



Guía

para la investigación
de hechos punibles
de corrupción pública

Título: Guía para investigación de hechos punibles de corrupción pública.

Autor: José Fernando Casañas Levi.

Edición: Juan Martens.

Diseño y arte general: Juan Flores.

Equipo del PROYECTO TRANSPARENCIA JUDICIAL.

Director: Marcos Köhn Gallardo.

Abogadas: Yeny Villalba - Gisela Di Mónica.

Comunicación: Juan Martens.

Noviembre de 2004.

Publicación del Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales del Paraguay (Inecip) dentro del Proyecto Transparencia Judicial, que cuenta con la asistencia técnica de USAID.



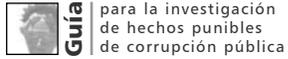
INDICE

INDICE	3
PRESENTACIÓN	6
I. INTRODUCCIÓN	
1. Explicación del origen del manual	8
2. Utilidad y versatilidad pretendida del manual	9
II. PARTE TEÓRICA	
A- Conceptos básicos	11
i. Ámbito jurídico penal	11
ii. Ámbito técnico (Ley Orgánica de la CGR)	16
B- Marco normativo regulador	18
i. Constitución Nacional	18
ii. Contraloría General de la República	20
iii. Ministerio Público	21
iv. Convención Interamericana contra la Corrupción	24

INDICE

v. Código Penal	49
vi. Código Procesal Penal	50
vii. Ley de la Función Pública	51
C- Noción de la construcción del proceso penal y su relevancia para una investigación eficiente	52
D- Responsabilidad del funcionario público en el marco de una investigación	54
III. PARTE PRÁCTICA	
A- Indicativos para una redacción accesible	57
i. Otras recomendaciones generales	58
B- Formas de comunicación interinstitucional (formal e informal).	
Necesidad del rigorismo formal: alcances	60
Unidad de Coordinación	61
i. Informes y exámenes: concepto; clases; alcance de los requerimientos del Ministerio Público y el Juez; terminología; complejidad	62
ii. Requerimientos del Ministerio Público	64
iii. Información: acceso a la fuente; manejo de la información; selección de la información relevante	67
iv. Evidencias: documentales, testimoniales, otras	68
v. Manejo de la información electrónica: custodia; alteración; protección	69
vi. Diversos momentos y formas de la participación de funcionarios de la Contraloría: en el proceso de investigación y en el juicio oral	71
C- Conductas típicas frecuentes. Aproximación	74
i. Lesión de confianza (Art. 192)	76
ii. Estafa (Art. 187)	78
iii. Apropriación (Art. 160)	79
iv. Alteración de datos (Art. 174)	80

INDICE



v. Sabotaje de computadoras (Art. 175)	81
vi. Producción de documentos no auténticos (Art. 176)	82
vii. Alteración de datos relevantes para la prueba (Art. 248)	84
viii. Producción inmediata de documentos públicos de contenido falso (Art. 250)	85
ix. Producción mediata de documentos públicos de contenido falso (Art. 251)	86
x. Uso de documentos públicos de contenido falso (Art. 252)	87
xi. Inducción a un subordinado a la comisión de hechos punibles (Art. 318)	88
xii. Frustración de la persecución y ejecución penal (Art. 292)	89
xiii. Coacción (Art. 120)	90
CONCLUSIONES	93
BIBLIOGRAFÍA DE CONSULTA	97
ESQUEMAS Y ANEXOS	98

PRESENTACIÓN

Adoce años de la introducción de profundos cambios estructurales en la organización del Estado, la interacción en las labores de algunas instituciones no se ha logrado de la manera más satisfactoria. Tal vez, donde más se pueda notar los efectos perniciosos de esta debilidad institucional sea en el campo de la persecución de hechos graves de corrupción pública, puesto que esa tarea requiere del trabajo conjunto de las instituciones encargadas.

En el marco del Proyecto Transparencia Judicial, ejecutado por el Inecip-Py, con la asistencia técnica de USAID, se ha formado un grupo de trabajo integrado por fiscales y asistentes fiscales del Ministerio Público; y, por directores generales y auditores de la Contraloría General de la República, con el objetivo de encontrar de forma conjunta las mejores soluciones en aras de una comunicación más efectiva y un trabajo más eficiente.

La “*Guía para la investigación de hechos punibles de corrupción pública*” que presentamos pretende aportar la experiencia conjunta de este grupo de trabajo que a lo largo del año fue reuniéndose en talleres participativos que tuvieron por objetivo central lograr una interacción más fluida de los organismos encargados de la promoción y el seguimiento de dichos casos. Igualmente, destacamos la labor encomiable del autor, quien logró sistematizar muchos de esos resultados y aportar sus propias experiencias como ex-coordinador de la Unidad de Delitos Económicos del Ministerio Público.

El manual utiliza un lenguaje sencillo y cuenta con una parte teórica, en la que se aclaran conceptos técnicos; se describe el marco jurídico de actuación haciendo especial hincapié en la Convención Interamericana contra la Corrupción; se reflexiona sobre el proceso penal y la investigación eficiente; y, se precisan las responsabilidades de los propios funcionarios en el marco de una investigación.

La parte práctica, detalla las formas de comunicación (formal e informal) interinstitucional, describiendo los alcances de informes y exámenes; el manejo de la evidencia documental, testimonial, electrónica; y, los momentos, y las formas cómo los funcionarios participan en el proceso penal. Además, se analizan las conductas típicas más frecuentes como la lesión de confianza o uso de documento público de contenido falso; concluyendo con anexos que refieren a modelos de actuación, organigramas y resoluciones operativas.

Es finalidad sustancial de esta *Guía para investigación de hechos punibles de corrupción pública* convertirse en un instrumento de trabajo y análisis para la persecución de los hechos graves de corrupción pública, no sólo para los integrantes del grupo de trabajo sino para todos y cada uno de los miembros de la Contraloría General y del Ministerio Público, en especial para aquellos que se encuentran en el interior del país. Esto facilitará que la justicia llegue donde tradicionalmente no ha llegado.

Esta obra forma parte de un conjunto de herramientas que se vienen desarrollando y se pondrán a disposición como son: la Compilación legislativa en materia de prevención y lucha contra la corrupción y de una página web para enfrentar la corrupción: www.inecip.org.py/transparencia.

A no dudar, este es un formidable intento por hacer que el poder deje de apropiarse de la ley, puesto que inicia institucionalmente el camino hacia una interacción real más allá de lo formal para combatir la corrupción pública y coloca al grupo de trabajo como gestor de esta nueva historia, que espero pueda ser contada muy pronto con nosotros.

Deseo hacer manifiesto el agradecimiento al autor y al apoyo técnico de USAID Paraguay, esperando que con la edición de esta obra se logre fortalecer el sistema de justicia en el Paraguay.

Marcos A. Köhn Gallardo

Director del Proyecto

INECIP - PARAGUAY

I. INTRO DUCCIÓN

I. Explicación del origen del manual.

El presente material, es la conclusión de una serie de encuentros realizados en el contexto del programa de Transparencia Judicial desarrollado en el marco del Convenio entre INECIP Paraguay y la USAID. En dichos encuentros se propiciaron ámbitos de discusión, en un primer momento entre funcionarios de la Contraloría General de la República, luego entre funcionarios del Ministerio Público, y finalmente de manera conjunta.

Las conclusiones parciales generadas en estas actividades fueron compiladas en un material por parte de los facilitadores del INECIP, el que sirvió de base para la confección del presente documento.



2. Utilidad y versatilidad pretendida del manual.

El manual que se presenta tiene por finalidad servir como una herramienta en la tarea de los funcionarios de la Contraloría General de la República y del Ministerio Público en el marco de la investigación de hechos punibles. A estos efectos, se emplea una terminología simple sin tecnicismos, salvo cuando ello sea estrictamente necesario.

El presente documento no pretende perpetuarse en el tiempo, sino al contrario, debe ser revisado en un plazo prudencial, para poder evaluar su funcionalidad en la aplicación, realizar las modificaciones necesarias, etc. Es por ello que se recomienda la preparación de encuesta luego de un tiempo de la aplicación del material, con el objetivo de medir su efectividad y la percepción de los aplicadores respecto del mismo.



II. PARTE TEÓRICA

A- Conceptos básicos.

En esta parte del material, el lector podrá encontrar los conceptos más importantes vinculados al ámbito de investigación, que son presentados con un lenguaje sencillo y preciso al mismo tiempo.

i. Ámbito jurídico penal.

- **Delito¹**: es la conducta humana que está castigada en la ley penal (código penal o ley especial) con una pena que puede ser de seis meses a cinco años de privación de libertad o multa.

¹ Este término, a los efectos de simplificar la redacción, es empleado en este manual indistintamente como haciendo alusión también a los crímenes.

II. PARTE TEÓRICA

- **Crimen:** es la conducta humana que está castigada en la ley penal (código penal o ley especial) con una pena que puede ser de cinco a veinte y cinco años de privación de libertad o multa.
- **Pena:** es la sanción prevista en cada delito o crimen. En nuestra ley puede ser de privación de libertad o multa.
- **Autor:** Es la persona que tiene el dominio del hecho, en el sentido de que su conducta es la que permite la realización o no del delito. Sin su intervención, el delito no se realizaría.
- **Coautor:** Es la persona que siendo autora, realiza el hecho con una o más que tienen la misma calidad. Se dice que el coautor comparte con los demás autores el dominio en la realización del hecho.
- **Cómplice:** Es toda persona que presta ayuda a los autores en la realización del hecho. La ayuda puede ser de cualquier tipo. Lo importante es que su intervención se produzca en la fase de ejecución del delito. Si colabora con posterioridad a la realización, no es cómplice.
- **Instigador:** Es aquél que convence al autor y a los otros participantes a que realicen el hecho.
- **Encubridor:** Es quien interviene luego que el hecho se ejecutó. Su conducta consiste en obstaculizar la averiguación del hecho, ocultando evidencias, o destruyéndolas. Esta conducta está penada en la ley con la denominación de frustración de la persecución penal (art. 292 CP).
- **Delitos Dolosos:** Son aquellos que se cometen con conocimiento y voluntad. Es decir, los participantes ejecutan el hecho, queriendo que el mismo se consuma, o produzca el resultado dañoso.
- **Delitos Culposos:** Son los que se realizan de manera imprudente, sin que los participantes quieran la producción del resultado.



- **Conducta típica:** Es el comportamiento humano que está previsto en la ley como delito o crimen.
- **Conducta antijurídica:** Es la conducta típica que se ejecuta sin que exista alguna causa o circunstancia que la justifique, como por ejemplo, la legítima defensa, el estado de necesidad justificante, autorización judicial, etc.
- **Proceso Penal:** Es el juicio que se lleva adelante en el ámbito penal, y en el que se busca la determinación de la existencia de un delito o crimen, así como de sus responsables. Son partes en un proceso penal, el Ministerio Público, el imputado y eventualmente la víctima. Son el Juez Penal de Garantías en la primera etapa, el de la Etapa Intermedia, y el Tribunal de Sentencia los encargados de administrar justicia.
- **Investigación:** Es la fase inicial de un proceso penal, oportunidad en que se colectan las evidencias por parte del Fiscal asignado. La intervención del Juez es mínima en esta fase, y se produce entre otras cosas para conceder órdenes de allanamiento, aplicar medidas a los imputados, etc.
- **Causa² Penal:** Es el proceso penal que se lleva a cabo a los efectos de determinar la existencia de un delito o crimen, así como a la individualización de los autores, cómplices e instigadores. Actualmente, la legislación otorga tanto al Ministerio Público (investigación) como al Poder Judicial (Jueces Penales) parte de la dirección del proceso, por lo que se puede afirmar que una causa penal se desarrolla en los dos ámbitos del poder público.
- **Cuaderno o carpeta fiscal:** Es el legajo de documentos que se forma en la Fiscalía que lleva adelante la investigación. En el mismo se

² La palabra causa es empleada como sinónimo de motivo, que da origen a la formación de un proceso en sede judicial.

II. PARTE TEÓRICA

adjuntan los documentos recibidos, las declaraciones, los pedidos de las partes, etc.

- **Expediente judicial:** Es el legajo sobre la causa que obra en el Juzgado, desde el momento en que la fiscalía formula imputación contra una o más personas determinadas.
- **Juez Penal:** Es el funcionario del Poder Judicial que está a cargo del control de la causa, y quien toma las decisiones sobre allanamientos, embargos, prisión preventiva, otras medidas cautelares, etc.
- **Jurisdicción:** Es la facultad que tiene un Juez de dirimir y resolver un litigio entre dos o más personas. Por ello se habla de jurisdicción penal, cuando el Juez actúa dentro de los procesos penales.
- **Circunscripción:** Es el ámbito territorial establecido por ley dentro del cual, un Juez determinado ejerce la jurisdicción. Así, por ejemplo, Asunción, Central, Misiones, Alto Paraná, etc.
- **Agente Fiscal:** Es el funcionario del Ministerio Público que representa a la sociedad en las investigaciones de hechos punibles de acción penal pública. Es el encargado de la investigación y gran parte de la causa se desarrolla de acuerdo a sus actos procesales.
- **Asistente Fiscal:** Es el funcionario del Ministerio Público, abogado, que apoya al Fiscal en la tramitación de la causa, y es generalmente quien se encarga de la comunicación de rutina con personas vinculadas a la investigación.
- **Acta de Imputación:** Es el documento emanado del Fiscal de una causa, en el que se establece la sospecha por parte del mismo de la existencia de la comisión de un hecho punible, y se atribuye éste a una o más personas determinadas.
- **Acusación:** Es el requerimiento fiscal con el que concluye una inves-



tigación, y en el que se solicita que la causa sea elevada a juicio oral contra una o más personas determinadas.

- **Audiencia testimonial:** Es la comparecencia a la que es convocada una persona que pudo tener conocimiento del hecho que se investiga. En la etapa de investigación se realiza ante el Ministerio Público, y en el juicio oral, ante el Tribunal de Sentencia. Esta declaración se realiza bajo juramento, y la falsedad de la misma constituye delito perseguible de oficio por el Ministerio Público.
- **Audiencia indagatoria:** Es la declaración que presta una persona que está sospechada de haber participado criminalmente de un hecho punible. El indagado no está obligado a decir verdad y es una oportunidad de ejercer la defensa de manera directa y personal. Se efectúa ante el Ministerio Público en la etapa de investigación, ante el Juez en la audiencia preliminar, y ante el Tribunal de Sentencia en el juicio oral. La persona siempre debe estar asistida por un abogado.
- **Evidencia:** Es cualquier objeto que esté relacionado con el hecho investigado. Puede ser un documento, equipo informático, cualquier otra cosa mueble vinculada al delito.
- **Prueba:** Es la evidencia que en un juicio oral se convierte en un elemento que demuestra una hipótesis sostenida por cualquiera de las partes respecto del hecho. Nuestra legislación no contiene limitación respecto de su forma, siempre que no impliquen la violación de principios constitucionales consagrados.
- **Audiencia Preliminar:** Es el acto formal que se desarrolla ante un Juez, en el que se pone fin a una etapa del proceso (la investigación), debiendo decidir el Magistrado si la causa es remitida a un Tribunal de Sentencia para la realización de un juicio oral, o si concluye con otro tipo de salida alternativa (p.e.: procedimiento abreviado, suspensión condicional del procedimiento, sobreseimiento definitivo, sobresei-

miento provisional, entre otras). La decisión tomada por el Juez es apelable, salvo la decisión de elevar la causa a juicio oral.

- **Sobreseimiento definitivo:** Es la resolución judicial que desvincula de manera definitiva a una persona que estuvo imputada por el Ministerio Público, sea porque el hecho no constituye delito, porque el imputado no ha participado en él, o porque no hay forma de avanzar en la investigación de tal manera a incorporar elementos de convicción, o por la extinción de la acción penal.
- **Sobreseimiento provisional:** Es la resolución judicial que desvincula al imputado en forma provisional, con la finalidad de que en el lapso de un tiempo posterior (hasta un año), el Ministerio Público incorpore elementos que podrían aclarar los hechos.
- **Auto de Apertura a juicio oral:** Es la resolución judicial que decide la remisión de la causa a un Tribunal de Sentencia para la realización de un juicio oral.

ii. **Ámbito técnico (Ley Orgánica de la CGR).**

Informe: Los informes son documentos emitidos por la institución desde los distintos departamentos que la conforman, respecto de libros, registros y documentos relativos a la Contabilidad del Estado, las Entidades Regionales o Departamentales, las Municipalidades, los del Banco Central y los demás Bancos del Estado o Mixtos, los de las entidades autónomas, autárquicas o descentralizadas, los de las empresas del Estado o mixtas, así como los de las Empresas o Entidades Multinacionales y todas las demás empresas de cuyo capital participe el Estado en forma directa o indirecta, en los términos de sus respectivas Cartas Orgánicas.

Específicamente respecto de los informes especiales remitidos al Ministerio Público, es una imperiosa necesidad, que en caso de que se tengan indicios concretos de comisión de hechos punibles, el mismo sea acom-



pañado por una denuncia formal del Contralor y el Director Jurídico de la Contraloría General de la República. De lo contrario, la notitia criminis³ pierde fuerza.

Este es un deber del Contralor General de la República de acuerdo a lo que señala el artículo 283, inciso 7 de la Constitución Nacional: *“Son deberes y atribuciones del Contralor General de la República: ... 7) la denuncia ala justicia ordinaria y al poder ejecutivo de todo delito del cual tenga conocimiento en razón de sus funciones específicas, siendo solidariamente responsable, por omisión o desviación, con los órganos sometidos a su control, cuando estos actuasen con deficiencia o negligencia”*.

Informe Especial: Esta es una denominación que no siempre es empleada por los funcionarios de la Contraloría, pero que alude a temas específicos dentro de una institución pública, como ser por ejemplo las contrataciones.

Informe Preliminar: Es un documento parcial emitido por la CGR, y que precede a uno definitivo.

³ Se entiende por notitia criminis, todo aquello que ponga en conocimiento de la autoridad judicial o del Ministerio Público la comisión de un delito.

B- Marco normativo regulador.

Todo el espectro de las conductas que son investigadas ante la sospecha de la existencia de delitos o violaciones administrativas se encuentra reglado por el sistema de normas vigentes en el ordenamiento jurídico. Toda actuación desarrollada tanto por el Ministerio Público como titular de la acción penal, como por los organismos que colaboran en la investigación debe considerar y respetar las disposiciones legales que rigen en nuestro país.

Este contexto está integrado por la Constitución Nacional como la ley suprema de la Nación, los tratados y convenios internacionales (Convenio Interamericano contra la Corrupción), leyes orgánicas (del Ministerio Público y la Contraloría General de la República), Resoluciones administrativas, Decretos, etc. A continuación hacemos una referencia a los principales cuerpos:

i. Constitución Nacional.

Es el principal instrumento a tomar en cuenta, puesto que en el se establece el marco dentro del que se deben llevar adelante las intervenciones del Estado ante la sospecha de un hecho antijurídico. En este sentido, se indica que la Constitución Nacional establece los límites al poder del Estado, representado tanto por la CGR como por el MP. Algunas disposiciones que deben tomarse en cuenta son:

a) Principio de inocencia. Contemplado en el artículo 17, I, en el que se lo consagra expresamente. En el ámbito de las actividades tanto de la Contraloría General de la República se debe tener presente, que el único modo que existe de desvirtuar el estado de inocencia y calificar como culpable a una persona es en una Sentencia Definitiva que provenga de un juez. De ahí que por más flagrante que aparezcan los hechos, tanto en la actuación, como en los documentos en forma de exámenes o informes que se elabo-



ren, debe evitarse hacer calificaciones de culpabilidad de los involucrados.

b) Inviolabilidad del patrimonio documental. El artículo 36 de la CN protege el patrimonio documental de todos los ciudadanos, y lo declara inviolable. Esto incluye documentos de todo tipo, registros, impresos, correspondencia, escritos, comunicaciones telefónica, telegráficas o de cualquier tipo. Por tanto, la única forma de interceptarlos, incautarlos, o acceder a ellos es mediante una orden judicial.

En este punto cabe distinguir dos cosas, por un lado los registros públicos a los que la CGR tiene de por sí acceso mediante su ley. Y por otro, los documentos que son de propiedad de las personas que ejercen funciones públicas. En este último caso, sucede muchas veces que el sujeto que comete los ilícitos posee documentos donde lleva registros vinculados a su actividad ilícita. Estos documentos sólo pueden ser guardados, almacenados o incautados, si existe una orden de Juez competente (En lo Penal o Civil y Comercial). Ni el interventor, ni el fiscal por sí mismo puede acceder a ellos sin esta orden.

c) Inviolabilidad del domicilio (art. 34 CN). La misma prohibición de acceso indicada en el punto anterior se da respecto del domicilio. Obviamente la orden judicial no es necesaria cuando se trata de lugares públicos, como son las oficinas de instituciones del Estado.

Por otro lado, el código procesal penal consagra esto último en su artículo 191, donde se indica que en los lugares públicos se puede prescindir de la orden de allanamiento. En cambio, cuando no haya posibilidad material de acceder al lugar, se requerirá la orden respectiva y se podrá hacer uso de la fuerza policial.

Ejemplo: No será necesaria la orden de allanamiento cuando se requiera obtener documentación que haya sido originada o se encuentre en alguna oficina del Ministerio de Hacienda. En estos casos, bastará con las atribuciones que tienen la Contraloría y el Ministerio Público para avanzar sobre la investigación.

Siguiendo con esta norma, se establece que para realizar un registro de las oficinas dependientes de un poder del Estado se necesitará la autorización del funcionario competente (persona a cargo del lugar).

ii. Contraloría General de la República⁴.

Competencia. La Ley Orgánica y Funcional de la Contraloría General de la República⁵ reza en su **artículo 2º**.- *La Contraloría General, dentro del marco determinado por los Artículos 281 y 283 de la Constitución Nacional, tiene por objeto velar por el cumplimiento de las normas jurídicas relativas a la administración financiera del Estado y proteger el patrimonio público, estableciendo las normas, los procedimientos requeridos y realizando periódicas auditorías financieras, administrativas y operativas; controlando la normal y legal percepción de los recursos y los gastos e inversiones de los fondos del sector público, multinacional, nacional, departamental o municipal sin excepción, o de los organismos en que el Estado sea parte o tenga interés patrimonial a tenor del detalle desarrollado en el Artículo 9º. de la presente Ley; y aconsejar, en general, las normas de control interno para las entidades sujetas a su supervisión.*

Al igual que casi todos los órganos de control creados por la Constitución Nacional, la Contraloría General de la República debe en todo su actuar, velar por el respeto y el cumplimiento de las normas jurídicas que tengan que ver con la administración financiera del Estado. Esto se da específicamente en cuanto a su gestión de auditoría sobre las instituciones públicas.

Con una actuación objetiva, la Contraloría General de la República protege el patrimonio público. Esta objetividad debe manifestarse también en la realización de denuncias cuando existan elementos suficientes que hagan presumir la comisión de delitos.

⁴ Ver organigrama en el anexo.

⁵ Ley N° 276/93.



