

# **EL USO DE LAS DECLARACIONES JURADAS DE BIENES Y RENTAS PARA INVESTIGAR POSIBLES CASOS DE CORRUPCIÓN**

PROPUESTA METODOLÓGICA PARA LA SOCIEDAD  
Y EL PERIODISMO DE INVESTIGACIÓN





El uso de las Declaraciones Juradas de Bienes y Rentas para investigar posibles casos de corrupción. Propuesta metodológica para la sociedad civil y el periodismo de investigación.

### **Equipo técnico IDEA**

---

Ezequiel Santagada, Director Ejecutivo

Federico Legal Aguilar, Gerente de Proyectos

Natalia Gagliardone, Departamento jurídico

Ariel San Martín, Abogado

Sofía Rattazzi Sosa, pasante

### **Instituto de Derecho y Economía Ambiental (IDEA)**

---

Twitter: @InstIDEA

Facebook: Instituto de Derecho y Economía Ambiental

Instagram: [idea.org.py](https://www.instagram.com/idea.org.py)

[idea@idea.org.py](mailto:idea@idea.org.py)

[www.idea.org.py](http://www.idea.org.py)

ISBN: en proceso

Edición: 2022



# ÍNDICE

|                           |          |
|---------------------------|----------|
| <b>PRESENTACIÓN .....</b> | <b>9</b> |
|---------------------------|----------|

## **CAPÍTULO I**

|                                       |           |
|---------------------------------------|-----------|
| <b>CUESTIONES INTRODUCTORIAS.....</b> | <b>11</b> |
|---------------------------------------|-----------|

|                                                |    |
|------------------------------------------------|----|
| ¿Qué entendemos por “Declaración Jurada”?..... | 13 |
|------------------------------------------------|----|

|                                                             |    |
|-------------------------------------------------------------|----|
| ¿Cuál es el efecto jurídico de una declaración jurada?..... | 13 |
|-------------------------------------------------------------|----|

|                                                                                        |    |
|----------------------------------------------------------------------------------------|----|
| ¿Cuándo hay obligación legal de realizar o presentar una<br>“Declaración Jurada”?..... | 13 |
|----------------------------------------------------------------------------------------|----|

|                                                                        |    |
|------------------------------------------------------------------------|----|
| ¿En qué tiempo y ante quién hay que presentar declaración jurada?..... | 13 |
|------------------------------------------------------------------------|----|

|                                                         |    |
|---------------------------------------------------------|----|
| ¿Cuáles son los tipos de “Declaraciones Juradas”? ..... | 14 |
|---------------------------------------------------------|----|

|                                                                                               |    |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| ¿Cómo se analiza una declaración jurada de bienes y rentas de<br>funcionarios públicos? ..... | 14 |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------|----|

|                                                                     |    |
|---------------------------------------------------------------------|----|
| ¿Para qué se analiza la declaración jurada de bienes y rentas?..... | 15 |
|---------------------------------------------------------------------|----|

|                                                 |    |
|-------------------------------------------------|----|
| ¿Qué secciones de las DDJJ son esenciales?..... | 15 |
|-------------------------------------------------|----|

|                                                                            |    |
|----------------------------------------------------------------------------|----|
| ¿Qué hechos punibles se podrían detectar o investigar con las DDJJ ? ..... | 15 |
|----------------------------------------------------------------------------|----|

|                   |    |
|-------------------|----|
| Código Penal..... | 15 |
|-------------------|----|

|                                                                                                                                             |    |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Ley N° 2523/2004, “Que previene, tipifica y sanciona el enriquecimiento<br>ilícito en la función pública y el tráfico de influencias” ..... | 17 |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|

|                                                                        |    |
|------------------------------------------------------------------------|----|
| Ley N° 5295/14, “Que prohíbe el Nepotismo en la Función Pública” ..... | 17 |
|------------------------------------------------------------------------|----|

## **CAPÍTULO II**

|                                        |           |
|----------------------------------------|-----------|
| <b>PROGRAMAS DE CAPACITACIÓN .....</b> | <b>21</b> |
|----------------------------------------|-----------|

## **CAPÍTULO III**

|                                                                                                                                      |           |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>BREVE RECUENTO HISTÓRICO SOBRE EL CAMINO PARA LOGRAR LA<br/>PUBLICIDAD DE LAS DECLARACIONES JURADAS Y SU MARCO JURÍDICO .....</b> | <b>27</b> |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|

|                                                     |    |
|-----------------------------------------------------|----|
| Hacia una nueva primavera de la transparencia ..... | 29 |
|-----------------------------------------------------|----|

|                                                                               |    |
|-------------------------------------------------------------------------------|----|
| Intento de la clase política de despenalizar el falseamiento en las DDJJ..... | 36 |
|-------------------------------------------------------------------------------|----|

|                                                                               |    |
|-------------------------------------------------------------------------------|----|
| Interpretación judicial del hecho punible de “Declaración Jurada Falsa” ..... | 41 |
|-------------------------------------------------------------------------------|----|

## CAPÍTULO IV

|                                                                                             |           |
|---------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>HACIA UNA PROPUESTA METODOLÓGICA DE INVESTIGACIÓN DE LAS DDJJ.....</b>                   | <b>47</b> |
| No soy contador o financiero, ¿cómo iniciar una investigación con la DDJJ? .....            | 49        |
| Breve análisis financiero de una DDJJ .....                                                 | 49        |
| Herramienta de control ciudadano .....                                                      | 53        |
| ¿Qué puedo analizar de las DDJJ según su contenido?.....                                    | 58        |
| Descripción de las etapas de investigación .....                                            | 62        |
| Elaboración de lista de posibles investigados.....                                          | 62        |
| Verificación de publicaciones.....                                                          | 62        |
| Búsqueda de las DDJJ .....                                                                  | 63        |
| Extracción de datos de DDJJ y comparaciones entre sí .....                                  | 63        |
| Cruce con otras fuentes oficiales de información.....                                       | 63        |
| Fuentes extraoficiales .....                                                                | 66        |
| Revisión de redes sociales .....                                                            | 66        |
| Búsqueda de Contratos con el Estado en fuentes oficiales.....                               | 66        |
| Cruce de datos del entorno familiar.....                                                    | 66        |
| Otros pedidos de Acceso a la Información Pública para verificar hipótesis y conexiones..... | 67        |
| Entrevistas con resguardo de identidad .....                                                | 67        |
| Datos finales .....                                                                         | 67        |
| <b>CONCLUSIONES.....</b>                                                                    | <b>69</b> |

## SIGLAS

|               |                                                                                                                                                                        |
|---------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>AIP</b>    | Acceso a la Información Pública                                                                                                                                        |
| <b>CGR</b>    | Contraloría General de la República                                                                                                                                    |
| <b>CICC</b>   | Convención Interamericana contra la Corrupción                                                                                                                         |
| <b>CN</b>     | Constitución de la República del Paraguay                                                                                                                              |
| <b>COAPY</b>  | Coordinadora de Abogados del Paraguay                                                                                                                                  |
| <b>CP</b>     | Código Penal                                                                                                                                                           |
| <b>CSJ</b>    | Corte Suprema de Justicia                                                                                                                                              |
| <b>DDJJ</b>   | Declaraciones Juradas de Bienes y Rentas                                                                                                                               |
| <b>IDEA</b>   | Instituto de Derecho y Economía Ambiental                                                                                                                              |
| <b>INDERT</b> | Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra                                                                                                                  |
| <b>L-5033</b> | Ley N° 5033, “Que reglamenta el artículo 104 de la Constitución Nacional, de la declaración jurada de bienes y rentas, activos y pasivos de los funcionarios públicos” |
| <b>L-5282</b> | Ley N° 5282, “De libre acceso ciudadano a la información pública y transparencia gubernamental”.                                                                       |
| <b>MP</b>     | Ministerio Público                                                                                                                                                     |
| <b>NED</b>    | Fundación Nacional para la Democracia                                                                                                                                  |
| <b>PJ</b>     | Poder Judicial                                                                                                                                                         |
| <b>PUIP</b>   | Portal Unificado de Información Pública                                                                                                                                |
| <b>SENAC</b>  | Secretaría Nacional Anticorrupción                                                                                                                                     |
| <b>UNA</b>    | Universidad Nacional de Asunción                                                                                                                                       |





## PRESENTACIÓN

La corrupción e impunidad en Paraguay han socavado las instituciones del Estado y la confianza del pueblo paraguayo en lograr una mejor calidad de vida individual y colectiva. Nuestro país mantiene barreras estructurales que le impiden alcanzar el grado de inversión. Las debilidades institucionales, impunidad, aplicación desigual de la ley, entre otros, impiden mejores oportunidades económicas y un desarrollo sostenible real.

Como muestra de lo anterior, en el mes de mayo de 2022 fue publicada una encuesta de percepción sobre la corrupción en Paraguay<sup>1</sup>, en donde uno de cada diez ciudadanos paraguayos percibe este mal como el principal problema del país; tres de cada cuatro creen que los políticos son corruptos, entendiéndose además de que la impunidad es un agravante muy importante.

Desde hace más de diez años, la NED ha apostado en resaltar la importancia del derecho del AIP en Paraguay como una herramienta fundamental para los derechos humanos, la lucha contra la corrupción y la institucionalidad democrática.

Desde 2017, contribuyendo con el establecimiento de una Clínica Jurídica para defensa de ese derecho desde la sede de la Facultad de Derecho de la UNA, ha apoyado en el litigio de numerosos casos de altísima relevancia pública, dentro de los cuales se destaca el histórico caso JUAN CARLOS LEZCANO C/ CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA S/ AMPARO, iniciado en sede administrativa en aquel año y culminado el 11 de junio de 2020 con una sentencia fundamental del Pleno de la CSJ que dio pie a una nueva “primavera de la transparencia”<sup>2</sup>, contexto dentro del cual se ha subrayado la importancia de los datos públicos de las DDJJ de los funcionarios del Estado como herramienta elemental para la lucha contra la corrupción.

---

1. Informe “Cultura política de la democracia en Paraguay y en las Américas 2021”. Disponible en: <https://www.vanderbilt.edu/lapop/paraguay/ABPRY2021-Country-Report-Spa-Final-220519.pdf>

2. Véase Santagada, Ezequiel F., Acosta Dávalos, Élide, Legal Aguilar, Federico (autores). *Acceso a la información pública. Historia de un juego de poder*. Segunda edición, revisada y ampliada. Instituto de Derecho y Economía Ambiental (IDEA). Asunción, Paraguay, 2019. Disponible en: <https://www.idea.org.py/wp-content/uploads/2022/03/Libro-AIP-Historia-de-un-juego-de-poder-2019-PDF.pdf>

IDEA se ha encaminado a crear espacios de incidencia para el fortalecimiento de sectores de la sociedad civil en su capacidad de investigar, detectar y denunciar casos de corrupción pública. Como sostenibilidad a las acciones ya contribuidas por la NED, uno de los espacios fortalecidos sigue siendo la Clínica Jurídica que, desde fines de octubre de 2020 ha pasado a constituirse en una *“Clínica Jurídica para la promoción del acceso a la información pública y el seguimiento de casos de corrupción pública”*<sup>3</sup>.

Este pequeño manual parte de un proyecto apoyado por la NED en el cual se busca fortalecer las capacidades institucionales de IDEA y de la sociedad civil con el fin de investigar, mediante la divulgación y análisis de las declaraciones juradas de funcionarios públicos, potenciales casos de corrupción pública de alta relevancia, incidir en los medios de prensa para que estos casos no queden en el olvido y litigar en casos de alto perfil.

Lo mencionado más arriba, con el anhelo de esclarecer casos de corrupción pública en el Paraguay y fortalecer la capacidad de la sociedad civil y de los ciudadanos para investigar, detectar y denunciar otros casos graves de corrupción.

Este manual parte de la premisa fundamental de que las DDJJ se constituyen en documentos elementales para detectar potenciales casos de corrupción. La declaración de activos y la divulgación pública de éstas son mecanismos esenciales de la CICC (Ley N° 977/97).

Desde 2020, con el mencionado caso del periodista Juan Carlos Lezcano, un sinfín de publicaciones periodísticas contribuyó con el control ciudadano. No obstante, desde IDEA entendimos sobre la necesidad de indagar en distintas técnicas de investigación, no solamente respecto del “incremento patrimonial” sino con el cruzamiento con otras fuentes públicas de información, de manera tal a que el ciudadano de a pie, contralor natural de la cosa pública, pueda investigar por su cuenta y realizar denuncias responsables con información pública veraz.

Este pequeño aporte a la biblioteca de la sociedad civil y al periodismo de investigación en general, espera ser una herramienta de uso rápido, de actualización constante y con gran impacto a la hora de presentar investigaciones responsables.

---

3. Véase Instituto de Derecho y Economía Ambiental (IDEA). 24 de noviembre de 2020. Nueva etapa de la Clínica Jurídica, en marcha. Disponible en: <https://www.idea.org.py/2020/11/24/nueva-etapa-de-la-clinica-juridica-en-marcha/>



CAPÍTULO

# I

## CUESTIONES INTRODUCTORIAS



## ¿“QUÉ ENTENDEMOS POR DECLARACIÓN JURADA”?

En sentido amplio, podemos definir como una manifestación personal, ya sea verbal o escrita, dirigida a un destinatario.

En sentido estrictamente jurídico, es una “[m]anifestación personal, verbal o escrita, donde se asegura la veracidad de lo declarado bajo juramento ante autoridades administrativas o judiciales”<sup>4</sup>.

## ¿CUÁL ES EL EFECTO JURÍDICO DE UNA DECLARACIÓN JURADA?

Crea un estado de presunción por el cual se considera como cierta la manifestación expresada hasta que se demuestre lo contrario.

## ¿CUÁNDO HAY OBLIGACIÓN LEGAL DE REALIZAR O PRESENTAR UNA “DECLARACIÓN JURADA”?

La declaración jurada, al ser una manifestación personal, también puede ser voluntaria. Sin embargo, en los casos donde la ley indique la obligación de presentarla, la misma tendrá el valor jurídico correspondiente y las consecuencias jurídicas de su inexactitud o falsedad.

## ¿EN QUÉ TIEMPO Y ANTE QUIÉN HAY QUE PRESENTAR DECLARACIÓN JURADA?

En general, el tiempo de presentación será según la ley lo indique de acuerdo con el supuesto de hecho y ante la autoridad indicada por ella.

En el caso de las DDJJ, la CN dispone en su Art. 104 sobre la obligación de presentarla dentro del plazo de 15 días de asumir el cargo y dentro del mismo plazo al cesar en el mismo. Por su parte, el Art. 283 regula sobre los deberes y atribuciones del Contralor General dentro de los cuales se establece,

*“rec[ibir] de las declaraciones juradas de bienes de los funcionarios públicos, así como la formación de un registro de las mismas y la producción de dictámenes sobre la correspondencia entre tales declaraciones, prestadas al asumir los respectivos cargos, y las que los aludidos funcionarios formulen al cesar en ellos”* (numeral 6).

