístico luego de que se efectuaran denuncias sobre casos de narcotráfico o corrupción, ya que los grupos de poder operan con más impunidad<sup>534</sup>.

La Conatel (Comisión Nacional de Telecomunicaciones) es una entidad autárquica, sin embargo es elegida por el Poder Ejecutivo, por lo que no está completamente exenta de interferencia política. Por otra parte, el proceso de otorgamiento de licencias para medios de comunicación se considera poco transparente e influenciado por poderes políticos y económicos<sup>535</sup>. El Estado también ha hecho intentos de controlar los medios de comunicación a través de la asignación de publicidades o subsidios<sup>536</sup>.

La TV Pública, el medio oficial, es un fenómeno de carácter reciente<sup>537</sup> pero es considerada de baja influencia, con escaso rating.<sup>538</sup>

Otros actores interfieren ocasionalmente en las actividades de los medios. Las interferencias, por lo general, no son severas, y consisten por ejemplo en ataques verbales, sin consecuencias significativas para el comportamiento de los medios.

#### **Transparencia (normativa). Puntuación: 0**

*¿En qué medida existen disposiciones para garantizar la transparencia en las actividades de los medios de comunicación?*

La constitución establece que no se admitirá una prensa carente de dirección responsable<sup>539</sup>. Sin embargo, no existen normas claras para los medios de comunicación sobre la divulgación de información relacionada con las políticas internas de personal, presentación de noticias y editoriales, entre otros.

En general, no se encuentran disposiciones legales ni normas o códigos individuales sobre medios de difusión que tengan por objetivo establecer la transparencia de las actividades relevantes de los medios de comunicación.

#### **Transparencia (práctica). Puntuación: 0**

---

<sup>533</sup> Ídem, entrevista con Estela Ruiz Díaz.

<sup>534</sup> Ver informe Derechos Humanos 2011, Codehupy, donde se citan ocho casos no esclarecidos desde 1991 y reclamados por el Sindicato de Periodistas del Paraguay, pág. 178.

<sup>535</sup> Ídem.

<sup>536</sup> Páez Vicente, Benítez Aldana Pedro, Castillo Marco, Alcaraz Zulema y Zárate Jorge, Sindicato de Periodistas del Paraguay, “Publicidad del Estado en Medios Privados” en “Se necesitan políticas públicas para garantizar la pluralidad de voces, el derecho a la libertad de expresión” en Derechos Humanos 2009, Codehupy, pág.181.

<sup>537</sup> Entrevista con Milda Rivarola.

<sup>538</sup> Ídem, entrevista con Estela Ruiz Díaz.

<sup>539</sup> Art. 27 de la Constitución Nacional.

*¿En qué medida son transparentes los medios de comunicación en la práctica?*

La información de público conocimiento normalmente se limita a quiénes son los dueños y los accionistas de los medios de prensa.<sup>540</sup> Más allá de este aspecto los medios de comunicación no suelen divulgar información sobre las políticas internas de personal, presentación de noticias y editoriales.

Se encuentran numerosas críticas por la precarización laboral en los medios de comunicación, lo cual refleja la falta de transparencia; de acuerdo a datos del Instituto de Previsión Social (IPS) - entidad estatal de seguro social obligatorio -, de un total de 701 empresas periodísticas reconocidas, el 90% no tiene registrados a sus empleados en el sistema de previsión social. Un informe señala que solo el 51% de los trabajadores del sector posee seguro médico público y que el 33% no ha celebrado contrato escrito alguno con el empleador. Un 33% percibe un salario inferior al mínimo, mientras que el 31% trabaja por cuenta propia, en tanto el 28,7% tiene menos de tres años de antigüedad en sus funciones. La encuesta revela que las peores condiciones se presentan en las radioemisoras del interior<sup>541</sup>, donde los trabajadores se ven obligados a “fabricar su sueldo”, haciendo múltiples tareas, buscando publicidad para sus espacios, sin estabilidad ni sueldo mínimo<sup>542</sup>.

Por lo general, los medios de difusión no divulgan información relevante sobre sus actividades.

#### **Rendición de cuentas (normativa). Puntuación: 50**

*¿En qué medida existen disposiciones legales para garantizar que los medios de difusión respondan por sus actividades?*

No existen autoridades regulatorias gubernamentales u órganos de control profesionales, como un consejo de prensa. No hay defensorías del pueblo para los medios de difusión individuales.

Se han creado mecanismos que permiten ejercer el derecho a réplica. La Constitución reconoce el derecho de las personas a informarse, lo que incluye el derecho a recibir información veraz, responsable y ecuánime. Toda persona afectada por la difusión de una información falsa, distorsionada o ambigua tiene derecho a exigir su rectificación o su

---

<sup>540</sup> Ídem, entrevista con Estela Ruiz Díaz.

<sup>541</sup> Encuesta realizada en 2008 como parte de un trabajo del SPP, con apoyo de la Federación Internacional de Periodistas (FIP) y el Centro de Solidaridad de la Federación Norteamericana del Trabajo – Congreso de Organizaciones Industriales (AFL-CIO,), citada en Derechos Humanos 2010, pág. 181.

<sup>542</sup> Taller de presentación de resultados preliminares del Sistema Nacional de Integridad, Asunción, 28-III-12



aclaración por el mismo medio y en las mismas condiciones que haya sido divulgada, sin perjuicio de los demás derechos compensatorios<sup>543</sup>.

Si bien existen disposiciones, estas no cubren todos los aspectos de la rendición de cuentas de los medios de comunicación.

### **Rendición de cuentas (práctica). Puntuación: 25**

*¿En qué medida pueden los medios de difusión rendir cuentas en la práctica?*

Por lo general, los medios de comunicación tienen foros, blogs, y medios de contacto donde el público puede interactuar con los periodistas y editores. Si bien estos foros se utilizan habitualmente, no siempre se reciben respuestas. Como se mencionó, no hay juntas de control profesionales que puedan ejercer controles en forma efectiva.

Los medios de comunicación, por lo general, no otorgan el derecho a réplica a menos que sean obligados por agentes externos. Un aspecto que no se cumple del derecho a réplica es la posibilidad de que esta se difunda en el mismo espacio, sino que, por el contrario, se publica en un lugar poco notorio y menos llamativo de la página<sup>544</sup>. El ejercicio del derecho a réplica es deficiente; tampoco está reglamentado el acceso a la información, al que se oponen incluso medios poderosos<sup>545</sup>.

Por lo general, los mecanismos de rendición de cuentas para los medios de difusión son poco efectivos.

### **Mecanismos de integridad (normativos). Puntuación: 0**

*¿En qué medida existen disposiciones vigentes para garantizar la integridad de los empleados de los medios de comunicación?*

No existe un código de ética que contemple a todo el sector, ni tampoco se prevén sanciones disciplinarias. Los códigos de ética individuales son muy poco comunes, al igual que las comisiones de ética. La mayoría de los medios no cuentan con un Código de Ética<sup>546</sup>, siendo el diario Última Hora una excepción<sup>547</sup>.

---

<sup>543</sup> Art. 28 de la Constitución Nacional.

<sup>544</sup> Ídem, entrevista con Estela Ruiz Díaz.

<sup>545</sup> Ídem, Taller de presentación de resultados preliminares del Sistema Nacional de Integridad, Notas de discusión en plenaria, Asunción, 28-III-12.

<sup>546</sup> Existe un proyecto de Semillas para la Democracia destinado a la formación de periodistas y a crear un Código de Ética y un Manual de Investigación. Esta iniciativa comenzó en el interior del país y obtuvo muy buena respuesta. (Marta Ferrara, directora de Semillas para la Democracia, en Taller de Presentación de resultados preliminares del Sistema Nacional de Integridad).

<sup>547</sup> Ídem, entrevista con Estela Ruiz Díaz.

No existe autorregulación de la prensa sensacionalista, y no rige ninguna prohibición sobre escenas graves, por ejemplo exhibición de violencia a través de los medios. Tampoco se regula el derecho a la privacidad, a excepción de lo establecido en el Código de la Infancia y Adolescencia para los menores<sup>548</sup>.

No se encuentran vigentes disposiciones destinadas a garantizar la integridad de los empleados de los medios de comunicación.

### **Mecanismos de integridad (prácticos). Puntuación: 0**

*¿En qué medida se garantiza la integridad de los empleados de los medios de comunicación en la práctica?*

Tal como se mencionó, son muy escasos los códigos de conducta y no es habitual que los periodistas reciban instrucciones independientes sobre ética por parte de asociaciones profesionales o instituciones académicas. No existe tampoco una organización profesional que defienda a los periodistas y la ética de los medios de comunicación, así como tampoco está regulado el ofrecimiento de obsequios, hospitalidad y viajes.

Los operadores de justicia han criticado duramente a la prensa por considerar que existe corrupción de ciertos periodistas, quienes trabajan en forma conjunta con jueces, fiscales, y abogados para presionar a personas individuales a cambio de dinero<sup>549</sup>. Se encuentran también periodistas con condiciones laborales muy básicas, que perciben ingresos extras de las instituciones públicas donde están destinados/as, algo que muchas veces no es desconocido por los directores de medios<sup>550</sup>.

En síntesis, en la práctica existen muy pocos mecanismos de integridad efectivos para la prensa.

### **Investigar y denunciar casos de corrupción (práctica). Puntuación: 50**

*¿En qué medida son los medios de comunicación activos y han logrado investigar y denunciar casos de corrupción?*

La prensa en Paraguay ha contribuido significativamente a la denuncia de hechos de corrupción, y durante todo el proceso de la democratización ha actuado como contralor. El público tiene un alto concepto de la prensa, pues la percibe como defensora de sus derechos y receptora de sus denuncias. En materia de defensa de derechos políticos, de

---

<sup>548</sup> Ídem, Taller de Presentación de resultados preliminares del Sistema Nacional de Integridad, 28-III-12

<sup>549</sup> Agente Fiscal que pidió que no se divulgara su identidad.

<sup>550</sup> Ídem, Taller de presentación de resultados preliminares del Sistema Nacional de Integridad, Notas de discusión en plenaria de participantes, Asunción, 28-III-12.

libertades y de lucha contra la corrupción la prensa ha desempeñado un rol muy importante, tanto en la dictadura, como en época de democracia<sup>551</sup>.

Hay diversos departamentos de investigación en los medios de prensa escrita, además de algunos programas de investigación televisivos<sup>552</sup>. Sin embargo, no hay medios específicos que se centren en el periodismo de investigación, y faltan equipos de investigación y más programas de este tipo en la televisión y la radio. Las investigaciones sobre corrupción tienden a ser realizadas por periodistas individuales.

En general, los medios de comunicación son activos y han logrado investigar y denunciar casos de corrupción individuales, algunas veces con resultados positivos. No obstante el periodismo de investigación no es aún una práctica común.

**Informar al público sobre la corrupción y su impacto (práctica). Puntuación: 50**

*¿En qué medida son los medios de comunicación activos y han logrado informar al público acerca de la corrupción y su impacto sobre el país?*

No existen programas específicos implementados por los medios de comunicación destinados a informar al público sobre la corrupción y su impacto. Los medios, sin embargo, han sido efectivos en denunciar e informar sobre corrupción. Por ejemplo, los fiscales apelan a la presión de la prensa cuando tienen problemas y para combatir interferencias externas que les impidan llevar adelante un caso<sup>553</sup>.

Si bien los medios de comunicación sí se preocupan por informar al público sobre la corrupción y su impacto, los informes muchas veces son limitados o de baja calidad.