Ley Orgánica de la Contraloría General de la República. Los artículos 1 y 2 permiten vislumbrar claramente la naturaleza jurídica de la CGR, así como el objeto que tiene dicha institución.

Artículo 1º.- La Contraloría General de la República es el organismo de control de las actividades económicas y financieras del Estado, de los Departamentos y de las Municipalidades, en la forma determinada por la Constitución Nacional y por esta Ley. Goza de autonomía funcional y administrativa. La referencia de la misma será de la Contraloría General.

En primer término se trata de un ente de control dentro de la estructura administrativa del Paraguay, cuyo espectro son las actividades económicas y financieras del Estado (Administración Central), de los Departamentos y de las Municipalidades, dentro de lo previsto en la Constitución Nacional. El ámbito de control es bastante extenso, y sobre todo cuando se hace mención al “Estado” debe entenderse que se abarca a los tres poderes que lo integran.

Queda igualmente claro que la Contraloría es un ente autónomo tanto desde el punto de vista funcional como administrativo. Esto significa que puede regular internamente el actuar de sus funcionarios y ubicarlos en determinados departamentos o direcciones, así como asignarles tareas específicas acordes al cumplimiento de los objetivos de la institución.

iii. Ministerio Público⁶.

Competencia. La Constitución Nacional establece en su artículo 266 que el MP representa a la sociedad ante los órganos jurisdiccionales del Estado⁷, gozando de autonomía funcional y administrativa. Al respecto vale lo dicho respecto de la CGR, ya que tiene la misma naturaleza jurídica. La

⁶ Ver organigrama en el anexo.

⁷ Entiéndase por órgano jurisdiccional, a todo Magistrado (Juez) que tiene competencia para resolver un litigio.

diferencia radica en la función que desempeña cada una de las instituciones. En este caso, el Ministerio Público, como representante de la sociedad, debe velar por el respeto de la Constitución, promover la acción penal pública, recabar información de los funcionarios públicos en el ejercicio de sus funciones, entre otras cosas.

Es decir, su ámbito de intervención se da en los procesos judiciales. En este sentido, cabe recordar que en el actual sistema penal, el fiscal dirige la investigación, y gran parte del proceso se desarrolla en las oficinas fiscales, donde obra un expediente en el que se registran las actuaciones (declaraciones, oficios y sus contestaciones, etc.)

Al mismo tiempo, y como titular de la acción penal, el Agente Fiscal interviene ante el Juez, requiriendo la realización de diligencias, participando de la producción de pruebas, solicitando allanamientos, etc.

En el proceso penal vigente el único que puede dirigir y tomar decisiones para proseguir una causa por delitos de acción penal pública, es el Agente Fiscal. Lo cual significa que a pesar de que exista una víctima perjudicada por el hecho, su participación es accesorio.

La intervención del Ministerio Público se produce a través de los Agentes Fiscales, sus asistentes, y otros funcionarios. Generalmente, son los Asistentes Fiscales quienes toman las declaraciones e incluso emiten los oficios dirigidos a diferentes instituciones con el objeto de obtener información dentro de la investigación.

Ley Orgánica del Ministerio Público. Es la ley N° 1.562 del año 2000, que organiza el Ministerio Público y contiene precisiones que guardan relación con las funciones de la institución, así como de los funcionarios que la integran.

En este cuerpo legal se indican las atribuciones del Fiscal, de sus Asistentes, y demás funcionarios que integran el Ministerio Público.



ART. I°. MINISTERIO PÚBLICO. *El Ministerio Público es un órgano con autonomía funcional y administrativa, que representa a la sociedad ante los órganos jurisdiccionales para velar por el respeto de los derechos y de las garantías constitucionales; promover la acción penal pública en defensa del patrimonio público y social, del medio ambiente y de otros intereses difusos y los derechos de los pueblos indígenas, y ejercer la acción penal en los casos en que para iniciarla o proseguirla no fuese necesaria instancia de parte.*

En lo que nos interesa, a los efectos de este manual, se puede decir que la fiscalía, representada a su vez por los Agentes Fiscales, es el brazo de persecución de los delitos, y son los titulares de la acción penal. Lo que significa que si estos no impulsan la investigación, o no acusan en un momento determinado, el proceso no puede avanzar.

Igualmente, en esta ley se otorga al Fiscal la dirección de la investigación, lo cual tiene como consecuencia la posibilidad de requerir directamente información a instituciones públicas o privadas, sin necesidad de solicitar al Juez que libre oficios.

ART. II°. PEDIDOS DE INFORME. COOPERACIÓN. *Para el mejor cumplimiento de sus funciones, el Ministerio Público podrá recabar información y solicitar la colaboración de los funcionarios públicos. Estos deberán prestar colaboración y proporcionar los documentos, informes o actuaciones que les sean requeridos.*

También se faculta a cada Fiscal a ordenar la carpeta de investigación de acuerdo a las necesidades de cada caso.

ART. 18. AGENTE FISCAL A CARGO. *El agente fiscal a cargo de un caso formará el cuaderno de investigación, lo individualizará con el número asignado por la Oficina, recibirá la denuncia, se comunicará con los oficiales policiales preventores y organizará de inmediato todo lo necesario para la adecuada atención del caso.*

Cada agente fiscal llevará un registro de los casos a su cargo y mensual-

mente enviará una lista al Fiscal Adjunto con una síntesis del estado de cada proceso.

Asimismo devolverá con prontitud los objetos incautados y los documentos originales, que no tengan interés para la investigación o promoverá su devolución por el Juez, conforme lo dispuesto por el Código Procesal Penal.

iv. Convención Interamericana contra la Corrupción⁸.

Este es un documento con rango internacional generado en el seno de la Organización de Estados Americanos, y está ratificado por nuestro País. Si bien esta convención no contiene normas de tipo sancionatorio, consideramos importante referirla, ya que en ella constan conceptos vinculados a todo lo atinente con la lucha contra la corrupción.

Así, se conceptualizan términos como “actos de corrupción”, “soborno transnacional”, “Enriquecimiento ilícito”.

Nos detendremos en varios de los artículos que contiene este cuerpo normativo, debido a que guarda relación directa con el tema del manual.

Artículo VI. Actos de corrupción. Párrafo a. El concepto de funcionario público o de la función pública se encuentra en la Constitución Nacional, el Código Penal, la ley 200 del Funcionario Público.

A los efectos de la responsabilidad penal, el código penal es el que delimita lo que se entiende por funcionario, y en virtud del principio de legalidad⁹ y de la interpretación sistemática, la definición legal que contiene la ley penal de fondo es la que restringe la aplicación de la ley por el

⁸ Ratificada por Ley N° 977/96.

⁹ **Art. 1°.- Principio de legalidad.** Nadie será sancionado con una pena o medida sin que los presupuestos de la punibilidad de la conducta y la sanción aplicable se hallen expresa y estrictamente descritos en una ley vigente con anterioridad a la acción u omisión que motive la sanción.



Juzgador al tener que subsumir la figura del sujeto activo o pasivo, según sea la descripción del tipo.

Obviamente, esta definición debe estar acorde con la normativa constitucional, por lo que se hará más adelante un análisis de la constitucionalidad o no del precepto penal.

El apartado a. del artículo VI de la Convención utiliza los términos *requerimiento o aceptación directa o indirectamente*, por parte de una persona que ejerza funciones públicas, de cualquier objeto de valor pecuniario u otros beneficios como dádivas, favores, promesas o ventajas para sí mismo o para otra persona o entidad (...).

Requerir es *pedir, solicitar* a alguien algo. Es una conducta de tipo activa, una manifestación de voluntad exteriorizada por una persona, sea verbalmente, por escrito o incluso con gestos. Asimismo puede tratarse de un pedido o requerimiento interpretado a partir de ciertas actitudes del sujeto, sin que lo manifieste expresamente.

También se describe el comportamiento de *aceptar* el beneficio. Se trata de una conducta identificada en la dogmática penal como omisiva. El autor del hecho tiene una intervención pasiva en el mismo, deja de hacer algo. Pero no cualquier cosa, sino específicamente lo que la ley le manda que haga. En el caso del precepto en cuestión, la norma indica “*no aceptar ningún tipo de beneficio*”, lo que obliga al sujeto a rechazar expresamente cualquier ofrecimiento que le sea hecho con el objetivo de que realice un acto en el ejercicio de sus funciones.

El requerimiento o aceptación puede ser hecho *directa o indirectamente*. Esto debe interpretarse como que la conducta puede ser realizada personalmente por el sujeto, en cuyo caso será directa, o de lo contrario por un tercero, caso en el cual se tratará de un comportamiento *indirecto*. Esta última variante se encuadra dentro de las prescripciones del más arriba citado artículo 16 del Código Penal.

Sobre el punto, el Código Penal, en su artículo 300 (cohecho pasivo) contempla el hecho de que un funcionario *solicitar, se dejara prometer o aceptara* un beneficio. Esta redacción es similar e incluso más completa que la de prevista en la Convención, ya que además del requerimiento y la aceptación de un beneficio, abarca también la conducta que consiste en *dejarse prometer* tal beneficio. Esta es una extensión aún mayor del ámbito de protección de la norma, pues la prohibición de tolerar siquiera una promesa de un beneficio, representa una exigencia mucho más importante para el autor, en el sentido de imponerle la obligación de rechazar cualquier tipo de promesa ilícita proveniente de terceros, que tenga relación con el ejercicio de funciones públicas.

En el mismo contexto de quienes pueden ser autores del tipo penal del que se trata, el inciso 2° hace referencia de manera específica a quienes siendo *jueces o árbitros* solicitan, se dejan prometer o aceptan un beneficio a cambio de una resolución u otra actividad judicial realizada o a realizar. Esta distinción la realiza el legislador en razón de que considera que al ser un juez o árbitro el autor, el hecho es más grave, por lo que la pena es mayor que si se trata de otro funcionario.

Es de resaltar que de acuerdo al derecho paraguayo (ley 200) señalado más arriba el Juez se encuentra dentro de lo que se considera *funcionario*. Por el contrario, en el caso del árbitro, es probable que el mismo no sea funcionario. En caso de serlo, le será aplicable el inciso 1° del artículo 300.

El inciso e. del artículo VI de la Convención al referirse a las formas de participación en los actos de corrupción, con la intención de no dejar fuera de castigo a cualquier persona que de cualquier forma intervenga en el hecho, emplea la frase “o de cualquier otra forma”. Esta podría ser una técnica válida en legislaciones en las que las formas de participación no están lo suficientemente descritas, pero en el caso de la legislación paraguaya el espectro de la autoría y la participación está correctamente contemplado, por lo que no existen lagunas o situaciones no previstas. Tanto la autoría, la complicidad, como la instigación son en la doctrina moderna las modalidades que puede adoptar una participación en un hecho punible.



Es importante resaltar, que el Decreto Ley 448/40 que reprime el enriquecimiento ilegítimo prevé sanciones distintas de las del Código Penal. En efecto, el artículo 1º en su segundo párrafo indica que “*Los que hicieron las dádivas que constituyen enriquecimiento ilegítimo y las personas interpuestas para hacerlas o recibirlas, serán castigadas con la mitad de las penas establecidas en el párrafo anterior*”. Esto implica que en determinados casos, una u otra legislación puede ser más o menos benigna, debiendo acudirse por tanto a la aplicación de la que sea más favorable al encausado.

El párrafo a. contiene entre los elementos objetivos del tipo, el denominado *beneficio*, término utilizado para generalizar cualquier forma de ventaja que logre el autor como resultado de su conducta antijurídica. El Código Penal contiene en su artículo 304¹⁰ la definición de beneficio, pero sólo para el caso de que el autor o el sujeto pasivo sea un *árbitro*, por lo que la misma no es aplicable a los demás casos.

La conducta, como fuera dicho consiste en requerir o aceptar *cualquier objeto de valor pecuniario u otros beneficios como dádivas, favores, promesas o ventajas para sí mismo o para otra persona o entidad*. Es importante definir lo más posible el contenido de estos sustantivos como integrantes del tipo penal.

El término *objeto* es sinónimo de cosa que es todo lo que tiene entidad, ya sea corporal o espiritual, natural o artificial, real o abstracta.

El Código Civil Paraguayo tiene una clasificación distinta de lo que se entiende por cosa. En su artículo 1.872 dice que *se llaman cosas en este Código, los objetos corporales susceptibles de tener valor*. Con esta decisión del legislador, se marca una diferencia a lo que se entiende etimológicamente en la lengua española.

10 Art. 304.- Disposiciones adicionales.

1º) Será equiparada a la realización de un acto de servicio, en el sentido de los artículos de este capítulo, la omisión del mismo.

2º) Se considerará como beneficio de un árbitro, en el sentido de los artículos de este capítulo, la retribución que éste solicitara, se dejara prometer o aceptara de una parte, sin conocimiento de la otra, o si una parte se la ofreciere, prometiére o garantizare, sin conocimiento de la otra.

Los objetos inmateriales susceptibles de valor e igualmente cosas, en el Código Civil se llaman bienes. Y el conjunto de los bienes de una persona, con las deudas o cargas que lo gravan, se denomina patrimonio.

Además de esto, la cosa requerida o aceptada debe tener un valor pecuniario, es decir, debe ser contenido económico. En sentido estricto, será de carácter pecuniario siempre que sea convertible en dinero efectivo¹¹. Las cosas con valor histórico, sentimental, o de cualquier otro tipo no ingresan dentro de la categoría requerida por el tipo. Por otro lado, es irrelevante si la cosa es de mucho o poco valor, basta que tenga un valor económico.

A diferencia de lo que sucede con la primera referencia a las cosas de valor pecuniario, se contempla el requerimiento o aceptación de otros beneficios, como las dádivas. Se entiende por dádiva toda cosa que se da graciosamente, es decir sin contraprestación.

Los favores también se encuentran dentro lo que puede ser requerido o aceptado. Se considera como *favor a la honra, beneficio o gracia* que se otorga a otro.

Se incluye también a las promesas o ventajas. En cuanto a promesa, se entiende como tal a la expresión de voluntad de dar a otro o hacer por él una cosa.

En el caso del término *ventaja*, es la superioridad o mejoría de una persona o cosa respecto de otra.

Es relevante apuntar que salvo en el caso del objeto de valor pecuniario expresamente descrito en la conducta del párrafo a., el resto de las circunstancias vinculadas a los demás beneficios no necesitan tener un valor pecuniario, o valuable directamente en efectivo.

Al respecto, dice la jurisprudencia alemana que la prohibición de

¹¹ Ver definición del Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española.



requerir o aceptar algo, abarca también cosas sin valor económico, en tanto el propietario tenga un interés en conservarlo. En este sentido serán parte del tipo penal, tanto una cámara de fotografiar antigua como un auto-móvil nuevo.

Sobre este elemento objetivo del tipo, el beneficio obtenido u objeto de promesa es sumamente amplio, abarcando tanto el beneficio patrimonial como el que no lo es. Es de destacar que esta perspectiva permite abarcar a los casos ocurridos en el marco del denominado tráfico de influencias, que en la mayoría de las situaciones no tiene un correlativo directo con el factor pecuniario, pero que casi siempre indirectamente representan una ventaja para sus intervinientes.

Son relevantes a los efectos del tipo penal aquellas ventajas que el funcionario recibirá efectivamente o mediante promesa, que no tiene derecho a percibir de acuerdo a la ley, y que mejoran la situación de aquél de una manera que sea objetivamente apreciable, sea desde el punto de vista económico, jurídico o de su situación personal.

Muchas veces se trata de un obsequio. Incluso, por no ser indispensable el contenido económico de la ventaja, se incluye también al tráfico sexual dentro del ámbito de protección de la norma, considerándolo un beneficio.

En cuanto a lo que disponen los artículos 300 y 301 del Código Penal, en los mismos se utiliza únicamente el término *beneficio* sin especificar si el mismo debe tener contenido patrimonial o no. Con esta redacción se contemplan todos los supuestos sugeridos por el párrafo a. del artículo VI de la Convención.

Con relación a quién debe ser el destinatario del beneficio, mientras la Convención abarca la recepción o aceptación por parte del funcionario o a favor de otra persona o entidad, la legislación penal paraguaya no hace esa distinción de manera expresa. Sólo describe que es el sujeto activo el que debe percibir el beneficio o aceptar la promesa.

Sobre este aspecto, la jurisprudencia alemana¹² indica que la ventaja o beneficio debe mejorar la situación concreta del funcionario, siendo insuficiente que el beneficio sea para terceros como los parientes.

En el mismo sentido que las disposiciones aludidas del Código Penal, el decreto 448/40 en su artículo 1° señala que el enriquecimiento debe ser del funcionario o empleado público.

Artículo VI. Actos de corrupción. Párrafo b. *El ofrecimiento o el otorgamiento, directa o indirectamente, a un funcionario público o una persona que ejerza funciones públicas, de cualquier objeto de valor pecuniario u otros beneficios como dádivas, favores, promesas o ventajas para ese funcionario público o para otra persona o entidad a cambio de la realización u omisión de cualquier acto en el ejercicio de sus funciones públicas.*

La conducta descrita en el párrafo b. no indica qué características debe reunir el sujeto activo de la conducta. Es decir es en ese sentido, un tipo penal indeterminado. Consecuentemente cualquier persona puede cometer el hecho en cuestión y ser imputable por ese hecho, una vez que se confirme la existencia de los demás presupuestos de la punibilidad.

Sujeto pasivo de la conducta es el funcionario público¹³ o una persona que ejerza funciones públicas. A estos sujetos se dirige la conducta del autor.

La conducta prohibida consiste en ofrecer u otorgar, sea directa o indirectamente cualquier objeto de valor pecuniario¹⁴ u otros beneficios como dádivas, favores, promesas o ventajas, para el mismo funcionario u otra persona que ejerza tales funciones.

¹² Es de recordar que el antecedente directo del artículo 330 del C.P. paraguayo es el párrafo 331 del Código Penal alemán, por lo que cualquier referencia de la doctrina o jurisprudencia de ese país es de atender.

¹³ Sobre la definición de funcionario público ver comentarios hechos al respecto en el párrafo a. del artículo VI.

¹⁴ Respecto de los conceptos de beneficio, ventajas, etc., ver anotaciones hechas en el párrafo a. del art. VI.



Los verbos rectores de la conducta son *ofrecer* y *otorgar*, indistintamente pudiendo darse cualquiera de las dos situaciones. Es decir, puede ocurrir que el funcionario o quien ejerce funciones públicas efectivamente reciba el beneficio, como también basta con que se efectúe el ofrecimiento por parte del autor. En el caso del ofrecimiento se trataría de un tipo penal formal, consumándose el mismo inmediatamente con la realización de la conducta.

En el caso del *otorgamiento* en cambio, es necesario que el beneficio efectivamente se produzca, que el funcionario reciba algún tipo de ventaja, dádiva etc.

Sobre este punto, como fuera indicado anteriormente, el artículo 304 del Código Penal entiende como **beneficio del árbitro** *la retribución que éste solicitara, se dejara prometer o aceptara de una parte, sin conocimiento de la otra, o si una parte se la ofreciere, prometiére o garantizare, sin conocimiento de la otra*¹⁵.

A la conducta como elemento objetivo del tipo debe sumarse otro elemento que es el hecho de que las promesas o las dádivas deben efectuarse a *cambio de la realización u omisión* de cualquier acto en el ejercicio de sus funciones públicas. En otras palabras, debe haber una contrapartida por parte del sujeto pasivo, quien debe hacer o dejar de hacer algo que se encuentre dentro de sus atribuciones como funcionario. A diferencia de lo que ocurre con la conducta del autor principal del hecho (quien promete u ofrece), el funcionario o quien ejerce la función pública debe desarrollar concretamente un comportamiento consistente en una acción o en una omisión vinculada al ejercicio de sus funciones.

De acuerdo a la descripción, la promesa u oferta puede ser hecha personalmente por el autor o indirectamente a través de interpósita persona.

¹⁵ Como se advirtiera en el comentario al párrafo a. del Artículo VI, el concepto de beneficio será distinto cuando el autor no sea un árbitro. De hecho, el antecedente directo de esta norma, el párrafo 335° del CP alemán le dedica un precepto independiente, lo que es más prudente a los efectos de preservar el principio de la certeza jurídica.

Artículo VI. Actos de corrupción. Párrafo c. En lo que respecta al sujeto activo descrito en este párrafo como *funcionario público o persona que ejerza funciones públicas*, valga lo dicho sobre este punto en el comentario al párrafo a. del mismo artículo VI de la Convención.

El **párrafo c.** se refiere a la *realización* de una conducta que puede adoptar la forma activa como la omisiva. Puede tratarse de un movimiento corporal voluntario dirigido a un fin, o un no hacer lo que la ley obliga a hacer.

La conducta debe estar en relación con el ejercicio de las funciones que le son conferidas por imperio de la ley en su carácter de funcionario, o como un sujeto al que se le otorga la potestad de ejercer una función pública.

El otro elemento a considerar es el beneficio que persigue obtener el autor. Debe reunir las características de ser:

a) Ilegítimo: no estar previsto como una remuneración o acreencia a percibirse en el ejercicio de sus funciones.

b) Para sí o para un tercero: Es irrelevante que el beneficio perseguido sea para el autor o para una tercera persona. Esta previsión es adecuada, ya que lo que la norma busca impedir es que el cargo de funcionario público sea utilizado para fines ilícitos.

Lo más importante del tipo del cual se trata es el aspecto subjetivo que se requiere dentro del tipo, cual es un dolo directo o dolo de primer grado, ya que se exige que el funcionario desarrolle su comportamiento persiguiendo como fin la obtención ilícita de beneficios.

Hay que considerar que este es un aspecto que restringe el ámbito de protección de la norma, pues sólo serán típicas las conductas en las que los autores las lleven a cabo con la finalidad específica de obtener un acrecentamiento en su patrimonio.



Consecuentemente quedan fuera de la tipicidad los casos en los que el autor realiza el hecho con dolo indirecto¹⁶, como cuando su finalidad es otra, y el enriquecimiento es sólo un medio. Menos aún se podrían tipificar los hechos de dolo eventual, donde el autor ve como posible la realización del resultado (la obtención del beneficio).

En este sentido, lo importante, a los efectos de ampliar el ámbito de protección de la norma, sería no utilizar la frase *con la intención de...*, o *con la finalidad de...*, lo que permitirá considerar típica cualquier conducta dolosa, independientemente del tipo de dolo.

Una de las formas de subsanar por lo menos en parte esta dificultad es la de castigar la tentativa del hecho.

Artículo VI. Actos de corrupción. Párrafo d. El párrafo d. del artículo VI está directamente vinculado a los tipos descrito en los párrafos a, b y c, por propia redacción del mismo. Efectivamente, se describe como formas de conducta: *a) el aprovechamiento de bienes*, y *b) el ocultamiento de bienes*. Los bienes aprovechados por el autor u ocultados por el, deben ser el producto o provenir de las conductas anteriormente descritas en el artículo VI.

Aprovecharse de algo implica disfrutar, utilizar, gozar de algo determinado, a lo que se debe sumar un contenido ilegítimo, es decir atentatorio de las normas.