4. Diccionario panhispánico del español jurídico. Disponible en: <https://dpej.rae.es/>



## ¿CUÁLES SON LOS TIPOS DE “DECLARACIONES JURADAS”?

Hay distintos tipos de declaraciones juradas. De manera seguida, se hace mención según una clasificación propia.

- **Declaración jurada voluntaria:** Cuando se quiere expresar algo de manera libre y voluntaria, como una manifestación de la voluntad.
- **Declaración jurada administrativa:** Cuando el administrado debe presentarla para avanzar en algún trámite administrativo. Ejemplo, para aplicar a alguna beca, determinadas entidades exigen declaración jurada de no ser beneficiario de otra.
- **Declaración jurada testifical:** Es aquella que se presenta en el marco de procesos jurídicos y/o administrativos donde se requiere manifestación testifical.
- **Declaración jurada impositiva:** Es aquella que se presenta en razón de las obligaciones tributarias. Como ejemplo, se encuentra la declaración jurada para liquidar el impuesto al valor agregado.
- **Declaración jurada de bienes y rentas:** Es aquella que se presenta en razón de la asunción de un cargo público y el cese de dicho cargo.
- **Declaración jurada de conflicto de intereses:** Es aquella que se presenta con el fin de prevenir posibles conflictos de intereses en el ejercicio de una función pública determinada.

Es posible, no obstante, que la ley incluya bajo un mismo supuesto y nombre las distintas clasificaciones identificadas. A modo de ejemplo, una declaración jurada de bienes y rentas podría contener la obligación de declarar supuestos de conflicto de intereses; o también podría ser considerada como una declaración testifical en sede administrativa y/o judicial.

## ¿CÓMO SE ANALIZA UNA DECLARACIÓN JURADA DE BIENES Y RENTAS DE FUNCIONARIOS PÚBLICOS?

En el desarrollo del presente manual, se ofrecerán distintos mecanismos para realizar análisis metodológicos de las DDJJ. En general, la visión financiera, el contraste entre la declaración inicial y la final u otras declaraciones, el cruce con información pública, entre otros, son maneras de analizar el contenido y veracidad de las mismas.

## ¿PARA QUÉ SE ANALIZA LA DECLARACIÓN JURADA DE BIENES Y RENTAS?

En principio, para determinar si el crecimiento patrimonial de una autoridad pública ha sido razonable conforme a su salario público y otros ingresos legítimos durante el periodo en que ejerció la función. Sin embargo, también es posible indagar conexiones o vínculos, como ocurriría en el caso de las sociedades, situaciones de deudas o créditos que expliquen potenciales conflictos de intereses, entre otros.

## ¿QUÉ SECCIONES DE LAS DDJJ SON ESENCIALES?

Aunque todos los datos de las DDJJ pueden trazar distintas líneas de investigación, los datos patrimoniales son fundamentales para analizar posibles casos de enriquecimiento ilícito. En esa sección, es posible verificar los bienes muebles e inmuebles registrables, las sociedades, los créditos, deudas, entre otros.

## ¿QUÉ HECHOS PUNIBLES SE PODRÍAN DETECTAR O INVESTIGAR CON LAS DDJJ?

Si bien existe una cantidad considerable de hechos punibles donde las DDJJ podrían contribuir con distintas líneas de investigación, de manera seguida se hace un recuento de los principales que podrían detectarse o investigarse.

### CÓDIGO PENAL

#### **Artículo 243.- Declaración falsa<sup>5</sup>**

- 1º El que presentara una declaración jurada falsa ante un ente facultado para recibirla o invocando tal declaración, formulara una declaración falsa, será castigado con pena privativa de libertad de hasta cinco años.*
- 2º El que actuara culposamente respecto a la falsedad, será castigado con pena privativa de libertad de hasta un año o con multa.*

5. El CP igualmente señala el caso de la "retractación",

#### **Artículo 244.- Retracción**

*1º Cuando el autor rectificara su testimonio o declaración en tiempo oportuno, el tribunal podrá atenuar la pena con arreglo al artículo 67.*

*2º La rectificación no es oportuna cuando:*

- 1. ya no pueda ser considerada en la decisión;*
- 2. del hecho haya surgido un perjuicio para otro;*
- 3. el autor ya haya sido denunciado por el hecho; o*
- 4. se haya iniciado una investigación del hecho contra él.*

*3º La rectificación puede efectuarse ante:*

- 1. el ente donde haya sido cometido el falso testimonio;*
- 2. el ente que haya de investigarlo; o*
- 3. cualquier tribunal, ministerio público o autoridad policial, en cuyo caso deberá señalarse el órgano ante el que se prestó la declaración falsa.*

**Art. 196.- Lavado de Activos (redacción según la Ley 6.452/19, Artículo 1°)**

1.° *El que convirtiera u ocultara un objeto proveniente de un hecho antijurídico, o respectó de tal objeto disimulara su procedencia, frustrara o peligrara el conocimiento de su procedencia o ubicación, su hallazgo, su comiso, su comiso especial o su secuestro, será castigado con pena privativa de libertad de hasta cinco años o con multa.*

*A los efectos de este artículo, se entenderá como hecho antijurídico:*

1. *los previstos en los artículos 129a, 139, 184a, 184b, 184c, 185, 186, 187, 188, 191a, 191b, 192, 193, 200, 201, 246, 261, 262, 263, 268b, 268c, 300, 301, 302, 303, y 305 de este Código.*
2. *un crimen.*
3. *el realizado por un miembro de una Asociación Criminal previsto en el artículo 239.*
4. *los señalados en los artículos 37 al 45 de la Ley N° 1340/1988 “QUE MODIFICA Y ACTUALIZA LA LEY N° 357/72, QUE REPRIME EL TRAFICO ILICITO DE ESTUPEFACIENTES Y DROGAS PELIGROSAS Y OTROS DELITOS AFINES Y ESTABLECE MEDIDAS DE PREVENCIÓN Y RECUPERACIÓN DE FARMACODEPENDIENTES”, y sus modificatorias.*
5. *los señalados en los artículos 94 al 104 de la Ley N° 4.036/2010 “DE ARMAS DE FUEGO, SUS PIEZAS Y COMPONENTES, MUNICIONES, EXPLOSIVOS, ACCESORIOS Y AFINES”.*
6. *el previsto en el artículo 336 de la Ley N° 2422/2004 “CODIGO ADUANERO”.*
7. *los previstos en la Ley N° 2523/2004 “QUE PREVIENE, TIPIFICA Y SANCIONA EL ENRIQUECIMIENTO ILICITO EN LA FUNCIÓN PÚBLICA Y EL TRAFICO DE INFLUENCIAS”.*
8. *el previsto en el artículo 227, inciso e) de la Ley 5.810/2017 “MERCADO DE VALORES”.*
9. *los hechos punibles de soborno y cohecho transnacional, previstos en la Ley respectiva.*



2.º *La misma pena se aplicará al que:*

1. *obtuviera un objeto señalado en el inciso anterior, lo transfiriera o proporcionara a un tercero; o,*
2. *lo guardara o lo utilizara para sí o para otro, habiendo conocido su procedencia en el momento de la obtención.*

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

**LEY N° 2523/2004, “QUE PREVIENE, TIPIFICA Y SANCIONA EL ENRIQUECIMIENTO ILÍCITO EN LA FUNCIÓN PÚBLICA Y EL TRÁFICO DE INFLUENCIAS”**

**Artículo 3º.- Enriquecimiento ilícito.**

- 1) *Comete hecho punible de enriquecimiento ilícito y será sancionado con pena privativa de libertad de uno a diez años, el funcionario público comprendido en cualquiera de las situaciones previstas en el Artículo 2º, quien con posterioridad al inicio de su función, incurra en cualquiera de las siguientes situaciones:*
  - a) *Haya obtenido la propiedad, la posesión, o el usufructo de bienes, derechos o servicios, cuyo valor de adquisición, posesión o usufructo sobrepase sus legítimas posibilidades económicas, y los de su cónyuge o conviviente.*
  - b) *Haya cancelado, luego de su ingreso a la función pública, deudas o extinguido obligaciones que afectaban su patrimonio, el de su cónyuge o su conviviente, y sus parientes hasta el segundo grado de consanguinidad y de afinidad, en condiciones que sobrepasen sus legítimas posibilidades económicas.*
- 2) *Será aplicable también a los casos previstos en el inciso 1) de este artículo, la pena complementaria prevista en el Artículo 57 del Código Penal.*

*En general, los hechos punibles podrían vincularse con delitos contra la administración pública.*

**LEY N° 5295/14, “QUE PROHÍBE EL NEPOTISMO EN LA FUNCIÓN PÚBLICA”**

**Artículo 1º. Definición.** *A los efectos de la presente ley, se entenderá por nepotismo, cuando una persona, facultada para nombrar o contratar en cargos públicos, realiza uno de esos actos a favor de su cónyuge, concubino o parientes hasta el cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad, en violación a las normas que regulan el acceso a la función pública.*

*Artículo 2°. El Presidente y el Vicepresidente de la República, los Senadores y Diputados, los Parlamentarios del Mercado Común del Sur (MERCOSUR), los Ministros de la Corte Suprema de Justicia, los Miembros del Tribunal Superior de Justicia Electoral, los Ministros del Poder Ejecutivo y los Ministros Secretarios Ejecutivos de la Presidencia de la República, los miembros del Consejo de la Magistratura y del Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados, el Fiscal General del Estado, los Jueces, los Agentes Fiscales, el Contralor General de la República, el Procurador General de la República, el Escribano Mayor de Gobierno, el Defensor del Pueblo, el Defensor General, los Rectores y Vicerrectores de las Universidades Nacionales, los Decanos y Vicedecanos de las Universidades Nacionales, los Presidentes y Directores de los entes autárquicos y descentralizados, los Gobernadores e Intendentes, Concejales Departamentales y Concejales Municipales, los Directores de las Entidades Binacionales, los Directores de las distintas reparticiones del Estado paraguayo y los Presidentes y Directores de las Sociedades Anónimas en donde el Estado paraguayo posea en participación acciones mayoritarias, organizaciones no gubernamentales que reciban aportes del Estado paraguayo, a través del Presupuesto General de la Nación, quedan impedidos, dentro del ámbito de su competencia, a nombrar o contratar en cargos o empleos públicos, a cónyuges, concubinos y parientes comprendidos hasta el cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad, salvo que tales nombramientos, contrataciones o propuestas se efectúen en cumplimiento a las normas legales que regulan el acceso a la función pública.*



CAPÍTULO

# II

## PROGRAMAS DE CAPACITACIÓN



En 2020, IDEA, con apoyo de NED, avanzó con la formación de programas de capacitación para su staff y sus aliados en los aspectos conceptuales y prácticos para la investigación de presuntos actos de corrupción con base en las declaraciones juradas según la mirada y experiencia internacional. Formadores tales como Hernán Charosky (Argentina), Luis Esquivel (México), Eduardo Blanco (Argentina) Julio Arbizú (Perú) y Jimmy Sotomayor (Perú), quienes poseen amplia experiencia en el campo y han llevado y estudiado casos emblemáticos en sus respectivos países, contribuyeron con los procesos de formación.

Se han perfilado distintos módulos de capacitación de utilidad práctica tanto para sociedad civil, el periodismo de investigación, como también para funcionarios del Estado responsables de instancias de control y prevención de la corrupción.

El 17 de mayo de 2021 se llevó adelante un módulo de capacitación sobre “CONTROL CIUDADANO, FUENTES PÚBLICAS Y SOCIALES DE INFORMACIÓN PARA LA PREVENCIÓN Y DETECCIÓN DE CORRUPCIÓN”, a cargo del capacitador Hernán Charosky. En el módulo, se desarrollaron los siguientes puntos:

Control ciudadano: el reverso social de los frenos y contrapesos institucionales.

Periodismo (1). Escándalos: fuentes de información y desinformación.

Periodismo (2). La tradición del periodismo de investigación. Punto de partida y punto de llegada de las denuncias de corrupción.

Los informantes clave. Alcances y riesgos.

Órganos de control: informes de auditoría, de la debilidad de controles al deslinde de responsabilidades. Evaluaciones. Otros controles, locales e internacionales.

Indicadores informales y formales.

Pedidos de información estratégicos enfocados en prevención y detección de información.

Informantes clave. Entrevistas, alcance, límites y riesgos.

Actores sociales organizados. Alianzas y coaliciones de incidencia y de prevención.



Lectura crítica. Ensamblado de información de fuentes diversas. Rutinas de relevamiento de información.

El 23 de mayo de 2021 se desarrolló un módulo de capacitación sobre “DECLARACIONES JURADAS PATRIMONIALES PÚBLICAS, CONTROLES, REGISTROS, ANÁLISIS DE EVOLUCIÓN PATRIMONIAL, EL DELITO DE ENRIQUECIMIENTO ILÍCITO”, a cargo de Eduardo Blanco Álvarez. En el módulo, se desarrollaron los siguientes puntos:

Las Convenciones Internacionales.

El delito de enriquecimiento ilícito en Argentina.

Sistema de declaraciones juradas patrimoniales de funcionarios públicos. Poder Ejecutivo.

Declaraciones juradas de funcionarios del Poder Judicial y Legislativo.

Organismos de contralor. Funciones.

Metodología para la investigación del delito de enriquecimiento ilícito.

Peritaciones contables en materia de enriquecimientos ilícitos de funcionarios públicos.

Jurisprudencia.

Tipificación del delito de enriquecimiento ilícito en Paraguay.

Funcionamiento del Organismo de contralor en Paraguay.

Sistema de declaraciones juradas patrimoniales de funcionarios públicos en Paraguay.

Principales observaciones que se pueden realizar respecto de la tipificación del delito y las declaraciones juradas patrimoniales.

En oportunidad de la clase llevada adelante, se observó un caso real en Paraguay sobre la condena por el delito de enriquecimiento ilícito contra el ex alto funcionario, entonces titular del INDERT, Justo Pastor Cárdenas. En este sentido, aspectos relacionados con el trabajo pericial en ese juicio fueron observados de manera minuciosa, así como también saltaron numerosas debilidades del trabajo pericial y de las declaraciones juradas de los funcionarios públicos como elemento de prueba. En éste caso en caso en particular, se demostró que, aun cuando se pudo

determinar las inconsistencias en las manifestaciones de bienes, este documento no tuvo mayor ponderación en el juicio.

El 28 de mayo de 2021 se desarrolló un módulo de capacitación sobre “DATOS ABIERTOS, BASES DE DATOS Y MONITOREO CIUDADANO”, a cargo de Luis Esquivel. En el módulo, se desarrollaron los siguientes puntos:

Bases de datos generadas por el gobierno, generadas por terceros custodiadas por el gobierno y generadas y custodiadas por terceros.

Datos abiertos. Estándares internacionales (Open Data Charter).

Evolución de los datos abiertos, TICs y generación de datos.

Cambios en la sociedad derivados del uso de la información y datos (big data).

Para qué se usan los datos abiertos: evidencia para la elaboración de políticas públicas, investigaciones desde la sociedad civil y academia, fortalecimiento de decisiones en el sector privado

Datos abiertos y rendición de cuentas, ¿cómo se insertan los DDJJ en la rendición de cuentas?