**Informar al público sobre cuestiones de gobernanza (práctica). Puntuación: 25**

*¿En qué medida son los medios de comunicación activos y han logrado informar al público sobre las actividades del gobierno y otros actores relacionados con la gobernanza?*

La información en los medios de comunicación sobre las actividades del gobierno no siempre es objetiva, y puede estar significativamente sesgada de acuerdo a las tendencias políticas del medio en cuestión.<sup>554</sup> “Los medios de prensa en muchos casos presentan una realidad distorsionada e instalan como intereses de toda la sociedad los intereses de un grupo minoritario y dominante con el fin de obtener el consenso y el apoyo de la población. La importante presión que de esta manera se logra ejercer sobre los agentes políticos influye de tal manera en las políticas públicas, que se sancionan leyes y

---

<sup>551</sup> Ídem.

<sup>552</sup> Entrevista con Milda Rivarola, 8-12-11.

<sup>553</sup> Entrevista con Fiscal Adjunta Soledad Machuca, 13/12/11.

<sup>554</sup> Ídem entrevista con Estela Ruiz Díaz.

se adoptan medidas que presentan un gran déficit de legitimidad democrática (...) La estructura económica de las industrias mediáticas ha impedido la diversidad, y por el contrario, el ciudadano recibe información y contenidos de un número limitado de emisores, y en muchas ocasiones, de muy cuestionable calidad”<sup>555</sup>.

Mientras que los medios de comunicación difunden alguna información al público sobre temas relacionados con la gobernanza, los informes suelen ser limitados, sesgados y de baja calidad.

## Recomendaciones

Aprobación de una ley de acceso a la información, a fin de crear un marco más efectivo de respeto al derecho a la información.

Implementar reformas para evitar la concentración de medios de comunicación y las trabas a la competitividad.

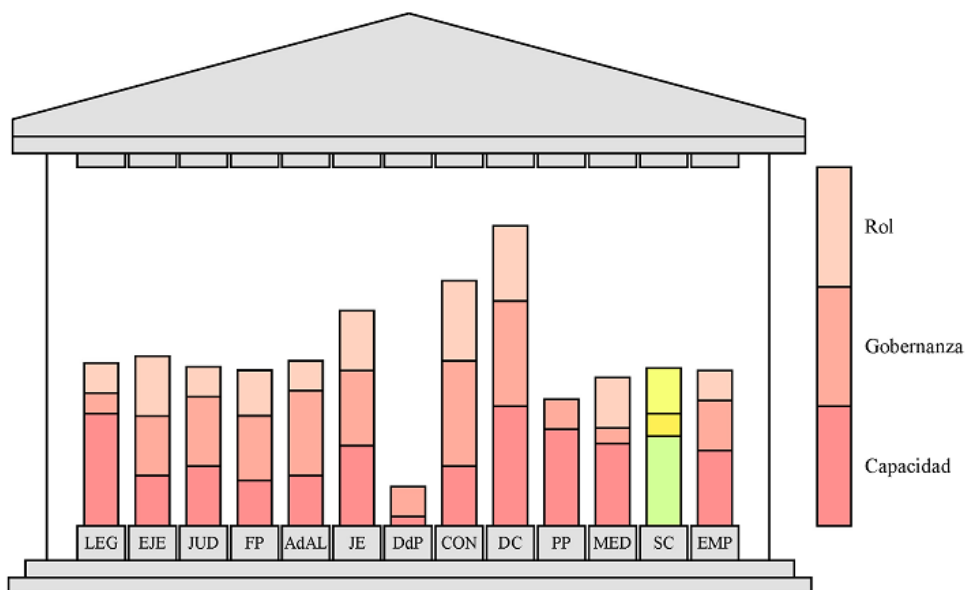
Trabajar con actores clave, incluido el gremio de periodistas, en el desarrollo de un código de conducta y de una autorregulación de los medios.

Fomentar el periodismo de investigación, tanto para combatir la impunidad y la corrupción, como para elevar la calidad de los informes que se publican.

---

<sup>555</sup> Ídem, Deiró, Gisele A., “*Concentración de los Medios de Comunicación. Un Análisis desde la Legislación Paraguaya*”, 2009.

## Pilar 12. Sociedad civil



### Resumen

Las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) en Paraguay tienen libertad normativa para operar sin interferencias indebidas, y los procedimientos legales – por ejemplo de inscripción - son de baja complejidad. Sin embargo, para la mayoría de las OSC la disponibilidad de recursos financieros es limitada, lo cual afecta la sostenibilidad y en algunos casos la independencia de las instituciones.

La mayor debilidad de las OSC se relaciona con la dimensión de gobernanza, ya que no hay una práctica arraigada de transparencia y rendición de cuentas. Aquellas organizaciones que trabajan con agencias de cooperación internacional están sujetas a un mayor control que otras, aunque en la práctica en general no se ejerce un control férreo sobre las actividades de las organizaciones por parte de las juntas directivas o miembros. No se ha desarrollado aún un código de conducta para el sector, y si bien hay intentos de autorregulación entre las ONG, estos no han prosperado, ni tampoco existen en la práctica mecanismos de integridad.

En cuanto a su rol, la sociedad civil es en general muy activa y ha logrado que el gobierno rinda cuentas por sus acciones en varias ocasiones. Por otro lado, no son muchas las organizaciones que trabajan directamente en materia de lucha contra la corrupción en particular, aunque se han generado diversas iniciativas en el marco de las

cuales la sociedad civil ha podido trabajar sobre políticas de promoción de la transparencia y anticorrupción.

<b>Pilar Sociedad Civil</b>			
<b>Promedio de Puntuación del Pilar: 44</b>			
<b>Dimensión</b>	<b>Indicador</b>	<b>Ley</b>	<b>Práctica</b>
<b>Capacidad</b> <b>75</b>	Recursos	100	25
	Independencia	100	75
<b>Gobernanza</b> <b>19</b>	Transparencia	25	
	Rendición de cuentas	25	
	Integridad	25	0
<b>Rol</b> <b>38</b>	Rendición de cuentas del gobierno	50	
	Reforma de políticas	25	

El uso común del término sociedad civil se extiende a ONG, fundaciones, clubes, iglesias y universidades sin fines de lucro, entre otros. En este capítulo se hablará principalmente de las OSC que son organizaciones no gubernamentales (ONG).<sup>556</sup> Una nota distintiva de

<sup>556</sup> Entre las OSC están las *Asociaciones Reconocidas de Utilidad Pública*, que tienen por objeto el bien común y deben ser autorizadas por decreto del Poder Ejecutivo, que incluyen a las universidades sin fines de lucro; las *Asociaciones Inscriptas con Capacidad Restringida*, sin fines de lucro, que precisan autorización del juez de primera instancia en lo civil, y que serían todas las asociaciones civiles que tienen por objeto el *mutuo interés*, como clubes, asociaciones culturales, recreativas o artísticas y también las organizaciones no gubernamentales (ONG). Por último se encuentran las *Fundaciones*, que son entidades con fines de *bien común*, y que requieren aprobación por decreto del Poder Ejecutivo. Otras OSC carecen de personalidad jurídica y solo necesitan autorización de la autoridad administrativa, como las Juntas Vecinales, las

las organizaciones no gubernamentales es que tienen asociados que votan en asamblea y eligen a sus directivos.

**Recursos (normativos). Puntuación: 100**

*¿En qué medida proporciona el marco legal un entorno propicio para la sociedad civil?*

El derecho a la asociación está garantizado en el Art. 42 de la Constitución Nacional, que establece que toda persona es libre de asociarse o agremiarse con fines lícitos, y que nadie está obligado a pertenecer a una determinada asociación. Las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) gozan de amplia independencia para realizar actividades de incidencia y pueden criticar al gobierno abiertamente, lo cual se ampara además en las garantías de libertad ideológica, libertad de expresión, de petionar a las autoridades, de informarse, etc.

El procedimiento para registrar organizaciones de la sociedad civil (OSC) es sencillo, rápido y económico, y no rige una prohibición sobre las OSC que no estén registradas.

El código civil regula la constitución de las OSC. No se aplican restricciones a personas físicas o jurídicas que deseen constituir legalmente fundaciones, asociaciones u otras OSC. La dependencia encargada de procesar la solicitud varía según el tipo de autorización requerida<sup>557</sup>.

Pese a que aún queda pendiente la creación de un marco legal para el sector, puesto que la normativa vigente se aplica meramente a la constitución de las sociedades<sup>558</sup>, la situación actual resulta favorable para las OSC que gozan de amplia libertad operativa.

El marco legal aplicable a la existencia y las operaciones de las OSC es muy favorable.

**Recursos (prácticos). Puntuación: 25**

*¿En qué medida tienen las OSC recursos financieros y humanos adecuados para funcionar y operar de manera efectiva?*

Pese a la alta libertad operativa, las dificultades de las ONG se advierten principalmente en lo que respecta al acceso a recursos. Las OSC pueden obtener fondos principalmente a través de 1) la cooperación internacional 2) fuentes de financiamiento locales a través

---

Cooperadoras Escolares y los Comités de Agricultores (Arts. 102 al 131 del Código Civil paraguayo, Ley N.º 1183/85).

<sup>557</sup> Kronawetter, Alfredo Enrique, Quiñones R. Raúl y Rolón Luna Jorge, Legislación Vigente para el Sector Privado y sin Fines de Lucro en el Paraguay en [www.cird.org.py/.../Legislacion\\_Vigente\\_para\\_en\\_PARAGUAY.htm](http://www.cird.org.py/.../Legislacion_Vigente_para_en_PARAGUAY.htm)

<sup>558</sup> Ídem, entrevista con Agustín Carrizosa.

de concursos públicos para consultorías<sup>559</sup>, o 3) a través de los canales de responsabilidad social empresarial<sup>560</sup>.

Debido a la actual crisis económica mundial, las agencias de cooperación internacional han recortado los fondos de ayuda al desarrollo, llevando a un debilitamiento de las organizaciones. Mientras que en la década de 1990 se buscaba crear organizaciones, hoy la tendencia prevalente es apoyar a organizaciones ya establecidas. Las organizaciones de menor tamaño encuentran más impedimentos para alcanzar sus objetivos, pues carecen de capacidad para solventar sus actividades, entre ellas recursos humanos, siendo gran parte del trabajo voluntario. A excepción de organizaciones campesinas y de mujeres, el voluntariado no está desarrollado en el país<sup>561</sup>, en particular a nivel urbano.

Las OSC no logran atraer a muchos profesionales capacitados debido a las limitaciones de salarios, y los puestos no suelen ser de larga duración. Muchos profesionales del sector actualmente trabajan para el gobierno<sup>562</sup> llevando a las organizaciones a perder liderazgo, con la consiguiente disminución de actividades de incidencia<sup>563</sup>. Se registran pocas fuentes de financiamiento locales para proyectos anticorrupción, excepto casos aislados<sup>564</sup>.

Se advierte un crecimiento de las actividades de Responsabilidad Social Corporativa (RSC) de las empresas. Sin embargo, la RSC tiende a evitar las áreas de trabajo que tengan contenido político, como por ejemplo actividades contra la corrupción. Además, no se aplican incentivos fiscales para donaciones a Organizaciones de la Sociedad Civil<sup>565</sup>.

En general, la mayoría de las OSC cuenta con algunos recursos. Sin embargo, las brechas significativas en los recursos redundan en un cierto grado de falta de efectividad en la realización de sus tareas o amenazan su sostenibilidad.

