

CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA DEL PARAGUAY

“FISCALIZACIÓN DEL PATRIMONIO Y DE LOS INGRESOS DE LOS REPRESENTANTES PÚBLICOS, PROCEDIMIENTOS PARA EVITAR LOS CONFLICTOS DE INTERESES: LEGISLACIONES EXISTENTES Y FORMAS POSIBLES DE ACTUACIÓN”.

Este tipo de encuentro permite el fortalecimiento de nuestras instituciones; es el momento oportuno para compartir experiencias y adquirir conocimientos en procura del mejoramiento de nuestros sistemas de control.

1. Esta ponencia se ocupa del problema crítico de la fiscalización del patrimonio de los funcionarios públicos. Esta actividad pertenece al ámbito de las facultades y obligaciones de la Contraloría General de la República del Paraguay, institución creada por la Constitución de 1992 como órgano dotado de autonomía funcional y administrativa.

2. El art. 281 le atribuye el “control de las actividades económicas y financieras del Estado, de los departamentos y de las municipalidades”. El art. 283, inc. 6, incluye entre sus deberes y atribuciones “la recepción de las declaraciones juradas de bienes de los funcionarios públicos, así como la formación de un registro de las mismas, y la producción de dictámenes sobre la correspondencia entre tales declaraciones prestadas al asumir respectivos cargos y las que los aludidos funcionarios formulen al cesar en ellos”.

3. La Contraloría tiene el deber, establecido en el inc. 7 del artículo precedentemente citado, de denunciar a la justicia ordinaria y al poder ejecutivo de todo delito del cual tenga conocimiento en razón de sus funciones. Será solidariamente responsable por omisión o desviaciones, con los órganos sometidos a su control, cuando estos actúen con deficiencia o negligencia”.

4. El art. 104 obliga a todos los funcionarios y empleados públicos, incluyendo los de elección popular, los de entidades estatales, binacionales, autárquicas, descentralizadas y todos aquellos que perciben remuneraciones del estado a prestar declaración jurada de bienes y rentas¹, dentro de los quince días de haber tomado posesión de su cargo y, en igual término, al cesar el mismo.²

5. En virtud del art. 106, los funcionarios y empleados públicos son personalmente responsables de las transgresiones, delitos o faltas cometidos en el desempeño de sus funciones. Ello, sin perjuicio de la responsabilidad subsidiaria del Estado, con derecho de este a repetir el pago de lo que llegase a abonar en tal concepto.

6. El marco legal de la Contraloría General fue establecido por la Carta Orgánica correspondiente, Ley N° 276/1993. El art. 9° dice que los informes contenidos en el registro mencionado podrán ser entregados al Poder Ejecutivo, a cualquiera de las cámaras del Congreso, Fiscalía General del Estado, Procuraduría General de la República, Comisión Bicameral Investigadora de Ilícitos³ y el órgano jurisdiccional competente.

¹ La ley chilena obliga a que el contenido de la declaración jurada integral del funcionario y, en su caso, del cónyuge, conviviente e hijos menores, tengan carácter público. Podrán ser consultados en la Oficina Anticorrupción, bajo ciertas condiciones establecidas por la ley.

² Notamos que la ley 27482/2001 del Perú, enuncia, como sujetos de la obligación, a quienes ocupan cargos de importancia en la administración pública y no a todos los funcionarios. En Bolivia, se distingue dos tipos de funcionarios: “superiores” e “inferiores”. Sólo los bienes de los primeros tienen carácter público.