Áreas de interés particular: presupuestos y compras públicas. Agencias estatales de estadísticas. Ministerio de finanzas para temas presupuestales

Portales de transparencia y datos abiertos gubernamentales

Sector privado y empresas de tecnología (Google, Facebook, Uber, etc.).

Solicitudes de información de AIP y datos.

Transparencia activa (reportes y documentos oficiales).

Usuarios de datos. Medios y periodismo de investigación. Reportes generados en la academia y sociedad civil.

Desarrollo del mensaje. Visualización.

El 4 de junio de 2021 se desarrolló un módulo de capacitación sobre “INVESTIGACIÓN DE CASOS DE CORRUPCIÓN: LECCIONES APRENDIDAS PARA PROPUESTAS DE PREVENCIÓN Y LA MEJORA CONTINUA DE LA DETECCIÓN E INVESTIGACIÓN RESPONSABLE”, a cargo de Hernán Charosky.

Casos de corrupción: lecciones aprendidas para la investigación.

Riesgos, cuidados y limitaciones en el uso de fuentes de información.

Alcances y límites de las denuncias ciudadanas.

Casos de corrupción: lecciones aprendidas para la prevención.

Procesos del Estado, vulnerabilidades y prevención. Qué buscar en un caso de corrupción para proponer políticas de reforma administrativa.

Leyes, procesos de contrataciones, regulaciones: las condiciones que permitieron un caso de corrupción. Condiciones para propuestas de reformas normativas.

Escándalos, denuncias y oportunidades para el cambio. Incidencia y economía política de las reformas.

El 21 de octubre de 2021 se desarrolló un módulo de capacitación sobre “CONTROL CIUDADANO, FUENTES PÚBLICAS Y SOCIALES DE INFORMACIÓN PARA LA PREVENCIÓN Y DETECCIÓN DE CORRUPCIÓN”, a cargo del capacitador Julio César Donato Arbizu. En el módulo, se desarrollaron los siguientes temas:

EL FENÓMENO DE LA CORRUPCIÓN.

*El delito de enriquecimiento ilícito en la normativa paraguaya*

ASPECTOS PROCESALES DE LOS DELITOS DE CORRUPCIÓN DE FUNCIONARIOS.

*La investigación de los delitos de corrupción a partir de declaraciones juradas*

El 28 de octubre de 2021, se desarrolló un módulo de capacitación sobre “TÉCNICAS ESPECIALES DE INVESTIGACIÓN RELACIONADOS A ACTOS DE CORRUPCIÓN”, a cargo del capacitador Abg. Julio César Donato Arbizu. En el módulo, se desarrollaron los siguientes temas:

REALIZACIÓN DE UN PLAN DE TRABAJO DETALLADO A PARTIR DE LA EVIDENCIA RECOGIDA EN DECLARACIONES JURADAS:

Prevención: Identificar espacios de riesgo para la comisión de actos de corrupción en la estructura estatal paraguaya. Trabajar una cultura de integridad y ética pública.



Control y denuncia: Establecer canales de denuncia seguros y útiles.

Sanción: Fortalecer e incrementar el uso de herramientas procesales especiales para la investigación de casos de corrupción como “agente encubierto”, “escuchas telefónicas”, “colaboración eficaz”, “levantamiento del secreto bancario” y otros, en el marco del debido proceso.

El 4 de noviembre de 2021 se desarrolló un módulo de capacitación sobre “DESARROLLO DE LOS FUNDAMENTOS CONTABLES QUE SURJAN A PARTIR DE LAS DECLARACIONES JURADAS DE FUNCIONARIOS PÚBLICOS”, a cargo del capacitador Abg. Julio César Donato Arbizu.

Cada módulo previó cuatro horas de capacitación. Para el desarrollo de los mismos se buscó aliados estratégicos, tales como la organización reAcción Paraguay, la COAPY, alumnos seleccionados de la Clínica Jurídica, periodistas especializados en investigación, representantes de gremios de contralorías ciudadanas del interior del país, participantes de programas de transparencia; funcionarios públicos de la CGR y la SENAC.

Todos los módulos contaron con casos prácticos.





CAPÍTULO

# III

## BREVE RECUENTO HISTÓRICO SOBRE EL CAMINO PARA LOGRAR LA PUBLICIDAD DE LAS DECLARACIONES JURADAS Y SU MARCO JURÍDICO



## HACIA UNA NUEVA PRIMAVERA DE LA TRANSPARENCIA

Como había ocurrido con el caso de Daniel Vargas Telles cuando en 2013, luego de un recorrido complejo y de tensión de distintos roles y juegos de poderes<sup>6</sup>, se disparó la llamada “primavera de la transparencia”<sup>7</sup>, el camino para la publicidad de las DDJJ pasó varios momentos y situaciones tanto jurídicas como políticas.

Publicaciones reiteradas en medios de prensa sobre las DDJJ recién se registran a partir del año 2016 en adelante. En 2009, el medio Última Hora publicó una de las primeras noticias en la era democrática sobre supuestos casos de enriquecimiento ilícito de jefes policiales que fueron detectados con el trabajo de análisis de correspondencia de la CGR<sup>8</sup>.

El 11 de octubre de 2010, el medio ABC Color publicó bajo el título “‘Cale’ sigue impune y no se podrá saber el origen de su fortuna”<sup>9</sup>: se trató de uno de los primeros casos conocidos donde la CGR dictaminó la “no correspondencia” entre los activos y pasivos declarados por un senador de la República<sup>10</sup>. También, en ese año el medio Última Hora divulgó una noticia relacionada con casos donde no se habrían presentado las DDJJ; y se hacía hincapié de que el incumplimiento de la obligación constitucional carecía de sanción<sup>11</sup>.

En general, desde 1992 hasta el 2013, la manifestación de bienes se realizaba ante un escribano público, instrumento que posteriormente era presentado a la CGR. De acuerdo con una noticia de ABC Color del 2019, en un año solo se habían realizado 17 de exámenes de correspondencia bajo un universo de más de un millón de DDJJ<sup>12</sup>, contexto que visibilizaba la manifiesta debilidad institucional para una labor tan sensible como el control patrimonial de los funcionarios del Estado.

6. Santagada, Ezequiel F., Acosta Dávalos, Élica, Legal Aguilar, Federico (autores). *Acceso a la información pública. historia de un juego de poder*. Segunda edición, revisada y ampliada. Instituto de Derecho y Economía Ambiental (IDEA). Asunción, Paraguay, 2019. Disponible en: <https://www.idea.org.py/wp-content/uploads/2022/03/Libro-AIP-Historia-de-un-juego-de-poder-2019-PDF.pdf>
7. Expresión que hace relación a la liberación masiva de información pública ocurrida luego del fallo del caso de Daniel Vargas Telles en 2013, que contribuyó con un sinnúmero de publicaciones periodísticas sobre casos de corrupción. Véase, Costa, José María (coord.). *El acceso a la información pública en el Paraguay*. Asunción, Corte Suprema de Justicia / Centro Internacional de Estudios Judiciales, 2014. Disponible en: [https://www.pj.gov.py/ebook/libros\\_files/EL-Acceso-a-la-Informaci%C3%B3n-P%C3%BAblica-en-el-Paraguay.pdf](https://www.pj.gov.py/ebook/libros_files/EL-Acceso-a-la-Informaci%C3%B3n-P%C3%BAblica-en-el-Paraguay.pdf)
8. Última Hora. 3 de noviembre de 2009. *Ex girador no puede justificar G. 1.800 millones, según CGR*. Disponible en: <https://www.ultimahora.com/ex-girador-no-puede-justificar-g-1800-millones-segun-cgr-n270330.html>;
9. ABC Color. 11 de octubre de 2010. “‘Cale’ sigue impune y no se podrá saber el origen de su fortuna”. Disponible en: <https://www.abc.com.py/articulos/cale-sigue-impune-y-no-se-podra-saber-el-origen-de-su-fortuna-171303.html>
10. ABC Color. 11 de octubre de 2010. “‘Cale’ sigue impune y no se podrá saber el origen de su fortuna”. Disponible en: <https://www.abc.com.py/articulos/cale-sigue-impune-y-no-se-podra-saber-el-origen-de-su-fortuna-171303.html>
11. Última Hora. 10 de noviembre de 2010. *Sobrinos de Lugo no declararon sus bienes ante la Contraloría*. Disponible en: <https://www.ultimahora.com/sobrinos-lugo-no-declararon-sus-bienes-la-contraloria-n376211.html>
12. ABC Color. 15 de septiembre de 2019. *Hay 1 millón de DDJJ, y solo 17 exámenes de correspondencia*. Disponible en: <https://www.abc.com.py/edicion-impresa/politica/2019/09/15/hay-1-millon-de-ddjj-y-solo-17-examenes-de-correspondencia/>

En 1994, se promulga la ley orgánica de la CGR (Ley N° 276/94) que reiteraba las atribuciones del Contralor según lo establecido en la CN; es decir, el deber de recibir las DDJJ, formar registros y realizar análisis de correspondencias.

Hasta el 2013, año en que fue sancionada y promulgada la L-5033, no había una obligación arropada de una sanción concreta por la falta de presentación, más allá del imperativo constitucional según el Art. 104 y la responsabilidad general del funcionario público (Art. 106). La Ley N° 1626 del 2000, “De la función pública”, también resaltó la obligación de presentar la declaración jurada de bienes (Art. 57, inc. i).

Con la L-5033, se reglamentó por primera el artículo 104 de la CN. Asimismo, a partir del 2014, la presentación empezó a realizarse de manera electrónica a través de un formulario digital<sup>13</sup>. Disposiciones administrativas fueron tomadas por parte del Ministerio de Hacienda, a fin de impedir a los funcionarios nombrados y contratados de cobrar sus salarios si no presentaban sus DDJJ.

La L-5033 precisó a los sujetos obligados y el contenido obligatorio de lo que debía declararse. Sin embargo, el Art. 3, numeral 5, introdujo una redacción que sería la base para las denegatorias en general de la CGR en cuanto a la publicidad,

*“La autorización expresa e irrevocable del declarante, que faculte a la Contraloría General de la República, a través de los órganos jurisdiccionales a dar a conocer los datos contenidos en su declaración jurada de bienes y rentas, activos y pasivos, conforme al procedimiento a ser establecido por la misma en la reglamentación correspondiente”.*

Recordemos que la L-5282 entró en vigencia plena en septiembre de 2015, mientras que la L-5033 era de octubre de 2013.

La expresión, “a través de los órganos jurisdiccionales a dar a conocer los datos contenidos” fue la barrera legal utilizada. El argumento se centró en que todos los datos contenidos en las DDJJ eran reservados. Frente a esta postura, el argumento desplegado por IDEA se basó en que gran parte de los datos eran públicos y, por tanto, sujetos a la L-5282; y que tal redacción solo permitiría que la justicia ordene la publicidad total, incluyendo los datos reservados.

---

13. Véase un instructivo publicado por la CGR el 20 de mayo de 2014: <https://www.contraloria.gov.py/index.php/categorias-de-archivos/category/61-declaracion-jurada-de-bienes?download=8705:registro-djb> Asimismo, véase <https://www.contraloria.gov.py/index.php/djbr/44-djbr/1003-preguntas-frecuentes>



Por su parte, el Art. 4 de la ley también estableció sobre las atribuciones de la CGR, dando la facultad de “*Reglamentar los procedimientos para la presentación, control y acceso ...*” (numeral 9).

En 2015 entró en funcionamiento el PUIP<sup>14</sup>, cuya base jurídica se encuentra en el Decreto N° 4064, reglamentario de la L-5282.

De acuerdo con el PUIP, que contiene un sistema de búsqueda, la expresión “declaración jurada de bienes” tuvo un primer ingreso como solicitud de información el 18 de septiembre de 2015. Se trató de la solicitud N° 13, que expresaba, “*Las Declaraciones Juradas de Bienes que presentan los funcionarios públicos ante la Contraloría General de la República según la Ley 5.033/13*”<sup>15</sup>. Unos días después, el 21 de septiembre de 2015 se ingresó la solicitud N° 42, que expresaba “*Copia de todas las declaraciones de bienes o el análisis de la composición presentada por el exintendente de Lambaré Roberto Cárdenas ante la Contraloría General de la República*”<sup>16</sup>. En ese entonces, dicha institución del Estado no estaba adherida al Portal y no se registró respuesta en ambos pedidos de información; es decir, se trataron de denegatorias tácitas.

En noviembre de 2016, el periodista Juan Carlos Lezcano Flecha realizó vía nota una solicitud de información pública a la CGR sobre el contenido no sensible de las DDJJ de altas autoridades nacionales que ocuparon cargos entre 2003 y 2016. Este primer pedido de información no encontró respuesta alguna. El 20 de diciembre de 2017, el señor Lezcano reiteró su pedido, pero esta vez ampliando según un listado de altas autoridades del Estado que ocuparon cargos entre 1998 a 2017, lo que le fuera nuevamente denegado a través del silencio.

La CGR se oponía públicamente a entregar la información alegando el derecho a la intimidad (Art. 33 de la CN) y el patrimonio documental privado (Art. 36 de la CN), además de requerirse la supuesta orden judicial por la vía correspondiente.

A partir del año 2017, se empezaron a registrar varios pedidos de información similares a través del PUIP, sobre altas autoridades como senadores y diputados.

14. [https://informacionpublica.paraguay.gov.py/portal/#!/buscar\\_informacion](https://informacionpublica.paraguay.gov.py/portal/#!/buscar_informacion)

15. <https://informacionpublica.paraguay.gov.py/portal/#!/ciudadano/solicitud/13>

16. <https://informacionpublica.paraguay.gov.py/portal/#!/ciudadano/solicitud/42>

Siguiendo con el caso del señor Lezcano, el 8 de enero de 2018, como consecuencia de la negativa tácita, se presentó una acción judicial de amparo contra la CGR. El caso recayó en el Juzgado Penal de Garantías N° 4 a cargo del Juez Rubén Darío Riquelme y fue resuelto por la SD N° 24 del 8 de mayo de 2018<sup>17</sup> que hizo lugar a la acción de amparo y ordenó a la demandada a que proporcione la información requerida. Entre la información que fue considerada “reservada” se encontraban los nombres de menores de edad, los números de cuentas bancarias y las direcciones y teléfonos particulares de los declarantes. Todo el resto, debía considerarse como público<sup>18</sup>.

Por su parte, la Cámara de Apelaciones, Sala 1, con voto del Dr. Pedro Mayor Martínez se sostuvo que: “(...) *la persona que ingresa al servicio público, también debe ser controlada en cuanto a un posible enriquecimiento impropio, evidenciado en un crecimiento económico, irrazonable e incompatible con los emolumentos que percibe por el servicio brindado; la finalidad de esto al igual que el control directo de las instituciones públicas, es para evitar actos de corrupción y enriquecimiento ilícito, de parte de quienes se espera, actúen con honestidad y transparencia al servicio de la sociedad*”<sup>19</sup>.

La CGR interpuso recurso de aclaratoria contra la SD N° 24, a lo que el Juzgado a través del AI N° 366 de fecha 11 de mayo de 2018, emplazó a la demandada a que, en el término de 15 días hábiles, otorgue la información solicitada. Después de una apelación que solicitaba la nulidad de la SD N° 24 y el AI N° 366, la CGR presentó una acción de inconstitucionalidad.