### **Independencia (normativa). Puntuación: 100**

*¿En qué medida existen garantías legales para impedir la interferencia externa injustificada en las actividades de las OSC?*

---

<sup>559</sup> Ídem, entrevista con Marta Ferrara.

<sup>560</sup> Taller de presentación de resultados preliminares del Sistema Nacional de Integridad, convocado por Transparencia Internacional con la participación de varios representantes de instituciones, Notas de discusión en plenaria, 28 de Marzo de 2012, Gran Hotel del Paraguay, Asunción.

<sup>561</sup> Ídem,

<sup>562</sup> Ídem, entrevistas con Susana Aldana y Marta Ferrara.

<sup>563</sup> Ídem, Susana Aldana.

<sup>564</sup> Entrevista a Susana Aldana, directora de organización no gubernamental Decidamos, 28/11/11.

<sup>565</sup> Taller de presentación de resultados preliminares del Sistema Nacional de Integridad, 28-III-12.



Actualmente, se encuentran vigentes garantías legales para el funcionamiento de las ONG y, si bien no hay una legislación específica, no hay interferencias externas injustificadas. Los ciudadanos pueden formar y participar en grupos que fomenten las buenas prácticas de gobierno y la lucha contra la corrupción, independientemente de su ideología política, religión u objetivos.

No hay reglamentaciones que permitan al Estado integrar las juntas directivas de OSC, ni que autoricen la asistencia obligatoria del Estado a sus reuniones. Asimismo, el derecho de privacidad se aplica a las OSC. La supervisión del gobierno se da en forma razonable y limitada para proteger el legítimo interés público.

Existen garantías legales y/o no se aplican restricciones legales que permitan la interferencia externa injustificada en las actividades de las OSC.

### **Independencia (práctica). Puntuación: 75**

*¿En qué medida puede la sociedad civil existir y funcionar sin interferencia externa injustificada?*

Las OSC tienen actualmente plena libertad para operar sin interferencia indebida del gobierno. No hay ejemplos visibles de situaciones en que el gobierno haya manipulado a las OSC para fomentar sus propios intereses. Los funcionarios del Estado no intimidan, hostigan ni atacan a actores de la sociedad civil, y los representantes de OSC frecuentemente son personas opositoras al gobierno de turno<sup>566</sup>.

Por otro lado, como consecuencia de la época de la dictadura, cuando la sociedad paraguaya organizada era perseguida y operó de manera clandestina, se considera que ha subsistido una herencia de poca participación. La sociedad no se siente con la capacidad suficiente para lograr cambios, si bien hay experiencias exitosas de participación entre las organizaciones de base<sup>567</sup>. En ese contexto el gran desafío es la sostenibilidad de las ONG<sup>568</sup>.

Algunas Organizaciones de la Sociedad Civil ligadas al gobierno, sobre todo aquellas que administran fondos de la Secretaría de Acción Social, reciben recursos del Estado para distribuir a la población. Este trabajo para el Estado puede restar credibilidad a estas ONG poniendo en peligro su independencia<sup>569</sup>.

Sin embargo, en general las OSC operan en general en forma independiente y están sujetas únicamente a controles razonables vinculados con intereses públicos legítimos.

---

<sup>566</sup> Ídem, entrevista con Marta Ferrara, Semillas por la Democracia.

<sup>567</sup> Ídem, entrevista con Agustín Carrizosa; CIRD.

<sup>568</sup> Ídem, entrevista con Agustín Carrizosa.

<sup>569</sup> Ídem, Agustín Carrizosa, Susana Aldana.

### **Transparencia (práctica). Puntuación: 25**

*¿En qué medida son las OSC transparentes?*

Si bien las organizaciones que trabajan con la cooperación internacional están sujetas a un mayor control, no se observa una cultura de transparencia extendida en el sector. Son muy pocas las organizaciones que, por ejemplo, difunden sus estados financieros al público. Por el contrario, internamente las ONG sí han adoptado más mecanismos de transparencia<sup>570</sup>.

Del total de entre 300 y 400 organizaciones existentes, muchas se encuentran en un nivel de desarrollo primario y cuentan con una estructura débil, en tanto la mayoría de las organizaciones no tienen un consejo externo, y no preparan informes contables adecuados ni difunden sus actividades<sup>571</sup>.

Por lo general, salvo contadas excepciones, las OSC difunden poca información relevante sobre sus actividades al público.

### **Rendición de cuentas (práctica). Puntuación: 25**

*¿En qué medida responden las OSC ante los sectores a los que representan?*

Aquellas OSC que reciben fondos de cooperación internacional sí tienen práctica de rendición de cuentas ya que de no hacerlo, dejarían de percibir fondos. Las convocatorias de agencias internacionales para el desarrollo establecen requisitos para crecer y organizarse creando una estructura administrativa conducente a la rendición de cuentas.<sup>572</sup> Sin embargo, en general no existe demasiado control por parte de las juntas directivas y los miembros de las OSC sobre las actividades de las organizaciones.

En un estudio sobre las ONG en el Paraguay realizado por la Agencia Japonesa de Cooperación Internacional (JICA) se hacen encuestas a donantes sobre las debilidades de las ONG y entre las señaladas está el componente de administración y rendición de cuentas<sup>573</sup>.

Aunque las OSC normalmente son representativas, pueden darse brechas entre la población afectada y las organizaciones. Algunas no cuentan con un mecanismo de

---

<sup>570</sup> Ídem, Susana Aldana; Marta Ferrara.

<sup>571</sup> Ídem, entrevista con Agustín Carrizosa, CIRD.

<sup>572</sup> Ídem, Marta Ferrara y Susana Aldana.

<sup>573</sup> Se señala en este mismo estudio que los proyectos de las ONG tienden a carecer de sustentabilidad, así como de posibilidades de generar recursos propios. Estudio Integral de ONG del Paraguay, Agencia de Cooperación Internacional del Japón, JICA, febrero 2004, pág. 48. El CIRD considera que los resultados de este estudio continúan vigentes en general.

diálogo, ni transmiten las necesidades de la población, amplia queja de la comunidad indígena.<sup>574</sup>

La Contraloría solo fiscaliza a las OSC que reciben fondos del Estado, y hay un cierto grado de control por parte de la Secretaría de Prevención de lavado de dinero<sup>575</sup>. Las OSC que reciben dinero del Estado no siempre rinden cuentas, algunas organizaciones incluso se crean con el fin de presentarse a licitaciones estatales y otras para captar fondos de partidos políticos, pervirtiendo así el rol de la sociedad civil. Se considera que debería haber más control para las OSC que manejan dinero público<sup>576</sup>.

Por lo general, los mecanismos de rendición de cuentas de las OSC son solo parcialmente efectivos.

### **Integridad (normativa). Puntuación: 25**

*¿En qué medida existen mecanismos vigentes para garantizar la integridad de las OSC?*

No existe un código de conducta para el sector. Se encuentran dos grandes grupos de ONG que se conformaron con la intención de autorregularse: uno es Pojoaju, que es una red de redes, con representantes individuales de carácter gremialista.

El otro es el Colegio de Organizaciones de la Sociedad Civil, una red que fue creada para combatir una normativa que se iba a aplicar sobre las organizaciones con la finalidad de asegurar un sector limpio y transparente. Dicha red fue creada por 24 organizaciones que, a fin de preservar la transparencia de las organizaciones, establecieron una herramienta de certificación para organizaciones denominada Sistema de Evaluación de Desarrollo Organizacional (SEDO), con fondos de Avina<sup>577</sup>. La idea era crear una herramienta de autogestión, pero el SEDO resultó ser una herramienta bastante rigurosa y costosa. Se está trabajando una herramienta más sucinta para organizaciones con las que trabaja el CIRD<sup>578</sup>.

No se ha adoptado un código de conducta para el sector, si bien ha habido diversos intentos de autorregulación entre las ONG, que aún no han prosperado.

### **Integridad (práctica). Puntuación: 0**

*¿En qué medida se garantiza la integridad de las OSC en la práctica?*

---

<sup>574</sup> Ídem, entrevista con Agustín Carrizosa.

<sup>575</sup> Entrevista a Marta Ferrara, directora de la organización no gubernamental Semillas para la Democracia, 1/12/11.

<sup>576</sup> Taller de presentación de resultados preliminares sobre el Sistema Nacional de Integridad, Asunción, 28 de marzo de 2012.

<sup>577</sup> Ídem, entrevista con Agustín Carrizosa.

<sup>578</sup> Ídem, entrevista con Agustín Carrizosa.

No se ha adoptado un código de conducta ni existen mecanismos de integridad incorporados por las OSC. En los casos en que sí se ha adoptado algún código, este tiene carácter interno, o cumple con lo que exige la cooperación internacional<sup>579</sup>.

En general, las OSC tienen un rol poco activo en lo que respecta a asegurar la integridad de su personal y directorio, de modo que el comportamiento indebido no suele ser sancionado.

### **Rendición de cuentas del gobierno. Puntuación: 50**

*¿En qué medida es la sociedad civil activa y ha logrado que el gobierno rinda cuentas por sus acciones?*

En algunos temas puntuales, el rol de vigilancia de la sociedad civil está sumamente desarrollado, especialmente en las áreas de niñez, discapacidad y justicia. Por ejemplo, las organizaciones de discapacitados han logrado que las instituciones públicas asignen un 5% de sus puestos a personas con discapacidad; en materia de justicia, se ha creado un sistema ético para el Poder Judicial y se ha dado visibilidad al Consejo de la Magistratura<sup>580</sup>.

Entre otros ejemplos de experiencias exitosas, la incidencia de las OSC ha conseguido el desafuero de un diputado por un delito ambiental, se ha instalado el Proyecto Midamos en las municipalidades, así como un Programa destinado a organizar recursos humanos en la función pública con la Secretaría de la Función Pública<sup>581</sup>.

La sociedad civil también contribuye a que el gobierno rinda cuentas en audiencias públicas en el Parlamento. Por otra parte, algunos sectores de las OSC aún no han encontrado mecanismos efectivos de incidencia, apelando a cierres de ruta o manifestaciones ante el Parlamento, pero estos mecanismos tradicionales solamente consiguen éxito si coinciden con el interés partidario<sup>582</sup>.

En general, la sociedad civil tiene un rol activo y ha logrado que el gobierno rinda cuentas por sus acciones, si bien esto ha tenido diferentes resultados por sector.

### **Reforma de políticas. Puntuación: 25**

*¿En qué medida está la sociedad civil activamente involucrada en iniciativas de reforma de políticas sobre la lucha contra la corrupción?*

---

<sup>579</sup> Semillas para la Democracia ha iniciado un proyecto con USAID destinado a fortalecer a las OSC, y en el cual se trabajan también temas de integridad, y que ha llegado a mantener contacto con más de 300.

<sup>580</sup> Ídem, Marta Ferrara y Agustín Carrizosa.

<sup>581</sup> Ídem, entrevista con Agustín Carrizosa.

<sup>582</sup> Ídem, entrevista con Susana Aldana.

Son pocas las ONG que trabajan para combatir la corrupción, y muy pocas las que tienen capacidad técnica para incidir en la corrupción<sup>583</sup>. Se observa en general una marcada desmovilización de la sociedad civil en lo que respecta a lucha contra la corrupción<sup>584</sup>.

Los representantes de la sociedad civil recuerdan a las Contralorías Ciudadanas, que tuvieron un desempeño muy fuerte y eficaz en el pasado, y que se dedicaron especialmente a reformas anticorrupción y actualmente se encuentran inactivas<sup>585</sup>.