Ocultar implica no hacer accesible a otros algo. En este caso se trata de bienes provenientes de hechos antijurídicos.

El término bienes es definido en la propia Convención, que en su artículo I, párrafo tercero dice que son los activos de cualquier tipo, muebles o inmuebles, tangibles o intangibles, y los documentos o instrumentos legales que acrediten, intenten probar o se refiere a la propiedad u otros derechos sobre dichos activos.

¹⁶ O dolo de consecuencias necesarias.

Como ya fuera dicho, el código civil paraguayo identifica como bienes a los objetos inmateriales susceptibles de valor e igualmente a las cosas. Y el conjunto de los bienes de una persona, con las deudas o cargas que lo gravan, se denomina patrimonio.

El código penal paraguayo no contempla una definición de bienes, por lo que existen dos alternativas: remitirse a la definición del código civil, o de lo contrario incluir en alguna norma penal la definición contenida en el artículo I de la convención. Aparentemente esta última es la vía más correcta.

Artículo VIII. Soborno transnacional. La descripción del sujeto activo del tipo penal del artículo VIII, en el que se requiere que el autor sea un nacional del funcionario sobornado, persona que tenga residencia habitual en su territorio o empresas domiciliadas en él, no es de la mejor. Esta forma descriptiva restringe excesiva e innecesariamente el tipo penal, y consecuentemente disminuye las posibilidades de castigar la conducta.

Si el fin de protección de la norma consiste reprimir las conductas mediante las que se busca obtener un beneficio ilegítimo de un funcionario, es absolutamente irrelevante el origen del autor, o su residencia. Estos son factores circunstanciales que no deben influir en la tipificación del hecho, salvo cuando sea imprescindible, y en el caso del soborno obviamente no lo es.

Este elemento objetivo del tipo debe referirse a un sujeto indeterminado (el que...), con lo que se ampliaría el ámbito de protección de la norma.

En lo que hace a la residencia habitual a la que hace referencia el tipo, entiendo que restringe innecesariamente el tipo, debilitando las posibilidades de persecución de los hechos de corrupción. En este punto rigen las disposiciones de aplicación de la ley penal en el espacio del Código Penal. Así, el artículo 7 numeral 6 castiga los hechos punibles en general cometidos en el extranjero por funcionarios públicos paraguayos y en perjuicio de bienes jurídicos paraguayos, y que estén relacionados con sus funciones.



Asimismo, el artículo 8 inciso primero, numeral siete, permite el castigo de hechos realizados en el extranjero, que en virtud de un tratado internacional vigente, la República del Paraguay está obligada a perseguir. Esta es una norma verdaderamente revolucionaria, ya que abre la posibilidad al derecho penal internacional de manera concreta y clara. A partir de este precepto, es posible castigar conductas antijurídicas aludidas en un tratado internacional, independientemente de que la figura esté tipificada en las leyes penales nacionales.

A esta primera circunstancia se suma la condicionante de que el autor haya ingresado al territorio nacional, de lo contrario no puede ser procesado.

Esta figura le da mayor fuerza a la Convención Interamericana contra la Corrupción, y debe ser empleada como uno de los argumentos más fuertes para ampliar la Convención, momento en el que se deberían especificar los tipos penales en concreto que se buscan perseguir. Entiendo que este es un paso indispensable en el fortalecimiento del sistema anticorrupción.

Existe como norma complementaria y subsidiaria, en el artículo 9 del Código Penal, la posibilidad de castigar otros hechos no comprendidos en los artículos seis al ocho. Se podrá castigar fuera de esos casos, hechos punibles cometidos en el extranjero, siempre y cuando se den ciertos requisitos¹⁷.

17 Art. 9°.- Otros hechos realizados en el extranjero.

1°) Se aplicará la ley penal paraguaya a los demás hechos realizados en el extranjero sólo cuando:

1. en el lugar de su realización, el hecho se halle penalmente sancionado; y
2. el autor, al tiempo de la realización del hecho,

- a) haya tenido nacionalidad paraguaya o la hubiera adquirido después de la realización del mismo; o
- b) careciendo de nacionalidad, se encontrara en el territorio nacional y su extradición hubiera sido rechazada, a pesar de que ella, en virtud de la naturaleza del hecho, hubiera sido legalmente admisible. Lo dispuesto en este inciso se aplicará también cuando en el lugar de la realización del hecho no exista poder punitivo.

2°) Se aplicará también a este respecto lo dispuesto en el artículo 5°, inciso 2°.

3°) La sanción no podrá ser mayor que la prevista en la legislación vigente en el lugar de la realización del hecho.

El único condicionante para esto es que se debe tener presente el principio de legalidad, en el sentido que los tipos penales estén directamente aludidos, y si es necesario incluir los artículos de manera puntual. Sin desconocer que este es un paso difícil, en el que están enmarcados por ejemplo los países de la comunidad europea, es necesario hacer el intento de una legislación más unificada de la región. Este será uno de los instrumentos útiles en la lucha contra la corrupción, y en ese mismo contexto contra la criminalidad organizada transnacional.

La figura de la Empresa y las Personas Jurídicas. Organismos y sistemas de control. Con relación a la inclusión en carácter de autor a una persona jurídica (empresa), es opinión mayoritaria en la doctrina, que las personas jurídicas no pueden cometer hechos punibles, entre otras cosas por la imposibilidad de realizar acciones, y por carecer de dolo, características exclusivas de las personas físicas.

En este contexto la Convención en su artículo tercero párrafo diez se refiere a las *sociedades mercantiles y otro tipo de asociaciones* mediante las cuales se cometan hechos de soborno transnacional. En este sentido se recomienda la implementación de mecanismos de control que permitan reflejar con exactitud las operaciones realizadas por las sociedades, sea en el ingreso como el egreso de activos.

Al respecto corresponde apuntar que estas son medidas vinculadas al derecho mercantil o comercial y al administrativo. En el Paraguay existe una profusa y a su vez dispersa legislación referida al control de las sociedades.

Entre los ámbitos más destacados pueden citarse el de los bancos y financieras, regulado por la ley de bancos (N° 861), que otorga la facultad de controlar el sistema financiero a la Superintendencia de Bancos. Este es un aspecto sumamente delicado que requiere de una revisión urgente, teniendo en cuenta la experiencia padecida en los años 1.995, 1.996 y 1997, en los que se produjeron crisis bancarias, entre otras cosas, precisamente por la deficiente capacidad del órgano contralor (Superintendencia de Bancos). Sin que se pueda descartar decisiones políticas del ente de la



Administración Central de no intervenir a tiempo las entidades en crisis o que cometían hechos irregulares.

Por otro lado, el Ministerio de Hacienda tiene a su cargo el control del aspecto impositivo de las sociedades anónimas y las modificaciones que las mismas sufran.

En lo que se refiere a las entidades del sector público, es la Contraloría General de la República, la encargada de auditar a las mismas.

En el ámbito específico del lavado de dinero y bienes, es la ley 1.015/96 la que indica cuáles son las operaciones registrables y cuál es la autoridad de aplicación. A continuación se enuncian las disposiciones de la ley relacionadas:

Artículo 17.- *Obligaciones de registrar las operaciones. Los sujetos obligados¹⁸ deberán identificar y registrar con claridad y precisión las operaciones que realicen sus clientes.*

Artículo 18.- *Obligación de conservar los registros. Los sujetos obligados deberán conservar durante un período mínimo de cinco años los documentos, archivos y correspondencia que acrediten o identifiquen adecuadamente las operaciones. El plazo de cinco años se computará desde que se hubiera concluido la transacción o desde que la cuenta hubiera sido cerrada.*

Artículo 19.- *Obligación de informar operaciones sospechosas. Los sujetos obligados deberán comunicar cualquier hecho u operación, con independencia de*

18 Artículo 13.- Sujetos obligados.

Quedan sujetos a las obligaciones establecidas en el presente capítulo las siguientes entidades:

a) los bancos; b) las financieras; c) las compañías de seguro; d) las casas de cambio; e) las sociedades y agencias de valores (bolsas de valores); f) las sociedades de inversión; g) las sociedades de mandato; h) las administradoras de fondos mutuos de inversión y de jubilación; i) las cooperativas de crédito y de consumo; j) las que explotan juegos de azar; k) las inmobiliarias; l) las fundaciones y organizaciones no gubernamentales (ONGs); m) las casas de empeño; y, n) cualquier otra física o jurídica que se dedique de manera habitual a la intermediación financiera, al comercio de joyas, piedras y metales preciosos; objetos de arte, antigüedades, o a la inversión filatélica o numismática.

su cuantía, respecto de los cuales exista algún indicio o sospecha de que estén relacionados con el delito de lavado de dinero o bienes.

De acuerdo a la misma ley la autoridad de aplicación es la Secretaría de Prevención de Lavado de Dinero o bienes¹⁹. Como puede verse en la normativa, y la experiencia lo ha demostrado, el funcionamiento de la Secretaría es deficiente, probablemente debido a su composición, ya que quienes la integran son funcionarios de alto rango sobre todo vinculados a la Administración Central, por lo que sus posibilidades de actuar independientemente y dedicarle mayor tiempo son mínimas.

Esta composición debe ser revisada y la legislación modificada, debiendo ser incluido el Ministerio Público²⁰ y sobre todo integrar el órgano con funcionarios de rango medio, con facultades de actuación.

En general, y como elemento de análisis es de resaltar que no existe un sistema de trabajo coordinado entre las diferentes autoridades de control y el Ministerio Público, principal órgano de persecución de los hechos punibles y titular de la acción penal, situación que entorpece notablemente la efectividad en la lucha contra la corrupción. Tampoco hay una estrategia de lucha contra la corrupción, factor preponderante para lograr los fines de la Convención.

Resulta imperioso crear elementos de enlace entre las diferentes ins-

19 Artículo 26.- La Secretaría de Prevención de Lavado de Dinero o Bienes.

Créase la Secretaría de Prevención de Lavado de Dinero o Bienes, dependiente de la Presidencia de la República, como autoridad de aplicación de la presente ley.

Artículo 27.- Composición.

La Secretaría de Prevención de Lavado de Dinero o Bienes estará compuesta por:

1. el Ministro de Industria y Comercio quien presidirá la Secretaría;
2. un miembro del Directorio del Banco Central del Paraguay que éste designe, quien sustituirá al Presidente en caso de ausencia o impedimento;
3. un Consejero de la Comisión Nacional de Valores designado por ella;
4. el Secretario Ejecutivo de la SENAD;
5. el Superintendente de Bancos; y,
6. el Comandante de la Policía Nacional.

20 Por ser el titular de la acción penal y quien debe decidir la viabilidad de una acción penal.



tituciones, de tal manera a acceder más rápidamente a la información vinculada a un posible hecho de corrupción, del que generalmente toman conocimiento en primer lugar, las autoridades de control.

Actuación en representación de otra persona. Como ya fuera dicho anteriormente, el Código Penal contempla la figura de la actuación en representación de otro (16 CP)²¹, de tal manera a lograr el castigo de aquellos que actúan representando a una persona jurídica, con lo que buscan evitar la sanción penal.

Esta norma tiene por finalidad servir de instrumento en la lucha contra la criminalidad económica, sin embargo es aplicable a cualquier hecho punible en el que se cometan hechos punibles utilizando como “pantalla” a una persona jurídica.

Así, los numerales 1 y 2 del inciso 1° del citado artículo refieren la circunstancia de que una persona física actúe como representante de una persona jurídica, como miembro de sus órganos o como socio apoderado de una sociedad de personas. En estos casos, la persona física responderá personalmente por el hecho punible.

21 Art. 16.- Actuación en representación de otro.

1°) La persona física que actuara como:

1. representante de una persona jurídica o como miembro de sus órganos;
2. socio apoderado de una sociedad de personas; o
3. representante legal de otro,

responderá personalmente por el hecho punible, aunque no concurren en ella las condiciones, calidades o relaciones personales requeridas por el tipo penal, si tales circunstancias se dieran en la entidad o persona en cuyo nombre o representación obre.

2°) Lo dispuesto en el inciso 1° se aplicará también a la persona que, por parte del titular de un establecimiento o empresa, u otro con el poder correspondiente, haya sido:

1. nombrado como encargado del establecimiento o de la empresa; o
2. encargado en forma particular y expresa del cumplimiento, bajo responsabilidad propia, de determinadas obligaciones del titular, y cuando en los casos previstos en ambos numerales, haya actuado en base a este encargo o mandato.

3°) Lo dispuesto en el inciso 1° se aplicará también a quien actuara en base a un mandato en el sentido del inciso 2°, numeral 1, otorgado por una entidad encargada de tareas de la administración pública.

4°) Los incisos anteriores se aplicarán aun cuando careciera de validez el acto jurídico que debía fundamentar la capacidad de representación o el mandato.

El inciso primero del artículo 16 apunta a quienes actúan como representantes o socios apoderados de una persona jurídica. Mientras que el inciso segundo se habla del *encargado* que fue nombrado por el titular de la empresa.

Igualmente se aplica esta figura a quienes hayan sido nombrados como encargados del establecimiento o de la empresa, o como encargados en forma particular y expresa del cumplimiento, bajo responsabilidad propia, de determinadas obligaciones del titular.

El inciso tercero contempla la situación que se trate de una repartición vinculada a la administración pública.

El artículo 16 en su inciso cuarto incluso establece que el mismo será aplicable aún cuando el acto jurídico formal de nombramiento del representante carezca de validez.

En lo que tiene que ver con el sujeto pasivo, que conforme al tipo penal es un funcionario público de otro Estado, valga lo dicho sobre el contenido de este concepto, en el comentario al artículo VI.

Sobre la posibilidad de sancionar a terceros que actúan como intermediarios en el soborno, los mismos serán calificados como coautores o cómplices, según cuál haya sido su participación concreta en el hecho de que se trate. De acuerdo a lo mencionado anteriormente, son aplicables las reglas de la autoría y la participación del Código Penal.

Lo primero a resaltar es que de la manera en que está redactado el artículo VIII de la Convención, y con las peculiaridades en él contenida, no se encuentra tipificado en la legislación penal paraguaya. Sin embargo, de acuerdo a la conducta descrita, la misma se encuadra sin mayores dificultades al tipo penal del soborno y del soborno agravado (300 y 301 del Código Penal).

En todo caso, si por razones de política criminal, sobre todo relacionadas con el principio de prevención general negativa, se considera impor-



tante incluir un tipo penal tan específico como éste, se podría contemplarlo como una forma agravada especial de soborno. Un argumento que puede justificar esta decisión es que la protección del sistema de intercambio internacional requiere de un castigo mayor, atendiendo a que las repercusiones económicas y políticas de un caso de corrupción en el que estén involucrados funcionarios para beneficiar a empresas o personas de otro país es más reprochable que un soborno común.

Aún así, y asumiendo el riesgo de ser reiterativo, considero que la especificación tan extrema como la que propone el artículo VIII de la Convención, requiriendo la presencia de numerosos elementos objetivos del tipo, como autoría calificada, actuación de personas jurídicas, residencia habitual, etc., debilitan el sistema, complicando innecesariamente la tipificación del hecho.

Artículo IX. Párrafo b. Respecto al sujeto activo *funcionario público* vale lo que fuera dicho antes sobre este concepto.

El tipo de conducta del párrafo b. guarda relación con la utilización en beneficio propio o de un tercero de bienes del Estado que el funcionario tiene a su cargo. Esta conducta no está prevista entre los delitos contra el ejercicio de funciones públicas como el cohecho, el soborno, etc.

Sin embargo puede encuadrarse dentro de la lesión de confianza del artículo 192.

La ley 200 (Estatuto del Funcionario Público) establece puntualmente al respecto: **Art.39.-** *Queda prohibido a los funcionarios hacer uso de los locales y de los bienes de la administración para fines que no sean los del cumplimiento de sus funciones específicas.*

No resulta del todo claro si esta conducta será considerada como malversación de bienes del Estado. En caso de ser así, la sanción será de destitución con inhabilitación para ocupar cargos públicos de dos a cinco años²².

Asimismo, la ley 704/95 que reglamenta el uso de vehículos del sector público indica en su **Artículo 6º**.- *A partir de la promulgación de la presente Ley se prohíben el uso y tenencia de vehículos del sector público para fines particulares o ajenos a su función específica.*

Las sanciones previstas para quienes infrinjan estas disposiciones se encuentran reguladas en el **Artículo 9º**.- *Los autores, cómplices y encubridores que infrinjan las obligaciones establecidas en la presente Ley, se harán pasibles a una multa de 20 (veinte) a 30 (treinta) jornales mínimos establecidos para actividades no especificadas, por cada infracción la primera vez; el doble de la multa en caso de reiteración y pérdida de empleo e inhabilitación para la función pública por cinco años, en caso de una tercera infracción.*

Artículo XI. Párrafo c. La utilización del sujeto activo indeterminado es siempre una buena alternativa, de tal manera a que la norma proteja de la forma más amplia posible el bien jurídico. En todo caso la inclusión de un funcionario público o persona que ejerce tales funciones debe constituirse en una forma agravada de la conducta.

El tipo penal señala que el autor debe procurar la obtención de una decisión por parte de *una autoridad*. Este término constituye una innovación en el contexto de los tipos penales de la Convención, ya que en los demás se utilizaba el concepto de funcionario público.

Aparentemente se trataría de un error en la redacción del tipo, pues en el artículo I de las definiciones no se hace ninguna referencia al término *autoridad* como ocurre con el de *funcionario público*. De hecho, la definición

22 Art.49.- Son medidas disciplinarias de segundo grado: 1º) suspensión de los derechos a promoción por un período de un año; 2º) traslado; 3º) suspensión en el trabajo sin goce de sueldo hasta noventa días.

4º) separación del cargo.

5º) destitución, con inhabilitación para ocupar cargos públicos de dos a cinco años.

Art.52.- Serán pasibles de las medidas disciplinarias de segundo grado los funcionarios culpables de una o varias de las siguientes faltas: 1º) ausencia injustificada por más de tres días.

2º) abandono de cargo.

3º) insubordinación al superior jerárquico.



de funcionario público contenida en el artículo es lo suficientemente amplia como para incluir el de *autoridad*.

El verbo rector de la conducta descrita es el de *procurar* la adopción de una decisión por parte de la autoridad pública. Se trata consecuentemente de un delito formal, que se consuma con la sola realización de la conducta por parte del autor.

Procurar quiere decir hacer diligencias o esfuerzos para que suceda lo que se expresa. La citada conducta puede ser activa u omisiva, y debe estar destinada a obtener una decisión que dependa de la autoridad, es decir que esté prevista como una facultad suya. No es necesario que el beneficio perseguido sea obtenido.

En el marco de la relación causal, la decisión de la autoridad debe tener como consecuencia un beneficio ilícito para el autor o para un tercero. El beneficio debe ser ilícito, es decir, no debe estar contemplado como algo previsto en la ley.

Por otro lado, no se indica en el tipo penal, de qué tipo debe ser el beneficio, lo que de hecho es mejor, ya que por ejemplo la obtención de cargos o de asensos mediante el tráfico de influencia no es directamente mensurable económicamente, constituye un beneficio.

Legislación penal paraguaya. Uno de los bienes jurídicos en peligro en algunas variantes que pueden ser incluidas dentro de las acciones u omisiones tendientes a obtener el beneficio es la *libertad*, motivo por el que

4º) violación del secreto profesional.

5º) incitación o participación en paros o huelgas de funcionarios.

6º) percibir gratificaciones, dádivas o ventajas de cualquier índole en función del cargo.

7º) ineptitud moral para desempeñar útilmente las funciones del cargo.

8º) malversación de caudales públicos.

9º) reiteración o reincidencia en las causas pasibles de penas de primer grado

10º) inobservancia de las obligaciones.

La falta de los incisos 6 y 8 será sancionada con la pena prevista en el artículo 49º inciso 5º de esta ley.

eventualmente pueden existir casos de coacción contra la libertad de quien tiene la obligación de tomar una decisión. Entre los hechos punibles previstos en el Código Penal, pueden citarse la coacción y coacción grave²³.

Asimismo existen las figuras del soborno y del soborno agravado en las que el sujeto activo ofrece, promete o garantiza un beneficio a un funcionario a cambio de que este realice un acto de servicio. Se considera como un tipo agravado, cuando lo que se solicita del funcionario atenta contra sus deberes.

La figura del soborno difiere de la prevista en el artículo XI en el sentido que esta última es más amplia cuando utiliza la frase *cualquier acción u omisión*, ya que los tipos de soborno no permiten incluir directamente la forma omisiva de la conducta.

Por otro lado la figura del soborno²⁴ no tiene la exigencia del artículo XI párrafo c. de que la consecuencia de la decisión deba redundar en beneficio del autor.

Como ya se dijera, estas no son sin embargo las únicas formas que puede adoptar la conducta descrita en el párrafo c. del artículo XI, motivo por el que se debería incluir en la legislación penal un tipo en el que se con-

23 Art. 120.- Coacción.

1º) El que mediante fuerza o amenaza constriña gravemente a otro a hacer, no hacer o tolerar lo que no quiera, será castigado con pena privativa de libertad de hasta dos años o con multa.

2º) No habrá coacción, en los términos del inciso 1º, cuando se amenazara con:

1. la aplicación de medidas legales cuya realización esté vinculada con la finalidad de la amenaza;
2. la publicidad lícita de una situación irregular, con el fin de eliminarla;
3. con una omisión no punible, un suicidio u otra acción que no infrinja los bienes jurídicos del amenazado, de un pariente o de otra persona allegada a él.

3º) No será punible como coacción un hecho que se realizara para evitar un suicidio o un hecho punible.

4º) Será castigada también la tentativa.

5º) Cuando el hecho se realizara contra un pariente, la persecución penal dependerá de su instancia.

Art. 121.- Coacción grave. Se aplicará una pena no menor de ciento ochenta días-multa o una pena privativa de libertad de hasta tres años cuando la coacción se realizara: mediante amenaza con peligro para la vida o la integridad física; o abusando considerablemente de una función pública.



temple la figura de la Convención. En la misma se debe utilizar el término funcionario en lugar de autoridad, y prever el catálogo de sanciones más amplio disponible.

Artículo XI. Párrafo d. En lo atinente al sujeto activo funcionario público vale lo que fuera dicho sobre este punto en el comentario al artículo VI y siguientes.

La conducta descrita en el párrafo d. del artículo XI consiste en el hecho de que el funcionario desvíe bienes muebles o inmuebles, dinero o valores pertenecientes al Estado, a un organismo descentralizado o a un particular. Además el bien le debe haber sido confiado en administración, depósito o por otra causa.

Lo que la mayoría de las legislaciones tipifica como *peculado*, consiste en apropiarse ilícitamente de bienes del Estado. En el caso de la Convención, requiere que exista una vinculación entre el bien del que se apropia el funcionario y sus funciones. Es decir, el funcionario debe acceder primariamente a ellos en razón de su cargo.

Esta figura está contemplada de manera genérica en el artículo 160 del Código Penal que reza: *Apropiación*.