En 2019, otros casos judiciales sobre acceso a las DDJJ fueron presentados. Por ejemplo, el caso del periodista Hugo Portillo sobre las DDJJ de Juan Carlos López Moreira, quien fuera jefe de gabinete del expresidente Cartes; y el exministro de Hacienda, Benigno López<sup>20</sup>.

También en 2019, la clase política reaccionó con una ley que buscó trabar la publicidad de las DDJJ bajo una redacción confusa y ambigua. Se trató de la Ley N° 6355/19 que dispuso en el Art. 4, numeral 12, como atribución de la CGR,

17. Véase en <https://www.pj.gov.py/descargas/transparencia/ID85-F1-5b2cf421e5493-sd-n-24-de-fecha-08-de-mayo-de-2018.pdf>

18. Santagada, Ezequiel F., Acosta Dávalos, Élda, Legal Aguilar, Federico (autores). *Acceso a la información pública. Historia de un juego de poder*. Segunda edición, revisada y ampliada. Instituto de Derecho y Economía Ambiental (IDEA). Asunción, Paraguay, 2019. Disponible en: <https://www.idea.org.py/wp-content/uploads/2022/03/Libro-AIP-Historia-de-un-juego-de-poder-2019-PDF.pdf>

19. Ídem.

20. Ídem.



*“La publicación de los datos del artículo anterior, de las declaraciones juradas a través del sitio web o portal digital de la Contraloría General de la República una vez obtenida la autorización jurisdiccional respectiva”.*

La expresión *“una vez obtenida la autorización jurisdiccional respectiva”* nuevamente buscó ser la barrera legal, ya que no se indicaba siquiera bajo qué procedimiento debía obtenerse esta autorización.

Interín el caso de Lezcano quedó en instancia de la CSJ, en 2020 se disparó mundialmente la pandemia del Covid-19. En abril de 2020 había sido sancionada en Paraguay una ley de emergencia. Bajo la necesidad de aumentar los niveles de control en época de la pandemia, el 17 de abril de 2021, los abogados de IDEA Federico Legal Aguilar y Natalia Gagliardone, en representación de activistas de la sociedad civil, presentaron un amparo constitucional para que la CGR publique en su página web los bienes y estados financieros de los funcionarios y proveedores del Estado que administrarían los fondos establecidos en la ley de emergencia. Por primera vez se interpretaría la expresión señalada en la nueva ley, *“una vez obtenida la autorización jurisdiccional respectiva”*.

El 21 de abril de ese mismo año, el Juzgado de Garantías Penales N° 4 resolvió positivamente, a través de una sentencia que generó gran impacto mediático y académico. Había argumentado con base en la urgencia decretada, así como la naturaleza pública de gran parte de los datos de las DDJJ.

La sentencia favorable obligó a publicar las DDJJ de las autoridades y funcionarios de las instituciones mencionadas en el artículo 3 de la Ley N° 6524/20 de Emergencia Nacional por la pandemia Covid-19, así como de los proveedores que directa o indirectamente participen en los procesos de contratación pública que se desarrollen en el marco de la mencionada ley.

El 11 de junio de 2020, todavía en una época crítica de la pandemia Covid-19, la Sala Constitucional ampliada de la CSJ resolvió, a través del AyS N° 111 del 11 de junio de 2020, rechazar la acción de inconstitucionalidad y por ende el cumplimiento de lo establecido por las resoluciones judiciales recurridas, a través de la publicación de las DDJJ solicitadas por el señor Lezcano. Los argumentos de los distintos ministros y magistrados que conformaron el Pleno resaltaron los valores democráticos, la lucha contra la corrupción, la institucionalidad democrática, y el control ciudadano. Un condimento elemental e histórico de gran relevancia fue que el caso se transmitió por el sistema de TV Justicia<sup>21</sup>.

21. Véase la sentencia en <https://www.pj.gov.py/descargas/AYS-111.pdf>

Como ejemplo de la reacción mediática, medios publicaron como fallo “histórico”<sup>22</sup>. La misma CSJ publicó en su portal de noticias que resolvió no hacer lugar a la acción planteada por la CGR<sup>23</sup>.

Un día antes de que la Sala Constitucional de la Corte Suprema se expida, cerca de veinte diputados, en abierta violación a los artículos 3 y 248 de la CN, presentaron ante la misma un escrito buscando recusar a los ministros y magistrados que integraban el caso, además de requerir la no publicidad de las DDJJ alegando que la información contenida en estas es sensible y que su publicación podría ponerlos en riesgo.

Ya en la instancia de cumplimiento, el Contralor en principio había manifestado que dicha información sería suministrada directamente al solicitante de este pedido en formato papel. Bajo el manejo de acciones de incidencia desde IDEA y de otros aliados en las redes sociales, tales como videos realizados por influencers, entrevistas en los medios de comunicación, la publicación de las DDJJ de las Autoridades y funcionarios del sector público fueron levantadas finalmente en la página web de la CGR ([www.contraloria.gov.py](http://www.contraloria.gov.py)).

El efecto de esta actuación en la sociedad civil fue inesperada. Los medios de prensa escrita, radial y televisiva emitieron al menos 157 noticias relacionadas a este tema, varios de ellas desde el extranjero (AM99 Formosa, Prensa Latina, La Habana, Cuba). Por su parte, la ciudadanía tuvo una activa participación apoyando en la incidencia para fortalecer el control ciudadano.

Con la divulgación de las DDJJ, se registraron numerosos casos de actualizaciones de funcionarios del Estado a sus manifestaciones de bienes. En varios casos, estas actualizaciones fueron tomadas como “retractaciones oportunas”. Recordemos que el Art. 244 del CP señala la posibilidad de retractarse de una declaración falsa.

---

22. El Independiente. 11 de junio de 2020. *Fallo histórico a favor de la transparencia*. Disponible en: <https://independiente.com.py/fallo-historico-a-favor-de-la-transparencia/>; ABC Color. 12 de junio de 2020. *En histórico fallo, Corte ordena que se publiquen las declaraciones juradas*. Disponible en: <https://www.abc.com.py/edicion-impresa/politica/2020/06/12/en-historico-fallo-corte-ordena-que-se-publiquen-declaraciones-juradas/>

23. Corte Suprema de Justicia. 11 de junio de 2020. *Corte Suprema resuelve no hacer lugar a acción planteada por la CGR*. Disponible en: <https://www.pj.gov.py/notas/18614-corte-suprema-resuelve-no-hacer-lugar-a-accion-planteada-por-la-cgr>

Asimismo, en el contexto del caso de Lezcano empezaron a gestarse distintas acciones políticas para volver trabar la publicidad de las DDJJ, como el intento de hacer valer un proyecto de ley de despenalización<sup>24</sup> que será explicado en la siguiente sección.

En 2022, el Poder Ejecutivo promulgó la Ley N° 6919/22. Con ello, las DDJJ que deben presentar todas las personas que reciben una remuneración del Estado de acuerdo con el artículo 104 de la CN son públicas, por ley, quedando dentro de las atribuciones de la CGR,

*“La publicación de los datos del artículo anterior, de las declaraciones juradas a través del sitio web o portal digital de la Contraloría General de la República (CGR)”.*

La publicidad de las DDJJ es uno de los principales instrumentos previstos en la CICC.

El proceso que llevó a que las DDJJ, activos y pasivos, sean indubitadamente públicas por ley tuvo como actor principal a la ciudadanía y llevó años de intenso activismo.

El PJ fortaleció su rol de actor clave en este proceso, al confirmar la naturaleza eminentemente pública de las DDJJ, activos y pasivos, mediante el Acuerdo y Sentencia 111 del 11 de junio de 2020, resolución tomada por la Sala Constitucional de la CSJ, integrada por el pleno de ministros. Resolución judicial que no estuvo exenta de dificultades, ya que la CSJ tuvo que resistir el embate político de decenas de diputados de distintos partidos -diputados que podían pedir el juicio político de los ministros- que pretendieron anular el proceso con una presentación *in extremis* el día 10 de junio de 2020. Sin embargo, la Corte, con postura firme, contribuyó, con su enérgico rechazo a esa presentación, a ir cimentando una independencia real de este poder del Estado.

Finalmente, también fue la ciudadanía la que tuvo que presionar para que no fuera promulgado un artículo del proyecto de la nueva Ley N° 6919 mediante el veto del Poder Ejecutivo, el cual, de no haber sido vetado, hubiera facilitado que la mentira en las DDJJ quedara en la impunidad.

24, ABC Color. 9 de junio de 2020. *Diputados sanciona ley que despenaliza las declaraciones juradas falsas*. Disponible en: <https://www.abc.com.py/nacionales/2020/06/09/diputados-sanciona-ley-que-despenaliza-las-declaraciones-juradas-falsas/>; EL INDEPENDIENTE. 10 de junio de 2020. *Si despenaliza datos falsos, Abdo vetará ley de DDJJ*. Disponible en: <https://independiente.com.py/si-despenaliza-datos-falsos-abdo-vetara-ley-de-ddjj/>; ABC Color. 13 de junio de 2020. *Abdo Benítez ratifica que vetará la despenalización de DDJJ*. Disponible en: <https://www.abc.com.py/edicion-impres/politica/2020/06/13/abdo-benitez-ratifica-que-vetara-la-despenalizacion-de-ddjj-falsas/>

## INTENTO DE LA CLASE POLÍTICA DE DESPENALIZAR EL FALSEAMIENTO EN LAS DDJJ

Como ya fue mencionado en el apartado anterior, un intenso lobby político – llevado adelante desde las más altas esferas del poder - intentó bajar el precio a las DDJJ como herramienta de control.

El 9 de junio de 2020, a dos días de la resolución del caso de Lezcano contra la CGR, la Cámara de Diputados sancionó una ley que despenalizó el hecho punible de declaración jurada falsa<sup>25</sup>. Como ya se mencionó, al día siguiente, cerca de veinte diputados presentaron inconstitucionalmente un escrito judicial buscando separar a los ministros y magistrados que debían resolver el caso de Lezcano.

El 16 de junio de 2020, la ley sancionada fue finalmente vetada por el Ejecutivo; ese veto fue aceptado por la Cámara de Senadores por unanimidad el 18 de junio<sup>26</sup>. En la noticia publicada en la página del Ejecutivo, se destacó,

*“[...] a criterio del Poder Ejecutivo, existen fundamentos suficientes para la objeción total del Proyecto de Ley sobre la base de fundamentos constitucionales y de argumentos que hacen a una política adecuada de transparencia y combate a la corrupción, , principios propios de una democracia republicana, reconocida en el mismo preámbulo de la Constitución.*

*[es] obligación constitucional de todos los funcionarios y empleados públicos de prestar declaración jurada de bienes y rentas, incluyendo a los de elección popular, los de entidades estatales, binacionales, autárquicas, descentralizadas y, en general, quienes perciban remuneraciones permanentes del Estado, no solo resulta compatible, sino que es consustancial con los postulados de publicidad, responsabilidad y transparencia de todo sistema republicano de gobierno.*

*[...] la limitación de este mecanismo de control, así como la flexibilización del régimen de responsabilidades que competen a los agentes públicos, contravienen los principios sobre los cuales se asienta nuestro régimen constitucional.*

*[...] el proyecto de ley pretendía establecer que la declaración jurada presentada ante la Contraloría sea un acto unilateral, del que no derive decisión sobre proceso alguno, por tanto, la misma quedaba exceptuada como testimonio, y*

---

25. Abc Color: 9 de junio de 2020. *Diputados sanciona ley que despenaliza las declaraciones juradas falsas*. Disponible en: <https://www.abc.com.py/nacionales/2020/06/09/diputados-sanciona-ley-que-despenaliza-las-declaraciones-juradas-falsas/>

26. EL INDEPENDIENTE. 18 de junio de 2020. *Senado aceptó veto de la ley que despenaliza las declaraciones juradas*. Disponible en: <https://independiente.com.py/senado-acepto-veto-de-la-ley-que-despenaliza-las-declaraciones-juradas/>

*no podría ser considerada como elemento constitutivo de hechos punibles relativos a la prueba testimonial. El proyecto de Ley también consideraba que la responsabilidad que emerge en todo lo relativo a declaraciones juradas ante la Contraloría General de la República, es de carácter netamente administrativa. Todos estos argumentos fueron totalmente rechazados por el Ejecutivo.*

*[...] con esto se podría producir un indeseable debilitamiento de las consecuencias jurídicas de la obligación constitucional mandatada por el artículo 104 de la Constitución, al convertir la responsabilidad relativa a las declaraciones juradas en una cuestión de «carácter netamente administrativo», cuestión que traería consigo una afectación al principio de igualdad ante la ley de todos los ciudadanos, sean estos servidores públicos o no y enervaría el poder de actuación del Ministerio Público y de los órganos jurisdiccionales.*

*[...] en una democracia constitucional recae sobre los gobernantes la obligación de promover valores como la publicidad, la transparencia, la responsabilidad y el combate de la corrupción.*

*‘En este sentido, cualquier legislación contraria a estos fines y que pretenda morigerar las consecuencias jurídicas de las obligaciones previstas para los servidores públicos y dificultar la actuación de la justicia, resulta claramente incompatible con la Constitución de la República del Paraguay’ [...]*<sup>27</sup>.

En 2022, la CGR presentó al Congreso un proyecto de ley que buscaba mejorar la ley vigente, permitiendo la publicación de forma automática de las DDJJ.<sup>28/29</sup>. Sin embargo, este proyecto fue modificado en varios puntos por la Cámara de Diputados, donde, nuevamente revivió la intención de despenalizar el hecho punible de falseamiento las DDJJ.