³ Este organismo dejó de funcionar, en parte porque se considera que el Congreso no tiene atribución de constituir un órgano investigador de ilícitos con carácter general, lo que implicaría una colisión con las

7. La Ley de la Función Pública, N° 1626/2000, define al funcionario público: “Art. 4: toda persona nombrada mediante acto administrativo para ocupar de manera permanente un cargo incluido o previsto en el Presupuesto General de la Nación, donde se desarrolle tareas inherentes a la función de organismos o entidades del Estado en el que presta servicio”. El trabajo del funcionario público es retribuido y se presta en relación de dependencia con el Estado. Asimismo en su Art. 57, literal i), prevé como obligación de los funcionarios públicos presentar declaración jurada de bienes y rentas en el tiempo y forma que determinan la Constitución y la Ley; y en sus Artículos 64 y siguientes, dispone lo relativo a la investigación y sanción del incumplimiento de la obligación señalada. El Art. 69 establece que será aplicada a las faltas graves, literal c), Destitución o despido, con inhabilitación para ocupar cargos públicos por dos a cinco años.

8. La Convención Interamericana contra la Corrupción (1996) ha recomendado reglamentar las disposiciones de los arts. 104 y 283, ordinal 6, de la Constitución, a fin de establecer y regular su contenido mínimo, mecanismos para la evaluación, verificación y actualización. También la utilización de las declaraciones juradas, publicidad y sanciones en casos de incumplimiento. Se ha sugerido también el establecimiento de sistemas que aseguren la mencionada obligación, por parte de todos los funcionarios y empleados públicos, incluyendo los de nivel superior.

9. Por otra parte, se encuentra el CISNI (Consejo Impulsor del Sistema Nacional de Integridad), órgano autónomo, mixto y abierto, fue creado en 1999, su objetivo es contribuir a la creación de un Sistema Nacional de Integridad para el Paraguay y constituirse en la autoridad central consultiva de la Convención Interamericana contra la Corrupción en este país. Lo integran organizaciones de la sociedad civil y representantes de instituciones del Estado, incluyendo la Contraloría General. En virtud de los decretos 14.778/01 y 15.997/02 del Poder Ejecutivo, el CISNI representa al Paraguay ante la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (2003) y ante la Convención Interamericana contra la Corrupción.

10. El ejercicio de la función pública ha sido tradicionalmente objeto de graves distorsiones en casi toda América Latina, como proyección de vicios que provienen de la época colonial. Ella ha recibido la denominación de “patrimonialismo”, que consiste en la confusión del patrimonio público con el privado. O, si se quiere, el tratamiento de la *res publicae* como cosa propia, por encima y al margen de toda regulación legal.

11. La lucha contra la corrupción encierra múltiples dificultades. Sobre todo, porque se trata de controlar a quienes se encuentran en el poder y, por tanto, tienen múltiples maneras de eludir los controles. O, en su defecto, disponen de tantos medios que terminan comprando o alivianando conciencias.

12. La corrupción se manifiesta de distintas formas. Entre ellas, las más comunes son:

- a. **Fraude** en el ejercicio de la función pública, el cual se materializa a través de distintos actos ilegales, tales como hurto de activos, cohecho, sobrefacturaciones en las contrataciones públicas, cobro de porcentajes en el pago de facturas a particulares;
- b. **Abuso de poder**, a través del nepotismo, clientelismo, conflicto de intereses y tráfico de influencias;

funciones del Ministerio Público. Las cámaras pueden, no obstante, constituir comisiones investigadoras de problemas específicos. Las cámaras podrán también solicitar informes a los órganos de la administración pública y, eventualmente emitir votos de censura, sin que el resultado sea vinculante con ninguna sanción. En Chile, fue aprobado recientemente un proyecto de ley sobre Declaración patrimonial., con el nombre de Ética en el ejercicio de la función pública, reglamentaria de la ley N° 25188, en lo que hace al régimen de presentación de la declaración jurada patrimonial integral y al régimen de obsequios a funcionarios públicos.

- c. **Apropiación de patrimonio público**, consistente en el empleo de bienes, personal y recursos del Estado para fines particulares o corporativos ajenos a la función estatal. Aquí encontramos el uso de vehículos, combustible, equipos de comunicaciones, locales, choferes, secretarías, pago de personal privado con dinero del Estado. Esto se realiza tanto en beneficio de particulares como de corporaciones tales como partidos políticos o entidades privadas, vinculadas con el poder.
- d. **Desperdicio de los recursos públicos**, que impone costos innecesarios al Estado, lo cual surge de prácticas, sistemas o controles ineficientes o ineficaces.