Entre las actividades más recientes, cabe mencionar el Proyecto de “Más transparencia, Mejor justicia” cuyo objetivo es fortalecer el sistema legal, a fin de que los magistrados presenten su declaración de bienes<sup>586</sup>. Se diseñó también un Plan estratégico para la Corte Suprema de Justicia, con el fin de separar las funciones de la Corte de aquellas labores administrativas; se trabajó en el fortalecimiento de todo el sistema de ética judicial; y se instauró en el ámbito de la Contraloría la Dirección de Auditoría forense, con capacidad de preparar casos de hechos punibles para la fiscalía<sup>587</sup>.

Por otro lado, un grupo de OSC ha producido también abundante material educativo sobre el significado y las distintas manifestaciones de la corrupción<sup>588</sup>. Se realizó la campaña “Exigí, Controlá, Denunciá” del programa sobre el costo social de la corrupción, así como el Proyecto “Disminuir la corrupción para combatir la pobreza”, con materiales educativos destinados a niños en edad escolar<sup>589</sup>. Se ha producido también un Manual de Protocolos de Reacción ante Indicadores de Hechos de Corrupción<sup>590</sup>.

Salvo un grupo reducido de OSCs que trabajan activamente temas de anti-corrupción, la sociedad civil no se encuentra fuertemente involucrada en las políticas de lucha contra la corrupción.

---

<sup>583</sup> Ídem.

<sup>584</sup> Ídem, entrevista con Marta Ferrara.

<sup>585</sup> Ídem, Marta Ferrara, Susana Aldana, Agustín Carrizosa. Estas tenían apoyo del CIRD.

<sup>586</sup> Campaña de USAid, CIRD y CEJ (Centro de Estudios Judiciales).

<sup>587</sup> Ídem, entrevista con Agustín Carrizosa.

<sup>588</sup> Ver, entre otros, Catálogo Decidamos, en <http://www.decidamos.org.py>

<sup>589</sup> Ver <http://www.costosocial.org.py/>, con USaid, el CIRD y el CEJ y [www.noalacorrupcion.org.py](http://www.noalacorrupcion.org.py) de la Unión Europea y el CEJ.

<sup>590</sup> Ver <http://www.cej.org.py/index.php/publicaciones-del-cej>

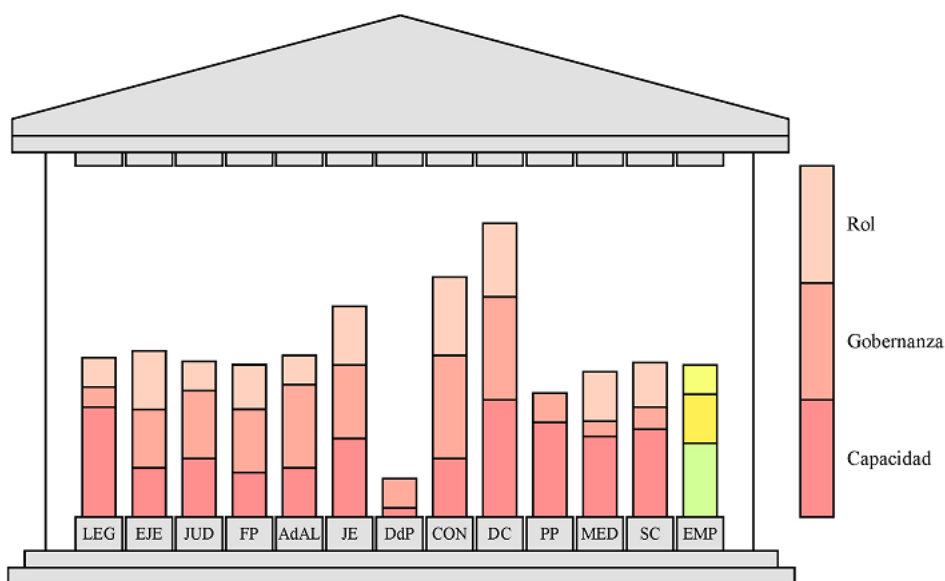
## Recomendaciones

Promover el fortalecimiento de la sociedad civil, tanto en materia de infraestructura como de capacidad técnica, para poder incidir de manera más efectiva en las actividades del gobierno.

Promover la autorregulación de las ONG.

Mejorar los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas de las OSC, en especial el control que el Estado debe ejercer cuando otorga fondos a estas.

## Pilar 13. Empresas



### Resumen

Las empresas privadas pueden operar en forma independiente. No se advierten mayores obstáculos para la creación y operatividad de una empresa (si bien persisten dificultades para cerrarlas), ni se observan en general interferencias externas indebidas en la normativa ni en la práctica.

Es en aspectos de gobernanza donde las empresas obtienen el puntaje más deficiente. La normativa sobre transparencia, rendición de cuentas e integridad es todavía insuficiente. Por ejemplo, a excepción de las entidades bancarias, no se difunden al público los estados o informes financieros de las empresas. Si bien se cumplen las disposiciones sobre supervisión de las empresas, la efectividad del control de los accionistas y del directorio corporativo es parcial.

Las empresas tienen en general una imagen negativa con respecto a su integridad. Por ejemplo, los índices del Informe de Competitividad Global del Foro Económico Mundial califican al Paraguay como un país donde las empresas son propensas al soborno, el desvío de fondos y el favoritismo de los funcionarios públicos, y donde se percibe escasa ética empresarial.

Se observa también una baja articulación gremial de las empresas, la multiplicidad de entidades dentro del sector se manejan en forma independiente y no siempre se enfocan

en intereses comunes. En general, si bien la lucha contra la corrupción figura ocasionalmente en la agenda de algunos sectores empresariales, no se considera una prioridad, a diferencia de otros temas como los relacionados con el derecho a la propiedad o la seguridad jurídica. El sector empresarial ha trabajado ocasionalmente con Organizaciones de la Sociedad Civil en iniciativas contra la corrupción, pero su rol por lo general ha sido reactivo, simbólico y rara vez brinda apoyo a iniciativas de seguimiento.

<b>Pilar Empresas</b>			
<b>Promedio de Puntuación del Pilar: 43</b>			
<b>Dimensión</b>	<b>Indicador</b>	<b>Ley</b>	<b>Práctica</b>
<b>Capacidad</b> <b>63</b>	Recursos	50	50
	Independencia	75	75
<b>Gobernanza</b> <b>42</b>	Transparencia	50	25
	Rendición de cuentas	75	50
	Integridad	25	25
<b>Rol</b> <b>25</b>	Compromiso con políticas anticorrupción (normativa y práctica)	25	
	Apoyo a la sociedad civil y compromiso con esta (normativa y práctica)	25	

**Recursos (normativos). Puntuación: 50**

*¿En qué medida ofrece el marco legal un entorno que permita la formación y las operaciones de empresas individuales?*

La normativa sobre apertura de empresas y su operación es favorable y se ha ido fortaleciendo y simplificando con el tiempo. Los pasos para la apertura de una empresa están compilados en un Sistema Integrado de Apertura de Empresas, que unifica a las instituciones, y en total se demora unos 35 días. En el ranking *Doing Business*, Paraguay ocupa el puesto 102 en el año 2012, y esto lo ubica en un puesto relativamente más



competitivo que el de otros países latinoamericanos<sup>591</sup>. En el Índice de Libertad Económica (*Economic Freedom*), Paraguay se encuentra entre los países con libertad económica moderada, y ocupa el puesto N.º 79<sup>592</sup>.

Se observan diversos progresos en aspectos legales y fiscales, como por ejemplo la reforma fiscal de 2006<sup>593</sup>.

En cuanto a la legislación necesaria para cerrar una empresa, el proceso adquiere complejidad: “La clausura de empresas es un proceso más complicado y burocrático, sobre todo en la parte administrativa fiscal. La clausura puede llevar meses. Se precisan, por ejemplo, dos asambleas extraordinarias, protocolizar e inscribir, solamente tras haber sido inscripto se puede proceder a comunicar a Hacienda; dos meses más tarde se da la baja final, mientras tanto se deben presentar declaraciones”<sup>594</sup>.

Las leyes sobre creación y operación de empresas individuales son claras y razonables, aunque las normas que regulan su extinción son más complejas de aplicar.

#### **Recursos (prácticos). Puntuación: 50**

*¿En qué medida pueden las empresas individuales formarse y operar de manera efectiva en la práctica?*

Como se mencionó anteriormente, el trámite para la creación de empresas se ha agilizado bastante. Abrir una empresa demora entre 30 y 45 días, mientras que anteriormente un trámite semejante insumía alrededor de 75 días. El Programa Umbral contribuyó a la reducción procesal<sup>595</sup>.

Mediante resolución del Ministerio de Industria y Comercio se creó el SUAE, o Sistema Unificado de apertura de Empresas, que depende de la Red de Importación y Exportaciones (REDIEX), para “la facilitación de trámites en oficinas públicas, mediante un sistema de atención personalizada, ágil y eficiente”. Los costos publicados en el portal para el registro empresarial ascienden en promedio a un máximo de no más de 100 dólares, más la patente comercial<sup>596</sup>. El SUAE permite, por ejemplo, el cumplimiento de un solo paso para ser proveedor del Estado<sup>597</sup>.

---

<sup>591</sup> Ver <http://www.doingbusiness.org/> World Bank.

<sup>592</sup> Ver <http://www.heritage.org/index/ranking>

<sup>593</sup> Entrevista con José Antonio Bergues, directivo de ADEC, Asociación de Empresarios Cristianos, 5/12/11

<sup>594</sup> Entrevista con Miguel Aranda, asesor jurídico de la Cámara de Anunciantes del Paraguay, 15/12/11.

<sup>595</sup> Ídem, entrevista con José Antonio Bergues.

<sup>596</sup> Ver [www.suae.gov.py](http://www.suae.gov.py) y “10 motivos para invertir en Paraguay” en [www.l.mre.gov.py:82/procesador/embaparcolombia](http://www.l.mre.gov.py:82/procesador/embaparcolombia)

<sup>597</sup> Taller de presentación de resultados preliminares del Sistema Nacional de Integridad, convocado por Transparencia Internacional, con la participación de representantes de varias instituciones, Notas de discusión en plenaria, 28-III-2012, Gran Hotel del Paraguay, Asunción.

Antiguamente las empresas en Paraguay, en particular las PyMES, tendían a no formalizarse ya sea para evitar las inspecciones y los consiguientes sobornos, o debido a falencias contables. Dada la mayor facilidad para la apertura de negocios y la formalización legal de estos, ha aumentado notablemente el número de PyMES registradas. Es importante destacar que más de un 90% de las empresas en Paraguay son PyMES<sup>598</sup>. Como se comentó con anterioridad, el sistema de cierre de empresas es más complejo, específicamente en lo que respecta a la recuperación del dinero invertido<sup>599</sup>. Entre las debilidades normativas se cuenta también el hecho de no contar aún con un sistema de protección de la propiedad intelectual efectivo<sup>600</sup>.

#### **Independencia (normativa). Puntuación: 75**

*¿En qué medida existen garantías legales para prevenir la interferencia externa indebida en las actividades de las empresas privadas?*

El Ministerio de Industria y Comercio es la principal institución que regula las actividades de empresas privadas. No está vigente una legislación que admita interferencias externas<sup>601</sup>. No existe una normativa específica para que las empresas obtengan una compensación en caso de interferencia indebida del Estado.

Si bien hay garantías legales, no se encuentra vigente una normativa que prevenga la interferencia externa injustificada en las empresas. No obstante, las empresas operan con libertad.