24 Art. 302.- Soborno.

1º) El que ofreciera, prometiera o garantizara un beneficio a un funcionario a cambio de un acto de servicio ya realizado o que realizará en el futuro, y que dependiera de sus facultades discrecionales, será castigado con pena privativa de libertad de hasta dos años o con multa.

2º) El que ofreciera, prometiera o garantizara un beneficio a un juez o árbitro a cambio de una resolución u otra actividad judicial ya realizada o que realizará en el futuro, será castigado con pena privativa de libertad de hasta tres años o con multa.

Art. 303.- Soborno agravado.

1º) El que ofreciera, prometiera o garantizara un beneficio a un funcionario a cambio de un acto de servicio ya realizado o que realizará en el futuro, y que lesione sus deberes, será castigado con pena privativa de libertad de hasta tres años.

2º) El que ofreciera, prometiera o garantizara a un juez o árbitro un beneficio a cambio de una resolución u otra actividad judicial, ya realizada o que se realizará en el futuro, y que lesione sus deberes judiciales, será castigado con pena privativa de libertad de uno a cinco años.

3º) En estos casos, será castigada también la tentativa.

1º) *El que se apropiara de una cosa mueble ajena, desplazando a su propietario en el ejercicio de los derechos que le corresponden sobre la misma, para reemplazarlo por sí o por un tercero, será castigado con pena privativa de libertad de hasta cinco años o con multa. Será castigada también la tentativa.*

2º) *Cuando el autor se apropiara de una cosa mueble ajena que le hubiese sido dada en confianza o por cualquier título que importe obligación de devolver o de hacer un uso determinado de ella, la pena privativa de libertad podrá ser aumentada hasta ocho años.*

La figura que se adecua de mejor manera a la del artículo XI inciso d. de la Convención es el segundo inciso del artículo 160 del Código Penal, pues es en esta conducta donde existe una relación entre la cosa o bien y el sujeto, vinculación que se produce debido a que el propietario entrega el bien en confianza.

Una de las diferencias radica en que en el caso del tipo penal del Código Penal el sujeto es indeterminado, y no un funcionario. A pesar de ello, la sanción es agravada referente a la forma simple. Lo que agrava la sanción es el hecho de que la cosa ajena le haya sido dada en confianza al autor.

Otra diferencia sustancial es que el tipo penal del Código Penal sólo se refiere a cosas *muebles*, mientras que la Convención describe bienes muebles o inmuebles.

Esta es una circunstancia que amerita la redacción de un nuevo tipo penal.

La figura de la malversación, consistente en dar un destino distinto a los bienes del Estado, aún cuando sea un fin lícito no está prevista en la legislación nacional.

Entiendo que no es recomendable penalizar este tipo de conductas, ya



que en principio no causan ningún perjuicio al patrimonio estatal y van en beneficio del Estado.

Las conductas deben ser tipificadas siempre que exista el peligro o el daño a un bien jurídico tutelado en el ordenamiento jurídico. Por el principio de subsidiariedad del Derecho Penal, las conductas antijurídicas que pueden ser sancionadas con otras herramientas que no sean penas deben ser castigadas de esa manera, y recurrir sólo en última instancia a la legislación penal (principio de última ratio).

Con respecto a las sanciones, debería contemplarse como única alternativa de pena la privativa de libertad. Además de prever la aplicación de la pena patrimonial y la composición del Código Penal.

La Constitución Nacional Paraguaya, los tratados internacionales y Convenios. La Constitución Nacional reconoce a los Tratados internacionales y a los Convenios como integrantes del orden jurídico nacional. Así lo indica el artículo 137 que establece el orden de prelación de las leyes dentro del ordenamiento jurídico paraguayo: **De la supremacía de la Constitución.** *La ley suprema de la República es la Constitución. Ésta, los tratados, convenios y acuerdos internacionales aprobados y ratificados, las leyes dictadas por el Congreso y otras disposiciones jurídicas de inferior jerarquía, sancionadas en su consecuencia, integran el derecho positivo nacional en el orden de prelación enunciado(...).*

De acuerdo a la norma citada, luego de la Constitución y los Tratados, los Convenios integran directamente en ese orden de prelación, el derecho positivo nacional. En el caso concreto de la Convención, además ha sido sancionada como ley por el Congreso Nacional, de manera que tiene fuerza de ley, y consecuentemente debe ser aplicada por los Magistrados.

Igualmente, respecto de las relaciones internacionales, el artículo 143 de la Carta Magna de 1.992 reza: **De las relaciones internacionales.** *La República del Paraguay, en sus relaciones internacionales, acepta el derecho internacional y se ajusta a los siguientes principios:*

II. PARTE TEÓRICA

- 1) *la independencia nacional;*
- 2) *la autodeterminación de los pueblos;*
- 3) *la igualdad jurídica entre los Estados;*
- 4) *la solidaridad y la cooperación internacional;*
- 5) *la protección internacional de los derechos humanos;*
- 6) *la libre navegación de los ríos internacionales;*
- 7) *la no intervención, y*
- 8) *la condena a toda forma de dictadura, colonialismo e imperialismo.*

El inciso 4) reconoce y obliga a la cooperación internacional, principio dentro del cual se enmarcan los pedidos recíprocos de extradición, así como la cooperación judicial en general, por lo que obviamente se incluyen los casos de lucha contra la corrupción y el crimen organizado. En este orden de cosas, la Constitución está acorde con lo que refiere la Convención en su artículo XIII.

La República del Paraguay ha suscrito los tratados internacionales de Montevideo en los años 1889 y 1940. El primero de ellos en su Título I regula la jurisdicción en materia penal, y se establece que los delitos se sancionarán en el territorio en el que fueron cometidos, independientemente de su nacionalidad²⁵. Igualmente tiene suscritos tratados de extradición y de cooperación mutua con otros países americanos y europeos. Me ocuparé sin embargo básicamente de los Tratados de Montevideo por ser los más importantes y significativos. Podrá verse igualmente, que no existen sustanciales diferencias entre estos y las normas previstas en la Convención Interamericana contra la Corrupción.

²⁵ **Artículo I**, Tratado de Derecho Penal Internacional de Montevideo de 1888/1889.



No fueron muchos los países signatarios de los Tratados internacionales de Montevideo. El ámbito se limita a Argentina, Bolivia, Paraguay, Perú y Uruguay.

Asimismo resulta trascendente la disposición del artículo segundo: *Los hechos de carácter delictuoso perpetrados en un Estado que serían justiciables por las autoridades de éste, si en él produjeran sus efectos; pero que sólo dañan derechos e intereses garantidos por las leyes de otro Estado, serán juzgados por los tribunales y penados según las leyes de éste último.*

También el artículo 3° del tratado prevé la posibilidad de que el hecho punible afecte a diferentes Estados, tendrá preferencia para procesarlo, aquél en el que hubiese sido capturado. En caso de que el autor se encuentre en un país distinto a los que fueron damnificados, tendrá competencia aquél que tuviese prioridad en el pedido de extradición.

Por su parte, el Tratado de Montevideo de 1940, fue suscrito además de los países que suscribieron el de 1889, por Colombia y Brasil. Sin embargo fue ratificado sólo por Paraguay en 1961 y por Uruguay en 1942.

Por otra parte se ha suscrito también la Convención Interamericana sobre cumplimiento de medidas cautelares de Montevideo de 1979. Esta Convención fue ratificada por Argentina, Colombia, Ecuador, Guatemala, Paraguay, Perú y Uruguay. Paraguay la convirtió en ley de la nación N° 890/81.

v. Código Penal²⁶.

Esta ley consta de tres partes, y establece cuáles son las conductas consideradas delito o crimen, así como las penas que se contemplan para estos casos. Asimismo, se indican cuáles son los requisitos para que un comportamiento pueda ser sancionado. Cabe destacar que adicionalmente

²⁶ Ley N° 1.160/97.

al código penal propiamente dicho, existen numerosas leyes especiales sancionadas antes y después de la vigencia del mismo (1998), y que forman parte igualmente del orden jurídico. Entre las más importantes puede citarse a la ley 1.015/97 de Lavado de Dinero y Bienes, y al Dto. 448/40 que castiga el Enriquecimiento Ilegítimo de funcionarios públicos y de terceros que cooperan con ellos.

vi. Código Procesal Penal²⁷.

Esta ley, vigente desde el año 2000, regula el procedimiento penal. Ella permite la aplicación del código penal, ya que mientras este último prevé los delitos y las penas, el código procesal penal establece la manera en que se debe realizar la investigación, y el resto del juicio hasta el dictamamiento de una sentencia u otra resolución judicial.

Es en este cuerpo, donde se regula también los actos procesales de una investigación, como ser: declaración de personas, plazos, allanamientos, medios de prueba, validez de las mismas, atribuciones de los fiscales y jueces, obligación de terceros convocados al proceso, entre otras cosas.

Algunos conceptos importantes a tener en cuenta en el ámbito procesal son:

Etapa preparatoria: es el periodo de tiempo al que se denomina también etapa de investigación, en la que se colectan las evidencias relacionadas con un delito, cuya perpetración se comunicó a la fiscalía o al Juez. Tiene una duración de hasta seis meses, que pueden prorrogarse por otro tiempo más, lo cual debe ser autorizado resolución judicial mediante.

Etapa Intermedia: Es la segunda etapa del proceso penal, consisten-

²⁷ Ley N° 1.286/98. En el anexo se puede acceder a un cuadro que explica las etapas del proceso penal.



te en una audiencia oral, en la que se decide la elevación de la causa a juicio oral, el sobreseimiento del imputado, u otra salida alternativa prevista en la ley (artículo 363 CPP).

Juicio Oral: Es la etapa del proceso en la que se produce el debate oral y público de la causa ante un Tribunal de Sentencia.

Imputado: es la persona sospechosa de haber cometido un hecho punible, y especialmente la que está indicada como tal en un acta de imputación redactada por el Fiscal.

Acusado: Es la persona imputada, para quien el Fiscal solicita la apertura del juicio oral ante el Juez al final de la etapa de investigación.

vii. Ley de la Función Pública²⁸.

En razón de que tanto los miembros del Ministerio Público como de la Contraloría, al igual que la mayoría de los investigados en casos de corrupción son funcionarios públicos, es importante tener presente este cuerpo normativo. Cabe recordar empero que algunas definiciones como la de funcionario público no son aplicables a los Agentes Fiscales, al Fiscal General del Estado, como tampoco al Contralor General de la República.

²⁸ Ley N° 1.626/2000.

C- Noción de la construcción del proceso penal y su relevancia para una investigación eficiente.

El proceso penal, en los delitos de acción penal pública, consta de tres etapas principales: la de investigación, la intermedia y el juicio oral.

En la primera es el Fiscal quien tiene a su cargo llevar en gran medida el proceso, pues realiza la mayoría de los actos sin intervención del Juez, salvo que requiera allanar algún lugar o incautar objetos. Esta primera etapa tiene una duración relativamente corta (seis meses), sobre todo tratándose de delitos económicos, en los que se debe coleccionar y analizar profusa documentación, realizar peritajes, tomar declaraciones complejas, etc.

De ahí que el intercambio de información entre el MP y la CGR debe ser ágil y estar exento de formalidades inconducentes. Esta parte del procedimiento concluye con un escrito del Fiscal denominado requerimiento conclusivo, en el que se acusa a una o más personas, solicitando la elevación de la causa a juicio oral, se sobresee a los imputados, o se acuerda con ellos un procedimiento abreviado²⁹ u otra salida alternativa.

La segunda etapa³⁰, denominada intermedia, es la que tiene como objetivo principal decidir sobre los méritos de la investigación. Tiene lugar

²⁹ **Art. 420 CPP.** El imputado acepta los hechos, es condenado generalmente a una pena de dos años, que no se ejecuta, estando el mismo obligado a cumplir con ciertas obligaciones, que consisten muchas veces en abonar una suma determinada.

³⁰ Esta etapa del proceso se encuentra actualmente en crisis, pues la sobrecarga de trabajo de los pocos jueces que están a cargo, hace que la discusión sobre los méritos de la causa sea prácticamente inocua. Entre otras cosas, sucede que cada Juez debe entender al menos cuatro audiencias en un mismo día, razón por la cual, obviamente no pueden analizar debidamente las mismas. Este problema es aún más notorio cuando se trata de delitos económicos o relacionados con la delincuencia organizada, puesto que los hechos y elementos a evaluar son de alta complejidad.



en una audiencia oral y pública en la que participan el Juez de la Etapa Intermedia, el Fiscal, el imputado y su defensor, así como el querellante adhesivo³¹ si lo hay. Al finalizar esta audiencia, el Juez debe decidir si corresponde remitir la causa a un Tribunal de Sentencia para que desarrolle el juicio oral, o si existen posibilidades de concluir el proceso él mismo (procedimiento abreviado, suspensión condicional del procedimiento, sobreseimiento definitivo, sobreseimiento provisional, u otras previstas en el artículo 363 CPP).

El juicio oral, es el momento del proceso en que se produce el debate de los hechos ante un Tribunal de Sentencia integrado por tres Magistrados y en público. En esta audiencia, que generalmente en casos de delitos económicos, puede durar varios días, se deben producir todas las pruebas que se ofrecieron. Es aquí donde se valoran los informes de la CGR, los testimonios, pericias, etc., siendo estos elementos probatorios examinados por todas las partes. Aquí debemos llamar la atención sobre la crucial importancia que tiene el aporte de un técnico de la CGR sobre los hechos que hayan llegado a su conocimiento, a partir de su intervención en la investigación de los mismos. Al final del juicio, el Tribunal de Sentencia, por mayoría, decide la absolución o condena de los acusados.

Observación: Volvemos a destacar, que sobre todo en casos de delitos económicos, la participación de técnicos, peritos es determinante, más aún si los mismos intervinieron previamente en el examen de la documentación respaldatoria de la acusación del Ministerio Público.

³¹ Es el particularmente ofendido por el delito. Se utiliza el término adhesivo, en razón de que el titular de la acción penal es el Ministerio Público.

D- Responsabilidad del funcionario público en el marco de una investigación.

El funcionario (de la CGR o del MP) o cualquier otra persona que intervenga de alguna manera en el proceso penal esta sujeto a las reglas que rigen el mismo. Principalmente, hay que tener presente que las autoridades competentes son el Fiscal asignado y el Juez interviniente (Juez de Garantías en la etapa de investigación, Juez de Intermedia en la audiencia preliminar y Jueces de Sentencia -tres- en el juicio oral).

Especial interés tiene a los efectos de este material hacer énfasis en la tarea y el rol que cumple el fiscal en la etapa de investigación, ya que como fuera dicho, tiene un papel protagónico, pues dirige la investigación.

Esto significa que tiene atribuciones para practicar todas las diligencias y actuaciones de la etapa preparatoria que no precisen autorización del Juez. Asimismo, puede exigir informaciones de los funcionarios o empleados públicos, emplazándolos.

Esto último tiene una directa relación con lo que establece el código penal en su artículo 292 (frustración de la persecución penal), comentado antes.

Es así, que siempre que el funcionario obstaculice de algún modo la investigación, y lo haga intencionalmente, estará sujeto a ser sometido a un proceso penal.

Algunos ejemplos de obstaculización de la investigación, son destruir pruebas, retrasar intencionalmente una información requerida, ayudar a alguien que cometió el delito para que las pruebas que lo incriminan no



se conozcan, proveer información falsa, etc.

En lo atinente a los **funcionarios de la Contraloría General de la República**, los mismos están obligados por ley (Código Procesal Penal y Ley Orgánica del Ministerio Público) a colaborar con el Fiscal que dirige una investigación, en todo lo que este solicite, siempre que los requerimientos sean acordes a la ley y dentro de una investigación concreta. Por ejemplo, cuando es convocado a prestar declaración, requerido para presentar un informe, apoyar al MP en el análisis de documentación técnica, etc.

Adicionalmente, existe la posibilidad de que su conducta tenga consecuencias de tipo administrativo, mediante sumario ante la Secretaría de la Función Pública.

Con una visión más amplia, recordamos que en el Código Penal existen delitos previstos específicamente para casos en los que el autor tiene la calidad de funcionario, y que en algunos casos pueden presentarse en los hechos: cohecho pasivo (300 CP), cohecho pasivo agravado (301 CP), revelación de secretos de servicio (315 CP), difusión de objetos secretos (316 CP).

III. PARTE PRÁCTICA

Guía para la investigación
de hechos punibles
de corrupción pública 



III. PARTE PRÁCTICA

A- Indicativos para una redacción accesible.

La regla básica a considerar en la redacción de cualquier comunicación entre los actores (Ministerio Público – Contraloría) es que el objetivo primordial apunta a una comprensión clara del mensaje que pretende transmitir el funcionario que consulta.

Por ello, las palabras empleadas tienen que ser simples y evitar el empleo de términos técnicos que no sean claros para alguien que no maneja el mismo lenguaje. En este sentido hay que recordar que el receptor de la respuesta o el pedido pertenece a una institución que desempeña otra tarea (así, las comunicaciones van desde la CGR al Ministerio Público o viceversa).

Este aspecto comunicacional es de una importancia decisiva, puesto que el tiempo juega un papel trascendente en el proceso penal (los fiscales tienen un plazo dentro del cual debe culminar la investigación).

De igual forma, la precisión tanto del pedido como de la contestación pueden fortalecer o debilitar una investigación, ya que en este tipo de hechos, la documentación es generalmente la prueba más abundante e importante.

A continuación, una breve lista de elementos a considerar en la correspondencia institucional.

Toda nota debe responder de manera concreta y clara a las siguientes interrogantes:

- a) ¿A quién quiero comunicar algo?
- b) ¿Qué quiero comunicar?
- c) ¿Qué tipo de información espero recibir?
- d) ¿En cuánto tiempo espero recibir la respuesta?
- e) ¿Necesito documentos respaldatorios con la respuesta, o basta con la simple contestación?
- f) ¿Ofrezco a mi interlocutor la posibilidad de solicitar aclaraciones de la manera menos burocrática posible?

i. Otras recomendaciones generales.

Evitar en lo posible:

Términos técnicos: No asumir que el interlocutor maneja los mismos términos, sino al contrario, ya que se trata de una institución que desarrolla su actividad en un ámbito distinto. En caso de ser estrictamente necesario emplear conceptos que hacen exclusivamente al uso frecuente de auditoría (caso de la CGR), o judicial (Ministerio Público), asegurarse de aclarar los mismos.



Apreciaciones generales: Recordar que una investigación exige el máximo rigor, razón por la que los informes, requerimientos o notas en general, deben circunscribirse a cosas concretas, y sobre todo al hecho concreto que se está investigando. La divagación o generalización perjudica una investigación eficiente, pues obliga muchas veces al receptor del mensaje a realizar interpretaciones que pueden conducir a errores de conclusión.

Agregados subjetivos y juicios de valor: La investigación penal es un proceso que debe responder a reglas científicas, y no puede sostenerse o avanzar, si los informes o dictámenes asumen posturas valorativas antes de tiempo (esto es antes de su conclusión). En este punto, se debe tener en cuenta que la tarea de análisis jurídico corresponde al Ministerio Público, y que la parte de apoyo técnico compete a la CGR. Estos últimos se limitan en este sentido, a emitir opiniones objetivas sobre los elementos que tienen a disposición. Expresiones como “flagrante delito”, “grosera falsificación”, “actuación dolosa”, “el sujeto X actuó intencionalmente”, deben evitarse siempre.

Párrafos excesivamente extensos: En una investigación, la información a ser transmitida debe limitarse al objeto mismo de lo que se quiere comunicar. Es recomendable que tanto los informes como contestaciones a requerimientos sobre un tema determinado sean concretos, de poca extensión y claros. Los párrafos excesivamente largos tienden a contener errores de sintaxis, dificultando la interpretación del interlocutor.

Repeticiones: En un texto del que se necesita en estos casos, sólo necesita manifestar cada idea una sola vez. La redundancia atenta contra la claridad de las ideas.

Ausencias de conclusiones: Todo informe o documento que contenga una evaluación respecto de hechos necesita concluir en una o más premisas. Y esta conclusión tiene que ser objetiva.

B- Formas de comunicación interinstitucional (formal e informal).

Necesidad del rigorismo formal: Alcances.

Quedó suficientemente claro que uno de los principales obstáculos, junto con el corto tiempo de investigación, es la falencia en la comunicación interinstitucional.

Al respecto, reiteramos lo que ya dijéramos anteriormente, en el sentido de que en gran medida, de una buena comunicación depende la eficacia de la investigación. Dicho desde otra perspectiva, la provisión distorsionada o deficiente de información puede retrasar o hacer fracasar definitivamente la persecución de un hecho punible.

En este punto, podemos clasificar dos grandes niveles de comunicación: la formal y la informal.

La comunicación formal es aquella que se produce por escrito y entre dos funcionarios de la misma o de distinta institución. Este tipo de documento tiene la función principal de dejar constancia de algo relevante para la investigación.

Cabe destacar al respecto que el Código Civil considera que son instrumentos públicos aquellos que son redactados por funcionarios públicos autorizados para expedirlos (cual sería el caso de los requerimientos fiscales, y de los informes y notas de la Contraloría). Estos tienen un valor que la ley misma les otorga cuando los presume auténticos, salvo que sean cuestionados como falsos y declarados tales por un Juez en lo Civil y Comercial.



Esta forma de comunicación sin embargo no siempre es necesaria, ya que su uso excesivo burocratiza en extremo la gestión pública, lo que puede ser muy perjudicial en términos de tiempo dentro de un proceso penal.

Así, el rigorismo formal que imponen las diferentes instituciones en el manejo de la comunicación, debe ser reemplazado por alternativas más ágiles que permitan alcanzar una mayor eficacia. A esto podemos denominar “comunicación directa o informal³²”.

La idea que se pretende implantar desde los encuentros que sirvieron de apoyo a este material, es que siempre y cuando se requiera de aclaraciones previas a la contestación de una nota, información preliminar, necesidad de evacuar dudas sobre el alcance de lo requerido por Ministerio Público, etc., se pueda generar una comunicación ágil y dinámica entre quienes cooperan activamente para el éxito de una investigación. En esta línea, es de mucha ayuda acudir a las comunicaciones telefónicas, correo electrónico, sistema de Messenger, reuniones de trabajo, y cualquier otro medio que reúna las características de agilidad y eficiencia.

Naturalmente, esta última manera de intercambiar ideas o información deberá en su momento adoptar la forma documental, para poder ser incorporada al proceso oficialmente.

Unidad de Coordinación.

La experiencia recogida en los años posteriores a la Constitución Nacional de 1992, en la que se otorgaron funciones nuevas tanto al Ministerio Público como a la Contraloría General de la República, muestra claramente que lejos se está de alcanzar un nivel óptimo de eficiencia en la lucha contra la corrupción.

³² Este término se utiliza aquí sólo para significar la ausencia de fórmulas burocráticas de comunicación, y de ninguna manera afecta a la calidad de su contenido.

En parte, esta evolución deficiente se debe, según la opinión unánime recogida en numerosos talleres y entrevistas, protagonizadas por funcionarios del Ministerio Público y la Contraloría General de la República, la mala o nula comunicación existente entre los dos organismos estatales.