27. Presidencia de la República del Paraguay. 16 de junio de 2020. *Poder Ejecutivo objetó totalmente el proyecto de Ley que incluía la despenalización de las declaraciones juradas falsas*. Disponible en: <https://edicion.presidencia.gov.py/sala-de-prensa/noticias/poder-ejecutivo-objeto-totalmente-el-proyecto-de-ley-que-incluia-la-despenalizacion-de-las-declaraciones-juradas-falsas>

28. Abc Color. 7 de noviembre de 2021. *Diputados quieren seguir ocultando sus declaraciones juradas de bienes*. <https://www.abc.com.py/nacionales/2021/11/07/diputados-quieren-seguir-ocultando-sus-declaraciones-juradas-de-bienes/>

29. Según se publicó en una nota de prensa de la Cámara de Diputados, del 5 de noviembre de 2021, se manifestó que el proyecto de ley “*Tiene el objetivo de mejorar la redacción realizada a la ley original que reglamenta el artículo 104 de la Carta Magna, a fin de solucionar un problema de aplicación jurídica que surgió con la obligación a empresas proveedoras del Estado, y otras prestadoras de servicio, de tener que presentar declaraciones juradas pese a no ser funcionarios públicos. / Además, pretende mejorar lo concerniente al descargo previo de los declarantes, para que no existan dudas acerca de que deben contar con esta posibilidad o realizar manifestaciones sobre cualquier inconsistencia y así garantizar el derecho efectivo de la defensa. / El proyecto regula sanciones administrativas para casos en que los funcionarios no presenten sus declaraciones; lo hagan extemporáneamente; o para los responsables de instituciones que no colaboren con la Contraloría General de la República. / Cabe recordar que este documento fue incluido en el orden del día de la sesión ordinaria de esta semana, pero no llegó a ser discutido*” (véase en <http://www.diputados.gov.py/index.php/noticias/aprobacion-con-modificaciones-para-iniciativa-referente-declaracion-jurada-de-bienes>) Véase también, <http://www.diputados.gov.py/index.php/noticias/proponen-una-nueva-redaccion-para-reglamentar-las-declaraciones-juradas-de-los-funcionarios-publicos>

El 21 de abril de 2022, la Cámara de Diputados hizo valer su proyecto de despenalización<sup>30</sup>. El 12 de mayo, la Cámara de Senadores sancionó la ley, debido a que no reunió los votos necesarios para revertir ese proyecto. El 27 de mayo, el Ejecutivo resolvió vetar el artículo relacionado con la despenalización. En los fundamentos del veto, dijo,

*“Que la declaración obligatoria de bienes y rentas, por parte de los funcionarios y empleados públicos, contemplada en el régimen constitucional como atributo mismo de la función pública, constituye uno de los dispositivos institucionales que procuran el funcionamiento transparente y responsable del sistema de gobierno adoptado por nuestra comunidad política.*

*Que la Contraloría General de la República cumple un papel preponderante en el sistema de control gubernamental y rendición de cuentas, del cual las declaraciones juradas de los funcionarios forman parte, en tanto política esencial para alcanzar la transparencia y luchar contra la corrupción en el país.*

*Que el proyecto de Ley N° 6919, a través de su artículo 1, tiene como propósito principal modificar varios artículos de la Ley N° 5033/13 «Que reglamenta el artículo 104 de la Constitución Nacional, de la Declaración Jurada de Bienes y Rentas, Activos y Pasivos de los funcionarios públicos».*

*Que, entre ellos, se pretende modificar el artículo 14 de la Ley N° 5033/13, cuyas disposiciones estatuyen, fundamentalmente, dos cuestiones. Actualmente, en su primer párrafo, establece que la Contraloría General debe notificar a los declarantes que hayan incurrido en error u omisión no imputable, para que realicen la rectificación correspondiente. En el segundo párrafo dispone que, ante indicios de que la omisión o error fuere con dolo imputable al declarante, el organismo de control denuncie el hecho al Ministerio Público o a la autoridad jurisdiccional competente para iniciar las investigaciones que correspondan.*

*Que, antes que nada, es necesario enmarcar los contornos del vigente artículo 14, a fin de dar cuenta de su alcance y, a partir de ello, advertir los potenciales efectos que podría tener la alteración planteada en el proyecto de ley.*

*Que, el antedicho artículo 14, como se desprende de la misma parte de la ley (Título V) donde está previsto, hace parte del llamado «proceso de verifica-*

---

30. Abc Color: 21 de abril de 2022. Diputados de ANR y aliados ratifican la despenalización de DD.JJ. falsas. Disponible en: <https://www.abc.com.py/nacionales/2022/04/21/diputados-de-anr-y-aliados-ratifican-la-despenalizacion-de-ddjj-falsas/>



*ción». En ese sentido, puede afirmarse que en este precepto se encuentran regulados los mecanismos para organizar las distintas actuaciones de la Contraloría General, posteriores a la recepción y análisis de las declaraciones juradas de los funcionarios. Tales actuaciones son el resultado de un proceso articulado, por lo que, naturalmente, no son espontáneas. Entonces, el hecho de notificar al declarante para que rectifique -por omisión o error no imputable-, por un lado, como denunciar al Ministerio Público para que inicie una investigación -por omisión o error imputable-, por el otro, sería resultado y consecuencia de la apreciación de ciertos elementos una vez «[c]ulminadas las verificaciones y comprobaciones respectivas», que lleva a cabo el organismo de control en el ejercicio de su atribución de examinar las declaraciones juradas, y en virtud del encargo de implementar su régimen legal.*

*Que, en esa línea, la Contraloría General, sobre la base de su potestad reglamentaria, tiene que adoptar los protocolos que sean necesarios para garantizar la defensa de los declarantes y transparentar las actuaciones administrativas que hacen al análisis de las declaraciones juradas de los funcionarios.*

*Que, ahora bien, la propuesta de modificación del artículo 14, contenida en el artículo 1 del proyecto de ley en cuestión, mantiene prácticamente inalterado el primer párrafo en vigor, salvo en lo que atañe al plazo para realizar la rectificación, pues, como puede observarse, es reducido de treinta a diez días. Que, sin embargo, el segundo párrafo, relativo a la denuncia al Ministerio Público, es sustituido plenamente. En efecto, el texto aprobado refiere que «[s]in perjuicio de lo mencionado precedentemente, el funcionario declarante podrá efectuar en cualquier momento, las rectificaciones que considere convenientes. La rectificación deberá estar acompañada de la documentación respaldatoria»*

*Que, en esencia, el proyecto de ley trae consigo una redacción que, mínimamente, pone en duda la obligación que tiene el organismo de control de denunciar al Ministerio Público o a la autoridad jurisdiccional competente, cuando, en ocasión del cumplimiento de sus funciones, tiene noticia de potenciales comisiones de hechos punibles, circunstancia que riñe con el deber de la Contraloría General establecido, en términos generales, en el artículo 9 (g) de Ley N° 276/94 «Orgánica y funcional de la Contraloría General de la República», y, particularmente, en el artículo 4 (8) de la ley reglamentaria del artículo 104 de la Constitución. De ese modo uno de los canales de ingreso de información al sistema penal podría verse desvirtuado a causa del enunciado normativo que, en el proyecto de ley, se prevé para el segundo párrafo del artículo 14.*



*Que, a criterio del Poder Ejecutivo, carece de plausibilidad la modificación propuesta para el artículo 14 de la Ley 5033/2015, a tenor del proyecto de ley aprobado, debido a que inmuta el sentido en que se encuentra organizada la labor institucional de la Contraloría General con relación a las declaraciones juradas de los funcionarios.*

*Que con la finalidad de observar el compromiso de cumplir con la Constitución, y en la intención de ofrecer al legislador razones para revisar el proyecto de Ley N° 6919, el Poder Ejecutivo entiende justificada, en función de los argumentos enunciados, la objeción parcial de su artículo 1, en lo que, puntualmente, a la modificación del artículo 14 de la Ley N° 5033/2013 respecta”<sup>31</sup>.*

El Artículo 14 de la ley sancionada por el Congreso intentaba remover de la CGR la facultad de elevar denuncias a la fiscalía en caso de detectar en las DDJJ de funcionarios públicos, omisiones o variaciones realizadas con dolo.

El veto de Abdo fue luego ratificado por ambas Cámaras, lo que dio a lugar la promulgación de la ley que Ley N° 6919 “Que modifica varios artículos de la Ley N° 5033/2013 ‘Que reglamenta el artículo 104 de la Constitución Nacional, de la declaración jurada de bienes y rentas, activos y pasivos de los funcionarios públicos’ y derogó la Ley N° 6355/2019”.

Recordemos que el Art. 14 vigente de la L-5033 dispone,

“Artículo 14.- Culminadas las verificaciones y comprobaciones respectivas, y de determinarse la existencia de omisión o error no imputable al declarante, la Contraloría General de la República notificará al mismo para que en el plazo de 30 (treinta) días, realice la rectificación correspondiente.

Si surgieran indicios de que la omisión o error fuere con dolo imputable al declarante, la Contraloría General de la República denunciará este hecho al Ministerio Público o a la autoridad jurisdiccional competente para el inicio de las investigaciones que correspondan, sin detrimento de que ésta realice las correcciones pertinentes e imponga la sanción establecida en la presente Ley”.

---

31. Decreto N° 7116/2022, “Por el cual se objeta parcialmente el proyecto Ley N° 6919 «que modifica varios artículos de la Ley N° 5033/2013, “Que reglamenta el artículo 104 de la Constitución Nacional” de la declaración jurada de bienes y rentas, activos y pasivos de los funcionarios públicos”, y deroga la Ley n° 6355/2019”.

## INTERPRETACIÓN JUDICIAL DEL HECHO PUNIBLE DE “DECLARACIÓN JURADA FALSA”

Uno de los debates jurídicos de mayor trascendencia fue el relacionado con el hecho punible de “declaración falsa” según lo estipula el Art. 243 del CP vigente. En distintas causas penales presentadas se argumentó que ese hecho punible no se relaciona de manera directa con el Art. 104 de la CN.

Una interpretación que buscó preponderar en la defensa de los procesados por ese hecho punible en relación con las DDJJ estaba dada según el criterio de que ese artículo del CP no se relaciona con el Art. 104 de la CN. Además, el principio de que nadie puede declarar en su contra también fue un argumento esgrimido.

En la causa “OSCAR ALBERTO GONZÁLEZ DAHER Y OSCAR GONZÁLEZ CHAVES S/ ENRIQUECIMIENTO ILÍCITO Y OTROS” el entonces camarista del Tribunal de Apelación en lo Penal, Primera Sala, de la Capital, Pedro Mayor Martínez, expuso sobre los fundamentos y argumentos jurídicos del por qué una declaración jurada de bienes y rentas de contenido falso debe considerarse como “Declaración falsa”<sup>32</sup>.

La interpretación judicial marcó un antecedente vital en un contexto donde la clase política intentó bajarle el precio al valor jurídico de las DDJJ.

El 2 de julio de 2022, la misma fecha de la sentencia en el caso antedicho, se había anunciado en medios de prensa que no existían precedentes sobre la interpretación de si es o no un hecho punible el falseamiento de las DDJJ<sup>33</sup>.

En el caso mencionado, con información pública, análisis financieros, información registral y otros medios probatorios, fueron condenados el exsenador Oscar Gonzalez Daher (+) y su hijo Oscar González Chaves por los hechos de enriquecimiento ilícito y declaración falsa, mediante Sentencia Definitiva N° 318 del 19 de agosto de 2021 del Tribunal de Sentencia integrado por la jueza Yolanda Portillo, Yolanda Morel y Jesús María Riera Manzoni.

El 243 del CP paraguayo dice:

*“Artículo 243.- Declaración falsa*

*1º El que presentara una declaración jurada falsa ante un ente facultado para recibirla o invocando tal declaración, formulara una declaración falsa, será castigado con pena privativa de libertad de hasta cinco años.*

32. Acuerdo y Sentencia N° 1 del 2 de febrero de 2022

33. ABC Color. 2/7/2022. Corte dilata sentencia que define si la declaración jurada falsa es o no delito. Disponible en: <https://www.abc.com.py/nacionales/2022/02/07/corte-dilata-sentencia-que-define-si-la-declaracion-jurada-falsa-es-o-no-delito/>

*2º El que actuara culposamente respecto a la falsedad, será castigado con pena privativa de libertad de hasta un año o con multa”.*

El Dr. Pedro Mayor Martínez, dijo:

*“Respecto al tipo penal de declaración falsa, tenemos que consiste en una norma dispositiva en la que el verbo rector es ‘presentar’, es decir el tipo penal exige una conducta de la presentación de una declaración jurada falsa, sea por la no pertenencia de los bienes a esa persona o la falta de corrección de los datos suministrados. Es así que, para el tipo penal resulta irrelevante que la información contenida sea por la vía activa o la vía omisiva, lo que considera acorde al verbo rector es declarar falsamente sin tomar en cuenta el origen o la forma de esa falsedad; y, conforme a la acusación y el auto de apertura a juicio, los hechos atribuidos al procesado han consistido en la presentación de una declaración jurada de contenido falso por no corresponder con la realidad patrimonial del declarante”.*

*“En ese sentido, lo que el A quo ha realizado, al momento de analizar los presupuestos de punibilidad del tipo penal, en modo alguno neutraliza la acusación con respecto al tipo penal de declaración falsa, puesto que el ministerio público correctamente atribuye al acusado el tipo penal de declaración falsa prevista en el 243 CP acorde a los términos de la declaración jurada reglada en la Constitución Nacional en el art. 104, que se encuentra reglamentada por la Ley N° 5033/13 y la Ley N° 276/94 Orgánica y Funcional de la Contraloría General de la República”.*

*“En cuanto a bienes inmuebles que el Tribunal ha acreditado que pertenecían al acusado pero que no han sido declarados por el mismo en la declaración jurada presentada en fecha 04 de enero de 2016, es evidente que el tribunal ha tomado una decisión acorde a los documentos y elementos probatorios existentes en autos. En dichos documentos, los cuales el Tribunal indica en que fojas se encuentran las escrituras públicas correspondientes, constan que estos inmuebles han sido adquiridos por el acusado y, si bien la defensa alega que no se ha demostrado la titularidad por parte del procesado de dichos bienes al momento de la presentación de la declaración, no ha aportado otro documento o medio de prueba para rebatir dichos datos ni ha podido demostrar que esos bienes han sido transferidos a terceras personas”.*

En un análisis particular sobre la declaración jurada de bienes y rentas de acuerdo con el Art. 243 del CP, agregó:

*“[...] la norma del 243 cuando contempla la posibilidad de que la declaración jurada pueda ser presentada ante un ‘ente facultado para recibirla’, por lo que tenemos que tener en cuenta la normativa local; que, como muy bien se encuentra reglamentada en la Constitución Nacional, permite a la Contraloría General de la República en forma concordante con el imperativo constitucional de exigir a cualquier persona que desee voluntariamente ingresar a la función pública, sea electivo o no, el deber de presentar su declaración jurada de bienes y rentas, al asumir y al cesar sus funciones.*

*Esta normativa debe ser considerada como una exigencia posterior a la decisión voluntaria de formar parte del servicio público por parte del funcionario que pretende incorporarse a la gestión pública. De modo que, esta declaración obligatoria ya fue conocida de antemano por aquellos que han optado por presentarse voluntariamente a la función pública; en consecuencia, de modo alguno puede considerarse violatoria del principio previsto en el Art. 18 de la Constitución Nacional. Teniendo en cuenta que, quien se presenta lo hace a sabiendas de que deberá cumplir con el requisito constitucional y legal de presentar declaración jurada de bienes y rentas, en los términos exigidos por la constitución y la ley.*

*En cuanto a esta última interpretación de la declaración falsa prevista en el art. 243 del CP, que contrario a lo afirmado por la defensa, no se viola en modo alguno la disposición constitucional dado que la decisión vinculada a la declaración jurada se da en el contexto de una decisión absolutamente voluntaria del ciudadano de decidir postularse a un cargo público o ingresar al servicio público, que tiene requisitos para el caso que así resultare en definitiva. Por lo que, la presentación de la declaración jurada de bienes y rentas ante la Contraloría General de la República, no es violatorio de la disposición constitucional prevista en el art. 18 de la constitución nacional ni requiere una advertencia previa como si lo es en caso que, las declaraciones testimoniales sean por la vía oral ante un tribunal de sentencia o por la vía de informes bajo declaración jurada en el contexto de un juicio oral.*