#### **Independencia (práctica). Puntuación: 75**

*¿En qué medida está el sector empresarial exento de interferencias externas indebidas en su trabajo en la práctica?*

En general no se registran casos graves en los que el gobierno haya abusado de su autoridad hacia el sector privado, ni aprobado reglamentación que resultara favorable para el gobierno y desfavorable para las empresas privadas. . Las grandes empresas tienen facilidades para efectuar denuncias o iniciar una acción por la conducta de la administración pública o de un empleado público<sup>602</sup>.

---

<sup>598</sup> Taller de discusión de resultados preliminares del Sistema Nacional de Integridad, 28-III-12.

<sup>599</sup> Ídem, entrevista con José Antonio Bergues.

<sup>600</sup> Ídem, entrevista con Miguel Aranda.

<sup>601</sup> Ídem.

<sup>602</sup> Ídem, entrevista con José Antonio Bergues.

Sin embargo, es escasa la publicidad que se ofrece de los resultados de las denuncias y los sumarios administrativos, el resultado de los fallos, si los hubiere, y del número de sancionados.<sup>603</sup>

No se encuentra en general injerencia externa indebida en las operaciones del sector empresarial.

### **Transparencia (normativa). Puntuación: 50**

*¿En qué medida existen disposiciones para garantizar la transparencia en las actividades del sector empresarial?*

La ley 2421/04 establece las pautas para la administración del sector privado<sup>604</sup>. Se obliga a las empresas que obtengan una facturación superior a 6.000 millones de guaraníes (un millón y medio de dólares) a implementar, además de las auditorías internas, una auditoría externa impositiva anual, y se exige que los auditores sean reconocidos y calificados en el ramo<sup>605</sup>.

No se han institucionalizado códigos de conducta. Se está desarrollando un Pacto Ético Empresarial, una propuesta integral de ética empresarial que incluye a empresas, colegios de profesionales y organismos del Estado, con el apoyo del Departamento de Comercio de EE. UU. Entre otros, tiene el objetivo que las empresas den a conocer y entreguen sus documentos formales legales. Además, en ciertos casos se realiza una auditoría sobre documentos formales por un lado, y sobre un Código de Conducta por el otro, socializado a todos los niveles y abarcando además de las empresas, a los proveedores<sup>606</sup>.

El Pacto es una iniciativa privada de cerca de 60 empresas, con sede en la Cámara de Anunciantes del Paraguay y el apoyo de la Cámara de Comercio Paraguayo Americana. También se mantienen lazos de colaboración con el colegio de contadores, de escribanos y otros colegios de profesionales<sup>607</sup>.

A pesar de que existen algunas disposiciones e iniciativas, estas no contemplan todos los aspectos de la actividad empresarial relacionados con la transparencia ni alcanzan a todo el sector.

### **Transparencia (práctica). Puntuación: 25**

*¿En qué medida es transparente el sector empresarial en la práctica?*

---

<sup>603</sup> Ídem, entrevista con Miguel Aranda.

<sup>604</sup> Ley N.º 2421/04 de Reordenamiento Administrativo y de Adecuación Fiscal.

<sup>605</sup> Art. 33 Ley N.º 2421/04.

<sup>606</sup> Ídem, entrevista con Miguel Aranda.

<sup>607</sup> Ídem; ver Pacto Ético Comercial en <http://www.cap.org.py>

La información general sobre las empresas registradas, como nombres de directores, datos de contacto e informes anuales, no están disponibles al público. Esta información solo es de difusión pública obligatoria cuando se trata de entidades bancarias, financieras y otras entidades de crédito, mientras que las empresas privadas no tienen esa obligación<sup>608</sup>.

En general, el público no puede acceder a la información sobre la estructura de titularidad de las empresas. Las grandes corporaciones no tienen el hábito de publicar informes sobre responsabilidad corporativa y sostenibilidad y tan solo recientemente se ha comenzado a informar sobre responsabilidad social empresarial. No se brinda información relativa a lucha contra la corrupción<sup>609</sup>.

Por lo general, las empresas no difunden al público sus estados o informes financieros de actividades, sino que solamente lo hacen los bancos y las entidades de crédito.

#### **Rendición de cuentas (normativa). Puntuación: 75**

*¿En qué medida existen normativas y leyes que regulan la supervisión del sector empresarial y el gobierno corporativo para empresas individuales?*

El Código Civil regula los aspectos relacionados con las sociedades (anónimas y otras), directorios, controles, la Sindicatura y las asambleas, y establece ciertas disposiciones tributarias fiscales<sup>610</sup>.

En el caso de las sociedades anónimas, estas presentan informes a sus accionistas en el marco de las asambleas anuales. El Ministerio de Hacienda, en su Dirección de Tributación, es el encargado de la regulación financiera y supervisa a las empresas<sup>611</sup>.

En las encuestas llevadas a cabo para el Índice de Competitividad Global del Foro Económico Mundial, en la pregunta referida a estándares de auditoría financiera y de informes sobre el rendimiento financiero Paraguay quedó en el puesto 113 de 139 países, con una puntuación de 3,9 sobre 7 puntos posibles. En cuanto a la protección de los intereses de los accionistas minoritarios en el sistema legal, Paraguay obtuvo la puntuación 3,8, y se ubicó en el puesto 104 de 139 países<sup>612</sup>.

---

<sup>608</sup> Art. 13 de la Ley N.º 861/96 General de Bancos, entidades Financieras y otras Entidades de Crédito.

<sup>609</sup> Ídem, entrevista con José Antonio Bergues.

<sup>610</sup> Ídem, entrevista con Miguel Aranda.

<sup>611</sup> Ídem, entrevista con José Antonio Bergues.

<sup>612</sup> Puntos 1.18, *Strength of auditing and reporting standards*, y 1.20, *Protection of minority shareholders' interests*, en *The Global Competitiveness Report 2010-2011*, *World Economic Forum*, págs. 383 y 385.

Existen disposiciones legales sobre supervisión del gobierno corporativo, incluidas normas sobre el gobierno de las empresas, la formación de empresas, los roles de la junta directiva, la gerencia y los propietarios, insolvencia y disolución, pero no se contemplan todos los aspectos de la rendición de cuentas de las empresas.

**Rendición de cuentas (práctica). Puntuación: 50**

*¿En qué medida tienen las empresas un gobierno corporativo efectivo en la práctica?*

En general las empresas grandes cumplen con la normativa básica de gobierno corporativo, por ejemplo se cumple con el requisito de la composición del quórum durante asambleas anuales. Se ha facilitado en la práctica el procedimiento de las asambleas, y la verificación documental asamblearia se produce *ex post*<sup>613</sup>.

En la encuesta realizada para el Índice de Competitividad Global del Foro Económico Mundial sobre la Eficacia del Directorio Corporativo, a la pregunta sobre la gobernanza de inversores y directorio corporativo, Paraguay recibió un puntaje de 3,9 sobre 7 posibles y obtuvo el lugar 127 de 139 países<sup>614</sup>.

Por lo general, se advierte una efectividad parcial de los accionistas y el directorio en la supervisión de las decisiones de la gerencia corporativa.

**Mecanismos de integridad (normativos). Puntuación: 25**

*¿En qué medida existen mecanismos vigentes para garantizar la integridad de todas aquellas personas que actúan en el sector empresarial?*

Algunas empresas han adoptado normas sobre integridad, sobre todo las de mayor envergadura. Por ejemplo, en materia de prevención de lavado de dinero las compañías de seguros cuentan con un oficial de cumplimiento de normas de lavado de dinero. Los códigos de conducta previamente mencionados deberían, según los expertos entrevistados, aplicarse a todo el sector. El mecanismo de protección de denunciantes no se ha implementado en el sector privado, pese a que este sí ha sido implementado en el sector público, como por ejemplo, en la dirección de contrataciones<sup>615</sup>.

Actualmente los códigos de conducta corporativos y diversos aspectos de la responsabilidad corporativa son poco frecuentes o inexistentes. Las grandes compañías, no tienen, por lo general, directores de cumplimiento profesionales.

---

<sup>613</sup> Ídem, entrevista con Miguel Aranda.

<sup>614</sup> Punto 1.19 *Efficacy of corporate boards* en *The Global Competitiveness Report 2010-2011*, World Economic Forum, pág. 384.

<sup>615</sup> Ídem, entrevista con Miguel Aranda.

No hay prácticamente mecanismos vigentes destinados a garantizar la integridad de quienes actúan en el sector empresarial. Se está trabajando en la adopción de un código de conducta para el sector.

**Mecanismos de integridad (prácticos). Puntuación: 25**

*¿En qué medida se garantiza la integridad de quienes trabajan en el sector empresarial en la práctica?*

Aunque un grupo de empresas ha firmado un pacto de integridad ante la “avasallante e histórica cultura de la informalidad y la crisis de valores del Paraguay”<sup>616</sup>, no existe una preocupación general por la integridad tanto dentro como fuera del sector privado. No es común que las empresas capaciten a sus empleados en temas de integridad.

En la pregunta del Índice de Competitividad Global sobre pagos irregulares y sobornos Paraguay obtuvo una puntuación de 2,7 y uno de los últimos lugares, el 131 entre 139 países<sup>617</sup>, mientras que en el rubro sobre comportamiento ético de las empresas Paraguay obtuvo una puntuación de 2,8, y se ubicó en el puesto 136 de 139<sup>618</sup>.

En general, salvo contadas excepciones, existe una ausencia de acciones empresarias que procuren asegurar la integridad de las personas que responden a ellas, de tal forma que la conducta irregular por lo general no se sanciona.

**Compromiso con políticas anticorrupción (normativa y práctica). Puntuación: 25**

*¿En qué medida adopta el sector empresarial medidas activas para comprometer al gobierno nacional en la lucha contra la corrupción?*

No se observa un interés generalizado del sector privado en la lucha contra la corrupción dentro del sector. Esta falencia relativiza los eventuales reclamos éticos realizados al sector público que puedan realizar las empresas<sup>619</sup>.

Uno de los pocos ejemplos de colaboración pública-privada es el mencionado Pacto Ético en el marco del cual se generó colaboración entre el sector privado y el sector judicial, el Ministerio de Relaciones Exteriores y la Aduana, entre otros. Sin embargo, no hay una entidad que agrupe a todo el sector privado, y cada subsector se maneja en forma independiente, sin una articulación adecuada. Además, los gremios individuales suelen

---

<sup>616</sup> Ver Pacto Ético Comercial en <http://www.cap.org.py>

<sup>617</sup> Punto 1.05 “Irregular payments and bribes”, en *The Global Competitiveness Report 2010-2011*, World Economic Forum, pág. 370.

<sup>618</sup> Punto 1.17 “Ethical behavior of firms”, en *The Global Competitiveness Report 2010-2011*, World Economic Forum, pág. 382.

<sup>619</sup> Ídem, entrevista con Miguel Aranda.

tener un interés en mantener esta atomización para defender ventajas de sus sectores, por ejemplo de tipo impositivo<sup>620</sup>.

Los principales reclamos de las grandes asociaciones empresariales y cámaras de comercio en reuniones con el gobierno se vinculan con la protección del derecho a la propiedad, la seguridad jurídica, y la igualdad de oportunidades. El tema de la corrupción se trata en forma ocasional<sup>621</sup>. Se desconoce si las empresas se han adherido al Compacto Global de Naciones Unidas.

Mientras la lucha contra la corrupción figura ocasionalmente en la agenda de algún sector empresarial en lo que respecta a acuerdos y compromisos con el gobierno, esta no suele ser una prioridad.