En este orden de ideas, se concluye sin mucho esfuerzo, que el éxito en la lucha contra la delincuencia requiere como punto de partida, una comunicación fluida entre los entes involucrados en la investigación y persecución de los delitos.

Así, entre las diversas formas de comunicación se encuentra la posibilidad de crear una Unidad de Coordinación que sirva de nexo para un trabajo conjunto entre las citadas instituciones.

Esta unidad no necesita de muchos funcionarios, ni de una infraestructura compleja. Bastaría con dos o tres personas de ambos organismos, con medios de comunicación modernos. Su implementación tendría por objetivo primordial agilizar la comunicación entre Fiscales y funcionarios de la Contraloría, así como evitar mensajes erróneos causados muchas veces por la imposibilidad de aclarar conceptos o necesidades de quienes emiten oficios, notas, etc.

Los detalles de esta Unidad de Coordinación, en cuanto a su conformación, reglamento, lugar de funcionamiento, ámbito de aplicación, etc., deben ser debatidos extensamente en talleres, para luego concluir en un acuerdo entre las cabezas de las instituciones involucradas.

i. Informes y exámenes: Concepto; clases; alcance de los requerimientos del Ministerio Público y el juez; terminología; complejidad.

El término informe tiene un significado dual en la misma ley Orgánica de la Contraloría, ya que en su artículo 9 de sus atribuciones, lo utiliza con



dos acepciones distintas: por un lado, en el inciso e) se refiere a los informes que a pedido de la misma deben remitir los terceros: “El requerimiento de informes sobre la gestión fiscal y patrimonial a toda persona o entidad pública, mixta o privada que administre fondos, servicios públicos o bienes del Estado, a las Entidades Regionales o Departamentales y a los Municipios, todas las cuales deben poner a su disposición la documentación y los comprobantes requeridos para el mejor cumplimiento de sus funciones, dentro de un plazo de cinco a veinte días”;

En esta línea conceptual se encuentra el artículo 10 de la citada ley que reza:

Artículo 10.- *El Contralor General o quien lo sustituya, para el cumplimiento de sus funciones, podrá requerir informes a cualquier ente u oficina sometida a su control, e impartir las instrucciones pertinentes en el ámbito de su competencia. El suministro de tales informes será obligatorio para los organismos y funcionarios públicos o privados a que se refiera en cada caso concreto, so pena de incurrir en encubrimiento³³ en los casos en que se comprobaren ilícitos.*

Luego, unos incisos más adelante, se hace referencia a los documentos emitidos por la Contraloría: k) Elevar informe y dictamen sobre el informe financiero anual en los términos del Artículo 282 de la Constitución Nacional;

Por otro lado, está la figura del EXAMEN, que puede ser interpretado por tanto como un documento elaborado por la Contraloría General de la República, que contiene datos relativos a hechos concretos acaecidos en una institución pública, que llegan a conocimiento del ente contralor a partir de la realización de un estudio de la documentación que obra en aquella.

³³ Es importante destacar que nuestra legislación penal no contempla ya la figura del encubrimiento como tal, sin olvidar que eventualmente la conducta puede ser incurso en el artículo 292 del Código Penal.



La forma en que estos datos pueden llegar a conocimiento del funcionario es variada, y no existe límite al respecto de su validez, siempre que el mismo pueda ser justificado y corroborado (por ejemplo en una declaración ante el Fiscal o en un juicio oral).

En la ley Orgánica de la CGR se indica:

Artículo 15.- *La Contraloría General procederá al examen e inspección de los libros, registros y documentos relativos a la Contabilidad del Estado, las Entidades Regionales o Departamentales, las Municipalidades, los del Banco Central y los demás Bancos del Estado o Mixtos, los de las entidades autónomas, autárquicas o descentralizadas, los de las empresas del Estado o mixtas, así como los de las Empresas o Entidades Multinacionales y todas las demás empresas de cuyo capital participe el Estado en forma directa o indirecta, en los términos de sus respectivas Cartas Orgánicas.*

La decisión de la realización de “exámenes especiales” es tomada desde una resolución administrativa del Contralor, que generalmente invoca las atribuciones del artículo 9 de la ley citada³⁴.

ii. Requerimientos del Ministerio Público.

En lo que respecta al MP, este es un órgano, al igual que la Contraloría, con autonomía funcional y administrativa. Así lo indica el artículo I de su ley Orgánica N° 1562/00:

ART. I° MINISTERIO PÚBLICO. *El Ministerio Público es un órgano con autonomía funcional y administrativa, que representa a la sociedad ante los órganos jurisdiccionales para velar por*

³⁴ Ver modelo de resolución en el anexo.



el respeto de los derechos y de las garantías constitucionales; promover la acción penal pública en defensa del patrimonio público y social, del medio ambiente y de otros intereses difusos y los derechos de los pueblos indígenas, y ejercer la acción penal en los casos en que para iniciarla o proseguirla no fuese necesaria instancia de parte.

De acuerdo a la ley Orgánica y al Código Procesal Penal, un Agente Fiscal y los Asistentes Fiscales³⁵ pueden solicitar informes a entes públicos y privados, siempre en el marco de una investigación penal, y estos están obligados a dar una respuesta acorde con la verdad:

ART. 11º. PEDIDOS DE INFORME. COOPERACIÓN. *Para el mejor cumplimiento de sus funciones, el Ministerio Público podrá recabar información y solicitar la colaboración de los funcionarios públicos. Estos deberán prestar colaboración y proporcionar los documentos, informes o actuaciones que les sean requeridos.*

Art. 316 CPP: *...El Ministerio Público podrá exigir informaciones de cualquier funcionario o empleado público, emplazándolos conforme a las circunstancias del caso. Todas las autoridades públicas están obligadas a colaborar con la investigación según sus respectivas competencias y a cumplir las solicitudes o pedidos de informes que se realicen conforme a la ley.*

La falsedad constatada en una contestación al Ministerio Público puede desembocar en una imputación por frustración de la persecución penal (art. 292 CP).

Más allá de la connotación penal del incumplimiento de los pedidos formales del Ministerio Público, lo realmente importante en cuanto a lucha contra la corrupción es que la comunicación entre la Fiscalía y la

³⁵ Los Asistentes son funcionarios que tienen título de abogado, y generalmente siguen muy de cerca el proceso de investigación, ya que son el principal apoyo efectivo del Fiscal.

Contraloría sea fluida y precisa.

Como se explica en otra parte del manual, la implementación de una Unidad de Coordinación allanaría muchos obstáculos que son de fácil solución.

Cabe destacar que esta fluidez en la comunicación, de ninguna manera implica una renuncia a la independencia de criterios. Debe comprenderse que cada institución desempeña una tarea distinta, y está obligada por mandato constitucional a obrar objetivamente.

Es inadmisibles por ejemplo, que el Ministerio Público exija de parte de funcionarios de la Contraloría un determinado tenor en los informes.

Por el contrario, el mismo Ministerio Público debe actuar con objetividad en la persecución de hechos punibles, lo que significa que debe coleccionar información completa de lo investigado, la que puede ser a favor o en contra de los imputados.

Por ello, se recalca que el aporte de la Contraloría en una investigación es de índole técnico, lo que implica que su valor más trascendente es la objetividad de los datos que proporciona. Esta independencia debe ser mantenida a toda costa, ya que el principio de búsqueda de la verdad real, es un pilar del procedimiento vigente.

En síntesis, si bien la cooperación interinstitucional es el fundamento del éxito para una investigación, la independencia en la producción de informes y opiniones técnicas, no puede estar ausente.



iii. Información: Acceso a la fuente; manejo de la información; selección de la información relevante.

Entre las formas de acceso a la información, ya la misma Ley Orgánica de la Contraloría otorga a la misma la facultad de solicitar directamente al Juez de Primera Instancia en lo Civil la orden de allanamiento en caso de ser necesario:

Artículo 20.- *En los procedimientos de control y fiscalización, la Contraloría General podrá solicitar al Juez de Primera Instancia en lo Civil de Turno de la jurisdicción judicial correspondiente, el allanamiento de domicilios, locales, depósitos u otros recintos, con auxilio de la Fuerza Pública, medida que será proveída en el plazo de veinte y cuatro horas, si correspondiere.*

En otros casos, y cuando exista una sospecha de la comisión de ilícitos, una vez formulada la denuncia ante el Ministerio Público, el Fiscal puede hacer este pedido al Juez Penal de Turno, lo cual debería ser concedido en horas.

Este es un punto de sumo cuidado, ya que un error en la forma de acceso a la evidencia puede echar por tierra la validez de la misma en el marco de un proceso penal, atendiendo a las garantías constitucionales previstas³⁶.

No toda la información que se encuentra en el lugar de los hechos es relevante para la investigación. Sólo lo es aquella que tenga que ver con la cuestión investigada.

En este mismo sentido, es de suma importancia que el equipo de recolección de evidencias de la Contraloría General de la República, realice la selección de la documentación, de tal forma que el Ministerio Público reciba únicamente lo que realmente le será útil para la investigación. Este

³⁶ Ver capítulo sobre disposiciones constitucionales.

es uno de los problemas más repetidos en el ámbito de la comunicación interinstitucional, ya que normalmente la fiscalía no tiene la capacidad en funcionarios, ni en tiempo para poder seleccionar los documentos probatorios de los ilícitos investigados.

Por ello, es de gran ayuda para el Ministerio Público, que la Contraloría valore previamente a la remisión, cuál es la información que permite comprobar los delitos que se denuncian.

iv. Evidencias: documentales, testimoniales, otras.

Constituye evidencia todo objeto perceptible por los sentidos que tenga relación con el hecho que se investiga. Su denominación precisamente indica que algo se hace visible, ostensible.

Las mismas pueden ser de diverso género. Uno de ellos es documental. Es documento toda idea o información materializada, de tal manera que puede ser aprensible por los sentidos. El documento puede tener forma de manuscrito, impreso, fotocopia, fotografía, grabación de voz y/o de imagen, etc. En la evidencia documental, lo relevante es el contenido de las ideas y su autenticidad en cuanto al autor de la misma.

Para que la evidencia documental tenga fuerza efectiva como prueba debe ser incorporada en el juicio oral mediante la lectura ordenada por el Presidente del Tribunal.

La evidencia puede presentarse también como testimonio, el que pudo ser brindado por ejemplo, ante una autoridad, administrativa o judicial. Estas últimas deben ser repetidas en el juicio oral para tener validez definitiva.

El testigo es un medio de prueba personal, que debe declarar su percepción sobre los hechos, en el marco de un proceso que no se dirige contra él



mismo. El objeto de la prueba testifical no son cuestiones jurídicas ni juicios de valoración, sino declaraciones respecto a hechos pasados o presentes³⁷.

El testigo tiene tres obligaciones: comparecer, declarar y prestar juramento.

El perito representa un medio de prueba personal, pero a diferencia del testigo, declara sobre sus percepciones en virtud de un mandato judicial (o de otro órgano de persecución penal³⁸), y conforme a su conocimiento profesional.

La evidencia es aquel elemento de convicción que se colecta en la etapa de investigación, y que debe adquirir la forma de prueba en un juicio oral. Sólo de esta forma, son útiles para atribuir a un acusado un hecho punible.

Libertad probatoria. El CPP en su artículo 173 establece el principio de la libertad probatoria, lo que significa que la verdad puede ser demostrada utilizando cualquier medio, siempre y cuando guarde relación con el hecho que se investiga y haya sido obtenido de acuerdo con la Constitución y las leyes.

v. Manejo de la información electrónica: Custodia; alteración; protección.

Como se dijo antes, el manejo de la información que se obtenga puede ser determinante para alcanzar el objetivo del descubrimiento de la verdad dentro de un proceso. Esto es aplicable igualmente para los datos que están almacenados de forma electrónica (discos duros, discos compactos, chips, diskettes, etc.).

³⁷ Schlüchter, Ellen, Derecho Procesal Penal, Trad. Dr. Iñaki Sparza Leibar y Andrea Parchadell Gargallo, Edit. Tirant lo Blanch, 1999, p.121.

³⁸ Cabe recordar, que de acuerdo al CPP, el MP puede ordenar la realización de trabajos periciales en la etapa de investigación.

Por tanto, si en una investigación determinada se conoce de su existencia y se presume que la información puede ser valiosa para ella, corresponde tomar todas las medidas legales para asegurarse que serán útiles a la hora de tomar decisiones importantes como son la acusación o el mismo juicio oral.

Es por eso que cuando se necesita analizar información electrónica almacenada en un ordenador que pertenece al sospechoso, corresponde obtener la orden de secuestro del Juez. El paso siguiente, es disponer la realización de un anticipo jurisdiccional de prueba, que consiste en un acto formal ordenado por el Juez, en el que se procede a la “apertura” de los archivos electrónicos para su lectura.

Antes de dar estos pasos, no es recomendable “ingresar” a la base de datos, pues cualquier error o alteración puede dañar la prueba contaminándola.

En caso de que se haya realizado un examen de los datos magnéticos sin intervención del Ministerio Público y el Juez, esto debe constar en el informe que se eleve en el marco de la investigación, ya que es fundamental que se tenga la cronología precisa de los actos que se desarrollaron, así como las personas que los ejecutaron.

A modo de comentario, es importante destacar que el avance de la técnica pericial informática permite “recuperar” casi cualquier información, a pesar de haber sido eliminada. De ahí que no se deba pasar por alto la guarda de equipos que en principio aparenten no tener información relevante, siempre que el mismo se encuentre en el lugar donde pudieron haberse desarrollado los hechos.



vi. Diversos momentos y formas de la participación de funcionarios de la Contraloría: En el proceso de investigación y en el juicio oral.

Al principio de la investigación. Los funcionarios de la Contraloría General de la República cumplen una función decisiva en los delitos que llegan a conocimiento del Ministerio Público, principalmente mediante denuncias de esta institución, a partir de exámenes especiales o generales que haya realizado.

Esto es así, ya que son estos funcionarios quienes tomaron contacto directo con la evidencia y percibieron con sus sentidos y su conocimiento los hechos que aparecen indiciariamente como ilícitos.

Esta situación de hecho pone en evidencia lo importante que es para la investigación, que los funcionarios compartan lo más pronto posible sus experiencias y apuntes con el Fiscal que recibe la causa. Sobre todo, el contacto personal temprano es determinante, cuando se sabe que los auditores intervienen en numerosas instituciones, y la información que percibieron por sus sentidos puede borrarse o diluirse.

Es recomendable por ello, que los auditores y funcionarios en general lleven apuntes de los trabajos que realizan, más allá de los que puedan quedar en los registros de la Contraloría.

En una investigación en curso. Aunque no es muy frecuente, puede suceder, que el Fiscal que dirige una causa solicite la realización de un examen³⁹ en la institución donde presumiblemente se cometieron los hechos. Como se explicara antes, en razón de que el tiempo de la investigación es muy corto, la respuesta de la Contraloría a este pedido debería ser lo más rápida posible.

La cooperación de los funcionarios de la CGR puede consistir igual-

mente en comparecer ante el MP a brindar aclaraciones respecto de los informes o exámenes en cuya redacción intervinieron.

Esto se produce por ejemplo en el marco de una declaración en el curso de una investigación llevada adelante por el Ministerio Público. Así, en una investigación por lesión de confianza en la Administración Pública, el Fiscal puede convocar a los auditores que intervinieron en el informe, para que aclaren puntos del mismo, o amplíen las consideraciones que realizaron en el ejercicio de sus tareas.

Esta declaración se formula bajo juramento, y es deber de la persona citada, comparecer a declarar. En estos casos, y debido a la cantidad importante de casos en los que intervienen los funcionarios de la Contraloría, lo usual es que accedan a los informes con que cuenta la fiscalía al momento de prestar declaración.

Asimismo, cualquier funcionario de la CGR puede ser convocado a prestar asesoría técnica al Fiscal en el marco de una investigación, aún cuando la misma no tenga como origen una intervención de aquella. A esta figura se llama Asesor Técnico, lo cual está respaldado por la ley orgánica del Ministerio Público y por el Código Procesal Penal, en disposiciones que otorgan a los Fiscales la atribución de solicitar la cooperación de funcionarios públicos, cuando su aporte sea importante en el curso de una investigación.

Durante el Juicio Oral. Finalmente, la participación del personal público de la CGR, puede darse durante el juicio oral, sea para que declare nuevamente como consecuencia del informe del que participó, o como experto nombrado para realizar una tarea pericial.

Este caso se presenta, una vez concluida la investigación, y formulada la acusación del Ministerio Público. En su escrito de conclusión de la investigación (acusación), el Fiscal ofrece pruebas para el juicio oral. Es lógico

39 Artículo 316 CPP. Facultades del Ministerio Público.



que en el caso de tratarse de hechos que fueron denunciados por la Contraloría General de la República, o en los que existió una intervención de la misma, las partes ofrezcan como testigos a los funcionarios que participaron de las auditorias, o de la redacción de los informes especiales.

En un juicio oral, los testigos convocados deben declarar oralmente frente a un Tribunal integrado por tres jueces, en una sala donde también se encuentran las demás partes con sus abogados, y el público.

Los testigos son notificados del día y la hora en que deben comparecer, y en el día fijado, deben estar presentes en el lugar señalado. Al ser convocados por el Tribunal prestan juramento de decir verdad, luego de lo cual refieren todo cuanto saben del hecho, y acto seguido son interrogados por las partes.

En el caso de los funcionarios de la Contraloría, su conocimiento se limita a lo que pudieron percibir en su carácter de tales, es decir, a partir de su intervención como auditores en la institución pública, de lo cual resultó el informe especial.

Respecto de cuestiones prácticas, es conveniente que el funcionario convocado a un juicio oral, “repase” previamente.

C- Conductas típicas frecuentes. Aproximación.

A continuación, se describen los hechos punibles con los que se enfrentan los investigadores con mayor frecuencia. En la mayoría de los casos se trata de conductas que afectan el patrimonio del Estado o de entes descentralizados. En este contexto, los delitos patrimoniales generalmente se encuentran conectados con adulteraciones materiales o de contenido de documentos. Consecuentemente, se describirán este tipo de delitos.

La aproximación que hacemos a seguir, pretende acercar con términos sencillos y sin mucha profundidad dogmática al usuario de este material al concepto de la figura delictiva, debido a que parte de su finalidad es simplemente dar una idea del delito en cuestión, por lo que se recomienda acudir como soporte, al material especializado recomendado en la bibliografía.

Check list.

De tal forma a facilitar el análisis de las figuras delictivas, cuando se presenten en los hechos concretos, describimos a continuación un listado de elementos que deben considerarse para confirmar la existencia de los delitos:



III. PARTE PRÁCTICA

Autor	Cabe preguntarse si el artículo exige que el sujeto sea un funcionario, Juez, árbitro, etc. En este caso, si el autor no reúne la cualidad prevista, el mismo no puede ser sancionado.
Conducta	En este punto hay que individualizar cuál es el verbo rector (apropiarse, causar, no evitar, etc) que contiene el artículo. Así, es importante determinar en primer lugar si la conducta prohibida es una acción (causar daño) o una omisión (no evitar un daño). De acuerdo a eso, corresponde constatar si el sujeto se comportó realmente como lo indica el artículo de la ley penal.
Resultado	Determinar si el delito contempla un resultado, como sería por ejemplo, el perjuicio patrimonial en la lesión de confianza y la estafa. De ser así, corresponde comprobar su existencia real. En algunos casos, el delito se consuma con la sola realización de la conducta, como ocurre con los delitos de falsedad documental, en los que basta con que se haya producido o utilizado el documento, sin que tenga que producirse un resultado como sería por ejemplo el perjuicio para un tercero.
Existe nexo causal?	En los delitos que contemplan un resultado (p.e. perjuicio patrimonial), y este está comprobado, corresponde determinar si el mismo es producto de la conducta del autor, o si por el contrario, es consecuencia de la conducta de otra persona.

i. Lesión de confianza (Art. 192).

Es un delito que está previsto en el artículo 192 del Código Penal que reza:

1° *El que en base a una ley, a una resolución administrativa o a un contrato, haya asumido la responsabilidad de proteger un interés patrimonial relevante para un tercero y causar o no evitara, dentro del ámbito de protección que le fue confiado, un perjuicio patrimonial, será castigado con pena privativa de libertad de hasta cinco años o con multa.*

2° *En los casos especialmente graves, la pena privativa de libertad podrá ser aumentada hasta diez años. No se aplicará el párrafo anterior cuando el hecho se refiera a un valor menor de diez jornales.*

3° *Se aplicarán los incisos anteriores aun cuando careciera de validez la base jurídica que debía fundamentar la responsabilidad por el patrimonio.*

4° *En lo pertinente, se aplicará también lo dispuesto en los artículos 171 y 172.*

Por tanto, se puede definir la lesión de confianza como la conducta dolosa de perjudicar el patrimonio de un tercero que le fue confiado al autor, dentro del ámbito que le fue confiado.

Deben estar presentes los siguientes elementos:

Objetivos. Son aquellos elementos que requiere cada tipo o figura de la ley penal, y que pueden ser comprobados en la realidad, sin que esto dependa del pensar del autor.

Autor: debe estar encargado de la custodia y protección de un patrimonio o parte de él, a partir de la existencia de un contrato (de cualquier tipo), de la ley (cargo electivo, tutor, cualquier otra asignación de responsabilidad prevista en la ley), o de una resolución administrativa (p.e. un



decreto, resolución de una autoridad administrativa).

Conducta: puede consistir en un perjuicio causado por acción o por omisión. Es decir, el autor pudo haber realizado una acción con la que produjo el daño patrimonial (por ejemplo, adquiriendo equipos que nada tienen que ver con la institución en la que trabaja), o no tomados las medidas necesarias para evitar un perjuicio pudiendo hacerlo (por ejemplo, no dispuso de controles necesarios para evitar el extravío o sustracción de cosas).

Dentro del ámbito que le fue confiado: el delito en cuestión exige que el daño ocasionado o no evitado por el autor, se haya producido dentro de un ámbito determinado confiado al mismo, y que debe estar descrito en la resolución, ley o contrato. Esto tiene fundamento en el principio de división del trabajo, indispensable para el funcionamiento de personas jurídicas, y sobre todo en instituciones públicas, en que la burocracia permite un número excesivo de funcionarios.

Resultado: Perjuicio patrimonial. El mismo debe ser efectivo y comprobado.

Este delito no admite la sanción de la forma tentada. Por lo tanto, si no se concretó el perjuicio, no puede haber sanción penal.

Elemento subjetivo⁴⁰. La lesión de confianza es un delito doloso, lo que significa que el autor causa un perjuicio o no lo evita siendo consciente de ello y queriendo ocasionarlo. Para esto basta que el mismo haya visto como probable la producción del daño y le sea indiferente que se produzca.