*En atención a lo mencionado, el art. 243 del Código Penal cuando se refiere a otros ‘entes facultados’ para hacer de una u otra manera como lo refiriera el A quo es justamente la Contraloría General de la Republica la autoridad facultada a recibir una declaración jurada en los términos de la constitución y la ley y aquel que pretendiera engañar a la autoridad pública de control respecto a su*

*situación patrimonial, pues su conducta podría ser subsumida en el art. 243 del Código de Fondo, sin que sea considerada esta declaración como un testimonio sino como un requisito constitucional y legal de quien pretenda realizar una actividad prestar un servicio o solicitar a la autoridad de control o de reglamentación de actividades algún tipo de planteamiento.*

*En el caso de la Contraloría General de la República, esta declaración jurada es un requisito absolutamente ineludible para que el funcionario ingrese al servicio público y cuyo incumplimiento genera además sanciones de carácter administrativo o, por supuesto, la apertura de otro tipo de investigaciones que involucren al representante de la sociedad encargando de la investigación y persecución de hechos punibles.*

*Tenemos así además otras normativas que exigen la presentación de declaraciones juradas, como por ejemplo la Ley N° 978/96 de Migraciones, la cual exige para los movimientos de ciudadanos la firma de un formulario el cual debe ser formulado bajo los requisitos y condiciones de una declaración jurada, y que en caso de ser falsa debe ser examinada a la luz de la normativa del 243 del Código Penal.*

*También existen otras normativas que regulan las relaciones jurídicas contempladas como título 5° dentro del cual también se encuentran dentro de una técnica legislativa incorporada por la similitud a determinados tipos de situaciones, como las ya descritas, cuando los testimonios sean vertidos por escrito y en formulario tipo informe aquellas personas excepcionadas, y también contempla la posibilidad de la comisión de este hecho punible cuando otras personas fuera del ámbito de participación en un proceso judicial puedan también suministrar información falsa en determinados certificados exigidos por el ámbito público a fin de que esa información sea considerada como una prueba y, por lo tanto, si la declaración fuere falsa para el servicio público es indudable que dicha conducta atribuida al particular o funcionario público se enmarcaría dentro de los elementos objetivos y subjetivos del tipo penal previstos en el 243, declaración falsa, dado que Al como su nombre lo indica la declaración jurada es un documento escrito que incorpora información voluntariamente suministrada y en principio verdadera de la persona quien suscribe dicho documento”.*

La Sala Constitucional de la CSJ también interpretó de manera indirecta la constitucionalidad del Art. 243 del CP en relación con las DDJJ según el Art. 104 de la CN. En particular, en el caso “EXCEPCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD OPUESTA POR EL ABG. RICARDO PREDA DEL PUERTO EN REPRESENTACIÓN DE ER-

NESTO JAVIER ZACARÍAS IRUN Y SANDRA MC LEOD DE ZACARÍAS EN LA CAUSA: “SANDRA MC LEOD Y OTRO S/ DECLARACIÓN FALSA”. AÑO: 2020 - N° 577”<sup>34</sup>, mediante Acuerdo y Sentencia N° 440 del 27 de julio de 2022, ha dicho que,

*“En cuanto al Art. 243 del Código Penal -Declaración Falsa-, también [...], cabe referir que no se advierte que la excepción opuesta apunte contra éste acto normativo en específico, debido a que de sus propias manifestaciones se extrae que lo cuestionado versa sobre la ‘interpretación’ que el órgano de persecución penal interviniente en el caso, ha otorgado a la norma penal en el escrito de acusación respectivo; no obstante, solicita la declaración de inconstitucionalidad de la norma y, consecuentemente su inaplicabilidad en el caso concreto”.*

Asimismo, la CSJ mencionó que no se había expuesto el argumento concreto, con la fundamentación “completa y suficiente” respecto del perjuicio de la norma y la demostración del por qué dicho artículo contraviene la CN.

---

34. Disponible en: <https://www.csj.gov.py/jurisprudencia/#>







CAPÍTULO  
**IV**

# HACIA UNA PROPUESTA METODOLÓGICA DE INVESTIGACIÓN DE LAS DDJJ



## **“NO SOY CONTADOR O FINANCIERO, ¿CÓMO INICIAR UNA INVESTIGACIÓN CON LA DDJJ?”**

Lo primero a considerar es que las DDJJ, por mandato constitucional, se presentan en dos momentos diferentes. El primero es cuando se asume el cargo, el segundo momento es cuando se deja el cargo. De esta manera, tenemos una “Declaración inicial” (DI) y una “Declaración final” (DF).

Un análisis inicial implica cotejar la DI con la DF. Sin embargo, una sola declaración puede servir como punto de partida para contar con ciertos indicios o conformar determinadas hipótesis, contrastando con información pública. A modo de ejemplo, si solo se cuenta con la DI, sería posible verificar si toda la información declarada corresponde con la realidad, en contraste con otras fuentes públicas de información.

Por otro lado, puede suceder que existan numerosas DDJJ sobre una misma persona, pero ya sea por diferentes cargos, por diferentes momentos de asunción y cese de un mismo cargo en instituciones diferentes, etc. Lo fundamental, para realizar un análisis objetivo, es analizar específicamente la DI y la DF por cada cargo y periodo determinado.

Por ejemplo, no sería un análisis adecuado si se toma la DI de un año determinado y luego una DF correspondiente a otro periodo y otro cargo, donde hubo un lapso de tiempo en que la persona no ocupó cargos en la función pública.

Otra cuestión a considerar es que la persona pudo haber presentado rectificaciones. A los fines de los análisis pertinentes, deberían tomarse como base las DDJJ actualizadas y/o rectificadas para hacer el contraste entre DI y DF.

### **BREVE ANÁLISIS FINANCIERO DE UNA DDJJ**

La metodología implementada por la CGR para analizar la correspondencia entre lo declarado y el incremento patrimonial se basa<sup>35</sup> primeramente en una etapa previa donde se realizan verificaciones iniciales de los activos, pasivos y el patrimonio neto declarado. Asimismo, se determina el promedio de ingresos con el objetivo de identificar variaciones.

De manera seguida, el análisis preliminar se contrasta con otros registros oficiales, como con la Dirección General de Registros Públicos, entre otros.

35. <https://informacionpublica.paraguay.gov.py/portal/#!/ciudadano/solicitud/37029>

Con la información obtenida, la CGR procede a cotejar las informaciones expresadas en las DDJJ. Luego, procede a analizar la razonabilidad de la evolución patrimonial, para lo cual, estudia el “margen residual”. Esto significa que, de los recursos legítimamente obtenidos, en principio un promedio del 65% es utilizado como margen mínimo de subsistencia y el 35% restante para justificar el aumento patrimonial. Es decir, este último porcentaje explicaría la capacidad de ahorro.

Según la misma CGR, este método resulta aplicable sobre los ingresos obtenidos en la función pública, no así los obtenidos por otras fuentes, para el cual se utiliza el método Ingresos y Egresos (Ingresos de fuentes Conocidas menos Egresos conocidos), debidamente documentados<sup>36</sup>.

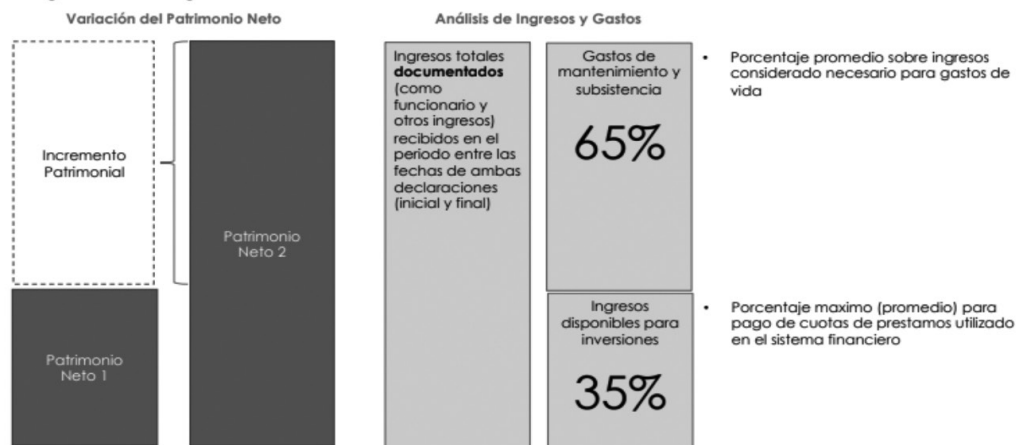
### Análisis de declaraciones juradas

#### 3. Cambios en el Patrimonio Neto

El análisis de declaraciones juradas se basa en verificar que el crecimiento del patrimonio neto está explicado por los ingresos, netos de gastos de vida.



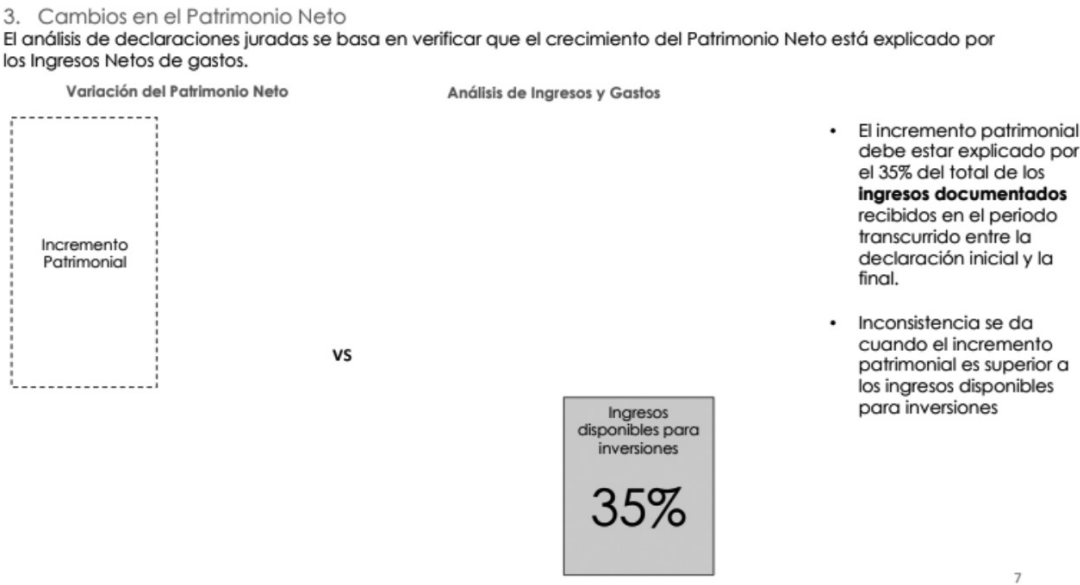
El análisis de declaraciones juradas se basa en verificar que el crecimiento del Patrimonio Neto está explicado por los Ingresos Netos de gastos.



36. <https://informacionpublica.paraguay.gov.py/portal/#!/ciudadano/solicitud/37029>

Con este esquema, es posible formular un análisis sobre el cambio patrimonial. De manera seguida, se observan figuras que expresan este análisis.

Análisis de declaraciones juradas





# Análisis de declaraciones juradas

## 4. Formulas para análisis de consistencia

Ingresos totales percibidos entre las fechas de la declaración jurada inicial y final

**Observación:**  
Lo ideal es obtener los montos exactos percibidos cada mes y sumarlos, para obtener el monto total percibido en el periodo analizado; para los ingresos en los que esto no sea posible, se puede realizar una estimación con la siguiente fórmula:

INGRESOS RECURRENTES

D

Ingreso mensual en la Declaración Jurada Inicial

+

Ingreso mensual en la Declaración Jurada Final

2

Meses transcurridos entre las Declaraciones Juradas Inicial y Final

x

INGRESOS NO RECURRENTES

Ingreso únicos no recurrentes

+

=

Ingresos totales percibidos entre las fechas de la declaración jurada inicial y final (estimado)

9

Para determinar la consistencia en la evolución del Patrimonio Neto, se deben comparar la Variación Patrimonial con los Ingresos disponibles para inversiones, resultados indicados en azul, mas abajo, en las formulas 2 y 3.

B

Patrimonio Neto de la Declaración Jurada de fecha inicial del periodo analizado

-

Patrimonio Neto de la Declaración Jurada de fecha final del periodo analizado

=

Variación Patrimonial en el periodo analizado

C

Ingresos totales percibidos entre las fechas de la declaración jurada inicial y final

x

65%

=

Ingresos necesarios para gastos de sostenimiento en el periodo analizado

35%

=

Ingresos disponibles para inversiones en el periodo analizado

INSTITUTO DE DERECHO Y ECONOMÍA AMBIENTAL (IDEA)

## Análisis de declaraciones juradas

### 4. Formulas para análisis de consistencia

Para determinar la consistencia en la evolución del Patrimonio Neto, se deben comparar la Variación Patrimonial con los Ingresos disponibles para inversiones.

$$\boxed{\text{E}} \quad \frac{\text{Variación Patrimonial en el periodo analizado}}{\text{Ingresos disponibles para inversiones en el periodo analizado}} = \text{Resultado del análisis de consistencia}$$

Semáforo de clasificación de resultados del análisis de consistencia

|                                        |   |                       |                     |
|----------------------------------------|---|-----------------------|---------------------|
|                                        | = | Menor o igual a 1     | Consistente         |
| <b>F</b>                               |   |                       |                     |
| Resultado del análisis de consistencia | = | Mayor a 1 y hasta 1,1 | Inconsistencia leve |
|                                        | = | Mayor a 1,1           | Inconsistencia Alta |

**Observación:** esta clasificación de los resultados no debe ser considerada concluyente sino solo como un indicador para realizar un análisis mas detallado.

## HERRAMIENTA DE CONTROL CIUDADANO

Una “calculadora de consistencia” se encuentra disponible en el portal [portalciudadanopy.org](https://portalciudadanopy.org), donde es posible realizar el análisis demostrado en las imágenes previas. Para realizar el análisis, es necesario contar con el número de Cédula de Identidad de la persona, dato que puede ser extraído de múltiples fuentes públicas de información como la nómina de funcionarios públicos del Ministerio de Hacienda<sup>37</sup> o del mismo portal de la CGR<sup>38</sup>.

37. <https://datos.hacienda.gov.py/data/nomina>

38. <https://portaldjbr.contraloria.gov.py/portal-djbr/>



De manera seguida, se observará un ejemplo de análisis sobre las DDJJ de Mario Abdo Benítez por su cargo de senador de la República durante el periodo 2013-2018.

De acuerdo con la página de la CGR, cuenta con las siguientes DDJJ,

| Declaraciones Juradas de Bienes y Rentas             |                     |         |                                                                                               |
|------------------------------------------------------|---------------------|---------|-----------------------------------------------------------------------------------------------|
| Nombres                                              | Cédula de identidad | Periodo |                                                                                               |
| MARIO ABDO BENITEZ                                   | 674198              | 2015    |  Descargar |
| MARIO ABDO BENITEZ                                   | 674198              | 2016    |  Descargar |
| MARIO ABDO BENITEZ                                   | 674198              | 2018    |  Descargar |
| MARIO ABDO BENITEZ                                   | 674198              | 2018    |  Descargar |
| MARIO ABDO BENITEZ                                   | 674198              | 2013    |  Descargar |
| MARIO ABDO BENITEZ                                   | 674198              | 2013    |  Descargar |
| « < 1 > » Mostrando 1 a 6 de 6 Declaraciones Juradas |                     |         | 20 ▾                                                                                          |

Como DI se tomará la presentada en 2015 y como DF la presentada en 2016. Vale señalar que la razón de múltiples DDJJ durante el cargo de senador se debe en razón de que ocupó la presidencia del Congreso entre el 2015 al 2016.