### **Apoyo a la sociedad civil y compromiso con esta (normativa y práctica).**

#### **Puntuación: 25**

*¿En qué medida se compromete el sector empresarial con la sociedad civil en su tarea de luchar contra la corrupción y le proporciona apoyo para este fin?*

Al no ser la lucha contra la corrupción un tema de interés general en el sector privado, no se han registrado más que un pequeño número de iniciativas conjuntas con el sector civil en este sentido. Las campañas de mayor peso han sido aquellas destinadas a combatir el contrabando y las relativas al Pacto Ético<sup>622</sup>. No es muy común que las empresas proporcionen apoyo financiero a iniciativas de la sociedad civil que tienen por objetivo luchar contra la corrupción<sup>623</sup>.

En el pasado tuvo un papel relevante el Consejo Impulsor del Sistema Nacional de Integridad (CISNI), integrado por organismos del gobierno, el sector privado empresarial y entidades de la sociedad civil, donde dichos sectores trabajaron de manera cohesiva en la lucha contra la corrupción. Lamentablemente, el CISNI solamente se mantuvo activo alrededor de una década<sup>624</sup>.

---

<sup>620</sup> Ídem, entrevista con Miguel Aranda.

<sup>621</sup> “*Piden garantizar seguridad jurídica para atraer más inversión alemana*”, UIP (Unión Industrial Paraguaya) y Cámara Paraguay-Alemana firmaron Convenio de Cooperación, artículo Diario ABC Color, 9/IV/2011; “*Falta un gobierno que dialogue con los empresarios y llegue a consensos*”, Otro de los reclamos es la inacción en el combate al contrabando y a la corrupción, causantes directos de la pobreza, según el titular de la ADEC, artículo Diario Última Hora, 30/VIII/09.

<sup>622</sup> Ídem, entrevista con Miguel Aranda.

<sup>623</sup> “La cooperación para un acto de premiación para el mejor desempeño judicial –que premia la integridad– en el último año vino de la empresa privada”, Marta Ferrara, Directora de organización de la sociedad civil Semillas para la Democracia.

<sup>624</sup> Según Agustín Carrizosa, director del CIRD (Centro de Información y Recursos para el Desarrollo, organización de la sociedad civil), “no funcionó porque nunca tuvo un sustento político adecuado”.

La corrupción en el sector privado sigue representando un factor problemático, además de la ausencia de campañas y compromisos públicos por parte de las empresas. En el Informe Competitivo Global del Foro Económico Mundial se cita en primer lugar a la corrupción entre los factores más problemáticos para hacer negocios en Paraguay<sup>625</sup>.

Mientras que el sector empresarial ocasionalmente trabaja con Organizaciones de la Sociedad Civil en iniciativas de reforma contra la corrupción, su rol por lo general es reactivo, simbólico y son pocas las oportunidades en que brinda apoyo sustancial a iniciativas concretas.

## Recomendaciones

Promoción de códigos de conducta para el sector privado, bajo el liderazgo coordinado de gremios empresariales.

Fomentar la vinculación de las empresas con otros pilares del Sistema Nacional de Integridad, por ejemplo a partir de mayor apertura de los programas de responsabilidad social empresarial a impulsar proyectos contra la corrupción.

---

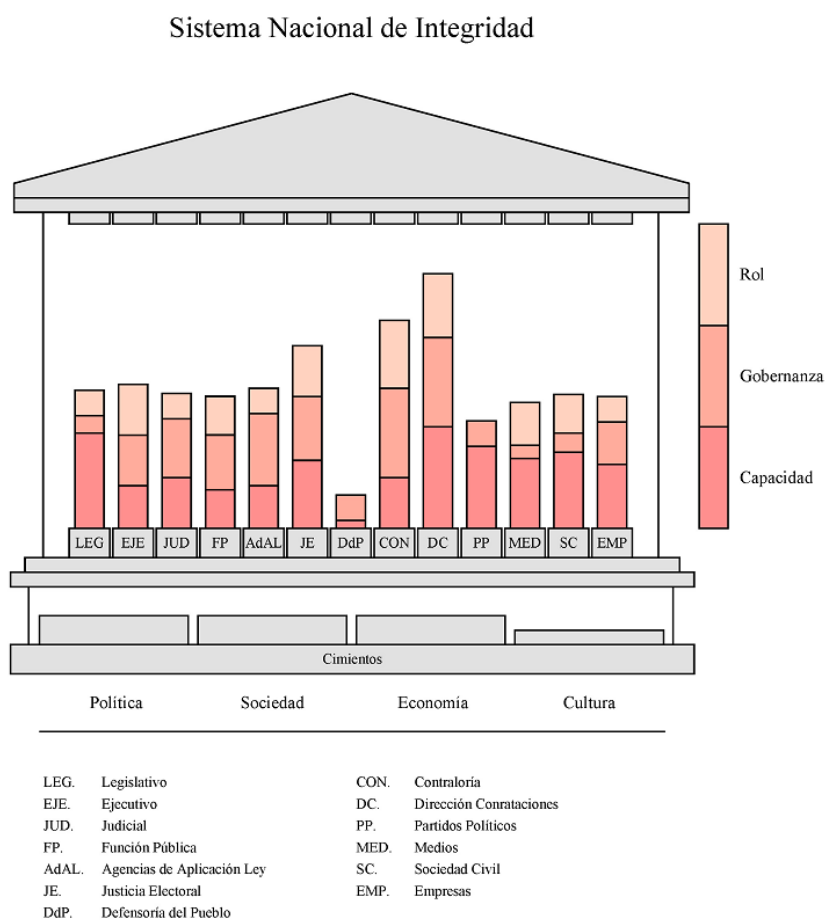
<sup>625</sup> “The most problematic factors for doing business” en *The Global Competitiveness Report 2010-2011*, *World Economic Forum*, página 270.



## Sistema Nacional de Integridad: Conclusión y recomendaciones

La evaluación contenida en el presente informe brinda un panorama global del Sistema Nacional de Integridad del Paraguay, identificando las fortalezas y debilidades de cada pilar del SNI.

Como se observa en el gráfico que resume los principales hallazgos, la evaluación permite además observar cuales son las instituciones de mayor y menor desempeño dentro del SNI. En un contexto en el cual la institucionalidad se encuentra en pleno proceso de desarrollo, se observan algunas instituciones que han logrado un nivel superior al promedio, por ejemplo la Contraloría y la Dirección de Contrataciones. Por otro lado, instituciones como el Poder Legislativo y los Partidos políticos por el momento juegan un rol limitado en la lucha contra la corrupción en Paraguay, a pesar de contar con niveles significativos de recursos e independencia.



Las recomendaciones que surgen del análisis pueden considerarse como **bases para una agenda anticorrupción en el país**, alrededor de las cuales establecer un **diálogo entre sectores** buscando la generación de **políticas de Estado**.

## **Recomendaciones sistémicas**

**Fortalecimiento de la normativa:** Entre las principales falencias normativas para la prevención integral de la corrupción se encuentran la falta de leyes de acceso a la información, de participación ciudadana y de reglamentación de conflicto de intereses, además de requerirse la aplicación obligatoria de la declaración jurada de bienes. Asimismo, los códigos de conducta y de ética existentes a nivel de instituciones individuales en general requieren de mayor poder sancionatorio.

**Mayor implementación de la normativa existente:** Por ejemplo, debido a las acciones de inconstitucionalidad presentadas en la Corte Suprema, la ley de la función pública 1626/00 es de aplicación limitada.

**Asignación de mayores recursos para instituciones clave:** Las instituciones del Estado a menudo carecen de suficientes recursos para llevar a cabo adecuadamente sus funciones. En instituciones clave, por ejemplo la Contraloría, se observa que la falta de escalas salariales diferenciadas y de la posibilidad de hacer carrera limitan las posibilidades de atraer personal capacitado, en particular para puestos medios y altos. Asimismo, los organismos del Estado en general tienden a estar concentrados en la ciudad capital con lo cual no logran brindar una cobertura geográfica adecuada y especializada a nivel nacional.

**Mayor coordinación entre organismos,** por ejemplo entre el Ministerio Público, la Contraloría y la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas (DNCP). A partir de una mejora en la coordinación inter-institucional se incrementaría la probabilidad de que en casos en los cuales la Contraloría o la DNCP detectaran actividades corruptas estas llegaran a ser sancionadas judicialmente. A pesar de encontrarse diversos acuerdos formales y resoluciones de cooperación inter-institucional, en la práctica esta cooperación es aún limitada.

**Revisión del rol sistémico de los partidos políticos:** Los partidos políticos en general tienden a responder a su base clientelar y a intereses de sectores minoritarios. Los mismos deben buscar una mayor apertura a diversos intereses sociales, fortaleciendo sus mecanismos de consulta y de gobernanza interna.

**Rol más activo de sectores no estatales:** Tanto en las empresas como en la sociedad civil se observa una atomización de los esfuerzos colectivos, con gremios dispersos y falta

de coordinación para la consecución de objetivos comunes, lo cual limita las posibilidades de llevar a cabo su rol sistémico en la lucha contra la corrupción en forma efectiva. En tanto, los medios de comunicación a pesar de denunciar y divulgar casos de corrupción no dedican suficientes recursos al periodismo de investigación.

## **Recomendaciones específicas por pilar**

### **Legislativo**

Promover normativa referente a favorecer la participación política y los mecanismos de control por parte de la ciudadanía, en particular el derecho de acceso a la información, la participación ciudadana, y el control efectivo al financiamiento electoral.

Establecer mecanismos efectivos para la rendición de cuentas del Poder Legislativo. En particular, debe restringirse el uso de los fueros parlamentarios para la defensa de intereses corporativos.

En ambas cámaras del Congreso establecer y hacer cumplir códigos de ética claros, efectivos y que prevean sanciones específicas.

### **Ejecutivo**

Establecer mecanismos de coordinación dentro del Poder Ejecutivo, por ejemplo, entre las Unidades de Transparencia de las distintas instancias.

Encargar a un organismo específico la revisión de la normativa existente en materia de transparencia, ya que esta se encuentra dispersa en distintos instrumentos.

Fortalecer el MECIP en todas las instituciones del Ejecutivo, incluyendo por ejemplo mecanismos de rendición de cuentas a través de criterios cualitativos además de cuantitativos.

Asegurar la disponibilidad de recursos financieros para organismos clave, como por ejemplo la Dirección de Integridad, en particular para campañas de información y concientización de la ciudadanía con respecto al uso de mecanismos de transparencia.

## **Judicial**

Implementar un plan de carrera judicial con escala salarial competitiva y un plan de desempeño, trabajando a la vez en la despolitización de las instituciones encargadas del nombramiento y la penalización de magistrados y funcionarios.

Mejorar la coordinación y efectividad de las instituciones del Poder Judicial en la aplicación de la ley para la lucha contra la corrupción, estableciendo, como ejemplos, una Unidad de delitos económicos y anticorrupción, y un fuero penal económico.

Separar el manejo administrativo del manejo jurisdiccional en las funciones de los miembros de la Corte Suprema de Justicia.

## **Función Pública**

Definir y aclarar el marco legal del funcionariado público, buscando que la normativa relevante (Ley N° 1626/00 y sus modificaciones) resulte aplicable a todo el sector. En caso esto sea considerado inviable, desarrollar nuevas propuestas normativas que regulen la función pública y la carrera del servicio civil.

Aplicar de manera homogénea los mecanismos de integridad, por ejemplo que los concursos públicos se lleven a cabo en todas las instituciones para neutralizar la interferencia de la política en los nombramientos.