No es punible por el contrario, la conducta negligente o imprudente, es decir, la que se comete violando deberes de cuidado, sin la intención de causar daño en el patrimonio ajeno. Por ejemplo, no sería punible la con-

⁴⁰ Es el requisito del tipo penal que guarda relación con lo subjetivo del autor. En derecho penal, puede ser de dos formas: doloso o culposo. En el primero, el autor obra con conocimiento y voluntad de realizar el resultado, mientras que en la modalidad culposa, se produce una violación al deber de cuidado, y el autor no quiere que se produzca el resultado.

ducta de un administrador que ocasiona un perjuicio al patrimonio que tiene a su cargo, en razón de no haber tomado las precauciones debidas para custodiar los bienes, y esto no fue con voluntad, sino por desconocimiento o impericia.

ii. Estafa (Art. 187).

Es el delito previsto en el artículo 187 del Código Penal que reza:

1° El que con la intención de obtener para sí o para un tercero un beneficio patrimonial indebido, y mediante declaración falsa sobre un hecho, produjera en otro un error que le indujera a disponer de todo o parte de su patrimonio o el de un tercero a quien represente, y con ello causar aun perjuicio patrimonial para sí mismo o para éste, será castigado con pena privativa de libertad de hasta cinco años o con multa.

2° En estos casos, será castigada también la tentativa.

3° En los casos especialmente graves, la pena privativa de libertad podrá ser aumentada hasta ocho años.

4° En lo pertinente, se aplicará también lo dispuesto en los artículos 171 y 172.”

Los elementos que contiene este tipo penal son los siguientes:

Objetivos.

Autor: Cualquier persona puede cometer este delito, lo que se deduce de la expresión “el que...” contemplada en la norma. Esto significa que no es un requisito que el autor tenga alguna cualidad particular como “funcionario”, “juez”, etc.

Conducta: Consiste en engañar a un tercero, generando un error en



el mismo, para que disponga de su patrimonio o el de un tercero a quien representa, lo que concluye en un perjuicio patrimonial.

Resultado: El resultado que debe producirse es un perjuicio patrimonial en detrimento del titular del mismo.

Este delito admite la sanción de la tentativa.

Casos especialmente graves. Si bien es difícil delimitar lo que deba entenderse por casos graves, la jurisprudencia extranjera toma como criterios, el daño causado, la dimensión del círculo de víctimas afectadas, la posición especial que ocupa el autor respecto del bien jurídico, entre otras cosas.

Ámbito familiar y hechos bagatelarios. El inciso 4º establece que cuando la conducta de estafa se produzca entre parientes, o el daño sea inferior a diez jornales, dependerá de la víctima instar el procedimiento, sin que lo pueda hacer el Ministerio Público de oficio. La única excepción a esta disposición es que exista un interés público especial, lo que puede darse por ejemplo cuando el autor sea un funcionario que ocupa un cargo de alta relevancia.

iii. Apropiación (160 CP).

1º El que se apropiara de una cosa mueble ajena, desplazando a su propietario en el ejercicio de los derechos que le corresponden sobre la misma, para reemplazarlo por sí o por un tercero, será castigado con pena privativa de libertad de hasta cinco años o con multa. Será castigada también la tentativa.

2º Cuando el autor se apropiara de una cosa mueble ajena que le hubiese sido dada en confianza o por cualquier título que importe obligación de devolver o de hacer un uso determinado de ella, la pena privativa de libertad podrá ser aumentada hasta ocho años.

Autor. Cualquier persona puede cometer este delito, lo que se deduce de la expresión “el que...” contemplada en la norma. Esto significa que

no es un requisito que el autor tenga alguna cualidad particular como “funcionario”, “juez”, etc.

Bien jurídico y conducta. Es un delito contra la propiedad de la persona y específicamente se trata de desplazar al propietario en el ejercicio de los derechos que le corresponden sobre una cosa mueble.

Víctima. La víctima, o titular de la cosa, puede ser una persona física o jurídica. Apropiarse significa tener las mismas atribuciones que el dueño de la cosa, a lo que se llegó de manera dolosa.

Agravación. El delito es aún más grave, cuando la cosa le había sido dada al autor en confianza, o con la obligación de hacer una cosa determinada. Este es el típico caso de los administradores que desvían los recursos de la institución en provecho propio.

Tentativa. A pesar de tratarse de un delito, la ley castiga el hecho tentado.

Ejemplo: un administrador que vende una camioneta que fue adquirida con presupuesto público para la institución, y este lo vende a un tercero, quedándose con el importe de la venta.

iv. Alteración de datos (174 CP).

1º El que lesionando el derecho de disposición de otro sobre datos los borrara, suprimiera, inutilizara o cambiara, será castigado con pena privativa de libertad de hasta dos años o con multa.

2º En estos casos, será castigada también la tentativa.

3º Como datos, en el sentido del inciso 1º, se entenderán sólo aquellos que sean almacenados o se transmitan electrónica o magnéticamente, o en



otra forma no inmediatamente visible.

Autor: valga lo dicho en el comentario al artículo 187.

Conducta. Este delito castiga la conducta de la persona que en contra de la voluntad de quien tiene la disposición de los datos, sea porque es el titular o alguien autorizado por el titular (p.e. jefe de sección, gerente, etc.), borra, suprime, inutiliza (los hace inútiles para su aplicación) o cambia los mismos.

Concepto. Son datos, aquellos que sean almacenados o se transmitan electrónica o magnéticamente (ordenadores o almacenadores de datos como PCs, Lap Tops, diskettes, CDs, etc).

Ejemplo: El operador de computadoras o cajero de una institución recaudadora introduce un virus de manera intencional borrando los datos que contiene el equipo.

v. Sabotaje de computadoras (175 CP).

1º El que obstaculizara un procesamiento de datos de importancia vital para una empresa o establecimiento ajenos, o una entidad de la administración pública mediante:

1. un hecho punible según el artículo 174, inciso 1º; o

2. la destrucción, inutilización, sustracción o alteración de una instalación de procesamiento de datos, de una unidad de almacenamiento o de otra parte accesoria vital,

será castigado con pena privativa de libertad de hasta cinco años o con multa.

2º En estos casos, será castigada también la tentativa.

Autor. Valga lo dicho en el comentario al artículo 187.

Conducta. Se trata de un comportamiento que interviene ilícitamente en un sistema informático que funciona en una empresa o establecimiento ajenos, **o a una entidad de la administración pública.**

Formas de intervención posibles son la alteración de datos⁴¹, o la destrucción, inutilización, sustracción o alteración de una instalación de procesamiento de datos, de una unidad de almacenamiento o de otra parte accesoria vital.

En concreto, cualquier acto que atente contra el sistema de datos de una persona, alterándolo, modificándolo o destruyéndolo es un delito, cuando el mismo se realiza con dolo, es decir con voluntad criminal.

La tentativa es igualmente punible, lo que implica que no es necesario que se produzca un resultado dañino en el sistema.

vi. Producción de documentos no auténticos (246 CP).

1º) *El que produjera o usara un documento no auténtico con intención de inducir en las relaciones jurídicas al error sobre su autenticidad, será castigado con pena privativa de libertad de hasta cinco años o con multa.*

2º) *Se entenderá como:*

documento, la declaración de una idea formulada por una persona de forma tal que, materializada, permita conocer su contenido y su autor;

no auténtico, un documento que no provenga de la persona que figura como su autor.

⁴¹ Ver comentario al artículo anterior.



3º) *En estos casos será castigada también la tentativa.*

4º) *En los casos especialmente graves, la pena privativa de libertad podrá ser aumentada hasta diez años.*

Bien jurídico. *Estos delitos son hechos que afectan la prueba documental en una relación jurídica determinada.*

Autor: valga lo dicho en el comentario al artículo 187.

La conducta consiste producir (generar) o usar un documento falso, en un acto jurídico con la intención de hacer creer que es auténtico.

Concepto. La ley establece qué se debe entender por documento, y dice que se trata de la declaración de una idea formulada por una persona que se **materializa** de alguna manera (papel, mail, u otra forma de medio comunicacional legible).

Este documento será inauténtico siempre que la persona que figura como su autor no lo sea.

De esto se deduce que no se cuestiona que el contenido sea coincidente con la realidad, sino que la persona que aparece como suscriptora no es la que lo generó.

Resultado. El tipo penal no exige que se produzca un resultado para que el delito se consuma. Basta que el autor haya fabricado o usado el documento, sin necesidad de que se ocasione un perjuicio concreto. Es un delito de peligro abstracto.

Ejemplo: El funcionario público F redacta y suscribe un acta dejando constancia de hechos acaecidos en la institución pública, lo hace sin embargo imitando la firma del funcionario habilitado para suscribir el acta.

vii. Alteración de datos relevantes para la prueba (248 CP).

1º) *El que con la intención de inducir al error en las relaciones jurídicas, almacenara o adulterara datos en los términos del artículo 174, inciso 3º, relevantes para la prueba de tal manera que en caso de percibirlos se presenten como un documento no auténtico, será castigado con pena privativa de libertad de hasta cinco años o con multa.*

2º) *En estos casos será castigada también la tentativa.*

3º) *En lo pertinente se aplicará también lo dispuesto en el artículo 246, inciso 4º.*

Autor. Cualquier persona puede ser castigada por la realización de las conductas descritas, sin necesidad de reunir en sí la cualidad de funcionario, juez, escribano, etc.

Conducta. Este delito prohíbe almacenar o alterar datos (información que pueda ser almacenada o transmitida electrónica o magnéticamente o en otra forma no visible⁴²) con la intención inducir con ello a error en relaciones jurídicas.

Se trata de conductas que manipulan información de tal forma que una vez encontrada o leída pueda generar confusión en un proceso. Esto ocurre muy a menudo con autores que tienen acceso a las bases de datos de la institución en la que prestan servicio.

El almacenamiento puede adoptar la forma de lo que se conoce vulgarmente como “carga de datos”, mientras que la alteración se entiende como la modificación del registro desvirtuando su contenido original.

Los casos graves contemplan penas mayores a las previstas en el inci-

⁴² Concepto del artículo 174 CP.



so 1º, hasta incluso los diez años de privación de libertad.

En casos graves la pena puede llegar hasta diez años de privación de libertad. Como ejemplo podríamos citar aquellos casos en que se trata de administración de bienes destinados a beneficencia.

Ejemplo: Un funcionario de la Justicia Electoral ingresa datos de personas supuestamente empadronadas, con lo cual aumenta el presupuesto disponible para las elecciones, que finalmente son desviados en beneficio de la campaña política de una repartición.

viii. Producción inmediata de documentos públicos de contenido falso (250 CP).

1º) El funcionario facultado para elaborar un documento público que, obrando dentro de los límites de sus atribuciones, certificara falsamente un hecho de relevancia jurídica o lo asentara en libros, registros o archivos de datos públicos, será castigado con pena privativa de libertad de hasta cinco años o con multa.

2º) En estos casos será castigada también la tentativa.

3º) En casos especialmente graves, la pena privativa de libertad podrá ser aumentada hasta diez años.

Autor. Este es un hecho punible que castiga especialmente al **funcionario** que está facultado a elaborar documentos, y que certifica hechos falsos o los asienta en libros, registros (materiales o magnéticos) o archivos de datos públicos.

Es funcionario a los efectos del código penal (art. 14) quien desempeña una función pública, conforme al derecho paraguayo, sea éste funcionario, empleado o contratado por el Estado.

Dentro del ámbito de sus atribuciones. Se describen conductas del funcionario que le están autorizadas por ley, como sería por ejemplo la inspección, labrar actas, etc., y lo hace falsamente.

Concepto de documento público. El Código Civil define lo que debe entenderse como documento público. Precisamente uno de los requisitos para ello es que sea emitido por un funcionario.

Se castiga la tentativa, y sobre los casos especialmente graves, vale lo dicho en el comentario al artículo 187.

Ejemplo: Un funcionario del SENACSA asienta falsamente en un acta, que se constituyó en un establecimiento ganadero a los efectos de constatar la vacunación contra la aftosa, por lo que percibió viáticos.

ix. Producción mediata de documentos públicos de contenido falso (251 CP).

1º) *El que hiciera dejar constancia falsa de declaraciones, actos o hechos con relevancia para derechos o relaciones jurídicas en documentos, libros, archivos o registros públicos, será castigado con pena privativa de libertad de hasta tres años o con multa.*

2º) *Se entenderá como falsa la constancia cuando dichas declaraciones, actos o hechos no estén dados, no hayan acontecido, hayan acontecido de otra manera, provengan de otra persona o de una persona con facultades que no le correspondieran.*

3º) *Cuando el autor actuara con la intención de lograr para sí o para otro un beneficio patrimonial o de causar daño a un tercero, la pena privativa de libertad podrá ser aumentada hasta cinco años.*

4º) *En estos casos, será castigada también la tentativa.*



Autor. En este caso, el sujeto a quien apunta la norma es un particular no funcionario que declara, generalmente ante una autoridad, hechos falsos relevantes en relaciones jurídicas.

La falsedad de la constancia está dada por la circunstancia de que la declaración no se haya producido, o los hechos no hayan acontecido, o hayan ocurrido de otra manera, etc. Por ejemplo, se deja constancia en un acta que determinadas personas estuvieron presentes, que se hizo entrega de ciertos documentos, etc., y esto no coincide con la realidad de lo que pasó.

Asientos públicos. Estas declaraciones deben formularse en documentos, archivos, libros o registros de naturaleza pública.

Beneficio patrimonial. Cuando de la conducta del autor se deduzca y compruebe que su intención era enriquecerse o causar daño a un tercero, mediante la producción del documento, la pena puede ser aumentada hasta diez años de privación de libertad.

Se castiga la tentativa, y sobre los casos especialmente graves, vale lo dicho en el comentario al artículo 187.

Ejemplo: El Administrador de un ente público declara falsamente ante la dirección de Recursos Humanos que tiene cinco hijos menores, mediante lo cual obtiene un subsidio contemplado en el presupuesto para funcionarios en estas condiciones.

x. Uso de documentos públicos de contenido falso (252 CP).

El que con la intención de inducir al error utilizara un documento o archivo de datos de los señalados en el artículo 250, será castigado con arreglo al mismo.

Autor. Cualquier persona puede ser pasible de persecución penal, sin

necesidad de que tenga algún título o cualidad personal.

Conducta. Es punible la conducta de quien usa los documentos falsos, siendo conciente de ello, con el fin de provocar un error en las relaciones jurídicas. Puede por tanto ocurrir que un mismo autor fabrique y use el documento falso, o que sean autores diferentes.

Por relación jurídica se entiende cualquier acto que vincule a dos personas físicas o jurídicas y esté previsto en la ley, con lo cual ingresan dentro de este concepto las relaciones que se generan a partir de la Constitución y la ley de la CGR, entre la Contraloría y los sujetos auditados u obligados a proveer información.

De esta forma, cuando una persona requerida por la Contraloría a proporcionar información respecto de las tareas que desarrolla dentro de una institución pública o de datos referentes a la misma, y emplea documentos falsos para provocar un error en el examen del ente de control, podrá ser punible por este delito.

Ejemplo: Una persona se presenta a una licitación con un certificado de ser proveedor del Estado falso.

xi. Inducción a un subordinado a la comisión de hechos punibles (318 CP).

El que indujera o intentara inducir al subordinado a la realización de un hecho antijurídico en el ejercicio de sus funciones o tolerara tales hechos, será castigado con la pena prevista para hecho punible inducido.

Autor. Cualquier persona que se encuentre en situación de superioridad respecto de un dependiente.

Conducta. En muchas ocasiones ocurre que si bien el hecho se cometió directamente por una persona, esta fue inducida por un superior



jerárquico. Es por ello que el código penal castiga a quien induzca a un subordinado a cometer hechos punibles, o tolere que los cometa.

Este delito cabe en muchas ocasiones cuando se trata de funcionarios públicos, por lo que es muy importante en el contexto de las investigaciones de las que se trata este material.

Ejemplo: El jefe de Visturía de la Aduana propone frente a otros funcionarios, a un subordinado, compartir las ganancias de coimas a cambio de su silencio.

xii. Frustración de la persecución y ejecución penal (292 CP).

1º) *El que intencionalmente o a sabiendas impidiera que otro fuera condenado a una pena o sometido a una medida por un hecho antijurídico, será castigado con pena privativa de libertad de hasta tres años o con multa.*

2º) *La misma pena se aplicará al que intencionalmente o a sabiendas, impidiera total o parcialmente la ejecución de la condena de otro a una pena o medida.*

3º) *La pena no excederá de la prevista para el hecho realizado por el otro.*

4º) *En estos casos, será castigada también la tentativa.*

5º) *No será castigado por frustración el que mediante el hecho tratara de impedir ser condenado a una pena o sometido a una medida, o que la condena se ejecutara.*

6º) *Quedará eximido de pena el que realizara el hecho en favor de un pariente.*

Lo que se conoce vulgarmente como encubrimiento, está parcialmente previsto dentro de esta figura penal.

Autor. Cualquier persona puede ser pasible de pena por este hecho.

Conducta. Se castiga en este caso a aquella persona que de alguna forma evita o pretende evitar que otra sea procesada o condenada, luego de haber cometido un hecho punible. Por ejemplo, el ocultar o destruir pruebas de un delito, proveer información falsa a los encargados de la investigación para desviarla, y en general, cualquier acto u omisión que obstaculice el descubrimiento de la verdad dentro de un proceso.

Exención de pena. No puede sin embargo ser castigado por este delito, si es el mismo responsable del hecho quien busca evitar ser descubierto. Tampoco es punible quien frustra la persecución siendo pariente del o los responsables.

Son considerados parientes, según el artículo 14 del Código Penal, los consanguíneos hasta el cuarto grado, el cónyuge y los afines en línea recta hasta el segundo grado, sin considerar: a) la filiación matrimonial o extra matrimonial, b) la existencia continuada del matrimonio que fundó la relación; ni c) la existencia continua del parentesco o de la afinidad.

Ejemplo: Un funcionario de la Contraloría General de la República presenta un informe al Ministerio Público, y deja de mencionar intencionalmente datos que pueden comprometer la situación del administrador de la entidad auditada.

xiii. Coacción (120 CP).

1º) El que mediante fuerza o amenaza constriña gravemente a otro a hacer, no hacer o tolerar lo que no quiera, será castigado con pena privativa de libertad de hasta dos años o con multa.

2º) No habrá coacción, en los términos del inciso 1º, cuando se amenazara con:



1. la aplicación de medidas legales cuya realización esté vinculada con la finalidad de la amenaza;

2. la publicidad lícita de una situación irregular, con el fin de eliminarla;

3. con una omisión no punible, un suicidio u otra acción que no infrinja los bienes jurídicos del amenazado, de un pariente o de otra persona allegada a él.

3º) No será punible como coacción un hecho que se realizara para evitar un suicidio o un hecho punible.

4º) Será castigada también la tentativa.

5º) Cuando el hecho se realizara contra un pariente, la persecución penal dependerá de su instancia.

Autor. Cualquier persona, independientemente de la cualidad de funcionario u otra característica personal.

Conducta. Es bastante común que tratándose de hechos cometidos en instituciones públicas, algunos de los participantes intervengan bajo amenaza de perder sus puestos o ser trasladados. Cuando esta situación se produce, la conducta de quienes amenazan con este tipo de consecuencias es considerada COACCION.

Este delito consiste en constreñir (obligar) a una persona a hacer, no hacer o tolerar algo contra su voluntad. Por ejemplo, obligar al funcionario a callar las irregularidades que detecta u observa en el ámbito laboral. También puede tratarse de obligar a preparar informes falsos que no reflejen la situación real dentro de la institución.

Exención de pena. La conducta no es punible cuando el autor amenaza a su víctima con la interposición de demandas, o la publicación de una situación irregular, con suicidarse, o con cualquier otra conducta que no afecte a bienes jurídicos de terceros.

III. PARTE PRÁCTICA

Se castiga la **tentativa** y cuando el conflicto se produzca entre parientes se necesitará que sea directamente la víctima quien formule la denuncia. Es decir que el Ministerio Público no puede iniciar de oficio una investigación.



IV. CONCLUSIONES

1. La Constitución Nacional compromete al Ministerio Público y a la Contraloría General de la República en la lucha contra la corrupción otorgándoles funciones específicas complementarias.
2. A lo largo de los últimos diez años se ha podido observar que si la tarea de estas instituciones públicas no es coordinada, difícilmente se podrá satisfacer el anhelo de reafirmar el Estado de Derecho en el Paraguay.
3. La evolución de la criminalidad organizada alcanza a contaminar todos los ámbitos de la sociedad, pero especialmente el de las instituciones del Estado, alimentando lo que se conoce genéricamente como corrupción.

4. Este tipo de criminalidad cuenta con medios económicos, y consecuentemente técnicos muy superiores a los que pueden ofrecer quienes tienen a su cargo el combate contra la misma.
5. Es por ello que el principal capital que tiene el Estado para afrontar esta lucha es el factor humano. Este es el área que se debe explotar con el fin de contrarrestar la desigualdad de medios.
6. En este sentido, los organismos del Estado, deben trabajar coordinadamente aportando cada grupo su conocimiento y habilidades.
7. El trabajo coordinado entre las dos instituciones exige que desde el principio, exista una comunicación fluida que facilite dirigir la investigación hacia un final satisfactorio en términos de descubrimiento de la verdad real.
8. Es así que, particularmente en el proceso de investigación de delitos enmarcados en el ámbito de la corrupción, los roles de la CGR y el MP deben definirse y sobre todo complementarse para alcanzar el éxito deseado.
9. Corresponde en este orden de ideas a la CGR obtener, clasificar y evaluar la información atinente a hechos que pueden constituir hechos punibles cometidos en una institución pública.
10. Siempre que la Contraloría General de la República, tome conocimiento en el ejercicio de sus tareas de la existencia de posibles hechos punibles, debe ponerlo a conocimiento del Ministerio Público de manera formal, mediante una denuncia, la que debería ser suscrita por el Contralor y el Director del Departamento Jurídico o cualquier abogado (Art. 283, inc. 7 CN).
11. La CGR es el órgano con la capacidad técnica necesaria para brindar un apoyo eficiente al Ministerio Público en la investigación de los delitos económicos.



IV. CONCLUSIONES

- 12.** Es igualmente una realidad, que por su propia naturaleza, que es eminentemente técnica jurídica, el Ministerio Público, no cuenta con suficiente personal de apoyo técnico - pericial, para examinar con detalle la información proveída por la CGR, que la más de las veces es abundante.
- 13.** Para ello, resulta indispensable acordar canales de comunicación ágiles que eviten la burocracia, con lo cual se ganará en tiempo y en confidencialidad.
- 14.** El funcionario de la CGR debe participar activamente durante la investigación de un hecho punible como apoyo técnico, al Fiscal que dirige la misma.

BIBLIO GRAFÍA

BIBLIOGRAFÍA DE CONSULTA

-  **Casañas Levi, José F.**, Informe acerca de la legislación penal paraguaya y la Convención Interamericana contra la Corrupción, Editado por la OEA, 2000.
-  **Casañas Levi, Gorostiaga B. y Vera, Elio**, Lecciones Preliminares de Derecho Penal, 2ª Edic. Edit. Catena, 2003.
-  **Llanes, Carolina**, Lineamientos sobre el Código Procesal Penal, 2ª Edic., Inecip, 2002.
-  **Llovet, Javier**, Proceso Penal Comentado (Costa Rica), Universidad para la Cooperación Internacional.
-  **Schöne, Wolfgang**, Técnica de Resolución de casos, Edit. Intercontinental, 1999.
-  **Schlüchter, Ellen**, Derecho Procesal Penal, Trad. Dr. Iñaki Sparza Leibar y Andrea Parchadell Gargallo, Edit. Tirant lo Blanch, 1999, p. 121.