Otro dato a aclarar es que, de acuerdo con la página de controlciudadanopy,

“El resultado del análisis es un indicador que clasifica el crecimiento patrimonial y que da una probabilidad de inconsistencia. El resultado no es concluyente y requiere de verificación manual y análisis más profundo de los datos”.

De acuerdo con la DDJJ al 15 de julio de 2015,

| TOTAL ACTIVO  | TOTAL PASIVO | PATRIMONIO NETO |
|---------------|--------------|-----------------|
| 6.570.488.723 | 328.682.307  | 6.241.806.416   |

Según la DDJJ al 13 de julio de 2016,

| TOTAL ACTIVO  | TOTAL PASIVO | PATRIMONIO NETO |
|---------------|--------------|-----------------|
| 6.794.852.172 | 241.094.919  | 6.553.757.253   |

**DECLARACIÓN 15 de julio de 2015**

| <b>DATOS</b>    | <b>VALOR</b>  | <b>FUENTE</b> |
|-----------------|---------------|---------------|
| TOTAL ACTIVO    | 6.570.488.723 | MANUAL        |
| TOTAL PASIVOS   | 328.682.307   | DJBR          |
| PATRIMONIO NETO | 6.241.806.416 | DJBR. MANUAL  |
| <b>INGRESOS</b> |               |               |
| ANUAL           | 1.560.920.880 | DJBR          |
| MENSUAL         | 130.076.740   | DJBR          |

Obs. El campo de “fuente” indica el lugar de dónde fue extraído el dato. La indicación “manual” refiere a que el dato fue completado manualmente por el usuario.

**DECLARACIÓN 13 de julio de 2016**

| <b>DATOS</b>    | <b>VALOR</b>  | <b>FUENTE</b> |
|-----------------|---------------|---------------|
| TOTAL ACTIVO    | 6.794.852.172 | DJBR          |
| TOTAL PASIVOS   | 241.094.919   | DJBR          |
| PATRIMONIO NETO | 6.553.757.253 | DJBR          |
| <b>INGRESOS</b> |               |               |
| ANUAL           | 1.509.298.080 | DJBR          |
| MENSUAL         | 125.774.840   | DJBR          |

**TIEMPO DE ANÁLISIS**

11 MESES

DJBR

|                         |              |                |              |
|-------------------------|--------------|----------------|--------------|
| VARIACIÓN               |              | 311.950.837    | DJBR. MANUAL |
| PATRIMONIO NETO INICIAL |              | 6.241.806.416  | DJBR. MANUAL |
| PATRIMONIO NETO FINAL   |              | 6.553.757.253  | DJBR         |
| INGRESOS                |              | TOTALES        |              |
| POR AÑO                 |              | 1.535.109.480  | DJBR         |
| EN PERIODO              |              | 15.479.020.590 | DJBR         |
| PARA MANTENIMIENTO      |              | 914.669.399    | DJBR         |
| PARA INVERSIÓN          |              | 492.514.291    | DJBR         |
|                         | CONSISTENCIA | VALOR          |              |
| RESULTADO DEL ANÁLISIS  | BAJA         | 0.63           | DJBR.MANUAL  |

**Ingresos totales por año**

DJBR

$$\frac{1.560.920.880 + 1.509.298.080}{2} = 1.535.109.480$$

**Ingresos totales en periodo**

DJBR

$$1.535.109.480 \text{ (ingresos anuales / 12 x 11 meses)} = 1.407.183.690$$

**Ingresos por mantenimiento**

DJBR

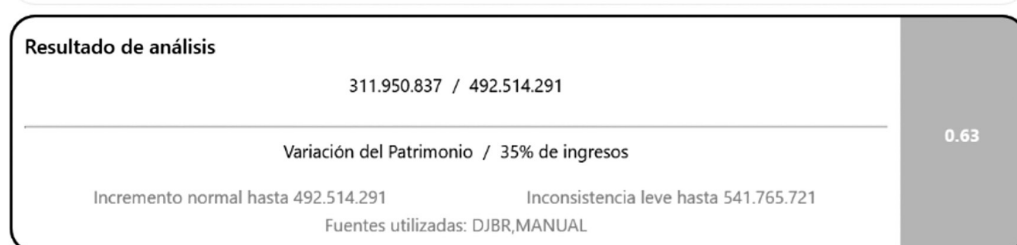
$$1.407.183.690 \times 65\% = 914.669.399$$

**Trabajos por inversión**

DJBR

$$1.407.183.690 \times 35\% = 492.514.291$$

Durante el periodo 2015-2016, donde ocupó el cargo de presidente del Congreso, se llegó al siguiente resultado:



Como se ve, el resultado indica un incremento razonable según la clasificación indicada más arriba (consistencia=menor o igual a 1).

El análisis efectuado es solo una muestra de un cálculo por un periodo de tiempo determinado y respecto de un cargo concreto. Por supuesto, este análisis resulta insuficiente para determinar si el crecimiento patrimonial es o no legítimo durante toda su trayectoria como funcionario público; sin embargo, es una herramienta inicial.

Por supuesto, otras herramientas como Excel pueden ser utilizadas para realizar análisis financieros más complejos, supuestos que escapan de este manual por estar dirigido a la ciudadanía en general.

Un análisis básico en Excel podría consistir en determinar la “Expectativa de ahorro” o la capacidad de ahorro (con lo cual se explicaría el crecimiento patrimonial). Para esto, utilizaremos los siguientes datos:

Para la Declaración Inicial:

“Declaración al”;

“Patrimonio neto”;

“Ingresos mensuales”;

“Ingresos anuales”;

“Egresos mensuales”;

“Egresos anuales”.

Para la Declaración final, es preciso obtener:

“Declaración al”;

“Patrimonio neto”.

Con estos datos, utilizando fórmulas de Excel podemos obtener:

Meses transcurridos entre la declaración inicial y la final;

Años transcurridos;

Ingresos totales;

Egresos totales;

Expectativa de ahorro.

En consecuencia, se podrá saber:

El crecimiento patrimonial vs. la expectativa de ahorro o crecimiento.

Así, las fórmulas serían:

- Para la totalidad de los ingresos: Ingresos mensuales por cantidad de meses transcurridos más ingresos anuales por cantidad de años transcurridos.
- Para la totalidad de los egresos: Egresos mensuales por cantidad de meses transcurridos más egresos anuales por cantidad de años transcurridos.
- Para determinar la capacidad de ahorro: Ingresos totales menos Egresos totales.

| A          | B                                                                       | C               | D                             | E                           | F                            | G               | H                   | I                  | J                                               | K                                              | L                                |             |
|------------|-------------------------------------------------------------------------|-----------------|-------------------------------|-----------------------------|------------------------------|-----------------|---------------------|--------------------|-------------------------------------------------|------------------------------------------------|----------------------------------|-------------|
|            | Declaración al                                                          | Patrimonio Neto | Ingresos Mensuales declarados | Ingresos anuales declarados | Egresos mensuales declarados | Egresos anuales | Meses transcurridos | Años transcurridos | Ingresos totales por meses y años transcurridos | Egresos totales por meses y años transcurridos | Expectativa de ahorro según DDJJ |             |
| D. Inicial | 30 de diciembre de 2015                                                 | 1.080.000.000   | 28.718.507                    | 5.000.000                   | 16.200.000                   | 800.000         |                     | 67                 | 6                                               | 1.954.139.969                                  | 1.090.200.000                    | 863.939.969 |
| D. Final   | 22 de julio de 2021                                                     | 1.261.600.000   |                               |                             |                              |                 |                     |                    |                                                 |                                                |                                  |             |
|            |                                                                         |                 |                               |                             |                              |                 |                     |                    |                                                 |                                                |                                  |             |
|            |                                                                         |                 |                               |                             |                              |                 |                     |                    |                                                 |                                                |                                  |             |
|            |                                                                         |                 |                               |                             |                              |                 |                     |                    |                                                 |                                                |                                  |             |
|            | Crecimiento patrimonial en Gs.                                          | 181.600.000     |                               |                             |                              |                 |                     |                    |                                                 |                                                |                                  |             |
|            | Expectativa de crecimiento patrimonial en Gs. según capacidad de ahorro | 863.939.969     |                               |                             |                              |                 |                     |                    |                                                 |                                                |                                  |             |

Para usar las fórmulas en Excel, sería:

- En la columna “Declaración al”, el formato de los datos debe ser en “fecha”.
- Para determinar de manera automatizada la cantidad de meses:  $= (\text{AÑO}(\text{B3}) - \text{AÑO}(\text{B2})) * 12 + \text{MES}(\text{B3}) - \text{MES}(\text{B2})$
- Para determinar de manera automatizada la cantidad de años:  $= \text{AÑO}(\text{B3}) - \text{AÑO}(\text{B2})$
- Para determinar la totalidad de ingresos:  $= (\text{D2} * \text{H2}) + (\text{E2} * \text{I2})$
- Para determinar la totalidad de egresos:  $= (\text{F2} * \text{H2}) + (\text{G2} * \text{I2})$
- Para determinar la expectativa de ahorro:  $= \text{J2} - \text{K2}$

¿QUÉ PUEDO ANALIZAR DE LAS DDJJ SEGÚN SU CONTENIDO?

| Supuesto                                                                       | Utilidad                                                                                                                                                                                     | Posibles fuentes complementarias                                                                          |
|--------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Fecha de asunción en el cargo y fecha de presentación de la declaración jurada | Deducir si un funcionario presentó a tiempo o no su declaración jurada, tanto al ingresar en el cargo como al cesar del mismo.<br>Esto determina el periodo temporal de análisis a realizar. | Nómina de funcionarios según Ley N° 5282.                                                                 |
| Acto administrativo de designación de cargo                                    | Deducir si un funcionario presentó a tiempo o no su declaración jurada, tanto al ingresar en el cargo como al cesar del mismo.                                                               | Solicitud de información pública sobre resolución o acto administrativo y fecha de notificación del acto. |

| Supuesto                                | Utilidad                                                                                                                                                                          | Posibles fuentes complementarias                                                                          |
|-----------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Cargo                                   | Se podrá extraer el cargo por el cual presentó la declaración jurada y distinguir sobre los distintos cargos. Esto además permite corroborar si el cargo está o no presupuestado. | Nómina de funcionarios según Ley N° 5282; leyes de presupuesto.                                           |
| Cédula de identidad, nombre y apellidos | Permite corroborar con otros datos de libre acceso. Por ejemplo, si tiene más de un cargo en la función pública.                                                                  | Nómina de funcionarios según Ley N° 5282.                                                                 |
| Fecha de nacimiento                     | No es relevante.                                                                                                                                                                  | No es relevante.                                                                                          |
| Nacionalidad                            | No es relevante.                                                                                                                                                                  | No es relevante.                                                                                          |
| Estado Civil                            | Determina si sus bienes son gananciales o con separación de bienes.                                                                                                               | Pedido de información pública al Registro Civil.                                                          |
| Grado académico y título obtenido       | Pedidos de información al MEC.                                                                                                                                                    | Solicitud de información pública sobre resolución o acto administrativo y fecha de notificación del acto. |
| Datos del Cónyuge                       | Permite analizar posibles conflictos de intereses.<br>Si el cónyuge es funcionario público y tienen régimen de bienes gananciales, se podrían cotejar ambas declaraciones.        | Nómina de funcionarios según Ley N° 5282.<br>Declaraciones juradas de conflicto de intereses (si aplica). |
| Actividad laboral del cónyuge           | Permite analizar posibles conflictos de intereses.                                                                                                                                | Nómina de funcionarios según Ley N° 5282.<br>Declaraciones juradas de conflicto de intereses.             |

| Supuesto                        | Utilidad                                                                                                                                                                           | Posibles fuentes complementarias                                                                                                                             |
|---------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Datos laborales del funcionario | Permite corroborar con otros datos de libre acceso. Por ejemplo, si tiene más de un cargo en la función pública. Si ingresó a otro cargo público y no presentó declaración jurada. | Nómina de funcionarios según Ley N° 5282.<br>Declaraciones juradas de conflicto de intereses.                                                                |
| Activos en general              | Permite corroborar patrimonio inicial y patrimonio final, y la razonabilidad de variación de acuerdo con el cargo y otros ingresos.                                                | Declaraciones juradas presentadas y contrastadas unas con otras.                                                                                             |
| Activos registrables            | Permite corroborar con registros públicos y otras bases de datos, veracidad de la declaración, valor patrimonial.                                                                  | Declaraciones juradas presentadas y contrastadas unas con otras.<br>Pedidos de información pública.<br>Registros Públicos.<br>Servicio Nacional de Catastro. |
| Pasivos en general              | Permite corroborar patrimonio inicial y patrimonio final, y la razonabilidad de variación acuerdo con el cargo y otros ingresos.                                                   | Declaraciones juradas presentadas y contrastadas unas con otras.                                                                                             |



| Supuesto            | Utilidad                                                                                                                         | Posibles fuentes complementarias                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
|---------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Ingresos en general | Permite corroborar patrimonio inicial y patrimonio final, y la razonabilidad de variación acuerdo con el cargo y otros ingresos. | <p>Declaraciones juradas contrastadas unas con otras.</p> <p>Nómina de beneficiarios finales del Ministerio de Hacienda.</p> <p>Pedidos de información pública a la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas.</p> <p>Nómina de funcionarios públicos según Ley N° 5282.</p> <p>Declaraciones juradas impositivas (son secretas, por ley).</p> |
| Egresos en general  | Permite corroborar patrimonio inicial y patrimonio final, y la razonabilidad de variación acuerdo con el cargo y otros ingresos. | <p>Declaraciones juradas contrastadas unas con otras.</p> <p>Declaraciones juradas impositivas (son secretas, por ley).</p>                                                                                                                                                                                                                        |

## DESCRIPCIÓN DE LAS ETAPAS DE INVESTIGACIÓN

De manera seguida, se describen los pasos utilizados en general para el desarrollo de las investigaciones.

### ELABORACIÓN DE LISTA DE POSIBLES INVESTIGADOS

A partir de publicaciones periodísticas, referencias de investigaciones periodísticas, datos de fuentes de confianza, es deseable elaborar una lista con nombres de políticos que pudieron haber cometido algún hecho de corrupción durante su gestión en la función pública. En este punto, también sería ideal realizar una clasificación de cargos expuestos a riesgos de corrupción; por ejemplo, **“riesgo alto”**<sup>39</sup>; **“riesgo medio”**<sup>40</sup>; **“riesgo bajo”**<sup>41</sup>.

### VERIFICACIÓN DE PUBLICACIONES

Se reúnen todos los datos previos como ser, las publicaciones periodísticas en las que se le menciona positiva o negativamente a la persona a ser investigada. Con esto, se podría tener puntos de partida o datos a explorar.