Continuar y fortalecer las campañas de promoción de la integridad en toda la administración pública.

Combatir la impunidad en el tratamiento de los casos de corrupción en la función pública no solo a través de sumarios administrativos, sino también en la justicia.

## **Agencias de aplicación de la ley**

Creación de una carrera independiente para la fiscalía, reformando o reglamentando los mecanismos actuales de selección y destitución de agentes fiscales.

Instalar mecanismos que protejan a la policía frente a influencias exógenas en lo que respecta al nombramiento y pase a retiro de sus miembros, reformando la ley si es necesario.

Fortalecer la coordinación entre el Ministerio Público y organismos clave para la lucha contra la corrupción, por ejemplo la Contraloría General, y la Dirección General de Contrataciones Públicas. Donde ya haya convenios firmados entre instituciones, potenciar el trabajo conjunto a través de la asignación de personal de cada institución a tareas específicas de coordinación, intercambio y divulgación de información.

### **Tribunal Superior de Justicia Electoral**

Adoptar e implementar la ley que regula el financiamiento de los partidos políticos, incluida la rendición de cuentas para las elecciones internas.

Fortalecer la independencia de la Justicia Electoral frente al poder político, por ejemplo limitando la injerencia que tienen los partidos políticos en el nombramiento de su personal, reglamentando la legislación para minimizar el cuoteo.

Mejorar el control que puede ejercer el TSJE sobre los partidos políticos. En particular, incrementando su poder de sanción sobre los que no cumplen con la rendición de cuentas y otorgando competencia para juzgar los delitos electorales

### **Defensoría**

Reformar el proceso de nombramiento del defensor del pueblo para reducir la interferencia política estableciendo criterios claros de trayectoria en Derechos Humanos, además de la participación de la sociedad civil en los criterios de selección, eliminando a la vez la figura del defensor adjunto.

Disponer el nombramiento de un nuevo defensor, ya que el mandato del actual ha caducado.

Incrementar el presupuesto disponible para la defensoría, mejorando la gestión con la ayuda de la cooperación internacional, e incorporando recursos para poder trabajar no solo por las víctimas de la dictadura, sino para todos los casos alcanzados por el mandato de la defensoría.

Buscar una descentralización más efectiva, fortaleciendo las defensorías en el interior, profesionalizando la institución y nombrando al personal por concurso público.

## **Contraloría**

Fortalecer la infraestructura de la Contraloría General y asignar los recursos suficientes a la institución, de modo que pueda tener oficinas en el interior del país para incrementar su cobertura geográfica e institucional.

Reformar el sistema de nombramiento del Contralor, a fin de limitar la interferencia política que se deriva de este mecanismo.

## **Dirección Nacional de Contracciones Públicas**

Mayor coordinación de la DNCP con la Secretaría de la Función Pública, el Ministerio Público y la Contraloría en lo que respecta a compartir información y mecanismos de derivación y seguimiento de denuncias, así como para agilizar los plazos.

Implementar una campaña de información a la ciudadanía y las empresas sobre los procedimientos de denuncia disponibles en los organismos.

## **Partidos Políticos**

Adopción de las medidas legales y administrativas necesarias para transparentar el origen y el monto de los fondos de las campañas electorales, tanto internas como generales. El punto de partida sería la aprobación y la aplicación de una Ley de Financiamiento de Partidos Políticos.

Fortalecer los mecanismos de sanción para buscar que los partidos políticos cumplan con la rendición de cuentas al Estado y al electorado. Por ejemplo, la Justicia Electoral debe disponer de mejores recursos legales, como ser un fuero penal electoral.

## **Medios**

Trabajar con actores clave, incluido el gremio de periodistas, en el desarrollo de un código de conducta y de una autorregulación de los medios.

Aprobación de una ley de acceso a la información, a fin de crear un marco más efectivo de respeto al derecho a la información.

Implementar reformas para evitar la concentración de medios de comunicación y las trabas a la competitividad.

Fomentar el periodismo de investigación, tanto para combatir la impunidad y la corrupción, como para elevar la calidad de los informes que se publican.

### **Sociedad Civil**

Promover el fortalecimiento de la sociedad civil, tanto en materia de infraestructura como de capacidad técnica, para poder incidir de manera más efectiva en las actividades del gobierno.

Promover la autorregulación de las Organizaciones de Sociedad Civil.

Mejorar los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas de las OSC, en especial el control que el Estado debe ejercer cuando otorga fondos a estas.

### **Empresas**

Promoción de códigos de conducta para el sector privado, bajo el liderazgo coordinado de gremios empresariales.

Fomentar la vinculación de las empresas con otros pilares del Sistema Nacional de Integridad, por ejemplo a partir de mayor apertura de los programas de responsabilidad social empresarial a impulsar proyectos contra la corrupción.

## Bibliografía

### Libros y capítulos

Abente, Diego “Un Sistema de Partidos en Transición”

[www.cieplan.org/media/publicaciones/archivos/19/Capitulo\\_9.pdf](http://www.cieplan.org/media/publicaciones/archivos/19/Capitulo_9.pdf)

Alcaraz Núñez Z., Sindicato de Periodistas del Paraguay, “Radios Comunitarias: Ley cercena libertad de expresión” (Codehupy: 2011)

Alcaraz Núñez Z., Sindicato de Periodistas del Paraguay, “Sociedad y Estado frente a grandes desafíos de la libertad de expresión. Escasos avances ante los oligopolios de la información, la impunidad judicial y la precarización laboral de los periodistas” (Codehupy: 2010)

Bareiro L., Soto L., Regulación jurídica de los partidos políticos en Paraguay en Zovatto Daniel, Coord., *Regulación jurídica de los partidos en América Latina*, IDEA/UNAM, 2006

Bareiro L., Análisis de coyuntura política en: Codehupy (2011) Yvypóra Derecho Paraguáipe – Derechos Humanos en Paraguay (Asunción: Codehupy)

Cáceres M.S., Museo de las Memorias: Dictaduras y DDHH de Asunción; Fundación “Celestina Pérez de Almada”, El difícil camino a la verdad, en Codehupy (2011) Derechos Humanos en Paraguay 2011 (Asunción: Codehupy 2011)

Ferreira Rubio D.M, Financiamiento Político en el Cono Sur: Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay, Capítulo 3, Griner Steven, Zovatto Daniel, eds., *De las Normas a las Buenas Prácticas. El desafío del financiamiento político en América Latina* OEA/IDEA (San José, Costa Rica, 2004)

Gauto Bozzano E. “Partidos Políticos. Nuevas agrupaciones, viejos vicios” en Codehupy 2008, Derechos Humanos en Paraguay (Asunción: Codehupy 2008)

Gauto Bozzano E., Campaña por la Expresión Ciudadana, Informe de Derechos Políticos, en Codehupy (2009) Derechos Humanos en Paraguay 2009 (Asunción: Codehupy, 2009)

Kriskovich E., Testimonios de actores del Sistema Judicial, *Ética Judicial en Paraguay: Análisis del sistema a seis años de su creación*, USAID/ CIRD/CEJ/ Oficina de Ética Judicial de la Corte Suprema de Justicia, octubre 2011.

Lachi M. “El debate ideológico en la era Lugo”, *Ciudadanía y Partidos Políticos: Protagonistas del Proceso Electoral 2008* (Decidamos, Asunción, 2009)

Marchewka P. (2003) *Estudio de caso nacional*, Proyecto OEA/IDEA; citada por D.M Ferreira Rubio, Financiamiento Político en el Cono Sur: Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay, Capítulo 3, Griner Steven, Zovatto Daniel, eds., *De las Normas a las Buenas Prácticas. El desafío*



*del financiamiento político en América Latina* OEA/IDEA (San José, Costa Rica, 2004) pág. 284  
[http://www.idea.int/publications/good\\_practices\\_la/upload/Spanish\\_full.pdf](http://www.idea.int/publications/good_practices_la/upload/Spanish_full.pdf)

Martens J. y Orrego R. (INECIP Paraguay) *Derecho al debido proceso y garantías judiciales* en Codehupy (2009) *Derechos Humanos en Paraguay 2009* (Asunción: Codehupy, 2009)

Meyer, Lisa (octubre de 2010). Galo Bogarín (ed.) Acción Popular, *El Defensor se ha convertido en Agresor del Pueblo*. Asunción: CEPAG. Consultado el 14 de diciembre del 2010.

Molinier L., "Tape'a, Análisis de Coyuntura Económica" en Codehupy (2011) *Derechos Humanos en Paraguay 2011* (Asunción: Codehupy 2011)

Páez,V., A. Benítez, M. Castillo, Z. Alcaraz y J. Zárate "Se necesitan políticas públicas para garantizar la pluralidad de voces, el derecho a la libertad de expresión" (Codehupy: 2009)

Ramírez A., *La Defensoría del Pueblo para un Pueblo sin Defensoría, Una frágil salvaguarda republicana para los derechos humanos. Institucionalidad Democrática*, Codehupy (2009) *Derechos Humanos en Paraguay 2009* (Asunción: Codehupy, 2009)

Seligson, M.A (ed.) *Cultura Política de la Democracia 2010, Consolidación democrática en las Américas en tiempos difíciles: Informe sobre las Américas* (A.E.Smith coord.) 2010, Vanderbilt University

Vial, A. "Paraguay, una lucha para construir política" (Decidamos, Asunción, 2009)

Zanardini .J. y Biedermann W., *Los indígenas del Paraguay* (Asunción: Ediciones Centro de Estudios Antropológicos de la Universidad Católica, 2006)

## **Informes**

Bertelsmann Stiftung Transformation Index (BTI), Paraguay Country Report (Gütersloh: Bertelsmann Stiftung, 2012)

Centro de Estudios Judiciales del Paraguay 2011 "La Justicia paraguaya en Cifras 2010"

*Country Procurement Assessment Report: Informe del Diagnóstico de Adquisiciones del país*, Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial, 2007.

Estudio Integral de ONG del Paraguay, Agencia de Cooperación Internacional del Japón, JICA, febrero 2004.

Informe de la Sociedad Civil para la IV Ronda de Análisis en el Marco del MESICIC, Semillas para la Democracia, GEAM, CEJ, Centro de Políticas Públicas UCA, abril 2012.

Opinión Pública Latinoamericana, Informe Latinobarómetro 2011, Santiago de Chile, Chile.

Programa de Democracia Más Justicia, Guía de Espacios amigables del Poder Judicial con la ciudadanía, Corte Suprema de Justicia, USAID/CIRD/CEJ 2011

Proyecto Crinis en Paraguay, *Dinero en la Política, Asunto de todos*, Transparency International y Centro Carter, 2007

World Economic Forum, *The Global Competitiveness Report 2010-2011*

## **Reglamentación y documentos Oficiales**

Código Electoral

Constitución Nacional de la República del Paraguay

Contraloría General de la República, Informe y Dictamen sobre el Informe Financiero del Ministerio de Hacienda, Ejercicio Fiscal 2009.

Estatuto ANR, aprobado por Convención Extraordinaria de noviembre a enero 2001 y modificado por Convención Extraordinaria de enero de 2011.

Estatuto Partido Liberal Radical Auténtico, sancionado por Convención Extraordinaria de marzo de 2002.

Fiscalía General del Estado, Informe de Gestión 2010

Informe país sobre implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción, en la primera y segunda rondas, 2010, Dirección Gral. de Integridad de la Presidencia de la República, Ministerio Público.