INDICE

Anexo 01 ACTA DE CONSTATAION Y LEVANTAMIENTO DE EVIDENCIAS	99
Anexo 02 OBJETO: FORMULAR DENUNCIA.	100
Anexo 03 NOTA DEL MINISTERIO PÚBLICO COMUNICANDO CONFORMACIÓN DE EQUIPO DE TRABAJO	101
Anexo 04 REQUERIMIENTO FISCAL SOLICITANDO INFORMACIÓN	102
Anexo 05 NOTA SOLICITANDO ACLARACIÓN A OFICIO	103
Anexo 06 REQUERIMIENTO DE ORDEN DE ALLANAMIENTO	104
Anexo 07 ACTA IMPUTACIÓN	105
Anexo 08 CALIFICACIÓN DE LA CONDUCTA (análisis jurídico de fondo)	106
Anexo 09 Check list para INFORMES	107
Anexo 10 RESOLUCIÓN 030/96	108
Anexo 11 RESOLUCIÓN 101/01	109
Anexo 12 RESOLUCIÓN 1024/03	110
Anexo 13 RESOLUCIÓN 1025/03	111
Anexo 14 RESOLUCIÓN 677/04 Pág. 1	112
Anexo 14 RESOLUCIÓN 677/04 Pág. 2	113
Anexo 14 RESOLUCIÓN 677/04 Pág. 3	114
Anexo 14 RESOLUCIÓN 677/04 Pág. 4	115
ESQUEMA 1	116
ESQUEMA 2	117
ESQUEMA 03 - 04 - 05	118
ESQUEMA 06	119



ANEXO 01

**ACTA DE CONSTATAción
Y LEVANTAMIENTO DE EVIDENCIAS**

En la ciudad de _____, a los _____ días del mes de _____ del año _____, se constituye en la oficina del Ministerio de _____, con sede en la calle _____, el equipo de auditoría designado por Resolución N° _____ de fecha _____, a los efectos de dar cumplimiento a la misma.

Una vez en el lugar, la comitiva fue recibida por el/la Sr./Sra. _____ quien se indentifica con el documento de identidad N° _____, y se presenta como _____ (cargo del funcionario).

En el curso del examen de la documentación y de los equipos informáticos que obran en la institución (individualizar los equipos con números de serie, etc.), se detectaron los siguientes elementos que pueden resultar relevantes para una investigación penal / para la investigación penal a cargo del Fiscal _____

De modo a preservar los elementos individualizados, se guardan los documentos en sobres lacrados e individualizados con los siguientes números: _____

Asimismo se realizaron tomas fotográficas del lugar y de los objetos encontrados, las que acompañan esta acta.

Firman la presente acta todos los funcionarios de la CGR presentes.

ANEXO 02

OBJETO: FORMULAR DENUNCIA

SEÑOR FISCAL GENERAL DEL ESTADO:

_____, Contralor General de la República, con domicilio en _____, bajo patrocinio de abogado, al señor Fiscal General respetuosamente digo:

Que, vengo a formular denuncia por la comisión de hechos punibles de acción penal pública perpetrados en detrimento de (nombre de la institución).

Que, la Contraloría ha realizado un Examen Especial en la (nombre de la institución) ordenado por Resolución N° _____ de fecha _____ cuya copia se acompaña a esta denuncia.

Que, conforme se desprende de los datos colectados por los auditores, existiría daño al patrimonio del Estado, el que se habría producido en el ejercicio del año _____.

Que, esta institución pone a disposición del Ministerio Público todos los elementos que fueron referidos en el examen especial, así como la colaboración de los auditores intervinientes para formular las aclaraciones que en la investigación se consideren oportunas.

Es justicia.



ANEXO 03

NOTA DEL MINISTERIO PÚBLICO COMUNICANDO CONFORMACIÓN DE EQUIPO DE TRABAJO

**Señor
Contralor General de la República
De mi consideración:**

AFP, Agente Fiscal en lo Penal, asignado a la investigación en la causa n°. _____, se dirige a usted a fin de manifestarle cuanto sigue:

Que, con el objetivo de optimizar la investigación aludida más arriba, y considerando que la misma tuvo origen en una denuncia de la CGR, pongo a su conocimiento nuestro interés en conformar un equipo de trabajo interinstitucional, para lo cual le ruego se sirva designar como representantes de la institución a su cargo a las personas que intervinieron en la realización del examen especial n°. _____.

Aprovecho esta oportunidad para saludarle atentamente.

ANEXO 04

REQUERIMIENTO FISCAL SOLICITANDO INFORMACIÓN

Señor
Jefe del Equipo de Trabajo
Lic. _____
Presente:

AFP, Agente Fiscal en lo Penal, de la Unidad, se dirige a usted en la causa: “ _____”, a los efectos de solicitarle cuanto sigue:

1. Datos precisos de las personas que habrían intervenido en las gestiones por ustedes auditadas en los años 2003 y 2004.
2. Listado de las evidencias que pudieron ser examinadas por el equipo de trabajo que encabeza.
3. Si es posible presumir el peligro de pérdida de evidencias, de tal forma a solicitar las medidas necesarias para preservarlas.
4. Si es posible contar con datos ciertos sobre la existencia de un perjuicio patrimonial y de su cuantía.

A los efectos de facilitar la comunicación, le informo que en la Unidad Fiscal a mi cargo, se encuentran asignados a la causa los Asistentes Fiscales _____, y que puede comunicarse con nosotros a los siguientes números telefónicos.

ANEXO 05

NOTA SOLICITANDO ACLARACIÓN A OFICIO

Señor
Agente Fiscal en lo Penal
Unidad _____
Presente:

_____, funcionario de la Contraloría General de la República, asignado al equipo de trabajo dentro del examen especial realizado en (nombre de la institución), se dirige a usted a los efectos de solicitar se sirva remitir por la vía más rápida posible una precisión respecto de los puntos sobre los que desea ser informado, considerando que el espectro que abarca el examen es muy amplio.

De tal forma a evitar dilaciones innecesarias, puede usted comunicarse directamente vía telefónica con el suscrito a los siguientes números:

Atentamente.

ANEXO 06

REQUERIMIENTO DE ORDEN DE ALLANAMIENTO

Causa: “ _____ ”

SEÑOR JUEZ PENAL:

_____, Agente Fiscal en lo Penal, se dirige a Ud. en relación a un supuesto hecho de Alteración de Datos y Lesión de Confianza cometidos presuntamente en (Institución Pública), lo que llegó a conocimiento de este Ministerio por una denuncia (verbal o escrita) de funcionarios de la Contraloría General de la República en fecha

En este sentido, vengo a solicitar la emisión de una orden de allanamiento de la casa ubicada en la calle _____ N° _____, presumiblemente propiedad de _____, a los efectos de practicar las siguientes diligencias: _____

SERÁ JUSTICIA. –

Asunción, _____ de _____ de _____ -



ANEXO 07

ACTA IMPUTACIÓN

Causa: _____

En la ciudad de Asunción a los _____ días del Mes
_____ del año _____, _____ Agente Fiscal en
lo Penal de la Circunscripción de _____, resuelve:

Que, existiendo suficientes elementos de convicción acerca de la
existencia del hecho punible de _____ que involucra al/los
ciudadano/s _____ como participantes del mismo.

El presunto hecho punible ocurrió en fecha _____ de
_____ del año en curso, en (lugar) _____, de
lo que se presume podría verse afectada (la institución X).

DESCRIPCIÓN DEL HECHO (ART. 302 INC. 2° C.P.P.) (análisis
jurídico fáctico)

Los hechos que llegaron a conocimiento del MP mediante (denuncia,
publicaciones, etc) sucedieron de la siguiente manera:

El funcionario público F que se desempeña como (cargo o función)
en (citar la institución pública), habría dejado de registrar los ingresos del
público, y ocultado esta situación mediante la manipulación de los equipos
informáticos de la citada institución.

A partir de esta circunstancia, se dispuso la realización de las siguientes
diligencias que corroboraron la veracidad de la denuncia:

ANEXO 08

CALIFICACIÓN DE LA CONDUCTA *(análisis jurídico de fondo)*

Las conductas detectadas a partir de las primeras investigaciones, surgidas de (referir el modo en que llegaron a conocimiento del MP), están previstas en nuestra legislación penal como (individualizar el tipo penal).

En consecuencia, esta Representación Fiscal imputa al ciudadano (datos personales) los hechos punibles de _____ en calidad de (grado de participación).

Conforme a la complejidad de la investigación que se presenta ante este tipo de hechos, se estima, por el momento, que la misma concluirá en un tiempo no superior a 6 meses, a los efectos de formular acusación conforme lo dispone el artículo 324 C.P.P.

AGENTE FISCAL

Asunción, ____ de _____ de _____.

ANEXO 09**Check list para INFORMES**

- 1 Objeto del informe.**
- 2 Fecha en que concluyó la auditoría.**
- 3 Fecha en que se concluyó el informe.**
- 4 Especificar si existen puntos que no han podido ser dilucidados, explicando el motivo (ej.: falta de documentación, ocultamiento de la información, etc.).**
- 5 Personas cuya gestión se audita.**
- 6 Lugar en el que estas personas desempeñan su tarea.**
- 7 Ámbito de responsabilidad administrativa de cada uno de los funcionarios.**
- 8 Línea de dependencia (superiores inmediatos y subordinados).**
- 9 Listado de documentos a los que se accedió.**
- 10 Listado de documentos con cuya copia se cuenta (especificar si son copias autenticadas, simples u originales).**
- 11 Listado de documentos cuya copia se remite al Ministerio Público.**
- 12 De forma a evitar:**
 - El uso de expresiones subjetivas, u opiniones relativas a la calificación de la posible conducta penal de los sujetos.
 - Párrafos extensos.
 - Vocabulario complicado.
 - Utilización de terminología técnica a menos que sea imprescindible.

RESOLUCIÓN 030/96



CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA

RESOLUCION N^o 030.-

POR LA CUAL SE REGLAMENTA LA PRESENTACION DE DENUNCIAS ANTE LA CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA.

Asunción, 29 de Enero de 1996.-

VISTO: Las continuas denuncias presentadas sobre hechos de supuestas irregularidades cometidas en los Organos del Estado sujetos a la acción de la Contraloría General; y,

CONSIDERANDO: Que, las denuncias son de valor e importancia para la Contraloría General, por constituirse en elemento coadyuvante trascendente en la consecución de los fines de la Institución.

Que, es necesario encausar estas denuncias por mecanismos de procedimientos que faciliten su presentación, para rodearlas de las formalidades indispensables en estos tipos de presentaciones.

POR TANTO, por las breves consideraciones expuestas, y atendiendo las facultades y atribuciones otorgadas por la Constitución Nacional y la Ley N^o 270/93 "Orgánica y Funcional de la Contraloría General de la República".

EL CONTRALOR GENERAL DE LA REPUBLICA

RESUELVE :

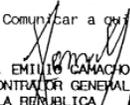
Art. 19. Las denuncias presentadas ante la Contraloría General de la República, deberán cumplir los siguientes requisitos:

- a) Presentada por escrito.
- b) Contener los siguientes datos:
 1. Nombre y Apellido, Documentos de Identidad y Constitución del Domicilio del Denunciante.
 2. Entidad o Institución del Sector Público objeto de la denuncia.
 3. Descripción de los hechos y circunstancias en forma detallada, acompañando con datos, informes y documentos relacionados con la denuncia.

Art. 29. La Contraloría General de la República podrá solicitar mayor información al recurrente, al Organismo encargado del control inmediato o a la Institución denunciada, antes de pronunciarse sobre la procedencia de la denuncia.

Art. 39. La Contraloría General de la República queda facultada a rechazar la denuncia en caso de no reunir los requisitos formales exigidos o si de los hechos denunciados resultare que los mismos son de competencia excluyente de otros Organismos del Estado.

Art. 49. Comunicar a quienes corresponda, y cumplido, archivar.



DR. EMILIO CANACHO
SUB-CONTRALOR GENERAL DE LA REPUBLICA





DR. DANIEL FRETES VENTRE
CONTRALOR GENERAL DE LA REPUBLICA



Guía para la investigación de hechos punibles de corrupción pública

RESOLUCIÓN 101/01


CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

RESOLUCIÓN N° 0101

POR LA CUAL SE MODIFICA PARTE DE ALGUNOS ARTÍCULOS DE LA RESOLUCIÓN C.G.R. N° 030/96 "QUE REGLAMENTA LA PRESENTACIÓN DE DENUNCIAS ANTE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA".

Asunción, 21 de febrero de 2001. -

VISTO: La Resolución C.G.R. N° 030/96 "Que Reglamenta la Presentación de Denuncias ante la Contraloría General de la República"; y,

CONSIDERANDO: Que, las denuncias son de valor e importancia para la Contraloría General de la República, por constituirse en el elemento coadyuvante trascendente en la consecución de los fines de la Institución.

Que, es necesario modificar algunos artículos para facilitar el esclarecimiento y una mejor comprensión de las mismas, tendientes a lograr una eficaz aplicación de esta Resolución.

POR TANTO, por las consideraciones expuestas, y atendiendo las facultades y atribuciones otorgadas por la Constitución Nacional y la Ley 276/93 "Orgánica y Funcional de la Contraloría General de la República".

EL CONTRALOR GENERAL DE LA REPÚBLICA

RESUELVE:

Art. 1°. Modificar parte de algunos artículos de la Resolución C.G.R. N° 030/96, la que queda redactada de la siguiente forma:

Las denuncias presentadas ante la Contraloría General de la República, deberán cumplir los siguientes requisitos.

- a) Presentada por escrito.
- b) Contener los siguientes datos:
 - 1. Nombre y apellido, documentos de identidad y constitución del domicilio del denunciante.
 - 2. Entidad o institución del sector público objeto de la denuncia.
 - 3. Descripción de los hechos y circunstancias en forma precisa y puntual, acompañando con datos, informes y documentos relacionados con la denuncia.

Art. 2°. La Contraloría General de la República podrá solicitar mayor información al recurrente o la Institución denunciada, antes de pronunciarse sobre la procedencia de la denuncia.

Art. 3°. La Contraloría General de la República queda facultada a rechazar la denuncia en caso de no reunir los requisitos formales exigidos, o si de los hechos denunciados resultare que los mismos son de competencia excluyente de otros Organismos del Estado.

Art. 4°. Comunicar a quienes corresponde para su toma de razón, y cumplido, archivar.


DR. MARÍA A. ESTIGARRIBIA
Subcontralor General de la República


FRANCISCO JAVIER GALIANO
Contralor General de la República



FJGM/MAEMB/mgcp.

RESOLUCIÓN 1024/03



CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA

RESOLUCION N° 1024

POR LA CUAL SE DISPONE NUEVO PROCEDIMIENTO PARA LA REALIZACIÓN DE TRABAJOS DE AUDITORÍA O EXÁMENES ESPECIALES, DISPUESTOS POR LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA.

Asunción, 12 de setiembre de 2003.

VISTO: La necesidad de establecer nuevos procedimientos que permitan agilizar y acortar los plazos para la realización de trabajos dispuestos por la Contraloría General de la República; y,

CONSIDERANDO: las funciones y responsabilidades conferidas a la Contraloría General de la República por la Constitución Nacional y la Ley 276/93, concordantes con las demás disposiciones legales vigentes.

POR TANTO, en uso de sus facultades y atribuciones,

LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

RESUELVE:

Artículo 1º. Disponer que la realización de los trabajos de auditoría de las instituciones sujetas al control y fiscalización de la Contraloría General de la República, se efectúen en las oficinas de la Contraloría, para lo cual los entes a ser auditados deberán entregar las documentaciones requeridas, en el marco de la correspondiente Resolución, dentro del plazo de 10 (diez) días hábiles, a partir de la recepción del pedido.

Artículo 2º. Las documentaciones a ser recibidas deberán ser originales y estar foliadas, y en caso de tratarse de fotocopias, deberán estar debidamente autenticadas por la Secretaría General de la institución auditada.

Artículo 3º. Comunicar a quienes corresponda, y cumplido, archivar.



Romina Palacios A.
Titular Secretaría General



FRANCISCO J. GALIANO M.
CONTRALOR GENERAL
DE LA REPÚBLICA





RESOLUCIÓN 1025/03



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

RESOLUCION Nº 1025

POR LA CUAL SE DISPONE LA REMISIÓN DE LAS OBSERVACIONES DE LOS INFORMES DE AUDITORÍA, ELABORADOS POR LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA A LAS INSTITUCIONES AUDITADAS, PARA EL DESCARGO CORRESPONDIENTE.

Asunción, 12 de setiembre de 2003.

VISTO: La necesidad de establecer normativas, en lo referente a la remisión de las observaciones de Informes a las Instituciones auditadas, a fin de otorgar el ejercicio del derecho de defensa de las personas comprendidas en las mismas, para su descargo correspondiente; y,

CONSIDERANDO: las funciones y responsabilidades conferidas a la Contraloría General de la República por la Constitución Nacional y la Ley 276/93, concordantes con las demás disposiciones legales vigentes.

POR TANTO, en uso de sus facultades y atribuciones,

LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

RESUELVE:

- Artículo 1º.** Disponer que las observaciones de los Informes de Auditoría, elaborados por la Contraloría General de la República, sean remitidos a las Instituciones auditadas, a fin de que las mismas realicen el descargo correspondiente, para lo cual dispondrán de un plazo perentorio e improrrogable de 10 (diez) días hábiles, a partir de la recepción del informe.
- Artículo 2º.** Los descargos presentados deberán estar sustentados con documentos debidamente autenticados, a fin de que los funcionarios encargados de la elaboración del Informe realicen el análisis correspondiente. En caso de que las observaciones efectuadas por los auditores sean salvadas en el descargo presentado, serán consideradas en el informe; en caso contrario se mantendrá el criterio expuesto en el informe remitido inicialmente a la Institución.
- Artículo 3º.** Cumplido el plazo señalado en el Artículo 1º de la presente Resolución, sin la presentación del descargo correspondiente, el informe será remitido a las instancias pertinentes. No serán consideradas las presentaciones posteriores al plazo establecido.
- Artículo 4º.** Comunicar a quienes corresponda, y cumplido, archivar.


Romina Palacios A.
Titular Secretaria General




FRANCISCO J. GALIANO M.
CONTRALOR GENERAL
DE LA REPÚBLICA



RESOLUCIÓN 677/04

Página 1



CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA

RESOLUCIÓN CGR N° 677

POR LA CUAL SE REGLAMENTA LA RENDICIÓN DE CUENTAS Y SU REVISIÓN, Y SE ESTABLECE LA INFORMACIÓN A SER PRESENTADA A LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, A SUS EFECTOS.

Asunción, 30 de junio de 2.004

Visto: El Artículo 283 de la Constitución Nacional, que establece las atribuciones de la Contraloría General de la República, cuyo numeral 3 dice: "El Control de la ejecución y de la liquidación de los presupuestos de todas las reparticiones mencionadas en el inc. 1), como asimismo el examen de sus cuentas, fondos, e inventarios"

Los Artículos 2º y 9º inc. c) de la Ley 276/94 "Orgánica y Funcional de la Contraloría General de la República que disponen que: "La Contraloría General, dentro del marco determinado por los Artículos 281 y 283 de la Constitución Nacional, tiene por objeto velar por el cumplimiento de las normas jurídicas relativas a la administración financiera del Estado y proteger el patrimonio público estableciendo las normas, los procedimientos requeridos y realizando periódicas auditorías financieras administrativas y operativas; controlando la normal y legal percepción de los recursos y los gastos e inversiones de los fondos del sector público, multinacional, nacional, departamental o municipal sin excepción, o de los organismos en que el Estado sea parte o tenga interés patrimonial a tenor del detalle desarrollado en el Artículo 9º de la presente Ley; y aconsejar, en general, las normas de control interno para las entidades sujetas a su supervisión." Y que "El control de la ejecución y la liquidación de los presupuestos de todas las reparticiones mencionadas en el inc. a), como asimismo el examen de sus cuentas, fondos e inventarios. Al 30 de agosto de cada año, a más tardar, elevará un informe al Congreso sobre la ejecución y liquidación presupuestaria del año anterior, para que la consideren ambas Cámaras"

El artículo 65 de la Ley 1535/99 "De Administración Financiera del Estado" que dispone "Examen de Cuentas. La Contraloría General de la República tendrá a su cargo el estudio de la rendición y el examen de cuentas de los organismos y entidades del Estado sujetos a la presente Ley; a los efectos del control de la ejecución del presupuesto, la administración de los fondos y el movimiento de los bienes y se basará, principalmente, en la verificación y evaluación de los documentos que respaldan las operaciones contables que dan como resultado los estados de situación financiera, presupuestaria y patrimonial, sin perjuicio de otras informaciones que se podrán solicitar para la comprobación de las operaciones realizadas. Los Organismos y entidades del estado deben tener a disposición de los órganos de control interno y externo correspondiente, la contabilidad al día y la documentación sustentatoria de las cuentas correspondientes a las operaciones efectuadas y registradas"; y,

El artículo 106 DE LA RESPONSABILIDAD DEL FUNCIONARIO PÚBLICO Y DEL EMPLEADO PÚBLICO, de la Constitución Nacional, que prevé "Ningún funcionario o empleado público está exento de responsabilidad. En los casos de transgresiones, delitos o faltas que cometiesen en el desempeño de sus funciones, serán personalmente responsables, 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."; y,

Considerando: Que las disposiciones mencionadas establecen la obligación para los responsables de los entes del estado de mantener a disposición la documentación sustentatoria de las cuentas y operaciones que efectuaren, y a la Contraloría General de la República la facultad de realizar el estudio y examen de la rendición de las cuentas de los organismos y entidades del Estado,

Que las mismas establecen a su vez el alcance que tendrá el referido examen.

Que, el Artículo 9 inc. j) de la mencionada ley 276/94 dispone a su vez como atribución de la Contraloría General de la República la de "Dictar reglamentos internos, normas, manuales de procedimientos e impartir las instrucciones necesarias para el cumplimiento de ésta ley"

Que, de ello surge la necesidad de reglamentar la forma de realización de la rendición de cuentas, así como de la revisión de la misma, y la documentación requerida a tales efectos.

1



RESOLUCIÓN 677/04

Página 2



CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA

POR TANTO: En uso de las facultades conferidas por la Constitución Nacional y la Ley 276/94 "Orgánica y Funcional de la Contraloría General de la República",

EL CONTRALOR GENERAL DE LA REPÚBLICA

RESUELVE:

CAPÍTULO I GENERALIDADES

Artículo 1° OBJETO: La presente resolución tiene por objeto reglamentar la forma y los plazos para realizar la rendición de cuentas por parte de los responsables del manejo de fondos o bienes de la nación, establecer los mecanismos para su revisión y disponer cuál será la documentación requerida a tales efectos.