Varios de los datos publicados pueden ser fácilmente contrastados con otras fuentes públicas de información, como en las mismas DDJJ. Por ejemplo, si una publicación periodística hace mención de propiedades a nombre del sujeto, es posible corroborar si se las ha declarado.

Un ejemplo concreto de esto pudo verse en Paraguay cuando mundialmente se disparó el contexto de los *Pandora Papers*<sup>42</sup>, cuando se descubrió que el expresidente Horacio Cartes poseía empresas *offshore* que no habían sido declaradas en sus DDJJ<sup>43</sup>.

39. Incluirían a Autoridades electas, Ministros, Vice Ministros y Directores, Miembros de la Corte Suprema de Justicia y Fiscal General del Estado, Jueces y Fiscales. Ordenadores de gastos, Directores Administrativos y Jefes del área de pagos, Personal de las UOC y Comites, Evaluadores, Todos los funcionarios de Aduanas y la SET, Presidentes, Consejeros, Directores y Gerentes de Empresas Públicas y entes descentralizados, Todo el Personal de la Policía Nacional, Síndicos, auditores contraloría, personal de la Superintendencia de Bancos, SEPRELAD, SENABICO.

40. Todo el personal de las UOC y áreas de pagos, no comprendidos en Riesgo Alto. Personal de las áreas administrativas. Personal de las áreas encargadas de guarda, custodia y entrega de bienes. Personal de carrera de las FFAA.

41. Maestros, Personal de blanco, Personal de áreas no sensibles, Dirección de Meteorología, etc.

42. BBC. 5 de octubre de 2021. Qué son los Pandora Papers y cómo involucra a presidentes y políticos de América Latina. Disponible en: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-58806992>

43. El País. 4 de octubre de 2021. Horacio Cartes manejó una ‘offshore’ sin declarar cuando era presidente de Paraguay. Disponible en: <https://elpais.com/pandora-papers/2021-10-04/horacio-cartes-manejo-una-offshore-sin-declarar-cuando-era-presidente-de-paraguay.html>

También, con determinados datos, como la cuenta corriente catastral y el número de finca, sería posible investigar en el “mapa catastral” del Servicio Nacional de Catastro (<https://www.catastro.gov.py/visor/?snc=geo>).

## **BÚSQUEDA DE LAS DDJJ**

En el portal de la CGR <https://portaldjbr.contraloria.gov.py/portal-djbr/> se encuentran publicadas las DDJJ de todos los funcionarios del Estado.

La búsqueda puede realizarse ya sea con el número de cédula de identidad o con el nombre de la persona.

## **EXTRACCIÓN DE DATOS DE DDJJ Y COMPARACIONES ENTRE SÍ**

Conforme se había señalado, es preferible realizar análisis por periodos de cargo, de manera a analizar la situación patrimonial de ese periodo entre una declaración inicial y una declaración final; y, posteriormente, realizar comparaciones cruzadas.

El portal [controlciudadanopy.org](http://controlciudadanopy.org) contiene una calculadora que extrae datos de manera automatizada y también realiza cálculos automatizados. Sin embargo, es posible que en algunos casos los datos deban ser insertados de manera manual ya sea porque hay un error en la extracción automatizada o por tratarse de una DDJJ no ingresada por el sistema.

De igual manera, otras herramientas como Excel permiten realizar distintos cálculos financieros. En la obra “PERIODISMO DE INVESTIGACIÓN Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA”<sup>44</sup> es posible encontrar algunas herramientas que contribuyen a analizar datos. Por ejemplo, Excel, Google spreadsheets, Google Refine, Screenscraping, Tableau, Open Refine, Document Cloud, CartoDB, Talend, API de visualización de Google, I2, FusionTables, ‘R’, Mindmister, entre otros.

Aunque existen herramienta directamente destinadas a contadores, el análisis contable en las DDJJ es solo uno de los caminos de investigación.

## **CRUCE CON OTRAS FUENTES OFICIALES DE INFORMACIÓN**

Según hemos visto en la tabla expuesta más arriba, los datos a corroborar, podrían ser complementados con otras fuentes públicas de información.

44. Véase en <https://www.idea.org.py/wp-content/uploads/2022/03/Periodismo-de-investigacion-y-acceso-a-la-informacion-publica-1.pdf>

Actualmente, es posible acceder a la nómina de funcionarios del Estado, listado de empresas contratistas con el Estado y los contratos vigentes, nómina de beneficiarios finales de todas las empresas registradas ante el Ministerio de Hacienda, entre otras fuentes públicas.

Paraguay cuenta con el PUIP, que permite realizar solicitudes de acceso a la información pública (<https://informacionpublica.paraguay.gov.py/>). Asimismo, cuenta el con el Portal de Datos Abiertos (<http://datos.gov.py/>).

De manera seguida, un ejemplo concreto de las solicitudes que pueden realizarse en relación con las mismas DDJJ,

Título del Pedido: Declaraciones juradas faltantes

Descripción: Solicito las respuestas a estas consultas:

1. ¿El señor Ricardo Adolfo Estigarribia Medina presentó su declaración jurada al iniciar su periodo como concejal de Villa Elisa en el año 2010?
2. ¿El señor Ricardo Adolfo Estigarribia Medina presentó su declaración jurada al terminar su periodo como concejal de Villa Elisa en el año 2015?
3. ¿El señor Ricardo Adolfo Estigarribia Medina presentó su declaración jurada al iniciar su primer periodo como intendente de Villa Elisa en el año 2015?
4. ¿El señor Ricardo Adolfo Estigarribia Medina presentó su declaración jurada al terminar su primer periodo como intendente de Villa Elisa en el año 2021?
5. ¿El señor Ricardo Adolfo Estigarribia Medina presentó su declaración jurada al terminar su primer periodo como intendente de Villa Elisa en el año 2021?
6. ¿El señor Ricardo Adolfo Estigarribia Medina presentó su declaración jurada al iniciar su segundo periodo como intendente de Villa Elisa en el año 2021?
7. Asimismo, solicito remitir todos los documentos relacionados a estas consultas hechas.

En relación con la nómina de beneficiarios finales, recordemos que por Ley 6446 se crea el registro administrativo de personas y estructuras jurídicas y el registro de beneficiarios finales. Este registro ha sido divulgado por el Ministerio de Hacienda tras pedidos de información pública.

El 17 de junio de 2020, IDEA divulgó en su página web la siguiente noticia,

*El Instituto de Derecho y Economía Ambiental (IDEA) pone a conocimiento de la ciudadanía en general la nómina de beneficiarios finales de personas jurídicas, según información pública brindada por la Dirección General De Personas y Estructuras Jurídicas y Beneficiarios Finales del Ministerio de Hacienda conforme a una solicitud de información pública.*

*El acceso a este material fue posible a partir de una solicitud de acceso a la información pública hecha por IDEA a través del Portal Unificado de Información Pública <https://informacionpublica.paraguay.gov.py/>*

*El 26 de mayo de 2022, mediante solicitud n° 56771 (<https://informacionpublica.paraguay.gov.py/portal/#!/ciudadano/solicitud/56771>) se solicitó:*

- 1. Nómina actual de BENEFICIARIOS FINALES proveedoras, actuales o vigentes, del Estado paraguayo, según lo dispone Ley 6355/19, en su art. 1°, numeral 2, las normativas sobre contrataciones públicas y otras vigentes.*
- 2. Nómina de BENEFICIARIOS FINALES proveedoras del Estado paraguayo y no proveedoras a partir del 1 de enero de 2000 al 31 de diciembre de 2021.*
- 3. Nómina actual de accionistas, directores, socio gerentes o similares de todas las empresas proveedoras del Estado identificadas, como asimismo de Organizaciones de la Sociedad Civil, BENEFICIARIOS FINALES que reciban asignaciones estatales, de conformidad a lo establecido en la Ley 6355/19, en su art. 1°, numeral 2; y demás personas jurídicas.*

*La información fue remitida a la oficina de IDEA (Olegario Andrade 3245) el 17 de junio de 2022 a través de un CD que contiene tres archivos en formato Excel. Estos archivos se ponen a disposición de la ciudadanía en el siguiente link: [https://drive.google.com/drive/folders/1fgR7kmmkq1ZihSvx\\_5h54Yv3E08z-MJlw](https://drive.google.com/drive/folders/1fgR7kmmkq1ZihSvx_5h54Yv3E08z-MJlw)*

*Con esta información, la ciudadanía y medios en general podrán corroborar la veracidad de las declaraciones juradas de bienes y rentas de los funcionarios públicos. Así también, se podrán explorar distintos niveles de relaciones en materia de conflicto de intereses y dilucidar si familiares de altos funcionarios se encuentran como beneficiarios finales en proveedoras del Estado, entre otros análisis.*

*De esta manera, una vez más es palpable la importancia de la Ley nº 5.282/14 “De libre acceso ciudadano a la información pública y transparencia gubernamental”, como herramienta de control ciudadano sobre posibles casos de corrupción<sup>45</sup>.*

Es deseable que otros registros creados de manera legal también sean divulgados siempre y cuando el contenido deba ser considerado como información pública.

## **FUENTES EXTRAOFICIALES**

Esta es una técnica usual del periodismo de investigación, donde la ayuda de fuentes reservadas permitiría conocer o corroborar datos.

## **REVISIÓN DE REDES SOCIALES**

Las redes sociales permiten ya sea, elaborar hipótesis sobre relaciones de amistad o corroborarlas. Una cuestión importante a resaltar es que las redes sociales no siempre serán elementos de prueba contundentes, por lo que su uso para la investigación debe realizarse con extrema prudencia y razonabilidad.

## **BÚSQUEDA DE CONTRATOS CON EL ESTADO EN FUENTES OFICIALES**

A través de esta fuente pública de información, accediendo al Portal de la Dirección Nacional de Constataciones Públicas, <https://www.contrataciones.gov.py/>, es posible verificar si las empresas declaradas o vinculadas con los parientes, tienen contrato con el Estado.

Se buscan los contratos de la institución a la que pertenezca la persona en cuestión en búsqueda de anomalías, posibles direccionamientos de contrataciones y/o fondos o datos llamativos.

## **CRUCE DE DATOS DEL ENTORNO FAMILIAR**

Cruce de datos en redes sociales para verificar conexiones y parentesco.

Tal como se ha manifestado en el punto anterior, el uso de las redes sociales para verificar datos sobre parentesco debe realizarse con extrema prudencia.

---

45. IDEA. 17 de junio de 2022. Nómina de beneficiarios finales de personas jurídicas: Información pública que expande los horizontes del control ciudadano en la lucha contra la corrupción. Disponible en: <https://www.idea.org.py/2022/06/17/nomina-de-beneficiarios-finales-de-personas-juridicas-informacion-publica-que-expande-los-horizontes-del-control-ciudadano-en-la-lucha-contra-la-corrupcion/>

## **OTROS PEDIDOS DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA PARA VERIFICAR HIPÓTESIS Y CONEXIONES**

Por ejemplo, el entorno familiar o de amistad podría tener empresas contratistas con el Estado, lo cual permitiría indagar supuestos casos de conflictos de intereses, tráfico de influencias, nepotismo, entre otros.

## **ENTREVISTAS CON RESGUARDO DE IDENTIDAD**

Como se ha mencionado de manera previa, es una técnica tradicional del periodismo de investigación. La reserva de la identidad es fundamental y se encuentra protegida por ley.

## **DATOS FINALES**

A partir de las conclusiones a las que se llegan con los indicios de hechos punibles, se elaboran los reportes sobre el perfil investigado, base para realizar las denuncias correspondientes.







# CONCLUSIONES



Como se ha podido inferir, la publicidad de las DDJJ de funcionarios públicos permite visualizar claramente la evolución o crecimiento patrimonial.

Con la publicidad de las DDJJ, además, la ciudadanía hace de contralor y ejerce el monitoreo no solo de las DDJJ publicadas sino, además, del avance o no de la labor de la CGR en realizar el control de correspondencia y de los resultados obtenidos en la justicia a partir de las denuncias.

Con las herramientas otorgadas en el presente material se puede determinar con mucha precisión si existen los fundamentos suficientes que justifiquen las variaciones financieras, especialmente en casos donde ha existido un crecimiento patrimonial que no condice con los ingresos del funcionario ni con lo declarado por el mismo. Esta situación haría presumir enriquecimiento ilícito y/u otros hechos punibles que con una eficiente investigación fiscal, deberían ser fácilmente comprobados y llevados a la justicia los perpetradores.

Cabe destacar, que como los hechos de corrupción afectan de forma directa a los derechos humanos, la labor de realizar un control exhaustivo que otorgue la posibilidad de llevar a la justicia a quienes en provecho propio toman ventaja de una posición de poder, es una labor importantísima que merece toda la atención y esfuerzos posibles por parte de todos los órganos del Estado y de la ciudadanía en general.

La publicidad de las DDJJ es aún muy novedosa, y tal como sucediera con la información pública a través de la L-5282, la ciudadanía de forma paulatina irá apropiándose de esa valiosa herramienta para ejercer el control de autoridades y funcionarios en la administración de la cosa pública. Éste control junto con la labor de la prensa, servirán enormemente a la lucha por la transparencia y contra la corrupción que penosamente, se ha convertido en un gran flagelo para éste país. Esperemos que el sistema de justicia esté a la altura y junto con la corrupción, acabe la impunidad.

Sirviendo a ese propósito es que se lanza el presente material, con el fin de que cualquier ciudadano o miembro de la prensa, tenga desde el vamos una orientación acerca de cómo realizar una investigación que obtenga resultados veraces y por ende, pueda tener consecuencias jurídicas en caso de realizar denuncias.

Todo trabajo de investigación requiere de destreza en la búsqueda de fuentes de información que sean válidas y confiables, lo cual se facilita sobremanera a través de la información pública ya disponible o a hacerse disponible a través de solicitudes de acceso a información pública. Se debe tomar en cuenta que, al utili-

zarse fuentes públicas de información, la información obtenida es oficial y emana del mismo Estado lo cual permitiría inferir que el resultado de la investigación se ajusta en mayor medida a la verdad.

Asimismo, es importante al momento de realizar una investigación de esta envergadura de que debe tenerse en cuenta el tiempo que conlleva conseguir información pública, puesto que una solicitud de AIP lleva 15 días hábiles para su contestación conforme a los plazos legales de la L-5282.

Animamos a través del presente documento, a todos aquellos interesados a ejercer su rol de contralor de la cosa pública, a que utilicen las herramientas disponibles al efecto. Contar con ellas es el resultado de una larga y paciente lucha contra un sistema de permanentemente, como se ha podido visualizar en este material, busca el retroceso en materia de transparencia y evitar que justamente, los ciudadanos y prensa, cumplan con la labor y el derecho de control.

A través del presente material se pretende que el investigador cuente con una orientación que le permita llegar a “buen puerto” con su investigación, y así, lograr desterrar la corrupción y la impunidad que tanto daño produce a la ciudadanía toda.

Sin transparencia, control, estado de derecho y lucha contra la corrupción e impunidad, no es posible una verdadera democracia.