Informes de gestión anuales; Informe de Gestión 2005-2011 [www.ministeriopublico.gov.py](http://www.ministeriopublico.gov.py)

Memorias 2010-2011 Ministerio Público, Capítulo V, Estadísticas,  
[http://www.ministeriopublico.gov.py/content/c2/inst/memorias/pdf/11/cap\\_5.pdf](http://www.ministeriopublico.gov.py/content/c2/inst/memorias/pdf/11/cap_5.pdf)

Reglamento de la Cámara de Senadores.

Reglamento de Cámara de Diputados.

Reglamento Interno del Ministerio Público

## **Artículos**

“Aquí rige el modelo absolutista del presidente Nicanor Duarte Frutos”, ABC Color, 21 octubre 2007.

“Exigen que senadores condenen amenazas. Los senadores Carlos Filizzola y Sixto Pereira deben condenar las amenazas que miembros del oficialista Frente Guasu lanzaron contra el Congreso, aseguró el legislador Miguel Abdón Saguier”, ABC Color, 23 marzo 2010.

“Repudiaron a Páez Monges en un acto en el Parlamento”, ABC Color, 1 junio 2010.

“Víctimas de la dictadura piden que destituyan a Manuel Páez”, ABC Color, 11 noviembre 2011

Creen que es evidente que partidos aún se manejan con “dinero negro”, Rechazo al proyecto de ley sobre financiamiento político, Artículo en ABC Color, 8 diciembre 2011.

“En febrero concluye sumario a los viajeros (del TSJE)”, ABC Color, 8 enero 2012

“Separan a 4 sospechosos (del TSJE) de hacer traslados ilegales”, ABC Color 18 enero 2012

“Crisis obliga al Tribunal Electoral a mejorar el sistema de transparencia”, ABC color, 31 junio 2012

“Mayoría rechazó regular el financiamiento político” ABC Color, 7 diciembre 2012.

“TSJE espera decisión sobre planilleros”, La Nación, 10 abril de 2011

“En año político, legisladores tendrán de entre 48% a 81% más para combustible. Diputados aprobaron un incremento en sus salarios para el año que viene. Presidentes de ambas Cámaras del Congreso pasarán a percibir más de G. 115 millones, incluidos gastos reservados”, Diario La Nación, 15 noviembre 2011

“Piden garantizar seguridad jurídica para atraer más inversión alemana” Diario ABC Color, 9 abril 2011; “Falta un gobierno que dialogue con los empresarios y llegue a consensos”, Última Hora, 30 agosto 2009.

“Funcionarios separados por el TSJE tienen varias afiliaciones”, Diario Última Hora 8 enero 2012

## Revistas

Deiró G.A, “Concentración de los Medios de Comunicación. Un Análisis desde la Legislación Paraguaya” (2009) GHP Abogados Newsletter, 10/2009 Año II [http://www.ghp.com.py/publicaciones\\_newsletter.html](http://www.ghp.com.py/publicaciones_newsletter.html)

Valiente H., *Defensoría del Pueblo, Polémica Elección*, Informativo Mujer CDE, Año 16 No. 169, 2004,

## Páginas Web

### Noticias

<http://www.abc.com.py/nacionales/primeros-100-despidos-en-itaipu-430518.html>

<http://www.abc.com.py/nacionales/la-indignacion-no-va-a-parar-413967.html>

<http://www.abc.com.py/nota/senado-no-es-almacen-para-venir-a-llevar-informacion-dice-oviedo-matto/>

<http://www.abc.com.py/nota/40169-no-quieren-a-paez-monges-ni-a-villalba-en-la-defensoria/>

<http://www.abc.com.py/edicion-impresa/suplementos/judicial/el-71-del-presupuesto-de-justicia-electoral-manearon-los-politicos-414995.html>

<http://www.abc.com.py/nota/sindico-del-partido-unace-juro-como-el-nuevo-contralor-de-la-republica>

<http://www.lanacion.com.py/articulo/69125-senado-otorga-us-50-millones-para-financiar-a-operadores-.html>

<http://noticias.terra.cl/mundo/paraguay-lugo-promulga-ley-contra-listas-cerradas-para-elegir-legisladores.2e6b56a904b95310VgnVCM10000098f154d0RCRD.html>

<http://municipalidad.asuncion.paraguay.com/nacionales/lilian-samaniego-defiende-a-planilleros-del-tsje-64547>

<http://www.paraguay.com/nacionales/presion-ciudadana-vence-no-habra-aumento-para-planilleros-de-tsje-83026>

<http://www.ultimahora.com/notas/118749-Seccionaleros-fundan-sindicato-en-ltaip%C3%BA-para-evitar--despidos>

<http://www.ultimahora.com/notas/537002-Curuquaty-se-convirtio-en-campo-de-batalla>

<http://www.ultimahora.com/notas/546393-EI-2013-se-proyecta-como-otro-ano--record:-Economia--puede-crecer---15>

<http://www.ultimahora.com/notas/532514-Gano-la-gente:-Senado-dijo-no-a-la-ampliacion-para-contratar-operadores-politicos>

<http://www.ultimahora.com/notas/456595-Todos-los--casos-que-vinculan-al-diputado-Silva-van-al-oparei>

<http://www.ultimahora.com/notas/350721-Presidente-espera-que-Bareiro-Spaini-presente-su-renuncia>

<http://www.ultimahora.com/notas/549144-Suman-las-denuncias-de-despidos-en-el-Estado-por-supuesta-persecucion-politica>

<http://www.ultimahora.com/notas/523232-Senador-manifiesta-que-el-aumento-para-TSJE-no-se-justifica>

<http://co.noticias.yahoo.com/consejo-magistratura-resolvio-mantener-7-jueces-corte182201640.htm>

## **Sociedad Civil**

**Amnistía Internacional Paraguay** <http://www.py.amnesty.org/planddhh/int2.php>

**Asociación Fuera Lista de Sábana** <http://asofueralistasabana.blogia.com>

**Centro de Estudios Judiciales** <http://www.cej.org.py>

[http://www.cej.org.py/index.php?option=com\\_content&view=article&id=895](http://www.cej.org.py/index.php?option=com_content&view=article&id=895)

<http://www.noalacorrupcion.org.py/>

**Centro de Información y Recursos para el Desarrollo (CIRD)** <http://www.cird.org.py/>

[http://www.cird.org.py/institucional/documentos/ley\\_ongs/Legislacion\\_Vigente\\_para\\_en\\_PARAGUA\\_Y.htm](http://www.cird.org.py/institucional/documentos/ley_ongs/Legislacion_Vigente_para_en_PARAGUA_Y.htm)

**Costo Social de la Corrupción** <http://www.costosocial.org.py/>, con USAid, el CIRD y el CEJ

**Cámara de Anunciantes del Paraguay** <http://www.cap.org.py/>

**Decidamos** <http://www.decidamos.org.py>

**GapMinder** <http://www.gapminder.org/>

**Grupo Impulsor para la Regulación del Financiamiento Político en Paraguay**

<http://www.financiamientopolitico.org.py/V2/diputado-rafael-filizzola>

**Semillas para la Democracia** <http://www.semillas.org.py/>

<http://www.semillas.org.py/proyectos/una-superintendencia-activa-para-una-justicia-mas-transparente/>

**Transparency Internacional** [www.transparency.org](http://www.transparency.org)

[http://www.transparency.org/whatwedo/pub/quia\\_de\\_lenguaje\\_claro\\_sobre\\_lucha\\_contra\\_la\\_corrupcion](http://www.transparency.org/whatwedo/pub/quia_de_lenguaje_claro_sobre_lucha_contra_la_corrupcion)

## Organizaciones Internacionales

**Banco Mundial** <http://www.bancomundial.org/es/country/paraguay/overview>

**Heritage Foundation & Wall Street Journal** <http://www.heritage.org/index/ranking>

**United Nations Development Programme**, Human Development Reports

<http://hdr.undp.org/en/statistics/hdi/>

**The World Bank Group** <http://www.doingbusiness.org/>

## Páginas web del gobierno del Paraguay

**Congreso** <http://www.congreso.gov.py/silpy/main.php>

**Corte Suprema de Justicia** <http://www.pj.gov.py/>

<http://www.pj.gov.py/notas/3918-proceso-penal-contra-el-diputado-victor-bogado-seguira-paralizado>

<http://www.pj.gov.py/contenido/105-circunscripciones-judiciales/105>

<http://www.pj.gov.py/contenido/133-centro-internacional-de-estudios-judiciales/93>

<http://www.pj.gov.py/contenido/445-programa-umbral/445>

<http://www.pj.gov.py/etica-documentos/20-codigo>.

**Contraloría General de la República** <http://www.contraloria.gov.py/>

<http://www.contraloria.gov.py/controlciudadano/informacion/6-presentacion>

**Defensoría del Pueblo** <http://www.defensoriadelpueblo.gov.py/menu/historia.html>

<http://www.verdadyjusticia-dp.gov.py/>

**Ministerio de Hacienda** [www.hacienda.gov.py](http://www.hacienda.gov.py)

**Ministerio de Relaciones Exteriores** <http://www.mre.gov.py>

[www1.mre.gov.py:82/procesador/embaparcolombia](http://www1.mre.gov.py:82/procesador/embaparcolombia)

**Policía Nacional** [http://www.policianacional.gov.py/relaciones\\_publicas.php](http://www.policianacional.gov.py/relaciones_publicas.php)

**Red de Inversiones y Exportaciones** <http://www.rediex.gov.py/>

**Secretaría de la Función Pública** <http://www.sfp.gov.py>,

<http://www.sfp.gov.py/sfp/?node=page.1836>

Campañas de la Secretaría de la Función Pública de Paraguay en Youtube

<http://www.youtube.com/watch?v=EgCwZXAUoao>

**Senado** <http://www.senado.gov.py>

**Tribunal Superior Justicia Electoral** [www.tsje.gov.py](http://www.tsje.gov.py)

[http://www.tsje.gov.py/legislacion/resoluciones/2011/0\\_42.pdf](http://www.tsje.gov.py/legislacion/resoluciones/2011/0_42.pdf)

[http://www.tsje.gov.py/legislacion/resoluciones/2011/0\\_47.pdf](http://www.tsje.gov.py/legislacion/resoluciones/2011/0_47.pdf)

Sistema Unificado de Apertura de Empresas [www.suae.gov.py](http://www.suae.gov.py)

## Otros

I Foro Nacional de Lucha contra la Corrupción, DVD 2, Dirección Gral. de Integridad de Presidencia de la República/PNUD

II Foro Nacional de Lucha contra la Corrupción, Exposición de Alejandro Nissen, anterior Director de Unidad de Transparencia del MOPC, 9 diciembre 2011.

Forestieri, F., Director Dirección de Control Ciudadano de Contraloría General en I Foro Nacional de Lucha contra la Corrupción, DVD; Dirección de Integridad de Presidencia de la Rca., PNUD

TSJE, "1811-2011, Libres y Democráticos", Álbum Homenaje de la Justicia Electoral al Bicentenario de la Independencia Patria

Presentación de la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas en el I Foro Nacional de Lucha contra la Corrupción, Asunción, 6 diciembre 2010.

Transparency International  
International Secretariat  
Alt-Moabit 96  
10559 Berlin  
Germany

Teléfono: +49 - 30 - 34 38 200

Fax: +49 - 30 - 34 70 39 12

[ti@transparency.org](mailto:ti@transparency.org)

[www.transparency.org](http://www.transparency.org)

[blog.transparency.org](http://blog.transparency.org)

[facebook.com/transparencyinternational](https://facebook.com/transparencyinternational)

[twitter.com/anticorruption](https://twitter.com/anticorruption)