Artículo 2° ÁMBITO DE APLICACIÓN Son sujetos de la presente resolución todos los organismos, personas jurídicas públicas o privadas subordinados al control de la Contraloría General de la República, conforme a las disposiciones constitucionales y legales que las rigen.

Artículo 3° DEFINICIONES. A los efectos de aplicación de la presente resolución, se entenderá por:
Rendición de Cuentas: A la obligación legal y ética, que tiene todo aquel, funcionario público o particular, que maneje fondos públicos o administre bienes del Estado, de responder e informar respecto a la administración, manejo y/o disposición de los mismos, así como de los resultados, en el cumplimiento de un mandato que le ha sido conferido.

Responder: Es la obligación que tiene todo funcionario público o particular que administre o maneje fondos, bienes o recursos públicos, de asumir la responsabilidad que se derive de su gestión.

Informe: Se entenderá como la acción de comunicar a la Contraloría General de la República, en los plazos establecidos o cuando esta lo requiera, sobre la gestión financiera, operativa y de resultados, desarrollada con los fondos, bienes o recursos bajo su administración.

Examen de Cuentas: Es la verificación y evaluación, a través de la auditoría gubernamental, de los documentos que respaldan las operaciones contables que dan como resultado los estados de situación financiera, presupuestaria y patrimonial de los entes sujetos a fiscalización de la Contraloría General de la República.

CAPÍTULO II DE LA RENDICIÓN DE CUENTAS

Artículo 4° RESPONSABLES DE LA RENDICIÓN DE CUENTAS CONSOLIDADA POR ENTIDAD. Las máximas autoridades de las Instituciones de conformidad a sus cartas orgánicas, y/o los funcionarios que por delegación cumplen tales funciones, son responsables de la rendición de cuentas consolidada por entidad, sobre su gestión financiera, operativa y de resultados.

Artículo 5° RESPONSABLES DE LA RENDICIÓN DE CUENTAS AL CULMINAR LA GESTIÓN. La máximas autoridades de las Instituciones de conformidad a sus cartas orgánicas, y/o los funcionarios que por delegación cumplen tales funciones, cuando culminen su gestión o cuando por vacancia definitiva actúen por encargo superior a tres meses, son responsables de la rendición de cuentas de su gestión, conforme a lo establecido en la presente resolución.



2

RESOLUCIÓN 677/04

Página 3



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPUBLICA

Artículo 6º FORMA E INFORMACIÓN A SER PRESENTADA

A los efectos de la Rendición de Cuentas, los responsables, conforme lo dispuesto en los artículos 4º y 5º de la presente resolución, presentarán en la Secretaría General de la Contraloría General de la República, la siguiente documentación correspondiente al ejercicio fiscal cerrado al 31 de diciembre de cada año:

- a) Balance General
- b) Estado de Resultados
- c) Balance de Comprobación de Saldos y Variaciones
- d) Ejecución Presupuestaria de Ingresos y Gastos *- original*
- e) Inventario de Bienes de uso.
- f) Inventario consolidado de Bienes Patrimoniales.
- g) Composición de los Ingresos Devengados a Percibir
- h) Composición de la Deuda Flotante
- i) Informe completo de auditoría externa, en caso de que se haya contratado, durante la vigencia o período fiscal que se rinde; este informe debe presentarse de conformidad con los términos contractuales respectivos.
- j) Informe de Ejecución del Plan Anual de Contrataciones, correspondiente al período fiscal que se rinde.
- k) Informes establecidos en la Resolución MH N° 103/03, reglamentario del Decreto N° 12.924/2001, "Por la cual se establecen normas para la implementación del Sistema de Control y Evaluación del Presupuesto General de la Nación"
- l) Informes consolidados de los proyectos y/o programas implementados por la Institución con empréstitos internacionales, cooperación y/o donación, que contengan, debidamente identificados según su fecha de ocurrencia, los saldos y el movimiento de los desembolsos, amortizaciones, intereses y comisiones de la deuda interna y externa y demás operaciones, eventos o atributos, con los correspondientes informes de auditorías interna y externas.
- m) Dictamen del Auditor Interno.
- n) Cualquier otra información diferente a la que se refiere la presente Resolución, que se requiera para el cumplimiento de la misión del Organismo de Control. Para tal efecto, la Contraloría General de la República mediante comunicación escrita señalará la información requerida, el término y el lugar de presentación.

La información correspondiente se reportará por parte de los responsables, a la Contraloría General de la República, conforme a los respectivos formatos establecidos en el Ministerio de Hacienda en el Sistema de Administración Financiera (SIAP) y será presentada de la siguiente forma:

1. Copia impresa, y
2. Copia en medio magnético (disquete o disco compacto) o transferencia electrónica de información.

Artículo 7º. DE LA DOCUMENTACIÓN RESPALDATORIA. La documentación que respalda la gestión, quedará en guarda de las correspondientes entidades, a disposición de la Contraloría General de la República, quien podrá solicitarlo, examinarlo, evaluarlo o consultarlo en cualquier tiempo.

Artículo 8º. DE LOS PLAZOS PARA LA RENDICIÓN DE CUENTAS. Los plazos para la presentación de los documentos citados en el artículo 6º, quedan establecidos de acuerdo al siguiente calendario:

INSTITUCIONES	Rendición de cuentas Intermedia	Rendición de cuentas Anual
1. Administración Central, Entidades Descentralizadas, Bancos del Estado o Mixtos, y Entidades Binacionales.	30 de julio de cada ejercicio.	28 de febrero de cada ejercicio.
2. Municipalidades, Gobernaciones y Sociedades de Economía Mixta, Empresas de Servicios Públicos y Sociedades Comerciales u organismos en las que el Estado sea parte o tenga interés.	30 de Julio de cada ejercicio.	31 de marzo de cada ejercicio



3

RESOLUCIÓN 677/04

Página 4



CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA

Si la fecha corresponde a un día no hábil, el término vencerá el día hábil inmediatamente siguiente.

La Rendición de cuentas del funcionario responsable al culminar la gestión, se realizará dentro del plazo de quince días hábiles, contados a partir del retiro o terminación del mandato, cualquiera sea el motivo de estos.

Artículo 9° INOBSERVANCIA DE LOS REQUISITOS EN LA PRESENTACIÓN. Se entenderá por no realizada la Rendición de Cuentas, cuando no cumpla con lo previsto en esta Resolución, en los aspectos referentes a forma, período, plazos y contenido.

**CAPÍTULO III
DEL EXAMEN DE CUENTAS**

Artículo 10° EXAMEN DE CUENTAS. La Contraloría General de la República realizará el examen de cuentas, tal como se lo ha definido en el Artículo 3° de la presente resolución, mediante alguna de las distintas modalidades de Auditoría Gubernamental aplicable, debiendo determinar si se han cumplido las normas de contabilidad aceptables para su presentación. Éste deberá realizarse de manera tal que proporcione una base racional para poder expresar una opinión sobre ellas.

Artículo 11° DEL DICTAMEN. El pronunciamiento será emitido a través del dictamen contenido en el Informe de Auditoría, el cual constará de una opinión sobre la razonabilidad de los estados contables y financieros de la institución que permitan evaluar la gestión.

Artículo 12° PLAZO PARA EMITIR EL DICTAMEN. La Contraloría General de la República, tendrá un plazo máximo de tres (3) años contados a partir de la fecha de la presentación a satisfacción de la Rendición de Cuentas, para emitir el Dictamen a través de los informes de auditoría; fecha después de la cual, si no se llegare a producir, se entenderá fenecida la cuenta, sin perjuicio de que en un proceso posterior de auditoría, o si con posterioridad aparecieran pruebas de operaciones fraudulentas o irregulares.

Artículo 13° DEL INCUMPLIMIENTO DE LA RENDICIÓN Y DE LOS DICTÁMENES NO RAZONABLES DEL EXAMEN. En los casos en que los responsables de la Rendición de Cuentas incumplieran la presente resolución, y en los casos que el DICTAMEN del Examen de Cuentas determinara que las mismas no son razonables, la Contraloría General de la República actuará de conformidad a sus atribuciones y facultades establecidas en la Constitución Nacional y la Ley N° 276/94 Orgánica y Funcional de la Contraloría General de la República.

**CAPÍTULO IV
DEROGATORIA Y VIGENCIA**

Artículo 14° DEROGACIONES. Por la presente se derogan las Resoluciones CGR N° 240/01 y 1511/03, y demás disposiciones contrarias a la presente Resolución.

Artículo 15° VIGENCIA. La presente Resolución rige a partir de la fecha de su emisión y notificación, y afectará el ejercicio fiscal 2004.

Artículo 16° Notifíquese, y cumplido, archívese.

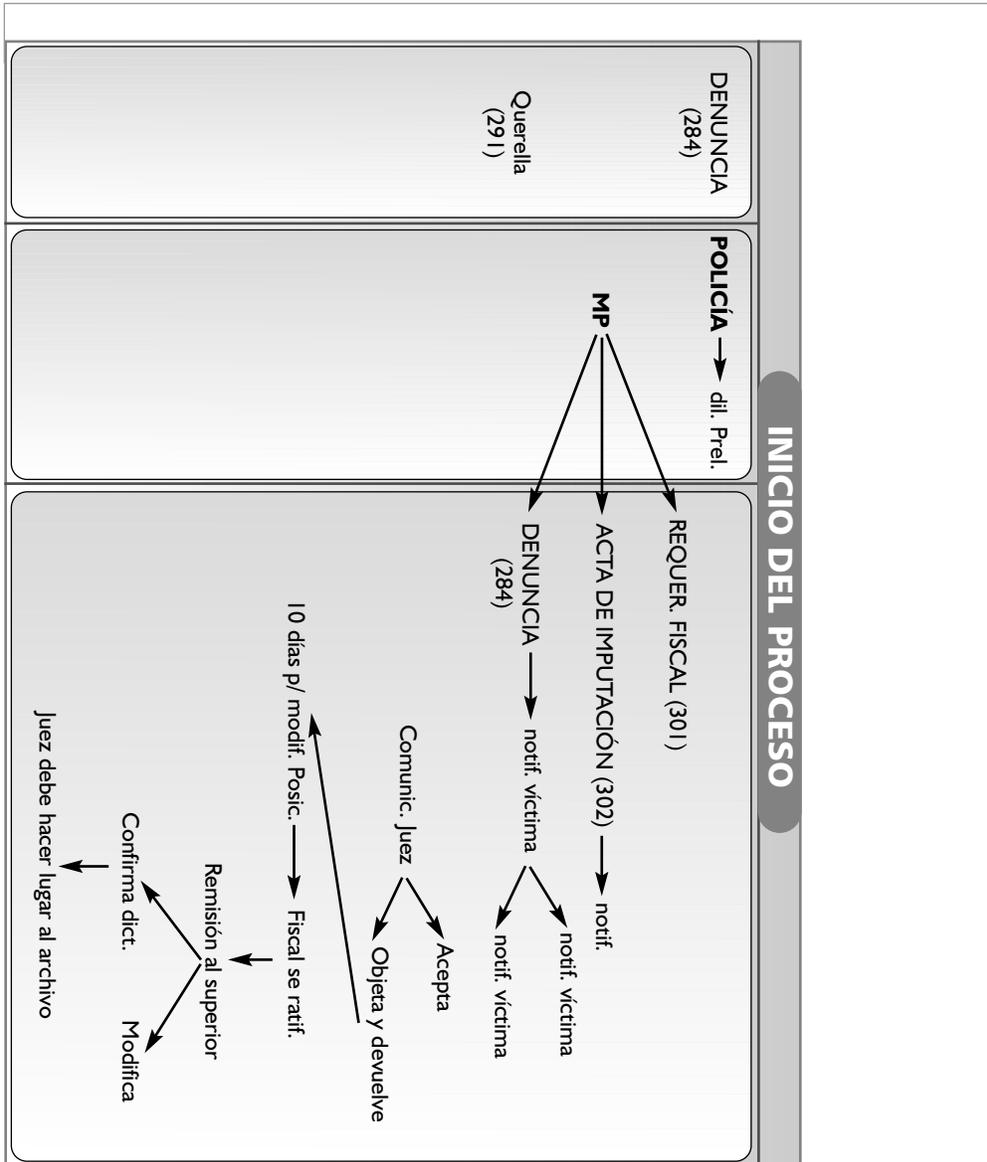
ROMINA PALACIOS
TITULAR
SECRETARÍA GENERAL



FRANCISCO JAVIER GALIANO M.
CONTRALOR GENERAL
DE LA REPÚBLICA

ESQUEMA 01

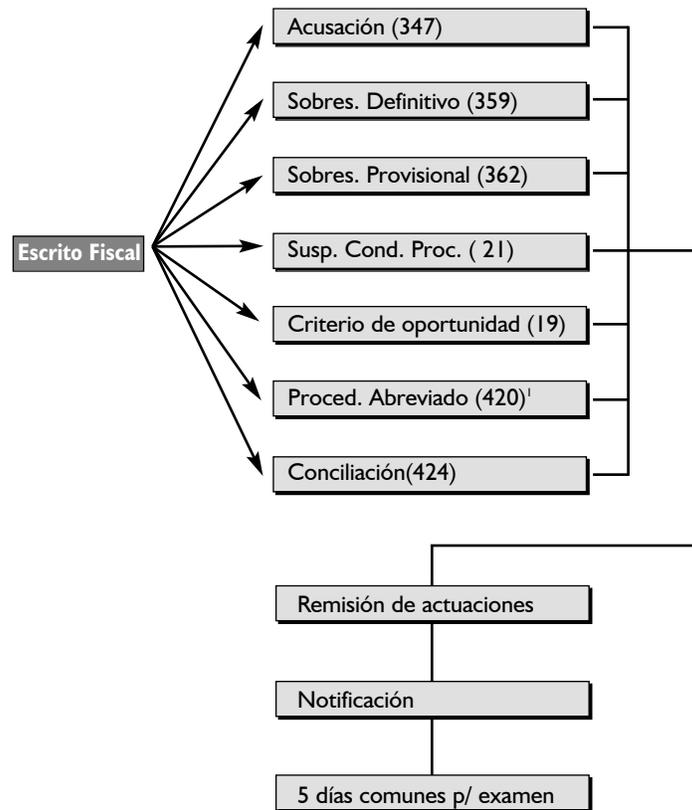
ESQUEMA 1



ESQUEMA 02

ESQUEMA 2

CONCLUSIÓN DE LA ETAPA PREPARATORIA

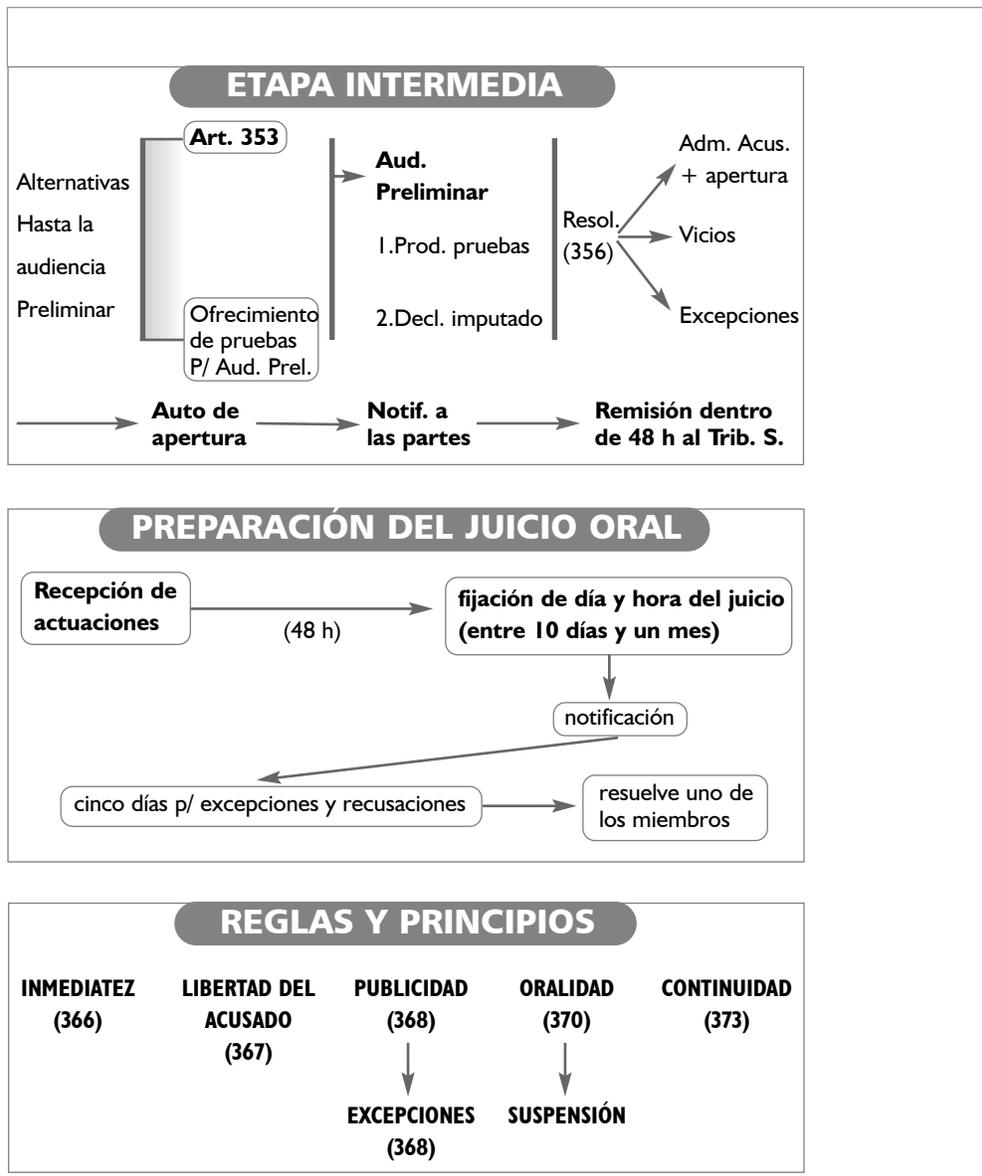


I Trámite (421)

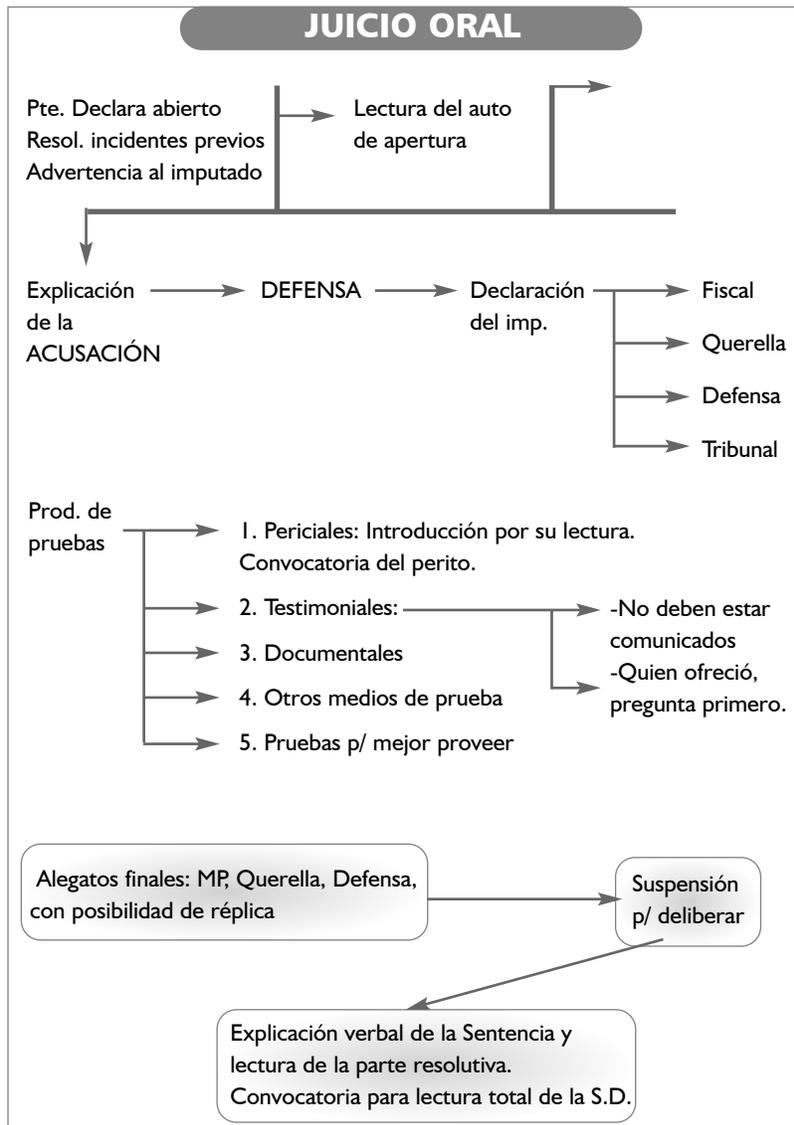
ESQUEMA 03-04-05

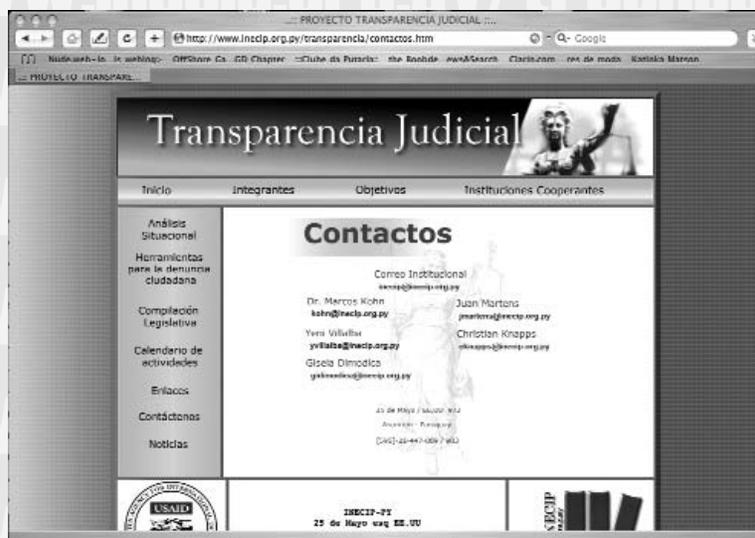
Guía para la investigación de hechos punibles de corrupción pública

ESQUEMA 03 - 04 - 05



ESQUEMA 06





VISITÁ

www.inecip.org.py/transparencia

tu página de consulta
e informaciones
Jurídico - Penales
y de lucha anticorrupción.



Con actualización diaria, el sitio pone a disposición de la comunidad y de la jurídica en particular, un espacio de debate, información y consulta. En www.inecip.org.py/transparencia encontrarás una biblioteca virtual, información institucional, legislación nacional y comparada, proyectos de leyes y podrás enlazar con instituciones que trabajan por un mundo libre de corrupción.