13. En cuanto a los procedimientos para los conflictos de intereses, la Constitución Nacional prevé las incompatibilidades e inhabilidades de los funcionarios públicos. Ahora se encuentra en estudio en el Congreso un proyecto de ley que amplía las funciones de la Contraloría. Se encuentra también en estudio la Ley de Ética del Funcionario Público y la modificación y ampliación de la Ley N° 2453/04 “Que reglamenta el Art. 104 de la Constitución Nacional respecto a la declaración jurada de bienes y rentas” vetada por el Poder Ejecutivo, en la misma se prevé una serie de medidas; enuncio las más relevantes:

Art. 4° establece: “el funcionario o empleado público que haya cumplido con la obligación de presentar la declaración jurada de bienes y rentas, entregará el original de la constancia de presentación ante la CGR, a la Dirección Administrativa de la Institución a la que presta servicio, para que ésta le habilite a percibir la remuneración correspondiente al cargo que desempeña. En caso de no presentar la constancia correspondiente, su remuneración será retenida por la Institución mientras no lo haga. La autoridad que autorizare el pago de la remuneración obviando el cumplimiento del requisito mencionado, será destituida de su cargo sin más trámites que la comprobación del hecho.

El Art. 5: Faculta a la CGR a solicitar informes de fuentes públicas o privadas que crea convenientes, a fin de verificar la veracidad de los datos consignados en la declaración jurada de bienes y rentas. Además, en caso de la inobservancia de la misma, contempla sanciones que van desde la destitución, la aplicación de multa hasta la privación de libertad del funcionario

Actualmente ambas se encuentran en la Comisión de Asuntos Constitucionales y Legislación de la Cámara de Senadores. Recientemente, en diciembre de 2004, ha sido aprobada una ley que tipifica y sanciona el enriquecimiento ilícito y el tráfico de influencias de los funcionarios públicos donde se establecen el tipo penal y las sanciones aplicables a los funcionarios públicos que cometiesen delitos tipificados en la mencionada ley.

14. Vemos con interés la Ley del Estado de Puerto Rico, que constituye una Oficina Anticorrupción como órgano responsable de la investigación sobre los bienes de los funcionarios públicos. En caso de detectar irregularidades, esta oficina tiene facultades para solicitar informes a todas las instituciones que puedan contener información. La identidad de los funcionarios de la oficina se halla protegida. Por tanto, su trabajo no plantea conflicto de intereses.⁴

15. El Plan Estratégico de la Contraloría General para el lapso 2003-2007, incluye los siguientes objetivos: mejorar la fiscalización y control de los recursos públicos; fortalecer el posicionamiento institucional al interior del Estado; promover la transparencia y probidad en el ejercicio de la función pública; consolidar las relaciones con la sociedad.

16. En función de estos objetivos estratégicos, se han formulado políticas para cada uno de los capítulos precedentes. Estas políticas se hallan en etapa de ejecución, y

⁴ Presencia de intereses personales que puedan influir en perjuicio del Estado, tales como la pertenencia a empresas que contratan con el Estado.

deben ser objeto de evaluación por parte de los organismos que cooperaron en el diseño de dicho plan. Es decir, por el Banco Interamericano de Desarrollo, a través de una consultoría especializada.

17. Es importante señalar que actualmente se han firmado acuerdos con el Ministerio Público y con Transparencia Paraguay, cuyos principales objetivos son el fortalecimiento institucional de la Contraloría General en el proceso administrativo de recepción y control de las declaraciones juradas de bienes de los funcionarios públicos. La Contraloría cumple sus funciones dentro del marco de la ley, con limitaciones, como registros endebles que sólo se encuentran parcialmente informatizados, y por la tradición de hermetismo que se encuentra profundamente arraigada en la cultura nacional. Aun así, se han alcanzado éxitos significativos en su ejecutoria.